

Digital forvaltning

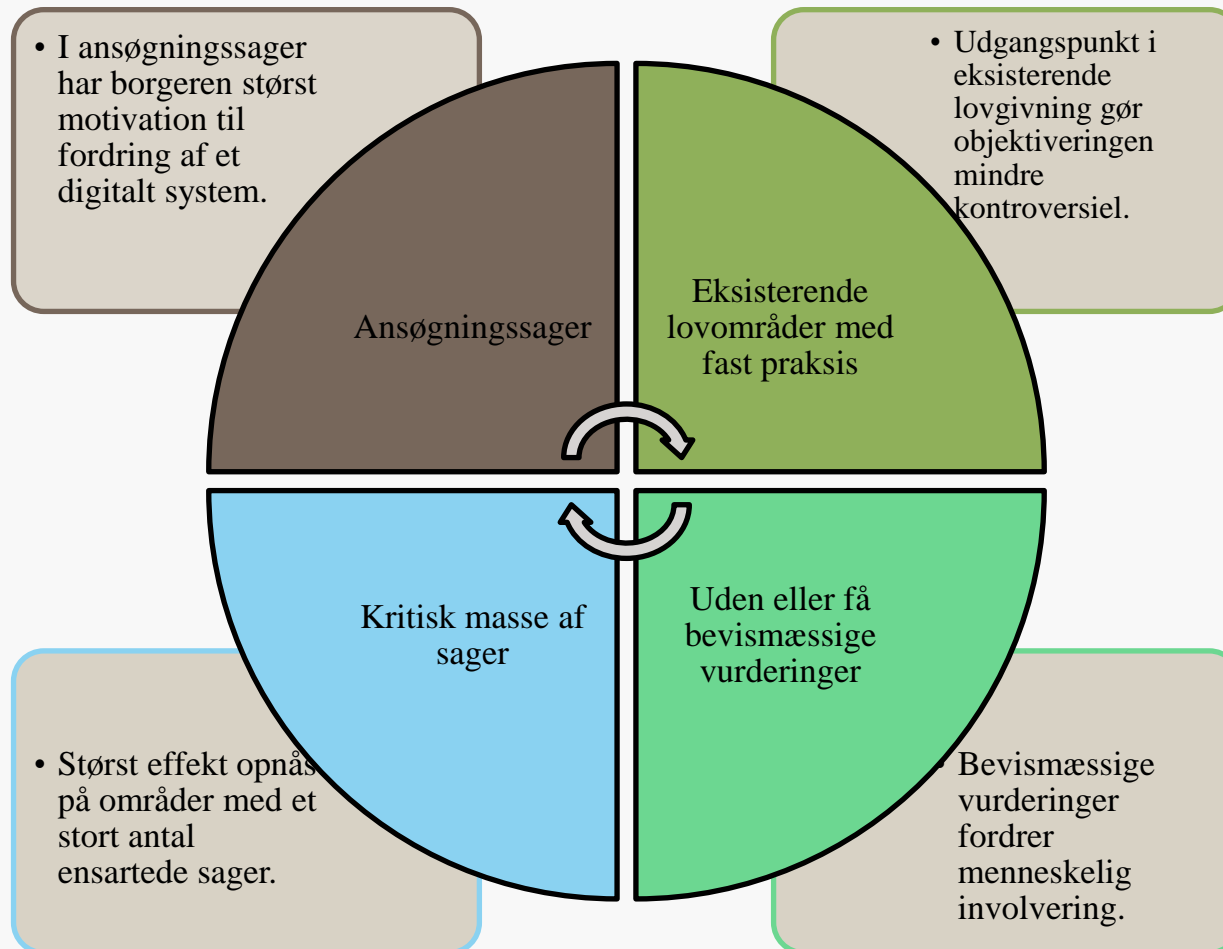
Muligheder og udfordringer

Indhold

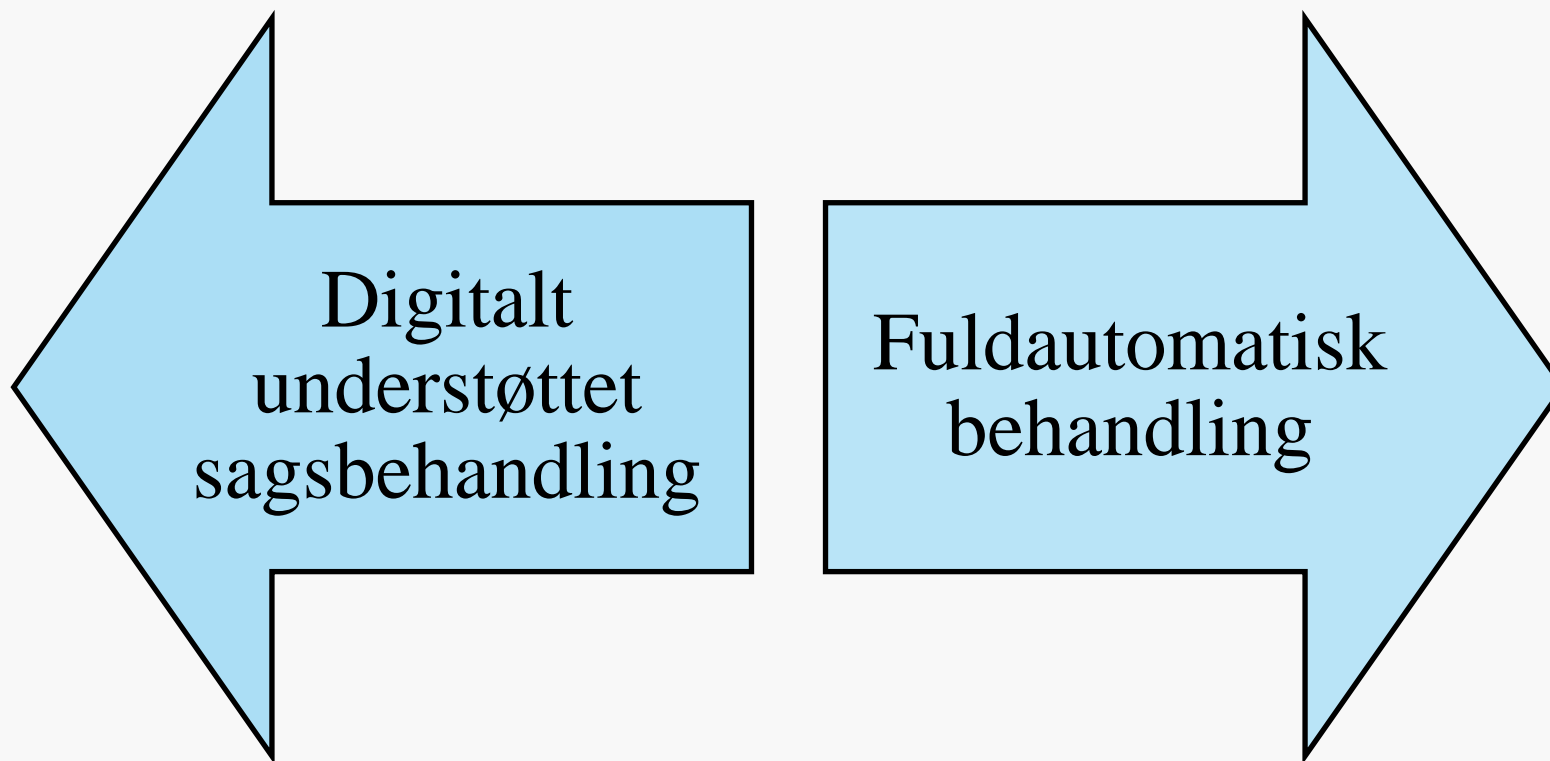
1. Modeller og potentiale
2. Case: Selvbetjeningsystem

Modeller og potentiale

Potentiale



Modeller for digital forvaltning

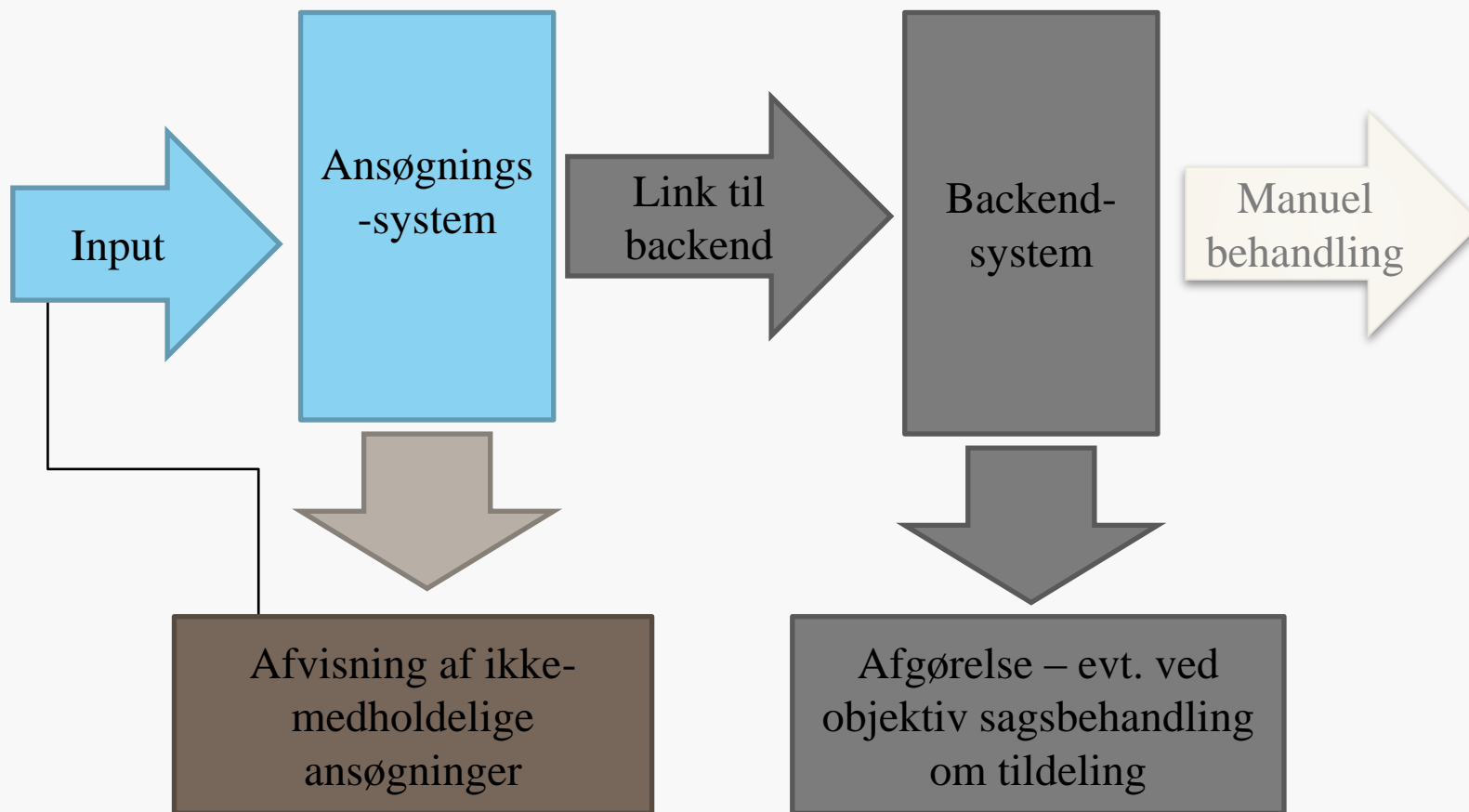


Case: Digitalt selvbetjeningsystem

Case: Digitalt selvbetjeningsystem

1. En borger eller virksomhed kan ansøge om statslige ydelser fra ét centralt ansøgningsystem baseret på selvbetjening.
2. Systemet bygger på et retsgrundlag, der indeholder en række sideordnede betingelser for udbetaling eller et skøn (eller en kombination heraf).
3. Systemet er et frivilligt alternativ til den hidtidige sædvanlige manuelle løsning.

Arkitektur for systemet – optimalt set



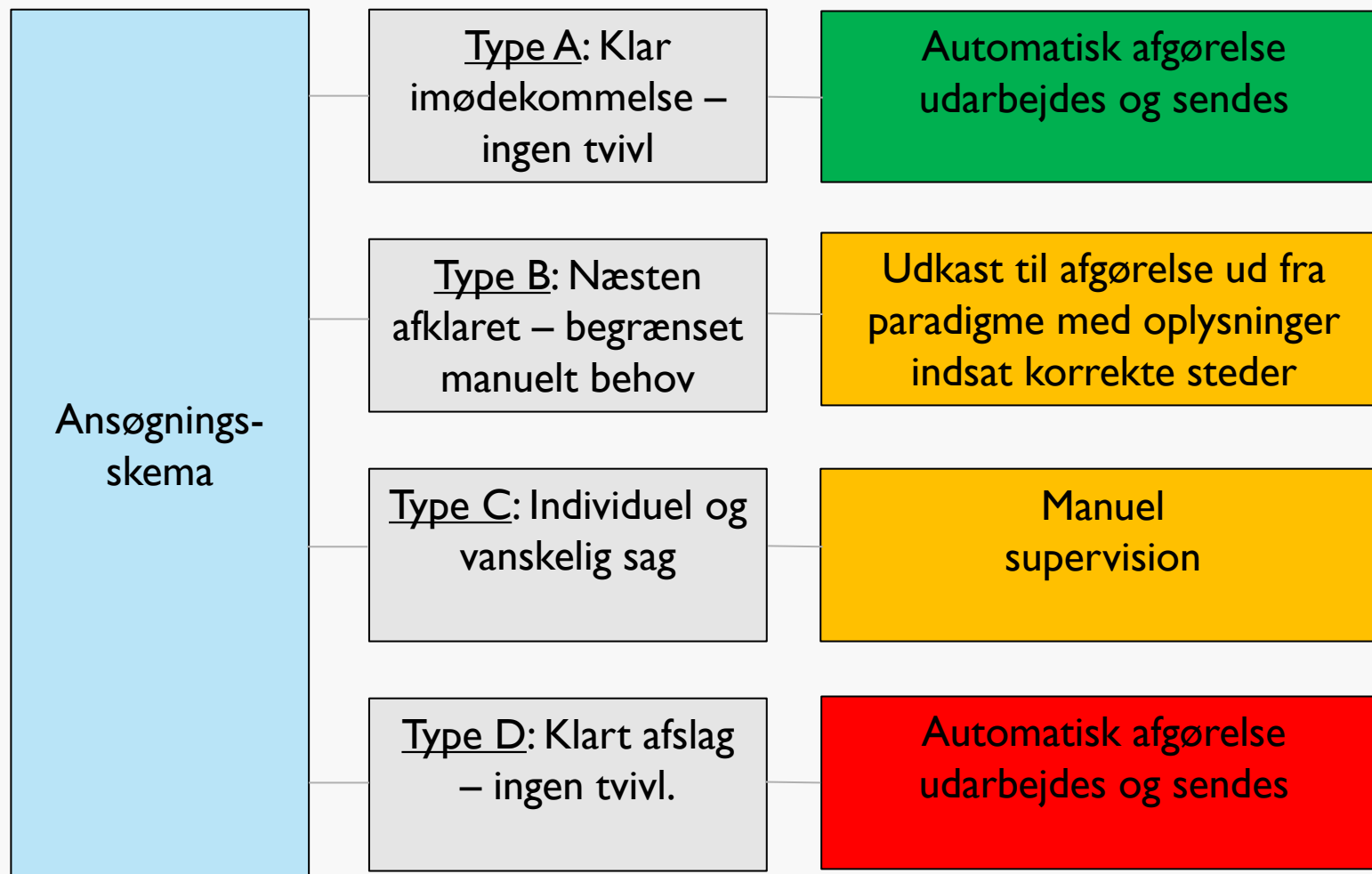
Målsætninger for ansøgningssystemet

- At kun lovlige ansøgninger indgives.
 - Mangelfulde eller ulovlige ansøgninger skal automatisk afvises eller skal slet ikke kunne indgives.
- At ansøgningssystemet er brugervenligt.
 - Tilstrækkelig og effektiv vejledning af ansøgerne undervejs.
 - Ansøgerne skal indtaste mindst muligt i ansøgningssystemet ved brug af dels indhentning af oplysninger fra registre, dels dynamiske og trinvis oplysningsformularer, der tilpasser sig efter ansøgeren.

Målsætninger for ansøgningsystemet (fortsat)

- At sagen forberedes fuldt ud digitalt eller så langt som muligt digitalt.
 - At der ikke – eller kun sjældent – senere i sagsbehandlingen viser sig behov for supplerende oplysninger fra ansøgeren.
 - Hvis enkelte momenter i sagsbehandlingen – f.eks. en bevismæssig vurdering eller et individuelt skøn – ikke kan behandles fuldt digitalt, forbereder systemet sagen digitalt så langt som muligt.
- At ansøgningssystemet kan kontrollere og give feedback til ansøgeren om, at ansøgningen ikke lever op til kravene.

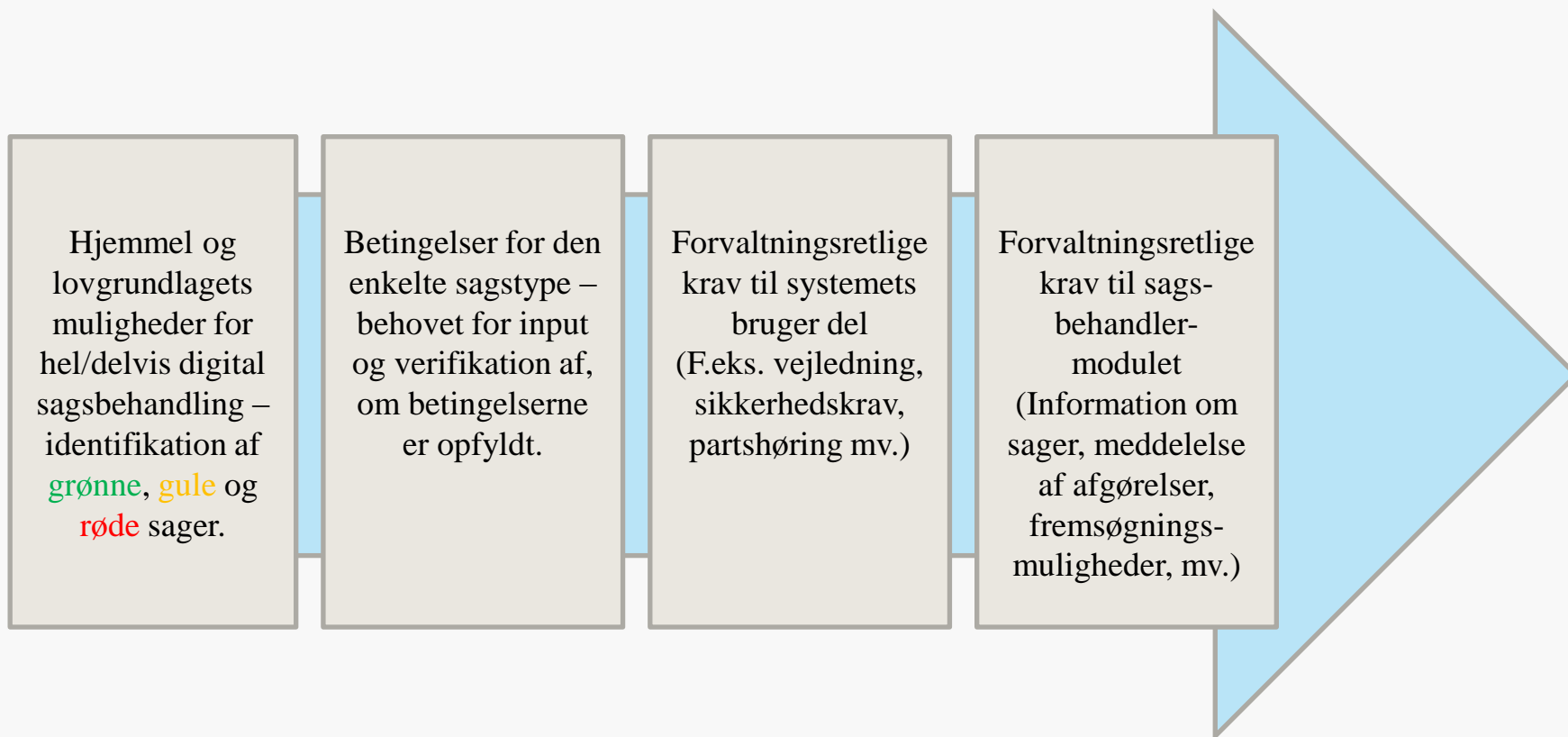
Sammenhængen mellem ansøgnings- og afgørelsessystemet



Målsætninger for afgørelsessystemet

- Systemet skal enten automatisk kunne give ansøgeren en afgørelse (**grønne** og **røde** sager) eller i hvert fald understøtte sagsbehandlingen mest muligt (**gule** sager).
- Systemet skal kunne håndtere de **gule** sager, der fordrer manuel behandling.
 - Systemet skal kunne forberede et udkast til afgørelse til sagsbehandleren, der herefter kun skal udfylde de manglende momenter, som systemet ikke kan håndtere.
 - Systemet skal sikre en optimal interaktion mellem sagsbehandleren og systemet, der frigør ressourcer og sikrer kvalitet (også) i de manuelle afgørelser.
 - F.eks. at systemet præsenterer sagsbehandleren for tjeklister, flowdiagrammer, import af de nødvendige data til brug for f.eks. et skøn eller en bevismæssig vurdering.

Juridisk analyse



Hjemmel for digital forvaltning

- Kan forvaltningen kræve digital kommunikation af borgerne?
 - HR: Klart nej, dette kræver udtrykkelig lovhjemmel.
 - Se f.eks. FOB 2002, s. 268 (obligatorisk elektronisk eksamenstilmelding ved KU havde ikke lovhjemmel og var derfor ulovlig).
 - Eks. på udtrykkelig lovhjemmel til pligtmæssig digital kommunikation - Beskæftigelsesindsatslovens § 10 b: *Beskæftigelsesministeren kan fastsætte regler om anvendelse af digital kommunikation mellem kommunen, arbejdsgivere og selvstændigt erhvervsdrivende om tilskud m.v. efter denne lov. Ministeren kan herunder fastsætte regler om anvendelse af et bestemt digitalt system og om fritagelse for obligatorisk anvendelse for visse grupper af juridiske personer og virksomheder.*”

Hjemmel for digital forvaltning (fortsat)

- FVL § 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.
- Hvis frivillig digital selvbetjeningsløsning i tillæg til ”sædvanlig” manuel sagsbehandling, da ikke krav om lovhjemmel.

Identifikation af grønne, gule og røde sager

- Giver retsgrundlaget mulighed for hel eller delvis digital sagsbehandling?
- Kortlægning af problemfelter
 - Bevisvurderinger
 - Individuelle skøn
 - Processuelle udfordringer

Spørgsmål for hvert krav/betingelse for tilskud



Overordnet om de forvaltningsretlige krav til et digitalt selvbetjeningsystem

- › Generelt gælder de forvaltningsretlige regler og principper også, når det offentlige bliver digitaliseret.
- › Sagerne skal f.eks. stadig oplyses forsvarligt, forvaltningslovens partsrettigheder samt persondataloven skal overholdes, og der skal f.eks. iagttages notatpligt efter offentlighedsloven mv.
- › Det er den enkelte myndigheds ansvar, at dens løsninger lever op til de forvaltningsretlige krav.
- › Se Folketingets Ombudsmands notat af 21. januar 2014 om ”Forvaltningsretlige krav til det offentliges IT-løsninger”.

Forvaltningsretlige krav til ansøgningsystemet

- › **Kontaktflade – indgangen til ansøgningsystemet**
 - › Virksomheder: Virk.dk
 - › Personer: Borger.dk – ”Min Side”
- › **Mulighed for partsrepræsentation efter FVL § 8**
 - › Se FOB 2011-12-1 om universiteters pligtsmæssige kommunikation med studerende.
 - › Grænseflade til den fællesoffentlige digitale partsrepræsentationsløsning på Borger.dk (for borgere) og på Virk.dk (for virksomheder).
- › **Sikker identifikation af ansøgeren**
 - › Ved transmission over internettet af oplysninger af fortrolig eller følsom karakter, skal der foretages kryptering, ligesom sikkerhed for autenticitet og integritet skal sikres i fornødent omfang, jf. Datatilsynets j.nr. 2002-321-0142 om et ministeriums påtænkte internetbaserede elektroniske selvbetjeningssystemer.
 - › Rettighedsvejledningens (vejl 126/2000) pkt. 1.3 om legitimationskrav
 - › Log-in via NemID eller tilsvarende sikker digital signatur sikrer sikker identifikation.

Forvaltningsretlige krav til ansøgningssystemet (fortsat)

- › Stamoplysninger om ansøgeren
 - › Import af oplysninger om ansøgeren via CPR- eller CVR-registeret og andre interne eller eksterne registre.
 - › Letter antallet af indtastninger.
 - › Sikrer nemmere verifikation af data.
- › Hvis personoplysninger, skal persondataloven overholdes
 - › Grundlæggende principper (§ 5)
 - › Behandlingsregler skal iagttages (navnlig §§ 6-8 og 11).
 - › Persondatalovens oplysningspligt ved indsamling af oplysninger hos den registrerede selv (§ 28) eller hos tredjemand (§ 29).
 - › Standardtekst med oplysningerne sendes til ansøgeren.

Forvaltningsretlige krav til ansøgningssystemet (fortsat)

- › Hvis samkøring af registre i kontroløjemed kræves 1) udtrykkelig lovhjemmel, 2) forudgående information og 3) anmeldelse til Datatilsynet, jf. Datatilsynets praksis.
 - › Eks. på lovhjemmel: § 68 i lov om ansvaret for og styringen af den aktive beskæftigelsesindsats: *”Data i Beskæftigelsesministeriets it-systemer kan samkøres med data i kommunernes, andre myndigheders og arbejdsløsheds-kassernes it-systemer, hvor dette er nødvendigt for at kontrollere, om der er sket fejl eller misbrug ...”*
- › Ansøgeren skal kunne ændre i stamoplysninger manuelt.
- › Oplysningerne skal gemmes på ansøgerens ”konto” i systemet, så de ”huskes” næste gang, der foretages log-in.

Forvaltningsretlige krav til ansøgningssystemet (fortsat)

- › Vejledningspligt efter FVL § 7.
 - › Omfatter f.eks. fremgangsmåden under sagens behandling, herunder om tidsfrister, ligesom der efter omstændighederne skal gives vejledning om, hvornår en afgørelse vil foreligge.
 - › Gælder også, hvis borgeren er tillagt en særlig rettighed.
 - › Vejledningen skal være så korrekt og så omfattende og detaljeret, at det konkrete informationsbehov imødekommes på en rimelig måde, jf. f.eks. FOB 2000, s. 320.
 - › FOB 2013-7 om en myndigheds skriftlige standardvejledninger i et elektronisk konceptsystem, der gjorde det vanskeligt og bekosteligt at tilpasse vejledninger til den enkelte sag. Ombudsmanden afviste, at dette forhold slækkede på kravene til en korrekt og relevant vejledning tilpasset den enkelte sags konkrete omstændigheder.
 - › Ombudsmandens sag (j.nr. 2010-3100-7120): Eksempel fra praksis på, at vejledningspligten er blevet overtrådt i tilfælde, hvor en borger ikke har udfyldt et elektronisk ansøgningsskema korrekt, og det digitale system herefter meddeler afslag uden forinden at rykke for den mangelfulde eller fejlagtigt udfyldte information og advare om processuel skadevirkning.

Forvaltningsretlige krav til ansøgningssystemet (fortsat)

- › Vejledningspligt efter god forvaltningsskik.
 - › Gælder også uden for afgørelsessager.
 - › Pligt til at sørge for generel information om sagsområdet, hvor det er relevant og nødvendigt mv.
- › Vejledning, der retter sig efter den konkrete ansøger.
 - › Ansøgeren præsenteres ikke for ”overflødig” vejledning, der ikke angår ansøgeren.
 - › Vejledning undervejs i hvert enkelt ansøgningsfelt, f.eks. ved brug af pop-up-vinduer eller ”mouseover”-funktion etc.

Forvaltningsretlige krav til ansøgningssystemet (fortsat)

- › Partshøringspligt efter FVL § 19, stk. 1.
 - › Gælder alene bebyrdende afgørelser => gælder ikke i de grønne sager, hvor ansøgningen imødekommes fuldt ud.
 - › Systemet skal give parten mulighed for at afgive en udtalelse i øvrige tilfælde, dvs. også ved røde sager.
 - › Udtalelsen afgives i fritekst. Det betyder, at sagen må overgå til manuel behandling (gul sag) af fysisk sagsbehandler, da systemet ikke automatisk kan tyde partsindlægget.

Forvaltningsretlige krav til afgørelsessystemet

- › PDL § 39 – forbud mod skøn under regel
 - › Mulighed for, at den registrerede kan gøre indsigelse mod udelukkende elektronisk sagsbehandling.
- › Ansøgningen indgives/afvises
 - › Hvis ansøgningen har ”overlevet” i ansøgningssystemet, indgives den, og der sendes en kvittering via E-post.
 - › Hvis ansøgningen kan godkendes, sendes afgørelse til ansøgeren og/eller dennes repræsentant (**grøn sag**).
 - › Hvis manuel behandling er forudsat, tildeles ansøgningen en sagsbehandler, der behandler sagens udeståender (f.eks. et skøn) (**gul sag**).
 - › Er ansøgningen afvist (**rød sag**), kan virksomheden printe ansøgningen og indgive ansøgning på almindelig måde (så langt den er kommet).

Forvaltningsretlige krav til afgørelsessystemet (fortsat)

› Meddelelse af afgørelser til adressaten

- › Afgørelser skal meddeles deres adressat for at få de tilsigtede retsvirkninger.
- › Manglende meddelelse medfører som udgangspunkt afgørelsens ugyldighed, jf. FOB 2000.320.
- › Se FOB 2011-18-1 om Uddannelsesstyrelsen, der kun meddelte sine afgørelser om specialpædagogisk bistand (SPS) ved at lægge dem i styrelsens EDB-system, hvorefter den uddannelsesinstitution, der havde søgt, måtte gå ind i systemet og se, om styrelsen havde truffet afgørelse i sagen. Da eleven var part i sagen om SPS, udtalte ombudsmanden, at styrelsen skulle meddele afgørelsen direkte til eleven og ikke de ansøgende uddannelsesinstitutioner.

Afgørelsens form og indhold

- › Ikke noget generelt krav om, at kommunikation fra offentlige myndigheder altid skal være skriftlig.
 - › U1: FVL § 23, stk. 1 – adressaten for en afgørelse kan forlange at få en skriftlig begrundelse for en bebyrdende afgørelse.
 - › U2: Skriftlige afgørelser følger i en række tilfælde af god forvaltningsskik.
 - › U3: Krav om skriftlighed i særlovgivningen.
- › **Krav til afgørelsers indhold**
 - › Begrundelse af bebyrdende afgørelser, jf. FVL § 22 og § 24 => gælder alene for **røde** og **gule** sager.
 - › Standardbegrundelser er ok, så længe kravene i § 24 er opfyldt, jf. f.eks. FOB 2012-18.
 - › Klagevejledning for bebyrdende afgørelser, jf. FVL § 25, stk. 1 => gælder alene for **røde** og **gule** sager.
- › Afgørelsessystemet bruger standardtekster m. begrundelse og klagevejledning.

Regler om digital kommunikation mv.

- › FVL § 32 b - Krav om identifikation mv.
 - › § 32 b, stk. 1: I afgørelsessager skal myndighedens dokumenter være forsynet med personlig underskrift eller anden entydig identifikation af den, der er afsender dokumentet. Det skal også sikres, at dokumentet er endeligt.
 - › U1: ”Automatisk sagsbehandling”, jf. § 32 b, stk. 2.
 - › U2: Kvitteringsbreve, rykkere eller hvor der foretages andre sagsbehandlingsskridt, der ikke er væsentlige, jf. § 32 b, stk. 3.
 - › U3: Særlovgivning, f.eks. skatteforvaltningslovens § 35, stk. 3: *”Skatteministeren kan fastsætte regler om udstedelse af dokumenter uden underskrift eller med maskinelt gengivet underskrift eller på tilsvarende måde, således at et dokument i retlig henseende sidestilles med et dokument med personlig underskrift.”*
- › => Dokumenter i grønne og røde sager - der alene behandles fuld ud elektronisk - kan underskrives rent maskinelt.
- › => Dokumenter i gule sager – der undergives manuel behandling – skal leve op til kravet i § 32 b, stk. 1.

Regler om digital kommunikation mv. (fortsat)

- › Sikring af dokumenters autenticitet og integritet og opbevaring af disse.
 - › Journaliseringspligt, jf. offentlighedslovens § 15, stk. 1.
 - › FOB 1997.198: Pligt til at have en fysisk kopi, eller med sikkerhed med meget kort varsel fra et edb-anlæg kunne foretage en fuldstændig nøjagtigt udskrift (svarende til en kopi af dokumentet).
 - › FOB 2009-4-7: Krav om fuldstændig sikring af et elektronisk dokumentets integritet (dokumentets originale indhold) og autenticitet (at dokumentet virkelig stammer fra den angivne udsteder. I sagen havde myndigheden sendt afgørelser som wordfiler, således at datoen ændredes kontinuerligt, og det var muligt at ændre i dokumenterne.
 - › FOB 2001.290: Kravet om opbevaring af autentisk kopi gælder også ved en ren digital løsning.
- › Persondatalovens § 41, stk. 3, om sikkerhedskrav.
 - › F.eks. kryptering af fortrolig og følsomme oplysninger mv.
 - › Se Datatilsynets sag j.nr. 2002-321-0142 om et ministeriums påtænkte internetbaserede elektroniske selvbetjeningssystemer.
- › Selvbetjeningssystemet skal have grænseflade til Offentlig Digital Post.

Generelle forvaltningsretlige krav til sagsbehandlingssystemet

- › Generelle krav til fremsøgningsmuligheder og registreringer i systemet
 - › It-systemer skal indrettes, så det er muligt at finde relevante sager ud fra indholdsmæssige kriterier, jf. FOB 2004.569.
 - › Betydning for lighedsprincippet, at myndigheden kan finde tidligere relevante sager og har tilstrækkeligt overblik, jf. FOB 2006.390.
 - › => krav udvikling af søgefunktionalitet i afgørelsessystemet.
 - › => udvikling af sagsbehandlermodul, så en sagsbehandler til enhver tid kan få overblik over sin sagsportefølje.
- › Krav om kontrol over samtlige sager
 - › => udvikling af funktionalitet, der gør det muligt for en sagsbehandler at kunne overtage / udtage en hvilken som helst elektronisk sag til manuel behandling, dvs. ud af det automatiske sagsbehandlingssystem (f.eks. ved særlige omstændigheder, kontrol, tekniske problemer mv.).

Generelle forvaltningsretlige krav til sagsbehandlingssystemet (fortsat)

› Aktindsigt

- › Forvaltningsloven, offentlighedsloven og persondataloven.
- › Systemet skal bevare kommunikation med ansøgeren mv. i systemet, og materialet skal opbevares og kunne tilgås ved aktindsigtsanmodninger.
- › OFL § 15, stk. 3 => Systemet skal kunne give en liste med følgende oplysninger: 1) dato for dokumentets modtagelse eller afsendelse og 2) en kort tematisk angivelse af dokumentets indhold.
- › OFL § 13 om notatpligt => Mulighed for at oprette og gemme telefonnotater og andre notater i afgørelsesdelen.
- › Mulighed for at importere e-mails og breve modtaget uden for systemet til systemet.
- › Systemet skal kunne give udtræk af data og kopi af breve, e-mails, beskeder og ansøgninger på papir (printfunktion).