

NR. 1 ■ 2013 ■ JUNI

NORDISK ADMINISTRATIVT TIDSSKRIFT



Udgivet af Nordisk Administrativt Forbund
på Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Den automatiserede forvaltning – tekniske og retlige udfordringer¹

Refereevurdert

*Professor, dr. jur. Niels Fenger
Københavns Universitet*

1. Indledning

Der findes ingen fast definition af, hvad der menes med automatiseret forvaltning. Almindeligvis sigtes til den situation, at informations- og kommunikationsteknologi (IKT) anvendes til løsning af forvaltningsopgaver. Anlægges en så bred afgrænsning, har forvaltningen længe betjent sig af automatiseret forvaltning, f.eks. gennem tekstbehandlingssystemer og databaser. Fokus i mit indlæg vil imidlertid være begrænset til tre forhold. For det første reglerne for digital kommunikation mellem borgerne og forvaltningen. For det andet muligheden for automatiseret sagsbehandling, hvor enten sagsforberedelsen og/eller selve afgørelsen enten slet ikke eller dog kun delvist sker ved brug af en fysisk sagsbehandler. Og for det tredje nogle observationer om, hvordan brug af IT kan medføre, at forvaltningen glemmer at overholde selv banale forvaltningsretlige rutiner og krav. Jeg vil koncentrere mig om situationen i Danmark, men samtidig minde om, at vi her beskæftiger os med fælles udfordringer, hvor selv andre verdensdeles måder at løse de rejste problemstillinger vil kunne have interesse.

Retsområdet digital forvaltning er både i rivende udvikling og særdeles praktisk relevant. For tiden bruger det offentlige ca. 18 milliarder om året på IT-projekter.² Endvidere er presset for digitalisering stort, eftersom digitalisering ifølge regeringens plan »Ambitioner om mere« i 2020 skal kunne frigøre i størrelsesordenen 3 mia. kr. årligt. Endelig fremhæver regeringens 2020-plan som fokusområder to af emnerne for mit indlæg, nemlig digital kommunikation med borgere og virksomheder og automatiseret sagsbehandling.

Et centralt omdrejningspunkt vil være de mere præcise ambitioner, som regeringen i samarbejde med KL og Danske Regioner har fremlagt i den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2011-2015 med titlen »Den digitale vej til fremtidens velfærd«. Vægten vil være på myndighedsudøvelse og ikke på servicevirksomhed så som brug af Skype ved forvaltningens kommunikation med borgerne i forbindelse med f.eks.

ældrepleje, telemedicin eller undervisning af fjerntboende studerende. Samtidig ligger det i titlen på mit indlæg, at jeg vil fokusere på de udfordringer, som den ny teknologi sætter os overfor. Det er derfor muligt, at jeg kommer til at give indtryk af, at ny teknologi næsten per definition er retssikkerhedsmæssig betænkelig. Et sådant budskab ønsker jeg ikke at sende. Som det forhåbentligt vil komme tilstrækkeligt frem, giver digital forvaltning en række fordele for borgere i form af mere service og forenklet adgang til eksisterende tilbud, ligesom den digitale forvaltning kan være ressourcebesparende for virksomhederne.³ Blot er det også her juristens lod at minde om de risici, der er forbundet med de potentialer, som politikerne, samfundsøkonomerne og edb-folket allerede har fået øje på.

Som det også ligger i titlen, vil jeg berøre ikke blot de retlige, men også de tekniske udfordringer, som automatiseret forvaltning frembyder. Jeg skal gøre mit bedste i så henseende, men må nok erkende, at mine egne udfordringer ud i det tekniske langt overstiger systemernes. Dog vil jeg gerne allerede nu minde om, at vi fra en række offentlige digitale systemer har erfaret, at mulighederne for effektivisering ganske vist er store, men at der også er betydelige faldgruber. Den digitale tinglysning fik en hård start, og andre systemer som f.eks. Polsag ved politiet er aldrig kommet ud af starthullerne. For nyligt led regeringens lovforslag om e-valg skibbrud i Folketinget på grund af manglende tillid til systemets sikkerhed.

2. Digital kommunikation

2.1. Borgerens ret til at kommunikere digitalt med forvaltningen

Efter dansk rets uskrevne principper kan borgerne rette henvendelse til forvaltningen i den form, de selv ønsker. Udgangspunktet er derfor, at en part har ret til at henvende sig til forvaltningen i digital form, og at parten i den forbindelse kan indsende dokumenter i elektronisk form. Der kan dog være situationer, hvor der kræves en særlig sikkerhed for, at afsenderen af en meddelelse er den person, som vedkommende udgiver sig for. I sådanne tilfælde må forvaltningen i fornødent omfang sikre sig afsenderens rette identitet f.eks. ved at anmode om, at henvendelsen underskrives. Endvidere indeholder særlovgivningen et stort antal bestemmelser om, at henvendelser til forvaltningen skal opfylde bestemte formkrav. Der kan eksempelvis være tale om krav om anvendelse af særlige blanketter eller ansøgningsskemaer eller krav om skriftlighed, underskrift mv.

Med henblik på at fjerne de hindringer for digital kommunikation, som sådanne bestemmelser utilsigtet kan have, indsatte lovgivningsmagten i 2002 en ny § 32 a i forvaltningsloven. Denne bestemmelse skaber hjemmel til ved bekendtgørelse at fravige regler i lovgivningen, som stiller krav om, at borgerne skal anvende papirdokumenter ved henvendelser til den offentlige forvaltning.⁴ Til gengæld er kommunikation fra offentlige myndigheder til borgerne ikke omfattet af § 32 a. Her er afskaffelse af formkrav, der indebærer en u hensigtsmæssig hindring for brug af digital kommunikation, igennem flere år sket ved en lang række særlove. Endvidere har Justitsministeriet til hensigt i efteråret at fremsætte forslag til en bestemmelse, der generelt fraviger krav om personlig underskrift og i højere grad muliggør digitale meddelelser fra myndigheden.

2.2. Kan forvaltningen kræve digital kommunikation?

2.2.1. Det forvaltningsretlige udgangspunkt

Det kræver lovhjemmel at pålægge borgerne at kommunikere digitalt med offentlige myndigheder, jf. FOB 2002.268, FOB 2003.102 og FOB 2009-20-2. En myndighed kan således eksempelvis ikke beslutte, at den fremover ville se bort fra stillingsansøgninger, der ikke indsendes ved e-mail, jf. FO j.nr. 2011-1776-8100.

Ombudsmanden har endvidere udtalt, at en myndighed bør besvare en henvendelse fra en borger ved brug af samme medie som det, borgeren har anvendt. Hvor borgeren henvender sig ved brug af et papirbaseret medium, bør forvaltningen derfor kun besvare henvendelsen ved brug af e-mail, hvis hensynet til borgeren ikke taler imod brugen af elektronisk kommunikation, jf. FOB 2001.290. Heri ligger omvendt, at en borger kan samtykke til brug af elektronisk kommunikation. Et sådant samtykke kan foreligge stiltiende, f.eks. hvis borgeren har sendt en e-post til myndigheden. Derimod kan det forhold, at borgeren måtte anvende en digital blanket på en myndigheds hjemmeside, næppe i sig selv fortolkes som en stiltiende accept af digital korrespondance. Endvidere kan borgeren – i mangel af modstående lovgivning – kræve at få tilsendt dokumenter fra myndigheden i almindelig papirform, selv om vedkommende har indvilliget i at kommunikere digitalt.

2.2.2. Indførelsen af sektorspecifikke lovkrav

Myndighederne bruger årligt ca. 800 mio. kr. på porto, så der er mange penge at spare ved at gå over til digital kommunikation. Indtil for nylig var lovgivningsmagten imidlertid forsigtig med at indføre lovkrav om digital kommunikation, idet det skønnes, at mange – og herunder navnlig ældre – ikke i tilstrækkelig grad var fortrolige med IT og måske end ikke var tilsluttet internettet. Det er således sigende, at den netop omtalte § 32 a i forvaltningsloven ikke indeholder hjemmel til at fastsætte bestemmelser, der udelukker andre kommunikationsformer end digital kommunikation. I den bagvedliggende betænkning fra 2000 blev herom anført, at en sådan udstrækning af bestemmelsen til også at pålægge borgere at modtage meddelelser digitalt ville have givet anledning betydelige retssikkerhedsmæssige betænkeligheder.⁵

Udviklingen er imidlertid gået hurtigt, og i 2007 blev det indskrevet i Fogh-regeringens regeringsgrundlag, at al kommunikation med virksomhederne senest i 2013 skulle være digital.⁶ Punktvis lovgivning herom startede for alvor i 2009. I samme periode blev der endvidere på enkelte retsområder – hvor de berørte borgere måtte antages at være vant til at benytte IT – indsat bestemmelser, der gav vedkommende minister hjemmel til administrativt at fastsætte pligt for også privatpersoner til at anvende digital kommunikation.

Endelig blev der i 2010 etableret en fællesoffentlig digital postløsning. Ved udgangen af 2011 var over en million borgere tilmeldt denne digitale postløsning, og af disse havde ca. 750.000 – på frivillighedens basis – sagt ja til at modtage post digitalt fra offentlige myndigheder. Samtidig havde små 3 millioner borgere aktiveret NemID til anvendelse på offentlige tjenester. De samme tal for virksomhedernes vedkommende var hhv. 2721 tilmeldinger og 834 accepter af, at post fra offentligt myndigheder kunne sendes digitalt.

2.2.3. Lov om Offentlig digital Post

Med vedtagelsen af Thorning-regeringens regeringsgrundlag – »Et Danmark, der står sammen« – faldt den sidste bastion, idet den nye regering sætter sig som mål, at al

kommunikation mellem borgere, virksomheder og det offentlige skal foregå digitalt inden udgangen af 2015.

På tilsvarende måde anføres det i den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2011-15, at borgerne ikke skal »spilde deres tid på at udfylde papirblanketter på det lokale kommunekontor. Og skattekronerne skal ikke bruges på porto og papirflytteri, når vi har digitale løsninger, der kan løse opgaverne mere effektivt. Ansøgninger, indberetninger, breve **og al anden skriftlig kommunikation** med det offentlige skal derfor som udgangspunkt **alene** foregå digitalt for både borgere og virksomheder. ... Som hovedregel skal det være obligatorisk at bruge nettet til at ordne sine ærinder med det offentlige. ... Papirblanketter og formularer skal udfases sådan, at alle borgerne betjener sig selv på nettet, og alle borgere skal have en digital postkasse, hvor de fra 2014 kan modtage alle breve fra de offentlige myndigheder. ... Frem mod 2015 forventes det, at op mod 80 pct. af alle breve til borgerne, der kan afsendes digitalt fra de offentlige myndigheder, også bliver det. Tilsvarende forventes det, at de offentlige myndigheder i 2015 modtager op mod 80 pct. af alle ansøgninger og anmeldelser fra borgerne digitalt. Det vil frem mod 2015 betyde en milliardbesparelse på administration i hele den offentlige sektor.«⁷

Hermed er grunden lagt til en radikal omvæltning i den måde, hvorpå det offentlige møder danskerne. Til gennemførelse af målsætningen vedtog lovgivningsmagten sidste år lov om Offentlig Digital Post. Efter denne lovs § 3 skal ikke blot juridiske enheder med cvr-nummer, men også fysiske personer, der er 15 år eller derover, tilsluttes Offentlig Digital Post. Herved bliver det i princippet obligatorisk for alle borgere at have en digital postkasse, som de offentlige myndigheder digitalt kan sende breve til, på samme måde, som borgerne hidtil har haft en fysisk postkasse hængende ved havelågen eller i trappeopgangen.

Tilslutningen til Offentlig Digital Post indebærer efter lovens § 7, at offentlige myndigheder – samt visse organer, der ikke henregnes til den offentlige forvaltning – kan anvende Offentlig Digital Post til kommunikation med borgere og virksomheder. Ved kommunikation forstås efter samme bestemmelse afsendelse af alle dokumenter og meddelelser mv., herunder afgørelser. Den digitale postløsning kan eksempelvis anvendes til processuelle henvendelser såsom partshøringer efter forvaltningslovens § 19.

Denne adgang til at holde sig til den digitale postløsning gælder, uanset om den offentlige myndighed reagerer på en henvendelse modtaget som papirpost, og uanset om borgeren udtrykkeligt har anmodet om, at svaret sendes som papirpost. Lov om Offentlig Digital Post indebærer også, at en borger, der har sendt en almindelig e-mail til en offentlig myndighed, ikke kan forvente at modtage svar på e-mail, idet den offentlige myndighed kan vælge at sende svaret via den digitale postløsning.

2.3. Selvbetjeningsystemer

2.3.1. Områderne

Sideløbende med kravet om anvendelse af digital kommunikation etablerer forvaltningsmyndighederne i stigende grad selvbetjeningsystemer, hvor borgeren i forbindelse med ansøgninger eller indberetninger så som selvangivelser på en hjemmeside indtaster store dele af sagsoplysningsmaterialet og herefter får besked om resultatet af den konkrete sag via det digitale system. Hermed muliggøres den såkaldte 24-timers forvaltning, hvor borgerne digitalt kan ordne deres mellemværender med det offentlige på det tidspunkt, hvor det passer dem, og således ikke kun indenfor almin-

delig kontortid. Samtidig kan der – afhængigt af omkostningerne ved at etablere det digitale system – opnås betydelige besparelser. Eksempelvis er en anmeldelse af flytning op til 30 gange dyrere, når borgeren møder op personligt, end når vedkommende betjener sig selv på nettet.⁸

I den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2011-15 udtales, at for »alle borgere, der kan, gøres det trinvist obligatorisk at anvende de offentlige digitale selvbetjeningsløsninger.«⁹ Det første store skridt blev i så henseende taget ved lov nr. 558 af 18. juni 2012 om overgang til obligatorisk digital selvbetjening for borgere, for så vidt angår anmeldelse af flytning, ansøgning om plads i dagtilbud, indskrivning i folkeskole og skolefritidsordning samt ansøgning om sundhedskort og EU-sygesikringskort.

I marts 2013 fremsatte regeringen endvidere et lovforslag, der følger op med obligatoriske selvbetjeningssystemer på hele atten områder, nemlig anmeldelse af udrejse, anmodning om navne- og adressebeskyttelse, ansøgning om lån til betaling af ejendomsskatter, ansøgning om økonomisk fripladstilskud til dagtilbud, ansøgning om plads i fritidshjem, ansøgning om økonomisk fripladstilskud i fritidshjem, ansøgning om økonomisk fripladstilskud til skolefritidsordning, meddelelse om valg af alment praktiserende læge, ansøgning om begravelseshjælp, anmeldelse af forekomst af rotter, anmodning om begravelse eller ligbrænding, ansøgning om støtte til hjælpemidler, ansøgning om prøvelse af ægteskabsbetingelserne, ansøgning om navngivning og navneændring, anmodning om registrering af faderskab, anmeldelse af cykeltyveri, ansøgning om kørekort, ansøgning om pas, ansøgning om privat straffeattest samt ansøgning om kunststøtte fra Statens Kunstfond og om kunststøtte fra Statens Kunstråd.¹⁰ Det udtales i lovforslagets bemærkninger, at de berørte myndigheder vil kunne afvise ansøgninger mv., hvis de ikke indgives digitalt. Yderligere områder vil følge i 2014 og 2015, herunder folkepension, våbentilladelser og kontanthjælp.

Selvbetjeningstanken omfatter også erhvervslivet, og det er således hensigten, at i takt med, at de forbedrede digitale systemer bliver klar, gøres det obligatorisk for virksomhederne at benytte dem.

2.3.2. Kontaktpunkter

Selvbetjeningsløsningerne vil blive opbygget således, at borgerne og virksomhederne i videst muligt omfang kun skal forholde sig til et enkelt kontaktpunkt, uanset hvilken myndighed der er kompetent i den pågældende sag. Ved udgangen af 2013 skal virksomhederne således kunne finde alle selvbetjeningsløsninger på siden »Virk.dk«.¹¹ Samme sted får virksomhederne adgang til en personlig side, som er målrettet den enkelte virksomhed, og som giver virksomheden overblik over kommende, igangværende og afsendte indberetninger. Der er nu ca. 1500 typer indberetninger på siden, hvoraf mere end 300 er digitale selvbetjeningsløsninger.¹² Det er også på Virk.dk., at nye virksomheder registreres digitalt og automatisk tilmeldes forskellige offentlige digitale ordninger såsom NemID, NemKonto og digital post. Samtidig arbejdes der på, at virksomhederne løbende får lettere adgang til en række offentlige data og digitale løsninger, idet det er forventningen, at den offentlige digitalisering derved vil kunne åbne nye forretningsmuligheder og bidrage til væksten i det private erhvervsliv.

For privatpersoner er kontaktpunktet »Borger.dk«, hvor borgerne tillige via »Min Side« kan få direkte adgang til oplysninger om dem selv. På den måde vil den digitale løsning kunne opleves som et slags udvidet borgerservicecenter. Bag denne flade

vil myndighederne skulle samarbejde. Systemet omkring Udbetaling Danmark – der i betydelig grad er opbygget omkring digital kommunikation og selvbetjening – er i den forbindelse illustrativt for både visionerne og for de komplicerede ansvarsfordelinger, som kan opstå, når noget går galt.

2.3.3. IT-svage borgere

Kravet om brug af den digitale postkasse og selvbetjening på nettet risikerer at dele borgerne op i a- og b-hold; et forhold som har fået Enhedslisten og Dansk Folkeparti til at vende sig imod obligatorisk digital kommunikation. Lovgivningsmagten hævder dog at være opmærksom på problemstillingen. Der er således mulighed for at blive undtaget fra ordningen om digital post, hvis man vitterligt ikke kan anvende denne kommunikationsform. Efter § 5 i lov om Offentlig Digital Post kræves der »særlige omstændigheder« for almindelige borgere og »ganske særlige omstændigheder« for så vidt angår erhvervsmæssige aktiviteter. Efter lovforarbejderne sigtes der til tilfælde, hvor borgeren ikke har adgang til en computer, har kognitiv funktionsnedsættelse eller har sproglige barrierer.¹³

Endvidere gælder myndighedernes almindelige vejledningspligt efter forvaltningslovens § 7 tillige i forhold til digital kommunikation. Hvor den relevante lovgivning indfører en obligatorisk digital selvbetjeningsløsning, omfatter vejledningspligten således også information om anvendelsen af den pågældende selvbetjeningsløsning.

Normalt har vejledningspligten påhvilet afgørelsesmyndigheden, men med de digitale selvbetjeningssystemer har lovgivningsmagten i betydelig grad fraveget dette udgangspunkt. Således er det efter § 3, stk. 2-3, i lov om Udbetaling Danmark kommunerne, der skal yde bistand til borgere, der ønsker at søge om ydelser inden for Udbetaling Danmarks sagsområde, men ikke selv mestrer de digitale selvbetjeningsløsninger. Også af denne grund kan der forventes at opstå vanskelige kompetence-spørgsmål, hvis vejledningen ikke lever op til lovens mindstekrav.

2.3.4. Repræsentation

Det følger af forvaltningslovens § 8, at en part skal have mulighed for at lade sig bistå af andre i sin kontakt med forvaltningsmyndighederne. De digitale systemer er imidlertid ikke altid indrettet med tanke på denne bestemmelse, jf. FOB 2011 12-1. Det gælder bl.a. for adskillige systemer, der er opbygget omkring NemID. Det fremgår nemlig af reglerne for brug af NemID, at brugeren ikke må oplyse andre om sin adgangskode eller overlade sit nøglekort til andre. Et obligatorisk selvbetjenings-system, der bruger NemID som adgangsvej, vil derfor nærmest per automatik krænke forvaltningslovens § 8, medmindre systemet er udviklet således, at partsrepræsentanten kan logge sig på med sin egen NemID, og systemet samtidig tillader, at vedkommende dels kan få adgang til en anden persons oplysninger, dels kan agere i selvbetjeningssystemet på denne anden persons vegne. Hvis dette ikke er tilfældet, vil det digitale selvbetjeningssystem tillige kunne rage uklar med reglerne om forældremyndighed og værgemål, idet det reelt vil begrænse forældremyndighedsindehaverens adgang til at disponere på barnets vegne, jf. FOB 2012-5.

For fremover at sikre udøvelsen af retten til partsrepræsentation er regeringen i færd med at udvikle en fællesoffentlig digital partsrepræsentationsløsning. Det er hensigten, at denne løsning skal give mulighed for såvel generalfuldmagter som fuldmagt til, at en anden kan handle på vegne af borgeren i en konkret selvbetje-

ningsløsning. Et af elementerne er endvidere, at det skal være muligt at se, hvem der kan handle, og hvem der har handlet på vegne af borgeren.

2.4. Frister

Et andet område, der tidligere har givet anledning til tvivl i forhold til digital kommunikation, er fristberegning. I så henseende bygger Lov om Offentlig Digital Post på den almindelige forvaltningsrets uskrevne regler, hvorefter eventuelle frister begynder at løbe fra det tidspunkt, forvaltningens brev er kommet frem til adressaten, altså på det tidspunkt hvor brevet lægges i dennes postkasse. Blot er begrebet »kommet frem« tilpasset det digitale system. Efter lovens § 10 anses en meddelelse således for at være kommet frem på det tidspunkt, hvor den er tilgængelig for adressaten i dennes digitale postkasse. Dermed får den digitale kommunikation i postløsningen samme virkning som ved fremsendelse af postbesørgede breve, idet adressaten bærer risikoen ved ikke at gøre sig bekendt med indholdet af post i vedkommendes digitale postkasse. Nogle vil nok finde dette skræmmende, indtil de vænner sig til det nye system. Jeg kan dog berolige med, at systemet kan sættes op således, at man modtager en e-mail, hver gang en ny meddelelse kommer frem til den digitale brevkasse.

Omvendt bærer borgeren ikke risikoen for, at afgørelsen ikke kommer frem til hans digitale postkasse som følge af f.eks. sammenbrud i den digitale postløsning eller den digitale signaturs infrastruktur, generelle strømafbrydelser eller problemer hos adressatens internetudbyder. Der kan endvidere ikke uden særlig lovhjemmel gennemføres et system, hvorefter borgeren selv skal gå ind på forvaltningens hjemmeside for at holde øje med, om der er truffet afgørelse i hans sag, jf. FOB 2011 18-1.

De almindelige principper for fristberegning gælder også, når spørgsmålet er, hvornår en meddelelse fra borgeren er kommet frem til myndigheden. Det er således parten, der bærer risikoen for, at en digitalt fremsendt ansøgning eller en klage ikke når rettidigt frem til myndigheden, f.eks. fordi myndighedens mailadresse er stavet forkert, eller fordi internetforbindelsen bryder ned.¹⁴ Derimod må en parts digitale meddelelse anses for at være kommet frem i tilfælde, hvor myndighedens it-system har modtaget klagen, men systemnedbrud hos myndigheden indebærer, at myndighedens personel ikke har haft adgang til klagen, herunder ikke har kunnet se klagen i myndighedens indbakke. For så vidt er denne sidstnævnte situation ikke anderledes end, at et almindeligt brev er afleveret i myndighedens fysiske brevkasse, men myndigheden ikke kan åbne brevkassen, fordi låsen er gået i baglås.

I MAD 2007.261 udtales, at en mail ikke er nået frem til myndigheden, når mailen ikke er fremsendt til myndighedens hovedpostkasse, men til en fraværende sagsbehandler. Denne retsopfattelse forekommer urimelig og i strid med de tanker, der ligger bag princippet om, at selv en henvendelse til en forkert myndighed vil kunne anses som rettidig.

3. Digital sagsbehandling

3.1. Digitale afgørelser

3.1.1. Muligheden for automatiseret afgørelsesvirksomhed

Jeg vil nu vende mig mod forvaltningens anvendelse af automatiserede sagsbehandlingssystemer, hvor computere helt eller delvist træffer forvaltningsafgørelser. Så-

danne systemer kan dels gøre sagsbehandlingen billigere og hurtigere, dels åbne op for de ovennævnte selvbetjeningssystemer.

Allerede i dag er systemerne udbredte. Det måske vigtigste eksempel er skatteligningen. Ambitionerne for den fremtidige forvaltning er betydelige. I den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2011-15 anføres således følgende: »På stadig flere områder skal der åbnes op for at automatisere store dele af sagsbehandlingen blandt andet med udgangspunkt i såkaldt objektive kriterier. Det tænkes blandt andet indført i regi af Udbetaling Danmark på områder som folke- og førtidspension, boligstøtte, barselsdagpenge og familieydelse.«¹⁵

Efter persondatalovens § 39 kan en part i visse tilfælde blokere for, at en afgørelse, der angår den pågældendes personlige forhold, udelukkende træffes på grundlag af elektronisk databehandling. Men bortset herfra er forvaltningsretten teknologineutral. Der eksisterer således ikke et selvstændigt hjemmelskrav for, at en beslutning kan træffes alene af en maskine.

Det er imidlertid en grundlæggende teknisk forudsætning for, at en maskine kan træffe en afgørelse, at de relevante fakta og retsregler kan sættes på en matematisk formel. Derimod vil maskiner ikke selv kunne træffe afgørelser i det omfang, retsreglen forudsætter et individuelt skøn. Her vil computere kun kunne forestå sagsbehandlingen, hvis man på forhånd kan udfinde alle relevante kriterier og tildele dem en fast vægt i den i princippet konkrete afvejning. Det er imidlertid som bekendt ikke nemt at forudse enhver retssituation, som en given regel kan give anledning til, og forudskontere den korrekte afgørelse heraf, før de enkelte sager kommer på myndighedens bord. Computerprogrammer vil derfor have svært ved at iagttage det forvaltningsretlige krav om, at også usædvanlige omstændigheder, som en borger påberåber sig, vil kunne have karakter af et pligtmæssigt hensyn. På tilsvarende måde må digitale afgørelsessystemer give op, i det omfang en bestemmelse fordrer en individualiseret proportionalitetsafvejning.

De tekniske begrænsninger går videre end til det forvaltningsretlige skøn. Også vage begreber som f.eks. »bygning« og gradbøjninger som »væsentlig« kan give anledning til vanskeligheder. Ofte vil en vis vaghed være tilsigtet i regeludformningen. Med edb-baserede afgørelser må vagheden imidlertid fjernes, og edb-koden får dermed karakter af en slags cirkulære om, hvordan loven skal fortolkes. Undertiden vil dette vanskeligt kunne forenes med traditionel juridisk metode. En person kan tage stilling til, om en container, der anvendes til beboelse, udgør bebyggelse i planlovgivningens forstand. Og hun kan nå frem til, at dette ud fra formålsbetragtninger og analogislutninger vil kunne være tilfældet, jf. UfR 1993.547 V. Hvordan klarer en computer en sådan opgave? Undertiden vil programmet kunne opbygges således, at computeren i denne type tilfælde overgiver sagen til en fysisk sagsbehandler til videre behandling. Andre gange vil der formentlig blive udstedt en forkert afgørelse.

Lokalisering af elementer i en retsregel, som kan udgøre en barriere for digitale afgørelsessystemer, må ske tidligt i processen. Allerede i forbindelse med udformningen af forvaltningsretlige regler er der behov for at tage stilling til, om lovgivningen på et givent retsområde kan udformes således, at den egner sig til digitale afgørelser.

I den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2011-15 peges udtrykkeligt på digitaliseringens indflydelse på lovteknikken. Det udtales således, at det er »vigtigt at føre lovgivningen ajour på relevante områder, så myndighederne ikke forhindres i at udnytte it som et helt naturligt arbejdsredskab i hverdagen«.¹⁶ Dette indebærer bl.a.,

at der skal gøres en indsats for at tilpasse lovgivningen, således at »reguleringen af et område er egnet til automatiseret sagsbehandling«. ¹⁷ Også i regeringens 2020-plan tales der om at gøre regelgrundlaget mere digitaliseringsklart. ¹⁸ På den baggrund er det næppe usandsynligt, at ønsket om forvaltningseffektiviseringer via brug af edb i sig selv vil influere på den fremtidige regeludformning.

For at tilfredsstille politikernes effektiviseringsønsker må fremtidens lovteknikere lære at formulere retsregler, der kan udtrykkes i matematiske formler. Samtidig må vi jurister vænne os til at udforme lovgivning i samarbejde med it-eksperter. Enhver, der har set disse to faggrupper arbejde sammen, ved, at der ligger store udfordringer heri. Dels er det nemt at forestille sig, hvordan deregulering vil blive lanceret som afbureaukratisering. Dels ses jurister ofte af andre professionsgrupper som bagstræberiske og kæmpende for ubegrundede barrierer for fremskridt og realisering af de ønskede IT-løsninger.

Hidtil har det kun i begrænset omfang været jurister, der har drevet udviklingen af e-forvaltningen. I stedet har dataloger fået en fremtrædende plads i designet af de programkoder, der én gang for alle vil afgøre en lang række sager. Overgangen til automatiserede afgørelser vil således kunne indebære en reduktion af juristernes indflydelse i de besluttede myndigheder, herunder i forhold til indholdet af de konkrete forvaltningsakter.

3.1.2. Tilsyns- og ankeorganer

Som allerede antydnet forudsætter automatiserede afgørelsessystemer, at det er muligt at gå fra den klassiske model, hvor retskilderne fortolkes i den konkrete sag, til systemer, hvor retskilderne fortolkes en gang for alle og derpå nedfældes i en programkode uden kendskab til de fremtidige sagers individuelle omstændigheder.

Denne forskydning fra den konkrete sagsbehandling til systemudviklingen får tillige betydning for afgørelsens prøvelse ved en højere instans. Hvis også ankeinstansen benytter sig af automatiseret behandling, bliver rekursen illusorisk, såfremt systemet er det samme som det, der anvendes ved underinstansen. Benytter ankeinstansen sig af et andet program, må underinstansens program én gang for alle korrigeres til at stemme overens med ankeinstansens. Rekurs af konkrete sager giver derfor dybest set kun mening, såfremt ankeinstansen ikke benytter sig af et fuldt automatiseret afgørelsessystem.

Hvor den reelle beslutning tages ved udformningen af programkoden, og resten derefter følger automatisk, øges behovet for at forskyde tilsynet til systemniveauet. Eller udtrykt mere generelt: For at bevare de klassiske retssikkerhedsmæssige garantier i en automatiseret forvaltning, må deres konkrete udformning omformes, således at de modsvarer de ændrede udfordringer, som den automatiserede afgørelsesmodel frembringer.

Så vidt jeg kan bedømme, har ombudsmanden hidtil været god til at fange tilfælde, hvor digital forvaltning konkret har indebåret overtrædelser af forvaltningsretten. Han har endvidere i mindst et tilfælde undladt at nøjes med at vurdere de slutprodukter, som den nye teknologi kommer med i de enkelte sager, men også bistået myndighederne ved at undergive it-systemerne som sådanne en nærmere analyse i forhold til forvaltningsprocessuelle spørgsmål. Denne praksis bør efter min opfattelse udbygges. På samme måde som ombudsmanden kan screene et udkast til et cirkulære eller en bekendtgørelse, kan han gå ind i en bedømmelse af selve programkodens evne til at procedure korrekte afgørelser. Det vil ikke være nogen nem opgave, men

ordninger med systemrevision kendes på andre retsområder, herunder inden for revisionsretten, og som franskmændene siger »mieux vaut prevenir que guerir«.

Automatiserede afgørelsessystemer giver også anledning til udfordringer med hensyn til opfølgningen på overordnede instansers afgørelser. Normalt opbygges praksis kontinuerligt i lyset af indkomne erfaringer og kontrolinstansernes praksis. Retskildesystemet forudsætter derfor som noget naturligt, at retsanvenderen løbende følger med i retsudviklingen ved disse instanser med henblik på at vurdere, om praksis må justeres. I forhold til automatiseret sagsbehandling må det samme krav rettes til systemudvikleren som et krav om redesign af det elektroniske beslutningssystem. Men mon ikke der her kan være en vis afstand mellem de normative krav og virkelighedens uperfekte verden?

3.1.3. *Delegation af afgørelseskompetence*

Automatiseret afgørelsesvirksomhed rejser endvidere særlige spørgsmål i forhold til privates bistand med at drive myndighedens edb-systemer. Det er almindeligt antaget, at delegation af afgørelsesvirksomhed til private kræver lovhjemmel. Men hvad gælder i tilfælde, hvor afgørelsen træffes af en maskine, og myndigheden anvender en privat databehandler? Og hvad med de tilfælde, hvor myndigheden har betroet det til en privat edb-konsulent at udvikle den programkode, der træffer afgørelserne, og dermed i realiteten overladt det til den private konsulent at beslutte, hvordan der skal subsummeres efter den retsregel, som programkoden relaterer sig til?

3.2. Sagsbehandlingsregler

Automatiseret sagsbehandling giver kun de fulde effektiviseringsmuligheder, hvis ikke blot selve den materielle afgørelse, men også sagsbehandlingskravene kan udføres elektronisk. En række sagsbehandlingskrav er imidlertid ikke helt så nemme at udføre uden menneskelig involvering.¹⁹ Og hvor dette er tilfældet, kan man nok betvivle, i hvor høj grad man vil kunne indfri de gevinster, der forudses ved en overgang til automatiseret afgørelsesvirksomhed.

Det er næppe det store problem, at reglerne om partsaktindsigt – og det i disse regler indeholdte krav om konkrete skadesvurderinger – vanskeligt kan overlades helt til en maskine. Afgørelser herom er jo selvstændige sager og kan for så vidt nemt udskilles. Der er større problemer forbundet med partshøringsreglerne. Afhængigt af retsområdet vil det være muligt at lave et program, der kan identificere oplysninger, der er til ugunst for parten, og høre denne over oplysningerne. Til gengæld er det straks sværere for en maskine at forholde sig til partens høringssvar. Her må sagen nok ofte overlades til manuel behandling. Det samme gælder i forhold til partsudtalelser efter forvaltningslovens § 21.

For så vidt angår begrundelsesreglerne tillader disse i betydelig grad standardbegrundelser. Og da den materielle afgørelse som nævnt alene kan træffes automatisk, i det omfang sagen ikke kræver et individuelt skøn, vil behovet for at redegøre for de anvendte kriterier næppe volde problemer. Derimod kan kravet om, at forvaltningen skal forholde sig til partsanbringender, der ikke kan vinde frem, men dog ikke er ganske irrelevante, indebære, at visse afgørelsesbegrundelser må overlades til sagsbehandlere af kød og blod.

De største udfordringer ligger nok i forhold til officialmaksimen. Det skyldes bl.a., at automatiserede afgørelsessystemer som nævnt forudsætter, at myndighederne på forhånd kan afgrænse abstrakt, hvilket faktum der måtte være relevant i alle fremtidi-

ge sager. Når sagen behandles ved automatiseret forvaltning, bliver den faktiske del af beslutningsgrundlaget ikke grundlag for forvaltningsorganets konkrete vurdering. I stedet forskydes sagsoplysningen til en generel model for det typisk forekommende, der da danner grundlag for de felter, som borgeren skal udfylde, og myndigheden selv supplere gennem samkøring med databaser. Anvendelsen af automatiserede systemer indebærer derfor en risiko for, at myndighederne ikke fanger tilfælde med atypiske fakta, hvor retsgrundlaget forpligter dem til at tage hensyn til forhold, der enten normalt ikke opstår eller normalt ikke er relevante. Den automatiserede forvaltning rejser også spørgsmål om alternativ bevisførelse. Hvor systemet ikke giver mulighed herfor, må det tillade og vejlede om muligheden for at tilvejebringe bevis på anden måde, herunder ved almindelig kommunikation med myndigheden.

I alle de nævnte tilfælde opstår der spørgsmål om, hvor perfekt man vil insistere på, at programmet er til at opfange atypiske situationer. Målet må naturligvis være det optimale, men heller ikke alle fysiske sagsbehandlere er oplært til at kunne forholde sig til enhver tænkelig retlig situation. Man kan derfor stille det spørgsmål, om det vil være rimeligt at afvise automatiseret sagsbehandling, fordi systemet ikke kan opbygges således, at det kan fange situationer, som heller ikke den typiske sagsbehandler selv ville være opmærksom på.

Også vejledningspligten kan undertiden have svære kår i den digitale verden. På den ene side kan digitale selvbetjeningssystemer i betydelig grad bistå borgeren. På den anden side er i der praksis eksempler på, at vejledningspligten er blevet overtrådt i tilfælde, hvor en borger ikke har udfyldt et elektronisk ansøgningsskema korrekt, og det digitale program på den baggrund har afslået borgerens ansøgning uden forinden at rykke for den mangelfulde eller fejlagtigt udfyldte information og advare om virkningen af, at de manglende oplysninger ikke indsendes.

For et par år siden fik nogle studerende, der havde ansøgt om optagelse via det elektroniske optagelsessystem <http://www.optagelse.dk/>, på trods af tilstrækkelige kvalifikationer afslag, fordi deres eksamensbeviser ved en fejl ikke var vedhæftet deres ansøgninger. Havde der været tale om manuel sagsbehandling, ville det have været et helt naturligt skridt at kontakte studenterne, bede dem om at indsende det manglende materiale og først, når dette ikke var sket, knytte processuel skadevirkning til den ufuldstændige information. På ombudsmandens foranledning er det pågældende optagelsessystem nu blevet ændret, således at ansøgeren adskillige gange advares om konsekvenserne af ikke at indsende den ønskede information.²⁰

Herudover rejser selvbetjeningssystemer spørgsmål i forhold til myndighedernes forpligtelser over for parter, der ikke forstår dansk.

Når ovenstående er sagt, er der samtidig grund til at fremhæve, at digitale selvbetjeningsløsninger også kan give borgerne fordele, f.eks. ved at gøre sagsbehandlingen mere transparent gennem en mulighed for at følge sagen og få digital adgang til sagsdokumenter (forudsat at det nemt kan identificeres, hvilke dokumenter der indeholder oplysninger, som borgeren ikke må se efter tavshedspligtreglerne).

3.3. Datasamarbejde og kontrol

Informationsteknologien giver en hidtil uset adgang til genbrug af data, og der opstår som følge heraf et naturligt ønske om at udnytte denne mulighed gennem fælles informationssystemer og tværgående dataadgang mellem myndighederne. Et centralt fokuspunkt for digitaliseringen er den såkaldte silonedbrydning og de deraf følgende organisatoriske og forvaltningsprocessuelle ændringer. De bagvedliggende hensyn er

bestemt rosværdige, nemlig håbet om, at genbrug af offentlige data kan give mulighed for effektivitetsbesparelser, styrke bekæmpelsen af misbrug af offentlige ydelser, forbedre muligheden for myndighedssamarbejde, udvikle informationsprodukter med offentlige data som kilde, lette borgernes hverdag og gøre de nationale administrationer mere gennemsigtige.

Bl.a. ud fra disse hensyn argumenterede Finansministeriet allerede i 1992 for, at informationsudvekslingen mellem forvaltningsmyndighederne skulle forøges markant i forbindelse med overgangen til digital forvaltning.²¹ Dette ønske er sidenhen blevet gentaget i en lang række offentlige publikationer. Således foreslår regeringens 2020-plan et tættere offentligt digitalt samarbejde med øget datagenbrug.²² Ønsket er udspecificeret i den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2011-15, hvorefter det »offentlige skal skærpe fokus på at høste digitaliseringens økonomiske gevinster – blandt andet ved langt mere systematisk at genbruge data og digitale løsninger på tværs af myndigheder. ... På en række områder, hvor borgerne modtager ydelser fra det offentlige, skal det være helt slut med ansøgningskemaer, tro og love-erklæringer samt kopier af lønsedler og årsopgørelser mv. I stedet skal de offentlige myndigheder bruge de informationer om fx borgernes indkomst, som allerede er registreret i centrale databaser. .. Når oplysninger om bopæl, arbejdsgiverforhold og lønindkomst sættes sammen på helt nye måder, får det offentlige også bedre mulighed for at sikre, at der kun udbetales offentlige ydelser til borgere, som har krav på det. De muligheder skal udnyttes meget mere systematisk, så både fejl og socialt snyd opdages hurtigt. Her kan moderne it-værktøjer gøre sagsbehandleren opmærksom på usædvanlige forhold, der bør undersøges nærmere.«²³

Det er jo vældigt fint. Men der kan omvendt anføres væsentlige persondatarelige hensyn imod en sådan informationsspredning og ophobning. Imidlertid nævnes persondatalovgivningen og de bag denne lovgivning liggende hensyn kun en passant i de snart mange offentlige publikationer om digitalt datasamarbejde. Man fornemmer, at visionerne mere tager udgangspunkt i de tekniske muligheder end i traditionelle retspolitiske overvejelser. De nævnte ønsker vil i en række tilfælde kun kunne realiseres ved at fravige reglerne i forvaltningslovens § 29 og i persondataloven. Det første er retligt nemt, men kan afvige fra den retssikkerhedsmæssige afvejning, som lovgivningsmagten hidtil har fundet rettest. Det andet vil desuden kunne støde på EU's persondatadirektiv, der dog nok tillader videregivelse mellem forvaltningsmyndigheder i noget videre omfang, end mange tror.

Skismaet mellem kontrol og retssikkerhed i den digitale forvaltning blev sat på spidsen i 2010 i forbindelse med et forslag fra den daværende VK-regering om tilføje- jelsen af en ny bestemmelse i skattekontrolloven. Bestemmelsen ville give told- og skatteforvaltningen adgang til at lave elektroniske kopier af dataindholdet af elektroniske medier omfattet af told- og skatteforvaltningens kontrol og medtage det kopierede materiale med henblik på efterfølgende at gennemgå dette. Lovforslaget blev af en række høringsorganisationer betegnet som DDR-forvaltning, og bl.a. Datatilsynet fandt, at den foreslåede adgang til dataspejling var retssikkerhedsmæssig betænkelig og tvivlsom i forhold til EU's databeskyttelsesdirektiv. Tilsynet fremhævede i den forbindelse, at skattemyndighederne ville få adgang til at indsamle oplysninger, der var irrelevante for skatteliggingen, og som tilmed kunne være meget følsomme for de personer, som oplysningerne vedrørte. Tilsynet stillede sig derfor tvivlende overfor, om der var den fornødne saglighed og proportionalitet mellem indsamlingen af per-

sonoplysninger og opfyldelsen af de formål, der var beskrevet i forslaget.²⁴ Efter den voldsomme kritik besluttede regeringen ikke at fremsætte lovforslaget.

Det bliver en løbende opgave for juriststanden at minde om, at den teknologiske udvikling kan indebære en øget risiko for retten til privatliv og databeskyttelse. Som Datatilsynet har anført, er det nok en retspolitisk diskussion værd, om ikke det større flow af data, som synes at være en uundgåelig følge af digitaliseringen, gør det naturligt at overveje nye mekanismer til beskyttelse af borgernes ret til privatliv.²⁵

4. Almindelige sagsbehandlingskrav, der har givet anledning til særlige udfordringer, når sagsbehandlingen sker digitalt

4.1. Journalisering og sagsbehandlingsrutiner

Jeg er hermed nået til den sidste hovedpointe i mit indlæg, nemlig at indførelsen af IT kan have uheldige bivirkninger for myndighedernes faktiske ageren. De forvaltningsretlige krav til myndighedernes sagsbehandling skal naturligvis også overholdes i forbindelse med indførelse af ny teknologi. Brugen af digitale arbejdsværktøjer har imidlertid i en række tilfælde medført, at selv almindelige sagsbehandlingsrutiner ikke altid overholdes. Som jeg vil vise i det følgende, har myndighederne her en væsentlig opgave i at råde bod på det misforhold, der undertiden opstår mellem de retlige krav og virkeligheden i den daglige forvaltning.

Pladshensyn tillader ikke en udtømmende diskussion, så jeg vil nøjes med at fokusere på fire områder: For det første journalisering og sagsbehandlingsrutiner. For det andet kravene til datakvalitet i afgørelser og på hjemmesider. For det tredje åben forvaltning via hjemmesider. Og endelig for det fjerde særlige spørgsmål ved elektronisk aktindsigt.

E-mails og sms'er kan udgøre dokumenter, og som sådanne skal de naturligvis journaliseres. Det er imidlertid en almindelig erkendelse, at dette næppe sker i samme omfang, som det sker i forhold til papirbaserede dokumenter, jf. f.eks. FOB 2001.290. Noget er simpelt sjusk, men det forholder sig nok også således, at mange sagsbehandlere simpelt hen ikke opfatter mails som sagsdokumenter i samme omfang som det, der lægges til grund i bl.a. forarbejderne til den nye offentlighedslov. Virkningen er, at både partsaktindsigten, offentlighedens aktindsigt og muligheden for at rekonstruere beslutningsgrundlaget under en eventuel efterfølgende prøvelse eller genoptagelse undergraves, selv om reglerne for så vidt er gode nok.

Ombudsmanden har desuden fundet eksempler på, at brugen af digital sagsbehandling har ført til, at myndighederne glemmer at lave autentiske kopier af udgående breve og at opbevare disse på sagen, jf. FOB 1997.198, FOB 2001.290 og FOB 2003.686. Der har også været tilfælde, hvor afsendelse af afgørelsesbreve er sket ved word-filer og ikke ved pdf-filer. Virkningen var, at afgørelsesbrevene ændrede dato, hver gang filerne blev åbnet. Man kunne dermed ikke datofæstne, hvornår afgørelserne var blevet meddelt, ligesom der var mulighed for, at brevene efterfølgende kunne ændres, jf. FOB 2009 4-7.

På tilsvarende måde har myndighedernes IT-systemer ikke altid været indrettet således, at relevante sager kan findes ud fra indholdsmæssige kriterier og ikke blot ved søgning på journalnumre e. lign. Som følge heraf bliver det sværere for myndighederne at danne sig et overblik over deres egen praksis, finde relevante fortilfælde

og sikre lighedsgrundsætningens overholdelse i deres administration, jf. FOB 2004.569 og FOB 2006.390.

Myndighedens valg af et elektronisk i stedet for et papirbaseret medium berettiger ikke, at man kasserer et dokument på et tidligere tidspunkt, end hvis det havde foreligget i papirform. Ikke alle IT-systemer har i praksis levet op til dette krav, jf. FOB 1997.198 og FOB 2003.686.

4.2. Fejlagtige oplysninger

Digital forvaltning rejser herudover særlige spørgsmål i forhold til betydningen af, at myndighederne træffer beslutninger på grundlag af korrekte og ajourførte oplysninger. Kravene til bevissikkerhed er for så vidt de samme som i forhold til manuel sagsbehandling. De nemmere søgemuligheder ved digitale midler ændrer imidlertid den praktiske virkelighed i forhold til disse krav. Både den øgede cirkulation af data og den ovenfor omtalte ambition om, at myndighederne genbruger data i stedet for at indhente dem (på ny) direkte fra de omhandlede borgere og virksomheder, indebærer, at der kan opstå risiko for lav datakvalitet.

Efter persondatalovens § 5, stk. 4, skal en forvaltningsmyndighed foretage den fornødne kontrol for at sikre, at der ikke behandles urigtige eller vildledende personoplysninger. Endvidere følger det af persondatalovens § 5, stk. 4, at den databehandlende myndighed, for så vidt angår bestridte udsagn om en person, må registrere oplysningerne således, at det klart fremgår, at der er tale om udsagn fra en person og ikke en bekræftet kendsgerning.²⁶ Vi kan kun spekulere over, hvor ofte denne regel iagttages i det praktiske retsliv.

Brugen af edb giver ikke kun risiko for brug af forældede data i den konkrete sag. Tilsvarende problemer kan melde sig i forhold til hjemmesider, der nok oprindeligt var informative og korrekte, men som ikke vedligeholdes tilstrækkeligt. Hvor borgerne nok kan regne ud, at en gulnet pamflet muligvis ikke er up-to-date, forventes det med rette, at dette er tilfældet for hjemmesider. Sandheden er imidlertid også her den mere mistrøstige, at myndighederne hyppigt bruger store kræfter på at etablere en hjemmeside, men kun få kræfter på at ajourføre den. Ombudsmanden har derfor flere gange måtte indskærpe myndighedernes pligt til at opdatere oplysninger i lyset af ny lovgivning og praksis, jf. FOB 2006.379 og FOB 2007.289. I UfR 2007.1603 SH blev Sikkerhedsstyrelsen erstatningsansvarlig for manglende opdateringer af styrelsens hjemmeside.

4.3. Personoplysninger på hjemmesider

Også i en anden henseende har myndighedernes brug af hjemmesider givet anledning til problemer.

Den digitale teknologi har bevirket, at myndighederne i betydeligt omfang lægger information ud på deres hjemmesider så som postlister, principielle sager eller dagsordener med relevante bilag for en kommunalbestyrelse og dennes udvalg. De bagvedliggende hensyn er prisværdige og bevirker, at borgerne i øget grad kan få større indsigt i forvaltningen og følge og deltage i den demokratiske beslutningsproces. Som Datatilsynets praksis viser, har den øgede offentliggørelse imidlertid hyppigt haft den utilsigtede konsekvens, at myndighederne er kommet til uberettiget at offentliggøre følsomme personoplysninger.²⁷ Det er derfor vigtigt, at myndighederne i forhold til en sådan offentliggørelse udviser påpasselighed og sikrer sig, at der ikke videregives oplysninger i strid med persondataloven og tavshedspligten. Man bør i

den forbindelse ikke glemme, at oplysninger på internettet erfaringsmæssigt er særdeles vanskelige at berigtige og slette effektivt på grund af søgemaskiner mv. Selv om de retlige problemstillinger er de samme, er de faktiske konsekvenser af elektronisk offentliggørelse hyppigt anderledes drakoniske, end før internettet blev udbredt.²⁸

Hvor oplysninger uberettiget er kommet uvedkommende i hænde, følger det af princippet om god databehandlingsskik i persondatalovens § 5, at den dataansvarlige fjerner de pågældende oplysninger senest dagen efter, at den bliver opmærksom på fejlen, og i øvrigt gør, hvad den kan, for at begrænse skaden. Dette indbefatter, at myndigheden undersøger, om oplysningerne findes i Google eller andre søgemaskiners kopier af myndighedens sider, og i givet fald sørger for, at oplysningerne fjernes derfra. Herudover bør den berørte person underrettes om, at oplysningerne er blevet offentliggjort ved en fejl.²⁹

4.3. Identifikationskrav ved aktindsigt og behovet for at rense dokumenter

Endelig giver digital forvaltning anledning til udfordringer i relation til meddelelse af aktindsigt. Her overses det formentlig ofte, at forvaltningsmyndighederne ved administrationen af offentlighedslovens og forvaltningslovens regler om aktindsigt skal iagttage persondatalovens krav til beskyttelse af personoplysninger.

Efter persondatalovens § 41, stk. 3, skal den dataansvarlige myndighed træffe de fornødne foranstaltninger imod, at oplysninger kommer til uvedkommendes kendskab eller på anden måde behandles i strid med persondataloven. Bestemmelsen fortolkes således, at den forpligter den dataansvarlige myndighed til at sikre sig identiteten på bl.a. en ansøger om partsaktindsigt, således at oplysninger ikke videregives til uvedkommende. I relation til transmission af personoplysninger over det åbne net – så som internettet – må der i fornødent omfang opnås sikkerhed for modtagerens identitet ved anvendelse af passende sikkerhedsforanstaltninger i form af f.eks. elektronisk signatur eller individuelle fortrolige adgangskoder.³⁰ En sådan sikkerhed vil fremover bl.a. kunne opnås ved at benytte den digitale postløsning efter lov om Offentlig Digital Post.

Pligten til ikke at give meraktindsigt i strid med persondataloven indebærer også, at myndigheden skal være opmærksom på, at den ikke utilsigtet giver indsigt i ekstra information, som er indlejret i eller på anden måde tilknyttet dokumenter, dataudtræk mv. Sådan ekstra information er undertiden – selv om den ikke umiddelbart træder frem for læseren – indeholdt i indlejrede objekter i en tekst så som diagrammer, ligesom problemstillingen kan opstå i forhold til metadata. I tilfælde, hvor partsaktindsigten meddeles elektronisk, kan det derfor være nødvendigt at gennemgå dokumentet, og overføre dette til en pdf-fil e. lign.

Noter

1. Artiklen bygger på et foredrag holdt den 8. april 2013 i Juridisk Forening (Danmark) i samarbejde med Nordisk Administrativt Forbund. For ikke-danske læsere kan det oplyses, at forkortelsen FOB står for Folketingets Ombudsmands (års-)Beretning. MAD henviser til tidsskriftet Miljøretlige Afgørelser og Domme og UfR til tidsskriftet Ugeskrift for Retsvæsen, hvor væsentlige danske domme offentliggøres. CPR-loven angår den retlige regulering af personnumre. KL

- står for Kommunernes Landsforening. Polsag er et nu opgivet edb-projekt for det danske politi, der kostede over en halv milliard danske kroner at søge udviklet. Udbetaling Danmark er en offentlig myndighed, der har overtaget en række opgaver, som tidligere lå i kommunerne. NemID er en digital signatur, der fungerer som et fælles log-in til både den offentlige og den private sektor i Danmark. Det består af et bruger-id, en adgangskode og et nøglekort med engangskoder. NemKonto er den bankkonto, som danske myndigheder bruger, når de skal udbetale penge til en borger eller virksomhed. Det er en almindelig bankkonto, som vedkommende borger eller virksomhed har i forvejen.
2. Berlingske Tidende, På rejse i det digitale Danmark, 29. marts 2013.
 3. For blot at nævne et enkelt eksempel indeholder den kommende offentlighedslov en bestemmelse, der giver mulighed for dataudtræk og derved bryder med den hidtidige regel om, at der alene er indsigt i eksisterende dokumenter.
 4. § 32 a giver også vedkommende minister hjemmel til at fastlægge regler for de præcise vilkår for anvendelse af digital kommunikation ved henvendelser til den offentlige forvaltning. Der vil således i den enkelte bekendtgørelse kunne fastsættes vilkår om, at digitale henvendelser på det pågældende område kræver brug af elektronisk signatur, således at brugen af digital kommunikation kan ske uden, at bevisskravene til vedkommendes identitet tilsidesættes.
 5. Betænkning 1400/2000 om e-signator og formkrav i lovgivningen, s. 154.
 6. Mulighedernes samfund, regeringsgrundlag for VK Regeringen III, s. 37.
 7. Den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2011-15, s. 3, 5 og 14 (fremhævet her).
 8. Effektiviseringsgevinster ved indførelsen af digital forvaltning vil ofte forudsætte, at myndighederne samtidig ændrer de bagvedliggende arbejdsprocesser. Det gælder både for sagsgangen internt i myndigheden og i dennes samarbejde med andre myndigheder. Udviklingen af digital forvaltning er derfor ikke kun en IT-opgave, men lige så meget en strategisk og organisationsmæssig opgave, jf. publikationen Digital Forvaltning maj 2001 fra KL, Amtsrådsforeningen samt en række kommuner og ministerier, s. 35 f, 39 ff og 49 ff. Denne problemstilling tages ikke op her.
 9. Den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2011-15, s. 15.
 10. L 198, F.T. 2012/13. Ved L 186, F.T. 2021/13 om forslag til lov om ændring af lov om Statstidende foreslås det at give finansministeren hjemmel til at udstede en bekendtgørelse, der gør det obligatorisk at indrykke digitalt i Statstidende, herunder via online-indtastning.
 11. Den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2011-15, s. 18.
 12. Torsten Grunwald, Digitaliseringsstrategiens erhvervsrettede initiativer, www.digst.dk/Styring/Konference-om.../Torsten%20Grunwald.ashx .
 13. Det er interessant at sammenligne graden af obligatorisk digital kommunikation i Lov om Offentlig Digital Post med de tilsvarende norske overvejelser, således som de har fundet udtryk i det verserende lovforslag Prop. 116 L (2012-2013) om ændringer i den norske forvaltningslov. Lovforslaget tager sigte på at styrke den norske forvaltnings adgang til at kommunikere elektronisk gennem en ophævelse af dagens krav om først at indhente et samtykke hertil fra den berørte. I stedet vil forvaltningen som hovedregel få adgang til at kommunikere elektronisk. Det foreslås imidlertid samtidig, at forvaltningsloven skal åbne for, at privatpersoner frit kan afvise elektronisk kommunikation og i stedet kræve at modtage traditionel post fra forvaltningen. Heller ikke i Sverige er der indført generelle regler om borgernes pligt til at kommunikere digitalt med forvaltningen.
 14. MAD 2007.871 og MAD 2008.2196. Se udover § 10 i lov om digital post også § 155, stk. 4, i årsregnskabsloven, § 10, stk. 9, i forbrugerklage-loven, § 1 a, stk. 5, i landbrugsstøtteleven, § 22, stk. 9, i markedsføringsloven, § 62 a i lov om pension, § 56 a, stk. 4, i lov om højeste, mellemste, forhøjet almindelig og almindelig førtidspension mv., § 12, stk. 7, i CPR-loven, § 27 a, stk.

- 4, i dagtilbudsloven, § 38, stk. 4, i folkeskoleloven, § 10 a, stk. 3, lov om registrering af ledningsejere, § 12, stk. 3, i sundhedsloven og § 1 a, stk. 6, i lov om foderstoffer.
15. Den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2011-15, s. 28.
 16. Den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2011-15, s. 40.
 17. Den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2011-15, s. 40.
 18. Danmark i arbejde – udfordringer for dansk økonomi mod 2020, s. 69.
 19. Karsten Loiborg, Er forvaltningsloven digitaliseringsparat?, i Bülow m.fl., Forvaltningsloven 25 år, s. 179.
 20. I FOB 2013-7 fandtes en myndigheds skriftlige standardvejledninger i et elektronisk konceptsystem, der gjorde det vanskeligt og bekosteligt at tilpasse vejledningsteksterne til den enkelte sag. Ombudsmanden afviste, at dette forhold slækkede på kravene til en korrekt og relevant vejledning tilpasset den enkelte sags konkrete omstændigheder.
 21. Finansministeriet, Effektiv edb i staten; Rapport fra det Edb-politiske Udvalg om statens brug af informationsteknologi i 90'erne.
 22. A.st., s. 68 ff.
 23. Den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2011-15, s. 2, 4 og 28. Se også »offentlige data i spil« <http://www.itst.dk/digitale-losninger/offentlige-data/om-offentlige-data> og »fælles principper« <http://www.itst.dk/it-arkitektur-og-standarder/tveroffentligt-samarbejde-oio/de-felles-principper/status-og-styring/>. For tilsvarende svenske overvejelser se SOU 2007:45, Utökad elektroniskt informationsutbyte, samt Statskontorets publikationer 2004:27, Den offentliga förvaltningen i e-samhället – Diskussionsunderlag om en arkitektur för en modern nätverksförvaltning, og Statskontoret 2004:30, Potential för inre effektivisering av offentlig förvaltning genom automatiserad elektronisk ärendehantering.
 24. Datatilsynets høringssvar af 4. oktober 2010, j.nr. 2010-112-0322.
 25. Datatilsynets udtalelse af 29. marts 2007 vedrørende høring over udkast til strategi for digitalisering af den offentlige sektor 2007-2010, s. 4.
 26. Datatilsynets udtalelse af 18. marts 2005 om behandling af oplysninger hos Projekt Janus, j.nr. 2004-54-1508.
 27. Senest Datatilsynets udtalelse af 4. februar 2013 om Region Syddanmark, j.nr. 2013-632-0037. Se også udtalelser af 22. januar 2009, j.nr. 2007-632-0014, om Københavns Universitet og af 8. juli 2008, j.nr. 2008-632-0030, om offentliggørelse af afgørelser på www.nyidanmark.dk. I FOB 2007.134 havde Skatteministeriet udsendt selvangivelser og årsopgørelser, der indeholdt oplysninger om andre skatteborgere end adressaterne.
 28. Også i forhold til fsv lovlig offentliggørelse af tilsynsresultater bør det overvejes nøje, om offentliggørelse på internettet dels er saglig, dels varetager mere vægtige grunde end hensynet til den, der ”hænges ud”, jf. Betænkning 1516/2010 om offentlige myndigheders offentliggørelse af kontrolresultater, afgørelser mv..
 29. Datatilsynets udtalelse af 30. maj 2011, j.nr. 3022-631-0133.
 30. Nærmere regler herom er fastsat i Datatilsynets vejledning nr. 126/2000 om registreredes rettigheder. Se også § 14 i Justitsministeriets bekendtgørelse nr. 528/2000 med senere ændringer som uddybet i Datatilsynets vejledning nr. 37/2001 om sikkerhedsforanstaltninger til beskyttelse af personoplysninger, som behandles for den offentlige forvaltning.