

Notat

Justitsministeriet

**VTUs bidrag i relation til Folketingets Retsudvalgs spørgsmål til
Justitsministeriet (REU alm. del – spørgsmål 29).**

Justitsministeriet anmodede den 3. november Videnskabsministeriet om bidrag i relation til Folketingets Retsudvalg spørgsmål 29 om Justitsministeriets kommentar til Teknologirådets rapport: Retssikkerhed og aktivt medborgerskab i digital forvaltning (REU alm. del – spørgsmål 29).

Dette notat imødekommer Justitsministeriets anmodning og indeholder således VTUs vurderinger i forhold til rapportens anbefalinger med fokus på de tekniske implikationer.

Ud over de konkrete tekniske kommentarer til rapportens anbefalinger vil Videnskabsministeriet tage initiativ til at nedsætte en arbejdsgruppe, der skal udarbejde en ny ESDH-vejledning.

Videnskabsministeriet har i sit bidrag til besvarelsen forudsat, at Justitsministeriet ud fra et retsmæssigt perspektiv forholder sig til rapportens anbefalinger om samtykke og indsigt i egen data.

Rapportens anbefalinger af relevans for VTU og VTUs kommentarer dertil

Rapportens afsnit 4.1: Samtykke

I afsnittet står følgende:

IT-systemer med persondata skal indrettes, så det bliver nemt for borgeren at give et frivilligt, specifikt og informeret samtykke til videregivelse af data.

VTUs kommentar:

Det er teknisk muligt at imødekomme anbefaling om udvidet samtykke, men det vil gøre forvaltningsprocessen væsentlig mere omstændelig. Endvidere er der risiko for, at et udvidet samtykke ikke vil være til fordel for it-svage brugere.

Rapportens afsnit 4.2: Borgernes digitale rådgiver

I afsnittet står følgende:

Implementeringen af den digitale forvaltning skal tage højde for, at en repræsentant for borgeren kan få adgang til alle relevante persondata i den

16. november 2005

**Ministeriet for Videnskab,
Teknologi og Udvikling**

Bredgade 43

1260 København K

Telefon 3392 9700

Telefax 3332 3501

E-post vtu@vtu.dk

Netsted www.vtu.dk

CVR-nr. 1680 5408

Sagsnr. 69198

Dok-id 393915

IT-Politisk Center

Mette Margrethe Elf

Telefon 3392 9996

E-post mel@vtu.dk

konkrete sagsbehandling. Muligheden for at give fuldmagt til dataadgang skal indbygges i den teknologi, der understøtter samtykkereglerne.

VTUs kommentar:

I FESD-standardiseringen arbejdes der med et avanceret sagspartsbegreb, som muliggør, at borgere kan anvende stedfortrædere. Vælger man at stille yderligere krav til samtykkehåndtering skal funktionaliteten udvikles og implementeres i fremtidige løsninger. En konkret løsning vil være helt afhængig af den model og teknologi, der ville skulle anvendes.

I afsnittet står følgende:

Kommuner og andre forvaltninger bør ansætte rådgivere, der skal hjælpe borgerne til at udnytte den digitale forvaltnings muligheder mest optimalt og til borgernes fordel.

VTUs kommentar:

Der er ingen direkte tekniske implikationer.

Ministeriet for Videnskab,
Teknologi og Udvikling

Rapportens afsnit 4.3: Formålsbestemthed og datakvalitet

I afsnittet står følgende:

I den digitale forvaltning skal man sikre formålsbestemthed og datakvalitet ved at sørge for, at datas oprindelige status og formål altid er kendt, så man har mulighed for at vurdere, om data overhovedet kan (gen)bruges i aktuel sagsbehandling. Dette kan gøres vha. såkaldte metadata.

Denne form for formålsbeskrivelse vil kræve, at der skabes en ensartet beskrivelsesstandard, så ens formål beskrives ens, for at sikre en passende dataforståelse og kvalitet af metadata. Det vil forudsætte en ensartet aktivitet og standard på tværs af den offentlige forvaltning og på tværs af alle offentlige opgaver. Det vil være en meget omfattende opgave, som ikke vil stå i mål med behovet.

Rapportens afsnit 4.4: Videregivelse af persondata

I afsnittet står følgende:

Ved traditionel sagsbehandling i forvaltningen, hvor der indhentes oplysninger fra andre myndigheder og/eller forvaltningsområder, bør det fastholdes, at der er tale om en videregivelse. Det betyder, at medarbejderne skal sende en anmodning om videregivelse, som behandles og besvares med relevante sagsoplysninger. Dette skal understøttes af systemer, så kun nødvendige data gøres tilgængelige.

I de situationer, hvor love eller regler fastlægger, at myndigheden kan indhente oplysninger til sagsbehandlingen, skal det være muligt for borgeren at få indsigt i de samme oplysninger, som myndighederne har på en sikker elektronisk måde.

VTUs kommentar:

De ESDH systemer, der kan købes over FESD-kontrakten indeholder muligheder for at videresende informationer elektronisk af forskellige tekniske kanaler. Det er forvaltningspraksis i den enkelte organisation, der skal sikre, at systemet udnyttes så den gældende lovgivning overholdes.

Der findes tekniske løsninger der både muliggør, at data kan videregives automatisk eller at data beskyttes, så kun ganske få har indsigt.

Rapportens afsnit 4.5: Indsigt i egne data

I afsnittet står følgende:

It-systemerne skal indrettes, så borgeren kan få direkte adgang til indsigt i en sag, hvor han/hun selv er part. Det gælder data om borgeren, kilder til data, kategorier af modtagere (dvs. typer, f.eks. socialforvaltninger, men ikke den specifikke socialforvaltning), andre oplysninger, der indgår i sagen, journaloversigten og myndighedens formål med registrering (jf. persondataloven § 31).

VTUs kommentar:

Der arbejdes blandt andet i FESD-standardiseringen med at skabe de tekniske muligheder for, at borgeren kan få direkte indsigt i egne sager. Det er langt de færreste offentlige myndigheder, der på nuværende tidspunkt besidder teknologi der muliggør egenindsigt, uden en forøget risiko for borgerens retssikkerhed. Det vil kræve en væsentlig merregistrering af sager og dokumenter, idet dokumenter kan indeholde oplysninger om flere parter, hvor de enkelte parter ikke har adgang til oplysninger om andre parter (eksempelvis plejeforældres indsigt i psykolograpporter om tvangsfjernede børn). Det er ikke i alle tilfælde muligt på registreringstidspunktet at afgøre, hvilke data, alle nuværende og kommende parter i sagen, har adgang til indsigt i.

Ministeriet for Videnskab,
Teknologi og Udvikling

I afsnittet står følgende:

Borgerens ret til indsigt bør gælde uanset at myndigheden mener, nogle oplysninger er uvæsentlige (væsentlighedskravet i de gældende regler betyder faktisk, at borgeren kan nægtes indsigt i forældede og forkerte oplysninger, der er registreret om ham eller hende).

VTUs kommentar:

Der er ingen direkte tekniske implikationer.

I afsnittet står følgende:

Sagkyndige vurderinger: Borgerens ret til indsigt bør også omfatte interne sagkyndige vurderinger, f.eks. lægelige vurderinger fra en socialforvaltnings egen lægekonsulent.

VTUs kommentar:

Der er ingen direkte tekniske implikationer.

I rapporten står følgende:

Præmisser for automatiserede afgørelser: Borgeren har ret til at få indsigt i præmisserne eller "regnereglerne" for en "automatiseret" afgørelse (persondataloven § 39, stk. 3). Med øget udbredelse af den digitale forvaltning bør denne ret have et mere konkret indhold, så den sikrer klarhed om de kriterier, afgørelsen bygger på.

VTUs svar:

Der kan være tekniske vanskeligheder, men det er helt afhængigt af den konkrete implementering.

I rapporten står følgende:

Sagshistorik: Borgernes indsigt i egen sag skal også omfatte historik over sagen, som dannes i ESDH-systemet. Det vil dels sige den journal over sagen, som føres og dels den systemhistorik, der dannes automatisk og bl.a. viser, hvem der har "taget sagen frem".

VTUs kommentar:

Der findes i ESDH systemerne forskellige grader af mulighed for lagring af historik og logning. Der skal for at understøtte ønsket om sagshistorik stilles mere systematiske krav til myndighedernes logning og historik af hændelser i alle typer systemer. Det er myndighederne selv, der afgør, hvor fintmasket logning og historikken skal være i deres ESDH-system.

Ministeriet for Videnskab,
Teknologi og Udvikling

I rapporten står følgende:

Borgerne skal have adgang til logfiler med oplysninger om, hvem der opretter, ser på, ændrer, videregiver eller modtager oplysninger om borgeren. Indsigten skal gives et sprog, der er til at forstå, så man kan se en liste over medarbejdere, der har kigget på ens data, hvornår det er foregået, om data er sendt videre til andre medarbejdere, om data er printet ud, om der er rettet i data osv. (Se også anbefalinger til ESDH-systemer).

VTUs svar:

Der findes i ESDH systemerne forskellige grader af mulighed for lagring af historik og logning. Det er myndighederne selv der i dag afgør, hvor fintmasket logning og historikken skal være i deres ESDH-system.

Rapportens afsnit 4.6: ESDH - Elektronisk Sags- og Dokumenthåndtering

I afsnittet står følgende:

Lovregulering af sags- og dokumenthåndtering skal sikre ensartet opbygning af digital forvaltning. Reguleringen skal styres af politisk fastsatte målsætninger, som har afvejet krav til retssikkerhed.

Myndigheder skal have pligt til hurtig journalisering af oplysninger, dokumenter og sager.

Der skal være pligt til at indrette en journaloversigt, som grundlag for forvaltningens journalisering.

Ved ændringer af oplysninger og dokumenter skal det fremgå, hvem der har foretaget ændringer, hvornår og hvordan.

Det skal klart fremgå af sagen, om persondata- og forvaltningsretlige krav er overholdt, f.eks. vejledning, samtykke, partshøring, underretning og begrundelse (se også ovenfor om samtykke).

Medarbejderes adgangsrettigheder i ESDH-systemet skal være begrænset til deres arbejdsområde, og styring af rettigheder skal ske på grundlag af journalplanen. Arbejdsområder skal ikke kunne defineres som "alle forvaltningsområder", sådan at man reelt indfører en enhedsforvaltning.

VTUs kommentar:

ESDH-systemerne på FESD rammeaftalen og de fleste andre ESDH systemer er i stand til at understøtte alle ovenstående punkter, hvis de implementeres korrekt i myndighederne.

Videnskabsministeriet vil tage initiativ til, at der i samarbejde med Justitsministeriet og andre relevante deltagere udarbejdes en revision af den ESDH-vejledning, som Videnskabsministeriet udgav i 1996.

I afsnittet står følgende:

Det bør fastslås, at videndeling ikke må foregå på grundlag af sager med fortrolige personoplysninger. Det skal ikke være tilladt (muligt) at søge rundt i sager for at skaffe sig almen eller specifik viden. Forvaltningen må etablere disse "paradigmesager" som anonymiserede beskrivelser (i lighed med offentliggjorte retsafgørelser).

Ministeriet for Videnskab,
Teknologi og Udvikling

Når en forvaltning beskriver "paradigmesager" skal de offentliggøres for offentligheden fra myndighedens hjemmeside – og der bør være tilgængelige søgemuligheder. En sådan offentliggørelse af "paradigmesager" vil være et positivt bidrag til den samlede mulighed for borgerne for at afklare retsregler, som er skabt med Danmark.dk, Retsinformation samt domstolenes og myndighedernes hjemmesider.

Fagsystemer, som anvendes til sagsbehandlingen, skal indrettes, så der er nem adgang til anonymisering af sager og data med personoplysninger. Det betyder bl.a., at cpr-numre og anden fortrolig personidentifikation fjernes.

VTUs kommentar:

Indførelse af informationsteknologi i den offentlige forvaltning vil gøre det muligt på sigt at få ensartet indsigt i alle typer af systemer. Fagsystemer og ESDH-systemerne skal imidlertid tilpasses og manuelle procedurer, der skal kontrollere at personoplysninger er fjernet, vil ikke kunne undgås.

I afsnittet står tillige:

Efterfølgende kontrolundersøgelser bør foregå under et fastlagt regelsæt om hvilke kontroller, der kan gennemføres. De (få) medarbejdere, som skal gennemføre kontrollen, skal have særlige adgangsrettigheder i ESDH-systemet og fagsystemer, som gives på grundlag af regelsættet og alene skal omfatte de sagstyper mv., som er nødvendige.

VTUs kommentar:

I FESD-løsningen er der stillet krav til meget avancerede adgangsrettigheder, som muliggør ovenstående krav.

I afsnittet står følgende:

Hvis borgerne skal bruge digital forvaltning til at skaffe sig relevante informationer, få adgang til egne data og indsigt i aktuel sagsbehandling, er det nødvendigt at de anvendte systemer er designet, så borgerne kan bruge de services, som tilbydes. Det drejer sig om brugervenlighed, tilgængelighed og design af systemerne. Derudover er der behov for at undersøge mulighederne for at indrette digital forvaltning, så borgerne forbliver aktive og i stand til selvstændigt at beslutte og træffe valg i behandlingen af egen sag på lige fod med sagsbehandlerne.

Systemer bør altid testes på repræsentanter for brugerne, så man sikrer sig den bedst mulige brugervenlighed i de valgte systemer.

Systemer skal være teknisk tilgængelige, herunder overholde gældende standarder, så eksempelvis også blinde og folk der bruger forskellige computersystemer kan benytte sig af systemerne. I forlængelse heraf bør det overvejes, hvordan digital forvaltning kan udbredes på nye teknologiske platforme. I dag sker indgangen til digital forvaltning via den personlige computer, men det er muligt at kontakten fremover også kan foregå via andre tjenester, så som digital tv, mobiltelefoner m.v. Borgeren skal så vidt muligt kunne vælge den informations- og kommunikationsteknologi der passer dem. For borgere der ikke råder over det nødvendige udstyr, skal myndighederne give borgeren adgang og vejledning.

Ministeriet for Videnskab,
Teknologi og Udvikling

Brugere – såvel borgere som sagsbehandlere – bør inddrages i designet af digital forvaltning. Digital forvaltning bør udvikles så borgerne får den samme adgang til egne data og de samme IT-værktøjer til at hente og behandle disse data som sagsbehandlerne har eller får i digital forvaltning. I udviklingsprocessen indgår der en række overvejelser om, hvilke services der skal udbydes og hvordan de skal udformes. Mens traditionelle test af brugervenlighed typisk handler om at afprøve og optimere stort set køreklare systemer, vil inddragelse af borgere og sagsbehandlere på et tidligere tidspunkt af udviklingen kunne bidrage positivt til at man får systemer som bliver brugt og værdsat. – og dermed får man også den største samfundsmæssige gavn af IT-investeringerne.

VTUs kommentar:

Særligt to projekter er relevante at pege på, hvad angår regeringens indsats for at styrke brugervenlighed og borgerinddragelse i den digitale forvaltning:

- 1) I projektet "Bedst på Nettet" vurderes over 1000 offentlige hjemmesiders kvalitet bl.a. i forhold til brugervenlighed og teknisk tilgængelighed. I 2005 er kravene til teknisk tilgængelighed skærpet ved at nominering til Bedst på Nettet-prisen forudsætter, at hjemmesiden opnår minimum 75 procent af mulige pointtal inden for kategorien teknisk tilgængelighed. I år er digital selvbetjening, og brugervenligheden i tilknytning dertil, tillige et særligt fokuspunkt.
- 2) Pr. 31. september er der igangsat et analyseprojekt af mulighederne for at etablere en fællesoffentlig borgerportal i regi af Den Digitale Taskforce. Analysearbejdet har fokus på at sætte borgeren i centrum, hvad angår fx design-, og funktionalitet. Brugerinddragelse indgår fra starten af analyse- og designfasen, ligesom prototypetest indgår i de senere faser af analysearbejdet. Analysearbejdet afsøger ligeledes, hvorledes en eventuel

borgerportal kan integreres med andre tekniske platforme som fx digitalt tv og mobiltelefon.

**Ministeriet for Videnskab,
Teknologi og Udvikling**

Justitsministeriet
e-mail: JM@JM.dk
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Kulturministeriet
Nybrogade 2
1203 København K

Tlf : 33 92 33 70
Fax : 33 91 33 88
E-mail : kum@kum.dk
Web : www.kum.dk

10. november 2005

Supplerende bemærkninger til Teknologirådets rapport: Retssikkerhed og aktivt medborgerskab i digital forvaltning

Kulturministeriets departement har indhentet Statens Arkivers bemærkninger til Teknologirådets fire anbefalinger om regulering af sags- og dokumenthåndtering, journalisering og journaloversigter, som anmodet om i brev af 3. november 2005.

Statens Arkiver har følgende bemærkninger:

Statens Arkiver bemærker indledningsvis, at de bestemmelser om offentlige myndigheders arkiv- og journalsystemer, der er fastsat i medfør af arkivloven, tager sigte på varetagelsen af arkivmæssige hensyn, jf. arkivlovens § 10, stk. 1-2. Det er således fastsat, at Statens Arkiver skal godkende et esdh-system, før dette tages i brug af en statslig myndighed. Formålet med denne godkendelse er at sikre, at de oplysninger, der lagres i systemet, kan arkiveres efter de regler, der er fastsat om bevaring af elektroniske arkivalier. Derimod er hensigten med disse bestemmelser ikke at opstille regler for den konkrete forvaltningsmæssige anvendelse af et esdh-system, som en myndighed måtte foretage.

Det tilsyn, Statens Arkiver fører med den offentlige forvaltnings varetagelse af arkivmæssige hensyn, jf. arkivlovens § 10, stk. 4, omfatter således ikke tilsyn med selve den anvendelse af et esdh-system, der finder sted hos de enkelte myndigheder, herunder tidspunktet for journalisering, ændringer af dokumenter eller registreringer m.v.

I § 12, stk. 1, i cirkulære nr. 24. af 8. marts 2002 om anmeldelse af elektroniske journaler og elektroniske sags- og dokumenthåndteringssystemer er det fastsat, at " Myndigheden skal udarbejde en instruks for anvendelse af hvert elektronisk arkivsystem med registrering af dokumenter, der benyttes af myndigheden."

Denne instruks fastsættes af den enkelte myndighed og indeholder bestemmelser for den journalisering, registrering m.v., der finder sted hos den pågældende myn-

dighed. Der kan herved tages hensyn til de særlige forhold, der måtte gøre sig gældende inden for forskellige dele af forvaltningen.

Den løbende kontrol med, at bestemmelserne i journalinstruksen efterleves af medarbejderne i den pågældende myndighed, påhviler myndigheden selv. Statens Arkivers tilsyn i den forbindelse strækker sig kun til forlods at konstatere, hvorvidt journalinstruksen bidrager til at sikre myndighedens varetagelse af arkivmæssige hensyn, jf. § 12, stk. 2, i cirkulære nr. 24. af 8. marts 2002.

Statens Arkiver kan ikke vurdere, om en generel regulering, der specifikt retter sig mod myndighedernes journalisering og øvrige anvendelse af esdh-systemer, bør gennemføres af retsikkerhedsmæssige hensyn.

For så vidt angår myndighedernes varetagelse af arkivmæssige hensyn i forbindelse med esdh-systemer m.v., finder Statens Arkiver intet aktuelt behov for at ændre arkivlovens bestemmelser.

Efter Statens Arkivers opfattelse vil en gennemførelse af rapportens anbefalinger ikke kræve ændringer af arkivloven, men vil mere hensigtsmæssigt finde sted i forbindelse med den lovgivning, der i øvrigt regulerer forholdet mellem borgere og myndigheder.

Med venlig hilsen
Åsa Eidenert