



Arbejdsdirektoratet
Stormgade 10
Postboks 1103
1009 København K

Sendt til: adir@adir.dk, nbu@adir.dk
og msm@adir.dk

30. oktober 2008

Datatilsynet
Borgergade 28, 5.
1300 København K

CVR-nr. 11-88-37-29

Telefon 3319 3200
Fax 3319 3218

E-post
dt@datatilsynet.dk
www.datatilsynet.dk

J.nr. 2008-112-0136
Sagsbehandler
Ole Terkelsen
Direkte 3319 3217

Vedrørende forslag til lov om digital indberetningsløsning til brug for anmeldelse af sygefravær samt anmodning om refusion af sygedagpenge og dagpenge efter barselloven

Ved e-post af 15. oktober 2008 har Arbejdsdirektoratet fremsendt forslag til lov om digital indberetningsløsning til brug for anmeldelse sygefravær samt anmodning om refusion af sygedagpenge og dagpenge efter barselloven (her- efter lovforslaget) og anmodet om Datatilsynets eventuelle bemærkninger hertil.

Lovforslaget giver Datatilsynet anledning til følgende bemærkninger:

1. Dataansvarets placering

1.1. I de almindelige bemærkninger til lovforslaget er det bl.a. anført, at rege- ringen og KL er enige om en fuld digitalisering af kommunernes administrati- on af syge- og barseldagpenge, hvor kommunerne har ansvaret for at etablere, drive, udrulle, videreudvikle og finansiere den nye løsning.

Der er tale om en videreudvikling af den nuværende digitale indberetnings- løsning (SDPI-løsningen) til anmeldelse af sygefravær og anmodning om refu- sion af syge- og barseldagpenge, som i dag findes på erhvervsportalen virk.dk.

Det foreslås, at opgaveløsningen med etablering, drift, vedligehold og videre- udvikling af SDPI-løsningen fremover sker ét sted. SDPI-løsningen skal ejes og drives af kommunerne via et aktieselskab, som ejes 100 pct. af KL. Derved bliver løsningen ejet af samtlige kommuner.

Selskabet får som opgave at etablere, drive, vedligeholde og videreudvikle SDPI-løsningen. Idet Selskabet har ret til at føre anden virksomhed ved siden af SDPI-løsningen, er det en forudsætning, at alle aktiviteter med at etablere, drive, vedligeholde og videreudvikle SDPI-løsningen holdes tydeligt adskilt fra Selskabets øvrige aktiviteter. Selskabets øvrige aktiviteter skal således være klart adskilt såvel økonomisk som opgave- og driftsmæssigt fra SDPI- løsningen.

Det anføres, at kommunerne er dataansvarlig myndighed for SDPI-løsningen.

Det fremgår endvidere af lovforslagets § 4, at den enkelte kommune er dataansvarlig, jf. § 3, nr. 3, i lov om behandling af personoplysninger, for de data i SDPI-løsningen, som skal anvendes i kommunens behandling af en sag om sygedagpenge og dagpenge efter barselloven.

I de almindelig bemærkninger er desuden oplyst, at baggrunden for at lade SDPI-løsningen være ejet af kommunerne via et aktieselskab under KL er, at SDPI-løsningen skal ses i forlængelse af kommunernes ansvar for indberetninger på papirblanketter samt for det kommunale sygedagpengeberegningssystem. Det er således kommunerne, der skal modtage de indberetninger, der kommer igennem SDPI-løsningen.

Da kommunerne således er en vigtig part i forbindelse med etableringen og driften af SDPI-løsningen, er det naturligt, at opgaveløsningen med etablering, drift, vedligehold og videreudvikling af SDPI-løsningen sker hos kommunerne. KL er enig i denne betragtning og ønsker den beskrevne organisering af SDPI-løsningen, jf. Kommuneaftalen 2009.

1.2. Datatilsynet har noteret sig det oplyste om baggrunden for kommunernes rolle.

For en god ordens skyld skal i øvrigt nævnes, at det er persondatalovens¹ § 3, nr. 4², der indeholder definitionen af en den dataansvarlige.

Datatilsynet skal understrege, at når dataansvaret placeres hos kommunerne, vil hver enkelt kommune være dataansvarlig for de oplysninger, der vedrører denne kommune. Det i lovforslaget omtalte selskab vil være databehandler³ for de enkelte kommuner.

Det står imidlertid ikke Datatilsynet klart, om det er hensigten, at selskabet alene skal være databehandler, eller om selskabet skal have selvstændigt dataansvar.

Det anførte i lovforslaget om terminaladgang til indkomstregisteret for selskabet, giver således indtryk af, at det er hensigten, at selskabet skal have et dataansvar.

Hvis der tilsigtes et dataansvar for selskabet, skal Datatilsynet anmode om, at det præciseres i lovforslaget. Tilsynet må i givet fald forbeholde sig sin stillingtagen til en sådan ordning og skal anmode om at få forslaget i fornyet høring.

¹ Lov nr. 429 af 31. maj 2000 om behandling af personoplysninger med senere ændringer.

² I persondatalovens § 3, nr. 4, er begrebet den "dataansvarlige" defineret som den fysiske eller juridiske person, offentlige myndighed, institution eller ethvert andet organ, der alene eller sammen med andre afgør, til hvilket formål og med hvilke hjælpemidler, der må foretages behandling af personoplysninger.

³ I persondatalovens § 3, nr. 5, defineres begrebet "databehandleren" som den fysiske eller juridiske person, offentlige myndighed, institution eller ethvert andet organ, der behandler oplysninger på den dataansvarliges vegne.

1.3. I det omfang kommunerne er dataansvarlige, forudsætter Datatilsynet, at behandlingen af personoplysninger hos Selskabet sker på vegne af de dataansvarlige kommuner og under iagttagelse af de krav, som persondataloven – og evt. anden lovgivning – stiller til kommunernes håndtering af personoplysninger.

Efter persondatalovens § 41, stk. 1, må personer, virksomheder mv., der udfører arbejde under den dataansvarlige eller databehandleren, og som får adgang til oplysninger, kun behandle disse efter instruks fra den dataansvarlige, medmindre andet følger af lov eller bestemmelser fastsat i henhold til lov.

Når en dataansvarlig overlader en behandling af oplysninger til en databehandler, skal den dataansvarlige sikre sig, at databehandleren kan træffe de i § 41, stk. 3-5, nævnte tekniske og organisatoriske sikkerhedsforanstaltninger, og påse, at dette sker, jf. § 42, stk. 1.

Efter bestemmelsens stk. 2 skal gennemførelse af en behandling ved en databehandler ske i henhold til en skriftlig aftale parterne imellem. Af aftalen skal det fremgå, at databehandleren alene handler efter instruks fra den dataansvarlige, og at reglerne i § 41, stk. 3-5, ligeledes gælder for behandlingen ved databehandleren.

Bestemmelserne i persondatalovens § 41, stk. 1, og § 42 er nærmere udmøntet i sikkerhedsbekendtgørelsens⁴ §§ 6-7 samt vejledningen hertil⁵.

Som udgangspunkt vil en databehandleraftale skulle indgå som en skriftlig kontrakt mellem parterne.⁶ I visse tilfælde, f.eks. hvor der er tale om et meget stort antal databehandlere, kan kravet om databehandleraftale opfyldes ved at fastsætte de fornødne bestemmelser i en bekendtgørelse og/eller vejledning. Dette er forudsat i databeskyttelsesdirektivets⁷ artikel 17, stk. 3, hvorefter der skal være tale om en kontrakt eller andet retligt bindende dokument.

1.4. I lovforslagets kapitel 6 (§§ 11-13) er der fastsat bestemmelser om Beskæftigelsesministerens tilsyn mv. med Selskabet.

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslagets § 12, at Beskæftigelsesministeren kan fastsætte regler om indholdet af den årlige revisorerklæring,

⁴ Justitsministeriets bekendtgørelse nr. 528 af 15. juni 2000, som ændret ved bekendtgørelse nr. 201 af 22. marts 2001, om sikkerhedsforanstaltninger til beskyttelse af personoplysninger, som behandles for den offentlige forvaltning.

⁵ Datatilsynets vejledning nr. 37 af 2. april 2001 til bekendtgørelse nr. 528 af 15. juni 2000 om sikkerhedsforanstaltninger til beskyttelse af personoplysninger, som behandles for den offentlige forvaltning.

⁶ På Datatilsynets hjemmeside findes et eksempel på udformningen af en databehandleraftale: <http://www.datatilsynet.dk/offentlig/databehandler/>

⁷ Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger.

herunder it-revision, som Selskabet er ansvarlig for at afgive. Formålet med erklæringen er at få sikkerhed for, at SDPI-løsningen er sikker og indeholder nødvendige og tilstrækkelige sikkerhedsprocedurer til at modtage, behandle og videregående elektroniske meddelelser. Det skal fx fremgå af erklæringen, om SDPI-løsningen lever op til de krav, som er fastsat ved lov og bekendtgørelse, at forretningsgange i forbindelse med SDPI-løsningen sker under iagttagelse af persondataloven, og at der er sket anmeldelse til Datatilsynet i det omfang, det er påkrævet. Reglerne udstedes efter forhandling med KL.

Datatilsynet skal for en god ordens skyld påpege, at kommunerne ikke fritages for deres ansvar som dataansvarlige, fordi Selskabet er underlagt Beskæftigelsesministerens tilsyn mv.

2. Generelle bemærkninger til løsningens indhold

2.1. Ifølge de almindelige bemærkninger til lovforslaget er der med SDPI-løsningen tale om en ny løsning, der forbedrer og øger kvaliteten i forhold til den nuværende indberetningsløsning. Samtidig sikres det, at indberetningsløsningen kan håndtere mere end 1,7 mio. indberetninger om året, når løsningen gøres obligatorisk. Den nuværende indberetningsløsning er obligatorisk for kommunerne og frivillig for arbejdsgiverne.

2.2. Datatilsynet skal overordnet bemærke, at tilsynet forudsætter, at løsningen vil blive indrettet og drevet under iagttagelse af persondataloven og sikkerhedsbekendtgørelsen.

Henset til projektets omfang, skal Datatilsynet understrege behovet for, at der i projektet gøres overvejelser om, hvordan persondatalovens krav efterleves, så løsningen i tilstrækkeligt omfang varetager hensynet til beskyttelsen af borgernes personoplysninger og privatliv. Datatilsynet skal opfordre til, at der i projektet udføres en analyse af projektets implikationer for privatlivsbeskyttelsen – en Privacy Impact Assessment (PIA).

Datatilsynet skal endvidere opfordre til, at projektet om nødvendigt konsulterer Datatilsynet om eventuelle tvivlsspørgsmål i forhold til persondataloven og sikkerhedsbekendtgørelsen.

Datatilsynet har desuden en række mere specifikke kommentarer til forskellige elementer i forslaget.

3. Validering af Atypisk Sygefravær (VAS)

3.1. Ifølge de almindelige bemærkninger er en del af kontrollen i SDPI-løsningen et system for validering af atypisk sygefravær (VAS), som Arbejdsdirektoratet har udviklet med hjemmel i sygedagpengeloven, jf. lov nr. 148 af 8. marts 2006. Formålet med VAS er at udsøge sager med atypisk sygefravær. Der undersøges for typiske og atypiske fraværs mønstre hos såvel arbejdstagere, selvstændige som virksomheder, herunder om disse mønstre kan forklares af lønmodtagerens eller virksomhedens karakteristika.

Alle anmeldelser om sygefravær og anmodninger om sygedagpengerefusion i SDPI-løsning skal derfor beriges med data, der kan afsløre, om sagen afviger fra normaladfærden på en måde, der kan indikere et misbrug eller fejl. Til at afgøre om der er tale om atypisk sygefravær genbruges registerdata, herunder oplysninger om evt. tidligere sygedagpengerefusioner, CVR-oplysninger og sammenligninger med andre virksomheder, CPR-data mv. Resultatet af samkøringen af data kan alene sendes videre til den kommune, der behandler den konkrete sag om sygedagpenge.

Opgaveløsningen med etablering, drift, vedligehold og videreudvikling af VAS bliver varetaget af Arbejdsdirektoratet.

3.2. Datatilsynet skal i den forbindelse bemærke, at tilsynet den 11. november 2005 har afgivet en udtalelse bl.a. omhandlende VAS, hvori redegøres for kravene i relation til sammenstilling og samkøring af personoplysninger i kontroløjemed. Kopi af udtalelsen vedlægges.

Behandlingen af oplysninger i forbindelse med VAS er anmeldt til Datatilsynet, jf. i den forbindelse tilsynets udtalelse af 7. april 2006, der vedlægges i kopi. I anmeldelsen står Arbejdsdirektoratet anført som dataansvarlig.

Datatilsynet går umiddelbart ud fra, at det også fremover vil være Arbejdsdirektoratet, som er dataansvarlig for behandling af oplysninger i forbindelse med VAS.

Såfremt en anden offentlig myndighed end Arbejdsdirektoratet skal være dataansvarlig, skal denne myndighed bl.a. kunne imødekomme de krav, der er omtalt i Datatilsynets udtalelse af 11. november 2005.

4. Terminaladgang til indkomstregister

4.1. Ifølge lovforslagets § 8 kan Selskabet, til brug for SDPI-løsningen, få terminaladgang til de nødvendige oplysninger i indkomstregisteret, jf. § 7 i lov om et indkomstregister.

Det fremgår af de almindelige bemærkninger, at SDPI-løsningen således ønsker at kunne få foretaget et match mellem den virksomhed, der anmoder om refusion af sygedagpenge og dagpenge efter barselloven, og den medarbejder der anmodes om refusion for. Såfremt der er et match, vil dette medføre forudfyldelse af medarbejderens adresse, hvilket vil lette arbejdsgiverens afgivelse af oplysninger. Da arbejdsgivernes indberetning til indkomstregistret i nogen udstrækning kan lette arbejdsgiverens afgivelse af oplysninger i SDPI-løsningen, foreslås det, at Selskabet bl.a. gives adgang til oplysningerne i indkomstregistret om virksomhedens eller myndighedens CVR/SE-nr., sygedagpengemodtagerens eller barseldagpengemodtagerens CPR-nr., herunder navn og adresse, lønperiode, løntimer, A-indkomst og ansættelsesperiode.

Videre anføres, at SDPI-løsningens adgang til indkomstoplysninger i indkomstregisteret vil gøre det muligt for Selskabet at etablere en SDPI-løsning, der vil kunne tilgodese arbejdsgiverens ønske om forudfyldelse med nogle af

de oplysninger, der findes i indkomstregisteret, og som er indberettet af arbejdsgiveren selv.

I bemærkningerne til bestemmelsen om terminaladgang (lovforslagets § 8) anføres bl.a., at adgang til indkomstregisteret alene vil kunne etableres i overensstemmelse med persondatalovens regler.

4.2. Datatilsynet finder det tvivlsomt, om der inden for rammerne af persondataloven vil kunne gives terminaladgang for Selskabet til – som dataansvarlig – at indhente og fremvise oplysninger fra indkomstregisteret.

Efter Datatilsynets opfattelse bør alene de dataansvarlige for behandlingen af personoplysninger – i nødvendigt omfang – gives en lovhjemlet adgang til indkomstregisteret. Den dataansvarlige myndighed (i dette tilfælde de enkelte kommuner) vil herefter, under iagttagelse af persondatalovens krav om bl.a. instruktion, databehandleraftale og tilsyn, eventuelt kunne benytte sig af en databehandler (i dette tilfælde Selskabet) i nærmere afgrænset omfang.

Da Datatilsynet forudsætter, at kommunerne er dataansvarlige, kan tilsynet ikke tiltræde forslaget om, at der gives terminaladgang for Selskabet til – som dataansvarlig – at indhente og fremvise oplysninger fra indkomstregisteret.

4.3. Herudover skal Datatilsynet stille spørgsmålstegn ved, om videregivelsen af oplysninger til arbejdsgivere i form af forudfyldte blanketter kan medføre en risiko for, at oplysninger fra indkomstregisteret kommer til uvedkommendes kendskab – i strid med persondatalovens krav om datasikkerhed⁸.

Datatilsynet forudsætter, at dette indgår i det videre arbejde med denne del af løsningen, herunder at det sikres, at der alene videregives oplysninger, der er indberettet af den pågældende arbejdsgiver selv, og at alene de medarbejdere hos arbejdsgiveren, for hvem det er relevant, kan få vist oplysningerne.

4.4. Det anføres i bemærkningerne til lovforslagets § 8, at bestemmelsen sikrer, at Selskabet kan få terminaladgang til indkomstregistret med henblik på at indhente og anvende nødvendige oplysninger elektronisk fra indkomstregistret til brug for administrationen af SDPI-løsningen, og at anvendelsen *særligt* sker for at lette arbejdsgiverens afgivelse af oplysninger i SDPI-løsningen.

Såfremt indhentningen af oplysninger fra indkomstregisteret også tjener andet formål end forevisning for den indberettende arbejdsgiver, finder Datatilsynet, at dette bør præciseres.

5. Ventefunktionen

5.1. Ifølge forslaget etableres der endvidere en ventefunktion i SDPI-løsningen, hvor anmeldelse af sygefravær og refusionsanmodning kan lægges klar i SDPI-løsningen på et tidligere tidspunkt end fristen for anmeldel-

⁸ Af persondatalovens § 41, stk. 3, fremgår bl.a., at der skal træffes de fornødne tekniske og organisatoriske sikkerhedsforanstaltninger mod, at oplysninger kommer til uvedkommendes kendskab, misbruges eller i øvrigt behandles i strid med loven.

sen/anmodningen. Ventefunktionen vil advisere arbejdsgiveren, når anmeldelsen/anmodningen er klar til at komme videre i SDPI-løsningen. Ventefunktionen vil være en hjælp for arbejdsgiveren, der ønsker at foretage det første skridt i anmeldelsen af sygefraværet eller anmodningen om refusion af sygedagpenge og dagpenge efter barselloven, i takt med at arbejdsgiveren foretager lønadministrationen, dvs. i takt med at der beregnes månedsløn, 14-dages løn og/eller ugeløn.

5.2. Datatilsynet forudsætter, at persondataloven ligeledes iagttages i forbindelse med denne funktion. Efter tilsynets opfattelse, vil de enkelte arbejdsgivere som udgangspunkt selv være dataansvarlige for de personoplysninger, de har liggende i funktionen. Tilsynet forudsætter således, at det er arbejdsgiverne, der har rådigheden over, i hvilket omfang der skal lagres eller slettes personoplysninger i denne funktion, og at de iagttager persondataloven ved behandlingen.

6. Anden kontrol mv.

6.1. Det fremgår af bemærkningerne til lovforslagets § 1, at SDPI-løsningen give kommunerne bedre kontrolmuligheder, og i de almindelige bemærkninger anføres, side 9, at *en del af* kontrollen i SDPI-løsningen er et system for validering af atypisk sygefravær (VAS).

6.2. Det står ikke Datatilsynet klart, hvad det indebærer, at kommunerne får bedre kontrolmuligheder i forbindelse med SDPI-løsningen. Tilsynet finder, at dette bør præciseres.

6.3. Det fremgår af lovforslagets § 3, stk. 2, at kommunen har pligt til at levere oplysninger om resultatet af kommunens behandling af sager om sygedagpenge og dagpenge efter barselloven til SDPI-løsningen og til VAS.

Som Datatilsynet har forstået denne bestemmelses henvisning til både SDPI-løsningen og VAS, vil der ske videregivelse af resultatet af kommunens sagsbehandling til to forskellige formål.

Det står ikke Datatilsynet klart, hvad der er formålet med den i bestemmelsen nævnte videregivelse af oplysninger til SDPI-løsningen, og hvem der har ansvaret for behandlingen af oplysninger i den forbindelse. Dette bør efter Datatilsynet opfattelse præciseres.

6.4. Af lovforslagets § 7, stk. 4, fremgår bl.a., at Selskabet efter anmodning vederlagsfrit skal levere udtræk af oplysninger fra SDPI-løsningen til Beskæftigelsesministeriet.

Det fremgår ikke af bemærkningerne til bestemmelsen, til hvilket formål dette udtræk vil kunne leveres. Datatilsynet finder, at dette bør præciseres.

7. Spørgsmål om test

7.1. Af lovforslagets § 7, stk. 2, fremgår, at Selskabet kan opkræve et gebyr for test forud for tilslutning til SDPI-løsningen.

7.2. Datatilsynet skal henlede opmærksomheden på, at i det omfang der i forbindelse med test behandles oplysninger om personer, skal persondataloven iagttages.

8. Afsluttende bemærkninger

8.1. Af lovforslagets § 2 fremgår, at Beskæftigelsesministeren efter forhandling med KL fastsætter nærmere regler om SDPI-løsningens udformning og krav til Selskabet og dets varetagelse af SDPI-løsningen.

8.2. Det følger af persondatalovens § 57, at der ved udarbejdelse af bekendtgørelser, cirkulære eller lignende generelle forskrifter, der har betydning for beskyttelse af privatlivet i forbindelse med behandling af personoplysninger, skal indhentes en udtalelse fra Datatilsynet.

Datatilsynet forventer herefter at blive hørt inden fastsættelse af de nærmere regler om SDPI-løsningens udformning mv.

Såfremt Arbejdsdirektoratet har spørgsmål, er direktoratet velkommen til at kontakte fuldmægtig Ole Terkelsen på tlf. 3319 3217.

Med venlig hilsen

Lena Andersen
Kontorchef