

Erhvervsstyrelsen
Dahlerups Pakhus
Langelinie Allé 17
2100 København Ø

Dato
25.5.2023

Ang. sagsnr.: 2023-5646

Dataetisk Råds høringssvar på bekendtgørelsen om Erhvervsstyrelsens behandling af data

1. Baggrund for afgivelse af høringssvar

Dataetisk Råd er et regeringsnedsat uafhængigt forum, som bl.a. skal rådgive Folketinget, ministre og offentlige myndigheder om dataetiske spørgsmål ved brugen af data og digital teknologi. Rådet forholder sig herunder til etiske spørgsmål om fordelene ved anvendelse af ny digital teknologi og hensynet til retssikkerhed, samfundsmæssige værdier og borgernes grundlæggende rettigheder.

Dataetisk Råd finder det relevant at afgive høringssvar til forslaget til bekendtgørelsen om Erhvervsstyrelsens behandling af data, fordi forslaget drejer sig om Erhvervsstyrelsens grundlag for behandling og samkøring af en lang række data, herunder bl.a. personoplysninger om beskæftigelse samt økonomiske og strafbare forhold, og fordi forslaget – ligesom den bagvedliggende lov – er ganske vidtgående i denne henseende.

Bekendtgørelsen rejser væsentlige principielle spørgsmål om bl.a. borgernes retssikkerhed og ret til privatliv. Især giver den anledning til dataetiske betænkeligheder i forhold til om bekendtgørelsen fastlægger en rimelig balance mellem på den ene side hensynet til borgernes retssikkerhed og ret til privatliv og på den anden side behovet for en effektiv udførelse af styrelsens og andre myndigheders opgaver, herunder kontrol- og tilsynsopgaver.

Dataetisk Råd var ikke etableret på tidspunktet for vedtagelsen af Lov nr. 438 af 8. maj 2018 om Erhvervsstyrelsens behandling af data og blev ikke hørt i forbindelse med udstedelsen af Bekendtgørelse nr. 1929 af 14. december 2020 om Erhvervsstyrelsens behandling af data, som går forud for det aktuelle udkast til bekendtgørelse. Rådet har således ikke haft mulighed for at forholde sig til de nævnte retsregler tidligere.

Rådet forholder sig ikke til, hvorvidt loven indeholder tilstrækkelig hjemmel til udstedelse af den foreslåede bekendtgørelse.

2. Dataetisk Råds bemærkninger til bekendtgørelsen

Dataetisk Råd anser det som en selvfølge, at det er en anerkendelsesværdig og samfundsmæssig relevant opgave for styrelsen og andre myndigheder at udføre sine opgaver, herunder kontrol- og tilsynsopgaver. Dataetisk Råd lægger til grund, at indsamling af data og brug af digitale teknologer kan være en effektiv hjælp i dette arbejde og tilskynder generelt til, at myndighederne anvender data og ny teknologi i det omfang det kan ske lovligt og på en ansvarlig (dataetisk) måde.

Dataetisk Råd finder i det konkrete tilfælde den meget brede og generiske hjemmel til indsamling, behandling, samkøring og deling af data, som den foreslåede bekendtgørelse på baggrund af lovgrundlaget lægger op til, problematisk i dataetisk henseende.

Dataetisk Råd er blandt andet efter sit kommissorium forpligtet til at inddrage hensynet til borgernes retssikkerhed i sit arbejde.

2.1. Retten til privatliv og princip om dataminimering

Det er en dataetisk fordring, at behandling af data bør ske med respekt for privatliv og under beskyttelse af personlige oplysninger. Det bør altid overvejes, hvilke data der er nødvendige og fra hvilke kilder data skal indhentes.

Begrænsning af privatlivet ved indsamling af data herom bør derfor være sagligt og konkret begrundet.

Det er angivet hvilke brede kategorier af oplysninger, Erhvervsstyrelsen vil kunne indsamle, behandle mv., men det er efter udkastet uklart hvilke offentligt tilgængelige kilder, der vil kunne anvendes til dette formål, og på hvilken måde relevante oplysninger skal fremsøges, afgrænses og anvendes.

Dette giver risiko for, at styrelsen indhenter oplysninger 'i blinde', dvs. uden på forhånd at vide eller have en begrundet forestilling om, hvorvidt oplysningerne vil kunne anvendes til et sagligt og relevant formål.

Dette adskiller sig i givet fald grundlæggende fra den måde myndigheder normalt oplyser sager på i det offentlige, hvor en indsamling af personoplysninger kun må ske, hvis det er sagligt begrundet, og hvis oplysningerne er relevante for en konkret sag jf. princip om dataminimering.

Dataetisk Råd vurderer på den baggrund, at der er risiko for, at bekendtgørelsens meget brede hjemmel bryder med det forvaltningsretlige undersøgelsesprincip, som tilsiger, at myndigheder alene må indsamle de nødvendige og relevante oplysninger til at træffe afgørelse i en sag (se nærmere: <https://www.ombudsmanden.dk/myndigheds-guiden/generel-forvaltningsret/officialprincippet/>). De oplysninger, som indgår i myndighedernes oplysningsgrundlag skal desuden være korrekte.

Rådet finder den meget brede hjemmel dataetisk betænkelig, da den giver grund til at frygte, at reglerne giver en utilstrækkelig sikring af borgernes privatliv, herunder en utilstrækkelig mulighed for at vurdere om de konkrete dataindsamlinger, behandlinger mv., der sker med hjemmel i bekendtgørelsen, er proportionelle med de formål, der følges.

Det fremgår ikke af udkastet eller det medfølgende høringsbrev, hvilke overvejelser Erhvervsstyrelsen har gjort sig om bekendtgørelsens udfærdigelse i denne henseende.

Dataetisk Råd anbefaler på den baggrund, at der fastsættes mere præcise beskrivelser og kriterier for, hvornår indsamling af data er sagligt begrundet og relevant i konteksten af styrelsens opgaver.

2.2. Borgernes retssikkerhed: Forudsigelighed

Det er, i tillæg til det oven for anførte, Dataetisk Råds vurdering, at Erhvervsstyrelsens udnyttelse af sin lovhjemmel ved udkast til bekendtgørelse rejser dataetiske betænkkeligheder vedrørende beskyttelse af borgernes retssikkerhed i forhold til sædvanlige retsstatslige standarder.

Man kan således stille spørgsmålstejn ved, om udkastet i sin nuværende form i tilstrækkelig grad lever op til forvaltningsretlige krav til myndigheders indsamling og behandling af personoplysninger, som gælder efter dansk forvaltningspraksis, jf. ovenfor.

I 'Bekendtgørelse om Erhvervsstyrelsens behandling af data' fremgår desuden, at styrelsen kan indsamle og behandle, herunder foretage samkøring af, oplysninger fra andre offentlige myndigheder og fra offentligt tilgængelige kilder, herunder videregive disse oplysninger til andre myndigheder samt bruge disse data til "udvikling eller forbedring af metoder og modeller" til databehandling og samkøring (§ 1 hhv. § 4, stk. 3).

Det må styrelsen gøre, "når det er nødvendigt af hensyn til udførelsen af styrelsens opgaver eller andre offentlige myndigheders kontrol- og tilsynsopgaver" (§ 1).

Der er ikke angivet præcise kriterier for udøvelsen af denne bemyndigelse, hvilket gør det uklart for borgerne, hvilke oplysninger, der kan indsamles til hvilke formål. Dette støder an imod det dataetiske princip om gennemsigtighed, herunder fordringen om, at der bør informeres klart og forståeligt om behandlingen af data, databehandlingens formål, funktion, sikkerhed og begrænsninger.

Det er Dataetisk Råds bekymring, at bekendtgørelsen vil skabe retlig uigennemsigtighed for borgere og virksomheder, som ikke kan vide, hvilke oplysninger, der indsamles, fra hvilke kilder og til hvilke formål.

Dette kan forringe den forudsigelighed, som er et centralt element i borgernes retssikkerhed, herunder fordi det vanskeliggør borgernes mulighed for at vurdere, om styrelsen holder sig inden for den legale ramme.

Dataetisk Råd anbefaler derfor, at der angives mere specifikke formål og et klarere og mere formålsbegrænset anvendelsesområde i bekendtgørelsen.

2.3. Oplysning, klageadgange mv.

Det er i forlængelse af ovenstående Dataetisk Råds opfattelse, at det er vanskeligt at gennemskue, hvilke konkrete indsamlinger, anvendelser, samkøringer og deling af data, der vil kunne finde sted som følge af bekendtgørelsen – herunder hvornår der viderebehandles personoplysninger til nye formål, og hvem, der i givet fald oplyses om dette. Der er ikke fastsat bestemmelser om oplysningspligt, klageadgange mv. i bekendtgørelsen.

Hvis en borger eller virksomhed ikke ved, at der indsamles data om dem, vil de heller ikke kunne gøre relevante indsigelser om eventuelle fejl og mangler i den data, myndighederne lægger til grund for deres sagsbehandling. Dette forhold er særlig problematisk idet bekendtgørelsen vil tillade, at Erhvervsstyrelsen indhenter oplysninger fra "offentligt tilgængelige informationskilder". Dette indbefatter bl.a. sociale medier, der indeholder detaljerede informationer om bl.a. danskernes adfærd, økonomiske forhold mv., der for mange danskernes vedkommende strækker sig mange år tilbage og ikke har været underkastet betryggende kontrol og validering.

Da bekendtgørelsen åbner for muligheden af at viderebehandle og dele data med andre myndigheder kan det ydermere føre til, at fejlbehæftet data bevæger sig videre i det offentlige system.

Dataetisk Råd anbefaler derfor, at der i bekendtgørelsen indskrives nogle klare retningslinjer for styrelsens oplysningspligter samt virksomheders og borgernes klageadgange og indsigelsesret. I forhold til eksisterende oplysningspligter og klageadgange, kan det eventuelt ske ved henvisning til eksisterende lovbestemmelser herom.

2.4. Uklarhed om Erhvervsstyrelsens brug af digital teknologi

Det fremgår af resumeet i forbindelse med vedtagelsen af 'Lov om Erhvervsstyrelsens behandling af data' (Lov nr. 438 af 08/05/2018)¹, som er den lov, 'Bekendtgørelse om Erhvervsstyrelsens behandling af data' har hjemmel i, samt af bekendtgørelsen, at de data, som Erhvervsstyrelsen ønsker at indhente om borger og virksomheder, bl.a. skal indgå i 'intelligent kontrol', i 'ny teknologi til at undersøge virksomheder, der oprettes med henblik på svig' og i 'metoder og modeller', som bruges i forbindelse med samkøringer og behandlinger.

Eftersom det ikke er konkretiseret eller på anden måde afgrænset, hvilke teknologer og modeller, der anvendes og påtænkes anvendt af Erhvervsstyrelsen, kan Dataetisk Råd ikke udtale sig om dem og de krav til kvalitet og kontrol, der ud fra dataetiske principper og værdier bør stilles til dem.

Da der erfaringsvist har vist sig at være potentielle dataetiske og retssikkerhedsmæssige udfordringer ved brug af data og digitale teknologer i offentlige myndigheder, må Dataetisk Råd udtale et generelt forbehold herfor.

Opsummering af Dataetisk Råds bemærkninger og anbefalinger

Bekendtgørelsen rejser flere alvorlige dataetiske bekymringspunkter. Med den tid, rådet har haft til rådighed, har rådet identificeret og prioriteret følgende:

Retten til privatliv og dataminimering

Borgernes retssikkerhed: Forudsigelighed

Oplysning, klageadgange mv.

Uklarhed om Erhvervsstyrelsens brug af digital teknologi

Der er efter det oplyste ikke foretaget en analyse og vurdering af udkastets dataetiske aspekter i forbindelse med udarbejdelsen.

Dataetisk Råd anbefaler derfor, at styrelsen foretager en dataetisk konsekvensanalyse, herunder en vurdering af forslagets proportionalitet ift. de dataetiske betænkeligheder vedrørende privatliv, proportionalitet, gennemsigtighed mv.

¹ <https://www.ft.dk/samling/20171/lovforslag/1149/index.htm>

Dataetisk Råd anbefaler, at Erhvervsstyrelsen i den forbindelse anvender Rådets [dataetiske konsekvensanalyse](#) og [samkøringsredskab](#) eller tilsvarende værktøjer til formålet.

Dataetisk Råd står til rådighed for uddybning og yderligere rådgivning.

Med venlig hilsen på vegne af Dataetisk Råd

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'J. Busse', written in a cursive style.

Johan Busse
Formand