



JUSTITSMINISTERIET

Retsudvalget
Christiansborg Slot 1
1218 København K

Dato: 8. december 2017
Kontor: Databeskyttelsekontoret
Sagsbeh: Anders Lotterup
Sagsnr.: 2017-0037-0005
Dok.: 585389

Hermed sendes besvarelse af spørgsmål 4 vedrørende forslag til lov om supplerende bestemmelser til forordning om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (databeskyttelsesloven) (L 68) og forslag til lov om ændring af lov om retshåndhævende myndigheders behandling af personoplysninger, lov om massemediers informationsdatabaser og forskellige andre love. (Konsekvensændringer som følge af databeskyttelsesloven og databeskyttelsesforordningen samt medieansvarslovens anvendelse på offentligt tilgængelige informationsdatabaser m.v.) (L 69), som Folketingets Retsudvalg har stillet til justitsministeren den 22. november 2017.

Søren Papc Poulsen

Jakob Lundsager

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

T +45 7226 8400
F +45 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Spørgsmål 4 fra Folketingets Retsudvalg vedrørende L 68 og L 69:

”Vil ministeren overveje at ændre forslaget punkter vedrørende

- regler for myndighedernes videreanvendelse af oplysninger til andre formål, end de oprindeligt er indsamlet til,
- regler for oplysningspligt herom samt
- regler om, at bemyndigelse fastsættes på bekendtgørelsesniveau mellem justitsministeren og ressortministeren, således at man med lovforslaget afholder sig fra at udnytte muligheden for nationale særregler på området i det brede omfang, ministeren har valgt i lovforslaget?

Svar:

1. Der skal være hjemmel til al behandling af personoplysninger. Hjemlen kan findes særligt i lovforslagets (L 68) §§ 6-14 med henvisningerne heri til databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 1, og artikel 9, stk. 2.

2. Udover, at der skal være et hjemmelsgrundlag for behandlingen, skal al behandling af personoplysninger også overholde de grundlæggende principper i databeskyttelsesforordningens artikel 5, herunder at behandling af oplysninger skal være tilstrækkelig, relevant og begrænset til, hvad der er nødvendigt i forhold til de formål, hvortil de behandles, jf. artikel 5, stk. 1, litra c.

Det følger også af forordningens artikel 5, at personoplysninger skal indsamles til udtrykkeligt angivne og legitime formål og ikke må viderebehandles på en måde, der er uforenelig med disse formål, jf. stk. 1, litra b (det såkaldte finalité-princip). Denne forordningsbestemmelse er medtaget i lovforslagets § 5, stk. 1, og kendes allerede fra gældende ret efter persondatalovens § 5, stk. 2, hvorefter indsamling af oplysninger skal ske til udtrykkeligt angivne og saglige formål, og senere behandling må ikke være uforenelig med disse formål.

Selvom der er hjemmel til behandling af personoplysninger, er der således grænser for, hvilke andre, senere formål personoplysninger kan anvendes til.

I databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 4, præciseres det, at der er tre muligheder for, hvornår en viderebehandling af personoplysninger er lovlig

og i overensstemmelse med artikel 5, stk. 1, litra b, og dermed lovforslagets § 5, stk. 1.

En viderebehandling er således lovlig, hvis den for det første er baseret på et samtykke til viderebehandlingen, hvis den for det andet bygger på en bestemmelse i EU-retten eller medlemsstaternes nationale ret i overensstemmelse med artikel 23, stk. 1, eller hvis viderebehandlingen for det tredje forfølger et formål, der ikke er uforeneligt med det oprindelige indsamlingsformål på baggrund af ”ikke-uforenelighedstesten” i artikel 6, stk. 4, 2. led, litra a-e.

Den nævnte anden mulighed for viderebehandling, bl.a. på baggrund af en bestemmelse i national ret om viderebehandling, danner baggrund for lovforslagets § 5, stk. 3, der omtales nedenfor (punkt 3-7). Den nævnte tredje mulighed for viderebehandling på baggrund af en ”ikke-uforenelighedstest” er medtaget i lovforslagets § 5, stk. 2, og omtales umiddelbart nedenfor.

Den tredje mulighed betyder, at den dataansvarlige på baggrund af »testen« i artikel 6, stk. 4, 2. led, litra a-e, kan foretage en vurdering af, hvornår en viderebehandling er forenelig med det formål, som personoplysningerne oprindeligt blev indsamlet til. Det fremgår således af forordningens art. 6, stk. 4, 2. led, litra a-e, og betragtning 50, 1. afsnit, 5. pkt., at for at afgøre om et andet behandlingsformål er foreneligt med det formål, som personoplysningerne oprindeligt blev indsamlet til, skal den dataansvarlige bl.a. tage hensyn til enhver forbindelse mellem det formål, som personoplysningerne er indsamlet til, og formålet med den påtænkte viderebehandling, den sammenhæng, hvori personoplysningerne er blevet indsamlet, navnlig med hensyn til forholdet mellem den registrerede og den dataansvarlige, personoplysningernes art, navnlig om særlige kategorier af personoplysninger behandles, jf. art. 9, eller om personoplysninger vedrørende straffedomme og lovovertrædelser behandles, jf. art. 10, den påtænkte viderebehandlings mulige konsekvenser for de registrerede og tilstedeværelse af fornødne garantier, som kan omfatte kryptering eller pseudonymisering.

Hvis en behandling således på baggrund af testen ikke er uforenelig med det oprindelige behandlingsformål, kan behandlingen lovligt ske på baggrund af og inden for rammerne af det oprindelige hjemmelsgrundlag.

3. Det fremgår af lovforslagets § 5, stk. 3, at vedkommende minister efter forhandling med justitsministeren – uanset § 5, stk. 1 og 2 – og inden for

rammerne af databeskyttelsesforordningens artikel 23 kan fastsætte nærmere regler om, at personoplysninger af offentlige myndigheder må viderebehandles til andre formål, end de oprindeligt var indsamlet til, uafhængigt af formålenes forenelighed.

Baggrunden for forslaget er bl.a., at regeringen ønsker, at det offentlige kan videreanvende og genbruge data på en effektiv, åben og transparent måde, der stadig lever op til kravene om databeskyttelse.

Samtidig skal der skabes rammer for en effektiv datadeling, så borgerne og virksomhederne kan få en mere effektiv sagsbehandling og mere målrettede, sammenhængende indsatser, der virker bedre for den enkelte. Lovforslagets § 5, stk. 3, skal bidrage til, at borgere og virksomheder får bedre og hurtigere afgørelser samt målsætningen om, at borgere og virksomheder i videst muligt omfang kun skal afgive samme oplysning én gang til den offentlige sektor. Det giver samtidig medarbejdere i det offentlige mere tid til kerneopgaven og fremmer en mere sammenhængende offentlig sektor.

Med lovforslagets § 5, stk. 3, lægges der derfor op til – inden for de databeskyttelsesretlige rammer – at tydeliggøre den adgang til videreanvendelse og genbrug af oplysninger, som følger af databeskyttelsesforordningen, ved at fastsætte en særlig bestemmelse om formålsbestemthed.

Dette vil bidrage til at skabe mere åbenhed for borgerne, når de på forhånd vil kunne orientere sig i, om en given viderebehandling kan ske til et andet formål end det oprindelige, ligesom det set fra myndighedens side vil skabe et sikkert retligt grundlag.

Vurderingen af, om der efter den ovenfor nævnte gældende persondatalovs § 5, stk. 2, eller databeskyttelsesforordningens artikel 5, stk. 1, litra b (lovforslagets § 5, stk. 2), kan ske viderebehandling til nye formål, der ikke er uforenelige med de oprindelige formål, forudsætter i udgangspunktet en konkretiseret vurdering. Der opstår på den baggrund erfaringsmæssigt forskellig praksis i f.eks. kommunerne for, om en viderebehandling må ske i en konkret situation på et bestemt lovområde.

En udnyttelse af bemyndigelsen i lovforslagets § 5, stk. 3, kan gøre op med den tvivl ved præcist at fastlægge i hvilke tilfælde, der lovligt kan ske viderebehandling i en kommune eller mellem kommunerne, og i hvilke tilfælde der ikke kan.

4. Der kan som eksempel på anvendelse af bemyndigelsen i stk. 3 nævnes "borgeroversigter" til segmentering og udsøgning af borgere, der modtager ydelser på tværs af flere forvaltningsområder. Endvidere kan bemyndigelsen bidrage til, at kommunale sagsbehandlere i jobcentrene med udgangspunkt i en konkret borger kan få adgang til et overblik over, hvilke ydelser og indsatser borgeren modtager på tværs af forvaltningerne i kommunen.

5. Efter ordlyden af lovforslagets § 5, stk. 3, kan bemyndigelsen anvendes til at fastsætte regler om, at offentlige myndigheder må viderebehandle personoplysninger til andre formål, end de oprindeligt var indsamlet til, "*uafhængigt af formålenes forenelighed.*"

I det omfang bemyndigelsesbestemmelsen vil blive brugt til at fastsætte regler om viderebehandling til forenelige formål, er der tale om en viderebehandling af oplysninger, der i forvejen var mulighed for ved anvendelse af "ikke-uforenelighedstesten" (finalité-princippet) i databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 4, 2. afsnit, jf. lovforslagets § 5, stk. 2.

En udnyttelse af bemyndigelsesbestemmelsen i disse tilfælde vil bidrage til åbenheden og klarhed omkring videreanvendelsen af personoplysninger, hvilket ikke mindst i grænsetilfældene eller i de tilfælde, hvor myndigheder anlægger en forskellig fortolkning af, hvad en konkret anvendelse af finalité-princippet fører til, vil være til stor gavn for borgerne og myndighederne, da der vil blive skabt et mere sikkert og gennemsigtigt grundlag for videreanvendelsen.

Det bemærkes, at der efter gældende praksis er forholdsvise vide rammer for offentlige myndigheder – i modsætning til private aktører, hvor rammerne i praksis er snævrere – til at viderebehandle personoplysninger til andre formål.

6. I det omfang bemyndigelsesbestemmelse vil blive brugt til at fastsætte regler om viderebehandling til formål, der kan siges ikke at være forenelige med det oprindelige formål, eller hvor der er tvivl om foreneligheden, er der en række mekanismer i forordningen, som sikrer beskyttelse af de registreredes rettigheder, ligesom lovforslagets § 5, stk. 3, i sig selv indeholder væsentlige indskrænkninger i muligheden for at fastsætte regler efter bestemmelsen.

Bemyndigelsesbestemmelsen i forslaget § 5, stk. 3, finder således udtrykkelig ikke anvendelse på behandling af oplysninger i medfør af lovforslagets

§ 10 om rammerne og begrænsningerne for behandling af oplysninger med henblik på at udføre statistiske eller videnskabelige undersøgelser af væsentlig samfundsmæssig betydning.

Derudover kan bemyndigelsesbestemmelsen heller ikke anvendes til at fastsætte regler om viderebehandling til formål, der ikke er forenelige med det oprindelige formål, hvis der er tale om helbredsoplysninger og genetiske, der er følsomme personoplysninger omfattet af forordningens artikel 9, i det omfang disse følsomme oplysninger er indsamlet i medfør af sundhedslovgivningen eller i medfør af lovforslagets § 7, stk. 3, om bl.a. nødvendig behandling af personoplysninger henblik på forebyggende sygdomsbekæmpelse, medicinsk diagnose, sygepleje eller patientbehandling.

Denne begrænsning betyder eksempelvis, at videreanvendelse af oplysninger, som en læge på et hospital eller i en lægepraksis indsamler om en patient til brug for behandling af patienten, alene kan reguleres efter bemyndigelsesbestemmelsen i det omfang, der er tale om videreanvendelse til formål, der er forenelige med det oprindelige formål (dvs. patientbehandling).

Det skal herudover bemærkes, at det er en forudsætning for anvendelsen af bemyndigelsesbestemmelsen i lovforslagets § 5, stk. 3, at den ikke anvendes til udstedelse af regler, der strider mod andre regler, f.eks. en særlig lovbestemt tavshedspligt omfattet af § 35 i lov om offentlighed i forvaltningen – såsom skatteforvaltningslovens § 17, sundhedslovens § 40 og folkeskolelovens § 55 b – eller regler om, at en videregivelse af oplysninger alene må finde sted på bestemte betingelser.

Eksempelvis følger det af den nævnte § 55 b i folkeskoleloven, at testresultaterne i de nationale test er fortrolige. Der er med bestemmelsen tale om en særlig tavshedspligt, og bemyndigelsen i lovforslagets § 5, stk. 3, kan således ikke anvendes til at fastsætte regler om en viderebehandling af personoplysninger, der ville være i strid med tavshedspligten i folkeskolelovens § 55 b. En sådan viderebehandling ville i stedet kræve en lovændring af bestemmelsen i folkeskoleloven.

Det er Justitsministeriets opfattelse, at der er væsentlige områder, hvor muligheden for at fastsætte regler om videreanvendelse af oplysninger, således allerede er undtaget fra bestemmelsen. Hvis man på disse områder ønsker at fastsætte regler om videreanvendelse af oplysningerne til formål, der er uforenelige med de oprindelige, vil det kræve en lovændring.

7. I de tilfælde, hvor der er tale om viderebehandling til et formål, der ikke er foreneligt med det oprindelige formål, eller hvor der er tvivl om foreneligheden, sikrer henvisningen i forslaget § 5, stk. 3, til databeskyttelsesforordningens artikel 23, at der er snævre grænser for brugen af lovforslagets § 5, stk. 3, og at der i den forbindelse tages behørig hensyn databeskyttelse og de registreredes rettigheder.

Forordningens artikel 23 giver således mulighed for at begrænse bl.a. forordningens artikel 5, herunder finalité-princippet. Der er dog efter bestemmelsen en række strenge krav til en sådan begrænsning, der skal respektere det væsentligste indhold af de grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder og skal være en nødvendig og forholdsmæssig foranstaltning i et demokratisk samfund.

Enhver konkret udnyttelse af bemyndigelsen i stk. 3 skal således ligge inden for mindst én af litraerne i litra a til j i artikel 23, stk. 1, i forordningen, hvor eksempelvis litra e giver mulighed for at begrænse rettighederne af hensyn til en medlemsstats væsentlige økonomiske interesser.

Når bemyndigelsen i lovforslagets § 5, stk. 3, udnyttes, skal bekendtgørelsen også leve op til kravene i forordningens artikel 23, stk. 2, hvorefter enhver lovgivningsmæssig foranstaltning, der er omhandlet i artikel 23 stk. 1, som minimum, hvor det er relevant, skal indeholde specifikke bestemmelser vedrørende de i stk. 2, litra a-h, angivne krav.

Det vil således eksempelvis være relevant i bekendtgørelsen specifikt at regulere, hvilke formål der kan ske videreanvendelse til, og hvilke formål der ikke kan ske videreanvendelse til. Det vil også være relevant at fastsætte bestemmelser om, hvor lang tid personoplysningerne må opbevares, ligesom der skal fastsættes regler, som sikrer, at videreanvendte oplysninger ikke kan misbruges.

Regler fastsat efter lovforslagets § 5, stk. 3, må forventes ofte at blive af teknisk præget karakter, og på den baggrund er det nærliggende, at sådanne regler fastsættes i bekendtgørelsesform.

Det skal også nævnes, at Datatilsynet som uafhængig tilsynsmyndighed på forhånd skal udtale sig om bekendtgørelser efter § 5, stk. 3, herunder om forholdet til forordningen og beskyttelsen af personoplysninger i øvrigt, jf. lovforslagets § 28.

Som det fremgår af bemærkningerne til forslaget § 28, skal Datatilsynet i forbindelse med høringen udtale sig om, hvorvidt de påtænkte retsfor skrifter mv. efter tilsynets opfattelse giver anledning til betænkeligheder i forhold til forordningen og dette lovforslag eller i øvrigt i relation til beskyttelsen af de registreredes privatliv.

Justitsministeriet vil i øvrigt løbende overvåge brugen af bemyndigelsen i stk. 3 og føre en liste over bekendtgørelser udstedt i medfør af bestemmelsen.

8. Det følger af databeskyttelsesforordningens artikel 13, stk. 3, og artikel 14, stk. 4, at hvis den dataansvarlige agter at viderebehandle personoplysningerne til et andet formål end det, hvortil de er indsamlet, giver den dataansvarlige forud for denne viderebehandling den registrerede oplysninger om dette andet formål og andre relevante yderligere oplysninger. Der er således tale om en fornyet oplysningspligt i forhold til oplysningspligten, der i øvrigt følger af artikel 13, stk. 1 og 2, og artikel 14, stk. 1 og 2.

Oplysningspligten i forordningens artikel 13 og 14 er en central rettighed for den registrerede, der giver mulighed for at blive orienteret herom, når en dataansvarlig behandler oplysninger om én.

Set fra den dataansvarliges side kan den fornyede oplysningspligt, der nu følger af forordningens artikel 13, stk. 3, og artikel 14, stk. 4, opleves som administrativ byrdefuld. Samtidig synes det tvivlsomt, om en fornyet oplysningspligt i denne situation reelt vil skabe større retssikkerhed for den registrerede.

Det er på denne baggrund Justitsministeriets vurdering, at det er forsvarligt – inden for rammerne af forordningens artikel 23 – at begrænse alene den fornyede oplysningspligt efter forordningens artikel 13, stk. 3, og artikel 14, stk. 4, i det omfang vedkommende minister har udnyttet bemyndigelsen i lovforslagets § 5, stk. 3, og i bekendtgørelsesform bestemt, at en nærmere angiven viderebehandling af personoplysninger lovligt skal kunne finde sted i den offentlige forvaltning.

Der er derfor indsat en bestemmelse herom i lovforslagets § 23.

Det bemærkes, at lovforslagets § 23 alene lægger op til at begrænse oplysningspligten for den dataansvarlige (myndigheden), der allerede én gang har

opfyldt sin oplysningspligt over for den registrerede efter databeskyttelsesforordningens artikel 13, stk. 1-2, eller artikel 14, stk. 1-2. Hvis den pågældende dataansvarlige videregiver oplysninger på baggrund af en bekendtgørelse udstedt efter lovforslagets § 5, stk. 3, til en anden dataansvarlig (en anden myndighed), skal sidstnævnte dataansvarlig selv sikre sig, at vedkommende lever op til oplysningspligten.

Der henvises vedrørende dette spørgsmål i det hele til lovforslagets afsnit 2.3.1.2., 2.3.1.3. og 2.4.3.5 samt bemærkningerne til forslaget § 5, stk. 3, og § 23.

9. På den baggrund er det Justitsministeriets opfattelse, at der med bemyndigelsesbestemmelsen i lovforslagets § 5, stk. 3, er fundet den rette balance mellem behovet for effektiv og gennemsigtig udveksling af oplysninger i den offentlige forvaltning samtidigt med, at der fortsat er en høj beskyttelse af borgernes personoplysninger. Der er på den baggrund ikke planer om at ændre på lovforslagets § 5, stk. 3, og § 23.