



Vejledende tekst om rollefordelingen, når private er leverandører til det offentlige

November 2021

1. Indledning

Datatilsynet får løbende spørgsmål om placeringen af dataansvaret, når private leverandører udfører opgaver eller leverer ydelser til offentlige myndigheder.

I Datatilsynets og Justitsministeriets vejledning om dataansvarlige og databehandlere fra november 2017 redegøres nærmere for de forskellige begreber, og hvad man kan lægge vægt på, når man skal vurdere, om man er dataansvarlig eller databehandler.

I nogle tilfælde vil rollefordelingen mellem parterne, der behandler personoplysninger, være let at afklare, fordi der er tale om en klassisk databehandlerkonstruktion, hvor f.eks. en IT-leverandør udelukkende handler efter instruks og udfører elektronisk databehandling af personoplysninger for en offentligt en myndighed.

Vurderingen af de forskellige parterers roller – når der ikke er tale om de klassiske tilfælde – kan i praksis være vanskelig, bl.a. når private er leverandører til offentlige myndigheder.

Det er i den forbindelse vigtigt at være opmærksom på, at leverandørens rolle ikke er en formel vurdering, men derimod en faktisk vurdering. Det er således indholdet af parternes aftale, herunder hvilken ydelse der skal leveres, som er afgørende for, hvilken rolle leverandøren har.

Er der tale om, at leverandøren behandler, f.eks. modtager og opbevarer, oplysninger til egne formål for at kunne opfylde aftalen – men uden at denne behandling i sig selv er det aftalte – vil leverandøren være selvstændig dataansvarlig for behandlingen.

Som supplement til den generelle vejledning om dataansvarlige og databehandlere har tilsynet taget stilling til følgende eksempler med fokus på dataansvaret mellem private leverandører og offentlige myndigheder.

Eksempel 1, 2 og 3 fremgår af den nuværende vejledning. De øvrige eksempler er udarbejdet efter inddragelse af relevante interessenter.

Eksempel 1 – Opsætning af greb

Kommunen K indgår en aftale med en lokal tømrermester om, at han skal opsætte nogle ekstra greb på en borgers badeværelse, da borgeren er dårligt gående, og derfor har brug for noget at støtte sig til. Kommunen er efter den sociale lovgivning forpligtet til at være borgeren behjælpelig med opsætning af nødvendige hjælperekskaber, herunder f.eks. greb.

I forbindelse med indgåelsen af aftalen giver kommunen tømrermesteren borgerens navn og adresse. Videregivelsen af borgerens navn og adresse er nødvendig, da tømrermesteren skal vide, hvor han skal opsætte de ekstra greb samt vide, hvad han skal skrive på sin faktura til kommunen.

Tømrermesteren er i denne situation ikke databehandler for kommunen K, selvom tømrermesteren modtager personoplysninger (navn og adresse og eventuelt også indirekte oplysninger om, at der er tale om en svækket borger) fra kommunen. Dette skyldes, at indholdet i aftalen mellem kommunen og tømrermesteren ikke angår behandling af personoplysninger. Selvom videregivelsen af navn og adresse på borgeren er en nødvendig forudsætning for tømrermesterens levering af ydelsen, har Kom-

munen K ikke behov for, at aftalen forpligter tømrermesteren til at behandle personoplysninger på en bestemt måde (efter instruks) fra kommunen. Kommunen har alene behov for, at der opsættes nogle greb hos en borger.

Når kommunen K i dette eksempel giver tømrermestren borgerens navn og adresse, vil der være tale om en lovlig videregivelse (f.eks. artikel 6, stk. 1, litra e) fra en dataansvarlig til en anden, og tømrermestren bliver således selv dataansvarlig for den behandling, som han foretager af borgerens navn og adresse mv.

Eksempel 2 – Kommunen X, som hyrer en ekstern sagsbehandler (fremgår af vejledningen)

Kommunen X er efter beskæftigelseslovgivningen bl.a. forpligtet til at hjælpe kontanthjælpsmodtagere og ledige dagpengemodtagere med at komme i arbejde.

Som en del af hjælpen til en borger kan kommunen bl.a. træffe afgørelse om, at borgeren skal tilbydes et mentorforløb eller et læse-, skrive-, regne- eller ordblindkursus. Kommunen skal samtidig notere vigtige oplysninger om borgeren og gemme dem, så de kan findes frem senere.

Kommunen kan efter lovgivningen på beskæftigelsesområdet overlade det til andre aktører at udføre opgaver og træffe afgørelser, som ellers er pålagt kommunen.

Kommunen X overlader det til virksomheden "Borger-på-vej" at træffe afgørelse om, hvilke kurser man skal tilbyde en gruppe borgere for at lette deres vej tilbage til arbejdsmarkedet.

"Borger-på-vej" skal i den forbindelse foretage egentlig sagsbehandling, herunder indsamle, bearbejde, og opbevare personoplysninger om borgerne. Sagsbehandlingen skal samtidig overholde alle de krav, som kommunen X ville være pålagt, hvis de selv foretog sagsbehandlingen. Kommunen X har derfor ikke levet op til sine lovgivningsmæssige forpligtelser, hvis virksomheden "Borger-på-vej" ikke foretager den korrekte og nødvendige sagsbehandling.

Aftalen mellem kommunen og virksomheden drejer sig således om, at virksomheden skal foretage behandling af personoplysninger på vegne af kommunen. Virksomheden "Borger-på-vej" er derfor **databehandler** for kommunen X.

Eksempel 3 – Kommunen W, som behandler ansøgninger og videregiver personoplysninger til en virksomhed, der er hyret til levere mad til kommunens borgere (fremgår af vejledningen)

Kommunen W er efter den sociale lovgivning forpligtet til at levere mad til kommunens ældre borgere, som ikke selv har mulighed for at lave mad grundet deres helbred.

For at afgøre, hvilke borgere der kan komme ind under "madordningen", må kommunen indsamle personoplysninger, herunder helbredsoplysninger, om borgerne.

Oplysningerne behandles og opbevares i systemet "Ældrejournalen", som ejes og administreres af virksomheden Web-X. Virksomheden behandler (opbevarer) oplysningerne på vegne af kommunen W og efter kommunens instruks, og fungerer derfor som **databehandler** for kommunen.

Når kommunen W har afgjort, om en borger har ret til at deltage i "madordningen", giver kommunen borgerens navn og adresse videre til virksomheden, "Mad-Med-Mere".

Kommunen W og virksomheden "Mad-Med-Mere" har indgået en aftale om, at virksomheden leverer mad til de borgere, som er omfattet af "madordningen".

Aftalen mellem kommunen og virksomheden "Mad-Med-Mere" indeholder ingen instruks om behandling af personoplysninger, fordi kommunen ikke har behov for, at virksomheden behandler, f.eks. opbevarer, videregiver eller systematiserer oplysningerne på deres vegne. Det er i denne situation ikke afgørende, at "Mad-Med-Mere"s egen behandling af borgernes navne og adresser er en nødvendig forudsætning for, at de kan levere mad til borgerne.

Virksomheden "Mad-Med-Mere" behandler (bruger og opbevarer) ikke oplysningerne på vegne af kommunen. Virksomheden bruger i stedet oplysningerne på egne vegne for at kunne udføre den praktiske opgave for kommunen. Det er i situationen heller ikke afgørende, at kommunen har "igangsat" behandlingen af personoplysninger ved at anmode om en service. Det er således til kommunens formål, at der sker levering af mad til de ældre, men til virksomhedens formål at der sker behandling af personoplysninger for at kunne levere ydelsen.

Virksomheden "Mad-Med-Mere" fungerer i denne situation som en **selvstændig dataansvarlig** for oplysningerne om borgernes navne og adresser.

Situationen kan være en anden, hvis det er nødvendigt for kommunen at gøre behandlingen af personoplysninger til en del af aftalen med "Mad-Med-Mere". Dette kan være tilfældet, hvis kommunen – for at overholde sine egne forpligtelser vedrørende indsamling og opbevaring af oplysninger – f.eks. har behov for, at "Mad-Med-Mere" i forbindelse med deres levering af mad samtidig indsamler oplysninger om, hvorvidt borgerne var hjemme og fik leveret mad på bestemte datoer. I en sådan situation må kommunens anvendelse af "Mad-Med-Mere" karakteriseres som en databehandlerkonstruktion, fordi aftalen mellem parterne indeholder en instruks om behandling af personoplysninger.

Eksempel 4 – Indsamling af affald

Virksomheden SkraldQ håndterer indsamling af rest- og organisk affald for kommune D. Det er virksomhedens opgave at køre ud til alle husstande i kommunen for at indsamle affald og derefter håndtere det videre. For at SkraldQ kan udføre opgaven, videregiver kommunen oplysninger om borgernes adresse, ejendomsnummer og eventuelle særlige forhold på visse ejendomme, f.eks. at borgeren har en løs hund. Virksomheden SkraldQ opbevarer alle oplysninger i virksomhedens eget it-system og opdaterer selv oplysningerne i systemet.

SkraldQ udarbejder selv planen for indsamling af rest- og organisk affald, men kommunen godkender planen, hvis der skal tages hensyn til særlige forhold, f.eks. omkring tidligt opstartstidspunkt.

SkraldQ er i denne situation ikke databehandler for kommune D, selvom virksomheden modtager personoplysninger fra kommunen. Dette skyldes, at indholdet i aftalen mellem kommunen og virksomheden ikke angår behandling af personoplysninger, men håndtering af indsamling af rest- og organisk affald. Virksomheden SkraldQ er i eksemplet **selvstændig dataansvarlig**, herunder også for de oplysninger, som virksomheden modtager fra kommunen (borgernes adresse, ejendomsnummer og eventuelle særlige forhold på visse ejendomme), idet kommune D ikke har behov for, at aftalen forpligter SkraldQ til at behandle personoplysninger på en bestemt måde (efter instruks) fra kommunen.

Hvis SkraldQ og kommune D samtidig aftaler, at virksomheden skal indsamle oplysninger om den enkelte husstands sortering af affald, og kommunen fastsætter hvordan oplysningerne skal behandles, vil virksomheden SkraldQ – i forhold til denne specifikke behandlingsaktivitet – være **databehandler** for kommunen. Dette skyldes, at (del)ydelsen i dette tilfælde specifikt går ud på behandling af personoplysninger – indsamling af oplysninger om borgernes sortering af affald – på kommunens vegne, herunder til formål og med hjælpemidler fastsat af kommunen.

Eksempel 5 – Lokalitetsoplysninger

Leverandøren Geo Findr tilbyder en tracking-løsning, som kan hjælpe borgere med demens med at finde hjem. Løsningen består af en brik, som borgeren bærer på sig, registrering af borgerens hjemmebase(r), en app og en SAAS løsning. Data om borgerens færden indsamles og gemmes af leverandøren i løsningen.

Kommunen A beslutter at indkøbe en række brikker, i hvilken forbindelse kommunen beslutter, hvilke borgere der skal udstyres med en tracking-brik, og hvornår brikkens GPS skal aktiveres.

Hvis borgeren forlader den hjemmebase, som kommunen har besluttet, slår brikkens GPS til, og kommunens plejecenters personale får en alarmbesked via en app på deres telefon. Personalet kan via GPS-oplysninger, der sendes til app'en, finde beboeren og bringe beboeren sikkert hjem.

Leverandøren Geo Findr er i eksemplet **databehandler** for kommunen. Dette skyldes, at kerneydelsen først og fremmest vedrører behandling af personoplysninger (oplysninger om kommunens borgeres lokalitet), og fordi kommunen bestemmer formålet og midlerne for behandlingen (hvilke borgere som skal trackes og hvornår GPS'en aktiveres).

Eksempel 6 – Personlighedstesten

Kommune L anvender personlighedstests ved ansættelse af ledere. Kommunen indgår derfor en aftale med leverandøren Testfit, som udarbejder personprofiler på baggrund af tests. Leverandøren stiller et it-system til rådighed, hvori kommunens rekrutteringsmedarbejder kan logge sig ind og indtaste navn og e-mailadresse på den ansøger, der skal testes. Systemet genererer en mail med link til testen, som sendes til

ansøgeren. Når ansøgeren har besvaret testen, får medarbejderen besked og kan logge på systemet igen og hente den automatisk genererede profilrapport, som gemmes i kommunens ESDH-system.

Kommune L instruerer ikke Testfit om, hvilke oplysninger der skal indsamles om ansøgeren (hvilke specifikke spørgsmål der skal stilles) eller i øvrigt hvordan personoplysninger skal behandles. Personlighedstesten udarbejdes derimod med afsæt i metodik og spørgsmål, som Testfit har udarbejdet på baggrund af deres særlige ekspertise på området.

Når ansøgeren har besvaret testen, får medarbejderen besked og kan logge på systemet igen og hente den automatisk genererede profilrapport.

Leverandøren Testfit er i denne situation **selvstændig dataansvarlig**. Dette skyldes, at kommune L ikke instruerer leverandøren i, hvordan personlighedstesten nærmere skal udarbejdes eller i øvrigt hvordan personoplysninger skal behandles, herunder hvilke specifikke oplysninger der skal indsamles.

Stiller leverandøren derimod et analyseværktøj til rådighed for kommunen, der selv kan benytte værktøjet til at foretage de pågældende personlighedstests, og hvor kommunen selv bl.a. bestemmer, hvor længe personoplysningerne opbevares, og hvilke spørgsmål som stilles, vil kommunen være dataansvarlig og leverandøren databehandler.

Eksempel 7 – Selvstændige konsulenter

En række kommuner indgår i et fælleskommunalt projekt, hvor der skal udarbejdes en analyse af en ny it-løsning. KL leder projektet og indgår aftale med et konsulentfirma om at udarbejde analysen, der indbefatter interviews med medarbejdere i kommunerne, og skal resultere i en rapport.

KL aftaler med konsulentfirmaet, hvilke medarbejdere der skal interviewes i kommunerne og hvilke forhold, der skal belyses. KL videregiver kontaktoplysninger på de medarbejdere, der skal interviewes til konsulentfirmaet, men der indgås ikke aftale om, at personoplysninger behandles på en bestemt måde.

Selvom KL beslutter, hvad analysen skal handle om, og hvilke medarbejdere der skal inddrages, vil det være konsulentfirmaet som efter egen metodik fastlægger, hvordan personoplysninger behandles med henblik på at udarbejde den endelige analyse. Konsulentfirmaet vil i det tilfælde være **selvstændig dataansvarlig**.

Hvis KL derimod mere specifikt fastlægger (instruerer om) midlerne for behandlingen, herunder hvilke spørgsmål medarbejderne skal stilles, dvs. hvilke oplysninger der skal indsamles til brug for rapporten, vil konsulentfirmaet være **databehandler** for denne behandlingsaktivitet. I denne situation vil konsulenthuset dog forsat være selvstændigt dataansvarlig for medarbejdernes kontaktoplysninger, da behandlingen af disse oplysninger først og fremmest sker for, at virksomheden kan levere sin ydelse (rapporten), og således ikke i sig selv er ydelsen.

Eksempel 8 – Skolefoto grafen

Skole C bruger både klassebilleder og portrætbilleder i forbindelse med skoledriften, f.eks. til årsbøger og til AULA, hvor billederne af den enkelte elev understøtter en hurtig identifikation af eleven, når lærere, forældre og andre elever kommunikerer med hinanden i portalen.

Skole C indgår en aftale med en fotograf om at tage klassebilleder og portrætbilleder af skolens elever. Skolen bestiller billeder hos fotografen ved brug af en fil med navn og klasseangivelse for de ønskede elever. Elevernes forældre har i den forbindelse også mulighed for selv at købe billeder, og skolen formidler i de tilfælde blanketter fra fotografen til forældrene, som udfyldes med kontaktoplysninger og valg af billedpakke. Fotografen møder op på skolen og modtager bestillingsblanketterne fra forældrene, hvorefter billederne bliver taget.

Fotografen sender de færdige billeder til skolen med de digitale billeder ordnet efter navn og klasse og indsat i den fil, som skolen havde sendt til fotografen. Billederne til elevernes forældre sender fotografen i en fysisk pakke til skolen sammen med information om, hvilke elever der skal have hvilke billedpakker. Skolen fordeler herefter billedpakkerne til eleverne.

Skolen behandler således personoplysninger om skolens elever og elevernes forældre for at modtage de relevante billeder og for at kunne tilbyde børn og forældre, at der bliver taget billeder. Fotografen behandler oplysningerne for at kunne levere sin ydelse, fotografering, til skole og forældre.

Fotografen og skolen handler i eksemplet hver i sær som **selvstændig dataansvarlige** for de(n) behandling af personoplysninger, som sker. Dette skyldes, at parterne ikke har behov for nærmere at instruere hinanden om, hvordan personoplysningerne behandles. Parterne fastsætter således selvstændigt formålet og midlerne for den behandling af personoplysninger, som de hver i sær foretager.

Eksempel 9 – Udredning og socialrådgivning

Kommunen V indgår aftale med en privat leverandør om specialrådgivning i form af udredning og rådgivning af borgere omkring hjælpemidler i henhold til servicelovens §§ 112-114 og 116.

Opgaven kendetegnes ved, at kommunen kun giver en overordnet beskrivelse af opgaven, der skal udføres af leverandøren, som har en særlig ekspertise inden for området.

Endvidere kendetegnes opgaven ved, at leverandørens specialrådgivningsforløb udføres med afsæt i og i overensstemmelse med de faglige standarder og forpligtelser, som gælder for leverandøren. Yderligere er leverandøren i sit rådgivningsforløb alene begrænset af de lovgivningsmæssige forpligtelser, der særligt følger af autorisationsloven, sundhedsloven og journaliseringsbekendtgørelsen. Leverandøren skal løbende selvstændigt bestemme, hvilke delaktiviteter/databehandlinger der skal finde sted, og hvilke delformål disse skal varetage. Det betyder, at leverandøren alene kan modtage instruks omkring den overordnede levering af specialrådgivningsforløbet.

Opgaven udføres af leverandørens ergoterapeuter og fysioterapeuter, der fra kommunen modtager borgerens ansøgning om hjælpemidler, eventuelt tidligere sagsmateriale og andet relevant materiale om borgerens helbredsforhold. Leverandøren træffer ikke afgørelse om bevillingen af hjælpemidler til borgerne, men foretager en hel del behandlingsaktiviteter, herunder hjemmebesøg hos borgeren, sikring af lægefaglig begrundelse for eventuel særlig indretning grundet skånebehov, beskrivelse og dokumentation af borgers funktionsevneniveau, praktisk afprøvning af hjælpemidler og udarbejdelse af rapport og indhentning af tilbud om hjælpemidler.

Den endelige afgørelse træffes af kommunen, hvorfor leverandøren – som led i specialrådgivningsforløbet – sender de nødvendige oplysninger om borgeren og borgers forhold til kommunen, ligesom kommunen oplyser leverandøren om afgørelsen med henblik på en eventuel opfølgning (praktisk afprøvning af hjælpemidlet og udarbejdelse af rapport samt indhentning af tilbud om samme).

Leverandøren er i eksemplet **selvstændig dataansvarlig**. Dette skyldes, at leverandøren – i modsætning til i eksempel 2 – har en særlig kompetence inden for sin håndtering af opgaven, som er at tilvejebringe en specialfaglig vurdering. Det er i den forbindelse leverandøren, der træffer de væsentlige beslutninger om, med hvilke delformål og hjælpemidler opgaven skal løses. Behandlingen af personoplysninger – bortset fra en overordnet beskrivelse af opgaven – sker derfor uden indblanding fra kommunen.

Eksempel 10 – Selvejende institution

En kommune indgår driftsoverenskomst med en selvejende institution om, at institutionen skal drive en daginstitution for kommunens børn. Den selvejende institution er en selvstændig juridisk person, der ifølge sine vedtægter har til formål at passe børn.

Efter at aftalen er indgået, visiterer kommunen 30 børn til institutionen og videregiver alle relevante oplysninger om børnene. Kommunen, der afholder alle udgifter forbundet med driften af institutionen, fører forvaltningsretligt tilsyn med institutionens udførelse af opgaven, men blander sig herudover ikke i, hvordan institutionen nærmere tilrettelægger sit arbejde, herunder om og hvordan personoplysninger behandles.

Den selvejende daginstitution er **selvstændig dataansvarlig** for den behandling af personoplysninger, som varetagelse af "kommunens" børn nødvendiggør. Formålet med aftalen er at drive en daginstitution, og institutionen modtager ikke instruks om, hvordan børnenes personoplysninger behandles til dette formål.

Justering af eksempel 10

Før januar 2022 indeholdte eksempel 10 et afsnit, der omhandlede rollefordelingen, når kommunen på vegne af den selvejende institution står for løn- og personaleadministration og/eller stiller it-faciliteter til rådighed for institutionen.

Datatilsynet er efter høringsfristens udløb og offentliggørelse af vejledningen blevet kontaktet af KL med bemærkninger til denne del af eksempel 10, der sår en vis tvivl om eksemplets rigtighed. Eftersom afsnittet alene er relevant for kommunerne (og deres samarbejde med de selvejende institutioner), har Datatilsynet aftalt med KL, at afsnittet herom midlertidigt tages ud af eksempel 10 med henblik på en afklaring af, hvordan forholdet er.

Eksempel 11 – It-support som bydelse

En kommune køber et softwareprodukt af virksomheden TechX i form af et system. Virksomheden TechX hverken hoster eller drifter systemet, men i aftalen indgår der som bydelse support og vedligeholdelse af softwareproduktet (patch-opdateringer og fejlrettelser) på systemniveau, dog uden systematisk adgang til kommunens personoplysninger. I supporthenvendelserne kan der i særlige tilfælde indgå filer indeholdende personoplysninger, som er nødvendige for, at it-supporten kan lave fejlrettelser.

Selvom de behandlede filer kun i særlige tilfælde indeholder personoplysningerne, er forekomsten ikke tilfældig. Da det således er forventeligt (og uundgåeligt), at TechX vil behandle personoplysninger på vegne af kommunen, må TechX anses for databehandler for kommunen, da det ikke er afgørende, hvor ofte der vil forekomme personoplysninger.

Hvis det modsat ville være rent tilfældigt, at personoplysninger forekommer i de pågældende filer, som it-supporten behandler – og derfor ikke er nødvendige for at lave fejlrettelser – vil TechX ikke være databehandler. Da personoplysninger ikke forventes at forekomme, vil TechX blive anset for tredjepart. Kommunen vil i dette tilfælde skulle foretage de nødvendige beskyttelsesforanstaltninger efter artikel 32 – såsom indgåelse af en fortrolighedserklæring.

Vejledende tekst om rollefordelingen, når private er leverandører til det offentlige

© 2021 Datatilsynet

Eftertryk med kildeangivelse er tilladt

Udgivet af:

Datatilsynet

Carl Jacobsens Vej 35

2500 Valby

T 33 19 32 00

dt@datatilsynet.dk

datatilsynet.dk

Datatilsynet

Carl Jacobsens Vej 35

2500 Valby

T 33 19 32 00

dt@datatilsynet.dk

datatilsynet.dk