

GIS og personaleloven

Dan Christensen

Denne artikel indeholder en kortfattet gennemgang af nogle af persondatalovens1 væsentligste konsekvenser for brug af GIS i den offentlige sektor. Hovedkonklusionen for artiklen er, at persondataloven ikke påvirker GIS systemer direkte. Det er den konkrete brug af systemet til at behandle data, der er relevant. Beslutter en myndighed at bruge GIS som støtte for løsning af opgaver, der hidtil har været løst uden brug af GIS, kan det kræve, at eksisterende anmeldelser af behandlinger skal justeres.

GIS og Persondataloven

Det er i dag stadig mere almindeligt, at offentlige myndigheder kombinerer geografiske informationer med personoplysninger i forbindelse med håndteringen af en lang række administrative opgaver. Persondataloven indeholder en række rettigheder for registrerede, som blandt andet omfatter ret til indsigt i det registrerede, adgang til at få korrigeret fejlbehæftede data/informationer, krav om at blive orienteret om en behandling, når den bliver indledt med videre. Det fører for vidt indenfor rammerne af denne artikel at behandle alle disse spørgsmål samlet. Artiklen omhandler derfor det grundlæggende spørgsmål om, hvorvidt GIS omfattes af persondataloven samt behovet for anmeldelse af GIS anvendelser.

Er brug af GIS omfattet af persondataloven?

Det første og væsentligste spørgsmål, myndigheden skal stille sig selv, er, om brug af GIS til den tænkte behandling af data overhovedet er omfattet af persondatalovens bestemmelser.

Indtil persondataloven blev indført var udgangspunktet lov om offentlige myndigheds registre², der byggede på et traditionelt register-

ler databasebegreb. Det var som udgangspunkt først når data indgik i egentlige registre/databaser, at lovene skulle bruges.

Folketinget ændrede med indførelsen af persondataloven på denne retstilstand. Det er nu ikke længere alene registre, der er omfattet, men enhver **behandling af personoplysninger** som foretages med edb eller som kommer til at ske på edb. Konsekvensen er, at alle operationer på personoplysninger, startende med indsamling og sluttende med sletning i en tænkt datalivscyklus bliver indfanget af lovens bestemmelser. I det omfang man tidligere kunne overveje at holde en række GIS anvendelser ude fra de daværende registerlove, så er der næppe tvivl om, at i det omfang, der indgår personoplysninger i en GIS anvendelse, da vil denne falde ind under persondatalovens område³.

Hvad er personoplysninger i lovens forstand?

Den foran beskrevne retstilstand betyder, at det er af stor betydning nærmere at beskrive, hvad der forstås ved en personoplysning. Her har Folketinget anlagt en meget bred fortolkning af begrebet, idet enhver form for information om en identificerbar eller identificeret fysisk person vil

være omfattet⁴. Definitionen svarer stort set til den personoplysningsdefinition, der også gjaldt under den tidligere lovgivning. Konkret betyder dette, at relativt uskyldige eller banale informationer som navn og adresse er omfattet af definitionen. Det samme må antages at gøre sig gældende, hvis personoplysningen er erstattet af koder, journalnumre, koder eller lignende. Kristian Korfits Nielsen og Henrik Waaben henviser i den kommenterede persondatalov⁵ til en række eksempler fra Registertilsynets praksis, der belyser problemstillingen. Her peges der blandt andet på en afgørelse vedrørende en kommunal parkeringsdatabase, hvor der blev registreret ulovligt parkerede bilers nummerplader, tidspunkt for observation af parkeringen, stedet hvor parkeringen fandt sted etc. Databasen blev brugt til at sende parkeringsbøder ud til ulovligt parkerede bilers ejere. Denne type oplysninger bliver betegnet som værende helt utvivlsomt indenfor definitionen af personhenførbare oplysninger uanset bilejerens navn og adresse ikke indgik direkte i registreringen. Det var nok, at nummerpladen, der kan henføres til ejerens navn, indgik.

De fleste opfatter eksempelvis navne, adresser og person-

numre som indbegrebet af en personoplysning. Men begrebet strækker sig således videre end til det.

Set i GIS optik, da er det relevant at spørge, om adresser og adressekoordinater på en bolig kan opfattes som en personoplysning. Spørgsmålet bliver behandlet nærmere i afsnit 0 nedenfor. Imidlertid kan det allerede her forudfattes, at en adresse gør det muligt enten direkte eller indirekte at henføre eksempelvis en oplysning til en eller flere konkrete personer for eksempel via matrikelregistret eller tinglysningssystemet. Man er derfor nødt til at overveje nøje, om de oplysninger, man lægger ind i sit GIS system eller foretager GIS analyser på, reelt kan betragtes som personoplysninger, hvorved behandlingen automatisk fanges op af lovens krav og rammer.

Adressens betydning

I det foregående blev det drøftet kort, om en adresse kan betegnes som en personoplysning. Folketinget har indirekte beskæftiget sig med spørgsmålet da de ændrede BBR-loven i 2001, hvor kompetencen til at tildele adresser blandt andet blev præciseret samtidig med, at det tidligere videregivelsessystem reelt blev erstattet af Den Offentlige Informationsserver (OIS)⁶.

Datatilsynet meddelte i forbindelse med lovændringen, at BBR med virkning fra denne lovændrings ikrafttræden blev omfattet af registerlovgivningen, idet et af formålene med

lovforslaget var at præcisere adressebetegnelsen. Ved afgørelsen lagde Datatilsynet vægt på, at den præciserede adressebetegnelse kan anvendes som entydig nøgle ved sammenstilling af BBR med personregistre og i øvrigt kan anvendes som middel til at identificere ejere og lejere.

Brug af entydige adresser – der er kernen i megen praktisk GIS anvendelse – sammen med andre oplysninger om fysiske personer, vil dermed trække kraftigt i retning af, at den samlede behandling vil være omfattet af register- og persondatalovens rammer.

Grundprincipper for behandling af personoplysninger i et GIS-system

Når en myndighed konstaterer, at behandlingen af oplysninger i et GIS-system er omfattet af persondatalovens regler, er der nogle helt grundlæggende principper, den skal opfylde. Myndigheden skal leve op til god databehandlingskik. Dette er et elastisk begreb som løbende kan ændre sig i takt med, at samfundet udvikler sig⁷. Datatilsynets praksis vil her være en kilde til fortolkning, og denne kan blandt andet følges på Datatilsynets hjemmeside⁸. I den forbindelse er det væsentligt, at indsamling af oplysninger skal ske til udtrykkeligt angivne og saglige formål, informationerne skal være relevante og tilstrækkelige og ikke omfatte mere end nødvendigt. Sidst men ikke mindst skal data ajourføres og kontrolleres, så forkerte og vildledende oplysninger slettes

eller berigtiges og myndigheden må ikke opbevare informationerne på en måde, der gør det muligt at identificere den registrerede længere end det er nødvendigt⁹.

I denne forbindelse vil det være relevant at forholde sig til kravet om at ajourføre og rette oplysninger indeholdt i et GIS-system. Opererer man således på et forældet adressegrundlag i forbindelse med sine analyser, kan det få nogle ubehagelige konsekvenser i form af forkerte analyseresultater, hvilket for de fleste vil være ubehageligt i sig selv, men det kan herudover være en krænkelse af persondatalovens krav om ajourføring med videre. Som meget konkrete eksempler på områder, hvor et sikkert og vel vedligeholdt adressegrundlag er af afgørende betydning kan nævnes postbesørgelse, lægevagt, politi- brand- og ambulancetjeneste og hjemmehjælp.

Det er derfor afgørende, at man sikrer sig, at der er rutiner til vedligeholdelse af datagrundlaget for brugen af GIS-systemet.

Anmeldelser til Datatilsynet?

Persondataloven indeholder i kapitel 12 krav om, at offentlige myndigheder skal anmelde¹⁰ behandlinger af fortrolige og følsomme oplysninger til Datatilsynet. Bruger en myndighed derfor GIS til at analysere konkrete personers og persongrupperes økonomiske forhold, racemæssige eller etniske baggrund, deres politiske, religiøse eller filosofiske overbevisning, deres helbreds-

mæssige og seksuelle forhold med videre¹¹, da kræver loven, at myndigheden anmelder dette til tilsynet.

Anmeldelsen vil blive offentliggjort i Datatilsynets fortegnelse over anmeldelser og dermed være offentligt tilgængelig via den tidligere anførte internet-adresse. Formålet er at sikre en gennemsigtig brug af edb til at behandle personoplysninger og for at gøre det muligt for borgerne at sikre sig indsigt i myndighedernes håndtering af oplysninger om borgerne selv. Loven er som nævnt ovenfor ikke længere knyttet til registre, men i stedet til behandling af personoplysninger. Det indebærer, at myndighederne kan anmelde flere behandlinger med samme overordnede formålsangivelse i det omfang behandlingerne omfatter kategorier af oplysninger, der naturligt hænger sammen.

Der foreligger i dag kun få konkrete anmeldelser af GIS anvendelser hos Datatilsynet. Det kan skyldes, at GIS ikke bliver brugt i disse sammenhænge eller alternativt, at brugerne ikke har været opmærksomme på problemstillingen. Brug af kort som led i en anmeldt databehandling indgår som et element i en enkelt fællesanmeldelse¹². Den konkrete anmeldelse vedrører ejendomsdata, og det er anført i anmeldelsen, at kommunerne registrerer oplysninger om landets ejendomme. Disse oplysninger foreligger ifølge anmeldelsen i form af registre, skemaer/attester og digitale kort. I henhold til anmeldelsen

kan disse oplysninger overføres til en gruppe af modtagere bestående af statslige og amtslige myndigheder og private landinspektører. De sidste kan modtage oplysningerne til brug for matrikulære arbejder. Udover den omhandlede fællesanmeldelse af ejendomsdata til Datatilsynet indeholder BBR-loven mulighed for at distribuere ejendomsdata via den offentlige informationsserver.

I det omfang kommunale myndigheder ønsker at bruge GIS som led i håndteringen af administrative opgaver, der ikke er omfattet af ejendomsdata-anmeldelsen, skal det derfor overvejes, om de eksisterende fællesanmeldelser for eksempel vedrørende sociale systemer skal tilpasses eller justeres for at åbne for brug af GIS til at løse opgaven. Der foreligger endnu ikke afgørelser fra tilsynet i sager, hvor myndigheders brug af GIS har ført til kritik.

Erfarer Datatilsynet imidlertid, at en myndighed ikke har anmeldt de fornødne behandlinger i henhold til lovens krav om det, så er det praksis, at der bliver udtalt kritik af den pågældende myndighed.

Konklusion og organisatorisk afgrænsning

Som det har fremgået tidligere i denne artikel, så medfører brug af GIS i den offentlige forvaltning, at det skal vurderes nøje, om de konkrete GIS anvendelser er omfattet af persondatalovens regler, og om de i givet fald skal anmeldes til datatilsynet. Der er næppe tvivl om, at en række anvendelser falder uden for loven, enten fordi de

ikke omfatter personoplysninger, der vil kunne henføres til en fysisk person, eller fordi der er tale om oplysninger, der er undtaget fra anmeldelsespligten. Men det er samtidig væsentligt, at en række GIS anvendelser falder ind under lovens område og som sådanne skal anmeldes til Datatilsynet.

En række af disse anvendelser vil kunne anmeldes som del af en større anmeldelse, der dækker hele den opgave, som GIS anvendelsen understøtter. Der er således ikke brug for at anmelde en GIS anvendelse, der smidiggør ruteplanlægning ved udbringning til syge og ældre, hvis GIS anvendelsen reelt indgår som et delelement i den overordnede administrative opgave. For at kunne håndtere denne opgave er det til gengæld relevant, at de medarbejdere og afdelinger i myndigheden, der udarbejder myndighedens anmeldelser kender til de værktøjer, som er til rådighed eller som allerede indgår i løsningen af opgaven. Dette gør det samtidigt væsentligt, at viden om GIS systemerne ikke forbeholdes henholdsvis kortafdelinger og/eller tekniske forvaltninger.

Det er derfor væsentligt at organisere arbejdet med GIS i myndigheden, så både en eventuelt IT-funktion eller en centralt baseret ledelsesfunktion højt placeret i myndighedens hierarki kan inddrage spørgsmålet, når der arbejdes med anmeldelser og datasikkerhed.

Supplerende information

om det blev anført ovenfor, er der en række emner, der ikke

er blevet underkastet særskilt behandling i denne artikel. Det er imidlertid muligt at indhente supplerende information fra en række kilder: Den væsentligste kilde er Datatilsynets hjemmeside på internetadressen www.datatilsynet.dk, hvor en række vejledninger om den registreredes rettigheder, sikkerhedsspørgsmål og anmeldelsesordningen har særskilt interesse. På hjemmesiden er

det samtidig muligt at orientere sig i en række af de forskellige inspektioner og deres resultat, som Datatilsynet har gennemført siden persondatalovens ikrafttrædelse.

Referencer:

Kristian Korfits Nielsen og Henrik Waabens kommentar til persondataloven udgivet på Jurist- og Økonomforbundets forlag i 2001 (ISBN

87-574-4690-3. Peter Blume har ligeledes skrevet nogle fremstillinger af interesse for emnet. Personoplysningsloven fra 2000, der er en selvstændig lovkommentar og Mads Bryde Andersens IT-retten fra 2001 indeholder et kapitel 13 om Persondatabeskyttelse. Mads Bryde Andersens fremstilling er tilgængelig på internettet på www.itretten.dk/bog/13/.

- 1 Lov nr. 429 af 31. maj 2000 om behandling af personoplysninger
- 2 Private virksomheders behandling af personoplysninger blev reguleret af lov om private registre. Persondataloven regulerer i dag både privat og offentlig behandling.
- 3 Det er væsentligt i denne forbindelse at erindre, at det faktum, at en behandling af personoplysninger i et GIS system falder ind under persondatalovens område ikke er det samme som, at den pågældende behandling ikke må finde sted. Det medfører blot, at der er en række grundlæggende formkrav med videre der kan eller skal iagttages.
- 4 Definitionen findes i persondatalovens § 3 nr. 1.
- 5 Lov om behandling af personoplysninger med kommentarer, 1. udgave, Jurist og Økonomforbundets forlag 2001 ved Kristian Korfits Nielsen og Henrik Waaben.
- 6 Lovændringen blev vedtaget af Folketinget den 13. januar 2001 og trådte i kraft den 1. juli 2001. Forarbejderne kan findes på Folketingets hjemmeside (www.ft.dk).
- 7 Det er i denne forbindelse væsentligt at notere sig, at brancheforeninger sammen med Datatilsynet kan udarbejde adfærdskodekser, der skal bidrage til at overholde persondatalovens bestemmelser. Dette er hjemlet i persondatalovens § 74.
- 8 Datatilsynet kan findes på internetadressen www.datatilsynet.dk.
- 9 Kravene fremgår af Persondatalovens § 5.
- 10 En anmeldelse skal indeholde generel beskrivelse af myndighedens sagsgange vedrørende et bestemt sagsområde. Anmeldelsen skal ikke beskrive handlingerne på individniveau. Anmeldelsen har dermed karakter af en arbejdsgangsbeskrivelse for en administrativ handling/opgave.
- 11 Der er tale om en ikke udtømmende angivelse af fortrolige og følsomme oplysninger, der kræver anmeldelse. Oplysninger der ikke falder ind under de nævnte kategorier er som udgangspunkt undtaget fra anmeldelse.
- 12 Før Persondatalovens ikrafttræden kunne kommuner tilslutte sig fælleskommunale registerforskrifter. Denne ordning blev erstattet af det, der i dag går under betegnelsen fællesanmeldelser, der udarbejdes af leverandøren til systemer, der bliver brugt af en flæthed af kunder. Kunderne kan herefter tilmelde sig disse af Datatilsynet godkendte anmeldelser og dermed undgå det praktiske besvær med at udarbejde en anmeldelse lokalt.

Om forfatteren

Dan Christensen, cand. jur., fuldmægtig, konsulent og projektleder i Kommunernes Landsforening.
email: dac@kl.dk