Udskriftsdato: 20. december 2025

VEJ nr 9502 af 15/12/2015 (Historisk)

Vejledning om digitaliseringsklar lovgivning - En vejledning om at indtænke digitalisering i lovforslag

Ministerium: Finansministeriet

Journalnummer: Finansmin., Digitaliseringsstyrelsen

Vejledning om digitaliseringsklar lovgivning

- En vejledning om at indtænke digitalisering i lovforslag

Indholdsfortegnelse

1. Indledning
Hvad vil det sige at indtænke digitalisering i lovgivningen?

2. Hvordan tænkes digitalisering ind i udarbejdelsen af udkast til lovforslag
Indledende vurdering – fase 1
Nærmere fastlæggelse af indhold og omfang – fase 2
Yderligere vurdering af lovforslaget – fase 3

3. Sagsgangsoversigt

4. Forvaltningsretlige krav til offentlige digitale løsninger

5. Opsamling

6. Appendiks
Eksempel 1. Genbrug af eksisterende definitioner og data
Eksempel 2. Genbrug af data
Eksempel 3. Hjemmel til digital indberetning
Eksempel 4. Hjemmel til obligatorisk digital selvbetjening
Eksempel 5. Hjemmel til digital kommunikation for virksomheder mv.
Eksempel 6. Genbrug af data

Bilag 1 - Principper for digitaliseringsklar lovgivning

Bilag 2 - Forvaltningsretlige krav til offentlige it-løsninger

1. Indledning

Det fremgår af regeringens fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2011-2015, at digitalisering skal indtænkes mere systematisk i lovgivningsprocessen:

"Lovgivningen skal tilpasses den digitale tidsalder. *Derfor er det vigtigt at føre lovgivningen ajour på relevante områder, så myndighederne ikke forhindres i at udnytte it som et helt naturligt arbejdsredskab i hverdagen, og så der ikke er unødige juridiske hindringer for det tværoffentlige samarbejde. " [Herudover er det vigtigt…] "at tænke mulighederne for digitalisering ind fra starten, når der laves ny lovgivning på et fagområde. "*

At indtænke digital understøttelse i lovgivningsprocessen skal bidrage til at forny den offentlige sektor samt at højne kvaliteten af lovene. Udviklingen i samfundet går i retning af, at en lang række processer, som tidligere var ressourcekrævende, forenkles og løses gennem effektive digitale processer. I mange tilfælde kan digitale løsninger eller ny teknologi levere en mere moderne og effektiv service til gavn for både borgere, virksomheder og myndighederne selv.

Fremtidig kommunikation med det offentlige bør derfor som udgangspunkt foregå digitalt for både borgere og virksomheder. Alle offentlige myndigheder bør gøre lovgivningen mere digitaliseringsklar ved at inddrage viden om disse forhold, hvor det er relevant. Det skal være med til at sikre, at borgere og virksomheder oplever en offentlig sektor, der er professionel og arbejder digitalt sammen. Det er de respektive ministre, der har ansvaret for digitalisering på eget ressort, og – hvor det er relevant – ansvaret for at indtænke digitalisering i områdets politikker, aktiviteter og lovforslag.

Denne vejledning beskriver, hvordan og hvornår digitalisering kan indtænkes i udkast til lovforslag. Derudover indeholder vejledningen en række konkrete eksempler på, hvordan digitalisering på forskellige lovområder er indtænkt i lovforslag.

Vejledningen er særligt møntet på ny lovgivning, men samme overvejelser bør gøre sig gældende, når der udarbejdes ændringsforslag, samt når lovgivning skal udmøntes i bekendtgørelser.

Formålet med vejledningen er, at den myndighed, der udarbejder udkast til lovforslag, som minimum har:
- Vurderet sit udkast til lovforslag i forhold til de fem principper for digitaliseringsklar lovgivning.
- Vurderet indholdet og omfanget af digitalisering i udkastet til lovforslag, hvis dette er relevant.
- Beskrevet konsekvenserne af digitaliseringen i udkast til lovforslag, hvis dette er relevant.
- Beskrevet forholdet til forvaltningsretten i relation til digitalisering af sagsbehandlingen, hvis dette er relevant.

Hvad vil det sige at indtænke digitalisering i lovgivningen?
At tænke digitalisering ind, allerede når udkast til lovforslag udarbejdes, handler om at sikre, at også den digitale vinkel af et lovforslag belyses så grundigt som muligt, så Folketinget under lovbehandlingen får mulighed for at inddrage dette i beslutningsprocessen.

Formålet med at indtænke digitalisering allerede under lovforslagets udarbejdelse er at forhindre, at lovforslag og lovændringer i implementeringsfasen risikerer at medføre, at sagsgange, processer, kommunikation til borgere eller virksomheder m.v. ikke kan understøttes tilstrækkelig effektivt via digitale løsninger.

Tidlig inddragelse af overvejelser om digitalisering kan også bidrage til at sikre, at lovforslaget opfylder sit mål på den mest effektive måde, fordi der kan inddrages viden om bl.a. nuværende og kommende sagsgange, eksisterende data og definitioner, eksisterende relevante it-systemer samt eksisterende fællesoffentlige løsninger og aftaler i udarbejdelsen af lovforslaget (jf. nedenstående principper). Det vil i den forbindelse være relevant at inddrage relevante myndigheder allerede i de tidlige overvejelser om digitalisering.

Hvis digitale muligheder ikke er tænkt ind fra start, kan det medføre unødigt komplekse systemer, dyrere udvikling og vedligehold samt sagsgange, som ikke kan understøttes tilstrækkeligt effektivt.

At indtænke digitalisering betyder ikke nødvendigvis, at ordene ”digitalisering” og ”it” indgår i lovforslagets tekst, fordi lovforslaget eksempelvis indeholder oplagte it-mæssige processer. At indtænke digitalisering kan lige så vel handle om at udfærdige lovgivningen på en sådan måde, at ordlyden og konsekvenserne af loven ikke forhindrer mulighederne for digitalisering nu og i fremtiden. Det handler blandet andet om at formulere sig teknologi- og procesneutralt.

2. Hvordan tænkes digitalisering ind i udarbejdelsen af udkast til lovforslag
I overvejelserne med at indtænke digitalisering i udkast til lovforslag er der søgt inspiration i Finansministeriet m.fl. *Vejledning om konsekvensanalyser*.

Indledende vurdering – fase 1

Den indledende vurdering er en overordnet gennemgang (screening) af et lovforslag med henblik på at identificere, om forslaget kan indeholde digitalisering af nogen art.

Dette gælder naturligvis lovforslag, der indeholder deciderede it-projekter, men også mange andre lovforslag involverer digitalisering på forskellig vis.

Man bør være særligt opmærksom på lovforslag, som berører borgerne direkte. Det kan fx være lovforslag inden for uddannelse, arbejdsmarked, sundhed eller det sociale område, hvor lovforslag ofte indeholder en række sagsgange, der skal it-understøttes med direkte konsekvens for både borgere og de sagsbehandlere, der skal bruge it-systemet.

Som en del af den indledende vurdering kan man gennemgå de fem principper for digitaliseringsklar lovgivning (jf. bilag 1 for en uddybning af principperne). Med de fem principper følger en række hjælpespørgsmål, som kan bruges i udarbejdelsen af udkast til lovforslaget:

Princip 1: Al borger- og virksomhedskommunikation bør være digital, hvis muligt

- Er der den fornødne lovhjemmel til obligatorisk digital kommunikation mellem de offentlige myndigheder, borgere og virksomheder?
- Følger loven samme koncept som øvrig lovgivning, hvor der stilles krav om digital kommunikation, herunder lov om Offentlig Digital Post og de fire bølgelove om obligatorisk digital selvbetjening?
- Er lovhjemlen formuleret således, at den ikke hindrer den fremtidige teknologiske udvikling?
- Hvad skal kommunikeres digitalt? (Eksempelvis ansøgninger, afgørelser mv.)
- Er der en positiv business case ved, at der kommunikeres digitalt?
- Følger en evt. mulighed for fritagelse så vidt muligt de allerede fastlagte bestemmelser om fritagelse og undtagelse i lov om Offentlig Digital Post og de fire bølgelove om obligatorisk digital selvbetjening?

Princip 2: Data bør genbruges på tværs af myndighederne frem for at blive genindsamlet

- Kan data, som det offentlige allerede indsamler – eksempelvis adresse-, person-, virksomheds-, geo- eller boligdata – genanvendes (under hensyntagen til persondataloven), eller skal der indsamles nye data fra borgere eller virksomheder? http://www.digst.dk/Loesninger-og-infrastruktur/Grunddata/Hvad-er-grunddata
- Er det sikret, at der bruges de samme definitioner af data, periodiseringer mv., som eksisterer i offentlige registre, fx de indkomst- og periodiseringsdefinitioner, som anvendes i eIndkomst?

Princip 3: Brug og videreudvikling af fællesoffentlige it-løsninger og standarder

- Anvendes eksisterende fællesoffentlig infrastruktur frem for særskilte egenudviklede løsninger, herunder fx NemID/mobil NemID, Digital Post-løsningen, Nem Log-in, Digital Fuldmagt, NemKonto, eFaktura, NemHandel, eIndkomst mv.?
- Anvendes eksisterende fællesoffentlige processer, herunder processer for partshøring, deling/adgang til store dokumenter, kvittering, advisering, rapportering, tilsyn osv.? Der kan hentes inspiration i den fællesoffentlige Forretningsreferencemodel (FORM)
- Er der i forbindelse med opgavevaretagelsen behov for, at sagsbehandlere logger på forskellige it-systemer? Hvis ja, bør disse it-systemer understøttes af NemID og evt. Nem Log-in.
- Udbetales der penge til borgere, virksomheder eller myndigheder (ikke refusion)? Hvis ja, skal NemKonto anvendes.
- Sendes der breve, meddelelser og lignende til borgere, virksomheder eller myndigheder? Hvis ja, bør Digital Post anvendes som sikker forsendelseskanal
- Anvendes eksisterende geodata? Eksempelvis data fra Danmarks Miljøportal, Plansystem.dk og fotdanmark.dk.

- Anvendes fælles offentlige krav til standarder og it-arkitektur, eksempelvis: http://www.digst.dk/Arkitektur-og-standarder/It-arkitektur

Princip 4: Snyd og fejl bør forhindres

- Lægges der i lovforslaget op til anvendelse af digitale muligheder for at kontrollere, i relevante offentlige registre og inden for persondatalovens rammer, om sagsoplysninger er korrekte forud for eksempelvis udbetaling af offentlige ydelser eller afgørelser?
- Giver lovgivningen mulighed for effektiv it-anvendelse i forbindelse med kontrol?
- Udelukker lovgivningen, at der foretages risikobaseret kontrol eller indhentes oplysninger fra tredjepart, eksempelvis fra PostDanmark, øvrige myndigheder, forsyningsselskaber mv.?

Princip 5: Automatisering af sagsbehandlingen hvor det er muligt

- Er mulighederne for, at (dele af) lovgivningen kan tilrettelægges således, at skøn og subjektive vurderinger minimeres, afsøgt?
- Er mulighederne for at indrette reglerne med henblik på automatiserede sagsgange afsøgt?
- Ved ændringer af eksisterende regler – i hvilken grad vurderes de nye regler at muliggøre øget automatisering (i forhold til de gamle)? Ved helt nye regler/ydelser – i hvor høj grad vurderes reglerne at muliggøre automatiseret sagsbehandling?

Hvis et eller flere af spørgsmålene leder frem til, at lovforslaget indeholder områder, som er digitale, eller som skal digitaliseres, er det relevant at gå videre til de næste faser, som uddyber graden af digitalisering. Der skal også gås videre til de næste faser, hvis lovforslaget bevidst er skrevet, så det ikke forhindrer digitalisering.

Nærmere fastlæggelse af indhold og omfang – fase 2

I den nærmere fastlæggelse af indhold og omfang indkredses graden af digitalisering, og det skal så vidt muligt konkretiseres, hvem (borgere, virksomheder m.fl.) der påvirkes af forslaget og hvordan. Eksempelvis kan det konkretiseres, om lovforslaget påvirker alle borgere og/eller virksomheder eller kun udvalgte grupper.

Det kan fx være relevant at få uddybet de ovenstående hjælpespørgsmål, således at det eksempelvis uddybes, hvilke begreber eller data der skal anvendes i hvilken sammenhæng, eller hvordan sagsgange skal tilrettelægges og med hvilken it-understøttelse. Hvis lovgivningen lægger op til obligatorisk brug af digital kommunikation (som første princip lægger op til), skal det bl.a. uddybes for hvilke målgrupper, det gælder.

Yderligere vurdering af lovforslaget – fase 3

Med henblik på en yderligere vurdering kan det være relevant at uddybe fakta i lovforslaget, herunder omkostninger til it-systemer/sagsbehandlingssystemer. Her kan det være hensigtsmæssigt at indsamle viden fra eksterne parter, herunder sagsbehandlere i den administrerende myndighed og it-leverandører.

Det bør herunder via dialog med de relevante myndigheder, herunder de myndigheder som lovforslaget regulerer, søges afklaret, hvilke konsekvenser et lovforslag vil have for de allerede eksisterende it-løsninger, eventuelt om det forudsætter, at de relevante myndigheder anskaffer nye løsninger. Herudover kan myndigheders eventuelle allerede gjorte erfaringer med – eller overvejelser om – digitalisering inddrages tidligt i processen.

Er der tale om ændringer til eksisterende løsninger, bør der ved fastsættelsen af ikrafttrædelsesdato tages højde for den tid, det vil tage at implementere forslaget i disse løsninger. Dette må vurderes konkret, men som udgangspunkt bør der være mindst seks måneder fra lovens vedtagelse, idet processen forudsætter

en fase, hvor den relevante myndighed først "oversætter" loven til it-behov, dernæst en fase, hvor it-leverandøren foretager den nødvendige videreudvikling, og dernæst en fase, hvor ændringer testes, og endelig en fase til fejlretning på baggrund af tests.

Er der tale om behov for nyanskaffelse, vil en sådan oftest kræve udbud, og der bør ved fastsættelsen af ikrafttrædelsesdato tages højde for den tid, det normalt vil tage at gennemføre et it-udbud.

Desuden bør man være opmærksom på, at mange it-systemer er afhængige af hinanden, men er reguleret af forskellig lovgivning. Man skal derfor være opmærksom på, at hvis man digitaliserer en lov og dermed udarbejder et eller flere systemer, kan det påvirke de systemer, som spiller samme med disse.

Der kan være en selvstændig grund til at ønske at digitalisere ud fra et økonomisk perspektiv. Flere beregninger viser, at der kan være en særdeles god business case i at gå fra manuelle til digitale processer. Eksempelvis vil det kunne give en besparelse på ca. 60 kr. pr. henvendelse, hvis man flytter en personlig henvendelse til en middelgod digital selvbetjeningsløsning. Og hvis man går fra en dårlig, forældet digital løsning til en moderne, hurtig og velfungerende digital løsning, kan man opnå en besparelse på ca. 90 kr. Der er med andre ord god økonomisk fornuft i at overveje digitale løsninger. Denne økonomiske besparelse skal beskrives i udkastet til lovforslag.

På denne baggrund skal det opridses, hvilken betydning digitalisering samlet set har for lovforslaget, og hvorvidt der er behov for at justere forslaget som følge heraf. Endelig skal de eventuelle væsentlige positive eller negative konsekvenser beskrives i lovforslagets bemærkninger.

Det kan også være relevant at beskrive, hvilke konsekvenser anden lovgivning har for digitalisering, herunder persondataloven, hvis lovudkastet lægger op til samkøring af registre eller kontrolindsatser.

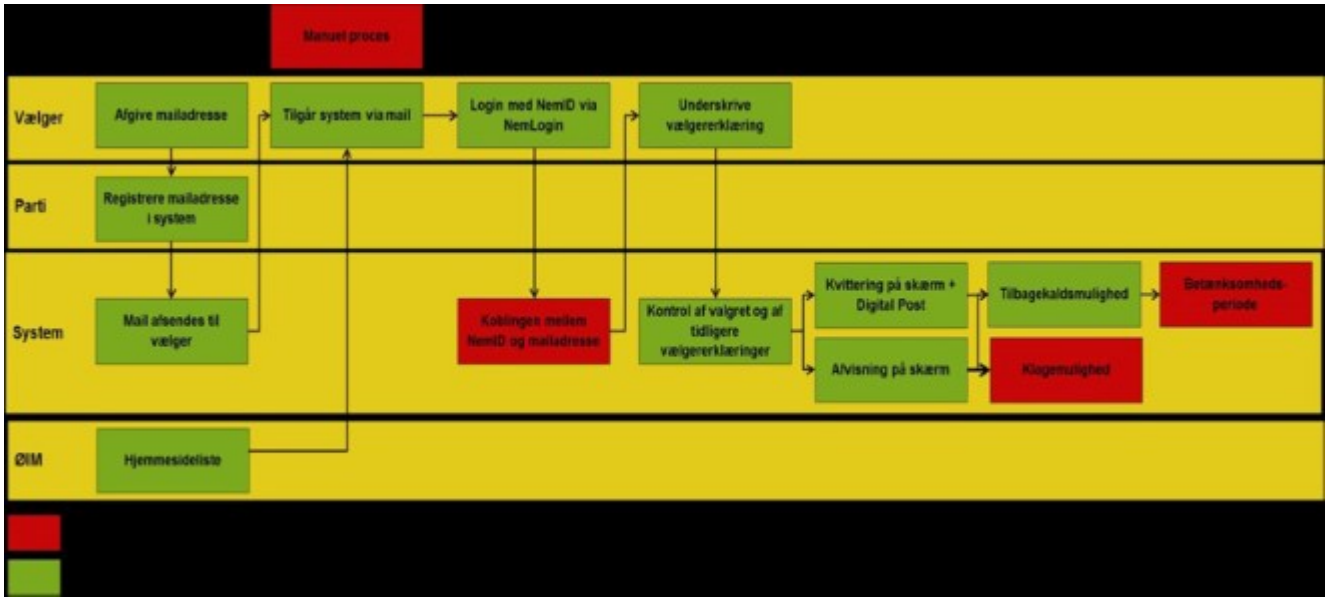
Når overvejelserne vedrørende digitalisering er foretaget, skrives lovforslagets konsekvenser for digitalisering ind i selve lovforslaget i sit eget afsnit under lovforslagets almindelige bemærkninger før de faste punkter i bemærkningerne. Der er ikke bestemte formkrav til beskrivelsen, men den bør afspejle konsekvenserne så godt som muligt i omfang, varighed mv.

3. Sagsgangsoversigt

Det kan være vanskeligt at afgøre, om digitalisering er relevant for et lovforslag. Hvis et lovforslag indeholder mange eller komplekse sagsgange eller arbejdsflows, kan det derfor være en fordel at udarbejde en sagsgangsoversigt over udvalgte sagsgange eller flows i lovforslaget.

Dette vil være med til at synliggøre sammenhænge og eventuelle uhensigtsmæssigheder i sagsflowet samt hvor det kunne være relevant at indarbejde digitale sagsgange.

En sagsgangsoversigt kan udarbejdes på mange måder, men nedenfor følger et eksempel baseret på Økonomi- og Indenrigsministeriets udkast til lov om ændring af lov om valg til Folketinget og lov om valg af danske medlemmer til Europa-Parlamentet (Ændring af proceduren for indsamling af vælgererklæringer). http://www.ft.dk/samling/20131/lovforslag/L124/baggrund.htm.



Med udgangspunkt i det konkrete lovforslag og de deraf følgende processer tegnes i første omgang de grønne bokse, som viser aktiviteterne i flowet fra start til slut i den lovbestemte sagsgang.

Herefter vurderes, hvilke sagsgange der giver udfordringer i forhold til at kunne digitalisere processen. Disse markeres med rødt. I det ovenstående eksempel er de røde markeringer udtryk for de områder, hvor der i lovforslaget var nogle særlige udfordringer, der skulle undersøges nærmere/løses. Som fx, at det ikke er muligt at lave en kobling mellem NemID og mailadresse. Derfor skulle der findes en anden løsning på sikker identifikation af vælgeren.

Man kan også i sin sagsgangsoversigt vælge at markere med rødt de steder, hvor man med fordel kan gå fra manuelle til digitale og eventuelt helt automatiserede processer.

På baggrund af dette kan udkast til lovforslag udbygges med de ønskede deltaljer om, hvordan udvalgte sagsgange kan/skal tilrettelægges for at sikre, at de er digitaliseringsklare.

4. Forvaltningsretlige krav til offentlige digitale løsninger

Det skal bemærkes, at det ved indførelsen af digitale løsninger i det offentlige er vigtigt, at man er særlig opmærksom på, at de pågældende løsninger overholder relevante forvaltningsretlige krav. De forvaltningsretlige krav og principper gælder således, uanset om forvaltningen varetages manuelt eller digitalt eksempelvis ved obligatoriske digitale selvbetjeningsløsninger.

Det indebærer bl.a., at de almindelige sagsbehandlingsregler herunder regler om vejledning, partsrepræsentation og partshøring mv. skal indtænkes i alle stadier af processen, det være sig i lovgivningsprocessen såvel som ved planlægningen og systemudviklingen af den digitale løsning.

Som inspiration til hvordan forvaltningsretten bedre indtænkes i digitaliseringsprocessen har Justitsministeriet udarbejdet et notat om forvaltningsretlige krav til offentlige it-løsninger jf. bilag 2.

5. Opsamling

Formålet med denne vejledning er som nævnt, at den myndighed, der udarbejder udkast til lovforslag, som minimum har:

- Vurderet sit udkast til lovforslag i forhold til de fem principper for digitaliseringsklar lovgivning.
- Vurderet indholdet og omfanget af digitalisering i udkastet til lovforslag, hvis dette er relevant.
- Beskrevet konsekvenserne af digitaliseringen i udkast til lovforslag, hvis dette er relevant

– Beskrevet forholdet til forvaltningsretten i relation til digitalisering af sagsbehandlingen, hvis dette er relevant.

6. Appendiks

Eksempler på, hvordan digitalisering kan indtænkes i lovforslag
Til inspiration vises herunder seks eksempler på, hvordan digitalisering på en hensigtsmæssig måde er blevet indtænkt i lovgivningen. Der er foretaget redaktionelle understregninger for at fremhæve relevante tekstdele.

Eksempel 1. Genbrug af eksisterende definitioner og data
Udkast til lovforslag vedrørende supplerende børnetilskud til uddannelsessøgende i praktik- og elevperioder.

Eksemplet viser, at genbrug af eksisterende begreber er indtænkt i lovforslaget – her omtalt i de almindelige bemærkninger:

”Det foreslås, at supplerende børnetilskud indtægtsreguleres på baggrund af ansøgerens individuelle, skattepligtige indkomst. Det foreslås at tage udgangspunkt i samme indkomstbegreb, som finder anvendelse ved beregning af andre indtægtsregulerede sociale kontantydelser (fx boligstøtte, social pension og økonomisk fripladstilskud til daginstitutioner mv.). ”

Eksempel 2. Genbrug af data
Lovforslag L 53 Reform af førtidspension og fleksjob, herunder indførelse af ressourceforløb, rehabiliteringsteam, fleksløntilskud m.v.

Eksemplet viser mulighed for at fastsætte nærmere regler om beregningen af fleksløntilskuddet blandet andet på baggrund af oplysningerne fra indkomstregisteret. Her er altså sikret hjemmel til at data kan genbruges.

For nærmere information se:
1. Se pkt. 2.2.3.2 Udbetaling af fleksløntilskuddet
”Udbetalingen sker bagud i den følgende måned på baggrund af oplysninger fra indkomstregistret samt eventuelle andre økonomiske oplysninger, som skal indgå i beregningen af fleksløntilskuddet. ”
2. Se pkt. 2.2.5 Ledighedsydelse - om beregning af ledighedsydelsen
3. Se pkt. 2.5 Beregning af fleksydelse på grundlag af oplysninger fra indkomstregistret
4. Se pkt. 2.6 Tilvejebringelse af datagrundlag

Se lovforslaget her:
(http://www.ft.dk/samling/20121/lovforslag/L53/index.htm)

Eksempel 3. Hjemmel til digital indberetning
Forslag til lov om ændring af skattekontrolloven og lov om opkrævning af skatter og afgifter m.v. (Digitalisering af regnskabsoplysninger, ophævelse af virksomheders underretningspligt og afskaffelse af kildeskattebøderne).

Eksemplet viser, hvordan der er sikret hjemmel til digital indberetning af selvangivelse for virksomheder, samt hvilke overvejelser der er gjort vedrørende de administrative konsekvenser.

”Almindelige bemærkninger
For det første går forslaget ud på at skabe de rette rammer for en ordning, hvor virksomhedernes afgivelse af regnskabsoplysninger og skattemyndighedernes udvælgelse til ligning i størst muligt omfang sker digitalt. Forslaget skal ses i lyset af regeringens ønske om at effektivisere ligningsarbejdet og at lette virksomhedernes arbejde med at indgive oplysninger til skattemyndighederne.
(…)
Det er i dag muligt for selvstændigt erhvervsdrivende at indgive deres selvangivelse digitalt via Internettet (TastSelv), men mindre end 10 % benytter sig af denne mulighed. En væsentlig barriere herfor er de papirbilag, som efter de gældende regler skal vedlægges selvangivelsen.
(…)
Forslaget giver virksomhederne mulighed for at opnå lettelser i arbejdet med at indsende selvangivelse og regnskabsmateriale til skattemyndighederne. Det sker ved at etablere mulighed for, at data til skattemyndighederne i videre omfang kan indsendes digitalt.
(…)
For at ordningen skal være velfungerende, er det vigtigt, at det nødvendige datagrundlag er til stede, og at dataene fra virksomhederne kan indgives digitalt. Det forudsætter, at der forinden etableres mulighed for digital indgivelse af selvangivelse for alle virksomheder. Den mulighed eksisterer ikke i dag for selskaber m.v. Det er vurderingen, at papirbilagene er en væsentlig barriere for digital indgivelse af selvangivelsen, og at virksomhederne vil se digitaliseringsmuligheden som en forenkling, som kan lette deres arbejde i forbindelse med indsendelse af selvangivelse og regnskab.
Hvis alle data indsendes digitalt, og virksomhederne ikke som en del af deres selvangivelse skal udfylde og indsende papirbilag, giver det mere ideelle rammer for løsning af ligningsopgaven. Organisatorisk bliver det også nemmere at samle eller flytte ligningen af virksomheder med ensartede forhold til bestemte enheder.
(…)”

Eksempel 4. Hjemmel til obligatorisk digital selvbetjening
Bølge 2 om obligatorisk digital selvbetjening, lov nr. 622 af 12. juni 2013 om ændring af forskellige lovbestemmelser om ansøgninger, anmeldelser, anmodninger, meddelelser og erklæringer til offentlige myndigheder (Overgang til obligatorisk digital selvbetjening for borgere for så vidt angår ansøgning om økonomisk fripladstilskud, meddelelse om valg af læge, ansøgning om navngivning og navneændring, indgivelse af erklæring om faderskab, anmeldelse af cykeltyveri m.v.).

Eksemplet viser, hvordan der er sikret hjemmel til obligatorisk digital selvbetjening, samt hvilke overvejelser der er gjort omkring mulighed for undtagelse. Det skal i den forbindelse bemærkes, at reglerne for fritagelse for Digital Post er anderledes end for undtagelse fra obligatorisk digital selvbetjening:

§ 9, nr. 1:

”1. Efter § 58 c indsættes i *kapitel 5 a:*

»**§ 58 d.** Ansøgning om prøvelse af ægteskabsbetingelserne skal indgives til den myndighed, som efter § 13, stk. 1, skal prøve ægteskabsbetingelserne, ved anvendelse af den digitale løsning, som myndigheden stiller til rådighed (digital selvbetjening). Ansøgninger, der ikke indgives ved digital selvbetjening, afvises af myndigheden, jf. dog stk. 2 og 3.

Stk. 2. Hvis der foreligger særlige forhold, der gør, at borgeren ikke må forventes at kunne anvende digital selvbetjening, skal myndigheden tilbyde, at ansøgningen kan indgives på anden måde end ved digital selvbetjening efter stk. 1.

Myndigheden bestemmer, hvordan en ansøgning omfattet af 1. pkt. skal indgives, herunder om den skal indgives mundtligt eller skriftligt.

Stk. 3. Myndigheden kan helt ekstraordinært ud over de i stk. 2 nævnte tilfælde undlade at afvise en ansøgning, der ikke er indgivet ved digital selvbetjening, hvis der ud fra en samlet økonomisk vurdering er klare fordele for myndigheden ved at modtage ansøgningen på anden måde end digitalt.

Stk. 4. En digital ansøgning anses for at være kommet frem, når den er tilgængelig for myndigheden.«"

Almindelige bemærkninger vedrørende ansøgning om prøvelse af ægteskabsbetingelserne:"(...)
Det foreslås, at ansøgning om prøvelse af ægteskabsbetingelserne fremover skal indgives digitalt ved anvendelse af den digitale ansøgningsløsning, som den pågældende kommune stiller til rådighed (digital selvbetjening).

Den foreslåede ændring betyder, at en ansøgning om prøvelse af ægteskabsbetingelserne, der ikke er indgivet ved anvendelse af den digitale selvbetjeningsløsning, som kommunen stiller til rådighed, afvises af kommunen. Hvis der foreligger særlige forhold, vil kommunalbestyrelsen acceptere, at en ansøgning indgives på en anden måde end digitalt. Foreligger der særlige forhold, er ansøgeren således fritaget for kravet om digital ansøgning. Kommunen kan endvidere helt ekstraordinært undlade at afvise en ansøgning, der ikke er indgivet ved digital selvbetjening, hvis der ud fra en samlet økonomisk vurdering er klare økonomiske fordele for kommunen ved at modtage ansøgningen på anden måde end digitalt.

(…)"

Generelt om lovmodellen for obligatorisk digital selvbetjening - Uddrag fra de almindelige bemærkninger:

"4. Lovforslagets hovedindhold

4.1 Lovforslagets udformning

For at kunne pålægge borgerne pligt til at anvende digitale selvbetjeningsløsninger ved ansøgninger, anmeldelser, indberetninger mv. til det offentlige, skal dette være hjemlet i lov.

Lovforslaget lægger sig op ad det koncept og den fremgangsmåde, der blev vedtaget med lov nr. 558 af 18. juni 2012 om overgang til obligatorisk digital selvbetjening for borgere (første bølge).

Det foreslås, at det (…) fastsættes, at det som altovervejende hovedregel bliver obligatorisk at benytte de digitale selvbetjeningsløsninger på de udvalgte områder. Konsekvensen af, at en ansøgning, anmeldelse eller indberetning mv. ikke indgives digitalt, er, at den offentlige myndighed vil afvise ansøgningen, anmeldelsen, indberetningen mv. efter behørig vejledning, jf. ovenfor i afsnit 3.1 *Grundlæggende forvaltningsretlige principper.* Det foreslås, at det fastsættes direkte i lovene, at hvor særlige forhold gør sig gældende, vil borgeren dog kunne ansøge, anmelde, indberette mv. på anden vis, jf. nedenfor i afsnit 4.2.3 *Særlige forhold.* Samtidig foreslås det, at det er den offentlige myndighed, herunder kommunen, der beslutter, hvilken alternativ kommunikationskanal en borger, der ikke ansøger digitalt, vil skulle anvende.

Det foreslås tillige, som det kendes fra lov nr. 558 af 18. juni 2012 om overgang til obligatorisk digital selvbetjening for borgere (første bølge), at det tydeliggøres i loven, at den offentlige myndighed helt ekstraordinært kan vælge at acceptere en ikke-digital ansøgning, hvis der ud fra en samlet økonomisk vurdering er klare fordele ved at modtage ansøgningen på anden måde end digitalt. Endvidere foreslås det som noget nyt på tre konkrete områder at give mulighed for også at acceptere en ikke-digital ansøgning, hvis det efter sagens karakter er hensigtsmæssigt at modtage anmeldelsen på anden måde end digitalt, jf. nedenfor under afsnit 4.2.4 *Ekstraordinære situationer.*

4.2.2 Hjælp og vejledning
Det skal sikres, at der er den tilstrækkelige hjælp til de borgere, som ikke kan eller har svært ved at bruge de digitale kanaler. Borgere, som er forhindrede i at kommunikere digitalt med det offentlige, skal fortsat have mulighed for at foretage ansøgninger, anmeldelser, indberetninger mv. på anden vis, jf. nedenfor under afsnit 4.2.3 *Særlige forhold.*

(…)

4.2.3 Særlige forhold
(…)
For dem, som ikke kan bruge de digitale løsninger, vil det også i fremtiden være muligt at få betjening på anden vis og om nødvendigt få mulighed for at ansøge, anmelde, indberette mv. på en anden måde end digitalt.
(…)

Muligheden for at ansøge, anmelde, indberette mv. på en anden måde end ved digital selvbetjening skal imødekomme borgere med særlige behov. Der kan for eksempel være tale om borgere med særlige handikap, såvel kognitiv som fysisk funktionsnedsættelse og demens.

Borgere med særlige behov kan for eksempel også være borgere, der mangler digitale kompetencer, visse socialt udsatte borgere, borgere med psykiske lidelser, hjemløse, borgere med sprogvanskeligheder mv. Der foreligger særlige forhold for disse borgere, hvis hjælp eller medbetjening fra den offentlige myndigheds side konkret vurderes ikke at være en egnet løsning til at muliggøre digital ansøgning, anmeldelse eller indberetning mv. I visse tilfælde vil den offentlige myndighed umiddelbart kunne vurdere, at borgerne ikke vil kunne ansøge digitalt, uden at myndigheden først har forsøgt medbetjening. ”

Eksempel 5. Hjemmel til digital kommunikation for virksomheder mv.
Lovforslag L 124 Digital kommunikation om tilskudsordninger m.v.

Eksemplet viser, at kommunikationen mellem kommuner, arbejdsgivere og selvstændigt erhvervsdrivende om tilskudsordninger mv. efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats kan ske digitalt. Med lovforslaget indføres hjemmel til, at beskæftigelsesministeren administrativt kan fastsætte regler om at anvende digital kommunikation mellem kommuner, arbejdsgivere og selvstændigt erhvervsdrivende om tilskud mv. Se lovforslaget her:

(http://www.ft.dk/samling/20121/lovforslag/L124/index.htm)

Eksempel 6. Genbrug af data

Lovforslag L 194. Forslag til lov om barselsudligning for selvstændigt erhvervsdrivende.

Eksemplet omhandler bl.a. genbrug af data som grundlaget for administrationen, som således kan ske automatisk. Administrationen af barselsudligningen fra selvstændige indebærer et meget tæt samspil med Udbetaling Danmark. Det skyldes, at den selvstændigt erhvervsdrivende skal anmode Udbetaling Danmark om barselsdagpenge, og at Udbetaling Danmark i den forbindelse modtager de nødvendige oplysninger. Samme oplysninger lægges til grund, når der udbetales kompensation fra barselsudligningsordningen. Ved anmodning afgives blandt andet oplysninger om omfanget af arbejdet i virksomheden og angivelse af barselsperioden. Se lovforslaget her:

(http://www.ft.dk/samling/20121/lovforslag/L194/index.htm)

Finansministeriet, den 15. december 2015

Bilag 1

Principper for digitaliseringsklar lovgivning

De oplistede principper nedenfor er tænkt som et hjælperedskab til at systematisere de relevante myndigheders arbejde med at overveje, hvordan en digital understøttelse af administrationen af lovgivningen kan skrives ind i nye love samt i ændringer af eksisterende love.

I nedenstående skema uddybes formålet med de enkelte principper. Herudover er opstillet en række hjælpespørgsmål, som myndigheden kan tage stilling til for at sikre, at denne kommer hele vejen rundt om emnet.

Princip	Formål med princippet	Hjælpespørgsmål
1. Al borger- og virksomheds-kommunikation bør være digital	Formålet med dette princip er at sikre, at myndighederne afdækker, at der ikke er nuværende eller fremtidige lovmæssige hindringer for, at der kan stilles krav om digital kommunikation, og at disse krav giver borgere og virksomheder ensartede rettigheder og pligter på tværs af forskellige lovområder. Dette vil sikre, at det kun i begrænset omfang bliver nødvendigt at lave lovændringer vedrørende digitalisering som følge af nuværende og fremtidige krav til obligatorisk digital kommunikation. Myndigheden skal overveje undtagelsesmuligheder i forhold til digital kommunikation for borgere med særlige behov.	Er der den fornødne lovhjemmel til obligatorisk digital kommunikation mellem de offentlige myndigheder, borgere og virksomheder? Følger loven samme koncept som øvrig lovgivning, hvor der stilles krav om digital kommunikation, herunder lov om Offentlig Digital Post og de fire bølgelove om obligatorisk digital selvbetjening? Er lovhjemlen formuleret således, at den ikke hindrer den fremtidige teknologiske udvikling? Hvad skal kommunikeres digitalt? (Eksempelvis ansøgninger, afgørelser mv.) Er der en positiv business case ved, at der kommunikeres digitalt? Det bør sikres, at en evt. mulighed for fritagelse så vidt muligt følger de allerede fastlagte bestemmelser om fritagelse og undtagelse i lov om Offentlig Digital Post og de fire bølgelove om obligatorisk digital selvbetjening?

2. Data bør genbruges på tværs af myndighederne frem for at blive genindsamlet	Formålet med dette princip er at undgå at opbygge nye, parallelle databaser, registre og lignende, hvis der allerede findes relevante databaser mv., som kan tilgås. Bruges de samme definitioner og snitflader, er der større sandsynlighed for, at data kan genbruges. Dette vil sikre, at den offentlige sektors data på sigt i højere grad opdateres ét sted og anvendes af alle. Hermed kan der opnås mere effektive sagsgange og mindre bøvl for borgere og virksomheder, da data, som borgere, virksomheder og myndigheder én gang har indberettet, ikke skal genindberettes og genindtastes i sagen, førend de kan behandles i andet regi. Det bemærkes, at samkøring af registre bør bero på en konkret vurdering af, om der foreligger et sagligt og proportionalt formål, jf. persondatadirektivet (direktiv 95/46/EF). For så vidt angår samkøring af oplysninger i kontroløjemed, kræves klar lovhjemmel.	Kan data, som det offentlige allerede kender – eksempelvis adresse-, person-, virksomheds, geo- eller boligdata - genanvendes, eller skal der indsamles nye data fra borgere eller virksomheder? Er det sikret, at der bruges de samme definitioner af data, periodiseringer mv., som eksisterer i offentlige registre, fx de indkomst- og periodiseringsdefinitioner, som anvendes i eIndkomst?
3. Brug og videreudvikling af fælles offentlige it-løsninger og standarder	Formålet med dette princip er, at myndighederne bliver opmærksomme på at undgå at udvikle nye it-løsninger, hvis de eksisterende kan bruges til formålet. Dette mindsker behovet for udvikling, vedligehold og drift af nye it-systemer og er derved både ressource- og tidsbesparende. Derudover bør der anvendes fælles offentlige standarder, så systemerne kan tale sammen.	Anvendes eksisterende fællesoffentlig infrastruktur frem for særskilte egenudviklede løsninger, herunder fx NemID/mobil NemID, Digital Post-løsningen, Nem Log-in, Digital Fuldmagt, NemKonto, eFaktura, NemHandel, eIndkomst mv.? Anvendes eksisterende fællesoffentlige processer, herunder processer for partshøring, deling/adgang til store dokumenter, kvittering, advisering, rap-

	It-indgangen til det offentlige vil herudover opleves nemmere for borgeren, da der er færre forskellige systemer, vedkommende skal sætte sig ind i.	portering, tilsyn osv.? Der kan hentes inspiration i den fællesoffentlige Forretningsreferencemodel (FORM). Er der i forbindelse med opgavevaretagelsen behov for, at sagsbehandlere logger på forskellige it-systemer? Hvis ja, bør disse it-systemer understøttes af NemID og evt. Nem Log-in. Udbetales der penge til borgere, virksomheder eller myndigheder (ikke refusion)? Hvis ja, skal NemKonto anvendes. Sendes der breve, meddelelser og lignende til borgere, virksomheder eller myndigheder? Hvis ja, bør Digital Post anvendes som sikker forsendelseskanal. Anvendes eksisterende geodata? Eksempelvis data fra Danmarks Miljøportal, Plansystem.dk og fotdanmark.dk. Anvendes fælles offentlige krav til standarder og it-arkitektur, eksempelvis: http://www.digst.dk/Arkitektur-og-standarder/It-arkitektur
4. Snyd og fejludbetalinger skal forhindres, før udbetalingen sker	Formålet med dette princip er, at myndighederne overvejer muligheden for at mindske forekomsten af socialt snyd og fejludbetalinger. Socialt snyd og fejludbetalinger i forbindelse med håndtering af sociale ydelser, fradrag og forskellige tilskudsordninger mv. udgør en stor kilde til omkostninger – både i form af øgede ydelsesbeta-	Anvendes digitale muligheder for at kontrollere i relevante offentlige registre, om sagsoplysninger er korrekte forud for udbetaling af offentlige ydelser? Giver lovgivningen mulighed for effektiv it- anvendelse i forbindelse med kontrol? Udelukker lovgivningen, at der foretages risikobaseret kontrol

	linger, fradrag mv. og i forbindelse med administrationsopgaverne forbundet med fejlhåndtering og kontrol. Myndighederne bør derfor i forbindelse med udarbejdelse af lovgivningen indtænke muligheder for at undgå fejludbetalinger og socialt snyd ved forudgående kontrolmekanismer. Denne type foranstaltninger kan eksempelvis være at sikre, at der i lovgivningen anvendes begreber og definitioner, der muliggør, at der forud for en ydelsesudbetaling kan laves et automatisk krydstjek af alder med CPR-registret i sager, hvor alder er udslagsgivende for udbetaling af en bestemt ydelse. Det bemærkes, at samkøring af registre bør bero på en konkret vurdering af, om der foreligger et sagligt og proportionalt formål, jf. persondatadirektivet (direktiv 95/46/EF). For så vidt angår samkøring af oplysninger i kontroløjemed, kræves klar lovhjemmel. Et yderligere eksempel kan være, at der er mulighed for at anvende digitale muligheder til at sikre en løbende kontrol med eIndkomst i sager, hvor den løbende udbetaling er afhængig af borgerens indkomst.	eller indhentes oplysninger fra tredjepart, eksempelvis fra Post-Danmark, øvrige myndigheder, forsyningsselskaber m.v.?
5. Automatisering af sagsbehandlingen	Formålet med dette princip er at sikre, at myndighederne overvejer, om dele af lovgivningen kan tilrettelægges således, at skøn og subjektive vurderinger minimeres med henblik på, at udvalgte sagsgange kan automatiseres på baggrund af objektive kriterier.	Er mulighederne for at (dele af) lovgivningen kan tilrettelægges således, at skøn og subjektive vurderinger minimeres, afsøgt? Er mulighederne for at indrette reglerne med henblik på automatiserede sagsgange afsøgt?

		Ved ændringer af eksisterende regler – i hvilken grad vurderes de nye regler at muliggøre øget automatisering (i forhold til de gamle)? Ved helt nye regler/ydelser – i hvor høj grad vurderes reglerne at muliggøre automatiseret sags-behandling?

Bilag 2

Notat om forvaltningsretlige krav til det offentliges it-løsninger

1. Indledning

I forbindelse med offentlige it-projekter, hvor dele eller hele sagsbehandlingen på et område digitaliseres, skal grundlæggende forvaltningsretlige regler og principper overholdes.

De grundlæggende forvaltningsretlige regler og principper er teknologineutrale og gælder således, uanset om sagsbehandlingen foregår manuelt eller digitalt (eksempelvis ved digitale selvbetjeningsløsninger).

I praksis har det imidlertid vist sig, at der er fare for, at grundlæggende forvaltningsretlige regler og principper glemmes ved indførelsen af nye it-løsninger.

Folketingets Ombudsmand har således fundet anledning til at gøre Finansministeriet og Justitsministeriet opmærksom på, at ombudsmanden har konstateret, at der er et generelt problem på dette område, som bør adresseres.

Det er naturligvis i sig selv et alvorligt problem, hvis de retssikkerhedsmæssige garantier for borgerne, som de forvaltningsretlige regler og principper indeholder, ikke overholdes af myndigheder. Folketingets Ombudmand peger samtidig på, at hvis ikke forvaltningsretlige regler og principper indtænkes allerede ved udviklingen af offentlige digitale løsninger, vil det erfaringsmæssigt være dyrt og vanskeligt efterfølgende at rette op på det.

Justitsministeriet har på den anførte baggrund udarbejdet denne notits om forvaltningsretlige krav til offentlige it-løsninger. Vejledningen har til formål at tjene som en inspiration til, hvilke forvaltningsretlige problemstillinger der kan være grund til at være opmærksom på ved indførelsen af digital sagsbehandling. Notitsen tilsigter ikke at være udtømmende.

For yderligere inspiration kan henvises til Folketingets Ombudsmands notat om forvaltningsretlige krav til det offentliges it-løsninger, som løbende opdateres.

2. Planlægning, udvikling og eventuel lovgivning.

Indførelsen af digital sagsbehandling på et område indeholder flere stadier. Ud over planlægningen af systemets indhold og funktioner samt selve systemudviklingen skal der eventuelt foretages lovændringer for at understøtte digitaliseringen.

For at udvikle en it-løsning, som understøtter de forvaltningsretlige krav og kravene i anden relevant lovgivning, er det afgørende, at man fra starten skaber sig et meget præcist overblik over de regler og processer, som et digitalt sagsbehandlingssystem skal understøtte. Man må således gøre sig klart, hvilke formelle og materielle regler der gælder for behandlingen af de pågældende sager, og være meget omhyggelig med at sikre, at systemet udformes, så disse regler kan overholdes i alle de forskellige forløb, som sagerne kan tænkes at ville få.

Som det er uddybet nedenfor, vil det i forhold til de formelle krav til sagsbehandlingen eksempelvis skulle indtænkes, at reglerne om partshøring og begrundelse kan efterleves. I forhold til de materielle krav til afgørelsen vil der eksempelvis kunne være tale om, at regelgrundlaget kræver, at der udøves et skøn i den enkelte sag. Hvis det er tilfældet, skal processerne naturligvis indrettes sådan, at det kan efterleves. Det vil eventuelt indebære, at sagsbehandlingen ikke i alle mulige scenarier kan være rent digital.

Man skal endvidere være opmærksom på, om digitalisering af sagsbehandlingen på et område kræver ny lovgivning. Der kan i den forbindelse bl.a. peges på, at det kræver lovgivning at gøre det obligatorisk for ansøgere mv. at kommunikere digitalt med myndigheden på et område og derved udelukke andre former for kommunikation.

I afsnit 3 gives nogle eksempler på forvaltningsretlige spørgsmål, der i praksis har vist sig at give anledning til udfordringer ved digitalisering af sagsbehandlingen. I afsnit 4 behandles persondataloven, og endelig indeholder afsnit 5 en kort beskrivelse af de bestemmelser i forvaltningsloven, der specifikt tilsigter at regulere nogle konkrete spørgsmål i relation til digitalisering.

3. 1. Regler om afgørelsers indhold (materielle regler)

Ved en hel eller delvis automatisering af sagsbehandlingen på et område skal man være opmærksom på, hvad grundlaget for en afgørelse på det pågældende område er.

Når en afgørelse skal træffes, kan der således eksempelvis skulle tages stilling til:

- Hvilke faktiske oplysninger er der behov for, inden afgørelsen træffes?
- Kan der opstå spørgsmål om, at det skal overvejes at indhente nærmere dokumentation for, at en faktisk oplysning kan lægges til grund?
- Er der mulighed for at gøre undtagelse fra en hovedregel (reglens udgangspunkt), og skal myndigheden gøre dette af egen drift?
- Forudsætter regelgrundlaget, at der skal udøves et skøn?

En forudsætning for, at en offentlig myndighed kan anvende et system, hvor afgørelser træffes automatisk og uden menneskelig indblanding, er som udgangspunkt, at afgørelsen (de automatiserede dele af afgørelsen) kan træffes efter rent objektive kriterier, således at det ligger helt fast, hvilke faktiske oplysninger som er relevante, og hvilke retsvirkninger det indebærer, hvis det ene eller det andet fakta foreligger.

I tilfælde, hvor regelgrundlaget på et område forudsætter, at afgørelsen eller elementer i afgørelsen beror på et skøn, skal dette skøn således kunne foretages inden for den digitale løsnings rammer. Det vil eventuelt kunne begrænse, hvor langt automatiseringen af beslutningsprocessen kan række, men det kan naturligvis også føre til overvejelser om ændring af regelgrundlaget, så det i højere grad indrettes til en mere automatiseret sagsbehandling.

Som et eksempel på tilfælde, hvor en afgørelse ofte vil bero på et skøn, som det kan være vanskeligt at automatisere, kan nævnes tilfælde, hvor det er muligt at give dispensationer fra en hovedregel. Endvidere kan en afgørelse forudsætte, at der foretages en konkret afvejning af en afgørelses proportionalitet.

Udover at regelgrundlag, der forudsætter en skønsudøvelse, kan indebære udfordringer ved en digitalisering og automatisering af sagsbehandlingen på et område, vil forståelsen og anvendelsen af en række retsregler bero på konkret fortolkning, hvor eksempelvis formålsbetragtninger må inddrages. Også i sådanne tilfælde skal dette være indtænkt i sagsbehandlingssystemet. Regelgrundlaget skal så at sige være fortolket "på forhånd", så der er taget højde for fortolkningen i de tilfælde, der kan forekomme i praksis. En løsning på de udfordringer, som kan opstå i forhold til automatisering af afgørelser, kan i nogle tilfælde eventuelt være at indrette et system, hvor sager i visse situationer udtages af systemet til manuel behandling.

Det kan som nævnt også overvejes, om der er behov for at ændre regelgrundlaget på et område, så det bedre understøtter en automatiseret sagsbehandling.

Det er under alle omstændigheder afgørende, at man tidligt identificerer de elementer i en retsregel, som kan udgøre udfordringer for automatisk sagsbehandling.

3.2 Sagsbehandlingsregler og almindelige sagsbehandlingskrav

Forvaltningsretten indeholder en række generelle forvaltningsprocessuelle regler, der tillægger borgerne forskellige rettigheder og beføjelser i forbindelse med forvaltningens behandling af en sag. Der kan eksempelvis peges på reglerne og principperne om myndigheders vejledningspligt, partsrepræsentation,

partshøring og pligten til at begrunde afgørelser. Disse regler og principper skal også iagttages, når sagsbehandlingen foregår digitalt og helt eller delvist automatiseret.

Nedenfor beskrives nogle problemstillinger, der har vist sig at opstå i praksis omkring overholdelsen af sagsbehandlingsreglerne, og som der derfor er særlig grund til at være opmærksom på ved indførelsen af nye it-løsninger i sagsbehandlingen.

3.2.1 Vejledningspligt

Forvaltningslovens § 7, stk. 1, har følgende ordlyd:

»**§ 7.** En forvaltningsmyndighed skal i fornødent omfang yde vejledning og bistand til personer, der retter henvendelse om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde.«

Forvaltningslovens § 7, stk. 1, stiller krav om, at en forvaltningsmyndighed i fornødent omfang yder bistand og vejledning til personer, der retter henvendelse om spørgsmål inden for myndighedens sagsområder. Indføres eksempelvis digitale selvbetjeningsløsninger, skal disse selvbetjeningsløsninger opfylde de almindelige krav til vejledning. Det kræver, at den digitale løsning gennemtænkes grundigt, sådan at der gives en effektiv og konkret dækkende vejledning i forbindelse med selvbetjeningsløsningens anvendelse.

Som illustration kan henvises til en sag fra Folketingets Ombudsmand (j.nr.: 2010-3100-7120), hvor en gruppe af studerende, der havde ansøgt om optagelse via det elektroniske optagelsessystem www.optagelse.dk, fik afslag, fordi deres eksamensbeviser ved en fejl ikke var vedhæftet deres ansøgninger. Havde der været tale om en manuel sagsbehandling, ville det have været et helt naturligt skridt at kontakte de studerende og bede dem om at indsende det manglende materiale og først herefter tillægge det manglende materiale processuel skadevirkning. Optagelse.dk er senere blevet ændret, så ansøgerne adskillige gange advares om konsekvenserne af ikke at indsende det ønskede materiale.

3.2.2 Partsrepræsentation

Forvaltningsloven § 8, stk. 1, har følgende ordlyd:

»**§ 8.** Den, der er part i en sag, kan på ethvert tidspunkt af sagens behandling lade sig repræsentere eller bistå af andre. Myndigheden kan dog kræve, at parten medvirker personligt, når det er af betydning for sagens afgørelse«

Det følger af forvaltningslovens § 8, stk. 1, at en part skal have mulighed for at lade sig repræsentere af andre i sin kontakt med den offentlige forvaltning. Det er således vigtigt, at man i forbindelse med udviklingen af de digitale it-løsninger ikke overser borgeres ret til partsrepræsentation efter forvaltningslovens § 8. Forskellige sager hos Folketingets Ombudsmand har vist, at der ikke i alle tilfælde har været taget højde for retten til partsrepræsentation. Der kan f.eks. henvises til FOB 2011 12-1. Denne sag og et par andre sager fra ombudsmanden drejer sig om indførelsen af obligatorisk elektronisk kommunikation på uddannelsesområdet, hvor der ikke i tilstrækkelig grad var taget højde for retten til partsrepræsentation.

Det bemærkes i den forbindelse, at der er udviklet en fællesoffentlig digital fuldmagtsløsning, ”Digital fuldmagt”, som giver myndigheder mulighed for, at borgere i digitale selvbetjeningsløsninger kan overdrage partsrepræsentationskompetence til andre, herunder en advokat eller familie og venner.

Løsningen forudsætter, at den integreres i myndighedens selvbetjeningsløsning, hvorefter partsrepræsentanten kan handle på partens vegne inden for rammerne af fuldmagten. Det er op til myndigheden at afgrænse fuldmagtens rækkevidde. Myndigheden skal således vurdere, om fuldmagten generelt skal give adgang til hele den digitale myndighedsløsning eller kun udvalgte dele.

Borgeren har mulighed for at afgrænse en periode for fuldmagten eller tilbagekalde den, men løsningen giver på nuværende tidspunkt ikke mulighed for, at fuldmagten konkret kan afgrænses til specifikke sager eller dokumenter mv.

Løsningen giver endvidere mulighed for, at sagsbehandleren i myndighedens fagsystem vil blive adviseret om fuldmagten ved relevante sagsbehandlingsskridt, herunder ved afsendelse af breve til borgeren.

3.2.3 Partsaktindsigt

Forvaltningslovens kapitel 4 indeholder regler om, at en part i en sag har ret til partsaktindsigt. Efter bestemmelserne i forvaltningslovens kapitel 4 kan visse typer af sager, dokumenter og oplysninger undtages fra retten til aktindsigt. En række af disse regler kræver, at der foretages en konkret vurdering af en række forhold.

Det gør sig bl.a. gældende for så vidt angår pligten til at ekstrahere visse oplysninger fra undtagne dokumenter (lovens § 14 a, § 14 b) og for lovens bestemmelser om undtagelse af oplysninger (f.eks. lovens § 15 om undtagelse af oplysninger af hensyn til statens sikkerhed). Det bemærkes i den forbindelse, at vurderingen af, om en oplysning er undtaget fra aktindsigt, kan ændre sig over tid.

Disse forhold skal man være opmærksom på, hvis afgørelser om partsaktindsigt skal være en del af en digital løsning. Det vil således i mange tilfælde ikke være fuldt ud muligt at lave en digital løsning, hvor det på forhånd er besluttet, om et dokument kan udleveres eller ej. Løsninger, hvor en part selv kan logge sig på en digital it-løsning og derigennem gøre sig bekendt med samtlige af sagens endelige dokumenter, forudsætter således, at det på forhånd ligger klart, at der kan meddeles aktindsigt i samtlige af sagens dokumenter. Det vil kræve, at myndigheden på forhånd har taget stilling til, at undtagelsesbestemmelserne i forvaltningsloven ikke finder anvendelse, eller at der vil kunne meddeles meroffentlighed.

Det er i denne sammenhæng også relevant at være opmærksom på forvaltningslovens § 9 b, stk. 1. Det følger af denne bestemmelse, at en sag skal udsættes, hvis en part begærer aktindsigt, og begæringen imødekommes. Sagen skal udsættes, indtil der er givet parten adgang til at gøre sig bekendt med sagens dokumenter. Ved udsættelse af sagens afgørelse skal parten have en rimelig frist til at sætte sig ind i sagens dokumenter. Denne frist vil bero på omfanget af den partsaktindsigt, der meddeles. En digital løsning skal således kunne tage højde herfor samt eventuelt for bestemmelsens stk. 2, hvorefter udsættelseskravet ikke gælder i visse tilfælde.

3.2.3 Partshøring

Forvaltningslovens § 19, stk. 1, har følgende ordlyd:

»**§ 19.** Kan en part ikke antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger om en sags faktiske grundlag eller eksterne faglige vurderinger, må der ikke træffes afgørelse, før myndigheden har gjort parten bekendt med oplysningerne eller vurderingerne og givet denne lejlighed til at fremkomme med en udtalelse. Det gælder dog kun, hvis oplysningerne eller vurderingerne er til ugunst for den pågældende part og er af væsentlig betydning for sagens afgørelse. Myndigheden kan fastsætte en frist for afgivelsen af den nævnte udtalelse. «

Ved offentlige digitale løsninger skal retten til partshøring indtænkes og overholdes. Særligt ved indførelsen af it-løsninger, som indebærer, at der automatisk indhentes oplysninger fra registre og tidligere sager ved behandlingen af en afgørelsessag, kan der være grund til at være opmærksom på dette. Ved udformningen af sådanne løsninger skal det sikres, at de oplysninger i sagen, som er væsentlige for sagens afgørelse, og som er til ugunst for parten, identificeres, og at partshøring foretages.

Derudover bør man være opmærksom på partens ret til at sætte sig ind i oplysningerne, der høres over, og komme med en udtalelse. Fastsættelsen af en frist herfor skal tage højde for sagens art, omfang og kompleksitet.

3.2.4 Retten til at afgive udtalelse

Forvaltningslovens § 21, stk. 1, har følgende ordlyd:

»**§ 21.** Den, der er part i en sag, kan på ethvert tidspunkt af sagens behandling forlange, at sagens afgørelse udsættes, indtil parten har afgivet en udtalelse til sagen. Myndigheden kan fastsætte en frist for afgivelsen af den nævnte udtalelse.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 gælder ikke, hvis

1) udsættelse vil medføre overskridelse af en lovbestemt frist for sagens afgørelse,
2) partens interesse i, at sagens afgørelse udsættes, findes at burde vige for væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, der taler imod en sådan udsættelse, eller
3) der ved lov er fastsat særlige bestemmelser, der sikrer parten adgang til at afgive en udtalelse til sagen, inden afgørelsen træffes.«

Ved offentlige digitale løsninger skal der som udgangspunkt tages højde for partens ret til på ethvert tidspunkt af sagens behandling at forlange sagens afgørelse udsat, indtil parten – inden for en eventuel frist – har afgivet en udtalelse. Det skal således være muligt for parten at fremsætte en anmodning efter § 21, stk. 1, og det skal være muligt for den digitale løsning at identificere den som en sådan, hvorefter sagen skal kunne sættes i bero.

Efter § 21, stk. 2, kan anmodningen om udsættelse i visse tilfælde konkret afvises, og den digitale løsning må ligeledes tage højde herfor.

Der vil dog ifølge stk. 2, nr. 3, kunne fastsættes særlige bestemmelser i lovgivningen, der sikrer parten adgang til at afgive en udtalelse til sagen, inden afgørelsen træffes, og hvis denne adgang er indbygget i den digitale løsning, vil den kunne træde i stedet for muligheden for at afgive udtalelse efter § 21.

3.2.5 Begrundelse

Forvaltningslovens § 22 har følgende ordlyd:

»**§ 22.** En afgørelse skal, når den meddeles skriftligt, være ledsaget af en begrundelse, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold. «

Forvaltningslovens § 24 har følgende ordlyd:

»**§ 24.** En begrundelse for en afgørelse skal indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet. I det omfang, afgørelsen efter disse regler beror på et administrativt skøn, skal begrundelsen tillige angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen.

Stk. 2. Begrundelsen skal endvidere om fornødent indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen.

Stk. 3. Stk. 1, 2. pkt., og stk. 2 gælder ikke i de sager, der er nævnt i § 11, stk. 2. Begrundelsens indhold kan i øvrigt begrænses i det omfang, hvori oplysninger kan undtages fra aktindsigt, jf. §§ 15-15 b.«

Begrundelsesreglerne i forvaltningsloven stiller således krav om, at en afgørelse skal begrundes, medmindre parten får fuldt ud medhold i afgørelsen. Begrundelsen skal indeholde en henvisning til det relevante retsgrundlag, og hvis afgørelsen beror på et administrativt skøn, skal de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen og dermed sagens afgørelse, angives.

Ønskes et it-system, hvor der anvendes en automatisk genereret begrundelse, skal en sådan begrundelse leve op til de almindelige begrundelseskrav. Man bør derfor nøje overveje, om det inden for det pågældende sagsområde er muligt at anvende automatisk genererede standardbegrundelser, der er tilstrækkeligt præcise og dækkende.

3.2.6 Dokumenters integritet og autenticitet samt opbevaringen af disse

Der gælder et generelt krav om, at indholdet af et dokument, som sendes elektronisk til borgerne, ikke uden videre kan ændres efter afsendelsen. Der kan i den forbindelse henvises til FOB 2009-4-7, hvor en myndighed havde sendt afgørelser som almindelig word-filer. Det betød, at datoen for afgørelsen ændrede

sig hver gang dokumentet blev åbnet, og dokumentets indhold kunne uden videre ændres, når dokumentet blev åbnet.

Derudover gælder et helt grundlæggende krav om, at myndigheden opbevarer autentiske kopier af dokumenterne. Dette gælder også ved rene digitale løsninger. Der gælder således et ubetinget krav om, at en myndighed enten i sagen har en kopi af de dokumenter, som myndigheden har produceret, eller sikkert og hurtigt fra deres it-system vil kunne lave en fuldstændig nøjagtig udskrift (kopi) af dokumenterne. Der kan i den forbindelse bl.a. henvises til FOB 2001.290.

3.2.7 Journaliseringspligt

Offentlighedslovens § 15 stk. 1 og 2, har følgende ordlyd:

»***§ 15.*** *Dokumenter, der er modtaget eller afsendt af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed, skal journaliseres, i det omfang dokumentet har betydning for en sag eller sagsbehandlingen i øvrigt. Det samme gælder interne dokumenter, der foreligger i endelig form.*

Stk. 2. Et dokument omfattet af stk. 1, som forvaltningsmyndigheden har modtaget eller afsendt, skal journaliseres snarest muligt efter dokumentets modtagelse eller afsendelse.

Stk. 3. Journalsystemet skal være indrettet således, at det indeholder følgende oplysninger om de dokumenter, der journaliseres:
1) Dato for dokumentets modtagelse eller afsendelse.
2) Kort tematisk angivelse af dokumentets indhold.

Stk. 4. Pligten til at journalisere efter stk. 1-3 gælder for statslige forvaltningsmyndigheder omfattet af § 2 og kommunale og regionale enheder, der kan henregnes til den kommunale og regionale centralforvaltning.«

Offentlighedslovens § 15 pålægger offentlige myndigheder en journaliseringspligt. Journalisering er nødvendig for sagsstyringen og en forudsætning for behandlingen af aktindsigtsanmodninger. Det er derfor vigtigt, at offentlige it-systemer understøtter og sikrer journaliseringen af relevante dokumenter, herunder ikke papirbaserede dokumenter som f.eks. e-mails.

4. Persondataloven

Persondataloven[1)] indeholder en række bestemmelser, som det er vigtigt at være opmærksom på ved indførelsen af digital sagsbehandling. Nedenfor fremhæves en række centrale bestemmelser i persondataloven.

4.1 Behandling af personoplysninger

Persondatalovens kapitel 4 indeholder regler om, hvornår behandling af personoplysninger, som falder inden for lovens anvendelsesområde, må finde sted. Lovens § 5 indeholder således en række grundlæggende principper for behandling af personoplysninger – herunder om god databehandlingsskik, saglighed, proportionalitet og relevans – mens lovens §§ 6-8 indeholder generelle betingelser for, hvornår behandling af henholdsvis ikke-følsomme og følsomme personoplysninger må finde sted.

Personoplysninger kan som udgangspunkt behandles, herunder videregives, hvis én af betingelserne i persondatalovens § 6, stk. 1, nr. 1-7, er opfyldt, herunder hvis den registrerede har givet sit udtrykkelige samtykke hertil (nr. 1), hvis behandlingen er nødvendig af hensyn til udførelsen af en opgave, der henhører under offentlig myndighedsudøvelse, som den dataansvarlige eller en tredjemand, til hvem oplysningerne videregives, har fået pålagt (nr. 6), eller hvis behandlingen er nødvendig for, at den dataansvarlige eller den tredjemand, til hvem oplysningerne videregives, kan forfølge en berettiget interesse, og hensynet til den registrerede ikke overstiger denne interesse (nr. 7).

Behandling af såkaldte følsomme personoplysninger må dog alene finde sted, hvis betingelserne herfor i persondatalovens §§ 7 og 8 er opfyldt. Det følger således af § 7, stk. 1, at der som udgangspunkt ikke må behandles oplysninger om racemæssig eller etnisk baggrund, politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning, fagforeningsmæssige tilhørsforhold og oplysninger om helbredsmæssige og seksuelle forhold. Behandling af sådanne oplysninger kan dog ske, hvis én af betingelserne i § 7, stk. 2, nr. 1-4, er opfyldt, eller hvis én af undtagelserne i § 7, stk. 3-7, finder anvendelse.

Det følger af § 7, stk. 2, nr. 4, at behandling af de i stk. 1 nævnte oplysninger bl.a. kan ske, hvis behandlingen er nødvendig for, at et retskrav kan fastlægges, gøres gældende eller forsvares. Omfattet af bestemmelsen er bl.a. den situation, at behandling af oplysninger om den registrerede er nødvendig for, at den dataansvarlige kan afgøre, om den registrerede har et retskrav. Dette vil bl.a. være tilfældet med hensyn til offentlige myndigheders behandling af oplysninger som led i myndighedsudøvelse.

Af persondatalovens § 8, stk. 1, følger det, at der for den offentlige forvaltning ikke må behandles oplysninger om strafbare forhold, væsentlige sociale problemer og andre rent private forhold end de i § 7, stk. 1, nævnte, medmindre det er nødvendigt for varetagelsen af myndighedens opgaver. Ifølge § 8, stk. 2, må de i stk. 1 nævnte oplysninger ikke videregives, medmindre én af betingelserne i bestemmelsens nr. 1-4, er opfyldt, herunder hvis videregivelsen er nødvendig for udførelsen af en myndigheds virksomhed eller påkrævet for en afgørelse, som myndigheden skal træffe (nr. 3).

Persondatalovens § 8, stk. 3, indeholder en særlig bestemmelse, der gælder for forvaltningsmyndigheder, der udfører opgaver inden for det sociale område. Ifølge denne bestemmelse må sådanne myndigheder kun videregive de oplysninger, der er nævnt i § 7, stk. 1, og § 8, stk. 1, hvis betingelserne i § 8, stk. 2, nr. 1 eller 2, er opfyldt (videregivelse på baggrund af samtykke eller videregivelse, som sker til varetagelse af private eller offentlige interesser, der klart overstiger de interesser, der begrunder hemmeligholdelse), eller hvis videregivelsen er et nødvendigt led i sagens behandling eller nødvendig for, at en myndighed kan gennemføre tilsyns- eller kontrolopgaver.

Om persondatalovens betingelser for at kunne behandle, herunder videregive, personoplysninger er opfyldt, beror på en konkret vurdering i det enkelte tilfælde, og en it-løsning må således, i det omfang det er relevant, tage højde herfor.

4.2 Datasikkerhed

Persondatalovens § 41, stk. 3 har følgende ordlyd:

»**§ 41, stk. 3**. Den dataansvarlige skal træffe de fornødne tekniske og organisatoriske sikkerhedsforanstaltninger mod, at oplysninger hændeligt eller ulovligt tilintetgøres, fortabes eller forringes, samt mod, at de kommer til uvedkommendes kendskab, misbruges eller i øvrigt behandles i strid med loven. Tilsvarende gælder for databehandlere«.

Efter denne bestemmelse skal den dataansvarlige og databehandleren træffe de fornødne tekniske og organisatoriske sikkerhedsforanstaltninger mod, at personoplysninger hændeligt eller ulovligt tilintetgøres, fortabes eller forringes, samt mod, at personoplysninger kommer til uvedkommendes kendskab, misbruges eller i øvrigt behandles i strid med loven.

Det følger af § 41, stk. 5, at justitsministeren kan fastsætte nærmere regler om de i stk. 3 anførte sikkerhedsforanstaltninger. I medfør heraf har Justitsministeriet udstedt bekendtgørelse nr. 528 af 15. juni 2000 om sikkerhedsforanstaltninger til beskyttelse af personoplysninger, som behandles af den offentlige forvaltning (ændret ved bekendtgørelse nr. 201 af 22. marts 2001). Persondatalovens sikkerhedskrav er uddybet i bekendtgørelsen, herunder i bekendtgørelsens § 14, som har følgende ordlyd:

»**§ 14**. Der må kun etableres eksterne kommunikationsforbindelser, hvis der træffes særlige foranstaltninger for at sikre, at uvedkommende ikke gennem disse forbindelser kan få adgang til personoplysninger«.

Ifølge Datatilsynets vejledning nr. 37 af 2. april 2001 til ovennævnte bekendtgørelse gælder bekendtgørelsens § 14 enhver form for telekommunikation i forbindelse med behandling af personoplysninger, herunder f.eks. forsendelse af oplysninger med telefax eller ekstern e-post, etablering af terminaladgang ved opkaldsmodem, adgang til oplysninger via myndighedens hjemmeside og etablering af internetadgang fra arbejdspladser på myndighedens interne net. De særlige sikkerhedsforanstaltninger skal træffes efter myndighedens vurdering af sikkerhedsrisici i det konkrete tilfælde, herunder med hensyntagen til karakteren af de omhandlede oplysninger.

Ved digital kommunikation til og fra en myndighed i forbindelse med brugen af en it-løsning (eksempelvis en digital selvbetjeningsløsning) indebærer reglerne i persondataloven, at der som minimum skal ske forsvarlig kryptering af meddelelser, der indeholder fortrolige oplysninger, herunder personnummer, så uvedkommende ikke kan læse indholdet af meddelelsen. Hvis de transmitterede oplysninger er af følsom karakter (omfattet af persondatalovens § 7, stk. 1 og § 8, stk. 1), skal der anvendes en stærk kryptering, baseret på en anerkendt algoritme.

Der vil i øvrigt som hovedregel altid skulle anvendes sikker mail, når der sendes personoplysninger digitalt.

5. Generel forvaltningsretlig regulering af digital sagsbehandling i det offentlige

Forvaltningslovens grundlæggende regler er som tidligere nævnt teknologineutrale. Forvaltningsloven indeholder dog enkelte regler, der særligt retter sig mod offentlige digitale løsninger. Ved lov nr. 215 af 22. april 2004 blev § 32 a om digital kommunikation indsat i forvaltningsloven. Bestemmelsens hovedformål er bl.a. at fremme og lette mulighederne for, at borgerne kan benytte digital kommunikation med den offentlige forvaltning. Ved lov nr. 1624 af 26. december 2013 blev forvaltningslovens § 32 b indsat. Bestemmelsen vedrører det forvaltningsretlige underskriftskrav og blev indført for at sikre en smidig og tidssvarende regulering på området for offentlige digitale it-løsninger. Nedenfor omtales det nærmere indhold af disse bestemmelser.

5.1. Adgang til digital kommunikation

Forvaltningslovens § 32 a, har følgende ordlyd:

»**§ 32 a.** Vedkommende minister kan fastsætte regler om ret til at anvende digital kommunikation ved henvendelser til den offentlige forvaltning og om de nærmere vilkår herfor, herunder fravige formkrav i lovgivningen, der hindrer anvendelsen af digital kommunikation«.

Forvaltningslovens § 32 a giver mulighed for, at vedkommende minister kan fastsætte nærmere regler om ret til at anvende digital kommunikation ved henvendelser til den offentlige forvaltning og om de nærmere vilkår herfor, herunder fravige formkrav i lovgivningen, der hindrer anvendelsen af digital kommunikation. Bestemmelsen giver alene mulighed for at fastsætte regler, der giveren borgeren en ret til at kommunikere digitalt med det offentlige. Bestemmelsen giver derimod ikke mulighed for at fastsætte en pligt for borgeren til at kommunikere digitalt.

En pligt for borgere mv. til at anvende elektronisk kommunikation, herunder også pligtmæssig anvendelse af selvbetjeningsløsninger, kræver således særskilt hjemmel i lovgivningen eller i bekendtgørelse med hjemmel i lov.

5.2. Underskriftskravet

Forvaltningslovens § 32 b, stk. 1-3, har følgende ordlyd:

»**§ 32 b.** I en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, skal de dokumenter, der udgår fra myndigheden til borgere, virksomheder m.v., være forsynet med en personlig

underskrift eller være udformet på en måde, der i øvrigt sikrer en entydig identifikation af den, som er afsender af dokumentet, og at dokumentet er endeligt.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 gælder ikke for dokumenter, hvor der anvendes automatisk sagsbehandling.

Stk. 3. Bestemmelsen i stk. 1 gælder endvidere ikke for dokumenter, hvorved der kvitteres, rykkes eller foretages andre sagsbehandlingsskridt, der ikke er væsentlige.

Stk. 4 […]«

Bestemmelsen regulerer det forvaltningsretlige underskriftskrav; det vil sige i hvilket omfang der skal anvendes personlige underskrifter i udgående dokumenter fra forvaltningsmyndigheder til borgere, virksomheder mv. i afgørelsessager.

Bestemmelsen hjemler en mulighed for, at myndigheder på anden vis end ved personlig underskrift kan opfylde det krav, der stilles til identifikation af afsenderen mv., hvis dokumentet udformes på en måde, der i øvrigt sikrer en entydig identifikation af den, som afsender dokumentet til borgere, virksomheder mv., og at dokumentet er endeligt. Dette vil bl.a. kunne ske ved brug af it-løsninger, hvor afsendelse af dokumenter sker ved anvendelse af digital signatur, autosignatur eller andre former for signaturer, og hvor der samtidig er opstillet de fornødne foranstaltninger, der er egnet til at sikre, at misbrug og andre uretmæssigheder imødegås.

Anvendes der automatisk sagsbehandling, det vil sige sagsbehandlingssystemer, der indebærer, at en sag helt eller delvist behandles og afgøres maskinelt på baggrund af faste og entydige kriterier, uden at en fysisk person sagsbehandler, følger det af bestemmelsens stk. 2, at der ikke er krav om personlig underskrift.

Bestemmelsen i forvaltningslovens § 32 b indebærer en generel regulering af spørgsmålet om underskriftskrav, der indeholder en afvejning af de forskellige hensyn på området. En fravigelse af bestemmelsen kan kun ske ved lov eller med udtrykkelig hjemmel i lov og bør kun komme på tale, hvor der er behov for fravigelsen på det konkrete område.

[1] Lov nr. 429 af 31. maj 2000 om behandling af personoplysninger.