



NOTAT

Uddybning af KL's holdning til EU's forordning om databeskyttelse

Baggrund

Europa-Kommissionen har foreslået, at det nuværende persondatadirektiv¹ skal opdateres som en forordning. Persondatadirektivet er i Danmark implementeret via persondataloven.

Sagen er meget vigtig for kommunerne, som både behandler borgernes persondata som myndighed og persondata som arbejdsgiver for de ca. 500.000 kommunalt ansatte.

Den hastige digitale udvikling, som er sket siden 1995, har givet kommunerne helt nye muligheder for at yde borgerne bedre og hurtigere service - ikke mindst via digital selvbetjening. Og for KL er det væsentligt, at de nye muligheder ikke betyder dårligere sikkerhed omkring borgernes data.

I dette holdningspapir kan du læse KL's forslag til, hvordan borgernes og medarbejdernes data kan sikres på en måde, hvor borgerne reelt oplever en styrkelse af sikkerheden omkring deres data.

Den 29. august 2014

Sags ID: SAG-2014-04215

Dok.ID: 1900954

ASF@kl.dk

Direkte 3043 8254

Mobil 3043 8254

Weidekampsgade 10

Postboks 3370

2300 København S

www.kl.dk

Side 1/10

¹ (Direktiv 95/46/EF)

KL's holdning – kort fortalt

For at hverdagen skal kunne fungere for de danske kommuner, er det KL's holdning, at forslaget til forordningen om databeskyttelse bør justeres væsentligt. Ifølge KL er der særligt fem temaer, som kræver opmærksomhed:

1. Forslaget til forordning gælder både den private og den offentlige sektor og vil harmonisere databehandling i alle medlemslandene. Det er uhensigtsmæssigt, da forordningsforslaget ikke tager højde for den offentlige sektors særlige opgaver samt den i forvejen høje grad af regulering af den offentlige sektors håndtering af persondata.

– KL arbejder derfor for, at en kommende regulering sikrer den nødvendige fleksibilitet for den offentlige sektor.

2. På det ansættelsesretlige område giver forslaget til forordning ikke rum for den danske aftalemodel.

– KL arbejder derfor for at sikre rum for den danske aftalemodel.

3. Der lægges op til meget administrativt tunge regler, som ikke ser ud til at tilføje værdi for borgerne i et omfang, der opvejer omkostningerne.

– KL arbejder derfor for, at der er en rimelig balance mellem de nye administrative byrder og den datasikkerhed de nye regler giver borgerne.

4. Der lægges op til meget høje bøder i forslaget til forordning.

– Det ønsker KL ændret og arbejder derfor for, at det skal være op til medlemslandene at beslutte, hvilke sanktioner de offentlige myndigheder pålægges.

5. Forslaget til forordning indeholder en lang række delegerede retsakter og uklare formuleringer, som skaber utryghed og usikkerhed for både borgere og myndigheder ift., hvad der er det gældende regler.

– KL arbejder derfor for at sikre en klar lovttekst, der vil give både myndigheder og borger større tryghed.

De fem temaer uddybes i de følgende afsnit.

Tema 1 - Flexibilitet for den offentlige sektor

KL's holdning er, at forordningsforslaget rammer uhensigtsmæssigt i forhold til offentlige myndigheder og i forhold til det ansættelsesretlige område, hvor hovedparten af de persondatabehandlinger, der foretages, er rent nationale. Reglerne i forordningen, fx retten til at blive glemmt, er i vidt omfang udformet med henblik på at løse problemer, som omhandler internethandel, sociale netværk og dataoverførsler på tværs af landegrænser, hvor det er rigtigt, at en forordning, der gælder for alle virksomheder i EU, vil være en hensigtsmæssig reguleringsform.

Virksomheder behandler persondata med henblik på at opnå profit. Kommunerne indsamler persondata med henblik på at yde service til borgerne og ansætte medarbejdere. Det følger af offentligretlige grundsætninger, at kommuners behandling af oplysninger skal være saglig og proportional.

I dansk lovgivning findes endvidere en række særregler, der regulerer den offentlige sektors behandling af personoplysninger. Fx er behandling af personnumre i dag reguleret i persondataloven - ligesom der også er en særlig beskyttelse af oplysninger om væsentlige, sociale problemer og andre private forhold, som ikke i forordningen er karakteriseret som følsomme oplysninger. Der er ligeledes en række særlige regler i dansk lovgivning, der regulerer behandling af personoplysninger på det sociale område og på sundhedsområdet.

Europa-Parlamentet støtter Kommissionens forslag om en forordning. Rådet har endnu ikke lagt sig fast på reguleringsform.

KL støtter derfor den danske regering i, at det i en kommende regulering af behandling af persondata skal sikres, at medlemslandene for den offentlige sektor kan fastsætte nationale regler, der regulerer behandling af personoplysninger på særlige områder.

KL foreslår derfor, at den nødvendige flexibilitet for den offentlige sektor skal sikres, og KL mener, at den nødvendige flexibilitet sikres bedst ved et direktiv for den offentlige sektor. Det nuværende forordningsforslag er målrettet den private sektor.

Den offentlige sektor er i EU-landene meget forskelligt opbygget, fx er det ikke alle som har et cpr-register. Det gør, at der er store forskelle på, hvordan forordningen om databeskyttelse vil ramme de enkelte medlemslande.

En forordning og et direktiv er to meget forskellige retlige instrumenter. Kort sagt gælder en forordnings bestemmelser direkte og umiddelbart i medlemslandene, uden at der skal vedtages national lovgivning. Direktiver fastlægger som udgangspunkt et mål, der skal nås, men det er overladt til medlemslandene selv at bestemme form og midler til gennemførelse af direktivet, fx om direktivet skal gennemføres ved lov eller bekendtgørelse. Et direktiv vil derfor give medlemslandene et større råderum i forhold til at tilpasse lovgivningen de nationale forhold.

Tema 2 – sikre rum for den danske model

Hvis Kommissionens forslag til forordning vedtages, vil det være vanskeligt at bevare den danske arbejdsmarkedsmodel, og der vil fx ikke ved kollektiv aftale kunne vedtages en mere vidtgående beskyttelse af personoplysninger. Endvidere vil det ikke være muligt at opretholde den måde, man håndterer personoplysninger i ansættelsesforhold i dag.

Europa-Parlament har forsøgt at imødekomme arbejdsmarkedets parters kritik af Kommissionens forordning og Europa-Parlamentets forslag åbner derfor op for, at medlemsstaterne kan tillade, at der kan vedtages specifikke bestemmelser vedrørende ansættelsesforhold i kollektive overenskomster. Det fremgår dog samtidig, at det skal ske i overensstemmelse med bestemmelserne i forordningen og under overholdelse af proportionalitetsprincippet.

Derudover fremgår det af Parlamentets forslag, at hvis der vedtages nationale bestemmelser vedrørende behandling af oplysninger i ansættelsesforhold, skal disse bestemmelser leve op til en række minimumsnormer.

Selvom det er positivt, at de kollektive overenskomster er nævnt, er det KL's holdning, at Europa-Parlamentets forslag er for uklart, og det er stadig

usikkert, om arbejdsgiveres behandling af persondata i ansættelsesforhold fortsat kan forhandles ved kollektive overenskomster.

KL mener, at Danmark skal have mulighed for at opretholde det kollektive arbejdsretlige aftalesystem, som det kendes i dag. Det skal sikres, at rammerne for behandling af personoplysninger i ansættelsesforhold kan aftales ved kollektive overenskomster, således at arbejdsmarkedets parter fortsat kan mere vidtgående beskyttelsesforanstaltninger.

Det er ligeledes meget væsentligt for KL, at arbejdsgiverens ledelsesret ikke begrænses. KL lægger meget vægt på, at datasikkerheden sikres i kommunerne, og KL er enig i, at det i nogle tilfælde kan være hensigtsmæssigt - som det foreslås i forordningsforslaget - at ansætte en databeskyttelsesansvarlig, men KL finder, at det bør være op til den enkelte myndighed at beslutte, hvordan opgaven vedrørende databeskyttelse skal organiseres.

KL foreslår derfor, at det skal være frivilligt, om der skal ansættes en databeskyttelsesansvarlig, ligesom KL ikke finder, at den databeskyttelsesansvarliges opgaver skal reguleres i detaljer i en forordning. KL foreslår endvidere, at det klart fremgår, at behandling af personoplysninger kan ske på grundlag af et samtykke i ansættelsesforhold, og at rammerne for behandling af oplysninger kan aftales ved overenskomst.

En forordning vil betyde, at de aftaler, der i dag forhandles mellem LO/DA og KL/KTO ikke vil kunne opretholdes. I dag kan arbejdsmarkedets parter aftale at vedtage mere vidtgående beskyttelsesforanstaltninger af personoplysninger end det, som er angivet i det nuværende direktiv. Fx har arbejdsmarkedets parter via KTO's kontrolaftale aftalt krav om længere varsling ved iværksættelse af kontrolforanstaltninger end de krav, som i dag bliver udstukket af det nuværende databeskyttelsesdirektiv.

Tema 3 – reel datasikkerhed frem for mere administration

Formålet med forordningsforslaget er, at der skal være større sikkerhed omkring borgernes data, sådan at borgerne oplever større tryghed ved at overlade deres data til private og offentlige aktører.

Borgerne har allerede stor tiltro den offentlige sektors behandling af deres data. KL mener derfor, at behovet for større datasikkerhed primært handler

om den private sektor. Den offentlige sektor er allerede reguleret af en lang række love, fx forvaltningsloven, cpr-loven og sundhedsloven, som sikrer, at borgerne kan være trygge ved at overlade deres data til det offentlige.

Tal fra Danmarks Statistik viser, at 94 % af de danske internetbrugere føler sig trygge ved at indsende blanketter eller indtaste personlige oplysninger på de offentlige myndigheders hjemmesider.

Derimod er det hver tredje internetbruger, som undlader at indtaste personlige oplysninger på sociale eller professionelle online netværkstjenester pga. utryghed i forhold til, hvad der sker med deres data.

Samtidig er det KL's holdning, at forordningsforslaget lægger op til samme form for pseudodatasikkerhed som "Cookie-direktivet". Forordningen tager udgangspunkt i tanken om, at jo flere oplysninger borgerne gives om behandlingen af deres data, og jo flere gange borgerne skal give deres samtykke -fx ved at klikke "ok" på en hjemmeside, jo tryggere føler borgeren sig.

Fakta er, at borgerne springer de mange informationer om behandlingen af deres data over - både på papirblanketter og i selvbetjeningsløsninger. Og at klikke "ok" for at få adgang til fx en selvbetjeningsløsning blot gør borgeren irriteret.

Når det samtidig er særdeles omkostningsfuldt for kommunerne at give borgerne alle disse oplysninger uopfordret og indarbejde samtykkefunktioner i alle selvbetjeningsløsninger, kan KL kun være utilfredse med forordningens øgede oplysnings- og samtykkekrav.

I dag forventer borgerne tværtimod af den offentlige sektor, at når borgerne én gang har afgivet oplysninger fx i forbindelse med en sag, så kan alle dele af den offentlige sektor tilgå disse oplysninger og bruge dem i forbindelse med fx en ny sag. I regi af den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi arbejdes der intenst på at tilvejebringe et sæt "grunddata" om borgere og virksomheder, som alle offentlige myndigheder kan anvende i forbindelse med deres sagsbehandling.

Forordningen understøtter ikke disse visioner, og dette skyldes i høj grad, at EU-Kommissionen har glemt at indtænke, hvordan den offentlige sektor arbejder. KL ønsker, at der skabes en balance mellem modernisering og effektivisering af sektoren og et fælles ønske om sikkerhed omkring borgernes data. Det er ikke nok, at Kommissionen har fokus på "den

digitale økonomi" - "den effektive, digitale offentlige sektor" bør også komme i spil.

Et andet eksempel er, at kommunerne på både beskæftigelsesområdet og social- og sundhedsområdet bruger såkaldt profilering af borgerne for at kunne hjælpe borgerne hurtigst muligt med at blive raske eller komme i arbejde. Profilering (digital udarbejdelse af en profil på borgeren) medvirker til at kunne give borgerne en individuel og målrettet indsats.

Forordningsforslaget lægger op til, at dette ikke skal være muligt i en form, som er brugbar for kommunerne. Efter KL's vurdering vil dette være et væsentligt tilbageskridt for mulighederne for at modernisere og forbedre kommunernes indsats for at hjælpe borgerne.

Når forordningsforslaget så oveni stiller krav om, at kommunerne bl.a. skal udarbejde såkaldte "konsekvensanalyser" af deres it-systemer. Det er KL's erfaring, at disse ikke er de mange penge værd, som det vil koste kommunerne at udarbejde disse analyser. Det er derfor på tide at efterlyse "value for money".

At forordningen også kræver, at kommunerne skal opretholde indholdet i den nugældende, effektløse anmeldelsesordning ved fortsat at skulle udarbejde særskilt skriftlig dokumentation for alle behandlinger af persondata gør ikke tingene bedre. Og nye krav til indretningen af kommunernes it-systemer og blanketter giver heller ikke borgerne synligt bedre datasikkerhed i en offentlig sektor, hvor brud på datasikkerheden sker sjældent og alene skyldes menneskelig uagtsomhed.

KL vurderer, at borgerne er meget trygge ved den offentlige sektors behandling af deres data, og at forslaget til forordningen ikke i væsentlig grad vil øge sikkerheden omkring borgernes data, men blot fordyre kommunernes administration.

KL mener, at vejen frem i stedet er mere uddannelse af de kommunale medarbejdere, der behandler persondata som en del af deres arbejde. Idéen om at have en databeskyttelsesansvarlig ansat til særskilt at holde fokus på datasikkerheden i den enkelte myndighed synes KL også er en god idé. Blot mener KL ikke, at dette skal være et krav, men at kommunerne skal have mulighed for at organisere deres arbejde med datasikkerhed, som det passer bedst til den enkelte kommunes organisation.

Forslaget til forordning vil besværliggøre og fordyre realiseringen af potentialerne i den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi særligt ift. kommunikationen med borgerne, da kommunerne skal indrette deres it-løsninger efter de ovenstående krav.

KL foreslår derfor, at kravene til behandlingen af borgernes data bliver proportional med den øgede sikkerhed og den tryghed som borgerne vil opleve.

Tema 4 - lavere bøder

Kommissionen foreslår dernæst et uforholdsmæssigt højt bødeniveau i forordningen.

Det betyder, at de danske kommuner, hvis de laver fejl, og dermed ikke overholder reglerne, vil kunne blive straffet med bøder på 250.000 EUR (1.875.000 kr.), hvis reglerne om den registreredes rettigheder ikke overholdes og bøder på 1.000.000 EUR (7.500.000 kr.), hvis der ikke udpeges en databeskyttelsesansvarlig.

Europa-Parlamentet er også her enig med Kommissionen i, at de nationale databeskyttelsesmyndigheder skal kunne give effektive sanktioner i tilfælde af lovbrud. Europa-Parlamentet har både lempet sanktionerne ved at foreslå brug af advarsler og periodiske revisioner, men også styrket sanktionerne ved at foreslå bøder til virksomheder på 100.000.000 EUR eller 5 % af den årlige omsætning.

KL mener, at Kommissionen og Europa-Parlamentet har haft internetgiganterne, de sociale medier og de store virksomheder, der benytter borgernes data med henblik på profit, for øje med denne forordning. De har således ikke taget højde for, at kommunerne indsamler borgernes data for at hjælpe borgeren og i borgerens interesse - og ikke med profit for øje. Samtidig er det vigtigt at understrege, at kommunerne ikke tjener penge på eventuelle sikkerhedsbrud. Men hvis persondata ulovligt udnyttes for kommerciel vinding skyld kan høje bøder give mening.

Det er yderst beklageligt, når der sker fejl i behandlingen af persondata og der skal gøres alt for, at det ikke sker. Menneskelige fejl kan dog ikke helt undgås. Det er derfor tvivlsomt, om et så højt bødeniveau vil give borgeren en bedre sikkerhed for, at der ikke sker brud ved behandlingen af dennes persondata.

KL foreslår derfor, at sanktionerne lempes og tilpasses konsekvenserne af de fejl, der eventuelt begås. KL foreslår desuden, at det bør være op til medlemsstaterne selv at fastsætte sanktionerne ved brud på lovgivningen - på samme måde som i det nugældende persondatadirektiv.

Tema 5 – klarere regler

Kommissionen har i forslaget til forordningen givet sig selv bemyndigelse til at udstede nye regler (delegerede retsakter) med krav til databeskyttelsen efter forordningens vedtagelse. Helt praktisk betyder det, at Kommissionen efterfølgende vil have mulighed for at ”efterjustere” lovgivningen, og det vil betyde, at de investeringer som kommunerne har gjort for at efterleve forordningen kan være spildt, hvis der efter et år kommer et nyt lovgrundlag der fx kræver andre foranstaltninger for at afgive samtykke i elektronisk form.

Desuden indeholder forordningsforslaget en række uklarheder, som åbner op for at lovgivningen kan fortolkes på flere forskellige måder. Det er hverken myndigheder eller borgerne tjent med.

Europa-Parlamentet går imod Kommissionen på dette punkt, da det ikke mener, at Kommissionen skal have mulighed for efterfølgende at kunne justere i lovgivningen.

KL vurderer, at uklarhederne i forordningsforslaget vil skabe usikkerhed og uforudsigelighed om, hvordan datahåndteringen skal foregå. Eksempelvis medfører forordningen, at borgeren skal have en ”garanti” for afgivet samtykke. Det er uklart, hvordan garanti skal forstås, og om det vil medføre en yderligere administrativ opgave for kommunerne.

KL mener, at det er u hensigtsmæssigt, hvis Kommissionen får mulighed for at udstede delegerede retsakter. Det vil medføre usikkerhed om, hvad der er og vil blive gældende ret. Konsekvenserne kan blive, at der efterfølgende indføres yderligere krav til kommunerne. Dette kan både blive dyrt, hvis det betyder krav om nye it-løsninger eller administrative procedurer og kan forsinke arbejdet med digitaliseringen af den offentlige sektor i regi af den fælleskommunale og fællesoffentlige digitaliseringsstrategi.

KL foreslår derfor, at reglerne gøres klare og letforståelige fra begyndelsen af. Det vil mindske behovet for at bruge delegerede retsakter. Kommissionens muligheder for efterfølgende at udstede delegerede

retsakter bør fjernes, ligesom uklarhederne i lovgivningen bør udbedres.

Det er KL's opfattelse, at hverken Kommissionen eller Europa-Parlamentet har leveret en klar lovgivningstekst i forhold til, at lovgrundlaget er en forordning – og derfor skal være meget klar. Derfor er det vigtigt, at Rådet tager den tid, der skal til for at sikre et klar lovgrundlag, som ikke åbner op for alt for mange fortolkningsmuligheder.