

Finansdepartementet

Oslo, 28.06.2018

Høringsuttalelse -Statistikkutvalgets rapport NOU 2018:7 Ny lov om offisiell statistikk og Statisk sentralbyrå

1. Innledning

Norsk Presseforbund (NP) er fellesorganet for norske medier i etiske og redaksjonelt faglige spørsmål. Norsk Redaktørforening (NR) er en landsomfattende sammenslutning av redaktører i alle typer medier. Norsk Journalistlag (NJ) er organisasjonen for redaksjonelle medarbeidere, herunder ledere og frilansere, som har journalistikk som yrke.

Våre organisasjoner skal blant annet verne om ytringsfriheten og offentlighetsprinsippet, og vi ønsker derfor å kommentere forslaget om beskyttelse av opplysninger (punkt 8.8). Vårt hovedfokus vil her være forslaget om taushetsplikt i utkastets § 2-5, men vi vil også kort kommentere forslaget om statistisk konfidensialitet i utkastets § 2-4.

Som mediepolitiske organisasjoner avgir vi jevnlig høringsuttalelser der vi understreker behovet for åpenhet og innsyn. Samtidig forsøker vi å gå i dialog for å finne lovtekniske løsninger som skal ta hensyn til behovet for å verne rettmessige, fortrolige opplysninger. Med foreliggende forslag vil vi imidlertid gå så langt som å hevde at det å utvide statistikklovens taushetsplikt, er fullstendig blottet for reell og forståelig begrunnelse. Dagens taushetspliktbestemmelse i statistikkloven § 2-4 er antakelig en av våre strengeste og mest lengstvarende taushetsplikter. Å skulle utvide denne ytterligere, uten å kunne vise til eksempler på at dagens taushetspliktregel er problematisk, viser etter vår mening manglende forståelse for datagrunnlagets betydning for allmennheten og Statistisk sentralbyrå (SSB) sin samfunnsrolle.

Vi går derfor sterkt imot forslaget om å innføre taushetsplikt for *alle* opplysninger som er innhentet for offisiell statistikk i Statistisk sentralbyrå SSB *til evig tid*.

Etter vår mening må departementet utrede spørsmålet om taushetsplikt på nytt. I tråd med praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) og Høyesterett om forståelsen av Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 10 om ytringsfrihet, mener vi en slik bestemmelse må gå *i motsett retning* av hva foreliggende forslag gjør. Det vil si at vi mener taushetspliktbestemmelsen i statistikkloven i større grad enn i dag må legge til rette for åpenhet og allmennhetens bruk av data.

2. Behovet for åpenhet

Forslaget om utvidet taushetsplikt legger uheldige begrensinger på journalisters arbeidsvilkår, og går derfor ut over borgernes grunnleggende behov for innsyn i det datamaterialet som samles inn og bearbeides av Statistisk sentralbyrå. Dette materialet er en verdifull ressurs for samfunnet.

Åpne data inngår i Statisk sentralbyrås samfunnsoppdrag, jf. også utkastets § 1-1 understrekning av behovet for «generell samfunnsdebatt». Vi vil i denne sammenheng minne om at da våre forfedre på Eidsvoll diskuterte hvordan den nye, frie og selvstendige norske stat skulle innrette seg, var det å få på plass en såkalt «vel ordnet Tabel-Indrætning» noe som ble ansett som særlig viktig, og det ble fremholdt at det var noe av det enkleste og det nyttigste landets regjering kunne ordne. Det ble lenge organisert gjennom et eget kontor i Finansdepartementet, men etter hvert gitt en mer selvstendig stilling, og opprettet som Det statistiske Centralbureau den 1. juli 1878. Vi vil i denne sammenheng trekke frem hva A. N. Kiær skrev i sin 25 års beretning i 1901:

«Tidligere indhentedes og bearbejdedes de statistiske Opgaver overveiende i administrative Øiemed til Brug for Regjeringskontorene. Derimot naede kun sjelden Resultaterne ud blandt Offentligheden. Et karakteristisk Udslag af denne Opfatning var Stortingets Vægning i sin Tid mod at bevilge 3 a 400 Spd. til Udgivelse i Trykken af Resultaterne af Folketællingen i 1825. Efterhaanden er dette blevet anderlædes; Statistiken har skiftet Karaker, idet den Opfatning har trængt igjennem, at Statistikens Resultater netop er bestemte for den store Almenhed. Medens tidligere Resultaterne kun undtagelsesvis befordredes i Trykken, søges de nu gjort let tilgjængelige for alle, og paa forskjellig Vis har man bestræbt sig for at tilfredsstille Trangen til statistisk Kundskab.»

Det er etter vår mening viktig at ny statistikklov bærer videre denne historiske forankringen av Statistisk sentralbyrå samfunnsrolle og behovet for åpne data.

3. Behovet for å begrense dagens taushetsplikt i statistikkloven § 2-4

Dagens statistikklov § 2-4 har taushetsvern på alle kanter, og forsvares med nebb og klør. Et eksempel er da Kommunal Rapport i oktober 2012 ønsket regnskapsopplysninger fra kommunale foretak. Dette er i utgangspunktet offentlige data fra det øyeblikk regnskapet er godkjent i foretaksstyret, og som det enkelte foretak hvert år skal sende Kommunaldepartementet og Statistisk sentralbyrå, jf. forskrift om særregnskap i kommunene av 24.08.2006 nr. 1033 § 17. Departementet avviste kravet med den begrunnelsen at de ikke hadde dataene, fordi de ble behandlet av Statistisk sentralbyrå som hadde utstyr og kompetanse til å behandle dataene, mens byrået unntok opplysningene med henvisning til at alle innsamlede data er taushetsbelagt – selv om de altså ikke var det i kommunene. Det var først da saken ble brakt inn til Sivilombudsmannen, at Statistisk sentralbyrå og departementet begynte å snakke sammen, og mai 2013 ga de omsider fra seg regnskapstallene i form av rådata i KOSTRA-basen.

I lys av praksis fra EMD og Høyesterett, mener vi departementet må utrede en ny taushetspliktbestemmelse der det åpnes opp for at *taushetsplikten må vike for særlig viktig innsynsrett*. Slike bestemmelser finner for eksempel allerede i genteknologiloven § 12, miljøinformasjonsloven § 12, produktkontrollloven § 11, helsepersonelloven § 23 nr. 4, politiregisterloven § 34, jernbaneundersøkelsesloven § 8 a), luftfartsloven § 12-7, vegtrafikkloven § 48, jernbaneloven § 11 fjerde ledd, tivoli-loven § 11 fjerde ledd, taubaneloven § 11 og konkurranseloven § 22. Praksisen fra EMD og Høyesterett kan oppsummeres slik at også når det foreligger taushetsbelagte opplysninger, skal det i lys av EMK artikkel 10 om ytringsfrihet foretas en konkret interesseavveining, der det særlig skal tas hensyn til sakens karakter og rollen til den som ber om innsyn. Vi viser her blant annet til Treholtinnsynsaken Rt 2013 s. 374, Legevaktsaken Rt 2015 s. 1467, EMD Stoll mot Sveits i 2007, EMD Tarsasag mot Ungarn 2009 og EMD Magyar Helsinki Bizottság mot Ungarn 2016.

4. Den feilslåtte begrunnelsen for utvidet taushetsplikt

Forslaget om utvidet taushetsplikt ser ut til å springe ut av idéen om at dersom opplysninger utelukkende er samlet inn til statistiske formål, så vil enhver bruk av andre enn tilsynet og uten noen vurdering av opplysningens innhold, per definisjon anses som urettmessig – og dermed taushetsbelagt. Det er som om den offentlige dataen endrer karakter når den kommer i Statistisk sentralbyrås hender.

Det reelle behovet Statistisk sentralbyrå vil måtte ha for å taushetsbelegge opplysninger, er jo *ikke* opplysninger *generelt*, men kun *fortrolige* data, jf. den europeiske statistikkloven artikkel 20. Dette fremkommer tydelig i den europeiske statistikkloven artikkel 25. Her heter det at taushetsplikten avgrenses mot data fra offentlige kilder:

«Data fra kilder, der er lovligt tilgængelige for offentligheden, og som forbliver tilgængelig for offentligheden i overensstemmelse med national lovgivning, vil ikke blive betragtet som fortrolige i forbindelse med formidling af statistikker, der er udarbejdet på grundlag af disse data.» (Dansk versjon.)

Det er oppsiktsvekkende svakt i et lovarbeid ikke å ta hensyn til denne bestemmelsen, når det samtidig understrekes at ny statistikklov skal være i tråd med den europeiske statistikkloven (s. 86). Er opplysningene for eksempel alminnelig kjent eller alminnelig tilgjengelig andre steder, for eksempel gjennom offentlige registre eller offentlige skattelister, kan ikke opplysningene være taushetsbelagte i henhold til ny statistikklov. Her trengs etter vår oppfatning en lovteknisk opprydding.

5. Innholdsmessige mangler ved forslaget om taushetsplikt

Det er fullstendig skivebom når det i merknad til utkastets § 2-5 hevdes at forslaget «er i stor grad en videreføring av gjeldende rett.» (s. 147). Konsekvensene av forslaget vil være en markant utvidelse av Statistisk sentralbyrås taushetsplikt. I dag er det i det minste slik at taushetsplikten begrenses til opplysninger om personlige forhold og opplysninger om drifts- og forretningsforhold, tekniske innretninger og fremgangsmåter.

Ser vi først på *personopplysninger*, går vi klart imot et forslag der det innføres et prinsipp om at disse opplysningene skal unntas taushetsplikt helt uavhengig av at opplysningene dreier seg om noe som det er vanlig å ønske å holde for seg selv. De nøytrale personopplysningene i forvaltningsloven § 13 annet ledd kan aldri være taushetsbelagt etter ny statistikklov. Opplysninger om hvilken utdanning en person eller opplysninger om økonomiske forhold knyttet til næringsvirksomhet til enkeltpersoner, må falle utenfor taushetsplikten til SSB, jf. Rettleiar til offentleglova s. 80.

Når det gjelder *kommersielle hensyn*, går vi også imot et forslag som bryter med den alminnelige læren om at behovet for hemmelighold må ha sin bakgrunn i konkurransemessige avveininger, jf. Rettleiar til offentleglova s. 84-85. Ikke all næringsinformasjon er skadelig å offentliggjøre.

6. Den tidsmessige taushetsplikten

Det dras i fullstendig feil retning dersom opplysninger skal taushetsbelegges til evig tid, fordi de én gang ble samlet inn som statistisk grunnlagsmateriale. Innsyn i gammelt datamateriale vil blant annet kunne innebære at mediene kan sette saker inn i en større sammenheng, og eksempelvis analysere endringer i sammenliknbare saker over tid. Da står vi igjen med den eneste begrunnelsen at taushetsplikt til evig tid vil være «en forenkling» (s. 86), som naturligvis ikke kan være utslagsgivende for en slik evig taushetsplikt.

Mens taushetsplikt etter forvaltningsloven normalt oppheves etter 60 år, skjer dette først etter 100 år for personlige opplysninger etter statistikkloven. For forretningsopplysninger fastsetter statistikkloven samme maksimumsgrense som forvaltningslovens 60 år, selv om forvaltningsloven § 13 a) nr. 3 ofte medfører at forretningshemmeligheter ikke lenger er taushetsbelagt lenge før maksimumsgrensen. Vi foreslår derfor at departementet titter nærmere på den danske arkivloven kapittel 6, der tidsrammen er satt til 20 år:

«Tilgængelighed til offentlige arkivalier

§ 22. Arkivenheder, der er skabt eller tilvejebragt af den offentlige forvaltning og domstolene, og som er afleveret til offentligt arkiv, er tilgængelige, når arkivenhederne er 20 år gamle, jf. dog §§ 23-28.

Stk. 2. Vedkommende myndighed træffer afgørelse i forbindelse med ansøgning om adgang til arkivalier, der er over 20 år gamle, men som ikke er afleveret til offentligt arkiv. Ansøgningen imødekommes, medmindre de hensyn, der er omtalt i §§ 23-27, foreligger.

§ 23. Arkivenheder, som indeholder oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold, er tilgængelige, når de er 75 år gamle.

Stk. 2. Den afleverende myndighed kan, hvor forholdene taler herfor, efter drøftelse med det modtagende arkiv, fastsætte en kortere eller længere tilgængelighedsfrist for arkivenheder, der er omfattet af stk. 1. Fastsættelse af kortere tilgængelighedsfrist end 75 år for materiale af den art, der er omfattet af lov om behandling af personoplysninger, kan dog kun finde sted efter indhentet udtalelse fra Datatilsynet, hvis materialet er afleveret fra myndigheder inden for den offentlige forvaltning, eller fra Domstolsstyrelsen, hvis materialet er afleveret fra retterne.

§ 24. Arkivenheder, som omfatter sager inden for strafferetsplejen, er tilgængelige, når de er 75 år gamle.

§ 25. Arkivenheder, som indeholder myndigheders brevveksling med sagkyndige til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres, er tilgængelige, når de er 50 år gamle, jf. dog § 23.»

7. Kort om statistisk konfidensialitet

Når det gjelder forslaget om at opplysninger ikke må offentliggjøres slik at de kan føres tilbake til identifiserbare personer eller enheter, har vi et veletablert system rundt hvordan statistiske og nøytrale opplysninger skal kunne gis ut, jf. Woxholth «Forvaltningsloven – kommentarutgave» s. 262 og Frihagen «Taushetsplikt etter forvaltningsloven» s. 97.

Det avgjørende for om et dokument som inneholder taushetsbelagte opplysninger kan gis ut i anonymisert form, er om muligheten for å knytte opplysningene til personen det gjelder derved reelt er fjernet. Poenget her er at alle kjennetegn som kan føre opplysningene tilbake til konkrete personer eller juridiske enheter, må fjernes. Det må vurderes konkret i den enkelte sak hvor lite utvalg som anses som nedre grense for anonymisering, jf. for eksempel Ot.prp. nr. 3 (1976-77) s. 146 og SOM-2010-1383.

Dessverre ser vi en praksis der taushetsplikten brukes som argument for å holde *generell informasjon* om for eksempel en kommunes aktivitet, hemmelig. Det er særlig utbredt at Statistisk sentralbyrå hemmeligholder informasjon om *hvor mange* personer som er omfattet av et eller annet tjenestetilbud i en kommune. Dette kalles gjerne «prikking»; hvis det er 1-3 eller 4 personer som mottar et tilbud i kommunen, blir informasjonen hemmeligholdt («prikket»).

Et eksempel er hvor mange barn som er omfattet av hjelpetiltak i barnevernet (kilde: <http://www.ssb.no/statbank/sq/10008224/>). Hvor mange av de 283 barna i Aremark som er omfattet av hjelpetiltak, har SSB forsøkt å holde hemmelig ved å «prikke» antallet. Vi vet da at det er under 5, og mer enn 0. Det er ikke mulig å føre noe argument for at denne prikkingen på noen måte ivaretar noen taushetsplikt, da denne ikke eksisterer for kommunens totale tilbud. Et vanlig argument er at man uten prikking vil kunne bruke informasjonen til å lete seg fram til *hvem* som i dette tilfellet er omfattet av barnevernet. Det er selvsagt akkurat like mulig om antallet er kjent. Det eneste dette hemmeligholdet fører til, er at særlig små kommuner i mange tilfeller slipper unna offentlighetens søkelys på sin virksomhet, fordi kjerneinformasjon om tjenesteleveranser forblir hemmelig. Dette er i høyeste grad relevant offentlig informasjon, og prikking på et så aggregert nivå som kommune må under enhver omstendighet opphøre.

Et annet eksempel er at SSB i stedet for å publisere korrekte data og i stedet for å prikke, publiserer bevisst *feil* tall. Dette har SSB selv beskrevet her: <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/om-avrunding-av-sma-tall-i-sysselsettingsstatistikkene>. Hvis det er 1 eller 2 sysselsatte i en næring i et område, vil SSB publisere dette som 0 eller 3 – begge deler er feil. Statistisk sentralbyrå henviser til personvernet. For det første er det uansett ikke en sensitiv personopplysning hvilken næring man er sysselsatt i. Dernest er det ikke slik at det er mulig å *identifisere* noen personer ved hjelp av aggregerte data på region- eller kommunenivå. Hvis det er 1 bonde i kommunen, og man kjenner en bonde, kan man ved hjelp av informasjonen slutte at det *ikke er andre bønder* i kommunen. Det er imidlertid noe helt annet enn å hevde at man ivaretar personvernet overfor denne ene bonden, ved å publisere gale data om hvorvidt det finnes 1 bonde eller 2 bønder i kommunen (ettersom SSB bare retter 1 og 2 til 0 og 3).

Det er åpenbart at en statistikklov må gi Statistisk sentralbyrå anledning til å samle inn statistikk på tross av at opplysningene *i noen tilfeller* vil være omfattet av taushetsplikt. Men å bruke taushetsplikt som argument for å hemmeligholde vesentlig styringsinformasjon er svært langt unna de hensynene som taushetsplikten *reelt* er ment for.

Med vennlig hilsen

Norsk Presseforbund



Kristine Foss
juridisk rådgiver

Norsk Journalistlag



Ina Lindahl Nyrud
advokat

Norsk Redaktørforening



Arne Jensen
generalsekretær