



Om Datatilsynets udtalelser om it-bestemmelserne i Beskæftigelsesministeriets lovgivning om udmøntning af den politiske aftale af 5. november 2010 om Flere unge i uddannelse og job

Holmens Kanal 20
Postboks 2150
1016 København K
Tlf. 35 28 81 00
Fax 35 36 24 11
ams@ams.dk
www.ams.dk
CVR nr. 55 56 85 10

1. september 2010
J. nr. 2010-0014229
7. kontor
JMM/

1. Datatilsynets høringsvar

Datatilsynet har givet bemærkninger til udkast til ændret lovgivning i 3 omgange.

Den første udtalelse - dateret 25. januar 2010 - er stilet til Arbejdsmarkedsstyrelsen og er parallelt fremsendt til Justitsministeriet. Udtalelsen vedrører bemærkninger til det udkast til lovforslag, som 19. januar 2010 var oversendt til lovteknisk gennemgang i Justitsministeriet. Ved oversendelse af lovudkastet til lovteknisk gennemgang i Justitsministeriet tog Arbejdsmarkedsstyrelsen eksplicit forbehold for § 2 i udkastet om databestemmelserne (ændringerne til § 68a i lov om ansvaret for og styringen af den aktive beskæftigelsesindsats), da Arbejdsmarkedsstyrelsen ikke på fremsendelsestidspunktet havde modtaget Datatilsynets skriftlige bemærkninger. Den første udtalelse fra Datatilsynet indeholder ud over konkrete bemærkninger til lovudkastet også en påpegning af, hvilke bestemmelser i persondatalovgivningen og databeskyttelsesdirektivet som centrale i udformningen og gennemførelsen af de foreslåede ændringer i Beskæftigelsesministeriets lovgivning. Der henvises blandt andet til persondatalovens § 5 om, at indsamling af oplysninger skal ske til udtrykkeligt angivne og saglige formål, og senere behandling ikke må være uforenelige med disse formål.

Den anden udtalelse – dateret den 19. februar 2010 - er stilet til Justitsministeriet i relation til Justitsministeriets lovtekniske gennemgang og er bemærkninger til et revideret udkast til lovforslag fremsendt den 8. februar 2010 til Justitsministeriet til fornyet lovteknisk gennemgang og parallelt til Datatilsynet.

Datatilsynets høringsvar vedrører Arbejdsmarkedsstyrelsens udkast til forslag til lov om ændring af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats og forskellige andre love (Aktiv beskæftigelsesindsats over for unge, lovfæstelse af voksenlærlingeordningen, forenkling af opgørelse af sammenlagt ledighed m.v.). Lovforslaget er fremsat den 3. marts 2010 som L151 og vedtaget den 22. april 2010 som lov nr. 431 af 28. april 2010.

Den tredje udtalelse angik det endelige udkast til it-bestemmelserne som revideret efter Datatilsynets henstillinger. Den 23. februar 2010 meddelte Datatilsynet telefonisk, at Datatilsynet ikke havde bemærkninger til det fremsendte udkast.

Datatilsynets udtalelser vedrører § 2 i ovennævnte forslag, som handler om udbygning af it-bestemmelserne i lov om ansvar for og styring af en aktiv beskæftigelsesindsats.

2. Den politiske aftale om Flere unge i uddannelse og job

Udbygning af it-bestemmelserne vedrører en udmøntning af den politiske aftale "Flere unge i uddannelse og job", som regeringen, Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti og Det Radikale Venstre indgik den 5. november 2009, og som vedrører Undervisningsministeriets og Beskæftigelsesministeriets områder. Aftalen på Undervisningsministeriets område indeholder følgende punkt om samkøring af data og et fælles datagrundlag i ungeindsatsen:

"B.4 Udvikling og drift af system til løbende samkøring af data

(Beskæftigelsesministeriet/Undervisningsministeriet)

De 15-17-årige har kontakt til en række institutioner og myndigheder, blandt andet UU'en, uddannelsesstedet og forskellige kommunale forvaltninger. Imidlertid har de enkelte myndigheder og institutioner ikke et samlet overblik over den unges situation, hvilket gør det vanskeligt at tilbyde en målrettet indsats. Det er vigtigt, at kommunerne får de nødvendige informationer om de 15-17-åriges uddannelse og beskæftigelse, så de efter behov kan sætte hurtigt og aktivt ind over for de unge. Der er derfor enighed om, at der er behov for bedre dataudveksling på tværs af myndigheder og institutioner. Der er endvidere behov for adgang til oplysninger om personer over 18 år for såvel UU'erne som jobcentrene.

Beskæftigelsesministeriet og Undervisningsministeriet etablerer i fællesskab et data-grundlag der sammenholder oplysninger fra forskellige offentlige registre om uddannelses- og beskæftigelsesstatus samt deltagelse i aktive tilbud. Data skal kunne benyttes af kommunerne i indsatsen over for de unge samt til statslig understøttelse af og opfølgning på den kommunale indsats.

Det forudsætter blandt andet, at der skabes hjemmel til at udveksle data om beskæftigelse og uddannelse for personer fra 15 år og opefter på tværs af forvaltninger, skoler, uddannelsesinstitutioner, kommuner og stat, herunder hjemmel til at anvende oplysninger i e-indkomstregistret og uddannelsesregistre til administrative og statistiske formål. Derudover foreslås, at KL i samarbejde med Undervisningsministeriet og Beskæftigelsesministeriet udarbejder en vejledning om persondatalovens anvendelse i vejledningssystemet.

For at muliggøre opfølgning på og understøttelse af den kommunale indsats skal der selvstændigt udstedes hjemmel til, at Beskæftigelsesministeriet og Undervisningsministeriet kan modtage eksisterende uddannelsesdata fra Danmarks Statistik for personer fra grundskolen og opefter til statistisk brug i en form, så ministerierne kan koble data med oplysningerne i ministeriernes eksisterende registre. "

3. Undervisningsministeriets del af den politiske aftale

Det nye fælles datagrundlag i ungeindsatsen (elevdatabasen) etableres ved Undervisningsministeriets lovforslag om ændring af lov om vejledning om uddannelse og erhverv. Efter forslaget etableres datagrundlaget ved sammenstilling af oplysninger fra forskellige offentlige registre om uddannelses- og beskæftigelsesstatus samt beskæftigelsesforanstaltninger.

Undervisningsministeriets lovforslag er fremsat den 26. marts 2010 som L 194 Forslag til lov om ændring af lov om vejledning om uddannelse og erhverv samt forskellige andre love, og vedtaget som lov nr. 641 af 14. juni 2010.

4. Beskæftigelsesministeriets del af den politiske aftale

Beskæftigelsesministeriet har efter den politiske aftale ansvaret for at etablere en række videregivelsesadgange, jf. nedenstående bestemmelser, som Datatilsynets høringsvar vedrører¹:

Stk. 8. Data på individniveau fra det fælles it-baserede datagrundlag, jf. § 58, om beskæftigelsesforanstaltninger over for personer under 18 år videregives til Undervisningsministeriets fælles datagrundlag med henblik på forvaltning af lov om vejledning om uddannelse og erhverv.

Stk. 9. Data på individniveau om højeste fuldførte uddannelse og uddannelsesforløb for personer under 30 år fra Undervisningsministeriets fælles datagrundlag, jf. lov om vejledning om uddannelse og erhverv, anvendes i det fælles it-baserede datagrundlag, jf. § 58.

Stk. 10. Data på individniveau om uddannelse fra Undervisningsministeriets fælles datagrundlag, jf. lov om vejledning om uddannelse og erhverv, anvendes i Arbejdsmarkedsstyrelsens statistiske datavarehus, jf. § 59, stk. 2.

Stk. 11. Beskæftigelsesministeriet modtager data på individniveau om uddannelse fra Danmarks Statistik til løsning af statistiske opgaver på beskæftigelsesområdet, herunder opfølgning på kommunernes beskæftigelsesindsats.

Datatilsynets høringsvar vedrører især de to første bestemmelser, som handler om brug af persondata til forvaltningsformål – modsat de to sidste bestemmelser, som udelukkende handler om behandling af persondata i statistisk øjemed.

5. De indholdsmæssige tilpasninger af lovudkastene som følge af Datatilsynets høringsvar

I det følgende beskrives, hvilke indholdsmæssige tilpasninger der skete i Arbejdsmarkedsstyrelsens udkast til lovforslag som følge af Datatilsynets 2 høringsvar. Det sker i form af en kronologisk gennemgang af processen omkring udarbejdelse af lovforslaget. Gennemgangen er oversigtlig, og der henvises til den fulde ordlyd af Datatilsynets høringsvar og af det fremsatte lovforslag. Det bemærkes, at der udover tilpasninger som følge af Datatilsynets høringsvar også var foretaget tilpasninger som følge af Arbejdsmarkedsstyrelsens egen gennemgang af udkastet.

¹ De citerede bestemmelser er fra den vedtagne lovændring, jf. § 68 a, stk. 8-11, i lbk. nr. 731 af 15. juni 2010.

Nedenstående redegørelse vedrører alene tilpasninger i bestemmelserne om videregivelsesadgang til forvaltningsformål dvs. stk. 8. og 9, jf. ovenfor.

Den 16. december 2009 anmodede Arbejdsmarkedstyrelsen ved e-post til Datatilsynet om bemærkninger til det vedlagte udkast til lovforslag med svarfrist den 12. januar 2010. E-posten var et led i Arbejdsmarkedstyrelsens høringsproces.

Den 12. januar 2010 fremkom Datatilsynet på et møde med Arbejdsmarkedstyrelsen med mundtlige bemærkninger til ovennævnte udkast til lovforslag. Datatilsynet understregede i den forbindelse behovet for præcisering og udbygninger af lovgrundlaget for videregivelse af data til Undervisningsministeriet m.fl.

Den 14. januar 2010 sendte Arbejdsmarkedstyrelsen et revideret udkast til lovforslag til Datatilsynet - som opfølgning på mødet med Datatilsynet – og hvor de almindelige og specielle bemærkninger i udkastet var omskrevet og udbygget.

Den 19. januar 2010 sendte Arbejdsmarkedstyrelsen et revideret udkast til lovteknisk gennemgang i Justitsministeriet. Ved oversendelse af lovudkastet til lovteknisk gennemgang i Justitsministeriet tog Arbejdsmarkedstyrelsen forbehold for § 2 i udkastet om databestemmelserne (ændringerne til § 68a i lov om ansvaret for og styringen af den aktive beskæftigelsesindsats), da Arbejdsmarkedstyrelsen ikke på fremsendelsestidspunktet havde modtaget Datatilsynets skriftlige bemærkninger. Udkastet blev parallelt hermed sendt til Datatilsynet.

På grund af vanskelighederne ved at afstemme Beskæftigelsesministeriets udmøntningsforslag med Undervisningsministeriets lovforslag, hvor databestemmelserne var indeholdt i en bemyndigelsesparagraf til ministeren, blev der den 19. januar 2010 tilføjet en bemyndigelsesparagraf (*Beskæftigelsesministeren kan fastsætte nærmere regler om, hvilke oplysninger der er omfattet af den i stk. 8-11 nævnte dataudveksling*).

Den 25. januar 2010 sendte Datatilsynet bemærkninger til udkast til lovforslag. Brevet er stilet til Arbejdsmarkedstyrelsen og er parallelt fremsendt til Justitsministeriet. Udtalelsen er bemærkninger til det udkast til lovforslag, som den 19. januar 2010 var oversendt til lovteknisk gennemgang i Justitsministeriet.

Datatilsynet pegede i høringssvaret af 25. januar 2010 på en række persondataretlige problemstillinger, som man bad Arbejdsmarkedstyrelsen undersøge og vurdere nærmere.

Fra høringssvaret kan nævnes følgende problemstillinger:

1. Præcisering af videregivelsesadgangen i relation til personkreds, oplysningstyper og grad af følsomhed, hvem der videregiver og modtager hvilke data.
2. Præcisering af formål med videregivelsen herunder især om adgangen til at bruge data til samkøring i kontroløjemed.
3. Videregivelsesadgangens overholdelse af datalovgivningens princip om finalité (formålsbestemthed), herunder spørgsmålet om Beskæftigelsesministeriets videregivelse af allerede indsamlede data til forvaltning af den nye unge-indsatslovgivning var foreneligt med de formål, som data oprindeligt var indsamlet til.
4. Fortolkning af bemærkningen i lovudkastet om, at de foreslåede ændringer kan ske inden for rammerne af persondataloven – henset til fravigelsen i den gældende styringslov i relation til § 8, stk.3 i persondataloven om videregivelse af data fra det sociale område.

Den 8. februar 2010 sendte Arbejdsmarkedsstyrelsen et revideret lovudkast af 8. februar 2010 samt notat om forholdet til persondataloven af samme dato, hvor de i høringsvaret anførte problemstillinger, som Arbejdsmarkedsstyrelsen skulle forholde sig til, blev adresseret. Begge dokumenter blev den 8. februar 2010 fremsendt til Justitsministeriet til brug for den lovtekniske gennemgang samt parallelt til Datatilsynet. Notatet var tænkt som et grundlag for den afsluttende drøftelse om lovudkastet.

Baggrunden for ændringer i udkastet af 8. februar 2010 var følgende: Efter Arbejdsmarkedsstyrelsens opfattelse pegede Datatilsynet i høringskrivelsen af 25. januar 2010 på for mange uafklarede spørgsmål i forhold til, at bemyndigelsesbestemmelsen i udkastet til lovforslaget kunne opretholdes. Arbejdsmarkedsstyrelsen valgte derfor i det videre arbejde at fjerne bemyndigelsesparagraffen og at afklare de pågældende forhold up-front. Det skete ved udbygninger og præciseringer i lovgrundlaget, således at alle relevante forhold blev fremlagt direkte i lovforslaget til Folketinget, og alle relevante problemstillinger forsøgt afklaret inden forslagets fremsættelse i Folketinget.

Den 19. februar 2010 sendte Datatilsynet en supplerende høringsudtalelse relateret til udkast til lovforslag af den 8. februar 2010. Den supplerende udtalelse var stilet til Justitsministeriet med kopi til Arbejdsmarkedsstyrelsen.

Det hedder i udtalelsen, at Datatilsynet ikke kan anbefale, at lovforslaget fremmes i den foreliggende form, da bestemmelserne blandt andet ikke var formuleret med en sådan grad af præcision, at Datatilsynet kan vurdere lovudkastets forenelighed med persondatalovgivningens regler om formålsbestemthed, dvs. om data tidligere indsamlet på Beskæftigelsesministeriets område inden for persondatalovens rammer kunne anvendes som led i den nye ungeindsats på Undervisningsministeriets område. Afklaringen var efter Datatilsynets opfattelse særligt påtrængende henset til, at de videregivne data skulle bruges til kontrolformål på Undervisningsministeriets område. Data-

tilsynet skriver endvidere, at denne afklaring var nødvendig inden lovforslagets fremsættelse, fordi Arbejdsmarkedsstyrelsen havde valgt at regulere videregivelsesadgangen direkte i loven – og ikke som i tidligere udkast i henhold til en lovbemyndigelse.

Den 23. februar 2010 sendte Arbejdsmarkedsstyrelsen et revideret udkast til Datatilsynet, hvor Arbejdsmarkedsstyrelsen på grundlag af drøftelser med Undervisningsministeriet foretog en stærk begrænsning og præcisering af videregivelsesadgangen, samt hvor de af Datatilsynet påpegede uafklarede forhold blev adresseret. For at undgå enhver tvivl om videregivelsesadgangens forenelighed med princippet om formålsbestemthed blev videregivelsesadgangen begrænset til at gælde data, som opsamles efter den nye lovgivnings ikrafttræden. Der skete en stærk begrænsning af den personkreds, som var omfattet af videregivelsesadgangen. Endelig skete der en stærk præcisering af de oplysningstyper, som kan videregives, ligesom de formål, hvortil de videregivne data kan anvendes, blev præciseret yderligere.

Den stærke begrænsning af den personkreds, der kan videregives oplysning om, samt begrænsning i videregivelsesadgangen såvel i relation til de oplysninger om den enkelte person som de formål, hvortil de videregivne data må anvendes, skete på bekostning af fleksibiliteten i den videre gennemførelse af lovgivningen om ungeindsatsen. Samtidig blev lovgrundlaget om videreførelsesadgangen forholdsvis detaljeret.

Den 23. februar 2010 meddelte Datatilsynet telefonisk, at Datatilsynet ikke havde bemærkninger til det fremsendte udkast.

Datatilsynet havde således ingen bemærkninger til lovudkastet efter indarbejdelsen af de ovennævnte anførte begrænsninger og præciseringer i udkastet til lovforslag.

6. Datatilsynets inddragelse i gennemførelsen af det vedtagne lovforslag

Som nævnt ovenfor, indeholder den første udtalelse fra Datatilsynet af 25. januar 2010 ud over konkrete bemærkninger til lovudkastet også en påpegnings af, hvilke bestemmelser i persondatalovgivningen og databeskyttelsesdirektivet som er centrale i udformningen og gennemførelsen af de foreslåede ændringer i Beskæftigelsesministeriets lovgivning. De i udtalelsen omtalte hensyn vil blive lagt til grund for gennemførelsen af lovgivningen, hvor Datatilsynet i øvrigt efter gældende regler skal inddrages, jf. nedenfor.

De 2 høringssvar fra Datatilsynet vedrører først og fremmest udformningen af de to ovenfor citerede bestemmelser om videregivelse af persondata til forvaltningsformål (stk. 8 og 9).

De to øvrige bestemmelser i lovforslaget handler om behandling af persondata i statistisk øjemed, jf.:

Stk. 10. Data på individniveau om uddannelse fra Undervisningsministeriets fælles datagrundlag, jf. lov om vejledning om uddannelse og erhverv, anvendes i Arbejdsmarkedsstyrelsens statistiske datavarehus, jf. § 59, stk. 2.

Stk. 11. Beskæftigelsesministeriet modtager data på individniveau om uddannelse fra Danmarks Statistik til løsning af statistiske opgaver på beskæftigelsesområdet, herunder opfølgning på kommunernes beskæftigelsesindsats.

Datatilsynets inddragelse i gennemførelse af disse bestemmelser er reguleret ved særlige regler i persondatalovgivningen, idet benyttelse af den særlige bestemmelse i persondatalovgivningen til statistikformål kræver forudgående tilladelse fra Datatilsynet i forbindelse med den anmeldelse, som skal finde sted ved etablering af nye behandlinger af persondata til statistiske formål. Dette forventes at ske i efteråret 2010.

Der skal også ske anmeldelse til Datatilsynet af videregivelsesadgangen efter stk. 8 og 9, ligesom gennemførelse af lovgivningen kræver ændringer i Arbejdsmarkedsstyrelsens bekendtgørelse om indberetning af data fra jobcentre mv. Denne bekendtgørelse skal også forelægges Datatilsynet. Dette forventes at ske i efteråret 2010.