

# Arbeidsnotater

S T A T I S T I S K S E N T R A L B Y R Å

Dronningensgt. 16, Oslo-Dep., Oslo 1. Tlf. 41 38 20, 41 36 60

IO 72/15

6. oktober 1972

PERSONVERNPROBLEMET VED  
ADMINISTRATIVE OG STATISTISKE DATASYSTEMER

Av Petter Jakob Bjerve

INNHold

	Side
Ulikheter i formål .....	2
Tekniske ulikheter .....	3
Personvernproblemet .....	5

I ordskiftet om hvilken betydning det offentliges innsamling og lagring eller arkivering av persondata har for enkeltmenneskets forhold til staten, oppstår det lett misforståelser fordi det ikke blir skilt skarpt nok mellom administrative og statistiske datasystem. I flere grener av statsadministrasjonen blir det nå lagret persondata på magnetbånd (eller på andre media som kan avleses av datamaskiner) og lagt opp rutiner for hvordan disse data skal kunne brukes ved hjelp av datamaskiner som grunnlag for administrative avgjørelser. Disse administrative datasystemene skiller seg fra det datasystem som Statistisk Sentralbyrå har ansvaret for, både i formål og teknisk opplegg.<sup>1)</sup> Derfor er også personvernproblemene ulike. For å gjøre dette klart er det nødvendig å sammenlikne disse to systemene mer konkret.

### Ulikheter i formål

Når det i en rekke grener av statsadministrasjonen blir hentet inn og arkivert opplysninger om enkeltpersoner, er det først og fremst som et ledd i den virksomhet som de er pålagt ved lov og som krever kontroll med at den enkelte borger påtar seg de byrder (f.eks. skatter og avgifter) eller fyller vilkårene for de fordeler (f.eks. trygden, stipend) som loven gir hjemmel for. Formålet med de administrative persondatasystemene som er lagt opp på EDB, er primært å holde tilgjengelig opplysninger om enkeltpersoner, slik som navn og adresse, antatt inntekt og formue, forsørgelsesbyrde o.l., på en slik måte at de lett kan hentes fram når det er bruk for dem. Det er således data for den enkelte navngitte person hovedinteressen dreier seg om. - Når Statistisk Sentralbyrå henter inn persondata (direkte fra vedkommende person eller indirekte fra den administrasjonsgren som en person måtte ha gitt dem til), er det for å kunne lage statistikk for grupper av personer, dvs. tall som viser gruppenes størrelse, sammensetning m.v. og som kanskje kan kaste lys over gruppenes atferd.

De personopplysningene som administrative datasystemer inneholder, blir brukt av vedkommende administrasjonsgren ved den daglige behandling av saker som gjelder enkeltpersoner (eller husholdninger), f.eks. ved utlikning av skatt, yting av stønad o.l. - Den offisielle statistikk derimot blir brukt av administrasjonen og de politiske myndigheter ved planlegging og gjennomføring av skattepolitikk, næringspolitikk, sosialpolitikk og andre tiltak eller inngrep

---

1) En tilsvarende sontring kan gjøres mellom administrative og statistiske datasystem i privat næringsliv, men dette skal ikke behandles her.

for å påvirke bestemte grupper av befolkningen. Dessuten blir statistikken også nyttet av næringslivet, organisasjonene, internasjonale organer og publikum i sin alminnelighet. Det karakteristiske for statistikkproduksjonen er at opplysninger om den enkelte ikke har noen interesse i seg selv, men blir nyttet bare som råstoff for et statistikkprodukt (en sum, et gjennomsnitt o.l.). De personopplysningene som blir hentet inn for statistiske formål, blir arkivert som et ledd i statistikkproduksjonen på en måte som vanskelig tillater uttak for enkeltpersoner - i motsetning til de administrative datasystemene hvor arkivering for uttak av data for enkeltpersoner er hovedformålet.

Felles for de administrative datasystemene og det statistiske datasystem i Norge er at begge i stor utstrekning gjør bruk av det offisielle fødselsnummer som identifikasjon av personen ved siden av navnet. Dette gjør det mulig å kople sammen opplysninger som den enkelte har gitt på ulike spørreskjema (eller på samme slags spørreskjema for ulike tidspunkt) på en sikrere måte enn om en bare har navn og adresse som identifikasjon. Ved sammenkopling av opplysninger i de administrative datasystemene må resultatet, for å kunne tjene sitt formål, skrives ut i lesbar tekst navngitt for hver enkelt person. - Når derimot sammenkopling skjer som ledd i statistikkproduksjon, kan dette foregå inne i datamaskinen uten at de sammenkoblede opplysningene trenger å bli skrevet ut. Også sammenkoplingen skjer bare for å kunne lage tall for grupper av personer, og da vil det som regel ikke være nødvendig å skrive ut opplysningene for hver enkelt person.

### Tekniske ulikheter

Ulikhetene i formål og bruk gjør at også det tekniske opplegg blir forskjellig for de administrative datasystemene og det statistiske datasystem. Jeg skal begrense meg til å peke på de viktigste prinsipielle forskjellene.

For det første må de administrative datasystemene nødvendigvis inneholde opplysninger om alle enkeltpersoner som det kan bli aktuelt å behandle saker for. Ved utarbeiding av statistikk derimot kan en ofte, men ikke alltid, nøye seg med å hente inn og arkivere opplysninger om et representativt utvalg av personer. I mange tilfelle trenger ikke utvalget være større enn at bare et fåtall personer trenger å gi opplysninger.

For det andre skal personopplysningene i de administrative datasystemene ikke alltid behandles fortrolig.inntekten og formuen til en skattyter skal f.eks. etter loven gjøres kjent for alle ved utleggingen av skatteprotokollene, og for enkelte opplysninger i folkeregistrene er det fastsatt ved lov at de skal gis også til andre offentlige organer som kan dokumentere behov for dem. - De personopplysningene som Statistisk Sentralbyrå henter inn og arkiverer for

statistiske formål, blir som kjent behandlet strengt fortrolig både når de er undergitt taushetsplikt ved lov og når de blir skaffet til veie på frivillig grunnlag. Slike opplysninger blir f.eks. ikke gitt videre til andre offentlige organer. Denne behandlingsmåten er nødvendig for at Byrået skal kunne beholde full tillit hos oppgavegiverne.

For det tredje må de administrative datasystemene, for å oppnå en effektiv saksbehandling, ha lagringen innrettet slik at det blir lettest mulig å hente fram opplysninger om enkeltpersoner etter hvert som de trengs. Det er særlig dette som gjør at en overføring av slike systemer til EDB-utstyr kan gi stor nok rasjonaliseringsvinst til å dekke kostnadene. - Statistisk Sentralbyrå derimot innretter av sikkerhetsgrunner lagringen slik at det blir komplisert å hente fram opplysninger om navngitte enkeltpersoner og vanskelig å tyde opplysningene dersom det lykkes å hente dem fram. Dette lar seg gjøre uten vesentlige merkostnader fordi det i statistikkproduksjonen ikke er nødvendig å hente fram slike opplysninger etter at det er kontrollert om de er pålitelige nok. Ikke en gang blant Byråets egne funksjonærer er det i dag mer enn et fåtall som kan greie å foreta en slik framhenting. For å hindre disse i å misbruke sin kunnskap, er det dessuten gjennomført en arbeidsdeling som må innebære samarbeid mellom minst tre funksjonærer fra tre ulike administrative enheter for at illegal kopiering av data skal kunne lykkes, og med de sikkerhetsrutiner som er gjennomført, ville illegal kopiering med stor sannsynlighet kunne oppdages og spores i ettetid.

For det fjerde ville også teknikken ved sammenkopling av data bli ulik. Dersom et administrativt organ skulle nytte EDB-utstyr til å kople sammen opplysninger som enkeltpersoner har gitt på ulike spørreskjemaer (eventuelt til ulike statsorganer), måtte formålet i tilfelle være å kontrollere riktigheten av opplysningene eller å spare folk for å gi de samme opplysningene flere ganger. For å kunne gjøre dette måtte en, som allerede antydnet, samle de sammenkoblede opplysningene på ett og samme magnetbånd for eventuelt å la dem bli skrevet ut i lesbar form. - For å kunne lage statistikk av sammenkoblede opplysninger er dette, som nevnt, ikke nødvendig. Statistisk Sentralbyrå har derfor, for å verne mot misbruk, arkivert opplysninger fra ulike kilder på ulike magnetbånd.

Enkelte offentlige organer foretar i blant til eget bruk statistisk bearbeiding av personopplysninger som de samler inn. Dessuten bruker de den offisielle statistikk som grunnlag for sin virksomhet, enten nå denne er bearbeidd ved hjelp av personopplysninger som Byrået har samlet inn direkte eller på grunnlag av administrative data som vedkommende organer eller andre offentlige organer måtte ha hentet inn. Dette betyr imidlertid ikke at det er

mindre viktig å skille mellom administrative og statistiske datasystem når en skal vurdere de personvernproblemene som disse måtte innebære.

### Personvernproblemet

De ulikhetene i formål og teknikk som det er pekt på foran, gjør at de administrative datasystemene reiser personvernproblemer av en annen art og med større rekkevidde enn tilfelle er for det statistiske datasystemet.

Offentlige organer som henter inn personopplysninger til administrative kontrollformål, har etter måten lett for å få inn de opplysningene som trengs fordi det som regel vil være i oppgavegivernes egen interesse å gi dem. - Når derimot Statistisk Sentralbyrå henter inn slike opplysninger for å lage statistikk, med hjemmel i lov eller på frivillig basis, vil oppgavegivingen for de fleste te seg som en byrde som de får lite eller ingen ting igjen for. Byrået forsøker å forklare hvor nyttig statistikken (som opplysningene skal nyttes til) vil være både for det offentlige og for andre brukere, foruten at oppgaveplikten blir understreket når denne gjelder, og dette pleier å være nok til at svarprosenten ved postinnhenting i første omgang ligger på om lag 50. Først etter flere purringer lykkes det å få inn så mange svar som en kvalitativt forsvarlig statistikk krever. Erfaringen viser at ikke få av dem som avslår, bruker faren for misbruk som argument for å nekte. Byrået er således avhengig av å ha størst mulig tillit blant oppgavegiverne. Skulle denne tilliten svikte, ville det neppe bli mulig å få svarprosenten tilstrekkelig høyt opp. Dette gjelder også når opplysningene blir samlet inn ved hjelp av intervjuere. Svikt i tilliten ville dessuten sikkert gå ut over påliteligheten av opplysningene. For statistikkprodusenten er således tillit blant oppgavegiverne et spørsmål om være eller ikke være.

Den ulike stilling som administrative organer og Statistisk Sentralbyrå står i overfor oppgavegiverne, kommer også til uttrykk i lovgivningen. Mens det i lovhjemmelen for innhenting av administrative oppgaver gjerne går klart fram at formålet er administrativ kontroll, er det i loven om "tilveiebringelse af opgaver til den officielle statistik" av 1907 gitt påbud om at opplysningene ikke må nyttes "i andet end statistisk øiemed og maa ikke offentliggjøres paa nogen maade, som kan frygtes at være skadelig for vedkommendes interesse". Statistikkloven gir således et uttrykkelig vern for oppgavegiverne. Dette er selvsagt også i statistikkprodusentens interesse, da det gir grunnlag for tilliten hos oppgavegiverne. Derfor har da Byrået også gjennomført et like strengt personvern ved frivillig innhenting av opplysninger som når statistikkloven blir nyttet. En annen ulikhet i forholdet til oppgavegiverne er den

praksis som har vært fulgt ved utlevering av opplysninger om enkeltpersoner til forskningsformål. Administrative organer har hittil som regel vært forholdsviss imøtekommende overfor forskere som har ønsket å få utlevert identifiserbare personopplysninger. Statistisk Sentralbyrå derimot ser seg stadig tvunget til å nekte slik utlevering.

Spørsmålet om personvernet ved offentlig innhenting av personopplysninger er ikke av ny dato. Både vernet mot misbruk og mot at kravet om opplysninger skal gå ut over privatlivets fred har vært behandlet både i samband med lovgivning om innhenting av administrative kontrollopgaver og i ordskiftet blant fagstatistikkerne. Personvernproblemene har således vært drøftet en rekke ganger på internasjonale statistikermøter i løpet av de siste hundre år. Det er neppe noe enkeltproblem som har opptatt de statistiske sentralbyråene i verden så mye som dette. Det er ellers internasjonalt anerkjent at et tilstrekkelig personvern er et nødvendig vilkår for at statistikkprodusenten skal kunne fylle sin oppgave på en tilfredsstillende måte.

Når personvernet nå har fått ny aktualitet, er det fordi moderne elektronisk datautstyr har blitt tatt i bruk, først i statistikkproduksjonen og senere etter hvert også til administrative formål. Denne interessen har ikke sitt utspring i dårlige erfaringer. De eksempler på misbruk av administrative datasystemer som hittil har vært nevnt, gjelder enten tenkte tilfelle eller erfaringer i utlandet ved privat bruk av EDB-utstyr. Statistiske spørreskjemaer med navngitte opplysninger om alle norske borgere har vært arkivert helt siden folketellingen 1801. Sammenkopling av opplysninger ble av Byrået første gang utført for året 1890, da en statistikk over fordelingen av formue og inntekt ble laget på grunnlag av folketellings- og skattelikningsdata. Fra omkring 1960 har Byrået i stor utstrekning lagret personopplysninger på magnetbånd, og i ikke få tilfelle har Byrået foretatt sammenkopling av slike opplysninger for statistiske formål ved hjelp av EDB-utstyr. Så vidt en vet har ikke dette i et eneste tilfelle blitt til skade for enkeltpersoner. For publikum vil kopling av personopplysninger tvert imot gi den fordel at en slipper å gi de samme oppgaver flere ganger.

Det offentlige ordskiftet om de nye farer som bruken av EDB-utstyr menes å ha skapt, har særlig vært knyttet til mulighetene for hurtig framhenting, for kopling av personopplysninger og for at uvedkommende skal kunne skaffe seg opplysninger fra persondataarkivene.

En skal ikke gå nærmere inn på hvordan personvernproblemene stiller seg for de administrative datasystemene, men bare nevne at offentlige organer selvsagt vil kunne gjennomføre sin kontrollfunksjon vesentlig mer effektivt ved hjelp av EDB-utstyr enn bare gjennom manuelle rutiner. Dette gjelder blant annet ved kopling av personopplysninger som er hentet inn av ulike offentlige organer eller

for ulike tidspunkt. Når det har vært reist innvendinger mot kopling for kontrollformål, er det blant annet fordi en har forutsatt at de personene som har gitt opplysningene, ikke har blitt gjort merksam på mulighetene for dette.

Som allerede vist, gjelder farene på grunn av hurtig framhenting og kopling av personopplysninger ikke for det statistiske datasystemet. For dette har vi dessuten som nevnt allerede i dag både en særskilt lovgivning og en fast praksis som verner individet mot å bli skadelidende. Verken ut fra sitt formål eller gjennom sin lovhjemlede bruk av personopplysninger utgjør således Statistisk Sentralbyrå noen fare for oppgavegiverne. Faren for at uvedkommende kan misbruke lagrede personopplysninger gjelder derimot i prinsippet også for Byrået. Enda om lang erfaring tyder på at denne faren ikke er stor, kan det i dag være grunn til å spørre om bruken av EDB-utstyr har skapt en ny situasjon.

Svaret er for det første at arkiveringen av personopplysninger på magnetbånd ikke har gjort det lettere for uvedkommende å skaffe seg adgang til dem. Tvert imot, slik arkiveringen er innrettet og med den strenge kontroll over adgangen til magnetbåndarkivet og over bruken av arkiverte data som Statistisk Sentralbyrå har gjennomført (jfr. avsnittet om Tekniske ulikheter), ville det være vesentlig vanskeligere å bryte seg inn i og hente fram og bruke opplysninger om enkeltpersoner fra dette arkivet enn fra et vanlig skjemaarkiv. Også for Byråets egne funksjonærer ville det være vanskeligere å misbruke personopplysninger lagret på magnetbånd enn slike opplysninger arkivert på spørreskjemaer. For det andre er det helt utenkelig at uvedkommende skulle kunne greie å kople sammen personopplysninger i Byråets dataarkiv. Dette er sannelig vanskelig nok for dem som er autorisert til å foreta slik sammenkopling. Det moderne datautstyret har således gjort det mulig å verne bedre mot misbruk av opplysninger i de statistiske dataarkivene i dag enn det var mulig den gang statistikken ble bearbeidd uten bruk av slikt utstyr.

Både det offentlige ordskiftet og Byråets korrespondanse med enkelte oppgavegivere viser at frykten for misbruk av de statistiske dataarkivene særlig knytter seg til muligheten for en ny okkupasjon. Det er naturlig at dette spørsmålet blir reist. Hvilke konkrete sikkerhetstiltak som er truffet og hvilke beredskapsplaner som foreligger for å trygge oss på dette punkt, er det av sikkerhetsmessige grunner ikke anledning til å omtale offentlig. Teknikken i databehandlingen utvikler seg nå så hurtig at vi må ha disse problemene under stadig oppsikt og til enhver tid være villig til å satse det som er nødvendig for å oppnå en rimelig trygghet.