



Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering
Njalsgade 72 A
2300 København S

Sendt til star@star.dk, cs0@star.dk og
tsl@star.dk

5. juli 2019

Datatilsynet
Borgergade 28, 5.
1300 København K

CVR-nr. 11-88-37-29

Telefon 3319 3200

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

J.nr. 2019-11-0236

Dok.nr. 108683

Sagsbehandler

Lise Fredskov

Supplerende høringsvar over forslag til lov om en aktiv beskæftigelsesindsats og forslag om ændring af lov om organisering og understøttelse af beskæftigelsesindsatsen mv., lov om aktiv socialpolitik, lov om sygedagpenge, integrationsloven og forskellige andre love (konsekvenslovforslag)

1. Ved brev af 14. januar 2019 sendte Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR) udkast til lovforslag om en aktiv beskæftigelsesindsats (LAB) og udkast til forslag om ændring af lov om organisering og understøttelse af beskæftigelsesindsatsen mv., lov om aktiv socialpolitik, lov om sygedagpenge, integrationsloven og forskellige andre love (konsekvenslovforslag) i høring. Fristen for afgivelse af høringsvar var den 11. februar 2019.

På grund af omfanget af det modtagne materiale (omkring 1.000 sider) anmodede Datatilsynet STAR om at pege på områder, som tilsynet burde fokusere på ved gennemgangen af det fremsendte.

Efter telefonsamtale af 25. januar og e-mail af 28. januar 2019 fra STAR afgrænsede Datatilsynet sin gennemgang af lovforslaget til at omfatte følgende områder:

- Kapitel 30 i LAB
- Afsnit 2.29.2 med underafsnit, afsnit 6.11 (side 294-295), afsnit 4 og afsnit 10 (de sidste to afsnit på side 297) i de almindelige bemærkninger til LAB
- De specielle bemærkninger til § 30 i LAB
- Afsnit 3 i de almindelige bemærkninger til konsekvenslovforslaget

Datatilsynet afgav høringsvar ved brev af 8. februar 2019.

Lovforslaget om en aktiv beskæftigelsesindsats blev vedtaget den 30. april 2019, og loven træder i kraft den 1. januar 2020.

Efterfølgende blev Datatilsynet via bl.a. presseomtale opmærksom på, at der var dele af lovforslaget, som vedrørte behandling af personoplysninger, men som tilsynet ikke havde taget stilling til i forbindelse med høringen.

På den baggrund besluttede Datatilsynet at foretage en fornyet vurdering af lovforslaget og den vedtagne lov.

Datatilsynet blev i den forbindelse opmærksom på, at de omtalte dele af lovforslaget (lovforslagets § 8, stk. 2, bemærkningerne til § 8 og dele af de almindelige bemærkninger) ikke fremgik af det udkast til lovforslag, som tilsynet havde haft i høring.

Datatilsynets fornyede vurdering har herefter alene været koncentreret om disse dele af lovforslaget.

2. I lovforslag nr. L 209, som blev fremsat den 27. marts 2019, foreslås § 8 affattet således:

”Beskæftigelsesministeren fastsætter regler om, hvordan jobcenteret skal foretage vurderingen af de lediges uddannelses- eller beskæftigelsespotentiale.

Stk. 2. Beskæftigelsesministeren fastsætter regler om et landsdækkende digitalt afklarings- og dialogværktøj, som kan benyttes af jobcentre og arbejdsløsheds-kasser.”

I bemærkningerne til bestemmelsen er bl.a. anført følgende:

”Det foreslås i § 8, *stk. 1*, at beskæftigelsesministeren fastsætter regler om, hvordan jobcenteret skal foretage vurderingen af de lediges uddannelses- eller beskæftigelsespotentiale.

Der er tale om en fortsættelse af den i dag gældende bemyndigelsesbestemmelse med en sproglig tydeliggørelse af, at visitationen handler om den lediges uddannelses- eller beskæftigelsespotentiale. Der påtænkes en udmøntning heraf i bekendtgørelse om en aktiv beskæftigelsesindsats svarende til den gældende udmøntning.”

[...]

”Det foreslås i *stk. 2*, at beskæftigelsesministeren fastsætter regler om et landsdækkende digitalt afklarings- og dialogværktøj, som kan benyttes af jobcentre og arbejdsløsheds-kasser.

Forslaget medfører, at der, ligesom efter de gældende regler, vil kunne fastsættes regler om et landsdækkende digitalt afklarings- og dialogværktøj på Jobnet.

Værktøjet kan ligesom efter de gældende regler indeholde spørgsmål af såvel objektiv karakter, fx om borgerens uddannelse og erhvervs erfaring, frafaldshistorik i forhold til uddannelse etc., som spørgsmål af subjektiv karakter, fx om borgerens motivation, kompetencer og forventninger.

Værktøjet vil herefter foretage en statistisk baseret analyse af borgerens risiko for at blive langtidsledig ud fra en række objektive informationer om borgeren, som indhentes via dels Beskæftigelsesministeriets egne registre samt registre fra andre offentlige myndigheder, såsom fx alder, herkomst og

ledighedshistorik. Følgende kriterier er eksempler på forhold, der kan indgå i afklaringen: Ledighedshistorik, alder, tidligere beskæftigelse, herkomst, uddannelsesmæssig baggrund og årsag til ledighed, herunder fx oplysninger om helbredsmæssige forhold.

Der sker med andre ord en sammenstilling og samkøring af borgerens egne oplysninger i værktøjet og de nævnte oplysninger fra eksterne registre. Borgerens egen vurdering af sine beskæftigelsesmuligheder indgår i den statistiske vurdering af borgerens risiko for langtidsledighed.

Værktøjet kan således medføre behandling af såvel almindelige, (ikke-følsomme personoplysninger), jf. databeskyttelsesforordningens artikel 6, som behandling af særlige kategorier af personoplysninger (følsomme personoplysninger), jf. databeskyttelsesforordningens artikel 9.

Analysen foretages ved at sammenholde den konkrete borgers karakteristik med karakteristika for borgere, der tidligere har været langtidsledige. Modellen kan udskille en gruppe af borgere, der på baggrund af deres karakteristika, i gennemsnit, har en forhøjet risiko for langtidsledighed.

Værktøjet kan således medføre en form for behandling af personoplysninger, der udgør »profilering«, som i databeskyttelsesforordningens artikel 4, nr. 4, det defineres som »enhver form for automatisk behandling af personoplysninger, der består i at anvende personoplysninger til at evaluere bestemte personlige forhold vedrørende en fysisk person, navnlig for at analysere eller forudsige forhold vedrørende den fysiske persons arbejdsindsats, økonomiske situation, helbred, personlige præferencer, interesser, pålidelighed, adfærd, geografisk position eller bevægelser«.

Databeskyttelsesforordningens artikel 22 fastslår, at personer har ret til ikke at være genstand for en afgørelse, der alene er baseret på automatisk behandling, herunder profilering, som har retsvirkning eller på tilsvarende vis betydeligt påvirker den pågældende.

Værktøjet vil bruges til at understøtte sagsbehandlernes faglige vurdering af borgeren med henblik på at forbedre muligheden for at tilbyde den rette indsats. Afgørelser træffes således ikke automatisk udelukkende på baggrund af screeningsværktøjet, men træffes af sagsbehandleren på baggrund af en samlet faglig vurdering af borgerens situation (beslutningsstøtte).

Inden for rammerne af den foreslåede bestemmelse vil det blive sikret, at der anvendes passende matematiske eller statistiske procedurer til profileringen. Der vil endvidere blive gennemført tekniske og organisatoriske foranstaltninger, der navnlig kan sikre, at faktorer, der resulterer i uønsket personoplysninger, bliver rettet, og at risikoen for fejl minimeres. Foranstaltningerne skal tillige sikre personoplysninger på en måde, der tager højde for de potentielle risici for den registreredes interesser og rettigheder, og som hindrer bl.a. forskelsbehandling af fysiske personer på grund af race eller etnisk oprindelse, politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning, fagforeningsmæssigt tilhørsforhold, genetisk status eller helbredstilstand eller seksuel orientering, eller som resulterer i foranstaltninger, der har en sådan virkning. Derudover vil der blive gennemført de fornødne tekniske og organisatoriske foranstaltninger for løsningen inden for rammerne af databeskyttelsesforordningens artikel 32.

I øvrigt vil værktøjet blive udviklet og administreret inden for rammerne af databeskyttelsesforordningen og databeskyttelsesloven. Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering er dataansvarlig for centrale behandlingsaktiviteter i værktøjet, herunder for sikkerheden i systemet.

De enkelte jobcentre og arbejdsløshedskasser er hver især dataansvarlige for brugen af værktøjet lokalt. Arbejdsløsheds-kassen kan alene anvende værktøjet for egne medlemmer.

Med hjemlen tydeliggøres det, at det både er jobcenteret og arbejdsløsheds-kassen, der kan benytte afklarings- og dialogværktøjet.

Det forventes, at der på bekendtgørelsesniveau vil blive fastsat regler om, at jobcentre og arbejdsløsheds-kasserne kan anvende et landsdækkende digitalt afklarings- og dialogværktøj på Jobnet, samt at udviklingen og implementeringen af afklarings- og dialogværktøjet forestås af Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering.”

Endvidere er det i pkt. 2.3.2.2. i de almindelige bemærkninger til lovforslaget bl.a. anført, at:

”Det foreslås endvidere i § 8, stk. 2, at beskæftigelsesministeren fastsætter regler om et landsdækkende digitalt afklarings- og dialogværktøj, som kan benyttes af jobcentre og arbejdsløsheds-kasser.

Forslaget medfører, at der ligesom efter de gældende regler vil kunne fastsættes regler om et landsdækkende digitalt afklarings- og dialogværktøj på Jobnet.

Det forventes, at der på bekendtgørelsesniveau vil blive fastsat regler om, at jobcentre og arbejdsløsheds-kasserne kan anvende et landsdækkende digitalt afklarings- og dialogværktøj på Jobnet. Udviklingen og implementeringen af afklarings- og dialogværktøjet forestås af Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering.

Med hjemlen tydeliggøres det, at jobcentre og arbejdsløsheds-kasserne kan benytte et afklarings- og dialogværktøj, og at det både er jobcenteret og arbejdsløsheds-kassen, der kan benytte afklarings- og dialogværktøjet. Arbejdsløsheds-kassen kan alene anvende værktøjet for egne medlemmer.

Afklarings- og dialogværktøjet skal ligesom efter de gældende regler understøtte jobcentre og arbejdsløsheds-kasserne i tilrettelæggelsen af en indsats, der er tilpasset den enkelte lediges konkrete behov.

Ligesom efter de gældende regler skal værktøjet understøtte jobkonsulenternes arbejde, når de skal vurdere den enkelte lediges muligheder for at komme i job og skal tilrettelægge indsatsen ud fra den enkeltes forudsætninger, herunder i vurderingen af, om personen er i risiko for langtidsledighed. Valg af tilbud eller jobstøtteaktiviteter skal dog altid basere sig på jobkonsulentens samlede faglige vurdering.”

3. Datatilsynet har fra STAR fået oplyst, at styrelsen på grund af tidspres var nødsaget til at sende udkastet til lovforslag i høring, inden bl.a. bestemmelsen i forslaget § 8 og de tilhørende bemærkninger var endeligt gennemarbejdet.

Styrelsen har endvidere oplyst, at brug af et afklaringsværktøj allerede blev introduceret i forbindelse med beskæftigelsesreformen i 2014. Den omhandlede analyse er således ikke ny, men der er gennem årene sket en udvikling af værktøjet.

Profilafklaringen består af den lediges udfyldelse af et forberedelsesskema og en statistisk baseret vurdering af, hvorvidt den ledige tilhører en gruppe af personer, der på baggrund af deres karakteristika i gennemsnit har en forhøjet risiko for langtidsledighed. I analysen indgår både svar, som den ledige har givet i forberedelsesskemaet, og nogle baggrundsoplysninger om den pågældende. Udfyldelse af forberedelsesskemaet – og dermed vurderingen af risiko for langtidsledighed – er frivilligt for den ledige.

For nærmere oplysning om indholdet og anvendelsen af afklaringsværktøjet har STAR henvist til Vejledning til Profilafklaring for dagpengemodtagere – Forberedelsesskema.

Det fremgår af vejledningen, at beregningsmodellen, der ligger til grund for modulet, har til formål at vurdere, om borgeren er i højrisikogruppen for langtidsledighed eller ej. I vejledningen vises en tabel med de kombinationer af variable, der er afgørende for, om man anses for at være i risiko for langtidsledighed. Kun når nærmere angivne kombinationer af variable foreligger, anses borgeren for at være i risiko for langtidsledighed, ellers ikke.

Borgerens udfyldelse af forberedelsesskemaet sker på Jobnet. Her besvarer borgeren spørgsmål om bl.a. uddannelse, om årsag til ledighed, om hvordan den pågældende planlægger at søge arbejde, overvejelser om at øge jobmuligheder, eventuelle barrierer for at få et arbejde og spørgsmål om, hvordan den pågældende selv vurderer sin muligheder, herunder tidsmæssige perspektiver, for at få et arbejde.

Inden afsendelse af svarene i forberedelsesskemaet orienteres borgeren om, at svarene vil være tilgængelige for sagsbehandleren.

Borgeren modtager herefter en kvittering for det udfyldte skema. Endvidere får borgeren adgang til en oversigt over sine svar og en oversigt over baggrundsoplysninger, som indgår i analysen. Baggrundsoplysningerne er oplysninger om alder, herkomst, samlet tid den pågældende har været på offentlig forsørgelse de sidste 5 år (angivet i procent), samlet tid den pågældende har været på dagpenge det seneste år (angivet i procent), og om den pågældende har haft lønindkomst det seneste år (angivet som ja/nej).

Formuleringen af kvitteringsbrevet er forskellig, alt efter om analysen viser, at den pågældende har en forhøjet risiko for langtidsledighed eller ej. Hvis der er en sådan risiko, indeholder kvitteringen følgende afsnit:

”Nogle ledige, der tidligere har svaret det samme som dig, eller som på andre måder ligner dig (fx hvad angår tidligere beskæftigelsesforhold), kan have oplevet en lidt længere vej til et nyt job.

For at undgå dette er det vigtigt, at du forbereder dig grundigt til din første samtale med jobvejlederen. Det kan du f.eks. gøre ved at medbringe 3-5 konkrete stillinger, som du gerne vil søge inden for de næste 14 dage, eller som du allerede har søgt.”

Også sagsbehandleren har adgang til at se borgerens svar på spørgsmålene i forberedelseskemaet, baggrundsoplysningerne og resultatet af profilafklaringen.

4. Profilerings er i databeskyttelsesforordningens artikel 4, nr. 4, defineret som:

”enhver form for automatisk behandling af personoplysninger, der består i at anvende personoplysninger til at evaluere bestemte personlige forhold vedrørende en fysisk person, navnlig for at analysere eller forudsige forhold vedrørende den fysiske persons arbejdsindsats, økonomiske situation, helbred, personlige præferencer, interesser, pålidelighed, adfærd, geografisk position eller bevægelser.”

Det følger af databeskyttelsesforordningens artikel 22, stk. 1, at en registreret har ret til ikke at være genstand for en afgørelse, der alene er baseret på automatisk behandling, herunder profilering, som har retsvirkning eller på tilsvarende vis betydeligt påvirker den pågældende.

Bestemmelsen i forordningens artikel 22, stk. 1, indebærer i praksis, at en dataansvarlig som udgangspunkt ikke må træffe afgørelser, der alene er baseret på automatisk behandling eller profilering, når afgørelsen eller profileringen har retsvirkninger for eller betydeligt påvirker den registrerede.

Der sker automatisk behandling af personoplysninger, når behandlingen sker uden nogen form for menneskelig indgriben. Det vil sige, at der ikke er en fysisk person, f.eks. en sagsbehandler, der deltager i behandlingen.

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslagets § 8, at afklaringsværktøjet skal bruges til at understøtte sagsbehandlerens faglige vurdering med henblik på at forbedre muligheden for at tilbyde den rette indsats. Således skal afgørelser ikke træffes udelukkende på baggrund af den behandling af oplysninger, som foretages ved brug af afklaringsværktøjet.

Datatilsynet må på baggrund heraf – og på baggrund af de i øvrigt foreliggende oplysninger om brugen af værktøjet – lægge til grund, at der ved vurderingen af den lediges uddannelses- eller beskæftigelsespotentiale og dermed valg af tilbud eller jobstøtteaktiviteter ikke træffes beslutninger eller afgørelser alene på baggrund af profilafklaringsværktøjet, men at analysen af risiko for langtidsledighed indgår som et led i den samlede vurdering, der ligger til grund for tilrettelæggelsen af indsatsen i forhold til den ledige.

Det er herefter Datatilsynets opfattelse, at den omtalte profilering ikke falder ind under databeskyttelsesforordningens artikel 22.

På baggrund af de foreliggende oplysninger om anvendelsen af værktøjet og om karakteren af de variable – herunder de indhentede baggrundsoplysninger – der indgår i den matematiske analysemodel, er det endvidere Datatilsynets opfattelse, at behandlingen af personoplysninger i forbindelse med anvendelsen af afklaringsværktøjet ligger inden for rammerne af databeskyttelsesforordningen og databeskyttelsesloven.

Datatilsynet bemærker i den forbindelse, at det efter tilsynets opfattelse er væsentligt, at der løbende foretages en evaluering af anvendelsen af værktøjet, bl.a. med henblik på en vurdering af, om de anvendte variable i den matematiske model fortsat er relevante og brugen heraf sagligt begrundet. Det er tilsynets opfattelse, at en sådan løbende evaluering og fornøden justering af analysemodellen må anses for at være af afgørende betydning for at sikre de registreredes rettigheder og herunder undgå usaglig forskelsbehandling.

5. Efter databeskyttelseslovens § 28 skal der ved udarbejdelse af lovforslag, bekendtgørelser, mv., der har betydning for beskyttelsen af privatlivet i forbindelse med behandling af personoplysninger, indhentes en udtalelse fra Datatilsynet.

Under hensyn til karakteren af forslaget til § 8 i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats og bemærkningerne herom i lovforslaget er det Datatilsynets opfattelse, at tilsynet burde have været hørt over disse dele af det fremsatte lovforslag.

Det bemærkes i den forbindelse, at hvis et lovforslag undtagelsesvis sendes i høring umiddelbart forinden eller samtidig med fremsættelsen af lovforslaget i Folketinget, vil tilsynet om fornødent afgive hørings svar direkte til det relevante folketingsudvalg.

6. Datatilsynet forudsætter, at tilsynet bliver hørt over eventuelle bekendtgørelser, der udstedes i medfør af lovens § 8, stk. 2.

Datatilsynet forventer at offentliggøre dette brev på tilsynets hjemmeside.

Med venlig hilsen

Birgit Kleis
Kommitteret