

STATISTISK SENTRALBYRÅ
Postboks 2633 St. Hanshaugen
0131 OSLO

Deres referanse
22/993

Vår referanse
22/03622-15

Dato
26.04.2023

Vedtak om forbud mot behandling av personopplysninger

Datatilsynet viser til vår kontrollsak knyttet til Statistisk sentralbyrås vedtak om opplysningsplikt i form av utlevering av bongdata for fire dagligvareaktører.

Statistisk sentralbyrå (heretter SSB) har ved sine vedtak pålagt de fire aktørene å overføre bongdata for kundenes varetransaksjoner. De fire aktørene er NorgesGruppen ASA, Coop Norge AS, Rema 1000 AS og Bunnpriskjeden.

1. Vedtak

I medhold av personvernforordningen artikkel 58 nr. 2 bokstav f har Datatilsynet i dag fattet følgende vedtak:

Datatilsynet nedlegger forbud mot å behandle bongdata på grunnlag av vedtak om opplysningsplikt fattet av SSB. Det foreligger ikke tilstrekkelig supplerende rettslig grunnlag for behandlingen, jf. personvernforordningen artikkel 6 nr. 3.

2. Saksgangen

Datatilsynet ble kjent med saken gjennom henvendelser fra NorgesGruppen ASA og betalingsformidleren Nets Branch Norway i mai 2022.

Datatilsynet har også mottatt flere klager og henvendelser fra private i denne saken.

Vi sendte krav om redegjørelse til SSB den 02.06.2022. SSB besvarte våre spørsmål i brev av 13.06.2022.

Den 29.08.2022 ble det avholdt møte mellom Datatilsynet og SSB i sakens anledning. Møtet ble referatført. Utkast til referat ble sendt til SSB den 01.09.2022, og SSB kom med kommentarer til referatet den 07.09.2022. Endelig referat ble sendt til SSB den 21.09.2022.

Datatilsynet har også mottatt kopi av korrespondanse knyttet til NorgesGruppen ASA og Coop Norge AS' klager på SSBs vedtak om utlevering av bongdata. Etter det vi er kjent med, er klagen fremdeles under behandling hos Finansdepartementet som klageorgan.

I brev av 29.11.2022 varslet vi SSB om vedtak om forbud mot behandling av personopplysninger i form av bongdata. SSB har kommentert varselet i brev datert 23.01.2023, vedlagt en juridisk vurdering fra Advokatfirmaet Schjødt AS. Vi har innarbeidet kommentarene i vedtaket der det anses relevant.

3. Nærmere om SSBs planlagte behandling av bongdata

3.1 SSBs vedtak om opplysningsplikt

I vedtakene om opplysningsplikt overfor dagligvareaktørene angir SSB at bongdata fra dagligvarehandelen er vurdert å ha stor nytte for produksjon av offisiell statistikk som er viktig for samfunnet. SSB vil produsere statistikk om forbruk i norske husholdninger og ny statistikk om kosthold.

Videre fremgår det av vedtakene at dataene vil bli brukt til å utrede om konsumprisindeksen og varehandelsstatistikken kan ha bongdata som datagrunnlag.

SSB vil også teste og utvikle nye metoder for i enda større grad å sikre konfidensialitet i statistikkproduksjonen.

Bongdataene vil blant annet inneholde:

- varenavn
- pris per vare
- totalsum på kvittering
- betalingsmåte
- beløp per betalingsmåte
- start- og sluttid for handel
- identifikator på retur
- identifikator på avsluttet handel
- identifikator på salg/tilbud

Eventuelle kundelojalitetsnumre skal ikke rapporteres.

Bongdataene skal rapporteres som strømmede data fra kassasystemene, slik at SSB mottar dataene kontinuerlig.

NorgesGruppen ASA og Coop Norge AS har påklaget vedtakene om opplysningsplikt. SSB har opprettholdt sine vedtak og oversendte den 04.10.2022 klagen til Finansdepartementet for klagebehandling.

3.2 SSBs redegjørelser til Datatilsynet

3.2.1 Formålsangivelse

I redegjørelsen fra SSB datert 13.06.2022 fremgår det at SSB anser utvikling, utarbeidelse og formidling av offisiell statistikk som ett behandlingsformål, slik oppgavene er nedfelt i statistikkloven.

Denne tolkningen fremgår av lovforarbeidene, Prop. 72 LS (2018-2019), i merknadene til formålsbestemmelsen i § 1 og til § 17 om SSBs oppgaver. Her er utvikling, utarbeidelse og formidling av offisiell statistikk omtalt som ett hovedformål og én hovedoppgave. Også i NOU 2018: 7 *Ny lov om offisiell statistikk og Statistisk sentralbyrå* fremgår det i punkt 10.4 at: «Metodeutvikling er en integrert del av arbeidet med å produsere statistikk».

SSB påpeker dog at nødvendighetsvurderingen og resultatet av en konkret dataminimering vil kunne slå ut ulikt avhengig av om formålet er utvikling eller utarbeidelse av løpende statistikk.

I brevet av 23.01.2023 fremgår det at SSB likevel har vurdert det samlede databehovet under ett (utvikling, utarbeidelse og formidling av offisiell forbruks- og kostholdsstatistikk) og lagt opp til én datainnsamling i stedet for å hente inn flere nesten like, parallelle datasett. Bakgrunnen er at SSB mener at det er tale om ett formål med flere statistikkprodukter og tilhørende utviklingsarbeid.

3.2.2 Vurdering av personverninngrepet

I brevet av 23.01.2023, fremgår det at SSB mener personverninngrepet er forholdsmessig og forsvarlig ut fra formålet med behandlingen, den begrensede innsamlingsperioden og tiltakene som er etablert for å redusere personvernulempene. SSB har lagt avgjørende vekt på formålet med behandlingen og tiltakene som er iverksatt.

SSB viser også til at det var personvernombudet som anbefalte å gjøre vedtaket om opplysningsplikt tidsbegrenset til perioden 2022 – 2023. En viktig del av metodearbeidet i toårsperioden er beskrevet til å være vurdering og konkretisering av dataminimerende tiltak både i forkant og etterkant av innsamlingen, uten at kvaliteten på statistikkproduktene vil reduseres. Aktuelle tiltak kan være periodisk datainnhenting, ulike former for utvalg og lagringsbegrensninger.

3.2.3 Kvalitetskrav

SSB viser i brevet av 23.01.2023 til kvalitetskravene i statistikkloven § 5, som svarer til kravene i europaparlaments- og rådsforordning (EU) 223/2009. Overholdelse av kvalitetskravene forutsetter data av et visst innhold og omfang.

I statistikkloven § 5 fremgår det blant annet at statistikk skal være «relevant, nøyaktig, aktuell, punktlig, tilgjengelig og klar, sammenlignbar og sammenhengende».

SSB peker på bongdata som et eksempel på en datakilde som har et stort potensial til å øke kvaliteten på flere statistikker.

3.2.4 Forbruksstatistikk

SSB har redegjort for hva man ønsker å oppnå gjennom å bruke bongdata til å produsere forbruksstatistikk.

Ifølge SSB, vil bongdata forbedre kvaliteten på forbruksstatistikken. Bongdataene vil kobles til selvrapporterte innkjøp (på grunnlag av samtykke), og man vil kunne korrigere for målefeil i selvrapporteringen. Sammenligningen vil gi grunnlag for å supplere statistikken med forbedrede usikkerhetsestimater.

Statistikkproduksjonen vil også kunne effektiviseres ved at dagligvarekjøpene klassifiseres automatisk. Metodene for automatisk klassifisering er utviklet med testbongdata fra 2018. Dette har betydning for kvaliteten på statistikken, men i tillegg vil det ha stor betydning for ressursbruken som går med til å utarbeide statistikken. Videre kan statistikken over dagligvareforbruket brytes ned på langt flere nivåer enn det som har vært mulig tidligere.

I tillegg vil SSB kunne få verdifull kunnskap om de ulike datakildenes styrker og svakheter, slik at man kan videreutvikle metodene for å estimere usikkerhet og justere for skjevheter. Dette er en av flere mulige analyser som igjen kan gi grunnlag for dataminimering i fremtidig statistikkproduksjon.

3.2.5 Kostholdsstatistikk

SSB har siden begynnelsen av 2020 utredet mulighetene for å utarbeide ny kostholdstatistikk basert på informasjon om hvilke matvarer den norske befolkningen kjøper hos de største aktørene i dagligvaremarkedet. Arbeidet er gjennomført i tett samarbeid med blant annet Helsedirektoratet og de store dagligvarekjedene.

SSB planlegger å publisere offisiell kostholdstatistikk basert på informasjon om solgte matvarer fra dagligvarekjedene og informasjon om næringsinnhold i matvarer hentet fra andre kilder, basert på testbongdata fra 2018. Fra 2023 skal kostholdstatistikken utvikles videre med nye bongdata og informasjon fra andre datakilder, blant annet informasjon om husholdninger fra registre SSB allerede bruker i annen statistikkproduksjon.

Tilgang til all informasjon som dagligvarekjedene kan levere (såkalt fulltelling) er per i dag avgjørende for at SSB skal kunne produsere kostholdsstatistikk. Fullstendige data vil gi grunnlag for utviklingsarbeid som kan føre til fremtidig dataminimering. Dette arbeidet vil ikke kunne gjøres uten innhenting av data om alle kjøp, der man ser på forekomster i og variasjoner mellom mindre grupper. SSB anser det også som nødvendig å bruke fulltelling for å ivareta grunnleggende statistiske prinsipper som kvalitetsbevissthet, kostnadseffektivitet, relevans, nøyaktighet og pålitelighet.

3.3 Oppsummering av møtet mellom Datatilsynet og SSB

I møtet som ble avholdt i august 2022, redegjorde SSB for sitt mandat: Utvikle, utarbeide og formidle offisiell statistikk. Videre redegjorde SSB for at de, gjennom politiske føringer og oppdragsbrev, er pålagt å se etter og ta i bruk nye datakilder som grunnlag for statistikk, i tillegg til å utvikle nye metoder for statistikkproduksjon.

SSB redegjorde for sitt arbeid med forbruksstatistikk, det vil si statistikk over hva landets husholdninger bruker penger på. Siste undersøkelse ble gjort i 2012. SSB har hatt problemer med å få akseptabel datakvalitet ettersom undersøkelsen har vært basert på frivillig rapportering, med betydelig oppgavebyrde for deltakerne og stort frafall. Videre har Helsedirektoratet uttrykt et behov for kostholdsstatistikk som grunnlag for folkehelsearbeid, og SSB har et etablert samarbeid med dagligvarekjedene om å utvikle et datagrunnlag.

Strekkodedata samles allerede inn i dag fra blant annet dagligvarekjedene for bruk i konsumprisindeksen (KPI), men i aggregert format. Videre har SSB mottatt bongdata og banktransaksjonsdata i et utviklingsprosjekt der man undersøkte om bongdata lar seg bruke til det ønskede formålet – forbruks- og kostholdsstatistikk. Parallelt med innsamlingen av nye bongdata, vil SSB samle inn data gjennom egenrapporteringer, der forbrukerne blant annet kan skanne kvitteringer.

SSB beskrev nærmere den planlagte behandlingen av bongdata internt hos SSB. Varene som er kjøpt vil bli klassifisert i varegrupper. Videre vil forbrukerne bli klassifisert etter husholdningsstørrelse/-type (om lag 10 grupper totalt) og andre bakgrunnsvariabler, som husholdningens inntekt (gruppert), utdanningsnivå og region/landsdel. Dette forutsetter en kobling opp mot transaksjonsdata/kontonummer og deretter fødselsnummer.

All bruk av opplysninger, herunder kobling av bongdata mot banktransaksjonsdata og kontonummer, skjer med pseudonyme data, slik at den enkelte kvittering ikke kan kobles direkte mot en enkeltperson. Kvitteringene slik de mottas blir lagret i systemet som rådata, det vil si uten koblingen mot enkeltpersonene som har foretatt innkjøpene. Systemer for tilgangsstyring er etablert, og tilgangen til rådata er strengt regulert. I prinsippet er det imidlertid mulig å gjøre koblingen på nytt på et senere tidspunkt.

For den videre behandlingen av bongdataene internt i SSB, vil altså den enkelte transaksjon være aggregert opp på husholdningsgruppenivå. Slik behandlingen nå er planlagt og presentert, vil man ikke kunne følge en enkelthusholdning over tid – kun husholdningsgrupper. SSB har fokus på å fjerne dataene man ikke trenger så tidlig som mulig i prosessen. For publisering av offisiell statistikk gjelder et lovpålagt konfidensialitetskrav, det vil si at enkeltpersoner/-husholdninger verken direkte eller indirekte skal kunne identifiseres.

SSB planlegger en evaluering av løsningen i 2023, der blant annet dataenes detaljgrad, hyppighet og omfang vil bli vurdert.

3.4 Kost-nyttevurderingen

I statistikkloven § 10 femte ledd stilles det krav om at SSB gjør en kost-nyttevurdering før de beslutter å vedta pålegg om opplysningsplikt.

SSB har publisert kost-nyttevurderingen på sine nettsider.¹ Under vil vi oppsummere de delene av vurderingen som knytter seg til konsekvenser for de registrertes personvern.

SSB angir i sin vurdering at bongdata fra dagligvarekjedene ikke inneholder personopplysninger i seg selv. Gjennom koblinger til andre kilder vil bongdata likevel kunne knyttes til person. Ved å koble en bong til en betalingstransaksjon (en betaling med bankkort), kan varekjøp knyttes til person og husholdning via data fra Skatteetaten og Folkeregisteret. Koblingen til person vil kunne gjøres for mer enn 70 % av bongene.

SSB vurderer at bongdataene får karakter av å være sensitive personopplysninger når de knyttes til enkeltperson og husholdning. Det understrekes at bongdataene er særegne både på grunn av den store datamengden og fordi opplysningene ikke allerede finnes i offentlige registre. I tillegg vil SSB motta dataene i nær sanntid og med høy detaljgrad. De koblede dataene vil omfatte opplysninger om hvor og når den enkelte har handlet dagligvarer, og det vil fremkomme detaljerte opplysninger om hvilke varer og mengde varer man har handlet. Dette gjelder alle varekjøp hos de fire dagligvareaktørene som ikke er betalt kontant. Aktørene dekker til sammen 99 % av markedet.

SSB anerkjenner at den enkelte forbruker ikke kan forventes å være bevisst på at SSB vil bruke de elektroniske sporene fra løpende innkjøp, og viderekoble disse med personidentifiserende data, for å lage statistikk. SSB angir at det derfor er viktig at bongdataene blir behandlet med ekstra forsiktighet, og SSB vil gjennomføre ekstra tiltak for å ivareta personvernet og opplysningssikkerheten.

Personvernulempene skal avhjelpes gjennom de generelle sikringstiltakene som gjelder for all behandling av statistikkopplysninger. SSB skal sikre konfidensialitet i all formidling av statistikk. Videre er SSBs ansatte og oppdragstakere pålagt taushetsplikt, og SSB skal gjennomføre tiltak for å oppnå et tilfredsstillende sikkerhetsnivå. Dette innebærer blant annet å sørge for tilstrekkelig tilgangsstyring, logging og etterfølgende kontroll så vel som jevnlig risiko- og sårbarhetsanalyser og trusselsimuleringer.

SSB vil pseudonymisere personopplysningene ved mottak, og aggregeringer av data tilpasset det enkelte statistikkbehov vil være et viktig tiltak. En viktig del av utredningsarbeidet vil være rettet mot utvikling av nye metoder for dataminimering og personvern fremmende produksjonsprosesser ved behandling av denne type data.

Videre skal opplysningene kun benyttes til statistiske formål innenfor rammen av statistikkloven. Ifølge SSB, er statistisk bruk generelt sett et formål som har lav personvernrisiko.

I sin vurdering av om opplysningene er nødvendige og relevante, jf. prinsippet om dataminimering, angir SSB at ulike former for utvalg av bongdata sannsynligvis kunne vært tilstrekkelig for enkelte av de aktuelle statistikkformålene. Daglig rapportering av bongdata på

¹ <https://www.ssb.no/omssb/ssbs-virksomhet/kost-nyttevurdering/leveranse-av-bongdata-fra-dagligvarekjedene-rem-1000-norgesgruppen-coop-og-bunnpris>

varenivå vil imidlertid også muliggjøre mange former for utviklingsarbeid, både for nye statistikkprodukter og metoder for behandling av denne type data. Dette arbeidet vil ikke være mulig med utvalgsundersøkelser, aggregeringer eller mindre hyppige dataleveranser.

SSB vurderer at det ikke er forhold ved bongdataene som tilsier begrensninger i sekundærbruk.

3.5 Vurderingen av personvernkonsekvenser

Datatilsynet har mottatt to vurderinger av personvernkonsekvenser (DPIA) fra SSB, den ene datert 27.01.2021 og den andre fra perioden oktober 2021 til juni 2022.

Den første vurderingen knytter seg til det gjennomførte utviklingsprosjektet der man har testet ut bruk av bongdata, mens den andre vurderingen gjelder den planlagte behandlingen. Datatilsynet anser likevel flere av vurderingene i personvernkonsekvensvurderingen med dato 27.01.2021 som relevante for den planlagte bruken av bongdata.

På side 4 i vurderingen fra 27.01.2021 er det redegjort for hvorfor det er identifisert et behov for en slik personvernkonsekvensvurdering:

«Data fra dagligvarekjedene inneholder detaljert informasjon om hvilke varer som er kjøpt, lokasjon og tidspunkt. Banktransaksjonsdata inneholder alle kjøp med debetkort, av alle typer, i tillegg til lokasjon og tidspunkt for transaksjon. I disse to kildene kobles til bankkonto og bankkontoer, vil det være mulig å gjøre sammenstillinger slik at vi kan knytte enkeltpersoner til både tid, sted og hva disse kjøper av varer og tjenester. Potensialet for å kunne gjøre slike koblinger, tilsier at dataene vurderes å inneholde personidentifiserende og sensitive opplysninger, og de må behandles deretter».

Videre fremgår det på side 6 flg. at det vil bli samlet inn opplysninger om så å si samtlige dagligvarekjøp for hele den norske befolkning, og dataene skal lagres permanent. De registrerte kan heller ikke utøve sine rettigheter ettersom det er gjort unntak fra disse rettighetene i regelverket.

Når det gjelder hvordan behandlingen vil bli oppfattet fra den registrertes synsvinkel, fremgår det følgende på side 10 og 11:

«Dataene beskrevet i denne DPIA inneholder direkte identifiserbare personopplysninger. Det må antas at den registrerte opplever dette som inngripende og i utgangspunktet krenkende.

Det er snakk om store datamengder som gjelder opplysninger som ikke finnes i offentlige registre. Det gjør at de som opplysningene gjelder, hverken er forberedt eller har en forventning om at disse opplysningene samles og behandles hos en offentlig myndighet. Den registrerte er imidlertid kjent med at opplysningene registreres og er tilgjengelig for dagligvarekjedene.

Etter vår vurdering består personvern-ulempen av opplevd ubehag ved at en offentlig myndighet sitter på denne typen opplysninger som av mange oppfattes å tilhøre den private sfære. Tilsvarende kan det oppleves som en ulempe for næringsdrivende, blant annet basert på konkurransemessige vurderinger. Den personvern-messige ulempen øker ved sammenstilling av opplysningene med andre kilder. Kvitteringsdata for personer er planlagt koblet sammen med kontoeieropplysninger fra skatteetaten og transaksjonsdata fra banker, samt husholdningsregisteret.

Ulempene beskrevet overfor avhjelpes dels av generelle sikringstiltak som gjelder all behandling av statistikkopplysninger i SSB. I tillegg kommer SSBs spesielle sikringstiltak som er etablert for disse dataene spesielt. Det vektlegges også at formålet er utvikling av statistikk, at behandlingen er regulert i statistikkloven, og at opplysninger om den enkelte registrerte ikke skal behandles særskilt».

3.6 Juridisk vurdering fra SSB

SSB har oversendt en udatert vurdering utarbeidet av Advokatfirmaet Schjødt AS ved advokatene Eva Jarbekk og Inge Kristian Brodersen, med overskriften «De prinsipielle sidene ved innsamling av detaljert informasjon om enkeltborgere – forholdet til Grunnloven og EMK og kravet til forholdsmessighet». I vurderingen fremgår blant annet følgende:

«Selv om den lovfestede fullmaktshjemmel i statistikkloven § 10 ikke er vurdert å være i strid med grunnleggende menneskerettigheter, må også den konkrete bruken av hjemmelen vurderes i det enkelte tilfelle. SSB mener lovregulert formåls-/bruksbegrensning og de dataminimeringstiltak som er implementert i tilstrekkelig grad reduserer ulempen for den enkelte, slik at behandlingen vurderes å ikke være i strid med Grunnloven § 102 eller EMK art 8. Det vises her særskilt til det faktum at bongdata ikke på noe tidspunkt lagres eller behandles med personidentifiserende kjennetegn, at bongdata kun håndteres aggregert på gruppenivå (i realiteten en to-dimensjonal aggregering ved at bongdata aggregeres på ulike varegrupper og sammenstilles med husholdninger aggregert til ulike sosiososiale grupper). Resultatet av koblingen er anonym statistikk».

SSB mener etter dette at de etablerte tiltakene dataminimerings- og sikkerhetstiltak i tilstrekkelig grad ivaretar hensynet til både dagligvarekjedene og kundene. SSB ønsker likevel å videreutvikle nye metoder og verktøy som kan redusere personvernulempen ytterligere.

4. Relevante rettsregler

Datatilsynet fører kontroll med etterlevelsen av personvernregelverket, jf. personvernforordningen artikkel 57 og personopplysningsloven § 20.

Under vil vi redegjøre for de rettsreglene vi mener er relevante i den foreliggende saken.

4.2 Retten til personvern

4.2.1 Privatliv som menneskerettighet

Enhver har rett til vern av sitt privatliv. Dette er en rett som er beskyttet av Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) samt en grunnlovfestet rettighet. En sentral del av retten til privatliv er retten til vern av ens personopplysninger.

EMK er gjort til norsk rett gjennom menneskerettsloven av 1999. I EMK artikkel 8 nr. 1 fremgår det at «[e]nhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin korrespondanse».

Videre angir EMK artikkel 8 nr. 2 at inngrep i borgernes privatliv må være «i samsvar med loven». Inngrepet må være nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til viktige samfunnsmessige interesser.

Retten til privatliv er anerkjent som en sentral menneskerettighet ved å bli tatt inn i Grunnloven § 102, hvor det blant annet fremgår at «[e]nhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin kommunikasjon» og at «[s]tatens myndigheter skal sikre et vern om den personlige integritet».

Når det gjelder forholdet mellom menneskerettigheten privatliv og personvernregelverket, viser vi også til forarbeidene til personopplysningsloven, Prop. 56 LS (2017-2018), punkt 6.4. Her fremgår det på side 34:

«EMD har i sin praksis lagt til grunn at offentlig myndigheters lagring av personopplysninger som knytter seg til privatlivet i bestemmelsens forstand, utgjør et inngrep i retten etter EMK artikkel 8 nr. 1, se Amann mot Sveits 16.2.2000 [EMD-1995-27798] avsnitt 65 og S. og Marper mot Storbritannia 4.12.2008 [EMD-2004-30562] avsnitt 67».

At offentlige myndigheters innhenting og lagring av personopplysninger er et inngrep i seg selv er altså uomtvistelig og må ligge til grunn ved vurderingen av ethvert personverninngrep.

4.2.2 Legalitetsprinsippet

I et demokratisk samfunn er rettssikkerhet et helt sentralt fundament. Det er et grunnleggende prinsipp i et demokrati at staten ikke gjør inngrep overfor borgerne uten hjemmel. Dette kalles legalitetsprinsippet og er forankret i Grunnloven § 113, som presiserer at «[m]yndighetenes inngrep overfor den enkelte må ha grunnlag i lov». Som nevnt over, angir også EMK artikkel 8 nr. 2 at inngrep i borgernes privatliv krever tilstrekkelig hjemmel. Et slikt vern i form av hjemmel mot vilkårlige og uforutsigbare inngrep er en viktig rettssikkerhetsgaranti.

Kravet til hjemmelens klarhet skjerpes i takt med inngrepets størrelse.² De mest alvorlige inngrepene må ha hjemmel i lov fremfor forskrift eller forvaltningsvedtak. Ved vesentlige inngrep i borgernes rettssfære, må det fremgå klart av lovens ordlyd at inngrepet er omfattet av den aktuelle lovbestemmelsen. Forankring av personverninngrep i selve lovteksten skaper

² I personvernforordningen kommer dette til uttrykk gjennom artikkel 6 nr. 3, se punkt 4.6 under.

større forutsigbarhet for allmennheten, og lover vedtas gjennom en grundig demokratisk prosess der avveininger mellom den enkeltes personvern og statens behov for behandling av personopplysninger skal være gjort.

I Grunnloven § 113 ligger det videre en forutsetning om at inngrep overfor borgerne må være nødvendige for å oppfylle berettigede formål. Dette betyr at et inngrep i personvernet må ha en nytteverdi for samfunnet.

Kravene til rettslig regulering fremgår også av våre menneskerettslige forpliktelser etter Den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP), som er gjort til norsk rett gjennom menneskerettsloven fra 1999. I norsk rett legger man til grunn at nasjonal lovgivning er i tråd med våre internasjonale forpliktelser på menneskerettsområdet.

4.3 Prinsippet om dataminimering

De grunnleggende prinsippene for behandling av personopplysninger er angitt i personvernforordningen artikkel 5. Særlig sentralt for denne saken er prinsippet om dataminimering.

Prinsippet om dataminimering fremgår av personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav c, hvorefter personopplysninger skal være «adekvate, relevante og begrenset til det som er nødvendig for formålene de behandles for».

Etter prinsippet om dataminimering er det ikke tilstrekkelig at det er praktisk eller ønskelig å behandle personopplysninger; behandlingen må være *nødvendig* for at formålet kan nås. Kravet til nødvendighet vil naturlig nok skjerpes jo større personverninngrepet er.

I prinsippet om dataminimering ligger også en overordnet forutsetning om at behandlingen av personopplysninger bidrar til å oppnå et konkret formål. Formålsbeskrivelsen vil være det naturlige utgangspunktet for vurderinger av nytteverdien av en behandling. Jo mer inngripende tiltaket er, jo større krav stilles til formålsbeskrivelsen og en dokumentert nytteverdi av tiltaket.

4.4 Personopplysningsbegrepet

Begrepet personopplysning er definert i personvernforordningen artikkel 4 nr. 1 som

«enhver opplysning om en identifisert eller identifiserbar fysisk person («den registrerte»); en identifiserbar fysisk person er en person som direkte eller indirekte kan identifiseres, særlig ved hjelp av en identifikator, f.eks. et navn, et identifikasjonsnummer, lokaliseringsopplysninger, en nettidentifikator eller ett eller flere elementer som er spesifikke for nevnte fysiske persons fysiske, fysiologiske, genetiske, psykiske, økonomiske, kulturelle eller sosiale identitet».

I fortalepunkt 26 til forordningen fremgår det:

«Når det skal fastslås om en fysisk person er identifiserbar, bør det tas hensyn til alle midler som det med rimelighet kan tenkes at den behandlingsansvarlige eller en annen

person kan ta i bruk for å identifisere vedkommende direkte eller indirekte, f.eks. utpeking. For å fastslå om midler med rimelighet kan tenkes å bli tatt bruk for å identifisere den fysiske personen bør det tas hensyn til alle objektive faktorer, f.eks. kostnadene for og tiden som er nødvendig for å foreta identifikasjonen, idet det tas hensyn til teknologien som er tilgjengelig på behandlingstidspunktet, samt den teknologiske utvikling».

4.5 Rettslig grunnlag

4.5.1 Personvernforordningen

Enhver behandling av personopplysninger må ha et rettslig grunnlag for å være lovlig. Personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 gir en uttømmende oversikt over hvilke rettslige grunnlag (hjemler) som kan ligge til grunn for en behandling av personopplysninger – og dermed et inngrep i personvernet.

Artikkel 6 nr. 1 bokstav c (oppfyllelse av en rettslig forpliktelse) og e (utøvelse av offentlig myndighet eller utførelse av en oppgave i allmennhetens interesse) er de mest relevante bestemmelsene for tilfellene der offentlige myndigheter gjør inngrep i borgernes personvern.

Ved anvendelse av de ovennevnte hjemlene, må det finnes en tilleggshjemmel i nasjonal rett eller i EU-retten som pålegger offentlige myndigheter plikter eller oppgaver de skal utføre. Dette følger av personvernforordningen artikkel 6 nr. 3 og betegnes som et supplerende rettslig grunnlag.

4.5.2 Statistikkloven

SSBs oppgaver og myndighetsområde er regulert i statistikkloven med forskrift. SSBs adgang til å pålegge andre virksomheter å utlevere opplysninger til statistikkformål er regulert i statistikkloven § 10. Bestemmelsen lyder:

«1) Enhver skal uten hinder av taushetsplikt og etter pålegg fra Statistisk sentralbyrå gi opplysninger som er nødvendige for utvikling, utarbeiding eller formidling av offisiell statistikk. Plikten gjelder opplysninger om den opplysningspliktige og andre opplysninger som den opplysningspliktige har råderett over. Det kan settes en tidsfrist for å gi opplysninger. Taushetsplikt som nevnt i straffeprosessloven § 119 første og annet ledd og tvisteloven § 22-5 første ledd går foran opplysningsplikten etter første punktum.

(2) Statistisk sentralbyrå kan gi forskrift om opplysningsplikt og pålegge opplysningsplikt i enkelttilfeller.

(3) Opplysninger kan nektes utlevert etter første ledd når unntak er påkrevet av hensyn til nasjonale forsvars- og sikkerhetsinteresser eller politiets kriminalitetsbekjempende virksomhet.

(4) Statistisk sentralbyrå kan fastsette på hvilken måte opplysningene skal gis og hvilken dokumentasjon som skal følge med. Det kan ikke kreves vederlag for kostnader ved å oppfylle opplysningsplikten.

(5) Før Statistisk sentralbyrå beslutter å pålegge opplysningsplikt, skal det foreligge en vurdering av nytten ved å få inn opplysningene, veid opp mot omkostningene for den opplysningspliktige og hvor inngripende behandlingen anses å være for den opplysningene gjelder. Vurderingen skal offentliggjøres.

(6) Departementet kan gi forskrift om opplysningsplikt etter denne bestemmelsen, blant annet om begrensninger i opplysningsplikten».

I forarbeidene til statistikkloven, Prop. 72 LS (2018-2019), er forholdet til Grunnloven og EMK og retten til privatliv omtalt. Det fremgår i punkt 5.1.4.8 på side 41 og 42:

«Særreguleringen i personvernforordningen av behandling av personopplysninger til blant annet statistiske formål, se nedenfor, indikerer at denne typen behandling anses som lite inngripende.

Personvernforordningen artikkel 5 omhandler prinsippene for behandling av personopplysninger. Det følger av artikkel 5 nr. 1 bokstav b at viderebehandling av personopplysninger for arkiv-, forsknings- eller statistikkformål i samsvar med artikkel 89 nr. 1, skal anses som forenlig med innsamlingsformålet. Videre følger det av fortalepunkt 50 at den behandlingsansvarlige ikke trenger et nytt rettslig grunnlag for å viderebehandle personopplysninger for forenlige formål. Personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav c slår fast prinsippet om dataminimering, som innebærer at personopplysninger skal være adekvate, relevante og begrenset til det som er nødvendig for formålene de behandles for. Departementet viser til at personopplysningene som skal gis etter forslaget, er relevante og nødvendige for at Statistisk sentralbyrå skal kunne utvikle, utarbeide eller formidle statistikk som vil være omfattet av det nasjonale statistikkprogrammet.

(...)

Statistisk sentralbyrås innhenting av personopplysninger vil også utgjøre et inngrep i retten til privatliv etter Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8. Behandlingen er da bare tillatt dersom den har tilstrekkelig hjemmel, forfølger et legitimt formål og er forholdsmessig. For en generell omtale av disse kravene vises det til Prop.56 LS (2017–2018) punkt 6.4. Som det fremgår der, har Grunnloven § 102 klare likhetstrekk med EMK artikkel 8, og må tolkes i lys av denne, jf. Rt-2015-93. Det er ikke holdepunkter for at Grunnloven § 102 stiller strengere krav enn EMK artikkel 8 om rettsgrunnlag for behandling av personopplysninger. Statistisk sentralbyrå kan etter forslaget innhente en stor mengde personopplysninger. Etter departementets vurdering er dette nødvendig for at byrået skal kunne oppfylle samfunnsoppgaven med å utvikle, utarbeide og formidle offisiell statistikk. Dette er et legitimt formål. Statistisk sentralbyrå skal behandle opplysningene på en betryggende måte og bare til de formålene som er nevnt i lovforslaget § 10. Viderebehandling av opplysninger er omtalt i kapittel 6 og 7.2. Departementet viser også til omtalen i kapittel 4 av statistisk konfidensialitet, taushetsplikt og informasjonssikkerhet. På denne bakgrunn vurderer departementet forslaget til lovbestemmelse som forholdsmessig.

Etter departementets vurdering oppfyller forslaget kravene i Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8».

4.6 Krav til det supplerende rettslige grunnlaget

Personvernforordningen artikkel 6 nr. 3 inneholder flere krav til det supplerende rettsgrunnlaget. Det supplerende rettslige grunnlaget – enten det er en lovhjemmel, en forskrift eller et forvaltningsvedtak – må dermed oppfylle visse kriterier.

Etter artikkel 6 nr. 3, må det fremgå tydelig at behandlingen av personopplysninger er nødvendig for å utføre en allmennyttig oppgave eller utøve offentlig myndighet.

Videre kreves det at det supplerende rettsgrunnlaget skal «oppfylle et mål i allmennhetens interesse og stå i et rimelig forhold til det berettigede målet som søkes oppnådd». Det legges altså opp til en *proporsjonalitetsvurdering*, der inngrepet i personvernet skal stå i forhold til det samfunnsmessige godet som oppnås.

Fortalen til personvernforordningen gir i mange tilfeller veiledning til de konkrete bestemmelsene i forordningen, blant annet til artikkel 6 nr. 3.

Selv om et supplerende rettslig grunnlag ikke må være i lovs form, fremgår det av fortalepunkt 41 at rettsgrunnlaget bør være «tydelig og presist». Det står videre at anvendelsen av rettsgrunnlaget bør være forutsigbart for borgerne.

Kravene til det supplerende rettsgrunnlaget er omtalt av Justis- og beredskapsdepartementet i forarbeidene til personopplysningsloven, Prop. 56 LS (2017-2018). I punkt 6.3.2 fremgår det:

«Det følger av fortalepunkt 41 at «når det i denne forordning vises til et rettslig grunnlag eller et lovgivningsmessig tiltak, krever dette ikke nødvendigvis en regelverksakt vedtatt av et parlament». Etter departementets syn må det legges til grunn at i alle fall lov- og forskriftsbestemmelser kan utgjøre supplerende rettsgrunnlag. Departementet antar at også vedtak fattet i medhold av lov eller forskrift omfattes, ettersom det også i disse tilfellene foreligger et lov- eller forskriftsgrunnlag».

Dette nyanseres imidlertid i det følgende:

«Dersom behandlingen av personopplysninger utgjør et inngrep i retten til privatliv etter Grunnloven § 102 eller EMK artikkel 8, kan det imidlertid være nødvendig med et mer spesifikt rettslig grunnlag for behandlingen enn det ordlyden i forordningen kan tilsi. Det følger også uttrykkelig av fortalepunkt 41 at et rettslig grunnlag bør være «tydelig og presist, og anvendelsen av det bør være forutsigbar for personer som omfattes av det, i samsvar med rettspraksisen til Den europeiske unions domstol («Domstolen») og Den europeiske menneskerettighetsdomstol». Med andre ord må forordningens krav om supplerende rettsgrunnlag for behandlingen tolkes og anvendes i tråd med de menneskerettslige kravene til rettsgrunnlag for inngrep i retten til privatliv. Dette innebærer at det må foretas en nærmere vurdering av rettsgrunnlaget og behandlingen, hvor det blant annet må legges vekt på hvor inngripende

behandlingen er. Etter omstendighetene kan utfallet av en slik vurdering bli at det kreves et mer spesifikt grunnlag enn det som kan synes å være minimumskravene etter ordlyden i forordningen».

I punkt 6.4 i forarbeidene fremgår det også:

«Samtidig er det ikke tvilsomt at forordningens generelle regler, eventuelt i kombinasjon med et supplerende rettsgrunnlag som bare oppfyller minimumskravene etter ordlyden i artikkel 6 nr. 3, ikke alltid vil gi tilstrekkelig spesifikt rettsgrunnlag eller nødvendige garantier i tråd med Grunnloven og EMK. Det blir da nødvendig å utforme mer spesifikke rettsgrunnlag og ytterligere garantier i nasjonal rett, og det vil i mange tilfeller være nødvendig med uttrykkelig hjemmel i særlovgivning. Forordningen må med andre ord tolkes og anvendes i lys av Grunnloven og EMK.

(...) Kravene i Grunnloven og EMK om rettsgrunnlag for inngrep i privatlivet kan etter omstendighetene innebære at det supplerende rettsgrunnlaget må inneholde slike mer spesifikke bestemmelser som artikkel 6 nr. 2 og 3 åpner for. Hva som kreves av det supplerende rettsgrunnlaget, kan ikke besvares generelt, men må avgjøres etter en konkret vurdering».

EU-domstolen uttaler følgende i sak C-175/20 i avsnitt 83:

«I denne henseende bemærkes ikke desto mindre, at den lovgivning, som danner grundlag for behandlingen, for at opfylde det krav om proportionalitet, som artikkel 5, stk. 1, litra c) (...) er udtryk for (...), skal fastsætte klare og præcise regler, der regulerer rækkevidden og anvendelsen af den omhandlede foranstaltning, og som opstiller mindstekrav, således at de personer, hvis personoplysninger er berørt, råder over tilstrækkelige garantier, der gør det muligt effektivt at beskytte disse oplysninger mod risikoen for misbrug. Denne lovgivning skal være retligt bindende i national ret og navnlig angive, under hvilke omstændigheder og på hvilke betingelser der kan vedtages en foranstaltning om behandling af sådanne oplysninger, hvorved det sikres, at indgrebet begrænses til det strengt nødvendige».

For Norge som EØS-medlem er EU-domstolens praksis ikke direkte bindende. Rettspraksis fra EU-domstolen vil likevel ha betydning på personvernområdet ettersom det er en grunnleggende forutsetning at personvernforordningens regler forstås og praktiseres likt i hele EU/EØS.

5. Datatilsynets sanksjonsmyndighet

Datatilsynets myndighet til å ilegge administrative sanksjoner er regulert i personvernforordningen artikkel 58. I artikkel 58 nr. 2 fremgår det hvilke korrigerende tiltak tilsynet kan vedta.

De relevante delene av bestemmelsen lyder:

«2. Hver tilsynsmyndighet skal ha myndighet til å beslutte følgende korrigerende tiltak:

- a. utstede advarsler til en behandlingsansvarlig eller databehandler om at de planlagte behandlingsaktivitetene sannsynligvis er i strid med bestemmelsene i denne forordning, (...)
- d. pålegge den behandlingsansvarlige eller databehandleren å sørge for at behandlingsaktivitetene skjer i samsvar med bestemmelsene i denne forordning og, dersom det er relevant, på en bestemt måte og innen en bestemt frist, (...)
- f. innføre en midlertidig eller varig begrensning av, herunder et forbud mot, behandling».

6. Datatilsynets vurdering

6.1 Vurdering av personverninngrepets størrelse

Dersom det skal gjøres inngrep i personvernet, er det et krav etter både våre menneskerettslige forpliktelser under EMK, Grunnloven og personvernregelverket at det gjøres en grundig vurdering av forholdsmessigheten ved tiltaket som utgjør inngrepet. Ulempene for innbyggerne ved at personopplysninger om dem samles inn må veies opp mot myndighetens behov for personidentifiserende data for å yte innbyggertjenester og ivareta sine oppgaver.

Vi understreker igjen at et personverninngrep skjer allerede ved selve innsamlingen av personopplysninger og ikke først når opplysningene behandles videre. Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) har i sakene Amann mot Sveits (sak 1995-27798) og S. og Marper mot Storbritannia (sak 2004-30562) slått tydelig fast at stater gjør inngrep overfor borgerne allerede ved innsamling av personopplysninger som sådan.³

I tilsvaret til varselet om vedtak og i dialog med oss, har SSB anført at Datatilsynet tar feil når vi betegner SSB som «staten». Til det ønsker vi å bemerke at SSB er en offentlig myndighet, finansiert gjennom statsbudsjettet. Selv om SSB er et uavhengig organ, er SSB likevel en del av statsapparatet. Etter vårt syn, er det ingen tvil om at SSB faller inn under begrepet «staten», selv om det begrepet kanskje er upresist. Bruken av begrepet «staten» har uansett ikke hatt betydning for våre vurderinger i saken.

Datatilsynet anerkjenner samfunnsnyttene av forbruks- og kostholdsstatistikk. For eksempel ligger kostholdsstatistikk til grunn for nasjonalt folkehelsearbeid. Vi ser at data med samme kvalitet ikke kan innhentes fra andre kilder, for eksempel forbrukerne selv. Statistikk på et område som dette er utvilsomt et legitimt og samfunnsnyttig formål.

Vi har også merket oss at SSB har gode interne rutiner og systemer for rask pseudonymisering og aggregering av data, streng intern tilgangsstyring m.m. SSB er godt rustet til å håndtere også bongdata på en betryggende måte internt.

SSB har angitt at et viktig hensyn bak innsamlingen av bongdata er utviklingsarbeid som kan føre til kvalitetsforbedring og fremtidig dataminimering gjennom mer presise datauttrekk m.v.

³ Se også EU-domstolens saker C-293/12 og C-594/12, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:62012CJ0293>.

Slik vi forstår det, vil imidlertid nytteverdien av utviklingsarbeidet være ukjent på tidspunktet når dataene hentes inn. Vi kan derfor ikke legge avgjørende vekt på målsettingen om fremtidig dataminimering.

Bongdata inneholder i seg selv ingen personopplysninger, men bongdataene skal kobles med transaksjonsdata, som gjør det mulig å knytte opplysningene til en enkeltperson. Sammenkoblingen skjer med relativt enkle midler for SSB og innen kort tid etter at de kontinuerlig strømmede dataene mottas hos SSB. Datatilsynet er derfor av den oppfatning at det riktige er å anse bongdataene som personopplysninger allerede fra tidspunktet innsamlingen skjer, jf. fortalepunkt 26 til personvernforordningen. I alle tilfeller vil bongdataene være personopplysninger så snart koblingen mot transaksjonsdata er gjort internt hos SSB.

Det er dermed inngrepet innsamlingen av bongdata utgjør som må vurderes i denne saken.

Den planlagte innsamlingen av bongdata til statistikk innebærer behandling av enorme mengder transaksjonsdata om en betydelig del av befolkningen. Det er også tale om en helt ny form for datainnsamling fra myndighetenes side fra private aktører. SSB som offentlig myndighet vil få helt ny kunnskap om hvilke dagligvareinnkjøp et stort flertall av den norske befolkningen gjør i sanntid. Innbyggerne kan ikke sies å ha noen forventning om at en offentlig myndighet vil få informasjon om hvilke dagligvarer de handler hos en helprivat aktør. Også SSB påpeker at den jevne innbygger ikke vil kunne forutse at staten henter inn opplysninger om deres kjøp av dagligvarer.

De individuelle registrerte har ingen reell mulighet til å motsette seg innsamlingen av personopplysninger, unntatt gjennom å handle med kontanter og unngå de store dagligvareaktørene. De registrerte får heller ikke målrettet og individuell informasjon om at innsamlingen skjer, ettersom offentlige myndigheter typisk kan gjøre bruk av de vide unntakene fra informasjonsplikten etter personvernregelverket⁴.

Det er derfor av mindre betydning for vår vurdering av personverninngrepets størrelse at SSBs mandat er produksjon, formidling og utvikling av statistikk, som i seg selv ikke er knyttet opp mot enkeltpersoner. Hvorvidt inngrepet er forholdsmessig ut fra blant annet formålsbetraktninger, er en annen vurdering.

Forholdet til Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8 er berørt i forarbeidene til statistikkloven. Finansdepartementets vurdering her er at statistikkloven § 10 i seg selv ikke er i strid med kravene i Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8 og at statistikk generelt må anses som lite inngripende i personvernet. Samtidig fremhever også departementet at det enkelte inngrep i personvernet må være forholdsmessig sett hen til samfunnsgodet som oppnås.

Datatilsynet mener det er svakheter ved de konkrete personvernkonsekvensvurderingene som SSB har utført. I beskrivelsen av personverninngrepet sett fra de registrertes ståsted, henviser

⁴ Se personvernforordningen artikkel 14 nr. 5 bokstav c. Vi går ikke inn i vurderingen av om denne konkrete innsamlingen er «uttrykkelig fastsatt i unionsretten eller medlemsstatenes nasjonale rett».

SSB til et «opplevd ubehag». Dette kan tyde på en mangelfull forståelse av personvernbegrepet, personvernet som grunnleggende rettighet og verdien av godt personvern. Personvern som samfunnsverdi er et tillits- og verdispørsmål. Vurderingene av hvilke personopplysninger det er nødvendig for en offentlig myndighet å behandle må altså vurderes i et bredere perspektiv. Informasjonssikkerhet og andre avhjelpende tiltak er viktige tiltak, men de reduserer ikke størrelsen på selve personverninngrepet i seg selv; det grunnleggende personverninngrepet er like stort uavhengig av hvordan SSB håndterer dataene videre. Vi viser også her til det faktum at inngrepet i personvernet skjer allerede ved innsamling av personopplysninger, jf. EU-domstolens og EMDs avgjørelser nevnt over.

Som personvernmyndighet, mener vi også at Finansdepartementets konklusjon i forarbeidene til statistikkloven om at behandlinger til statistikkformål generelt skal anses som lite inngripende er for unyansert. Datainnsamlingen som ligger til grunn for utarbeidelse av statistikk kan utgjøre et betydelig inngrep i de registrertes personvern. Selv om sluttresultatet er anonym statistikk, vil store mengder personopplysninger kunne bli behandlet av et statlig organ (SSB) i prosessen.

I dette tilfellet er kostholdsstatistikken etterspurt av helsemyndighetene, og forbruksstatistikken vil kunne få mye bedre kvalitet dersom bongdata brukes. Statistikken skal baseres blant annet på opplysninger om hvilke dagligvareinnkjøp enkeltindivider gjør, som SSB vil få gjennom bongdata kombinert med transaksjonsdata.

Som det fremgår over, er dette en helt ny datainnsamling fra private aktører, og det er enighet om at innbyggerne ikke kan forvente eller forutse at en offentlig myndighet vil gjøre denne typen datainnsamling.

Selv om SSB har gode, interne prosesser og tiltak for pseudonymisering og skjerming av personopplysninger, og dataene raskt skal aggregeres, vil de underliggende rådataene (bongdata og transaksjonsdata) ligge tilgjengelig hos SSB i minimum en toårsperiode. Det innebærer at inngrepet vedvarer, selv om statistikkproduktet er anonymt og kun pseudonyme data brukes i utviklingsarbeidet.

Datatilsynet er av den klare oppfatning at personverninngrepet ved innsamling av bongdata er svært stort. Det må stilles spørsmål ved om det er nødvendig for SSB å samle inn disse dataene for å utføre sitt samfunnsoppdrag. Vi mener at inngrepet ikke kan anses som forholdsmessig dersom formålet kan oppnås på en tilstrekkelig god måte gjennom andre, mindre inngripende midler.

Et viktig moment i denne konkrete avveiningen vil være SSBs formålsoppnåelse. Datatilsynet mener at man, etter en konkret vurdering av personverninngrepets forholdsmessighet, må akseptere at ikke alle statistiske formål kan oppnås fullt ut. Det er i slike tilfeller nødvendig å godta at data må samles inn fra andre kilder med den konsekvens at statistikken får et dårligere presisjonsnivå og kvalitet.

I denne saken mener vi at SSBs mandat om å utnytte nye, digitale kilder for å utarbeide og utvikle statistikk på den ene siden, og inngrepet i personvernet på den andre siden, er i

konflikt. Personvern er ikke en absolutt rettighet, men det er likevel en ytre grense for hvilke inngrep i personvernet som kan aksepteres.

I et tilfelle som dette, handler retten til personvern først og fremst om tilliten til det offentlige Norge, og mindre om frykten for misbruk av personopplysninger. Etter vårt syn, er kjernen i vurderingen av personverninngrepet i denne saken hva det er nødvendig for offentlige myndigheter å vite om den enkelte innbygger.

Offentlige myndigheter har enorme mengder data om innbyggerne gjennom ulike sosioøkonomiske registre og helseregistre. Gjennom fødselsnummer, kan disse dataene kobles opp mot hverandre. Resultatet av slike koblinger er noe mer enn kun summen av de enkelte opplysningene; det kan gi et mer eller mindre fullstendig bilde av et enkeltindivids liv fra vugge til grav.

Det offentlige Norge har utelukkende et mandat og myndighet som knytter seg opp mot gode formål og målsettinger, det være seg kriminalitetsbekjempelse, folkehelse, gode velferdstjenester eller annet. I mange tilfeller er det helt avgjørende å behandle personopplysninger for å utføre offentlige oppgaver. Datatilsynet mener at det likevel går en grense for hvilke data offentlige myndigheter kan behandle om enkeltpersoner, selv der formålet er godt. Det er i kjernen av Datatilsynets oppgaver som tilsynsmyndighet å vurdere hvor denne grensen skal trekkes.

En alvorlig, langsiktig konsekvens av uforholdsmessig store inngrep i privatlivet kan være svekket tillit til offentlige myndigheter og lavere vilje til å dele data med det offentlige; den såkalte nedkjølingseffekten. I ytterste konsekvens, kan dette påvirke synet på Norge som demokratisk samfunn. Vi vil peke på at både Datatilsynet og SSB har mottatt mange negative reaksjoner fra enkeltpersoner i denne saken.

6.2 Formålsangivelse og dataminimering

I kost-nyttevurderingen har SSB gjort en vurdering av om bongdata er nødvendige og relevante opplysninger for formålene, jf. prinsippet om dataminimering. Her angir SSB at ulike former for utvalg av bongdata sannsynligvis kunne vært tilstrekkelig for enkelte av de aktuelle statistikkformålene. Når det gjelder utviklingsarbeid, vil imidlertid ikke utvalgsundersøkelser, aggregeringer eller mindre hyppige dataleveranser være tilstrekkelig.

SSB har altså selv påpekt at nødvendighetsvurderingen vil kunne være forskjellig for de ulike formålene.

Videre er statistikkproduksjon og metodeutvikling to forskjellige prosesser, selv om statistikkproduksjon bygger på metoder som er utviklet ved bruk av grunndataene.

Etter vårt syn, illustrerer dette svakhetene ved nødvendighetsvurderingen som er gjort. Behovet for fullstendige bongdata for utviklingsformål spiller inn i vurderingen av at SSB anser innsamlingen som nødvendig – også for formålet om produksjon av statistikk.

På denne bakgrunn, fremstår det klart for Datatilsynet at produksjon/formidling av statistikk og utviklingsarbeid må defineres som ulike behandlingsformål i personvernforordningens forstand.

Vi kan heller ikke se at SSB har vurdert kostholdsstatistikken og forbruksstatistikken separat. Dette er ulike former for statistikk som har ulike formål, bakenforliggende hensyn og samfunnsmessige funksjoner. Som følge av dette, vil nødvendighetsvurderingen kunne slå ulikt ut også for de to formene for statistikk.

Datatilsynet har valgt ikke å gå nærmere inn i vurderingen av bongdataenes nødvendighet for formålene. I denne tilsynssaken har vi valgt å konsentrere oss om vurderingen av det supplerende rettslige grunnlaget for innsamlingen av bongdata, jf. punkt 6.3 under. Det kan likevel oppstå behov for å gjøre en grundig nødvendighetsvurdering på et senere tidspunkt.

6.3 Det supplerende rettslige grunnlaget

Gjennom statistikkloven § 10 er SSB gitt nærmest en blankofullmakt til å fatte vedtak eller vedta forskrift om opplysningsplikt. Statistikkloven § 10 er dermed en rammebestemmelse som forutsetter at den nærmere adgangen til å behandle personopplysninger fastsettes i et annet rettslig grunnlag. SSBs behandling av personopplysninger må likevel være i tråd med personvernregelverket.

I forarbeidene til personopplysningsloven, Prop. 56 LS (2017-2018), fremgår det at et forvaltningsvedtak kan utgjøre et supplerende rettsgrunnlag i personvernforordningens forstand. Hvorvidt forvaltningsvedtak anses som et tilstrekkelig klart og forutsigbart rettslig grunnlag må imidlertid vurderes konkret.

I dette tilfellet har SSB vedtatt innhenting av enorme mengder opplysninger om norske forbrukeres dagligvarekjøp. Datatilsynet mener at personverninngrepet ved vedtakene er betydelig større enn hva SSB synes å ha lagt til grunn. At innsamlingen av bongdata gjøres for statistiske formål er av underordnet betydning i denne vurderingen idet selve inngrepet i personvernet skjer allerede ved datainnsamlingen.

Ettersom vi legger til grunn at personverninngrepet ved innsamling av bongdata er svært stort, stiller dette strengere krav til det supplerende rettslige grunnlaget, jf. personvernforordningen artikkel 6 nr. 3.

Statistikkloven § 10 legger opp til at SSB selv skal gjøre kost-nyttevurderingen og fatte enkeltvedtak, eventuelt vedta forskrift, om opplysningsplikt.

Etter det vi er kjent med, er det uvanlig at en så omfattende innsamling og behandling av personopplysninger som denne saken gjelder baseres på forvaltningsvedtak som supplerende rettsgrunnlag.

Til sammenligning, vil vi vise til systemet som er etablert for medisinske og helsefaglige forskningsprosjekter. I medisinsk og helsefaglig forskning, vil vedtak om dispensasjon fra taushetsplikt og/eller etiske godkjenningsvedtak ligge til grunn for behandlingen. I disse

tilfellene er vurderingen av om data skal kunne brukes til forskning lagt til en ekstern tredjepart (henholdsvis Helsedirektoratet og de regionale komiteene for medisinsk og helsefaglig forskningsetikk, REK) og ikke til den forskningsansvarlige institusjonen.

Medisinsk og helsefaglig forskning innebærer oftest håndtering av store mengder helsedata og andre personopplysninger. Tredjepartsvurderingen er ansett som en garanti for ivaretagelse av forskningsdeltakernes rettigheter og interesser. De regionale etiske komiteene kan for eksempel sette vilkår for innhenting, lagring og bruk av data.

Det fremgår i brevet av 23.01.2023 at SSB anser denne sammenligningen som et utenforliggende hensyn. SSB trekker frem at Stortinget har vedtatt statistikkloven uten at det er lagt opp til en ekstern tredjepartsvurdering og at denne typen ordning derfor ikke kan tillegges vekt i saken.

Vi mener likevel at omfattende behandling av personopplysninger med hjemmel i forvaltningsvedtak er såpass uvanlig at sammenligningen over ikke er irrelevant for vår vurdering. Ettersom det ikke foreligger noen ekstern tredjepartsvurdering, og statistikkloven § 10 som setter rammene er så vidt utformet, vil Datatilsynets kontrollfunksjon være desto viktigere.

En naturlig konsekvens av SSBs formål og samfunnsoppdrag er at de må tilrettelegge for utførelse av oppgavene de er tillagt på en best mulig måte. SSBs virksomhet reguleres også dels av strategiske føringer nasjonalt og internasjonalt. Ved svært inngripende behandlinger av personopplysninger, er det derfor særlig viktig at personvernkonsekvensvurderingen som ligger til grunn for en behandling av personopplysninger er god.

Som nevnt i punkt 6.1, mener vi at vurderingene SSB har gjort i forbindelse med innsamling av bongdata er mangelfulle. Som konsekvens, harmonerer prosessen frem mot SSBs vedtak om opplysningsplikt dårlig med forutsetningene i personvernregelverket. Vurderingene som er gjort opp mot prinsippet om dataminimering i personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav c og prinsippet om formålsbegrensning i bokstav b er etter vårt syn ikke gode nok. Dette gjør at det ikke er mulig å gjøre en fullgod proporsjonalitetsvurdering, slik personvernforordningen artikkel 6 nr. 3 krever.

For SSBs virksomhet, kan SSB alene vurdere og vedta at data skal hentes inn. Enhver aktør, private så vel som offentlige, kan bli pålagt å utlevere personopplysninger i stort omfang. Vedtak om opplysningsplikt kan påklages til Finansdepartementet, men vi anser at en slik klagebehandling har en annen funksjon enn en ekstern tredjepartsvurdering hos en virksomhet med andre formål enn kun utarbeidelse og utvikling av statistikk.

Datatilsynet har lagt til grunn at personverninngrepet ved innsamling av bongdata er svært stort. Vi mener at et forvaltningsvedtak fattet av SSB i medhold av statistikkloven § 10 ikke er et tilstrekkelig tydelig og forutsigbart rettslig grunnlag for en så omfattende behandling. SSBs vedtak gir heller ikke tilstrekkelige garantier for de registrerte for en så inngripende behandling som innsamling av bongdata. Vi mener at dette synet har støtte i

personvernforordningens ordlyd, forarbeidene til personopplysningsloven og rettspraksis fra EMD og EU-domstolen.

Datatilsynet er følgelig av den oppfatning at SSBs vedtak om opplysningsplikt overfor dagligvareaktørene ikke oppfyller kravene til det supplerende rettslige grunnlaget i personvernforordningen artikkel 6 nr. 3.

6.4 Konklusjon: Vedtak om forbud mot behandling av personopplysninger

Datatilsynet har kommet til at SSBs vedtak om opplysningsplikt overfor dagligvareaktørene NorgesGruppen ASA, Coop Norge AS, Rema 1000 AS og Bunnpriskjeden, fattet med hjemmel i statistikkloven § 10, ikke oppfyller kravene til supplerende rettslig grunnlag i personvernforordningen artikkel 6 nr. 3.

Vi har derfor besluttet å vedta forbud mot behandling av personopplysninger i form av bongdata, jf. personvernforordningen artikkel 58 nr. 2 bokstav f.

7. Klagerett

Dette vedtaket kan påklages innen tre uker etter at dere har mottatt dette brevet, jf. forvaltningsloven §§ 28 og 29. En eventuell klage sendes til Datatilsynet.

Dersom vi opprettholder vårt vedtak, vil saken bli sendt til Personvernemnda for klagebehandling, jf. personopplysningsloven § 22.

Med vennlig hilsen

Line Coll
direktør

Susanne Lie
juridisk fagdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen håndskrevne signaturer

Kopi til: STATISTISK SENTRALBYRÅ, Thorleiv Valen