

Finansdepartementet

https://svar.regjeringen.no/nb/registrer_horingsuttalelse/H2594975/

Oslo, 25.06.2018

Høringsuttalelse NOU 2018:7 Statistikklovutvalget

Vi viser til høringsbrev av 23.mars 2018 og takker for muligheten til å gi vårt høringsinnspill til NOU 2018:7 Ny lov om offisiell statistikk og Statistisk sentralbyrå. Vi viser også til brev av 17.08.2017 til lovutvalget fra UHR og FFA.

Vi tar i det følgende utgangspunkt i departementets poengteringer i høringsbrevet med tillegg for noen øvrige momenter vi mener bør vektlegges.

1. Et nasjonalt flerårig program for offisiell statistikk

FFA støtter forslaget om å etablere et nasjonalt flerårig statistikkprogram for å styrke samordning og bedre utnyttelse av data, samt arbeidsdeling mellom myndigheter i arbeidet med offentlig statistikk. Det støttes at samordningsorganet Statistikkrådet ledes av SSB og gis ansvar for at kvalitetskravene til offisiell statistikk oppfylles.

FFA er opptatt av at brukerperspektivet i SSB forsterkes. Vi vil i den sammenheng foreslå at det vurderes om Statistikkrådet, i tillegg til de 25 statistikkprodusenter og registreiere som deltar, bør suppleres med representanter fra Forskningsrådet og ev andre som representerer brukermiljø.

2. Statistikk bør i større grad gjøres tilgjengelig for analyseformål utenfor byrået

FFA støtter utvalgets forslag om at spesielt forskningsinstitusjoner med dokumentert evne til å håndtere data på en sikker måte bør få lettere, enklere og billigere tilgang til data. Utvalgets forslag er i kjernen av de momentene som FFA og UHR tok opp med lovutvalget underveis i deres arbeid. Tilgjengeligheten til data til forskning må forbedres vesentlig, både når det gjelder prising, saksbehandlingstid og transparens i kriterier for å vurdere tilgang og bruk av data. Prissettingen må bli mer transparent.

Utvalgets forslag om også å ta i bruk ny teknologi for å bedre tilgang til anonyme opplysninger, er viktig og allerede i gang i SSB. Vi understreker imidlertid sterkt at tilgang til anonymiserte data ved bruk av ny teknologi og anonymiserende grensesnitt (RAIRD/Microdata.no) ikke løser mange av dagens behov for utlevering av mikrodata som er indirekte identifiserbare (koplede mikrodata, data som koples på forskningsinstitusjonenes egne data m.v). Det er derfor svært viktig at utvalgets forslag om lettere, enklere og billigere tilgang til data også må omfatte slike indirekte identifiserbare data. Innsatsen for å tilgjengeliggjøre data gjennom anonymiserende grensesnitt (microdata.no) må derfor ikke fortrenge eller settes opp mot arbeidet med å tilgjengeliggjøre indirekte identifiserbare data utlevert på «tradisjonell måte».

En viktig del av arbeidet med enklere tilgang til data er å redusere antallet og overlappet mellom ulike instanser som skal vurdere behandlingsgrunnlaget for utlevering av data. FFA mener loven, og annet tilgrensende lovverk, bør utformes slik at dette målet nås.

FFA støtter også at anonymiserte data innsamlet av det offentlige, bør gjøres tilgjengelig for flere brukere enn forskning og offentlig forvaltning. Utvalget slår fast (s.95) at *"I henhold til dagens statistikklov har det ikke vært gitt tilgang til data for kommersiell bruk. Det bør i en ny lov være mulig for andre private aktører enn forskningsinstitusjoner å få tilgang til data for statistiske og analytiske formål. Det krever at det kan gis tilstrekkelig sikkerhet for at opplysningene ikke kommer på avveie. Det vil i hovedsak være snakk om anonymiserte data. Dersom private aktører har nødvendig hjemmelsgrunnlag og søker om tilgang til identifiserbare data, bør tilgang gis bare dersom det er mulig å ilegge og følge opp sanksjoner hvis vilkårene for tilgang brytes."*

FFA mener at dette er riktig utvikling. Det bør i en ny lov være mulig for andre private aktører enn forskningsinstitusjoner å få tilgang til data for statistiske og analytiske formål. FFA støtter utvalgets syn om at dette krever at det kan gis tilstrekkelig sikkerhet for at opplysningene ikke kommer på avveie. FFA støtter også utvalgets syn om at dersom private aktører har nødvendig hjemmelsgrunnlag og søker om tilgang til identifiserbare data, bør tilgang gis, men bare dersom det er mulig å ilegge og følge opp sanksjoner hvis vilkårene for tilgang brytes.

Det er viktig at offentlig sektor har en overordnet, helhetlig og prinsipiell holdning til tilgang til offentlige data. Lokale tilpasninger bør reduseres til et minimum. Norges befolkning er verdens mest digitaliserte. Det medfører høye forventninger om medvirkning, automatisering og smidighet i offentlig tjenesteyting. Samtidig preges offentlig forvaltning fremdeles av lite tverrgående samhandling, og kompleksiteten i virksomhetene med over 820.000 ansatte speiles over på brukerne. For å modernisere offentlig tjenesteyting og utvikle smarte offentlige tjenester, kreves tilgang på data og fellesressurser. Åpne data er fundamentet i slik tjenesteyting. Der hvor innbyggere, forskere, offentlige etater og næringsliv i dag må bruke ressurser på å navigere i kompliserte strukturer, kan åpne data snu dette på hodet og muliggjøre reell brukerretting gjennom smidig deling av data internt i det offentlige og med privat næringsliv der det handler om anonyme og ikke-sensitive data.

Samtidig oppleves tilgangen til data fra Statistisk Sentralbyrå som langsam og uforutsigbar. Hovedregelen bør være at anonyme og ikke-sensitive data er åpent tilgjengelige. Vurderinger bør omfatte begrunnelser for hvorfor data ev ikke kan deles. Sett i lys av en slik hovedregel, mener FFA at utvalget ikke går langt nok. Et hovedprinsipp om åpne tilgjengelige data burde vært trukket opp.

Klageinstans

FFA støtter utvalgets forslag om at «det bør gis anledning til å påklage avslag til overordnet departementet, slik at vurderingene kan kvalitetssikres i to ledd.» I dag er det SSB som avgjør søknader om tilgang til data og søknader om lagring av anonyme datasett. Mange forskningsmiljøer opplever at det er for stor grad av vilkårlighet i disse avgjørelsene fra SSB. En slik klageinstans er også begrunnet i prinsipielle forhold: Som SSB har understreket i møte med FFA og UHR er praktiseringen av regelverk knyttet til hva som er anonymt, nødvendigvis et dynamisk og skjønnspreget rettsområde. Økende datakraft og nye muligheter for å søke opp, hente ned og kople data fra ulike kilder og systematisere disse, gjør at forståelsen av hva som er anonyme data endres over tid. Når rettsområdet er dynamisk og skjønnspreget er det særskilt viktig at det finnes muligheter til å påklage avgjørelser.

Utvalgsundersøkelser

FFAs støtter utvalgets forslag om at SSB fortsatt skal bidra med å trekke representative utvalg av for eksempel personer, husholdninger eller virksomheter til bruk i utvalgsundersøkelser i forskningssammenheng, og formidle kontakt mellom dem som samtykker til å delta, og ansvarlig institusjon. Dette er svært viktige tjenester. Data som hentes inn av SSB på oppdrag fra

forskningsmiljøene på denne måten skal ofte påkoples registerdata fra SSB i tillegg. FFAs medlemsinstitusjoner opplever at kapasiteten til dette arbeidet periodevis har vært svært begrenset, og det har vært store forsinkelser i avtalte leveranser, uten at det er gitt særskilte begrunnelser. FFA mener derfor loven bør åpne muligheter til å sette maksimale leveransetider for slike tjenester som SSB har monopol på (eksempelvis i forskrift), og loven bør gi mulighet for sanksjoner dersom SSB ikke overholder inngåtte avtaler.

3. SSB og andre statistikkprodusenter må sikres faglige uavhengighet

Faglig uavhengighet i SSB og andre statistikkprodusenter innebærer iflg utvalget uavhengighet i valg av metode for utførelse av oppgavene, mens departementer avgjør hvilke oppgaver som skal utføres.

FFA mener at faglig uavhengighet påvirkes også av organisasjon- og styringsmodell. Vi går ikke inn i den grunnleggende diskusjonen om SSBs uavhengighet, men mener at organisering av forsknings- og analysearbeidet bør utredes videre, jfr pkt 5.

4. Dagens styre i SSB erstattes med et råd

FFA støtter utvalgets forslag om å understøtte ledelsen av Statistisk Sentralbyrå ved å opprette et råd som erstatter deler av de funksjonene dagens styre har hatt. Rådene som gis skal ikke være bindende for ledelsen og skal være kjent for offentligheten. Utvalget påpeker at rådet bør ha særlig stor forståelse for Statistisk sentralbyrås samfunnsoppdrag og kan bygge på erfaring fra forvaltningen, politikk eller organisasjon.

FFA mener styrket brukerorientering i SSB er viktig. FFA mener forskningsmiljøene er viktige brukergrupper som bør være representert i rådet. Rådet skal også ha en ombudsfunksjon. FFA støtter utvalgets uttalelse der det heter "*For ombudsfunksjonen er det viktig at medlemmene i rådet representerer brede samfunnsinteresser, gjerne med erfaring som brukere av byråets statistikk og analyser*" (kap 11. 5.4). FFA ser denne uttalelsen som et ytterligere argument for å sikre forskningsinstitutter og næringsliv representasjon i rådet.

5. Forskning og analyse som en del av SSB eller utskilt til egen institusjon

Utvalget foreslår å videreføre dagens modell med forskning- og analyseoppgavene som en del av SSB, som alternativ til modell med overføring av disse oppgavene til en egen institusjon. Utvalgets begrunnelse ligger i faglig hensiktsmessighet med samorganisering.

FFA støtter utvalgets syn på at SSB må drive forskning og utvikling knyttet til statistiske metoder og statistikknære analyser, slik dette også foregår i andre land. FFA mener også at det er fordelene ved den særnorske ordningen der også forskning som primært utnytter mikrodata på samme måte som andre forskningsmiljøer er nært knyttet til statistikken. Bruken av statistikk til forskning og analyse gjør det mulig å oppdage svakheter i statistikken, holde øye med brukerbehovene, og kan bidra til videreutvikling av statistikken gjennom nær kopling mellom forskerkompetansen og statistikk-kompetansen.

FFA ser også verdien av at SSB utvikler og vedlikeholder makroøkonomiske modeller der kvaliteten vil være avhengig av at høyt nivå innenfor forskning og analyse.

FFA mener likevel at dagens modell er prinsipielt utfordrende, da SSB både forvalter fellesgodet som ligger i statistikk, datagrunnlag og modellutvikling, og samtidig utfører oppdragsforskning på de samme data i et marked.

Utvalget påpeker da også at "*Statistisk sentralbyrås ledelse må beslutte hvilken forskning som er hensiktsmessig, og hvor stort omfang den bør ha. Det må imidlertid være en forutsetning at denne forskningen begrenses til det som understøtter kjerneoppgavene, enten det gjelder statistikkproduksjon eller politikkanalyser; det bør ikke være et selvstendig mål å drive et rent forskningsinstitutt.*" (s.115) og videre: "*Det kreves også stor aktsomhet dersom Statistisk sentralbyrå*

er i konkurranse med andre virksomheter som kan levere tilsvarende anvendt forskning. Statistisk sentralbyrås forskere må ikke gis en særlig tilgang til data, jf. kapittel 10.7. En tilgrensende problemstilling er at omfanget av forskning i Statistisk sentralbyrå vil ha betydning for andre forskningsmiljøer i Norge. Dersom Statistisk sentralbyrå forsker på et felt, kan det redusere omfanget av tilsvarende forskning andre steder. Det kan være uheldig, dersom konsekvensen blir at norsk samfunnsforskning spres på for mange institusjoner, og man ender med fagmiljøer som er små og fragmenterte." (s.116)

Dette er en klassisk problemstilling hvor statlig forvaltning også driver virksomhet i et marked, med de utfordringer det gir mht krysssubsidierting, åpenhet og konkurranse på like vilkår og tapt verdiskapingspotensiale. Innenfor dagens organisering, heter det at "*Byrået skal fortrinnsvis bare ta oppdrag hvor de er eneste mulige leverandør og hvor oppdragene bidrar til statistikkproduksjonen.*" (s.136).

FFAs medlemsinstitusjoner som hyppig møter SSB i oppdragsmarkedet erfarer at dette ikke er tilfelle i dag, men at SSB deltar aktivt i oppdragsmarkedet også på områder der andre miljøer har like god kompetanse, men der miljøene utenfor SSB kan oppleve å ha en konkurranseulempa i form av dårligere tilgang til data. Utvalget påpeker at *«Bevisst eller ubevisst kan Statistisk sentralbyrå fordelsbehandle egne forskere når det gjelder tilgang til data og slik styrke sin egen konkurranseposisjon, til skade for den samlede forsknings-, analyse- og utredningsvirksomheten i samfunnet.»* Det er avgjørende at SSB ikke diskriminerer mellom interne og eksterne brukere av SSBs data. Dataleveranser i slike oppdragsprosjekter er som oftest tidskritiske, fordi prosjektene er knyttet opp til arbeid med meldinger, NOUer o.l. FFA kan ikke se at utvalget sier noe konkret om hvordan man kan sikre at eksterne brukere av data ikke diskrimineres når det gjelder tilgang og tidsbruk i leveranser av data. Dette bør utredes og konkretiseres videre.

FFA mener derfor at også den alternative modellen med overføring av forsknings- og analyseoppgavene til en egen institusjon, bør utredes videre. Vi er enige med utvalget i at i denne modellen, må det også sikres tilstrekkelig faglig uavhengighet, slik at tilliten til analysene ikke svekkes. Utvalget foreslår at en slik institusjon sidestilles med SSB og underlegges Finansdepartementet. En alternativ tilnærming til dette vil være å legge forsknings- og analyseoppgavene til ett eller flere selvstendige forskningsinstitutter, gjerne ett eller flere av de eksisterende forskningsinstituttene. Innenfor andre samfunnsområder, som naturvitenskapelig anvendt forskning, er slik utskilling fra departement og direktorat gjort tidligere og med stort hell. Forskningsmiljøene er markedsekspontert og leverer samtidig langsiktig forskning til departement og direktorat som forvaltningsstøtte.

6. Oppheving av taushetsplikt

Utvalget foreslår i avsnitt 8.8.2, s. 86, å fjerne regelen om at taushetsplikten for data innsamlet til statistiske formål oppheves for virksomhetsopplysninger etter 60 år og personopplysninger etter 100 år, slik det er nå. Norge har i dag strengere regler enn våre naboland. Ved å fjerne opphevingen av taushetsplikten vil en gjøre norske regler vesentlig strengere enn i våre naboland. Det er vanskelig å finne argumenter for en evigvarende taushetsplikt, f.eks. gjelder ikke personvernet for avdøde personer. Det er mulig å gjøre begrensninger på oppheving av taushetsplikt, f.eks. begrense til helsedata som har betydning for nålevende eller overlate det til SSBs og Arkivverkets skjønn. De har lang erfaring med dette. Det vil være en meget liten andel av de aktuelle dataene som da vil beholde taushetsplikten utover 60 og 100 årsgrensen.

Disse dataene er viktige i en rekke forskningsprosjekter, men det forutsetter at de kan gjenbrukes i en rekke prosjekter av ulike forskere som bearbeider dem videre. I mange historiske studier er identifisering av personer med navn og fødselsdata helt nødvendig i bearbeidingen før analyse. I praksis vil forslaget gjøre at dataene ikke blir tilgjengelige for forskning. Dette er en erfaring fra mange prosjekter i ulike fagområder der data bare er tilgjengelig for enkeltforskere i korte tidsperioder. Dette gjelder f.eks. historisk befolkningsregister som utvalget selv nevner. Dette prosjektet er støttet fra Forskningsrådet infrastrukturprogram og skal brukes av et stort antall

forskere innen en rekke fagområder. Dette vil ikke være mulig om hvert enkelt prosjekt må søke om tilgang. Utvalget argumenterer ellers for at data skal bli mer tilgjengelig. Dette forslaget strider derfor mot et av hovedprinsippene til utvalget.

7. Statistikkloven og personvernregelverket

FFA mener hensynet til personvern er svært viktig. Dette er godt ivaretatt av det nye personvernregelverket (GDPR) som også setter forsvarlige rammer for forskning. FFA mener det er svært viktig at Statistikkloven må utformes slik at den ikke innskrenker muligheten for forskningsinstitusjonene til å bruke persondata ytterligere, utover de begrensningene som er gitt i GDPR/personopplysningsloven.

Videre mener FFA at det fortsatt skal være sterkere vern av personopplysninger enn av virksomhetsopplysninger (som i dagens §2-6). Virksomheter omfattes ikke av personopplysningsloven. FFA er uenig i utvalgets forslag om å likebehandle virksomheter med personer i ny §3-6. Virksomheter trenger ikke like strengt vern som personer, og en innstramning vil virke negativt på mulighetene for å få fram forskning og kunnskapsgrunnlag for offentlig politikk som er avhengig av virksomhetsdata.

Vennlig hilsen



Lars Holden
Styreleder FFA

Agnes Landstad
Daglig leder FFA