

Notat om opfyldelse af oplysningspligten i et AI-signaturprojekt

1. PROBLEMSTILLING OG KONKLUSION

Spørgsmålet i sagen er, om Syddjurs Kommune som dataansvarlig for kommunens behandling af personoplysninger i AI-signaturprojektet "En effektiv og helhedsorienteret indsats gennem AI-databaseret process mining" kan varetage oplysningspligten i forhold til de registrerede ved dels at informere de registrerede på kommunens hjemmeside, dels ved at få et afsnit lagt ind på Jobnets politik-om-persondata for at informere borgerne ved "indgangen", hvor borgerne melder sig ledig via Jobnet.

Som nærmere begrundet nedenfor under punkt 4 kan mine konklusioner og anbefalinger sammenfattes som følger:

- Syddjurs Kommune vil kunne undlade at opfylde oplysningspligten med hjemmel i databeskyttelsesforordningens artikel 14, stk. 5, litra b, da en individuel underretning af de registrerede må anses for at kræve en uforholdsmæssigt stor indsats. Syddjurs Kommune er derfor ikke forpligtet til at underrette de registrerede ved individuelle meddelelser i brev eller lignende. Det er dog et krav, at Syddjurs Kommune gør oplysningerne offentligt tilgængelige, jf. herved artikel 14, stk. 5, litra b, 2. pkt.
- Det anbefales derfor, at kommunen offentliggør oplysningerne på kommunens hjemmeside vedrørende AI-projektet – <https://processmining.syddjurs.dk/forside/> – og evt. tillige øvrige steder, som kommunen måtte finde passende. Jeg vil endvidere anbefale, at kommunen – som foreslået af kommunen – anmoder Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR) om at optage oplysningsteksten i STAR's privatlivspolitik på Jobnet. Der

er ikke med dette notat foretaget en vurdering af selve indholdet af kommunens oplysningstekst.

2. NÆRMERE OM AI-SIGNATURPROJEKTET HOS SYDDJURS KOMMUNE OG BEHANDLINGEN AF PERSONOPLYSNINGER HERI

AI-signaturprojektet ”En effektiv og helhedsorienteret indsats gennem AI-databaseret process mining” er et fælleskommunalt projekt, der involverer Syddjurs Kommune, Vejle Kommune, Sønderborg Kommune og Kolding Kommune. Hver kommune er efter det oplyste dataansvarlig for personoplysninger vedrørende egne borgere.

Oplysningspligten skal løftes i forbindelse med anvendelsen af process mining teknologien i borgerforløb på beskæftigelsesområdet, hvor Syddjurs Kommune foretager behandling af historiske personoplysninger vedrørende borgere i beskæftigelsesforløb i kommunen.

For at imødekomme oplysningspligten ønsker kommunen at igangsætte følgende:

- Hver deltagerkommune informerer borgerne på egen hjemmeside i forbindelse med anvendelsen af process mining-teknologien i borgerforløb på beskæftigelsesområdet.
- Projektet retter henvendelse til Jobnet, for at få et afsnit lagt ind på Jobnets politik-ompersondata (udkast vedlagt) – for at informere borgerne ved ”indgangen”, hvor borgerne melder sig ledig via Jobnet.
- Hver deltagerkommune skal på eget initiativ efter projektets afslutning på ny gennemgå, om oplysningspligten imødekommes, eller om der skal gøres yderligere tiltag i forhold til oplysningspligten, hvis process mining teknologien forsat anvendes efter projektets ophør.

Syddjurs Kommune har i e-mail af 23. februar 2023 endvidere anført følgende om projektet:

”Projektet anvender historiske data til process mining. Denne behandling af personoplysninger har hjemmel i databeskyttelseforordningens artikel 6, stk. 1, litra e, der er nødvendig af hensyn til udførelsen af en opgave i samfundets interesse eller som henfører under offentlig myndighedsudøvelse, som den dataansvarlige har fået pålagt. Behandlingen af personoplysninger til statistik/forskning er baseret på databeskyttelseslovens § 10 stk. 1 og stk. 2.

Projektet har vurderet, at data ikke anvendes til nye formål, og data anvendes ikke til træning af algoritmer, men at data alene anvendes til process mining, som handler om at skabe indsigt og handling i processer og forløb gennem historiske data, samt at belyse og identificere styrker og svagheder i forskellige dele af en proces. Dette anses for at henføre som en opgave i

samfundets interesse samt under offentlig myndighedsudøvelse. Dermed er der lovhjemmel til anvendelsen af de historiske data til process mining.”

Fra kommunen har jeg endvidere modtaget kopi af kommunens databeskrivelse for projektet samt udkast til den tekst, som ønskes indlagt på Jobnets politik om persondata.

Kommunen har oplyst, at de historiske data – dvs. personoplysningerne om borgerne – der indgår i projektet oprindeligt er indsamlet af kommunens jobcentre fra andre kilder end de registrerede selv, herunder Jobnet (borgerens egne indberetninger), DFDG (Det Fælles Data Grundlag), som STAR er dataansvarlig for, mv.

Kommunen har endvidere oplyst, at samtlige de registrerede, der behandles personoplysninger om i projektet, er blevet individuelt orienteret om kommunens persondatapolitik på kommunens hjemmeside (<https://www.syddjurs.dk/da/om-kommunen/sagsbehandling-aktindsigt-og-databeskyttelse/databeskyttelse-paa-fagomraaderne/borgerservice-og-beskaeftigelse/>). Heraf fremgår bl.a., at oplysninger kan indgå i ledelsesinformation, statistik og forskning.

Kommunen orienterer endvidere generelt om AI-projektet på kommunens hjemmeside på <https://processmining.syddjurs.dk/forside/>. Der fremgår dog ikke en underretning af behandlingen af personoplysninger i projektet på denne hjemmeside.

Kommunen har tillige oplyst, at kommunens udkast til oplysningstekst om behandlingen af personoplysninger i AI-projektet er til Jobnet (der hvor borger melder sig ledig), som STAR er dataansvarlig for. Hvis teksten optages i Jobnets Privatlivspolitik (på forsiden Politik om persondata), som fremgår af Jobnets hjemmeside (som andre projekter også har fået indlagt bl.a. forskningsprojekt med Københavns Universitet), så vil borgeren blive oplyst om projektet ved indgangen / første gang borgeren afgiver data til kommunen. Men borgeren vil så vidt vides ikke automatisk få tilsendt teksten/Politik om persondata fra Jobnet.

Kommunen har endelig oplyst, at der i AI-projektet alene i Syddjurs Kommune arbejdes med historiske personoplysninger vedrørende ca. 12.000 borgere, og at der derfor ingen tvivl er om, at det vil være for byrdefuldt at orientere de enkelte personer specifikt om kommunens behandling af personoplysninger i AI-projektet via brev eller Digital Post.

3. DET JURIDISKE GRUNDLAG – OPLYSNINGSPLIGTEN I DATABESKYTTELSESFORORDNINGEN

Det følger af oplysningspligten i databeskyttelsesforordningens artikel 14, stk. 1, at hvis personoplysninger om en registreret ikke er indsamlet hos den registrerede, giver den dataansvarlige den registrerede en række nærmere opregnede oplysninger om den dataansvarliges behandling af personoplysninger.

Efter artikel 14, stk. 2, skal den dataansvarlige udover de oplysninger, der er omhandlet i stk. 1, give den registrerede en række yderligere nærmere opregnede oplysninger, der er nødvendige for at sikre en rimelig og gennemsigtig behandling for så vidt angår den registrerede.

Efter artikel 14, stk. 3, litra a, giver den dataansvarlige de oplysninger, der er omhandlet i stk. 1 og 2, inden for en rimelig frist efter indsamlingen af personoplysningerne, men senest inden for en måned under hensyn til de specifikke forhold, som personoplysningerne er behandlet under.

Det følger af 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 samt andre relevante yderligere oplysninger, jf. stk. 2.

Oplysningerne, som skal gives i medfør af artikel 14, stk. 1-2, skal ifølge Datatilsynets vejledning om de registreredes rettigheder, juli 2018, s. 15 og 23, som udgangspunkt kun gives én gang (også ved løbende indsamlinger), medmindre den dataansvarlige på et senere tidspunkt vil behandle personoplysningerne til *andre formål* end dem, den dataansvarlige oprindeligt indsamlede dem til.

Det anføres i Kristian Korfits Nielsen og Anders Lotterup, Databeskyttelsesforordningen og databeskyttelsesloven med kommentarer, 1. udg., 2020, DJØF Forlag, s. 464, at det er vigtigt – også for ikke at blive omfattet af kravet om fornyet oplysningspligt efter bl.a. artikel 14, stk. 4 – at man som dataansvarlig ved den oprindelige indsamling af oplysninger opregner alle de formål, der vurderes aktuelle for behandlingen, jf. kravet i artikel 5, stk. 1, litra b, om, at oplysninger skal indsamles til udtrykkeligt angivne og legitime formål, og jf. artikel 13, stk. 1, litra c, og artikel 14, stk. 1, litra c, hvorefter oplysningspligten omfatter alle formålene med den behandling, som personoplysningerne skal bruges til.

Artikel 14, stk. 5, fastsætter en række undtagelser til oplysningspligten. Det følger heraf bl.a., at oplysningspligten ikke finder anvendelse, hvis og i det omfang den registrerede allerede er bekendt med oplysningerne, jf. artikel 14, stk. 5, litra a.

En yderligere undtagelse i artikel 14, stk. 5, litra b, er, at oplysningspligten ikke gælder, hvis og i det omfang meddelelse af sådanne oplysninger viser sig umulig eller vil kræve en uforholdsmæssigt stor indsats, navnlig i forbindelse med behandling til bl.a. statistiske formål underlagt de betingelser og garantier, der er omhandlet i artikel 89, stk. 1, eller i det omfang den forpligtelse, der er omhandlet i nærværende artikels stk. 1, sandsynligvis vil gøre det umuligt eller i alvorlig grad vil hindre opfyldelse af formålene med denne behandling. I sådanne tilfælde træffer den dataansvarlige passende foranstaltninger for at beskytte den registreredes rettigheder og frihedsrettigheder samt legitime interesser, herunder ved at gøre oplysningerne offentligt tilgængelige.

Databeskyttelsesforordningens artikel 12 indeholder en række generelle betingelser for, hvordan den dataansvarlige skal kommunikere, når der skal ske opfyldelse af de oplysningspligter, der følger af artikel 13 og 14.

Det følger af forordningens artikel 12, stk. 1, at den dataansvarlige skal træffe passende foranstaltninger til at give enhver oplysning som omhandlet i bl.a. oplysningspligterne i artikel 13 og 14 i en kortfattet, gennemsigtig, letforståelig og lettilgængelig form og i et klart og enkelt sprog, navnlig når oplysninger specifikt er rettet mod et barn. Oplysningerne gives skriftligt eller med andre midler, herunder, hvis det er hensigtsmæssigt, elektronisk. Når den registrerede anmoder om det, kan oplysninger gives mundtligt, forudsat at den registreredes identitet godtgøres med andre midler.

Det følger af kravet i artikel 12, stk. 1, om, at oplysninger gives til den registrerede, at oplysningspligten ikke kan opfyldes ved, at den dataansvarlige på en hjemmeside eller lignende informerer i overensstemmelse med oplysningspligten, da den registrerede dermed ikke gives oplysninger, jf. herved Justitsministeriets betænkning 1565/2017 om Databeskyttelsesforordningen – og de retlige rammer for dansk lovgivning, Del I, bind 1, s. 263.

De registrerede skal efter oplysningspligten have information om samtlige formål med behandlingen af personoplysningerne, jf. artikel 14, stk. 1, litra c, hvilket herunder omfatter f.eks. sagsbehandling og statistik/forskning som separate formål.

Den daværende Artikel 29-Gruppe har forholdt sig til, hvor specifik beskrivelsen af behandlingen af personoplysningerne skal være i Retningslinjer for gennemsigtighed i henhold til forordning 2016/679, WP 260 rev. 01, senest revideret og vedtaget den 11. april 2018. Det Europæiske Databeskyttelsesråd (EDPB) har tilsluttet sig disse retningslinjer. Det bemærkes, at retningslinjerne ikke er retligt bindende, om end de har en vis retskildeværdi, idet de må antages at blive inddraget i tilsynsmyndighedernes fortolkning af databeskyttelsesreglerne og på den måde indgå i administrativ praksis, jf. også Datatilsynets afgørelse i sagen vedrørende Region Hovedstaden omtalt nedenfor.

For så vidt angår kravet om, at oplysningerne skal gives i et klart og enkelt sprog, anfører Artikel 29-Gruppen på s. 8 bl.a., at kravet betyder, at oplysninger skal gives på en så enkel måde som muligt, så der undgås komplekse sætnings- og sprogstrukturer. Det anføres, at oplysningerne bør være konkrete og endelige, og de bør ikke være formuleret i abstrakte eller tvetydige vendinger eller give mulighed for forskellige fortolkninger, og navnlig bør formålet med og retsgrundlaget for behandlingen af personoplysninger være klart. Der angives en række eksempler på dårlig praksis, herunder følgende:

”Eksempler på dårlig praksis

Følgende sætninger er ikke tilstrækkeligt klare med hensyn til formålet med behandlingen:

[...]

- *”Vi benytter måske dine personoplysninger til forskningsformål” (da det er uklart, hvilken form for ”forskning” der er tale om) [...]*”

Det anføres endvidere på s. 10 i retningslinjerne, at sproglige betydningsindikatorer som f.eks. "kan", "kunne", "nogle", "ofte" og "mulig" bør ligeledes undgås. Hvis dataansvarlige vælger at anvende et vagt sprog, bør de i overensstemmelse med ansvarlighedsprincippet kunne godtgøre, hvorfor anvendelsen af et sådant sprog ikke kan undgås, og hvordan det ikke undergraver en retfærdig behandling.

Der kan endvidere henvises til Datatilsynets afgørelse af 21. oktober 2022 (Dt's j.nr. 2021-432-0059), hvor Datatilsynet udtalte kritik af Region Hovedstaden for ikke at opfylde sin oplysningspligt i en gennemsigtig og lettilgængelig form. I sagen udtalte Datatilsynet bl.a. – under henvisning til ovennævnte retningslinjer fra Artikel 29-Gruppen – at når databeskyttelsesforordningens artikel 12, stk. 1, angiver, at oplysningerne skal gives i en ”gennemsigtig” form, indebærer dette, at den registrerede på forhånd skal kunne konstatere rækkevidden og konsekvenserne af behandlingen, og at det ikke senere skal komme bag på den registrerede, hvordan dennes personoplysninger er blevet brugt.

Tilsynet anførte endvidere, at hvis en dataansvarlig er bekendt med, at dennes tjenester er tilgængelige for sårbare medlemmer af samfundet, herunder personer som har svært ved at tilgå information, skal disse registreredes sårbarhed endvidere indgå i den dataansvarliges vurdering af, hvordan man overholder kravet om gennemsigtighed i relation til disse registrerede.

Datatilsynet vurderede, at regionens privatlivspolitik havde en generel karakter og rettede sig til patienter, ansatte og borgere, ligesom teksten om forskning alene oplyste, at regionen anvendte personoplysninger i forbindelse med forskningsaktiviteter uden nærmere at oplyse om konteksten for behandlingen.

Det kunne på den baggrund efter Datatilsynets opfattelse ikke antages at stå klart for en patient, at afsnittet om forskning henvendte sig til vedkommende, herunder at afsnittet rettede sig til alle patienter og ikke kun patienter, som f.eks. har meldt sig til et forskningsforsøg og dermed er klar over, at oplysninger behandles til dette formål.

Samlet fandt Datatilsynet herefter, at Region Hovedstaden – i forbindelse med regionens behandling af oplysninger til brug for (fremtidig) forskning – ikke havde givet oplysningerne efter artikel 13 i en gennemsigtig og letforståelig form, jf. artikel 12, stk. 1. Dette gav tilsynet anledning til at udtale kritik. Datatilsynet henstillede, at regionen overvejede, hvordan regionen fremadrettet vil opfylde sin oplysningspligt i den henseende.

4. VURDERING

Syddjurs Kommune er dataansvarlig for kommunens behandling af personoplysningerne i det omhandlede AI-projekt. Personoplysningerne, der behandles i AI-projektet, er historiske data, der oprindeligt er indsamlet af kommunen fra andre kilder end de registrerede selv til brug for kommunens sagsbehandling over for de pågældende borgere på beskæftigelsesområdet.

Kommunen har lagt til grund, at personoplysningerne, der indgår i AI-projektet, kan behandles med hjemmel i databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 1, litra e, og databeskyttelseslovens § 10, dvs. til et statistisk formål. Jeg har ikke nærmere vurderet dette spørgsmål, og lægger kommunens vurdering til grund i det følgende.

Kommunen har oplyst, at de registrerede er blevet oplyst individuelt om kommunens privatlivspolitik på kommunens hjemmeside. Her fremgår det bl.a., hvilke personoplysninger der behandles, retsgrundlaget herfor, samt at oplysninger kan indgå i ledelsesinformation, statistik og forskning.

Spørgsmålet er herefter, om denne oprindelige, individuelle underretning om behandlingen af personoplysninger til de registrerede er tilstrækkeligt dækkende i forhold til kommunens behandling af personoplysninger i AI-projektet (statistik).

Når databeskyttelsesforordningens artikel 12, stk. 1, angiver, at oplysningerne skal gives i en ”gennemsigtig” form, indebærer dette, at den registrerede på forhånd skal kunne konstatere rækkevidden og konsekvenserne af behandlingen, og at det ikke senere skal komme bag på den registrerede, hvordan dennes personoplysninger er blevet brugt.

I denne vurdering kan der lægges vægt på, at kommunens oplysning i privatlivspolitikken på kommunens hjemmeside om, at *”oplysninger kan indgå i ledelsesinformation, statistik og forskning”* – under

henvisning til Artikel 29-Gruppens retningslinjers eksempler på dårlig praksis samt Datatilsynets afgørelse af 21. oktober 2022 i sagen vedrørende Region Hovedstadens behandling af personoplysninger til (fremtidig) forskning – kan siges ikke at være tilstrækkeligt klare med hensyn til formålet med behandlingen, idet det er uklart, hvilken form for forskning, statistik og ledelsesinformation, der er tale om. Derudover anvendes der modalverbet ”kan”, hvormed det ikke er klart for de registrerede, om oplysningerne rent faktisk anvendes til ledelsesinformation, statistik og forskning, endsiige indgår i et AI-projekt af den omhandlede karakter. Endvidere må det indgå i vurderingen af, om oplysningspligten er overholdt, at oplysningerne angår registrerede, som i hvert fald delvist kan siges at være ledige og dermed være i en sårbar situation.

Efter en samlet konkret vurdering, er der efter min opfattelse mest, der taler for, at Syddjurs Kommune ikke har givet oplysningerne efter databeskyttelsesforordningens artikel 14 i en letforståelig form, jf. artikel 12, stk. 1. Oplysningspligten i forhold til kommunens behandling af personoplysningerne i AI-projektet er derfor ikke løftet med henvisningen til privatlivspolitikken på kommunens hjemmeside.

Spørgsmålet er herefter, om kommunen kan undlade at efterleve oplysningspligten under henvisning til undtagelsesbestemmelsen i databeskyttelsesforordningens artikel 14, stk. 5, litra b, hvorefter oplysningspligten ikke finder anvendelse, hvis meddelelse af sådanne oplysninger viser sig umulig eller vil kræve en uforholdsmæssigt stor indsats. Det anføres i bestemmelsens 1. led, at bestemmelsen navnlig kan anvendes i forbindelse med behandling til bl.a. statistiske formål.

Underretning af de registrerede er ikke umulig, idet kommunen kan identificere de pågældende personer. Det skal derefter vurderes, om underretningen af de registrerede vil kræve en uforholdsmæssigt stor indsats for kommunen. Der skal her foretages en konkret proportionalitetsvurdering af på den ene side betydningen af underretningen for de registrerede og på den anden side arbejdsindsatsen hos kommunen, der vil være forbundet med underretningen.

Kommunen har oplyst, at der i AI-projektet alene i Syddjurs Kommune arbejdes med historiske personoplysninger vedrørende ca. 12.000 borgere, og at der derfor ingen tvivl er om, at det vil være for byrdefuldt at orientere de enkelte personer specifikt om kommunens behandling af personoplysninger i AI-projektet via brev eller Digital Post. Der kan således også henses til, at kommunen efter det oplyste vil skulle journalisere de enkelte underretninger, hvilket vil være meget tidskrævende.

Hertil kommer, at oplysningerne udelukkende anvendes af kommunen til statistik, og at kommunen retligt er afskåret fra at anvende personoplysningerne til sagsbehandlingsmæssige formål, dvs. til at fastsætte konkrete foranstaltninger over for de registrerede, jf. det skærpede formålsbegrænsningsprincip i databeskyttelseslovens § 10, stk. 2. Kommunen er med andre ord afskåret fra at bruge selve personoplysningerne, der indgår i den statistiske behandling i process mining-projektet, til sagsbehandling.

Kommunen vil dog godt kunne anvende den ikke-personhenførbare læring – det ikke personhenførbare resultat af den statistiske behandling – til at tilrettelægge sin sagsbehandling. Da personoplysningerne ikke kan anvendes direkte i sagsbehandlingen – og dermed ikke på denne vis påvirker de registreredes retsstilling – må de registreredes interesse i at få underretning om behandlingen til det statistiske formål i det omhandlede projekt siges at være ganske beskeden.

Endelig må der lægges vægt på, at de registrerede allerede har fået en vis (om end utilstrækkelig) underretning om, at deres personoplysninger kan indgå i bl.a. statistik.

Det er på denne baggrund min konklusion efter en samlet vurdering, at Syddjurs Kommune vil kunne undlade at opfylde oplysningspligten med hjemmel i databeskyttelsesforordningens artikel 14, stk. 5, litra b, da en individuel underretning af de registrerede må anses for at kræve en uforholdsmæssigt stor indsats. Syddjurs Kommune er derfor ikke forpligtet til at underrette de registrerede ved individuelle meddelelser i brev eller lignende. Det er dog et krav, at Syddjurs Kommune gør oplysningerne offentligt tilgængelige, jf. herved artikel 14, stk. 5, litra b, 2. pkt.

Det anbefales derfor, at kommunen offentliggør oplysningerne på kommunens hjemmeside vedrørende AI-projektet – <https://processmining.syddjurs.dk/forside/> – og evt. tillige øvrige steder, som kommunen måtte finde passende. Jeg vil endvidere anbefale, at kommunen – som foreslået af kommunen – anmoder STAR om at optage oplysningsteksten i STAR's privatlivspolitik på Jobnet. Der er ikke med dette notat foretaget en vurdering af selve indholdet af kommunens oplysningstekst.