

HORTEN

KOMBIT

SAPA

- sådan gør du



Indhold

3 Opdrag og baggrund

3 Hvad er SAPA?

3 Hvorfor skal man bruge SAPA?

SAPA understøtter lovlig forvaltning
SAPA understøtter pligten til at vejlede
SAPA understøtter pligten til at oplyse sager

4 Er det inden for rammen af forvaltningsretlige regler og principper at bruge SAPA?

Kommunen skal vejlede borgeren – også på tværs af forvaltninger
Kommunen skal oplyse sager og træffe rigtige afgørelser

7 Er det inden for rammen af databeskyttelsesretten at bruge SAPA?

Metadata i SAPA kan behandles efter databeskyttelsesretten

8 Er det inden for rammen af sundhedsloven at bruge SAPA?

Hvilken ramme sætter sundhedsloven set i lyset af den sociale retssikkerhedslov og forvaltningsretten for forløb i EOJ-systemet, der helt eller delvist udgør en patientjournal?

10 Sådan vurderer du brugen af SAPA før og under anvendelsen

Under anvendelse af SAPA

1. Opdrag og baggrund

Samspillet mellem nationale regler, herunder sundhedsloven og forvaltningsretlige regler, samt databeskyttelsesretlige regler er en svær størrelse. KOMBIT har bedt Horten om at vurdere, om og hvordan Sags- og Partsoverblik-løsningen (herefter SAPA) kan anvendes inden for de eksisterende rammer i lovgivningen. I notatet har vi navnlig fokus på social- og sundhedsområdet, som giver anledning til særlige udfordringer. Notatets konklusioner om forvaltningsretten og databeskyttelsesretten gælder dog også for andre sagsområder i kommunerne.

Det er den enkelte kommune, der har ansvaret for at sikre, at forvaltningsretlige og databeskyttelsesretlige regler bliver overholdt. Nedenfor stiller vi skarpt på, hvordan disse rammer kan overholdes, og vi kommer med gode råd til at sikre, at brugen af SAPA er inden for rammerne i lovgivningen.

Hvis du som læser har brug for at læse mere om de relevante regler, er der i slutnoterne henvisninger til, hvor du kan få mere information. Du kan også finde en detaljeret analyse af de juridiske rammer i Hortens to notater om SAPA, som KOMBIT har sendt til kommunerne henholdsvis den 29. november 2022 og 17. marts 2023.

Nedenfor er der i afsnit 2 en kort opsummering af, hvad SAPA er. Afsnit 3 indeholder en beskrivelse af, hvilke saglige formål SAPA understøtter. De forvaltningsretlige rammer for brugen af SAPA er beskrevet i afsnit 4. I forlængelse heraf er de databeskyttelsesretlige rammer beskrevet i afsnit 5. De særlige rammer i sundhedsloven er beskrevet i afsnit 6. Afslutningsvist finder du i afsnit 7 en tjekliste til brugen af SAPA.

2. Hvad er SAPA?

SAPA er et digitalt værktøj, som bidrager til en helhedsorienteret sagsbehandling i kommunerne og til kommunernes overholdelse af forvaltningsretlige regler og principper.¹

I SAPA kan den kommunale medarbejder (sagsbehandlere, medarbejdere i Borgerservice samt andre medarbejdere med et arbejdsbetinget behov) slå en borger op og få et overblik i form af metadata om borgerens personoplysninger, sager, forløb og ydelser i kommunen. Med metadata tænkes her på de overordnede oplysninger, som SAPA viser fra fagsystemer og kildesystemer, fx fra KY og CPR-registeret. Forholdene omkring metadata er beskrevet i notatet om SAPA af 29. november 2022, afsnit 3.2.

I SAPA kan man for det første se metadata om sager, herunder metadata om dokumenter, samt metadata om indholdet i journalnotater, der ligger i de kommunale fag- eller ESDH-systemer. Friteksten på journalnotatet kan, ligesom øvrige data i SAPA, alene ses af medarbejdere, der har de relevante rettigheder. Fritekstfelt kan indeholde følsomme oplysninger så som uddybende helbredsvedrind-

ger, arbejdsevnevurderinger mv. De medarbejdere, der ikke har de fornødne rettigheder igennem brugersystemrollerne, vil ikke kunne se metadataene i fritekstfeltet.

For det andet kan man se metadata over, hvilke ydelser borgeren modtager, når ydelsen ikke er tilknyttet en bestemt sag. Det kunne fx være børneydelser. Disse ydelser vil fremadrettet blive omtalt som den eller de "tildelte ydelse(r)".

3. Hvorfor skal man bruge SAPA?

3.1 SAPA understøtter lovlig forvaltning

En kommune skal overholde de almindelige forvaltningsretlige regler og principper om vejledning, sagsoplysning og særregler inden for fx socialområdet. Desuden bør en kommune sikre, at der er en rimelig svartid, sagsbehandlingstid og at sagsbehandlingen tilrettelægges forsvarligt i overensstemmelse med god forvaltningsskik.

3.2 SAPA understøtter pligten til at vejlede

SAPA understøtter overholdelsen af den generelle pligt til at vejlede borgeren,² fx med generelle eller konkrete spørgsmål. SAPA understøtter også kommunens pligt til at foretage en helhedsorienteret vejledning på socialområdet,³ der udgør en skærpet vejledningspligt. Hensynet bag reglerne om helhedsorienteret vejledning er at tilgodese alle borgere, herunder ikke-ressourcestærke borgere. Det skyldes, at det kan være vanskeligt for en borger at gennemskue lovgivningen, herunder sine rettigheder, og vide hvor man skal henvende sig.

Når en borger henvender sig til kommunen, giver SAPA den kommunale medarbejder mulighed for fx at vejlede om en sags status i overensstemmelse med reglerne.

SAPA giver et overblik over borgerens engagement og understøtter dermed også kommunens pligt på det sociale område til at tilrettelægge hjælpen til en borger ud fra en samlet vurdering af borgerens situation. Kommunen skal behandle ansøgninger om hjælp bredt og ikke alene tage stilling til den konkrete form for hjælp, som borgeren har søgt om.

Eksempel

En borger henvender sig via hovedpostkassen i kommunen og beder om al den hjælp, som er mulig at få. Det viser sig efter opslag i SAPA, at borgeren i forvejen får kontanthjælp. SAPA understøtter i den situation den helhedsorienterede vejledning ved at give den kommunale medarbejder en række pejlemærker i forhold til, om borgeren kan have brug for flere ydelser. SAPA gør det også en nemmere at vejlede borgeren om de forskellige ydelser mv., der kunne være relevante som supplement til kontanthjælp.

3.3 SAPA understøtter pligten til at oplyse sager

SAPA er med til at sikre, at kommunen overholder det almindelige forvaltningsretlige princip om sagsoplysning og de særlige regler om sagsoplysning på det sociale område⁴. SAPA gør det muligt for en kommunal medarbejder, der skal træffe en afgørelse at få et overblik over metadata for borgers sager og tildelte ydelser i kommunen. På den måde får den kommunale medarbejder kendskab til andre relevante sager i kommunen og kan inden for rammerne beskrevet nedenfor indhente de nødvendige oplysninger til at træffe indholdsmæssigt korrekte og lovlige afgørelser.

Eksempel

SAPA kan fx understøtte, at den borger, der beder om egenaces, partsaktindsigt og indsigt efter databeskyttelsesretten hurtigere får afgørelsen herom, fordi den kommunale medarbejder nemmere kan danne sig et overblik over, om der er andre relevante sager eller oplysninger i andre dele af kommunen. Som et andet eksempel kan nævnes, at SAPA også kan understøtte sagsoplysningen om sager inden for områder, hvor det har betydning, om en borger eksempelvis får en anden ydelse.

4. Er det inden for rammen af forvaltningsretlige regler og principper at bruge SAPA?

4.1 Kommunen er én myndighed (den kommunale enhedsforvaltning)

En kommune er én forvaltningsmyndighed. Hvis én forvaltning i en kommune indhenter eller modtager oplysninger fra en anden forvaltning i samme kommune, er der ikke tale om en "videregivelse" af oplysninger, men derimod en fortsat behandling.

SAPA indebærer deling af metadata på tværs af kommunale forvaltninger, men der er altså ikke tale om en egentlig "videregivelse" i forvaltningslovens og databeskyttelsesrettens forstand.⁵

Den enkelte kommune må derfor – forudsat at oplysningerne behandles lovligt til at starte med inden for rammerne af forvaltningsretten og databeskyttelsesretten – gerne anvende oplysninger fra de forskellige forvaltningsgrene i kommunen.

Eksempel

En borger, der tidligere har været kendt i kommunens Børne- og Ungeforvaltning, beder efter det fyldte 18. år, om at få hjælp til at undersøge mulighederne for at få en række støtteordninger og ydelser, fx en mentor. Dette bliver administreret af kommunens Socialforvaltning. For at kunne

vejlede borgeren om, hvilke ordninger og ydelser, der kan være relevant, må den nye sagsbehandler i Socialforvaltningen gerne bruge SAPA til at få et overblik over, hvilken hjælp borgeren tidligere har fået. Det er ikke en "videregivelse" i databeskyttelsesrettens forstand, har betydning, om en borger eksempelvis får en anden ydelse.

4.2 Kommunen skal vejlede borgeren – også på tværs af forvaltninger

Som nævnt har en kommune en pligt til at vejlede en borger efter de forvaltningsretlige regler og reglerne om en helhedsorienteret vejledning.⁶

Borgeren skal ud fra en konkret vurdering af sammenhængen og borgerens personlige forudsætninger efter reglerne om vejledning have information om:

- sagsområder inden for myndighedens område og hvordan reglerne mest effektivt opfyldes,
- hvilke oplysninger borgeren skal indsende i afgørelsessager,
- de negative konsekvenser det kan have, hvis en borger ikke følger vejledningen eller medvirker i en sag.
- På det sociale område skal kommunen efter reglerne om helhedsorienteret vejledning også:
- tage alle borgerens muligheder for hjælp i betragtning ved vejledningen, uanset hvilken del af kommunen borgeren henvender sig til, og hvad borgeren spørger om,
- i visse situationer af egen drift, vejlede borgeren om relevante forhold,
- i visse situationer inddrage familiemedlemmers forhold ved vurderingen af, hvilke tilbud det er relevant at vejlede om,
- løbende følge op og se, om formålet med tilbuddet eller ydelsen fortsat bliver opfyldt.

SAPA giver mulighed for, at den kommunale medarbejder får et overblik over, hvilke sager og tildelte ydelser en borger allerede modtager, og på den baggrund vurdere hvilke ydelser borgeren muligvis også kan opfylde kravene til at modtage. Oplysninger fra SAPA kan samtidig bidrage til, at kommunale medarbejdere kan varetage formålet på det sociale område om en helhedsorienteret tilgang til borgerens behov. Det skyldes, at metadata fra SAPA gør det muligt, som led i vejledningen, at se sager og forløb fra andre forvaltningsgrene og koordinere med andre sagsbehandlere. I den forbindelse kan SAPA også understøtte pligten til i visse situationer at inddrage ægtefællers forhold, i det omfang det er nødvendigt.

SAPA viser sager fra det kommunale sundhedsvæsen. Derved understøtter SAPA også muligheden for at vejlede borgeren om, hvilke oplysninger fra

den kommunale sundhedssektor der skal gives samtykke til at indhente oplysninger fra. Se hertil også afsnit 6 nedenfor om sundhedsloven. Desuden kan den kommunale medarbejder ved hjælp af SAPA se, om borgerens manglende medvirken til sagsoplysning mv. potentielt kan have negative konsekvenser for borgeren i samme sag eller i en anden sag i kommunen, hvilket borgeren også skal vejledes om.

Med SAPA kan sagsbehandleren også få en indikation af borgerens individuelle forudsætninger og dermed tilpasse vejledningen hertil. Det kan fx være, hvis den kommunale medarbejder ud fra borgerens ydelser, fx at vedkommende får overgangsydelse, kan se, at borgeren er ressourcesvag eller muligvis dårligt eller slet ikke forstår dansk. SAPA kan også bruges af den kommunale medarbejder, der skal følge op på borgerens ydelser for at se, om hjælpen til borgeren skal justeres.

Netop reglerne om vejledning kan derfor ofte være baggrunden for, at en kommunalt ansat har et arbejdsbetinget behov for at bruge SAPA og dermed evt. få adgang til fortrolige oplysninger. Den kommunale medarbejder må gerne bruge SAPA til at understøtte pligterne efter reglerne om vejledning. SAPAs funktioner understøtter, at kommunens overholder pligten til generel vejledning samt den helhedsorienterede vejledning. SAPA må derfor benyttes som led i kommunens vejledningsindsats.

Eksempel

En borger ringer til en kommunalt ansat og stiller spørgsmål til sagsbehandlingstid, og til hvem der er rette sagsbehandler i en sygedagpengesag. Den kommunale medarbejder er ikke sagsbehandler for pågældende borger og kan derfor ikke svare. Den kommunale medarbejder bruger SAPA til at få et overblik over borgerens sager og forløb og dermed, hvem borgeren skal tale med. Ved opslag i SAPA kan der være fortrolige oplysninger, men den kommunale medarbejder må gerne slå op i SAPA for at kunne opfylde pligten til at vejlede borgeren.

4.3 Kommunen skal oplyse sager og træffe rigtige afgørelser

4.3.1 Kommunen skal undersøge sagens faktum og retlige grundlag

Det følger af det almindelige forvaltningsretlige princip om sagsoplysning, at en sag skal oplyses i nødvendigt og tilstrækkeligt omfang. En myndighed må ikke "over-oplyse" en sag. Reglerne om sagsoplysninger betyder, at en kommune både skal afdække faktiske omstændigheder og juridiske tvivlsforhold. Efter både de almindelige regler og særlige regler på det sociale område har kommunen ansvaret for, at sagerne er oplyst i tilstrækkeligt omfang. Sagsoplysningen skal ske ud fra en helhedsorienteret tilgang til den enkelte borger.

Borgeren skal også inddrages i relevant omfang.⁷

SAPA giver mulighed for at få et overblik over borgerens forløb (sager) samt at finde ud af, hvilke medarbejdere i kommunen der evt. kunne have information om den pågældende borger.

Det er i overensstemmelse med reglerne i sagsoplysningsprincippet at bruge SAPA for at få et overblik over en borgers forløb og tildelte ydelser i andre dele af kommunen som led i sagsoplysningen, når det er nødvendigt i den konkrete sag. Princippet om sagsoplysning kan også danne grundlag for, at en kommune gerne må behandle almindelige og følsomme oplysninger efter databeskyttelsesretten. Se hertil afsnit 5 om de databeskyttelsesretlige rammer.

Eksempel

En borger har bedt om aktindsigt i en række dokumenter om beskæftigelsestiltag i kommunen samt sin egen sag om jobprøvelse. Afgørelsen skal vedlægges de sager og dokumenter fra hele kommunen, som borgeren ikke allerede har fået udleveret. Den medarbejder, der træffer afgørelse, må gerne bruge SAPA til at få et overblik over, hvilke sager og forløb, som borgeren har i de øvrige forvaltninger med henblik på at kunne koordinere med øvrige forvaltninger og træffe en korrekt afgørelse.

4.3.2 Kommunens medarbejdere må dele nødvendige, fortrolige oplysninger via SAPA

Den, der varetager et offentligt hverv, har tavshedspligt. Det betyder, at disse personer ikke uberettiget må videregive fortrolige oplysninger. Hvis fortrolige oplysninger, der er omfattet af reglerne om tavshedspligt, skal deles med andre kollegaer (i samme myndighed) eller med andre myndigheder, skal dette være "berettiget".⁸

En offentligt ansat må kun dele fortrolige oplysninger, hvis det er nødvendigt for den konkrete arbejdsopgave. Det gælder både efter forvaltningsretten og databeskyttelsesretten.⁹ Det betyder, at en kommunalt ansat skal have et arbejdsbetinget behov for at slå en person op i SAPA. Det kan fx være for at give borgeren generel vejledning, eller som led i sagsoplysningen af en afgørelsessag.

Reglerne gælder både for ansøgnings-sager, andre sager, og når myndighedens opgaver i øvrigt bliver udført. Vurderingen af nødvendighed skal på det sociale område ses i lyset af reglerne om helhedsorienteret vejledning, som er beskrevet nedenfor.

I SAPA er det muligt at få metadata med forskelligt indhold. Hvis kommunale medarbejdere har rettigheder til at se metadata om eksempelvis journalnotater, ydelser eller et KLE- emne i kombination med øvrig information mv., som indeholder oplysninger

om fx økonomiske forhold, at et barn mistrives, at vedkommende har et misbrug etc., er der tale om fortrolige oplysninger. I andre situationer kan der fx være tale om følsomme oplysninger om handicap.

Det er ikke i strid med reglerne om at dele fortrolige oplysninger at bruge SAPA. Deling kræver dog, at en konkret opgave giver anledning til at indhente fortrolige oplysninger. Det kan fx være fordi, at det er nødvendigt for, at en kommune kan overholde reglerne om vejledning, herunder en helhedsorienteret vejledning, og træffe indholdsmæssigt korrekte afgørelser. Der må ikke indhentes flere oplysninger end nødvendigt af den enkelte medarbejder. Dette skal kommunen være særligt opmærksom på ved rettighedsstyringen i SAPA.

Eksempel

En kommunalt ansat har på baggrund af et hændelsesforløb med et barn taget en sag op af egen drift for at undersøge og evt. træffe en afgørelse om hjælp til barnet. Den kommunale medarbejder har i den forbindelse brug for at vide, om der er nogle andre (tidligere) sager, som sagsbehandleren skal være opmærksom på for at kunne give barnet den rigtige hjælp og evt. koordinere hjælpen med andre forvaltningsgrene i kommunen. Ved opslag i SAPA om barnet kan der forekomme fortrolige oplysninger, ligesom den efterfølgende koordinering med den anden forvaltning kan indebære deling af fortrolige oplysninger. Det er berettiget, at den kommunale medarbejder får fortrolige oplysninger via SAPA, da det er nødvendigt for, at sagsbehandleren kan udføre sit arbejde.

4.3.3 Der er særlige rammer for ansøgningsager ved brugen af SAPA

En ansøgnings sag er en sag, hvor borgeren eksempelvis har søgt kommunen om hjælp, fx en social ydelse, eller bedt om at få en tilladelse. For ansøgnings sager gælder – ved siden af de andre regler ovenfor – også krav til, hvornår en offentligt ansat må indhente fortrolige oplysninger fra andre dele af forvaltningen.

I ansøgnings sager kan den kommunale medarbejder ikke uden videre indhente fortrolige oplysninger fra andre dele af kommunen, hvis oplysningerne har været behandlet til et andet formål i forvaltningen. Det er dog muligt at indhente sådanne fortrolige oplysninger, hvis borgeren har givet samtykke, hvis det følger af lovgivningen (altså et krav om hjemmel), eller hvis særlige hensyn til borgeren selv eller andre overstiger hensynet til den ansøgende borgers interesse i, at oplysningerne ikke indhentes. Muligheden for at indhente fortrolige oplysninger efter en afvejning af interesser skal foretages konkret i hvert enkelt tilfælde.¹⁰

Eksempel

En kommunal medarbejder undrer sig over en borgers generelle klage over manglende indtægter. Medarbejderen ved, at borgeren burde have fået en ydelse. Det vil således ud fra en konkret vurdering være muligt at indhente fortrolige oplysninger ved hjælp af SAPA om, hvorvidt en borger rent faktisk har fået tildelt og udbetalt en social ydelse, for at undersøge, om der er sket en fejl i en afgørelsessag, hvor en borger muligvis ikke har fået udbetalt den ydelse, som borgeren havde krav på.

Denne ramme skal den kommunale medarbejder være opmærksom på, når SAPA bruges som led i sagsoplysningen i afgørelsessager. Reglerne gælder derimod ikke i sager om faktisk forvaltningsvirksomhed, fx om vejledning, og her kan SAPA bruges i videre omfang.

Eksempel

En borger ringer til en kommune for at høre, om det er muligt at søge sygedagpenge. Borgeren er svær at forstå, og den kommunale medarbejder er usikker på, om borgeren allerede har en sag hos kommunen. For at vejlede borgeren om muligheden for at søge sygedagpenge og andre relevante ydelser, slår den kommunale medarbejder borgeren op i SAPA. Det må den kommunale medarbejder godt som led i pligten til at foretage en helhedsorienteret vejledning.

Anbefaling til at overholde de forvaltningsretlige rammer

- Brug rolle- og rettighedsstyringen i SAPA og lav generelle retningslinjer for, hvem i kommunen der har et arbejdsbetinget behov for at have adgang til oplysningerne.
- Udarbejd interne retningslinjer eller procedurer, der hjælper den kommunale medarbejder til at vide, hvornår der er et arbejdsbetinget behov for at slå op i SAPA, og som hjælper den kommunale medarbejder med at forstå, hvornår rammerne for sagsoplysning i ansøgnings sager gælder, og om der fx er et retligt grundlag til at indhente oplysninger uden et processuelt samtykke for pågældende sagstyper.
- Overvej, om medarbejderne skal have en særlig undervisning i at bruge SAPA, så det sikres, at de forvaltningsretlige rammer overholdes.

5. Er det inden for rammen af databeskyttelsesretten at bruge SAPA?

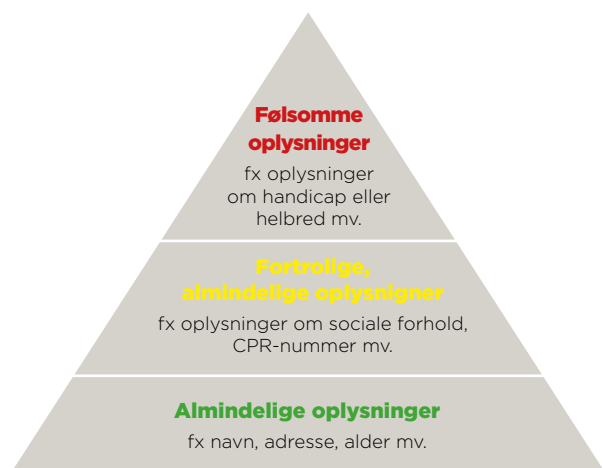
5.1 Metadata i SAPA kan behandles efter databeskyttelsesretten

Efter databeskyttelsesretten skal en kommune have et retligt grundlag for at behandle personoplysninger og skal overholde de almindelige principper om behandling af personoplysninger. Det retlige grundlag vil typisk findes i den særlov, som den kommunale medarbejder administrerer efter, fx sygedagpengeloven eller offentlighedslovens regler om notat- og journaliseringspligt. Det retlige grundlag kan også findes i forvaltningsretlige principper på lovsniveau, i databeskyttelsesforordningen eller i databeskyttelsesloven.¹¹

Alle oplysninger, der ikke er følsomme, udgør efter databeskyttelsesretten almindelige personoplysninger. Almindelige oplysninger er fx oplysninger om strafbare forhold og CPR-nummer.

De oplysninger, der er tilgængelige ved opslag i SAPA, navnlig ved begrænsede rettigheder og roller, drejer sig først og fremmest om almindelige personoplysninger efter databeskyttelsesretten så som borgerens navn, adresse, alder mv. og CPR-nummer, der er almindelige og evt. fortrolige oplysninger. Dertil kommer, at der, hvis den kommunale medarbejder har rettighederne til det, i personoverblikket også vises et overblik over borgerens sager, som også vil indeholde almindelige personoplysninger.

Personoplysninger, som direkte eller indirekte kan sige noget om fx en borgers helbred eller handicap, er følsomme personoplysninger. Det kan ikke afvises, at der – eventuelt ud fra en kombination af de oplysninger, der kan udledes af metadataene i SAPA – vil kunne være tale om, at der ved opslag i SAPA vises følsomme personoplysninger. Det kan eksempelvis være, hvor sagsbehandlerens rettigheder og roller til metadataene er ubegrænsede, og hvor det er muligt at se metadata om blandt andet dokumenter, journalnotater og KLE-emner fra niveau et til tre. Et eksempel på KLE-emne er "27.36.12, Socialpædagogisk bistand (hjælp, omsorg eller støtte samt genoptræning)".



Man må behandle almindelige og følsomme personoplysninger, hvis der er et retligt grundlag for behandlingen efter databeskyttelsesretten eller national lovgivning vedtaget inden for databeskyttelsesretten. Det er den enkelte kommunes ansvar at sikre, at der er et retligt grundlag. Der vil som altovervejende udgangspunkt være et retligt grundlag til at behandle både almindelige og følsomme personoplysninger, herunder også helbredsoplysninger. Det vil man ofte kunne finde i de særlige regler, som medarbejderen administrerer efter, herunder også reglerne om vejledning og sagsoplysning, eller fx i databeskyttelsesforordningen.¹²

Efter de grundlæggende principper i databeskyttelsesforordningen om blandt andet lovlighed, rimelighed, dataminimering og formålsbestemthed, er der en række yderligere krav til behandlingen af personoplysninger efter databeskyttelsesretten, som kommunen skal være opmærksom på.¹³ Rolle- og brugerstyring skal understøtte, at de grundlæggende principper bliver overholdt.

Eksempel

En kommunalt ansat er ved at oplyse en sag om mulig snyd med sociale ydelser. I den forbindelse skal medarbejderen have oplysninger om tildelte ydelser og andre relevante sager i kommunen for den pågældende borger. Borgeren har en række sager og tildelte ydelser, der samlet set siger noget om borgerens helbredstilstand som dermed er en følsom oplysning. Den kommunale medarbejder må gerne bruge SAPA til at få dette overblik, fordi der er et retligt grundlag for at behandle oplysningerne. Grundlaget findes i den sociale retssikkerhedslov, hvorefter kommunen er forpligtet til at undersøge sådanne sager. Det sker desuden for at fastlægge et retskrav og som led i kommunens myndighedsopgave. Desuden kan kommunen indhente de nødvendige og relevante oplysninger i forhold til sagen.

Generelt set er databeskyttelsesretten ikke til hinder for at anvende SAPA til formålene med at vejlede og sagsoplyse.

Anbefaling til proces for at overholde de databeskyttelsesretlige rammer

- Gennemgå fortegnelsen efter databeskyttelsesforordningens artikel 30 og sørg for, at den er opdateret ift. (ny) brug af SAPA.
- Overvej om en (ny) brug af SAPA giver anledning til opdateringer af risikovurderingen mv. efter artikel 32 i databeskyttelsesforordningen.

- Få afgivet den nødvendige information efter artikel 13 og 14 til borgeren i databeskyttelsesforordningen for at sikre, at borgeren ved, hvordan oplysningerne behandles.
- Sørg for at have procedurer, der understøtter, at kommunen overholder informationspligten i artikel 13 og 14 i databeskyttelsesforordningen sammenholdt med databeskyttelseslovens § 22.
- Husk, at medarbejdernes personoplysninger også bliver behandlet ved brug af SAPA, og den relevante fortegnelse samt privatlivspolitikken i forhold til medarbejderne skal tage højde for dette.
- Tag konkret stilling til, hvem der har et arbejdsbetinget behov for at se hvilke oplysninger, og fastsæt de respektive rettigheder og roller i SAPA herefter, så SAPA anvendes inden for rammerne af artikel 5 i databeskyttelsesforordningen. Det kan fx suppleres med interne retningslinjer og procedurer, som understøtter kravet om rimelighed og proportionalitet.
- Overvej, om medarbejderne skal have en særlig undervisning i at bruge SAPA, så det sikres, at de databeskyttelsesretlige rammer overholdes.

6. Er det inden for rammen af sundhedsloven at bruge SAPA?

5.1 Hvornår finder sundhedsloven anvendelse?

Sundhedsloven fastsætter rammer for autoriserede sundhedspersoners deling af helbredsoplysninger mv., som vedkommende har modtaget som led i patientbehandling i sundhedsvæsenet. Sundhedsloven finder således anvendelse, når der udføres en **behandling** i sundhedslovens forstand af en **autoriseret sundhedsperson** inden for det kommunale **sundhedsvæsen**.¹⁴ De tre betingelser beskrives nærmere nedenfor.

Visse sager inden for sundhedsloven i kommunens EOJ-system (herefter "forløb"), der indeholder oplysninger om borgernes helbred, er omfattet af sundhedsloven. Det er forløb, som er noteret som led i behandlingen i det kommunale sundhedsvæsen af en autoriseret sundhedsperson og dermed har karakter af en patientjournal, der er omfattet af sundhedsloven. Der er tale om en patientjournal, når dokumentet er en systematisk notering af en borgers helbredstilstand samt allerede udførte eller planlagte behandlinger, observationer mv. Det kan fx være, når kommunale hjemmesygeplejersker som led i behandlingen noterer oplysninger i EOJ-systemet om den enkelte borgere.

Der er kommuner, der alene har ét samlet forløb i EOJ-systemet om hver borger, dvs. én sag for borgeren, hvor sagen omfatter både borgerens patientjournal og afgørelsessager. I det omfang det

ikke er muligt at skille forløbene fra hinanden, må det være mest korrekt at anse hele forløbet for at være omfattet af sundhedsloven.

Forløb, der ikke omhandler behandling i det kommunale sundhedsvæsen, eller hvor der ikke er noteret oplysninger af en autoriseret sundhedsperson eller en fagperson på dennes vegne, falder uden for sundhedslovens anvendelsesområde. Det gælder også, selvom sagen indeholder oplysninger om borgerens helbred. Med andre ord finder sundhedsloven ikke anvendelse, alene fordi der i sagen er helbredsoplysninger.

Når der er flere forløb, hvor det fx er muligt at adskille afgørelsessager fra forløb om den faktiske patientbehandling i det kommunale sundhedsvæsen, vil alene de forløb, der vedrører den egentlige patientbehandling med helbredsoplysninger noteret af sundhedspersoner, være omfattet af sundhedsloven. De øvrige forløb vil ikke være omfattet af sundhedsloven, fordi de enten ikke vedrører "behandling" i sundhedslovens forstand, eller fordi oplysningerne ikke er noteret af en autoriseret sundhedsperson.

Eksempel

Forvaltningsretlige afgørelsessager og andre ydelser tildelt efter reglerne i sundhedsloven er i udgangspunktet ikke omfattet af sundhedsloven. Hvis disse afgørelser er i selvstændige forløb i EOJ-systemerne, er forløbene ikke omfattet af sundhedsloven. Forløb og ydelser, herunder forebyggende ydelser, tildelt efter sociallovgivningen er ikke omfattet af sundhedsloven. Andre afgørelsessager om fx indsigt efter databeskyttelsesretten eller klagesager er heller ikke omfattet af sundhedsloven.

De forløb, som ikke er omfattet af sundhedsloven, kan kommunale medarbejdere slå op i SAPA og se metadata fra, uden at skulle iagttage reglerne i sundhedsloven.

De forvaltningsretlige rammer, som den kommunale medarbejder i øvrigt skal være opmærksom på, er beskrevet i afsnit 4 ovenfor.

6.2 Hvilken ramme sætter sundhedsloven set i lyset af den sociale retssikkerhedslov og forvaltningsretten for forløb i EOJ-systemet, der helt eller delvist udgør en patientjournal?

6.2.1 Hvad er en fortrolig oplysning i sundhedslovens forstand?

Autoriserede sundhedspersoner har en særlig tavshedspligt efter reglerne i sundhedsloven. Den særlige tavshedspligt omfatter oplysninger om en patients private forhold, som den autoriserede sundhedsperson har modtaget som led i patientbehandlingen i sundhedsvæsenet. Hensynet er at beskytte det fortrolige rum mellem sundheds-

personer og patient. Det følger af sundhedsloven, at selve oplysningen om, at en borger har været i kontakt med sundhedsvæsenet, også er fortrolig og dermed omfattet af reglerne om tavshedspligt i sundhedsloven.

I et forløb, der udgør en patientjournal i et EOJ-system, vil metadataene i SAPA implicit indeholde en oplysning om, at borgeren har været i kontakt med det kommunale sundhedsvæsen. Det gælder også, selvom det ikke er muligt at se indholdet af forløbet uden de relevante rettigheder hertil. Oplysningen om kontakt med sundhedsvæsenet er således en fortrolig oplysning omfattet af sundhedslovens regler om tavshedspligt.

Det er ikke alle oplysninger om helbred, der er omfattet af sundhedslovens anvendelsesområde. Det afgørende er, om oplysningen er givet til en autoriseret sundhedsperson som led i behandling. Helbredsoplysninger i andre sager i kommunen er derfor ikke omfattet af sundhedslovens regler om tavshedspligt.

Eksempel

En borger har oplyst til kommunens jobcenter, at han dør med ondt i ryggen og ikke kan varetage bestemte typer arbejdsopgaver. Dette er en følsom oplysning om helbred, men den er ikke omfattet af sundhedsloven, fordi oplysningen ikke er givet til en autoriseret sundhedsperson som led i patientbehandling.

6.2.2 Man kan godt videregive fortrolige oplysninger omfattet af sundhedsloven uden samtykke

Det forhold, at der er metadata med en fortrolig oplysning om, at en borger har haft kontakt med det kommunale sundhedsvæsen i de sager, der er omfattet af sundhedsloven, indebærer ikke i sig selv, at det er i strid med sundhedsloven at indhente eller videregive denne oplysning. Der er således to muligheder for, at informationen alligevel kan blive delt med andre kommunale medarbejdere via metadata i SAPA.

Den første mulighed

Sundhedspersoner har mulighed for at indhente metadata fra SAPA som er nødvendige som led i patientbehandlingen.¹⁵

Det kan fx være sygeplejersker på kommunale plejehjem, på bosteder, på genoptræningssteder mv., som kan få metadata fra SAPA, der er nødvendige som led i patientbehandlingen i det kommunale sundhedsvæsen.

Derudover kan andre faggrupper, der ikke er autoriserede efter sundhedsloven, men hvor det er nødvendigt at tilgå metadata fra SAPA som led i behandlingen og udførelsen af opgaver efter

sundhedsloven, få adgang hertil efter ledelsens godkendelse.¹⁶

Den anden mulighed

Fortrolige oplysninger omfattet af sundhedsloven kan i visse tilfælde videregives til andre formål end behandling, uden at det er i strid med reglen om tavshedspligt i sundhedsloven. Det er således muligt at videregive oplysninger til andre formål, hvis der er et retligt grundlag i særlovgivningen. Det kan fx være den sociale retssikkerhedslovs § 12 c.

Vi har vurderet, om de almindelige regler om sagsoplysning og udveksling af oplysninger i den sociale retssikkerhedslov kan udgøre det retlige grundlag til at indhente metadata ved brug af SAPA. Vurderingen af denne mulighed er dog forbundet med nogen tvivl. Man kan læse mere om den retlige tvivl i Hortens notat om SAPA sendt af KOMBIT til kommunerne den 17. marts 2023.¹⁷

Samlet set finder vi, at mest taler for, at samspillet mellem bestemmelserne skal forstås sådan, at det er muligt i SAPA at tilgå metadata om, at borgeren har haft kontakt med det kommunale sundhedsvæsen (uden at kunne se indholdet). Det betyder, at rettighederne i SAPA skal være begrænsede. Det må ikke være muligt at få data om journalnotater mv. i SAPA, som indeholder oplysninger om borgerens egentlige helbredstilstand, medmindre der er (forsøgt) indhentet et processuelt samtykke i de situationer, hvor det er relevant eller et andet retligt grundlag.

Adgangen til oplysninger forudsætter ligesom ved de andre typer af sager, at der i øvrigt er et arbejdsbetinget behov for at slå sagerne op i SAPA.

Anbefalinger til at overholde rammerne i sundhedsloven

- Overvej om særlige KLE-emner eller sagstyper skal have en særlig rolle- og rettighedsstyring.
- Tag stilling til – og være opmærksom på løbende at følge op på – hvilke kommunale medarbejdere der har rettigheder til hvilke metadata i SAPA om forløb fra det kommunale sundhedsvæsen, samt hvilke breve, sagsnotater mv. der indekseres i SAPA fra EOJ-systemet.
- Overvej måden der oprettes sagsforløb i EOJ-systemerne på, herunder om patientjournaler skal adskilles fra andre forløb med henblik på at lave særlige rolle- og rettigheder for forløb, der er patientjournaler.

7. Sådan vurderer du brugen af SAPA før og under anvendelsen

Nedenfor har vi skrevet de gode hjælpespørgsmål, som den enkelte kommune kan bruge til at sikre, at brugen af SAPA er inden for rammerne af lovgivningen før og under SAPA anvendes.

7.1 Før man anvender SAPA på en ny måde

Spørgsmålene til den ansvarlige kommune:

- Er artikel-30 fortegnelsen opdateret?
- Er der styr på det retlige grundlag efter databeskyttelsesretten?
- Er informationen til borgerne og medarbejderne opdateret?
- Er der foretaget den nødvendige risikovurdering?
- Er der taget stilling til rolle- og rettighedstilbedingen i SAPA forud for, at SAPA tages i brug?
- Er der en procedure for at sikre, at medarbejderne journaliserer på korrekte KLE-emne og evt. efter enkeltsagsprincippet?
- Er der udarbejdet de relevante retningslinjer og procedurer til medarbejderne med henblik på at understøtte forvaltningsrettens og databeskyttelsesrettens rammer?

Spørgsmålene til den enkelte medarbejder:

- Har jeg læst og forstået de interne retningslinjer/procedurer?
- Har jeg sikret mig, at mine rettigheder i SAPA er relevante for mine arbejdsopgaver?

7.2 Under anvendelse af SAPA

Spørgsmålene til den ansvarlige kommune:

- Forstår medarbejderen de retlige rammer for brugen af SAPA, og er det nemt at vide, hvem man skal spørge, hvis man er i tvivl?
- Er der en god grund til (et arbejdsbetinget behov for) at de personer, der har adgang til SAPA skal have det, og er der taget stilling til rolle- og rettighedsstyringen?
- Er der løbende taget stilling til, at medarbejderne kun kan se det, der er nødvendigt for arbejdsopgaverne?

Spørgsmålene til den enkelte medarbejder:

- Har jeg en god grund til at slå borgeren op i SAPA?
- Hvilken situation sidder jeg i lige nu?

A: Jeg er ved at vejlede en borger generelt. Jeg ved, at jeg derfor gerne må bruge SAPA i relevant omfang for at hjælpe borgeren videre.

B: Jeg er ved at træffe en afgørelse i en sag, som kommunen, eller andre end borgeren selv, har startet.

Jeg ved, at jeg derfor gerne må bruge SAPA i relevant omfang for at oplyse sagen.

C: Jeg er ved at træffe afgørelse i en sag, som borgeren selv har startet ved at søge kommunen om hjælp, tilladelse mv.

Jeg har vurderet, hvorfor jeg laver et opslag på en borger i SAPA

Er der et samtykke, en hjemmel eller en tungtvæjende grund til, at jeg bruger SAPA?

D: Jeg er ved at indhente oplysninger om, hvorvidt der er et sagsforløb i det kommunale sundhedsvæsen med karakter af en patientjournal.

Har jeg vurderet, om opslaget sker som led i behandling af patienten?

Har jeg vurderet, om der er en anden god grund, fx en pligt i loven, til at indhente oplysningerne?

1. Se i samme retning også: [Folketingets Ombudsmands nyhed af 20. juni 2022, "It-værktøj til at fremme sagsbehandlingen på beskæftigelsesområdet blev overset"](#), hvor ombudsmanden udtaler, at det er væsentligt at være opmærksom på SAPA Advis.
2. Den almindelige vejledningspligt følger af forvaltningslovens § 7, stk. 1, almindelige retsgrundsætninger og god forvaltningsskik, jf. [Lovbekendtgørelse nr. 433 af forvaltningsloven af 22. april 2014 med senere ændringer](#). Læs mere om den almindelige vejledningspligt i [Folketingets Ombudsmands Myndighedsguide: Overblik 5](#).
3. Den helhedsorienterede vejledningspligt følger af § 5 i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, jf. [Lovbekendtgørelse nr. 265 om retssikkerhed og administration på det sociale område af 25. februar 2022](#).
4. Læs mere om den almindelige sagsoplysning (officialprincippet) i [Folketingets Ombudsmands Myndighedsguide: Overblik 8](#). Se kapitel 3 a i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område for de særlige regler om sagsoplysning på det sociale område (se link ovenfor). Der henvises yderligere til retssikkerhedsvejledningens afsnit III, jf. [Vejledning nr. 9330 af 21. marts 2019 om retssikkerhed og administration på det sociale område](#).
5. Der henvises til forvaltningslovens kapitel 8 om tavshedspligt mv. (se link ovenfor).
6. Den almindelige vejledningspligt følger af forvaltningslovens § 7, stk. 1, almindelige retsgrundsætninger og god forvaltningsskik. Vedrørende den almindelige vejledningspligt, henvises der til Myndighedsguidens overblik 5 (se link ovenfor). Vedrørende den helhedsorienterede vejledningspligt, henvises der til den sociale retssikkerhedslovs § 5 (se link ovenfor). Se også retssikkerhedsvejledningens kapitel 6 (se link ovenfor).
7. Læs mere om den almindelige sagsoplysning (officialprincippet) i [Folketingets Ombudsmands Myndighedsguide: Overblik 8](#). Officialprincippet findes også i § 10 i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (se link ovenfor). Se også retssikkerhedsvejledningens punkt 98-99 (se link ovenfor).
8. Dette følger af forvaltningslovens § 27 (se link ovenfor) og straffelovens §§ 152 ff., jf. [Lovbekendtgørelse nr. 1360 af 28. september 2022, Straffeloven](#).
9. Det følger af forvaltningslovens § 32 (se link ovenfor) og databeskyttelsesforordningens artikel 5, stk. 1, litra c, jf. [Forordning \(EU\) 2016/679 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger](#). For så vidt angår helhedsorienteret vejledning efter § 5 i retssikkerhedsloven, henvises der til tidligere note.
10. Reglerne følger af forvaltningslovens § 29 (se link ovenfor).
11. Se databeskyttelseslovens § 1, stk. 3, hvoraf følger, at anden særlovgivning går forud jf. [Lov nr. 502 af 23. maj 2018 om supplerende bestemmelser til forordning om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger](#). Der henvises yderligere til §§ 6, 7, 8 og 11 i samme lov samt artikel 6 og 9 i databeskyttelsesforordningen (se link ovenfor). Om nationalt råderum inden for databeskyttelsesforordningen, se punkt 3.4. i [Betænkning nr. 1565 om Databeskyttelsesforordningen, Del I, bind 1](#).
12. Se hertil artikel 6, stk. 1, litra c og e, og artikel 9, stk. 2, litra f, i databeskyttelsesforordningen (se link ovenfor) samt til databeskyttelseslovens § 11, stk. 1, om behandling af CPR-numre (se link ovenfor).
13. Se artikel 5 i databeskyttelsesforordningen (se link ovenfor).
14. Se sundhedslovens kapitel 9, jf. [Lovbekendtgørelse nr. 248 af 8. marts 2023, Sundhedsloven](#) samt forarbejderne til sundhedsloven, jf. [Lovforslag nr. 74 af 24. februar 2005 til sundhedsloven](#).
15. Dette følger af sundhedslovens § 42 a, stk. 1 (se link ovenfor).
16. Det følger af sundhedslovens § 42 a, stk. 4 (se link ovenfor). Godkendelsen skal ske på baggrund af en overordnet vurdering af den samlede organisation. Det er væsentligt at være opmærksom på, at bestemmelsen i § 42 a, stk. 4, ikke vil kunne anvendes til at give tilladelse til, at personer, der alene udfører opgaver efter anden lovgivning, fx serviceloven, kan indhente oplysningerne.
17. Tvivlen skyldes, at lovgivningen er ændret flere gange, uden at der er taget højde for netop dette samspil, og det ikke efterfølgende er fastlagt i praksis, hvordan samspillet mellem reglen om videregivelse af fortrolige oplysninger inden for sundhedsloven til andre formål end behandling efter sundhedslovens § 43, stk. 2, nr. 1, sammenholdt med reglerne om indhentelse af fortrolige oplysninger fra autoriserede sundhedspersoner i §§ 11 a til 11 b i den sociale retssikkerhedslov skal forstås.

An aerial, high-angle photograph of a busy city street. The pavement is dark grey and composed of rectangular tiles. Numerous pedestrians are captured in motion, their figures blurred into streaks of color and shape, creating a sense of a fast-paced, crowded environment. The colors of their clothing are varied, including shades of white, grey, blue, and brown. The overall composition is dynamic and emphasizes the constant flow of urban life.

HORTEN

Horten Advokatpartnerselskab

København
Philip Heymans Allé 7
2900 Hellerup

Aarhus
Frederiks Plads 36
8000 Aarhus C