

Retssikkerhed og aktivt medborgerskab i digital forvaltning

Anbefalinger fra en arbejdsgruppe under Teknologirådet

Retssikkerhed og aktivt medborgerskab i digital forvaltning
Anbefalinger fra en arbejdsgruppe under Teknologirådet

Projektleder:
Ida Leisner

Projektmedarbejder:
Janus Sandsgaard

Projektsekretær:
Eva Glejtrup

Freelance journalist Joel Goodstein har medvirket i at skrive oplæg til rapporten.

Omslag og tryk:
Vester Kopi

ISBN: 87-91614-11-2
ISSN: 13959372

Rapporten kan bestilles hos:

Teknologirådet
Antonigade 4
1106 København K.
Telefon 33 32 05 03
Fax 33 91 05 90
tekno@tekno.dk

Rapporten findes også på Teknologirådets hjemmeside:
www.tekno.dk

Teknologirådets rapporter 2005/13

Indholdsfortegnelse

Forord	5
1. Rapportens fokus	7
2. Digitalisering af den offentlige forvaltning	9
2.1 Projekt digital forvaltning	9
2.2 Krav om effektivisering sætter databeskyttelse og god forvaltningsskik under pres	11
3. Retssikkerhed og aktivt medborgerskab	12
3.1 Mere politisk lederskab i digital forvaltning	13
3.2 Styrk borgernes indsigt, handlemuligheder og selvbestemmelse	13
3.3 Systematisk vurdering af privatlivsbeskyttelsen	14
4. anbefalinger	15
4.1 Samtykke	15
4.2 Borgernes digitale rådgiver	16
4.3 Formålsbestemthed og datakvalitet	16
4.4 Videregivelse af persondata	16
4.5 Indsigt i egne data	17
4.6 ESDH - Elektronisk Sags- og Dokumenthåndtering	17
4.7 Klager og indsigelser	20
4.8 Borgerinddragelse og brugervenlighed	20
Litteraturliste og kilder	21
Bilag	23
Bilag A: Borgeres vurderinger af retssikkerhed i digital forvaltning	23
Bilag B: Workshop med aktører	25
Bilag C: Delrapport i Teknologirådets projekt om sikkerhed og privatlivets fred i digital forvaltning	27

Forord

Den offentlige forvaltning er ved at blive digital. Anvendelsen af digital teknologi, herunder internet, til at varetage administration og sagsbehandling og til at kommunikere med borgerne bliver stadig mere omfattende. Både politisk, administrativt og økonomisk er digital forvaltning et meget ambitiøst projekt. I kombination med strukturreformen, der træder i kraft den 1. januar 2007, er der lagt op til en helt ny infrastruktur for den offentlige sektor. Og måske den mest omfattende investering af sin art nogensinde.

I efteråret 2004 nedsatte Teknologirådet en arbejdsgruppe, som fik til opgave at undersøge, hvordan man undgår at kravene til rationalisering, effektivitet og service i digital forvaltning sætter borgernes sikkerhed og beskyttelsen af privatlivets fred over styr, samt at give forslag til løsninger - et formål, som arbejdsgruppen valgte at skærpe: Det gælder ikke alene om at opretholde det gældende niveau for borgernes retssikkerhed. Teknikken – digitaliseringen af kontakten mellem myndigheder og borgere – må kunne udnyttes til at udvide borgerens mulighed for indsigt og styrke borgerens medindflydelse og handlemuligheder.

Undervejs har arbejdsgruppen gennemført en workshop med en gruppe borgere, samt en workshop og enkelte møder med relevante videnspersoner, som arbejder med digital forvaltning. Som oplæg til borgerworkshoppen udarbejdede arbejdsgruppen et debatoplæg, historien om "Susanne i digital forvaltning". Som reaktion på lovforslag til kommunalreformen udgav arbejdsgruppen i foråret 2005 en delrapport, som fokuserede på de retssikkerhedsmæssige aspekter af loven om borgerservicecentre. Det førte til at Folketingets Retsudvalg bad Teknologirådet arrangere en høring om emnet i maj. Alle de omtalte aktiviteter og dokumenter er omtalt i bilag A-C, og flere dokumenter kan findes på projektets hjemmeside, www.tekno.dk.

Denne rapport – "Retssikkerhed og aktivt medborgerskab i digital forvaltning" - afslutter arbejdet i form af arbejdsgruppens anbefalinger til, hvordan digitaliseringen af den offentlige forvaltning kan bruges til at styrke borgernes retssikkerhed, og fremme et aktivt medborgerskab, hvor forvaltningen gøres mere gennemsigtig for borgeren.

Arbejdsgruppen består af:

- Jeannette Viale, kontorchef i Næstved Kommune og vicepræsident i TeleCities.
- Rikke Frank Jørgensen, senior rådgiver, Det Danske Institut for Menneskerettigheder.
- Peter Blume, professor, dr. jur. med speciale i beskyttelsen af personlige data samt privatlivets fred.
- Oluf Jørgensen, cand. jur. og afdelingsforstander i informations- og forvaltningsret på Danmarks Journalisthøjskole.
- Jens Georg Kristensen, IT-chef, Holstebro Kommune
- Steffen Stripp, projektleder på systemer til digital forvaltning, Dansk Metal.

Teknologirådet takker alle der har bidraget til projektet og i særdeleshed arbejdsgruppen, som har stillet sin ekspertise til rådighed for projektet, og har lagt et stort engagement i at udarbejde nærværende rapport, samt i de øvrige aktiviteter i forløbet.

Ida Leisner, projektleder
Janus Sandsgaard, projektmedarbejder

Teknologirådet, oktober 2005

1. Rapportens fokus

Denne rapport ser på digital forvaltning ud fra borgernes synsvinkel og diskuterer, hvilke krav der skal stilles til teknologien for at styrke borgerne i digital forvaltning. Et nødvendigt krav er at fastholde det nuværende niveau for borgerens retssikkerhed, samtidig med at man tilbyder en mere effektiv sagsbehandling ved brug af digitale teknologier. Men det afgørende er at sikre, at fremtidens digitale forvaltning tilbyder nogle nye IT-redskaber, der *styrker* borgeren i forhold til myndighederne; redskaber der øger borgerens indsigt og kan give dem en mere aktiv rolle i egen sagsbehandling. En sådan styrkelse af borgeren giver mulighed for et *aktivt medborgerskab*¹.

Arbejdsgruppens formål med rapporten er således dobbelt, nemlig at pege på løsninger der:

- Sikrer den grundlæggende retssikkerhed for borgerne
- Styrker borgernes indsigt og aktive deltagelse i forhold til den offentlige forvaltning

Det aktive medborgerskab er en naturlig videreudvikling af de erklæringer og deklARATIONER, som historisk har defineret grundlæggende menneskerettigheder, og som tildeler den enkelte borger nogle basale rettigheder i forhold til myndigheder og offentlighed. Et af kendetegnene ved et demokratisk samfund er, at staten og dens myndigheder ikke udøver magt over for borgerne på en *vilkårlig* måde. Magtudøvelse kræver lovgrundlag og en vurdering af, om magtudøvelsen er *begrundet, rimelig og nødvendig*. Borgeren i det demokratiske samfund har også en ret til respekt for sit liv, sit legeme, sin integritet og sin ejendom. Disse grundlæggende demokratiske principper finder bl.a. udtryk i forskellige centrale rettigheder - herunder privatlivsbeskyttelsen. Retten til privatlivsbeskyttelse er fastslået både i de menneskeretlige konventioner, i et vist omfang i den danske Grundlov og i en række danske love. I Danmark er omgangen med persondata blevet reguleret af forvaltningsloven, offentlighedsloven og persondataloven.

At der er behov for at stille krav til digital forvaltning ud fra borgernes rettigheder og interesser blev bekræftet i den dialog med borgere, som fandt sted som led i dette projekt. Borgerne udtrykte her en forventning om, at teknikken udnyttes til at give borgerne øget indblik i forvaltningen og eksempelvis mulighed for at følge et sagsforløb eller få oplyst, hvem der har indhentet hvilke oplysninger om borgerne i forbindelse med en sagsbehandling². Tilvejebringelsen af en infrastruktur til udveksling af data om borgerne skal altså modsvares af en øget gennemsigtighed i den offentlige forvaltning set med borgernes øjne. Tilsvarende holdninger er også kommet frem i andre sammenhænge og senest i en undersøgelse gennemført for Videnskabsministeriet om digital kommunikation mellem det offentlige og borgerne.

Arbejdsgruppen har afgrænset sig fra en systematisk gennemgang af de krav, der skal stilles til digital forvaltning ud fra de forskellige forudsætninger, som borgere i Danmark har – den såkaldte "A/B-hold"-problematik. Diskussionen om A/B-hold er yderst relevant i relation til digital forvaltning, men er samtidig en del af en mere generel diskussion, som det ville føre for vidt at komme ind på i denne rapport. Enkelte anbefalinger sigter dog på at imødekomme svage borgere eller borgere, der er utrygge ved teknologien.

¹ Når der i rapporten tales om et "aktivt medborgerskab" er det inspireret af det engelske "empowerment". Ordet har ikke nogen god dansk oversættelse – "mægtiggørelse" og "myndiggørelse" fandt arbejdsgruppen for tungt. Det aktive medborgerskab handler om at styrke borgerens indsigt og handlemuligheder ift. den offentlige forvaltning. "Aktivt medborgerskab" dækker i denne rapport sammenhæng ikke deltagelse i demokratiske beslutningsprocesser, e-demokrati o.lign.

² Se bilag A.

Arbejdsgruppen afgrænser sig også fra at gå ind i en konkret vurdering af specifikke tekniske løsninger, som kan understøtte de anbefalinger, arbejdsgruppen kommer frem med. Vurderingen af specifikke tekniske løsninger er valgt fra ud fra en forudsætning om, at det ikke er teknikken, der står i vejen for at nå de mål, arbejdsgruppen peger på – det drejer sig om politisk vilje og ressourcer. Arbejdsgruppen har beskæftiget sig med teknikken på det *konceptuelle niveau*, og orienteret sig i landskabet af tekniske løsninger, bl.a. de såkaldte "Privacy Enhancing Technologies" ("PETs") – og har noteret sig, at Videnskabsministeriet arbejder på en kortlægning af PETs, som ventes at udkomme i efteråret 2005. Udgangspunktet for Teknologirådets arbejdsgruppe har været, at teknikken kan tilpasses de politiske prioriteringer, og at der findes fagpersoner, som kan løfte den konkrete opgave – og derfor har arbejdsgruppen afgrænset sig fra at vurdere specifikke tekniske løsninger, den digitale signaturs sikkerhed og lignende.

Endelig giver rapporten ikke en fuld beskrivelse af Projekt Digital Forvaltning, men omtaler kun de aspekter, der er relevante for rapportens fokus og anbefalinger.

2. Digitalisering af den offentlige forvaltning

2.1 Projekt digital forvaltning

At digitalisere den offentlige forvaltnings administration og sagsbehandling samt kommunikation med borgerne har en række potentielle fordele, ikke mindst i et samfund, som det danske, hvor omkring 80 procent af befolkningen har adgang til internettet. Myndighederne ser digital forvaltning som et afgørende redskab til at rationalisere arbejdsgange og opnå besparelser – og for borgerne kan der være et tilsvarende potentiale for hurtigere og nemmere adgang til informationer fra myndighederne, adgang til egne data i de offentlige systemer, samt mulighed for selvbetjening via internettet. Det mål, der er sat for Projekt Digital Forvaltning, er, at bedre service for borgere og erhvervsliv skal gå hånd i hånd med en effektivisering af den offentlige administration.

Men forud for realiseringen af mulighederne ligger der et større arbejde. Tidligere var digital forvaltning ikke noget koordineret projekt. Staten, amterne og kommunerne har gennem årene valgt egne it-løsninger, og resultatet er i dag en mangfoldighed af systemer, som ikke alle umiddelbart kan "tale sammen". For at realisere målene om en effektiv digital forvaltning skal der findes nogle praktiske løsninger til at sikre, at de forskellige it-systemer kommer til at "tale samme sprog" og i stigende grad kan udveksle data.

Til det formål etablerede man i 2001 Den Digitale Taskforce under Finansministeriet og lancerede Projekt Digital Forvaltning. Den Digitale Taskforce har til formål at koordinere indsatsen om sammenhængende IT-løsninger i det offentlige, og de omkring 20 personer, som er beskæftigede i taskforcen, er derfor hentet fra KL, Amtsrådsforeningen og et antal ministerier. Den Digitale Taskforce fungerer desuden som sekretariat for bestyrelsen i Projekt Digital Forvaltning. Bestyrelsen er det centrale beslutningsorgan og har til opgave at formulere de overordnede linjer og visionerne for statens brug af IT og at "træffe nødvendige strategiske valg om fælles løsninger og rammebetingelser, der understøtter digital forvaltning"³.

Et centralt fokusområde er den såkaldte "silonedbrydning", hvor murene mellem de enkelte administrative enheder eller forvaltninger bliver fjernet og baner vejen for én sammenhængende forvaltning.

*"Grænserne mellem institutionerne har på mange måder fungeret som mure, fordi omkostningerne ved at dele viden og distribuere viden har været stor. Sådan vil det ikke være i fremtiden, hvis de fulde potentialer i digital forvaltning udnyttes. Det skal dog fortsat være helt klart for borgerne, hvilken myndighed der har ansvaret for en given opgave, selv om den faktiske udførelse ligger i et andet regi."*⁴

*"En effektiv digital forvaltning, der yder borgerne den optimale service, forudsætter at information kan flyde frit inden for forvaltningen – frit i betydningen uden tekniske hindringer, men naturligvis i overensstemmelse med gældende lovgivning på området"*⁵

Dette skal endvidere føre til, at borgerne skal have "én indgang" til de offentlige myndigheder, og at de kun skal afgive personlige oplysninger én gang – data skal nemlig genbruges:

³ Fra hjemmesiden http://www.e.gov.dk/om_digital_forvaltning/bestyrelsen_for_digital_forvaltning/index.html

⁴ På vej mod digital forvaltning – vision og strategi for den offentlige sektor, 2002

⁵ Hvidbog om it-arkitektur, 2003

*"Offentlige myndigheder skal, hvor det er muligt og ønskeligt, kunne genbruge data på tværs, og lovgivningen skal tilrettes, så den bedst muligt understøtter digitale løsninger (...) Det er (...) nødvendigt, at myndighederne kan udnytte hinandens data, uden at komme på tværs af den enkelte borgers ret til fortrolighed i forholdet til det offentlige."*⁶

For at opnå en teknisk gnidningsfri udveksling og øget genbrug af data har man arbejdet med at fremme en åben, serviceorienteret IT-arkitektur ("SOA"), der skal fastlægge en række fælles principper for IT-systemers opbygning i den offentlige sektor. Den Serviceorienterede Arkitektur er det "sprog", der skal binde it-systemerne sammen og sikre at offentlige myndigheder og private virksomheder kan udveksle data. Dermed behøver man ikke samle alle de forskellige decentrale databaser i een fælles database, men man opnår fleksibilitet i kraft af dataudveksling i netværksstrukturen. Med hvidbogen om IT-arkitektur blev der skabt et grundlag for dette arbejde, som er fulgt op med en mere konkret vejledning om IT-arkitektur for digital forvaltning. Dernæst har man arbejdet med standardisering inden for rammerne af OIO standarder, som i dag er et af Videnskabsministeriets nøgleområder.⁷ Her udvikles de såkaldte XML-standarder, som skal gøre det enkelt at udveksle data. Endvidere har man etableret en indkøbsaftale for ESDH-systemer (elektronisk sags- og dokumenthåndtering) baseret på en standardbeskrivelse af krav til systemet, som kaldes for FESD standarden: "Fællesoffentligt Elektronisk Sags- og Dokumenthåndtering". På grundlag FESD forventes det, at ESDH-systemer vil blive det almindelige værktøj for sagsbehandling i den digitale forvaltning, hvor sagsoplysninger og dokumenter opbevares digitalt.

Parallelt med arbejdet på FESD og SOA har Den Digitale Taskforce lanceret forskellige underbyggende initiativer, eksempelvis den digitale signatur samt "eDag 1" og "eDag 2", som skal være med til at sikre, at borgere og myndigheder kan kommunikere digitalt på en måde, som er både teknisk sikker og har samme juridiske status som papir-breve. Senest har den Digitale Taskforce taget initiativ til en kampagne, som over efteråret 2005 skal udbrede kendskabet til digitale selvbetjeningsløsninger. Målet er at få flere borgere til at bruge systemerne.

Eksempler på selvbetjeningsløsninger:

På **Sundhed.dk** kan borgerne bl.a. få adgang til deres egen "medicinprofil" - en liste med den receptpligtige medicin, der er udskrevet til borgeren - og de kan se, hvilke personer i sundhedsvæsenet, som eventuelt har søgt oplysninger om deres medicinprofil. Sundhed.dk rummer desuden mulighed for at kommunikere med egen læge, tilmelding til donorregister, valg af sygehus. At bruge sundhed.dk kræver, at borgeren har anskaffet sig en digital signatur.

Hos **Told & Skat** kan man bl.a. indtaste sine data til selvangivelsen via internettet, beregne sin skat og rette i forskudsopgørelsen. En opgørelse⁸ viser, at Skatteministeriet er den statslige myndighed, som har flest digitale transaktioner med borgerne - 1,8 mio. transaktioner ud af i alt 3,5 mio.

Arbejdsdirektoratet er ved at etablere **Arbejdsmarkedspladsen.dk**, der skal give a-kasser mulighed for direkte aktindsigt i klagesager, herunder ind- og udgående post samt sagsstatus. Borgerne kan foreløbig kun bruge Arbejdsmarkedspladsen til at indhente generelle oplysninger om regler og love på området. På sigt kan de enkelte a-kasser beslutte, om de vil give deres medlemmer adgang til egne sagsakter.

⁶ Strategi for digital forvaltning 2004-2006

⁷ Fællesoffentlig it-standardisering - en vejledning om OIO it-standarder, 2005

⁸ Digital selvbetjening i staten, 2005.

2.2 Krav om effektivisering sætter databeskyttelse og god forvaltningskik under pres

Opgaven med at nedbryde "siloer" og gennem standardisering fremme en mere fleksibel udveksling af data mellem offentlige myndigheder beskrives ofte som at fjerne tekniske barrierer for dataudveksling.⁹ Men der er ikke tale om et rent teknisk anliggende. Set fra et teknisk synspunkt kan borgernes rettigheder let blive opfattet som besværlige eller noget, der kommer i anden række - og dermed kan de hidtidige regler for den papirbaserede forvaltning komme under pres. Centralt i denne diskussion er Persondataloven og Forvaltningsloven.

Datatilsynet har i et hørings svar¹⁰ til Strukturkommissionens betænkning peget på flere områder, hvor Persondataloven og digital forvaltning kan komme på kollisionskurs, bl.a. ved behandling af følsomme oplysninger i BorgerServiceCentre.

Ombudsmanden har kritiseret den manglende evne til at kunne genetablere sagsforløb, fordi sagsakter og e-mails ikke er bevaret eller ikke kan genskabes. Ombudsmanden har også konstateret tilsidesættelser af lovgivningen, når det drejer sig om bl.a. notatpligt og underretning. I samme forbindelse fremsætter Ombudsmanden en mere overordnet kritik af den måde, offentlige it-systemer udvikles og implementeres på:

*"I forbindelse med offentlige myndigheders udvikling og drift af it-systemer synes der ofte ikke at være tilstrækkelig bevidsthed om, at der ikke kun skal stilles systemtekniske og økonomisk-administrative krav, men også krav om at systemerne gør det muligt for myndighederne at leve op til de forvaltningsretlige krav. Dette forhold skyldes meget muligt bl.a., at den relevante offentligretlige viden slet ikke, eller kun i utilstrækkelig omfang, er til stede i forbindelse med kravspecifikation, udvikling og implementering af administrative it-systemer"*¹¹

Arbejdsgruppen formulerede i sin delrapport¹² en kritik af lovforslaget om BorgerServiceCentre, som er en vigtig del af strukturreformens princip om en indgang til den offentlige forvaltning. Arbejdsgruppen pegede på tre potentielle forringelser:

- Udvidelse af området for videregivelse af oplysninger uden samtykke.
- Begrænsning i adgangen til egne oplysninger pga. ændring i reglerne om aktindsigt.
- Forringelse af forudsigeligheden i sagsafgørelser: Det generelle krav om gennemsigtighed i regelgrundlag, samt om forudsigelighed med hensyn til konsekvenserne af regelanvendelsen er blevet forringet, hvilket understreges af kommunernes valgfrihed mht. at oprette BorgerServiceCentre. Det giver forskelle i vilkårene for den kommunale sagsbehandling og dermed potentielt en urimelig forskelsbehandling af borgere.

Arbejdsgruppen kritiserede, at lovforslaget kunne betyde, at borgerne bliver mere gennemsigtige for myndighederne, mens myndighedernes sagsbehandling i samme moment bliver mindre gennemsigtig. Borgeren ville få ringere indsigt i, hvor og til hvilke formål oplysninger om deres forhold bliver anvendt. Under Folketingets behandling af lovforslaget blev kritikken delvis imødekommet, så den vedtagne lov om borgerservicecentre ikke svækker borgerens ret til indsigt i den almindelige sagsbehandling. Men dermed er målet ikke nået.

⁹ Hvidbog om IT-arkitektur, 2003

¹⁰ Vedrørende høring over strukturkommissionens betænkning, Datatilsynet, 2004.

¹¹ Vedrørende nyt fælles restancesystem, Folketingets Ombudsmand, 2005.

¹² Delrapport i Teknologirådets projekt om sikkerhed og privatlivets fred i digital forvaltning, 2005

3. Retssikkerhed og aktivt medborgerskab

Fokus i digital forvaltning har primært været på de fordele, som myndighederne opnår, f.eks. ved at man kan udveksle og genbruge data. Besparelser, effektivisering og ressourcefrigørelse er tilsyneladende sat i højsædet, mens styrkelsen af borgernes rettigheder og muligheder for indsigt hidtil ikke har haft høj prioritet. Borgernes adgang til egne data er sat på stand-by og afventer udbygning af infrastrukturen, hvor en nøgleaktivitet er at "sikre, at borgere og virksomheder *med tiden* får adgang til egne data".¹³

Hensynet til borgerens kontrol og indsigt kan blive opfattet som noget, der kun kan opnås ved at tilside-sætte andre vigtige formål med digital forvaltning. I så fald vil man argumentere, at jo mere indsigt i sagsbehandlingen borgeren skal have, og jo mere transparent forvaltningen bliver for borgeren, jo mindre effektiv bliver sagsbehandlingen, til ulempe for både borgeren og forvaltningen. Sådan behøver det ikke være. Det er muligt at udvikle den digitale teknik, så man opnår begge dele – både effektivitet og retssikkerhed. Det er et spørgsmål om politiske vilje til at indrette teknikken, som vi ønsker den. Styrkel-sen af borgeren skal indtænkes fra starten og ikke komme som en eftertanke, som gør det vanskeligere og dyrere at indrette systemerne på et senere tidspunkt.

Balancen mellem individets rettigheder og samfundets interesser tipper skævt, hvis man kun lader myndighederne få glæde af den digitale teknologi. Borgerne skal som udgangspunkt have de samme teknologiske redskaber i hånden som myndighederne og samme grad af indsigt i egne data som myndighederne. Teknologien bør i det hele taget anvendes mere offensivt til at styrke borgernes reelle indflydelse og selvbestemmelse i relation til myndighederne. Så længe der tilsyneladende ingen problemer er, bekymrer vi os ikke, men i det øjeblik vi får brug for at kunne kontrollere et sagsforløb, bør vi nemt og hurtigt – med teknologiens hjælp – kunne få indblik i et helt sagsforløb, begrundelser for beslutninger, tekniske beregninger osv.

Man kan forestille sig, at borgernes interesse for at kontrollere et sagsforløb afhænger af, hvem borgeren er, hvilken livssituation borgeren er i osv. Nogle borgere vil som udgangspunkt være interesserede i at følge en hvilken som helst sagsbehandling, mens andre som udgangspunkt blot vil lade forvaltningen behandle en sag, og kun interessere sig for at gå sagen efter, hvis de eksempelvis er uenige i en vurdering. Hvor meget borgeren er interesseret i at følge sin sag kan også handle om, hvilken type sag der er tale om. Således vil rettighedsbaserede sager måske have mindre interesse end sager, hvori der indgår vurderinger, eksempelvis omkring revalidering, tvangsfjernelser etc. Det centrale er, at muligheden for indsigt er der i kraft af teknikken – og at borgeren selv kan vælge, hvornår de vil benytte sig muligheden.

Styrkelse af borgerne ved hjælp af IT-redskaber kan ske på flere niveauer, som det fremgår af kapitlet om anbefalinger. Overordnet handler det om at give borgerne bedre handlemuligheder og styrke deres demokratiske rettigheder. For at sætte borgeren i centrum kan man sige at IT-løsningerne i højere grad skal tænkes "udefra og ind", altså tage udgangspunkt i borgerens synsvinkel som en, der henvender sig til en offentlig myndighed, end fra et forvaltningsperspektiv som typisk er "indefra og ud". Et *aktivt medborgerskab* kan ses som en naturlig videreudvikling af de erklæringer og deklARATIONER, som historisk har defineret grundlæggende menneskerettigheder, og som tildeler den enkelte borger nogle basale rettigheder i forhold til myndigheder og offentlighed.

¹³ Strategi for digital forvaltning 2004-06, side 15.

Digitale selvbetjeningsløsninger i offentlig forvaltning giver borgerne nogle nye muligheder. Oftest fremhæves det, at de digitale løsninger giver en mere effektiv sagsbehandling, og at borgeren får adgang til offentlige serviceydelser 24 timer i døgnet direkte fra sin PC i hjemmet.

Perspektiverne rækker imidlertid meget længere. Digital forvaltning kan betyde, at man stiller nogle praktiske IT-redskaber til rådighed for borgerne, der gør det lettere at søge indsigt i ft. forvaltningen. Desuden kan den digitale teknik styrke det *informerede, specifikke og frivillige* samtykke, som borgeren i nogle tilfælde har krav på, men som der kan være praktiske forhindringer for i den papirbaserede forvaltning.

Man kan endvidere forestille sig, at øget brug af selvbetjeningsløsninger er med til at skabe et generelt højere forventningspres fra borgerne til de offentlige myndigheder og tvinge myndighederne til at kommunikere bedre. Offentlige tilbud og præmisserne for at ansøge om dem skal præsenteres på en let forståelig måde via det digitale medie, og borgeren vil måske have en forventning om at kunne følge sin sag, indhente anonymiserede eksempler på afgørelser ved revalideringsansøgninger, eller kende den præcise procedure for en familiesammenføringssag m.v.

Etableringen af Den Digitale Taskforce og Projekt Digital Forvaltning har været centrale for at løse den meget vigtige opgave, der ligger i at sikre, at Danmark får en sammenhængende IT-infrastruktur, og har stået for vigtige initiativer som digital signatur og eDag, som er grundlæggende forudsætninger for, at digital kommunikation kan sidestilles med den papirbaserede verden. Således har tilgangen med at etablere digital forvaltning som et rammeprojekt været frugtbar på nogle punkter. Men prisen har været, at der er opstået "blinde pletter" i forhold til det overordnede politiske mål med digital forvaltning. Det viser, at der er begrænsninger i den hidtidige tilgang, hvor det har været embedsmænd og teknikere, der har ført an. Der er derfor behov for at styrke den politiske ledelse af den fremtidige udvikling af digital forvaltning. Som den måske største investering i infrastruktur i Danmark er det for vigtigt et projekt til alene at overlade til embedsmænd og teknikere at forme og give indhold.

Arbejdsgruppen giver derfor følgende tre overordnede anbefalinger:

3.1 Mere politisk lederskab i digital forvaltning

Etableringen af digital forvaltning er et stort og vigtigt samfundsprojekt. Men digital forvaltning bør have langt større politisk bevågenhed, når det gælder om at sikre borgernes rettigheder, og politikerne skal aktivt følge implementeringen til dørs. De embedsmænd, der udarbejder strategier for digital forvaltning, hvid- og håndbøger om serviceorienteret arkitektur mv., har krav på et politisk modspil. Der mangler politisk stillingtagen til en række konkrete spørgsmål om, hvordan borgerne sikres adgang til den digitale forvaltning. I anbefalingerne nedenfor er opstillet en række problemstillinger, som politikerne kan inddrage i deres videre arbejde. Der skal bl.a. lovgives for at sikre, at systemerne opfylder nogle minimumskrav til journalisering og tilgængelighed. Mulighederne for at styrke borgerne kan gennemføres teknisk og brugervenligt, men det forudsætter, at sådanne tiltag faktisk efterspørges politisk.

3.2 Styrk borgernes indsigt, handlemuligheder og selvbestemmelse

Digital forvaltning skal give borgerne bedre indsigt i egne data, i myndighedens praksis og i det hele taget give borgerne et bedre grundlag for selv at træffe beslutninger og styrke deres muligheder for at udnytte gældende regler. Styrkelsen af borgernes stilling i forhold til den offentlige forvaltning vil fremme tilliden mellem borger og forvaltning eller myndighed. Der er ingen modsætning mellem styrkelsen af

borgerne og bedre, mere effektiv service – borgerinddragelse er tværtimod et vigtigt element i bedre service, når service opfattes bredere end hurtigere og billigere, nemlig som en service baseret på oplyst medindflydelse.

3.3 Systematisk vurdering af privatlivsbeskyttelsen

Det anbefales, at der gennemføres en konsekvensanalyse af data- og privatlivsbeskyttelsen *forud* for indførelse af it-systemer i den offentlige forvaltning. Analysen skal vurdere, hvilke konsekvenser systemerne har for de praktiske muligheder for at leve op til ”god databehandlingskik” og persondatalovens øvrige regler. Men endnu vigtigere skal analysen danne grundlag for, at databeskyttelse indarbejdes i strategier og håndbøger for digital forvaltning. God databehandlingskik bør være et princip for hele arkitekturen i digital forvaltning. Dette indebærer, at der ved udvikling af it-systemer til digital forvaltning allerede ved planlægningen af systemet skal tages hensyn til retssikkerhed og aktivt medborgerskab.

4. anbefalinger

For at sikre borgernes grundlæggende retssikkerhed og styrke deres indsigt og aktive deltagelse i forhold til den offentlige forvaltning anbefaler arbejdsgruppen, at teknologien og indretningen af digital forvaltning lever op til de anbefalinger, der gives nedenfor.

4.1 Samtykke

Samtykke er et grundlæggende retssikkerhedsprincip, og er et udtryk for grundlæggende respekt for individets frihed, selvbestemmelse og integritet. I dag gives samtykke typisk ved standardformuleringer, som omfatter en række videregivelser, der ikke er konkretiseret og ikke alle anvendes. Digital forvaltning må ikke medføre forringelser i forhold til borgerens adgang til at give samtykke. I stedet skal man med digital forvaltning bruge teknologien til at gøre samtykke lettere at afgive, og mere præcist i forhold til den konkrete sagsbehandling.

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

Digital forvaltning må ikke medføre, at borgerne bliver mere "gennemsigtige" for myndighederne. Derfor er det vigtigt at fastholde, at persondataloven kræver specifikt samtykke. Med de praktiske fordele som digital forvaltning giver, vil indhentelse af samtykke potentielt kunne foregå langt nemmere og mere fleksibelt end hidtil.

BorgerServiceCentre

Som led i strukturreformen etableres nu BorgerServiceCentre, som giver borgerne mulighed for én indgang til behandling af flere typer services og sagsbehandling. Medarbejdere i disse centre – ofte omtalt som frontmedarbejdere - bliver tildelt adgang til sager fra forskellige forvaltningsområder og skal derfor kunne tilgå data på tværs af forvaltningsmæssige grænser.

- Frontmedarbejdernes adgang til sager bør baseres på borgerens samtykke. Dette er naturligt, fordi frontmedarbejderen skal bistå med at få afklaret vedkommendes henvendelse.
- Der bør i sammenhæng med etableringen af BorgerServiceCentre opbygges en registrering af samtykket i ESDH-systemet og i fagsystemer. Det kan f.eks. ske ved, at borgeren afgiver sit samtykke i elektronisk form således, at det kan registreres i de systemer, som frontmedarbejderen får adgang til.

BorgerServiceCentre er den fysiske indgang til kommunen, og stedet hvor borgeren møder frem med mange forskellige ærinder – ofte med behov for at sætte en sagsbehandling i gang. Derfor er det nødvendigt, at borgeren her giver sit direkte samtykke til at indhente oplysninger og til at igangsætte en sagsbehandling. I centret vil frontmedarbejderen kunne vejlede borgeren om, hvad et samtykke indebærer. Ved hjælp af teknologien kan man lave et specifikt samtykke til at bruge bestemte data til bestemte typer sagsbehandling.

4.2 Borgernes digitale rådgiver

Der kan blive brug for, at borgeren vælger en repræsentant, som kan være rådgiver og stedfortræder i en konkret sagsbehandling. Mange borgere har brug for professionel rådgivning og assistance, f.eks. fra advokater og revisorer. Det kunne også være en udlænding, der ønsker hjælp til indsigt i sin egen sag, fordi sproget og forståelsen af dansk lovgivning er vanskelig.

- Implementeringen af den digitale forvaltning skal tage højde for, at en repræsentant for borgeren kan få adgang til alle relevante persondata i den konkrete sagsbehandling. Muligheden for at give fuldmagt til dataadgang skal indbygges i den teknologi, der understøtter samtykkereglerne.

En borger kan også få brug for uafhængig rådgivning til at få undersøgt en sag eller få råd om, hvordan man skal forholde sig i et sagsbehandlingsforløb. Dette vil også gavne svage borgere og borgere, som ikke er trykke ved den nye teknologi.

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

4.3 Formålsbestemthed og datakvalitet

For at sikre at data i en konkret sagsbehandling er korrekte og fyldestgørende, er det nødvendigt at vide, hvornår og i hvilken sammenhæng data er indhentet.

- 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 metadata¹⁴.

Dette giver både borgeren og sagsbehandleren mulighed for at tage stilling til, om data stadig er korrekte og fyldestgørende. Ved evt. anvendelse af metadata er det naturligvis nødvendigt, at disse præsenteres på en måde, der er forståelig for lægmænd.

4.4 Videregivelse af persondata

Et afgørende element i virkeliggørelsen af den digitale forvaltning er den direkte udveksling af persondata mellem forvaltninger og myndigheder, og her bør man være opmærksom på, at der ikke sker et skred i de regler, der skal hindre ukontrollabel udveksling af persondata:

- 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.

¹⁴ Metadata: Data som beskriver andre data, f.eks. i et elektronisk sagsbehandlingssystem.

Det er generelt nødvendigt at opbygge digitale systemer, som gør det muligt at håndtere udvekslingen af data, så både de forvaltningsretlige regler og persondatalovens bestemmelser overholdes. Hvis man giver direkte adgang til en sag, skal f.eks. kravet om, at der kun må videregives oplysninger, som er nødvendige for sagsbehandlingen, kunne opretholdes.

4.5 Indsigt i egne data

Digitaliseringen vil effektivisere og dermed styrke forvaltningen. For at sikre ligevægt må borgeren også styrkes. Det må ske dels ved at sikre borgeren en nemmere adgang til indsigt, dels ved at udvide borgers ret til indsigt i egne sager.

- 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).

På følgende områder bør der ske *lovændringer*, så digital forvaltning bruges til at sikre borgerne bedre rettigheder end efter gældende regler:

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

4.6 ESDH - Elektronisk Sags- og Dokumenthåndtering

Forudsætningen for at borgernes indsigt i egne data kan styrkes i overensstemmelse med anbefalingerne ovenfor, er at ESDH-systemerne implementeres og anvendes, så der skabes størst mulig sikkerhed for registrering af relevante sagsoplysninger og for dokumenters autenticitet. Det skal der tages højde for ved indførelse af elektroniske sags- og dokumenthåndterings-systemer (ESDH-systemer). ESDH-systemer

vil komme til at spille en helt central rolle i den fremtidige forvaltning. Man kan forudse, at et ESDH-system vil være til rådighed for alle sagsbehandlere på samme måde som et tekstbehandlingssystem. Denne centrale rolle er også udmøntet i den indsats, som Videnskabsministeriet har udøvet med FESD-rammeaftalen (Fælles elektronisk sags- og dokumenthåndtering).

Indførelse af et ESDH-system i forvaltningen vil føre til ændringer i arbejdsgange omkring journalisering og arkivering af sager og dokumenter. Mange myndigheder omlægger journalplaner og etablerer fælles ESDH-system og overvejer muligheder for videndeling på tværs. Indførelsen af ESDH bliver anledning til at nedlægge journalfunktioner (hvis det ikke allerede er sket), og dermed forsvinder værdifuld viden og erfaring med håndtering af sager. ESDH-systemerne udfordrer de gennem årtier fastlagte procedurer, som er knyttet til salgshåndteringen. Procedurer som for en stor del ikke er lovfastsat – f.eks. om journalplan og postliste.

- *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.

Med ESDH-systemet etableres ofte én fælles database med alle myndighedens sager. En kommunes forskellige forvaltninger vil således også dele ESDH-system. Det er derfor meget vigtigt at fastslå, at der med ESDH-systemets indførelse ikke skal ske en udvidet adgang til sager på tværs af forvaltningsområder.

Borgerens ret til indsigt mister værdi, hvis der er usikkerhed om oplysninger og dokumenters autenticitet. Den digitale forvaltning øger behovet for at sikre korrekt journalisering. Det er nemt at ændre i elektroniske dokumenter: Den oprindelige version kan forsvinde, og et dokument kan udskrives, uden at det er muligt for borgeren at se spor af ændringer. Det er også nemt at skjule dokumenter for borgeren.

Åbenhed om myndighedens praksis

For at skabe videndeling og udøve ledelse i relation til sagsbehandling og afgørelse af sager er et af midlerne at udpege særlige "paradigmesager", som illustrerer retningsgivende afgørelser. Muligheden for at borgerne kan få adgang til "paradigmesager" vil kunne styrke borgernes indsigt i et forvaltningsområde og dets praksis. Hermed kan borgerne få adgang til nyttig viden, der kan hjælpe borgeren til at træffe beslutninger i relation til sin egen sagsbehandling.

En sådan indsigt i forvaltningens sagspraksis kan endvidere styrkes hvis forvaltningen, på områder hvor det er muligt, stiller oplysninger fra fagsystemer til rådighed for borgerne i *anonymiseret* form. Borgeren, der vil varetage sine interesser på et kvalificeret grundlag, kan have brug for indsigt i andre end egne sager. Uden anonymisering må denne indsigt afvises bl.a. på områder med personoplysninger. Hidtil har myndigheder haft monopol på at udnytte mange data. Adgangen til data er vigtig for at styrke borgernes indsigt, handlemuligheder og selvbestemmelse.

- 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).
- 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.

Nemme muligheder for anonymisering er vigtigt for at sikre reel beskyttelse af den registrerede person. Når anonymisering er besværlig, opstår nemt en tendens til at slække på principperne om beskyttelse og internt i forvaltningen at skaffe sig viden ved at søge oplysninger om sagsbehandling i de almindelige sager og fagsystemer med personoplysninger.

Kontrol af borgere

Kommunerne har kontrolopgaver, hvor man i konkrete tilfælde skal undersøge, om der f.eks. uberettiget modtages offentlige ydelser. Det er vigtigt, at borgerne på forhånd er bekendt med, at deres data kan blive udsat for kontrol. Denne type kontrol indebærer et alvorlig indgreb, og med udbredelse af ESDH-systemer åbnes der nye muligheder for at udvide kontrollen ved adgang til sager og dokumenter på tværs af forvaltningerne i kommunen og på sigt andre forvaltninger, jf. de øgede kontrolmuligheder nævnt i Datatilsynets høringsvar til Strukturkommissionens betænkning.¹⁵

- 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.

Myndighedernes mulighed for efterfølgende kontrol oplyses i dag typisk ved en generel bemærkning om, at der kan gennemføres kontrol bl.a. ved anvendelse af registersamkøring.

- Information til borgerne om efterfølgende kontrol bør ikke gives på grundlag af en generel standardbemærkning, men ud fra en specifik angivelse af hvilke oplysninger, der indhentes, og hvilke registersamkøring, der gennemføres.

¹⁵ Vedrørende høring over strukturkommissionens betænkning, Datatilsynet, 2004.

4.7 Klager og indsigelser

Muligheden for at klage og gøre indsigelse over for trufne administrative og forvaltningsmæssige afgørelser er en nødvendig forudsætning for borgernes retssikkerhed, og med digital forvaltning får man nu mulighed for at understøtte disse muligheder teknologisk.

- Som led i den digitale forvaltning skal det være muligt og nemt for borgerne at bruge teknologien til at udnytte reglerne om klageadgang, for at gøre indsigelser i forhold til sagsbehandling og for at klage over trufne afgørelser.

Antallet og arten af klager vil også kunne fungere som kvalitetsstyringsværktøj for den pågældende forvaltning.

4.8 Borgerinddragelse og brugervenlighed

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.
- 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.

Litteraturliste og kilder

Adgang til egne data, Strategi for borgernes digitale adgang til egne data, Projekt Digital Forvaltning – Regeringen, KL, Amtsrådsforeningen, Københavns Kommune og Frederiksberg Kommune, 2003.

Arkitektur for digital forvaltning – håndbog om begreber, rammer og ressourcer, Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling, 2004.

Baggrundspapir for konference om Digital Forvaltning og persondatabeskyttelse den 7. september 2004, Jacob Salmon, PROSA, 2004.

Delrapport i Teknologirådets projekt om "Privatlivets fred i digital forvaltning", Teknologirådet, 2005.
http://www.tekno.dk/pdf/projekter/P05_Digital_forvaltning_delrapport.pdf

Digital kommunikation mellem det offentlige og borgerne, Videnskabsministeriet, IT- og Telestyrelsen, Finansministeriet, Den Digitale Taskforce, Amtsrådsforeningen, KL, Københavns Kommune, 2005.

Digital selvbetjening i staten - kortlægning af borgerrettet digital selvbetjening i statslige myndigheder og institutioner, Videnskabsministeriet, 2005.

Hvidbog om it-arkitektur, Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling, 2003.

Indenrigsministerens talepapir, Retsudvalget, Kommunaludvalget (2. samling) REU alm. del - Bilag 258,L 72 - Bilag 13. Svar på Spørgsmål 62.

Persondataret, Oluf Jørgensen, Gjellerup forlag 2000.

På vej mod digital forvaltning – vision og strategi for den offentlige sektor, januar 2002, Den Digitale Taskforce

Reform rykker ved retssikkerhed, Teknologirådet, Fra Rådet til Tinget, nr. 203, 2005:
<http://www.tekno.dk/subpage.php3?article=1164&toppic=kategori6&language=dk>

Ret og digital forvaltning, Peter Blume og Hans Christian Spies, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2005.

Rapport om mulige fællesoffentlige arkitekturkrav, Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling, 2004.

Strategi for digital forvaltning 2004-2006, Regeringen, KL, Amtsrådsforeningen, Københavns Kommune og Frederiksberg Kommune, 2004.

Vedrørende høring over Strukturkommissionens betænkning, Datatilsynet, 2004.

Vedrørende nyt fælles restancesystem, jf. forslag L 112/2004-2005 (2. samling) til lov om opkrævning og inddrivelse af visse fordringer, Folketingets Ombudsmand, 2005.

Vores it-rettigheder, Anbefalinger fra udvalget om Borgernes it-rettigheder, Videnskabsministeriet, 2003.

Interview:

- Jens Parker, praktiserende læge
- Knut Bernstein, læge, informatiker, Mediq
- Carsten Egevang, kontorchef, Næstved kommune
- Jette Madsen, fuldmægtig, Næstved, kommune
- Søren Peter Nielsen, it-arkitekt, It- og Telestyrelsen

Oplæg for arbejdsgruppen:

- Carsten Mejlvang, Arbejdsdirektoratet

Bilag

Bilag A: Borgeres vurderinger af retssikkerhed i digital forvaltning

Som en del af dette projekt arrangerede Teknologirådets arbejdsgruppe den 15. januar 2005 en dialogcafé, hvor udvalgte borgere fra hele landet blev indbudt til at diskutere arbejdsgruppens foreløbige overvejelser. Fælles for de inviterede borgere var, at de tidligere har deltaget i projekter i Teknologirådet om beslægtede emner – det gælder projekterne ”Elektroniske patientjournaler” (2002), ”Elektronisk overvågning” (2000) og ”Kommunen på nettet” (2000). Derfor havde de på forhånd kendskab til elementer af digital forvaltning og har før diskuteret centrale begreber som privatlivets fred, aktindsigt og samtykke, og kender til principperne bag Persondataloven, Lov om patienters retsstilling mv.

I alt deltog 14 borgere fra hele landet. På forhånd havde de fået tilsendt debatoplægget om den fiktive ”Susanne i digital forvaltning”. I mindre grupper diskuterede de en række spørgsmål stillet af arbejdsgruppen og gav deres vurderinger af, hvad der skal til, for at de som borgere oplever en god beskyttelse af deres retssikkerhed i digital forvaltning. Til sidst drøftede de deres vurderinger og idéer til løsninger med arbejdsgruppen.

Resultaterne fra dialogcaféen blev dels dokumenteret i nogle udsagn fra grupperne, og dels af arbejdsgruppen, som lyttede med på borgernes diskussioner for til sidst at samle nogle væsentlige pointer op. Der er ikke tale om, at borgerne samlet blev enige om nogle konklusioner, men dialogcaféen gav en klar pejling af, hvad der optog denne gruppe borgere.

Generelt ønsker borgerne at få indsigt i egne data og adgang til at følge egne sager. De anerkender værdien af at digitalisere forvaltningen med den følgevirkning, at borgeren bliver ”gennemsigtig” for forvaltningen. Men til gengæld ønsker de, at forvaltningen tilsvarende bliver gennemsigtig for borgerne.

Denne sammenfatning af de 14 borgeres vurderinger stemmer godt overens med resultater fra de tidligere projekter, som borgerne har deltaget i.

Borgere ønsker også udvidet aktindsigt

Borgernes ret til indsigt i egne sager og data lå deltagerne stærkt på sinde. Det skal være nemt og overskueligt at få adgang, og retten til aktindsigt skal også omfatte en ret til at få korrigeret oplysningerne (en ret der allerede eksisterer).

Adgang til egne data skal for så vidt gælde både faktuelle oplysninger, meninger og vurderinger. I forhold til de gældende regler mener borgerne dermed, at aktindsigten bør udvides. Dog var borgerne også opmærksomme på sagsbehandleres behov for plads til ”mellemregninger”, borgeren ikke får at se, f.eks. at kunne udveksle overvejelser i en sag med kolleger. Ellers er der risiko for, at sagsbehandlere ”opfinder” skjulte måder at udveksle data på.

Det skal også være muligt at spore datas oprindelse i en sag. Derfor foreslog borgerne, at alle datahandlinger skal logges i forhold til den enkelte sagsbehandler. Man skal kunne se, hvor oplysninger kommer fra, hvem der har skrevet dem, og hvem der bruger dem. Borgernes mulighed for at se forvaltningens sagsbehandling efter i kortene skal sikres for det tilfælde, at der opstår uenighed om afgørelser, opdages fejl o. lign. Flere pegede på, at borgernes ret til fuld aktindsigt har en adfærdsregulerende effekt: Sagsbehandlere, sundhedsarbejdere mv. vil tænke mere over, hvad de skriver, og hvordan de i det hele taget omgås data.

Kravet om aktindsigt fremgik både af gruppediskussionerne, og af deltagernes individuelle bud på, hvad arbejdsgruppen skulle fokusere på i sine anbefalinger. Her fremhævede 9 af de 14 borgere netop dette. F.eks. "Borgerne skal have indsigt i alle oplysninger". "Det vigtigste for jer at fokusere på fremover er, at borgerne hele tiden kan følge og have adgang til sin egen sag og vide at sikkerheden hele tiden er optimal". "Det vigtigste er... at give borgeren mulighed/ret til at være underrettet om de oplysninger, det offentlige er i besiddelse af og at borgeren har mulighed for at korrigere oplysninger".

Borgerne blev spurgt, om de virkelig mener, den gængse borger vil bruge deres ret til aktindsigt – ville de selv gide? Svarene var entydige og afspejlede, at brug af indsigt afhænger af situationen: "Generelt gider jeg ikke, men jeg vil have muligheden for at tjekke oplysninger, når jeg ikke forstår en afgørelse". "Har jeg en sag, vil jeg gerne følge med".

Borgere fastholder samtykke

At give samtykke før oplysninger videregives til anden instans, er vigtigt for borgerne. Samtykket har værdi for retssikkerheden og for mulighed for kontrol over egne data. Flere deltagere pegede på, at adgang til og samkøring af oplysninger skal begrænses – her er der brug for samtykke som en stopklods, så digital forvaltning ikke bare bruger løs af oplysninger om borgerne. De mener, der er behov for at differentiere persondata mere restriktivt end loven i dag gør, bl.a. for at begrænse sagsbehandlerens adgang til data. Et forslag var at skelne mellem specifikke, følsomme oplysninger og generelle, almindeligt tilgængelige oplysninger. Der skal være vandtætte skotter mellem generelle og specifikke oplysninger i fremtidens offentlige sagsbehandlingssystemer.

Et andet forslag fra borgerne var, at mere følsomme oplysninger kun optræder i den sag eller sammenhæng, de er indhentet til og slettes, når sagen er slut. Flere pegede på muligheden af at slette særligt følsomme oplysninger efter faste procedurer/automatik. Nogle pegede også på, at man bør kunne differentiere brugen af samtykke afhængig af formålet.

Historien om Susanne fik borgerne til at stille spørgsmål til hvordan udveksling af oplysninger mellem den offentlige myndighed og private virksomheder foregår, og dermed til rækkevidden af det samtykke man afgiver. I det konkrete tilfælde omhandlede det lægens videregivelse af patientjournal til et forsikringselskab i forbindelse med arbejdsskade.

Læs "Susanne i digital forvaltning":

http://www.tekno.dk/pdf/projekter/P05_Digital_forvaltning_Susanne.pdf

Bilag B: Workshop med aktører

På en workshop den 27. april 2005 konsulterede arbejdsgruppen en gruppe af nøglepersoner, som har interesse i og arbejder med udvikling af digital forvaltning. Formålet var at drøfte hvilke krav man skal stille til SOA og ESDH, så de to centrale elementer i at skabe en sammenhængende digital forvaltning bidrager til at forbedre privatlivets fred og styrke borgernes beslutnings- og handlemuligheder i forvaltningen. Workshopen fulgte nedenstående program, hvor deltagerne arbejdede i to grupper om hhv. SOA og ESDH efter de indledende oplæg. Det skriftlige oplæg til deltagerne var et uddrag af delrapporten.

Program for workshop

13-13.40 **Velkommen og præsentation af projekt**

13.40-14.30 **Teknologi, privacy og empowerment**

- Hvordan vil man kunne anvende kendte og kommende privatlivsfremmede teknologier (PET's) til at forbedre borgernes privatlivsfred og gøre digital forvaltning transparent - og hvem skal tage initiativet?
v/ John Borking, Borking Consultants, medlem af bestyrelsen for det hollandske datatilsyn og rådgiver for EU og nationale parlamenter om PET.

- Hvem er stærke, og hvem er svage borgere, og kan digital forvaltning styrke deres indflydelse og handlemuligheder?

- Hvordan kan demokratisk kontrol være med til at sikre sammenhæng mellem de politiske mål og de teknologiske valg?

- v/ Birgit Jæger**, lektor, Institut for samfundsvidenskab og erhvervsøkonomi på RUC. Hun har bl.a. skrevet bogen "Kommunen på nettet - Roller i digital forvaltning" og har netop afsluttet et forskningsprojekt om ældre i IT-samfundet.

14.30 – 16.15 **SOA og ESDH i borgerrettighedsoptik**

Der arbejdes i to parallelle grupper.

- Hvad er ønskeligt, og hvad er muligt for at forbedre privatlivets fred og styrke borgernes beslutnings- og handlemuligheder i forvaltningen?

- Hvilke krav skal man stille til ESDH og SOA, så resultatet bliver bedre privacy og empowerment?

Serviceorienteret arkitektur (SOA) og brugerstyring

Ordstyrer: **Jeannette Viale**, medlem af arbejdsgruppen

Med SOA gøres data tilgængelige for flere brugere og øger genbrug af data, som bl.a. udveksles via web-services. Serviceorienteret IT-arkitektur vil også være basis for automatiseret sagsbehandling. I forbindelse med denne arkitektur skal det fastlægges, hvordan brugerstyringen kan gennemføres, så persondatalovens bestemmelser om formål

med behandling af persondata bliver overholdt. Ifølge Kommunernes Landsforening vil persondatalovens bestemmelse om, at oplysninger må anvendes til andet formål, når blot det ikke er uforeneligt med det oprindelige, blive overholdt, når blot dataudvekslingen sker mellem offentlige myndigheder. Hvis den fortolkning vinder frem, er der åbnet for dataudveksling af hidtil uhørt omfang. Det rejser en række spørgsmål om håndtering af dataansvar, brugerstyring og adgangskontrol, sikring af datakvalitet, overvågning af, at der ikke sker "function creep" ift. beskyttelse af borgernes privatlivsfred og sikkerhed for deres persondata.

ESDH og ustrukturerede data

Ordstyrer: **Steffen Stripp**, medlem af arbejdsgruppen

Elektronisk sags- og dokumenthåndtering vil være et væsentligt fundament for udbygning af digital forvaltning de næste 5-10 år. I ESDH-verdenen opbevares data på en anden måde end i de gamle registre. Netværksbaserede IT-systemer kræver, at man kan trække på de samme data flere steder fra, så data bliver samlet i en fælles ustruktureret pulje, som medarbejdere får adgang til på tværs af eksisterende forvaltningsgrænser. Det rejser helt nye spørgsmål om opbevaring, adgang og søgemuligheder, og opmærkning af dokumenter samt journalisering skal tænkes på nye måder i den digitale verden.

16.15 – 17.00

Hvordan bliver borgeren centrum for digital forvaltning?

Plenum. Rapport fra grupperne og deltagernes gode råd til arbejdsgruppen.

Deltagere i workshoppen:

Anette Høyrup	Forbrugerrådet
Anja Bergman Thuesen	Indenrigs- og Sundhedsministeriet
Birgit Jæger	Roskilde Universitetscenter
Frederik Siegumfeldt	Datatilsynet
Hans Christian Spies	Spies Information
Helene Top Bay	Den Digitale Taskforce
Henrik Buchwald	Kommunedata (KMD)
Jakob Aagaard Harder	Kommunernes Landsforening
Jan Danielsen	It- og Telestyrelsen
John Borking	Borking Consultancy
Juri Christensen	Greve Kommune
Marianne Carlsen	Hjørring Kommune
Michael Karvø	Center for Digital Forvaltning
Mikkel Hemmingsen	Videnskabsministeriet
Niels Mulvad	Dicar
Nina von Hielmcrone	AUC
Peter Ussing	PROSA
Rachid El Mousti	Videnskabsministeriet
Stephan Engberg	Open Business Innovation

Bilag C: Delrapport i Teknologirådets projekt om sikkerhed og privatlivets fred i digital forvaltning

Delrapporten gennemgår konsekvenser for borgernes retssikkerhed af lovforslag L72 om kommunale borgerservicecentre. Fokus er på borgernes ret til aktindsigt, som fastlagt i Persondataloven og Forvaltningsloven, og borgernes krav på samtykke, som fastlagt i Persondataloven. I delrapporten konkluderer arbejdsgruppen følgende:

”Det er arbejdsgruppens konklusion, at lovudkastet om borgerservicecentre mindsker borgerens retssikkerhed, når det gælder regler for samtykke og aktindsigt – lige som der mangler visioner for en styrkelse af borgernes beslutnings- og handlingsmuligheder i forhold til myndighedernes sagsbehandling.

Lovudkastet betyder, at det overlades til lokalt niveau at beslutte, om der skal være servicecenter eller ej, hvilket giver en uensartet retstilstand mellem borgere i forskellige kommuner. Dermed overlader den nye lovgivning det til lokal, administrativ praksis at skønne, i hvilken udstrækning borgerne skal have mulighed for aktindsigt og samtykke i konkrete sager.

Hvor digital forvaltning formelt har som mål at styrke borgeren, så betyder de forslag, som ligger nu et tilbageskridt, der ikke styrker borgerens muligheder for at tage vare på sig selv i den digitale forvaltning. Det er lidt af et paradoks i en tid, hvor man på EU-niveau har peget på, at et fremtidigt succeskriterium for at realisere potentialet af digitaliseringen er at fokusere på brugen af mere komplekse teknologier – f.eks. teknologier, som kan håndtere en mere differentieret adgang til forskellige typer data. Dermed muliggøres, at borgerne kan tilgå egne data i et administrativt system.

Som lovforslaget foreligger nu, vil den digitale forvaltning i højere grad gøre borgeren transparent for forvaltningen, end forvaltningen gøres transparent for borgeren. Det er et paradoks, at hovedpersonen i en sag formelt kan nægtes at have samme viden om forudsætningerne for sagens beslutning som de, der skal træffe beslutningen om sagens udfald.

Styrkelsen af borgernes medindflydelse og selvbestemmelse forudsætter overordnet, at man sætter større fokus på samspillet mellem retssikkerhed og menneskerettigheder. Dernæst at man udnytter de nyeste sikkerhedsteknologier, samt at man arbejder mod en effektiv, ubureaukratisk, serviceorienteret offentlig forvaltning, der både skal levere en ligeværdig behandling af alle borgere og forvalte myndighedsopgaver på samfundets vegne”.

Læs mere i delrapporten:

http://www.tekno.dk/pdf/projekter/P05_Digital_forvaltning_delrapport.pdf

Rapportens konklusioner og andre retssikkerhedsmæssige spørgsmål i relation til Kommunalreformen blev drøftet på en høring for Retsudvalget 3. maj 2005.

Læs høringsrapport:

http://tekno.dk/pdf/projekter/p05_hoeringsrapport_retsudvalget.pdf