

Høringsnotat

Forslag til forskrift om tiltak for å effektivisere Arbeids- og velferdsetatens behandling av saker etter folketrygdloven i forbindelse med Covid-19

15. april 2020

Arbeids- og sosialdepartementet
Høringsfrist. xx. april 2020

Innhold

Innledning.....	2
Departementets vurdering og forslag.....	2
Innledning	2
Viderebehandling av personopplysninger.....	2
Adgang til bruk av personopplysninger ved utvikling og test av IT-systemer i unntakstilfeller	3
Helautomatisert saksbehandling	4
Kopi av inntektskomponenten i a-ordningen.....	5

Innledning

Arbeids- og sosialdepartementet sender med dette på høring utkast til forskrift gitt med hjemmel i lov om folketrygd § 25-16.

Virkningene av Covid-19-pandemien og tiltakene som er iverksatt for å hindre spredning, har medført en umiddelbar krise i arbeidsmarkedet. Fra 12. mars til 13. april 2020 har Arbeids- og velferdsetaten mottatt 377 700 søknader om dagpenger. Antallet sykemeldte har også økt dramatisk som følge av Covid-19.

Den store saksinngangen vil ikke kunne håndteres tilfredsstillende gjennom oppbemanning alene. Det er anslått at det vil ta mange måneder å behandle krav om livsoppholdsytelser som følge av pandemien selv om Arbeids- og velferdsetaten nå oppbemannes.

Det er på bakgrunn av denne situasjonen helt nødvendig med tiltak for å effektivisere sakshåndteringen i Arbeids- og velferdsetaten. Forslaget til forskrift gir etaten mulighet til å effektivisere deler av sin sakshåndtering midlertidig.

Departementets vurdering og forslag

Innledning

Arbeids- og velferdsetaten står nå i en situasjon hvor det er behov for raskt å kunne innrette tjenester til et situasjonsbilde som endres hyppig. Det er et enormt og økende press på etatens saksbehandlere og de digitale tjenestene.

Det er på bakgrunn av dette behov for å fastsette forskrift om midlertidig rettslig grunnlag til følgende:

- Viderebehandling av personopplysninger til analyse og innsikt
- Adgang til bruk av personopplysninger ved utvikling og test av IT-systemer i unntakstilfeller
- Automatisk saksbehandling
- Midlertidig å kunne laste ned kopi av hele basen med a-ordningsinntekter fra Skatteetaten (inntektskomponenten)

Departementet presiserer at disse tiltakene kun skal gjelde for en begrenset periode, men det er grunn til å tro at det vil være behov i de nærmeste månedene for å kunne håndtere den svært krevende situasjonen etaten nå står i.

Folketrygdloven fikk ved lov 20. mars 2020 nr. 7 en egen bestemmelse i § 25-16 som gir hjemmel til å fastsette særskilte regler i forskrift på bakgrunn av allmennfarlig smittsom sykdom. Bestemmelsen fikk ved lovendring 15. april 2020 hjemmel til å fastsette forskrift i tråd med vedlagte utkast, se Prop. 72 L (2019–2020) og Innst. 234 L (2019–2020).

Viderebehandling av personopplysninger

Arbeids- og velferdsetaten har i mange tilfeller behov for å behandle særlige kategorier personopplysninger for å kunne gjennomføre analyser og innsikt knyttet til de tjeneste- og ytelsesområdene hvor det er iverksatt tiltak som følge av pandemien. Behov for å behandle særlige kategorier opplysninger må rettfærdiggjøres i ett av unntakene i

personvernforordningen artikkel 9 nr. 2. Etter departementets vurdering er vilkårene i personvernforordningen artikkel 9 nr. 2 bokstav b oppfylt ved at behandlingen er nødvendig for at Arbeids- og velferdsetaten skal kunne utføre sine lovpålagte oppgaver. Den foreslåtte forskriften vil gi supplerende rettsgrunnlag, jf. forordningen artikkel 9 nr. 2 bokstav b. Personvern hensyn taler for at det bør være klart for brukerne hvordan personopplysningene deres blir brukt. I personvernforordningen artikkel 5 bokstav a kommer dette til uttrykk ved at personopplysninger skal behandles på en "åpen måte med hensyn til den registrerte" (prinsippet om åpenhet). Lovregulering av adgangen til å bruke personopplysninger bidrar til å skape slik åpenhet.

Opplysningene som benyttes skal ikke identifisere brukere i større utstrekning eller i lengre tid enn det som er nødvendig ut fra formålet de behandles for. Det vises både til prinsippet om dataminimering og prinsippet om lagringsbegrensning, jf. personvernforordningen artikkel 5 nr. 1. Resultatet av behandlingen vil normalt være i anonymisert eller aggregert form. Resultatene av analysene vil ikke direkte berøre behandlingen av saker knyttet til en enkeltbruker.

Departementet forutsetter at Arbeids- og velferdsetaten sørger for at personopplysningene er korrekte og oppdaterte, at de sikres med tilfredsstillende informasjonssikkerhet og at de slettes når formålet er oppfylt. Arbeids- og velferdsetaten må ha strenge og detaljerte retningslinjer for behandling av personopplysninger som ivaretar kravene i personvernforordningen ettersom de behandler store mengder personopplysninger.

Departementet foreslår på denne bakgrunn en ny bestemmelse som gir anledning til å gi Arbeids- og velferdsetaten adgang til å bruke personopplysninger, herunder særlige kategorier personopplysninger, i forbindelse med analyser for å få innsikt, kunnskap og erfaringer om forvaltningen innenfor de berørte tjeneste- eller ytelsesområdene. Adgangen er begrenset til tilfeller hvor det er umulig eller uforholdsmessig krevende å bruke anonyme opplysninger. Den rokker således ikke ved det prinsipielle utgangspunktet om at Arbeids- og velferdsetaten skal sikre at opplysningene ikke skal identifisere enkeltpersoner i større utstrekning eller i lengre tid enn nødvendig for å oppfylle formålet med behandlingen av personopplysninger.

Adgang til bruk av personopplysninger ved utvikling og test av IT-systemer i unntakstilfeller

Konsekvenser av virusutbruddet øker behovet for at Arbeids- og velferdsetaten raskt kan utvikle nye støttesystemer for å sikre snarlig utbetaling av ulike ytelser til personer som blant annet er sykmeldte, arbeidssøkere eller permitterte.

Arbeids- og velferdsetaten har i stort omfang utviklet syntetiske testdata ved testing av etatens IT-systemer, dvs. fiktive data. Testing i Arbeids- og velferdsetaten skal som hovedregel foregå på syntetiske testdata. Arbeidet med å videreutvikle og berike de syntetiske miljøene med testdata pågår kontinuerlig for å få til et best mulig relevant alternativ til produksjonsdata. Etaten er imidlertid ikke ferdig med dette arbeidet, slik at det fortsatt kan oppstå tilfeller hvor syntetiske testdata ikke fullt ut dekker alle testbehov og IT-løsninger.

Den ekstraordinære situasjonen som har oppstått som følge av Covid-19-pandemien medfører at det kan være utfordringer med å ta i bruk og eventuelt rekke å konstruere syntetiske data som vil dekke alle nye testbehov og grensetilfeller, for så å gjennomføre de nødvendige testene uten at det gir forsinkelser i utbetalingene. Dette er en unntakssituasjon

hvor hensynet til å sikre korrekt og rettidig utbetaling til personer som har mistet sin inntekt, må ha avgjørende betydning. Departementet foreslår derfor en midlertidig hjemmel som åpner for å bruke produksjonsdata til testformål der hvor det ikke er mulig å bruke syntetiske testdata. Dette omfatter også adgang til å behandle særlige kategorier av personopplysninger etter personvernforordningen artikkel 9, når dette er nødvendig.

Unntakshjemmelen er en viktig forutsetning for at Arbeids- og velferdsetaten skal få utviklet, testet og raskt få iverksatt de regelendringer som er vedtatt og vil vedtas av Stortinget og Regjeringen som følge av Covid-19-pandemien. Forslaget fremmes således for å støtte opp under de berørte tjeneste- og ytelsesområdene.

Et midlertidig rettslig grunnlag kan bidra til å sikre personvernprinsippet om lovlighet og åpenhet i den ekstraordinære situasjonen vi står overfor.

Adgangen til å bruke allerede innhentede personopplysninger gjelder bare hvor det vil være umulig eller uforholdsmessig vanskelig å bruke syntetiske testdata. Bruk av syntetiske testdata skal fortsatt være hovedregelen i Arbeids- og velferdsetaten også i denne kriseperioden.

Arbeids- og velferdsetaten skal ivareta alle krav til personvern og særlig påse at prinsipper om dataminimering og formålsbestemthet er oppfylt. Det skal utarbeides tilpassede retningslinjer med tiltak for å sikre at personvern og sikkerhet også ivaretas ved slik bruk av personopplysninger fra produksjon til utvikling og test.

Helautomatisert saksbehandling

Automatisering av beslutningsprosesser kan gi store effektivitetsgevinster, særlig når saksmengden er stor. Automatisering kan også bidra til økt likebehandling, siden alle som etter systemets kriterier er i samme situasjon, automatisk behandles likt. Automatisert saksbehandling kan videre sikre at prosessuelle krav til saksbehandlingen blir fulgt og kan gi økt implementering av rettigheter og plikter. Med den økte inngangen av saker til Arbeids- og velferdsetaten som følge av Covid-19-pandemien, er automatisering av saksbehandlingen et helt nødvendig tiltak for at etaten skal kunne yte rett ytelse til rett tid i tiden som kommer.

Departementet foreslår derfor at det gis adgang til at det fattes avgjørelser som utelukkende er basert på automatisert behandling av personopplysninger. Den automatiserte avgjørelsen kan være både enkeltvedtak og andre beslutninger som "i betydelig grad påvirker" enkeltpersoner og kan omfatte både vedtak om innvilgelse og vedtak om avslag på krav om ytelse.

Arbeids- og velferdsetaten opplever nå en formidabel økning i saksinngangen i forbindelse med permitteringer og sykmeldinger. I tillegg er alle skoler og barnehager stengt, noe som gir økt inngang på andre stønadsområder. Det må også tas høyde for lavere kapasitet hos etaten grunnet mulig sykdom blant de ansatte. For å klare å utbetale rett ytelse til rett tid, er det avgjørende at saksbehandlingsprosessen kan gjøres så effektiv som mulig.

Automatisering av saksbehandlingen vurderes som et helt nødvendig tiltak i dagens situasjon.

Personvernforordningen artikkel 22 gir særskilte regler for behandling av personopplysninger ved helautomatiserte avgjørelser. Den enkelte har i utgangspunktet rett til ikke å være gjenstand for avgjørelser som utelukkende baserer seg på automatisert saksbehandling og som har rettsvirkning for eller på tilsvarende måte i betydelig grad påvirker vedkommende, med mindre en av unntaksbestemmelsene kommer til anvendelse, jf. artikkel 22 nr. 1 og 2.

Etter artikkel 22 nr. 2 bokstav b kan det gjøres unntak fra artikkel 22 nr. 1 dersom avgjørelsen er tillatt i henhold til medlemsstatenes nasjonale rett som den behandlingsansvarlige er underlagt, såfremt det er fastsatt *"egnede tiltak for å verne den registrertes rettigheter, friheter og berettigede interesser"*.

Departementet foreslår en rett til at det midlertidig fattes avgjørelser som utelukkende er basert på automatisert behandling av personopplysninger. Behandlingen må i alle tilfeller sikre partens krav til forsvarlig saksbehandling, som for eksempel retten til innsyn og klage, og være forenlig med retten til vern av personopplysninger. Departementet foreslår videre at særlige kategorier av personopplysninger etter personvernforordningen artikkel 9 nr. 1, som blant annet helseopplysninger, kan inngå i avgjørelsen. Automatiserte avgjørelser kan etter forordningen ikke bygge på særlige kategorier av personopplysninger med mindre behandlingen er nødvendig av hensyn til "viktige allmenne interesser" etter artikkel 9 nr. 2 bokstav g, jf. artikkel 22 nr. 4, og det er innført egnede og særlige tiltak for å verne den registrertes grunnleggende rettigheter, friheter og berettigede interesser.

Departementet legger til grunn at effektiv saksbehandling i Arbeids- og velferdsetaten omfattes av "viktige allmenne interesser".

Kopi av inntektskomponenten i a-ordningen

Ved behandling av søknader om dagpenger, sykepenger og omsorgspenger er Arbeids- og velferdsetaten avhengig av inntektsopplysninger innhentet fra Skatteetaten (a-ordningen) via inntektskomponenten. Arbeids- og velferdsetaten har erfart at tjenesten til Skatteetaten som utleverer inntektsopplysninger (a-ordning) tidvis er nede på grunn av tekniske problemer. Skatteetaten har ikke hatt beredskap utenom normal arbeidstid, noe som har medført at Arbeids- og velferdsetaten ikke får ferdigbehandlet søknader dersom tjenesten til Skatteetaten feiler i disse periodene. Arbeids- og velferdsetaten opplever som følge av virusutbruddet en stor økning i antall søknader og påfølgende oppslag mot Skatteetatens tjeneste og inntektskomponenten. Dette øker risikoen for at Skatteetatens tjeneste ikke tåler den økte belastningen.

Det er på bakgrunn av dette behov for at det gis adgang til at Arbeids- og velferdsetaten kan laste ned en fullstendig kopi av alle inntektsopplysninger om alle inntektsmottakere fra a-ordningen (inntektskomponenten). Arbeids- og velferdsetaten har etter a-opplysningsloven § 8 første ledd tilgang til opplysningene i registeret i forbindelse med forvaltning og beregning av ytelser etter folketrygdloven. Tilgangen er begrenset til opplysninger som organet har hjemmel i lov til å innhente, jf. fjerde ledd.

Folketrygdloven § 21-4, jf. § 25-10, hjemler innhenting av blant annet inntektsopplysninger for å kontrollere om vilkårene for en yttelse er oppfylt. Bestemmelsen forutsetter således at det må foreligge et konkret krav om en yttelse før opplysninger kan innhentes. Slik nedlasting som nevnt over innebærer at det lastes ned opplysninger om flere personer enn dem som på nedlastingstidspunktet har fremmet en søknad om de aktuelle ytelsene. Dette utfordrer blant annet dataminimeringsprinsippet. Departementet har likevel kommet til at dette er et nødvendig tiltak. Hensikten med forslaget er å sikre rettidig utbetaling på mest mulig effektiv måte i en tid med betydelig økning i antall søknader på nevnte stønadsområder.

Opplysningene fra en slik kopi skal imidlertid kun brukes dersom det ikke er mulig å innhente opplysningene fra a-ordningen direkte og skal kun benyttes til å fastsette riktig ytelse. Det skal ikke benyttes andre opplysninger enn det som normalt innhentes i forbindelse med saksbehandling av en søknad.

Behovet for slik nedlasting gjelder så lenge Arbeids- og velferdsetaten har uvanlig høy saksinngang og saksbehandlingstid av krav etter folketrygdloven relatert til Covid-19-pandemien. For å sikre at kopien inneholder oppdaterte opplysninger som etaten kan gjøre nytte av, må det hentes daglige oppdateringer siden inntektsopplysninger er i stadig endring. Dette for å sikre at etaten ikke fatter vedtak og dermed gjør feilutbetaling på feil grunnlag. Om det hentes inn kopier i flere omganger, skal tidligere innhentede kopier slettes fortløpende.