



Skatteministeriet
Nicolai Eigtveds Gade 28
1402 København K

Sendt til: maria.eun@skat.dk

25. november 2010

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. 2010-112-0358
Sagsbehandler
Lasse May
Direkte 3319 3214

Vedrørende høring over udkast til forslag til lov om ændring af lov om en børnefamilieydelse og lov om børnetilskud og forskudsvis udbetaling af børnebidrag.

Ved e-post af 16. november 2010 har Skatteministeriet anmodet om Datatilsynets eventuelle bemærkning til forslag til lov om ændring af lov om en børnefamilieydelse og lov om børnetilskud og forskudsvis udbetaling af børnebidrag.

1. Ved lovforslagets § 1, nr. 2, foreslås indsat en ny bestemmelse som § 6 a, i lov om børnefamilieydelse. Den foreslåede bestemmelse har følgende indhold:

”§ 6a. Kommunerne kan indhente nødvendige indkomstoplysninger i indkomstregisteret, jf. lov om et indkomstregister § 7, til brug for administration af børne- og ungeydelsen.”

Endvidere er der ved lovforslagets § 2, nr. 4, foreslås indsat ny bestemmelse som § 22, stk. 2, i lov om børnefamilieydelse. Den foreslåede bestemmelse har følgende indhold:

”Stk. 2. Kommunerne kan indhente nødvendige indkomstoplysninger i indkomstregisteret, jf. lov om et indkomstregister § 7, til brug for administrationen af denne lov.”

I de almindelig bemærkninger til lovforslaget fremgår bl.a.:

”4.2. Adgang til indkomstregisteret

Det foreslås, at kommunerne gives et klart lovgrundlag til at indhente indkomstoplysninger i indkomstregisteret med henblik på at give de kommunale sagsbehandlere et bedre data grundlag. I dag fremgår det ikke direkte af børnefamilieydelsesloven eller lov om børnetilskud og forskudsvis udbetaling af børnebidrag.

4.3. Advis-ordning

Det foreslås at udbygge eIndkomstregisteret med en advis-ordning, så det vil være muligt for den kommunale sagsbehandler at abonnere på en kendt personkreds og automatisk få besked, når der er ændringer i indkomst- eller ansættelsesforhold. I henhold til lov om et indkomstregister § 7, stk. 1, kan kommunale og statslige myndigheder få terminaladgang til indkomstregisteret, i det omfang de pågældende i henhold til anden lovgivning kan få sådan adgang.

En advis-ordning vil desuden have relevans for de dele af den offentlige administration, som har ydelser eller andre forhold, som er indkomstafhængige eller er betinget af ansættelsesforhold. Det kan foruden børnefamilieydelsen og børnetilskud f.eks. være boligsikring og økonomisk fripladsordning.

Adgangen til advis-ordning har ingen særskilt hjemmel i loven, idet den kreds af brugere, som kan anvende advis-ordningen, svare til de brugere, der allerede i dag har adgang til at anvende oplysninger fra eIndkomstregistret til kontrol vedrørende andre familieydelser. Udviklingen af ordningen kræver væsentlige systemændringer, jf. også nedenfor om de administrative konsekvenser for det offentlige. De systemmæssige ændringer forventes at kunne gennemføres, så ordningen kan anvendes fra den 1. juli 2011”

I bemærkninger til § 1, nr. 2, fremgår endvidere bl.a. følgende:

”Til nr. 2

Det foreslås at skabe en udtrykkelig lovhjemmel for kommunerne til at indhente indkomstoplysninger i Skatteministeriets indkomstregister, så kommunerne kan få adgang til de data, som er nødvendige for kommunernes administration af børnefamilieydelsen.

Med hjemmel i lov om et indkomstregister § 7 udbygges eIndkomstregistret endvidere med en advis-ordning, så det vil være muligt for kommunale sagsbehandlere at abonnere på en kendt personkreds og automatisk få besked, når der er ændringer i indkomst- eller ansættelsesforhold.”

2. Lov om et indkomstregister § 7, hvortil der er henvist i forslaget til ny § 22, stk. 2, har følgende indhold:

”§ 7. Kommunale og statslige myndigheder, anerkendte arbejdsløshedskasser og andre kan uden for de i § 6 nævnte tilfælde få terminaladgang til indkomstregisteret, i det omfang de pågældende i henhold til anden lovgivning kan få sådan adgang.

Stk. 2. Dansk Arbejdsgiverforening kan til brug ved udarbejdelse af statistik i elektronisk form indhente oplysninger i indkomstregisteret indberettet af egne medlemmer.

Stk. 3. Told- og skatteforvaltningen har terminaladgang til indkomstregisteret, jf. stk. 1, med henblik på drift og administration af indkomstregisteret.

Stk. 4. Told- og skatteforvaltningen indgår aftaler med hver enkelt af de i stk. 1 eller 2 nævnte myndigheder m.v. om terminaladgang til indkomstregisteret.

Stk. 5. Skatteministeren fastsætter efter aftale med videnskabsministeren regler for behandling af oplysninger i indkomstregisteret og om adgang til oplysninger i indkomstregisteret efter stk. 1-4 og § 6, herunder:

- 1) Adgangskontrol til indkomstregisteret.
- 2) Adgang til at få stillet oplysninger fra indkomstregisteret til rådighed.
- 3) Overførsel af oplysninger fra indkomstregisteret.
- 4) Beskyttelse af oplysninger registreret i indkomstregisteret eller overført herfra.
- 5) Anvendelse af oplysninger i registeret.
- 6) Betaling for adgang til og anvendelse af indkomstregisteret.”

I bemærkningerne til § 7 (L 119 i Folketingssamling 2005-06 Forslag til lov om et indkomstregister) er det bl.a. beskrevet, at oplysningerne stilles til rådighed i elektronisk form. Det anføres i den forbindelse, at myndighederne kan få adgang til oplysningerne via: batchkørsel, webservice og online opslag.

3. En advis-ordning ses ikke omtalt i lovforslaget til lov om et indkomstregister eller i den vedtagne lov (lov nr. 403 af 8. maj 2006 om et indkomstregister).

Datatilsynet må derfor stille spørgsmålstegn ved, om der i den gældende § 7 i lov om et indkomstregister allerede findes hjemmel til at oprette en advis-ordning, hvor en kommunal sagsbehandler kan abonnere på oplysninger vedrørende en nærmere bestemt personkreds og automatisk få besked, når der er ændringer i indkomst- eller ansættelsesforhold.

Datatilsynet skal derfor anbefale, at der søges etableret hjemmel for den ønskede nye funktionalitet i loven om indkomstregisteret. Tilsynet anbefaler tillige, at det i den forbindelse overvejes, hvilken adgang (om nogen) SKAT skal have til oplysninger om, hvilke myndigheder der har sat advis på de enkelte borgere, samt om borgerne via selvbetjeningsløsningen på SKAT's hjemmeside skal have adgang til at se, hvilke myndigheder der har sat dem i overvågning via advis-løsningen.

Tilsynet forbeholder sig i øvrigt sine nærmere bemærkninger, når et lovforslag om etablering af en advis-funktionalitet foreligger.

4. I forhold til kommunernes adgang til at indhente oplysninger fra eIndkomst i medfør af det foreliggende forslag skal Datatilsynet henstille, at det tydeligere anføres i lovforslaget, hvilke personer eller grupper af personer der vil kunne indhentes oplysninger om, hvilke oplysninger der vil kunne indhentes, i hvilke tilfælde oplysningerne vil kunne indhentes, og i hvor lang tid et advis skal kunne bestå.

Datatilsynet skal i den forbindelse understrege vigtigheden af, at det konkret overvejes, hvorvidt det er sagligt og nødvendigt at give adgang til indkomstregisteret, og om der på dette område kan gives alene en begrænset adgang til registerets oplysninger. Det er således et grundlæggende krav, at offentlige myndigheder mv. ikke må behandle eller have adgang til oplysninger, som de ikke har behov for i forbindelse med deres konkrete myndighedsudøvelse.

Datatilsynet skal i denne forbindelse gøre opmærksomheden på, at en myndigheds adgang til indkomstregisteret teknisk skal begrænses til de oplysninger, som er nødvendige af hensyn til udførelsen af myndighedens opgaver, jf. persondatalovens § 5, stk. 3.

5. Hvis det med forslagens § 1, nr. 2, er hensigten at skabe hjemmel til sammenstilling eller samkøring i kontroløjemed, skal Datatilsynet anbefale, at dette udtrykkeligt anføres i bemærkningerne til bestemmelsen, således at vurderingen af, om der foreligger sådanne vægtige samfundsmæssige interesser, at der skal ske kontrol af borgerne ved sammenstilling eller samkøring af oplysninger fra forskellige myndigheder, kan indgå i den politiske beslutningsproces.

Datatilsynet forudsætter i sin praksis, at myndigheder i forbindelse med sammenstilling og samkøring i kontroløjemed bl.a. har et klart og utvetydigt retsgrundlag at arbejde på, og at de personer, der berøres af kontrolordningen, skal have forudgående information om kontrolordningen, jf. persondatalovens § 5, stk. 1.

Mulighederne for at foretage sammenstilling og samkøring i kontroløjemed svarer således til den praksis, som var gældende før persondatalovens ikrafttræden, og som er kommet til udtryk ved en tilkendegivelse fra flertallet i Retsudvalget i betænkning af 16. maj 1991 over forslag til lov om ændring af lov om offentlige myndigheders registre (L50). Det er her forudsat, at myndighederne i forbindelse med samkøring i kontroløjemed har et klart og utvetydigt retsgrundlag at arbejde på, og at myndighederne kun lader kontrolordningen tage sigte på fremtidige forhold, medmindre særlige forhold gør sig gældende. Flertallet lagde vægt på, at de borgere, som berøres af en kontrolordning, i almindelighed gøres opmærksom på myndighedernes adgang til at foretage samkøring i kontroløjemed, inden kontrollen iværksættes, og at samkøringen så vidt muligt kun finder sted, hvis de personer, der omfattes af kontrollen, har fået meddelelse om kontrolordningen, inden de afgiver oplysninger til myndigheden.

Sammenstilling og samkøring i kontroløjemed forudsætter endvidere, at behandlingen anmeldes til Datatilsynet, jf. §§ 43-44, samt at tilsynets udtalelse indhentes, forinden behandlingen iværksættes, jf. § 45, stk. 1, nr. 4.

Datatilsynets finder, at antallet af sagsbehandlere, som er beskæftiget med sammenstilling og samkøring i kontroløjemed, skal begrænses mest muligt.

Tilsynet forudsætter således, at samtlige medarbejdere ikke får adgang til at foretage sammenstilling og samkøring i kontroløjemed.

6. Datatilsynet forudsætter, at persondataloven med tilhørende bekendtgørelser vil blive iagttaget i forbindelse med administrationen af ordningen.

Datatilsynet forudsætter således bl.a., at borgerne får forudgående information, jf. det ovenfor angivne om persondatalovens § 5, stk. 1. Det vil efter Datatilsynets opfattelse være god databehandlingsskik at orientere hver enkelt person, for hvem der oprettes overvågning via advis fra eIndkomst, om, at den pågældende er sat i en sådan overvågning.

Når der siden måtte blive modtaget oplysninger, som følge af det opsatte avis, skal persondatalovens regler om oplysningspligt iagttages.

Reglerne om oplysningspligt, dvs. forpligtelsen til at give meddelelse/ information til personer om en række forhold aktiveres først ved indsamlingen af personoplysninger, jf. ordlyden af §§ 28 og 29, og skal opfyldes inden for et konkret tidsrum (som udgangspunkt 10 dage), efter at indsamlingen af personoplysninger er sket.

Datatilsynet kan i den forbindelse henvise til beskrivelsen i den kommenterede persondatalov (ved Kristian Korfits Nielsen og Henrik Waaben, 2. udgave fra 2008, side 381-382) om underretningspligten ved offentlige myndigheders samkøring i kontroløjemed, hvor fremgår følgende:

”Et særligt spørgsmål er, om der skal gives underretning ved offentlige myndigheders samkøring i kontroløjemed. Spørgsmålet, der ikke er omtalt i loven eller dens forarbejder, giver anledning til tvivl. De (nye) personoplysninger, som fremkommer ved samkøringen, vil dele sig i 3 grupper:

Den første (og største) gruppe vil bestå af personer, hvor den gennemførte kontrol ikke viser uregelmæssigheder, og hvor myndigheden derfor ikke finder anledning til at foretage videre. I disse tilfælde må det antages, at der ikke påhviler myndigheden en pligt til at give underretning om kontrollen m.v., idet dette må anses for at være uforholdsmæssigt vanskeligt. I øvrigt ved denne persongruppe måske allerede, at der iværksættes en kontrol af dem, se herved beskrivelsen ovenfor under kommentaren til § 6, stk. 1, nr. 6, af praksis vedrørende samkøring i kontroløjemed.

En anden gruppe vil bestå af personer, hvor det på baggrund af kontrollen med det samme viser sig, at myndigheden vil rejse en sag, eventuelt en straffesag. I disse tilfælde er der ikke grundlag for at sige, at det vil være uforholdsmæssigt vanskeligt for myndigheden at give berørte personer underretning om kontrollen m.v. Efter omstændighederne vil myndigheden dog formentlig i en vis periode kunne vente med at give underretning om kontrollen m.v., jf. § 30, stk. 2.

Tilbage er den persongruppe, hvor myndigheden på baggrund af kontrollen beslutter at undersøge sagen nærmere med henblik på eventuelt at rejse sag. Også for disse situationer må det antages, at der ikke er grundlag for at sige, at det vil være uforholdsmæssigt vanskeligt for myndigheden at give de berørte personer underretning om kontrollen m.v. Efter omstændighederne vil myndigheden dog formentlig i henhold til § 30, stk. 2, også i denne situation kunne vente i en vis periode med at give underretning om kontrollen m.v.

Pligten til at give underretning må i øvrigt ses i sammenhæng med de almindelige krav til forvaltningsmyndighedens sagsbehandling, herunder reglerne i forvaltningslovens § 19 om partshøring. Se herom bl.a. John Vogter, Forvaltningsloven, side 367-370, hvor det bl.a. anføres, at det i visse tilfælde, navnlig i forbindelse med tilsyns- og kontrolsager, efter omstændighederne kan være nødvendigt eller hensigtsmæssigt at vente med underretningen, indtil sagen er undersøgt nærmere, således at øjemedet ikke forspildes. Se hertil også f.eks. FOB 1997, side 74 ff. ”

7. Datatilsynet forudsætter, at såvel kommunerne som SKAT iagttager sikkerhedsbekendtgørelsen¹ i forbindelse med ordningen.

I den forbindelse skal Datatilsynet navnlig henlede opmærksomheden på sikkerhedsbekendtgørelsens regler om autorisation og adgangskontrol. Det fremgår således af bekendtgørelsens § 11, at kun de personer, som autoriseres hertil, må have adgang til de personoplysninger, der behandles. Der må kun autoriseres personer, der er beskæftiget med de formål, hvortil personoplysningerne behandles, og de enkelte brugere må ikke autoriseres til anvendelser, som de ikke har behov for. Der må endvidere autoriseres personer, for hvem adgang til oplysninger er nødvendig med henblik på revision eller drifts- og systemtekniske opgaver.

¹ Justitsministeriets bekendtgørelse nr. 528 af 15. juni 2000 som ændret ved bekendtgørelse nr. 201 af 22. marts 2001

Efter sikkerhedsbekendtgørelsens § 12 skal der træffes foranstaltninger for at sikre, at kun autoriserede brugere kan få adgang, og at disse kun kan få adgang til de personoplysninger og anvendelser, som de er autoriserede til.

8. Det skal for en god ordens skyld bemærkes, at Datatilsynet forudsætter, at tilsynets høringssvar medsendes til relevante Folketingsudvalg.

Kopi af dette brev sendes til Justitsministeriets Lovafdeling.

Med venlig hilsen

Lena Andersen
Kontorchef