

STORTINGET
Postboks 1700 Sentrum
0026 OSLO

Deres referanse

Vår referanse
22/03037-2

Dato
11.04.2022

Høringsvar - Forslag til endringer i NIM-loven, EOS-kontrollloven og lov om Stortingets ombudsnemnd for Forsvaret

Datatilsynet viser til høring om forslag til endringer i NIM-loven, EOS-kontrollloven og lov om Stortingets ombudsnemnd for Forsvaret, publisert på Stortingets nettsider 16.03.2022.

Forslaget gjelder endringer i lov 22. mai 2015 nr. 33 om Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter (NIM-loven) og i lov 3. februar 1995 nr. 7 om kontroll med etterretnings- overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS-kontrollloven). Det foreslås i tillegg mindre justeringer i lov 18. juni 2021 nr. 115 om Stortingets ombudsnemnd for Forsvaret.

Det foreslås videre at det i NIM-loven og EOS-kontrollloven tas inn nye bestemmelser om behandling av personopplysninger, samt en egen bestemmelse i NIM-loven om forholdet til sikkerhetsloven. Dette er etter mønster av tilsvarende bestemmelser i ny lov om sivilombudet (sivilombudsloven), jf. lov 18. juni 2021 nr. 121, jf. lov 18. juni 2021 nr. 121 og ny lov om Stortingets ombudsnemnd for Forsvaret, jf. lov 18. juni 2021 nr. 115.

Datatilsynet har kun merknader til endringene i EOS-kontrollloven som omhandler behandling av personopplysninger, men vi er også positive til at dette reguleres for NIM.

Oppsummering

Datatilsynet anbefaler

- at rettslig grunnlag etter personvernforordningen art. 6 avklares
- at ytterligere begrensninger i de registrertes rettigheter vurderes
- at det vurderes å lovhjemle bruk av personopplysninger til test og utviklingsformål slik at EOS-utvalget har nødvendige hjemler for å gjøre sine oppgaver i fremtiden, spesielt med tanke på kunstig intelligens

Personvernforordningens virkeområde for Stortinget og Stortingets organer

Datatilsynet legger til grunn at personvernforordningen gjelder for EOS-utvalget, på lik linje med Stortinget og Stortingets organer. Problemstillinger knyttet til personvernforordningens anvendelse for organer for Stortinget er utførlig drøftet i Dokument 21 (2020–2021), og det vises særlig til pkt. 10.13.9.

Rettslig grunnlag for EOS-utvalgets behandling av personopplysninger

Etter personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 er behandling av personopplysninger bare lovlig når behandlingen kan forankres i ett eller flere av behandlingsgrunnlagene angitt i bokstav a til f.

Aktuelle behandlingsgrunnlag for offentlige myndigheter som er drøftet i høringsnotatet er bokstav c, som åpner for behandling som er nødvendig for å oppfylle en rettslig forpliktelse, og bokstav e, som åpner for behandling for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse eller utøve offentlig myndighet.

Disse behandlingsgrunnlagene kan ikke anvendes alene; det er nødvendig med et supplerende rettsgrunnlag. Etter personvernforordningen artikkel 6 nr. 3 skal «[g]runnlaget for behandlingen» nevnt i nr. 1 bokstav c og e «fastsettes» i unionsretten eller nasjonal rett.

Det følger videre av art. 6 nr. 3 detaljerte krav til hvordan lovverket bør utformes bla at formål bør angis, hvilke type opplysninger som registreres, berørte registrerte og regler for viderebehandling etc. Det må vurderes konkret hvor omfattende det supplerende rettsgrunnlaget bør være.

Det supplerende rettsgrunnlaget vil i dette tilfellet være EOS-kontrolloven, nærmere bestemt EOS-kontrolloven § 6 annet ledd og § 16. Ifølge § 6 annet ledd skal kontrollen omfatte «tjenestenes tekniske virksomhet, herunder overvåking og innhenting av informasjon og behandling av personopplysninger». Det følger videre av § 16 annet ledd første og annet punktum at hvis offentliggjøring må antas å medføre at en klagers identitet vil bli avdekket, skal dennes samtykke foreligge, og at ved omtalen av personer skal hensynet til personvernet iakttas også om det ikke gjelder klagere.

Den foreslåtte nye bestemmelsen til § 18 b vil igså inngå i det supplerende rettsgrunnlaget:

«§ 18 b Utvalgets behandling av personopplysninger
Utvalget og dets sekretariat kan behandle personopplysninger, herunder personopplysninger som nevnt i personvernforordningen artikkel 9 og 10, når dette er nødvendig for å utføre oppgaver etter loven.»

I høringsnotatet er det ikke konkludert om behandlingsgrunnlaget er bokstav c eller e. Hvis bokstav c legges til grunn, så er det etter art. 6 nr. 3 et krav om at formålene angis i lovteksten og det vil etter klarhetskravet som kan utledes av det alminnelige legalitetsprinsippet og EMK art. 8 stilles strengere krav til presisjon i lovteksten.

Hvis bokstav e blir lagt til grunn, så utløser det blant annet en rett til å protestere mot behandling etter art. 21, noe som må vurderes nærmere under unntak fra de registrertes rettigheter.

Datatilsynet anbefaler at hvilket rettslig grunnlag etter personvernforordningen art. 6 som skal anvendes avklares.

EOS-utvalgets behandling av personopplysninger

EOS-utvalget behandler personopplysninger i hovedsak for to formål – for kontrollvirksomheten og administrativt som arbeidsgiver.

Når det gjelder behandlingen som arbeidsgiver, så vil den være fullt ut omfattet av personvernforordningen og Datatilsynets tilsynskompetanse.

Når det gjelder EOS-utvalgets behandling av personopplysninger i kontrollvirksomheten, så åpner det for særegne problemstillinger. Etterretningstjenestens behandling av personopplysningsloven er unntatt fra personopplysningsloven og forordningen og regulert av lov om etterretningstjenesten. PSTs behandling av personopplysninger er regulert av politiregisterloven. Datatilsynet har ikke tilsynskompetanse overfor disse virksomhetene.

Unntak fra de registrertes rettigheter

Høringsnotatet viser til at det i personopplysningsloven § 16 er gitt generelle unntak fra retten til informasjon og innsyn og plikten til underretning etter art. 13, 14 og 15.

Det vises til at personopplysningsloven § 16, og da særlig bokstav d, i stor utstrekning vil kunne ivareta EOS-utvalgets behov for unntak fra artiklene 13, 14 og 15. Etter EOS-kontrollloven er utvalget og dets sekretariat underlagt en meget vidtrekkende taushetsplikt, jf. § 11 første ledd, som lyder: «Med de unntak som følger av §§ 14 til 16, har utvalget og dets sekretariat taushetsplikt.»

I tillegg gjelder sikkerhetslovens bestemmelser om taushetsplikt for gradert informasjon, jf. EOS-kontrollloven § 18 a, som gir sikkerhetslovens anvendelse for EOS-utvalget. Bokstavene b, c, e og f vil også etter omstendighetene kunne være aktuelle hjemler for unntak fra de registrertes rettigheter til informasjon og innsyn.

Det bes spesielt om at høringsinstansene vurderer om det er behov for ytterligere lovbestemte unntak fra artiklene 5, 12, 16–22 eller 34 med bakgrunn i de spesielle hensyn som gjør seg gjeldende for utvalgets arbeid.

Reglene om informasjon og innsyn skal gjøre den registrerte i stand til å ivareta sine rettigheter og på området for EOS-utvalgets kontroll så finnes det helt spesielle hensyn til ivaretagelse av konfidensialitet. Dette er uttrykt i EOS-kontrollloven § 15 første ledd:

«§ 15.Uttalelser til klagere og forvaltningen

Uttalelser til klagere bør være så fullstendige som mulig uten at det gis graderte opplysninger. Opplysning om at noen har vært gjenstand for overvåkingsvirksomhet eller ikke, anses som gradert hvis annet ikke blir bestemt. Ved klager mot tjenestene om overvåkingsmessig virksomhet skal det bare uttales om klagen har gitt grunn til kritikk eller ikke. Mener utvalget at en klager bør gis en mer utfyllende begrunnelse, gir det forslag om det overfor den tjeneste det gjelder eller vedkommende departement»

Slik Datatilsynet forstår det, så gis det svært få opplysninger til klagere, noe som også setter en ramme for hvilke rettigheter som kan ivaretas etter personvernforordningen. Samtlige av rettighetene etter personvernforordningen art. 16-22 og 34 er vanskelige å håndtere uten rett til informasjon og innsyn i egen sak.

Datatilsynet tar ikke stilling til hvilke rettigheter det eventuelt bør gjøres unntak fra, men utover en generell varsomhet, så bør unntak fra art. 22 om automatiserte beslutningsprosesser og profilering vurderes særskilt grundig. For å sikre et oppdatert og moderne EOS-utvalg, så er det viktig at rammene og sikkerhetsmekanismene for automatiserte kontrollverktøy og bruk av kunstig intelligens ivaretas i størst mulig grad.

Viderebehandling til nye formål - Utvikling av verktøy som bruker kunstig intelligens
EOS-utvalget vil få oppgaver knyttet til kontroll av masseinnsamling av personopplysninger og analyseverktøy basert på kunstig intelligens. Samtidig konkluderes det i høringsnotatet med at det ikke er behov for en hjemmel for viderebehandling av personopplysninger. I debatten om innføring av tilrettelagt innhenting, så har EOS-utvalgets ressurser og eventuelle bruk av automatiserte tilsynsverktøy vært et aktuelt tema. Tilrettelagt innhenting vil behandle store mengder personopplysninger, og ved bruk av analyseverktøy basert på kunstig intelligens, så stilles det nye krav til EOS-utvalgets muligheter for kontroll. Det er mulig at EOS-utvalget ikke selv vil ha tilstrekkelige data til å benytte i maskinlæringsmodeller og det vil derfor kunne oppstå spørsmål om Etterretningstjenesten eller PST kan bidra til å utvikle disse verktøyene.

Datatilsynet er bekymret for om regelverket som regulerer Etterretningstjenestens og PSTs innhenting og bruk av personopplysninger har tilstrekkelige hjemler for i det hele tatt å kunne benytte personopplysninger til å utvikle kunstig intelligens og trene maskinlæringsmodeller. Regelverket har også mangler knyttet til å ivareta den enkeltes rettigheter, blant annet ved å sørge for tiltak som forhindrer algoritmeskjevhet og diskriminering.

Etterretningstjenesten vil etter hvert lagre store mengder opplysninger om norske borgere fra tilrettelagt innhenting. Det er ikke avklart i lov, og heller ikke kommentert i forarbeider, om alle disse opplysningene kan brukes til å trene maskinlæringsmodeller eller om det bare er testutdraget etter etterretningsloven § 7-5 som kan brukes. Det er også uklart i hvilken grad etterretningsloven § 3-5 er tilstrekkelig klar og tydelig nok til å kunne hjemle denne typen bruk.

I forslaget om PSTs innhenting fra åpne kilder så åpnes det for bruk av automatiske analyseverktøy uten at spørsmålet om bruk av opplysninger til trening av algoritmene ble berørt. Datatilsynet mener det er svakheter i politiregisterloven knyttet til sekundærbruk av politiets og PSTs personopplysninger til utvikling og bruk av kunstig intelligens. Blant annet er sentrale bestemmelser i politidirektivet art. 11, som knytter seg til automatiserte beslutningsprosesser, diskriminering og profilering, ikke implementert.

Datatilsynet mener at manglende lovverk som regulerer utvikling og bruk av kunstig intelligens kan forsinke prosessen med å lage gode og ansvarlige verktøy.

Det er spesielt viktig at kunstig intelligens som utvikles i et miljø hvor offentligheten ikke har innsyn og dermed mangler en sentral kontrollmekanisme rammes, inn av solid lovverk.

En svak regulering gjør EOS-utvalgets kontrollvirksomhet vanskelig, og dette er spørsmål som krever en bred behandling.

Datatilsynet anbefaler uansett at det vurderes å hjemle bruk av personopplysninger til test- og utviklingsformål for blant annet trening av maskinlæringsmodeller og kunstig intelligens, slik at EOS-utvalget har nødvendige hjemler for å gjøre sine oppgaver i fremtiden.

Datatilsynet bistår gjerne med veiledning knyttet til disse spørsmålene.

Med vennlig hilsen

Jan Henrik Mjønes Nielsen
juridisk seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen håndskrevne signaturer