

**2009 4-7****Afgørelse meddelt i en vedhæftet Word-fil**

Ved behandlingen af en klage over to afgørelser fra Ankestyrelsen blev ombudsmanden opmærksom på at afgørelserne var meddelt klageren i Word-filer vedhæftet e-mails. Word-filerne indeholdt en kode der betød at afgørelsernes datering ændrede sig hver gang filerne blev åbnet.

Ankestyrelsen oplyste at det var en fejl at afgørelserne var sendt på den skete måde, og beklagede dette.

Ombudsmanden udtalte at elektronisk meddelelse af en afgørelse må ske ved brug af formater der ikke uden videre (kan) ændres ved blot at åbne filen.

(J.nr. 2009-1196-009).

Jeg modtog den 1. december 2008 pr. e-mail en klage over Ankestyrelsen vedhæftet bl.a. Ankestyrelsens afgørelse af 15. oktober 2008. Senere, den 19. januar 2009, modtog jeg en e-mail fra den samme klager vedhæftet Ankestyrelsens afgørelse af 14. januar 2009 i sagen. Jeg blev i forbindelse med min behandling af sagen opmærksom på at Ankestyrelsens to afgørelser i sagen var sendt elektronisk ved e-mail som vedhæftede Word-filer (filformat: filnavn.doc).

På den baggrund bad jeg i brev af 5. maj 2009 med henvisning til ombudsmandslovens § 17, stk. 1, Ankestyrelsen om en udtalelse, herunder om fremgangsmåden lever op til de autenticitetskrav der må stilles. Jeg henlede Ankestyrelsens opmærksomhed på muligheden for at modtageren af et dokument i Microsoft Word (filformat: filnavn.doc) kan ændre i dokumentets indhold når dokumentet åbnes. Jeg gjorde desuden Ankestyrelsen opmærksom på at Ankestyrelsens afgørelser i Microsoft Word (filformat: filnavn.doc) indeholder en formatering (en kode) som medfører at datoen i dokumentets højre side automatisk ændres til den aktuelle dags dato ved hver ny elektronisk åbning af dokumentet. Da dateringen af brevet således løbende ændres, er det ikke ud fra dokumentet muligt at se hvornår afgørelsen er truffet.

I brev af 1. juli 2009 afgav Ankestyrelsen følgende udtalelse:

25. september 2009

Forvaltningsret

114.5

1146.9

115.3

11.9

” ...

Ankestyrelsen skal indledningsvis bemærke, at vi sædvanligvis ikke sender vores afgørelser elektronisk. Der er dog i øjeblikket et forsøg, hvor to af de kontorer, der behandler principielle sager efter sociallovgivningen m.v. sender afgørelserne elektronisk til kommunerne.

I den konkrete sag fremgik det meget tydeligt at borgeren kun ønskede at modtage e-mails. På den baggrund ville vi gerne yde den service, at sende afgørelsen om at vi ikke kunne behandle sagen, med e-mail. Desværre var vi ved afsendelsen ikke opmærksomme på, at få dette gjort på en måde, så der ikke kunne ændres i afgørelsen. Det beklager vi. Vi er naturligvis opmærksomme på, at det er vigtigt at sikre afgørelsens autenticitet.”

Ombudsmandens udtalelse

”Det fremgår af IT- og Telestyrelsens hjemmeside (se <http://www.itst.dk/it-sikkerhed/ds-484>) at alle dele af staten skal opfylde de basale krav som er indeholdt i den danske standard for informationssikkerhed; DS 484.

I DS 484, Dansk standard for informationssikkerhed, pkt. 10.8.4, står der bl.a.:

’10.8.4 Elektronisk post og dokumentudveksling

Sikringsforanstaltning

Elektroniske meddelelser i form af elektronisk post, dokumentudveksling, fildeling og lignende kommunikationsformer skal beskyttes.

Implementeringsretningslinjer

Følgende sikringsforanstaltninger skal være implementeret:

- a) beskyttelse mod uautoriseret ... ændringer i overensstemmelse med de transmitterede informations klassifikation.’

Et dokument i Microsoft Word (filformat: filnavn.doc) kan uden videre ændres når dokumentet er åbnet, uden at eventuelle ændringer fremtræder som sådanne. Derudover kan dokumenter i Microsoft Word (filformat: filnavn.doc) indeholde en formatering (en kode) som medfører at dele af dokumentets indhold automatisk ændres ved hver ny elektronisk åbning. Dette medfører at modtageren af et dokument i Microsoft Word (filformat: filnavn.doc) ikke har nogen sikkerhed for at dokumentet har det indhold som det fra den oprindelige afsender var tiltænkt.

Et dokument som skal sendes som elektronisk post kan i stedet afsendes som en pdf-fil (filformat: filnavn.pdf), eller det kan konverteres til et billede og sendes i et anerkendt billedfilformat, eksempelvis som en tiff-fil (filformat: filnavn.tiff). Afsendelse af dokumentet i et af disse filformater sikrer at eventuelle formateringer (koder) fjernes, således at dokumentet ikke automatisk ændres ved hver ny åbning. Brugen af et af disse formater forhindrer også at der i øvrigt utilsigtet foretages ændringer i dokumentet.

Også for det tilfælde at nogen måtte ønske at foretage ændringer i et elektronisk modtaget dokument, vil brugen af pdf-filer eller billedfiler være at foretrække, idet ændringer heri ikke kan foretages før der er gjort en aktiv indsats for at gøre dokumentet redigerbart.

Hvilke krav der må stilles for at lægge hindringer i vejen for at der foretages tilsigtede ændringer i et dokument, må vurderes konkret på baggrund af indholdet af dokumentet.

Jeg har derfor ikke taget stilling til om det i alle tilfælde vil være tilstrækkeligt at elektronisk transmitterede dokumenter sendes som pdf-filer eller billedfiler, eller om dokumenter i visse tilfælde kan sendes med en mindre grad af sikkerhed. Jeg har således kun taget stilling til spørgsmålet om hvorvidt afgørelser kan sendes som word-filer.

De krav der må stilles til de originale breve som myndighederne sender til borgerne, må desuden som et minimum opfylde de krav der stilles til de kopier som myndighederne uanset forsendelsesmåden skal opbevare. Jeg kan i den forbindelse henvise til et oversigtsnotat om forvaltningsretlige krav til det offentlige it-løsninger der ligger på min hjemmeside www.ombudsmanden.dk under publikationer. Notatet indeholder under punktet 'Autentiske kopier og bevaring af disse' omtale af tre tidligere ombudsmandsager om spørgsmålet.

Jeg er derfor enig med Ankestyrelsen i at det er beklageligt at Ankestyrelsen ved afsendelsen af de to afgørelser ikke var opmærksom på at sende afgørelserne i et filformat der hindrer utilsigtede og vanskeliggør tilsigtede ændringer i afgørelsernes indhold efter afsendelsen.

Jeg forstår Ankestyrelsen sådan at der er tale om en enkeltstående sag, og jeg går derfor ud fra at Ankestyrelsen generelt er opmærksom på at medarbejderne er instrueret i at breve der sendes elektronisk som vedhæftede filer, skal sendes i et mere sikkert filformat.

Jeg foretager mig på den baggrund ikke mere i sagen.”

I e-mails af 6. oktober 2009 og 9. oktober 2009 rettede henholdsvis Dansk Blindesamfund og Danske Handicaporganisationer henvendelse til ombuds-

manden og oplyste at det kunne give blinde og svagsynede personer problemer hvis de ikke kunne kommunikere med offentlige myndigheder ved brug af wordfiler, fordi de handicapkompenserende programmer – eksempelvis skærmlæseprogrammer – ikke kan læse eksempelvis visse pdf-filer og billedfiler.

Klageren i sagen var ikke synshandicappet, og jeg havde derfor ikke udtalt mig om myndighedernes forpligtelser i forhold til personer med et sådant handicap.

I breve af 12. oktober 2009 og 27. oktober 2009 skrev jeg til henholdsvis Dansk Blindesamfund og Danske Handicaporganisationer bl.a. at kravet om at myndighederne skal sørge for at modtageren af en afgørelse kan tilegne sig indholdet, gælder hvad enten afgørelsen meddeles på papir eller elektronisk. Jeg anførte videre bl.a. følgende:

”Med andre ord skal myndigheder der sender afgørelser elektronisk, sikre sig at parten modtager afgørelsen i et format der sikrer afgørelsens integritet og autenticitet. I de tilfælde hvor parten kun vil kunne tilegne sig afgørelsen i et bestemt filformat, bør myndigheden om muligt meddele afgørelsen i dette format hvis formatet er tilstrækkeligt sikkert. Hvis parten ikke kan tilegne sig afgørelsen i et tilstrækkeligt sikkert format, må myndigheden som en service tillige sende afgørelsen i et format som parten kan tilegne sig – eksempelvis som en wordfil. Men også for personer der ikke kan tilegne sig den autentiske afgørelse, er det væsentligt at være i besiddelse af et eksemplar heraf, eksempelvis for at kunne videresende eller vedlægge en udskrift i forbindelse med indgivelse af en klage.”