



DIGITALISERINGSSTYRELSEN

Vejledning om digitaliseringsklar lovgivning

Juli 2018

2018

Vejledning om digitaliseringsklar lovgivning

- om at indtænke digitalisering og implementering i lovudarbejdelsen

Indhold

1. Indledning	4
1.1 Formålet med digitaliseringsklar lovgivning	4
1.2. Ny lovgivning skal være digitaliseringsklar	4
1.3. Obligatorisk vurdering af offentlige implementeringskonsekvenser	5
1.4. Om denne vejledning/læsevejledning	5
2. Hvilke offentlige implementeringskonsekvenser bør vurderes?	7
2.1. Syv principper for digitaliseringsklar lovgivning	7
2.2. Organisatoriske samt omstillings- og driftskonsekvenser	18
2.3. It-understøttelse, it-styring og risiko	18
2.4. Databeskyttelse	21
2.5. Betydning for borgerne	22
3. Metode til vurdering af implementeringskonsekvenser	23
3.1. Trin 1: Indledende vurdering af implementeringskonsekvenser (screening)	23
3.2. Trin 2: Nærmere fastlæggelse af indhold og omfang (scoping)	24
3.3. Trin 3: Vurdering af implementeringskonsekvenser (assessment)	24
3.4. Høring af lovforslaget i Digitaliseringsstyrelsen	25
4. Anbefalinger til hvordan lovgivningen bliver digitaliseringsklar	27
4.1. Tidligt fokus på digitalisering i lovarbejdet	27
4.2. Kortlægning af det retlige miljø	28
4.3. Sagsgangsanalyse	30
4.4. Sammentænkning af jura, it og forretning	31
4.5. Etablering af en digital lov-taskforce	32
5. Appendiks	34
5.1 Eksempler på, hvordan digitalisering kan indtænkes i lovforslag	34
5.2 Uddrag af Justitsministeriets notat om forvaltningsretlige krav til offentlige digitale løsninger (sagsbehandlingsregler) fra 2015	38
5.3. Databeskyttelsesforordningen og databeskyttelsesloven	46

1. Indledning

Folketingets partier indgik i januar 2018 en aftale om digitaliseringsklar lovgivning, som skal sikre et mere enkelt og klart lovgrundlag, som er let at forstå og omsætte til sikre og brugervenlige digitale løsninger. Denne vejledning beskriver de nye krav, som ministerierne skal leve op til i forbindelse med udarbejdelse af ny lovgivning med henblik på at understøtte digitaliseringsklar lovgivning.

1.1 Formålet med digitaliseringsklar lovgivning

Digitaliseringsklar lovgivning skal skabe grundlaget for en mere tidssvarende og sammenhængende offentlig forvaltning, som understøtter, at ressourcerne anvendes der, hvor det giver størst værdi for borgere og virksomheder og bidrager til en mere brugervenlig, lettilgængelig og transparent offentlig sektor, som understøtter den enkeltes retssikkerhed. Digitaliseringsklar lovgivning handler kort sagt om at sikre, at lovgivningen passer til det digitale samfund, som Danmark er.

Komplekse regler med mange skøn og undtagelser er vanskelige at administrere og kan hindre en tilstrækkeligt effektiv eller digital myndighedsbetjening. Hvis de digitale muligheder ikke er tænkt ind i lovgivningen og de grundlæggende politiske aftaler fra start, kan det også føre til udvikling af unødigt komplekse it-løsninger samt dyrere udvikling og it-vedligehold.

At indtænke digital understøttelse i det lovforberedende arbejde kan bidrage til at forny den offentlige sektor samt højne kvaliteten af lovene. Digitale løsninger og ny teknologi er ikke et mål i sig selv, men et middel til at sikre en mere moderne og effektiv offentlig service til gavn for både borgere, virksomheder og myndighederne selv.

1.2. Ny lovgivning skal være digitaliseringsklar

Det fremgår af den politiske aftale om digitaliseringsklar lovgivning, at ny lovgivning skal være digitaliseringsklar fra den 1. juli 2018. Det betyder, at ny lovgivning skal tilvejebringe rammebetingelserne for, at myndigheder kan opnå en hel eller delvis digital administration samt brug af ny teknologi, som kan understøtte en bedre og mere effektiv offentlig opgaveløsning.

Kravene gælder for lovforslag, som fremsættes fra og med folketingsåret 2018/2019 og for de administrative forskrifter, herunder bekendtgørelser, der udstedes fra den 1. juli 2018. Det betyder, at der allerede i det lovforberedende arbejde bør gøres overvejelser om digitalisering, den efterfølgende administration, databrug og kontrolmuligheder.

Ved større eller væsentlige ændringer i eksisterende lovgivning bør fagministeriet overveje, om der bør foretages en mere grundlæggende revision af hele hovedloven, så det sikres, at hele hovedloven bliver digitaliseringsklar.

I *kapitel 4* er beskrevet en række metoder til, hvordan fagministeriet kan arbejde med at sikre, at lovgivningen bliver digitaliseringsklar, herunder at der sikres et tidligt fokus på at indtænke digitalisering i lovarbejdet.

1.3. Obligatorisk vurdering af offentlige implementeringskonsekvenser

Det bliver ligeledes per 1. juli 2018 obligatorisk for fagministeriet at vurdere og beskrive lovforslagets offentlige implementeringskonsekvenser i lovbemærkningerne. Vurderingen af de offentlige implementeringskonsekvenser bygger videre på og erstatter den tidligere obligatoriske vurdering af lovforslagets administrative konsekvenser for det offentlige. Offentlige implementeringskonsekvenser omfatter følgende elementer:

- syv principper for digitaliseringsklar lovgivning
- organisatoriske forhold samt administrative omstillings- og driftskonsekvenser
- it-understøttelse, styring og risiko
- databeskyttelse og genbrug af data

Der kan også være øvrige implementeringskonsekvenser bl.a. i forhold til borgere og virksomheder.¹ Sådanne implementeringskonsekvenser i forhold til borgere og virksomheder beskrives, som hidtil, under de selvstændige punkter herom i lovbemærkningerne.

Med henblik på at sikre fokus på implementeringskonsekvenser i hele beslutningskæden bliver det endvidere et krav, at implementeringskonsekvenser vurderes og beskrives ved centrale regeringsbeslutninger og ved politiske forhandlinger og forlig. Derfor skal myndigheder med sager til forelæggelse i regeringens økonomiudvalg og koordinationsudvalg vurdere og beskrive implementeringskonsekvenser som led i sagsfremstillingen. Tilsammen skal det understøtte, at implementeringskonsekvenser kortlægges tidligst muligt i den politiske beslutningsproces, og at beslutninger og vedtagelse af ny lovgivning sker på et velbelyst grundlag.

Et lovforslag kan selvsagt have andre konsekvenser end offentlige implementeringskonsekvenser. Fremgangsmåden ved vurdering af disse er uændret og er som hovedregel beskrevet i Finansministeriets *Vejledning om konsekvensanalyser*².

¹ Betydningen for borgerne dokumenteres fortsat under ”administrative konsekvenser for borgerne” jf. afsnit 2.5, ligesom konsekvenser for virksomheder fortsat beskrives under punktet om ”konsekvenser for erhvervslivet”.

² Jf. Vejledning om konsekvensanalyser, maj 2005 (afsnit 3.2, 7.1 og 7.2 revideret i 2018).

Det gælder ligeledes, at økonomiske konsekvenser for det offentlige fortsat vurderes og beskrives særskilt.

1.4. Om denne vejledning/læsevejledning

Formålet med vejledningen er at vejlede fagministeriet om den obligatoriske vurdering af lovgivningens implementeringskonsekvenser, herunder hvordan fagministeriet kan sikre, at lovforslaget bliver digitaliseringsklart.

I *kapitel 2* beskrives de elementer, som bør indgå i fagministeriets obligatoriske vurdering af implementeringskonsekvenser: Principper for digitaliseringsklar lovgivning, organisatoriske og administrative omstillings- og driftskonsekvenser, it-understøttelse, styring og risiko, databeskyttelse samt betydningen for borgerne og virksomhederne.

I *kapitel 3* beskrives metoden til gennemførelse af konsekvensanalyser, *jf. Vejledning om konsekvensanalyser*. Endvidere beskrives kravet om, at fagministeriet bør sende lovforslag med implementeringskonsekvenser i høring i Digitaliseringsstyrelsen så vidt muligt 6 uger før ekstern høring, *jf. kapitel 3.4*.

Kapitel 4 indeholder en række anbefalinger til, hvordan myndigheder kan arbejde med at sikre, at lovgivningen bliver digitaliseringsklar. Kapitlet er alene tænkt som inspiration til myndighederne og indeholder ingen obligatoriske krav.

Til sidst findes i vejledningens *kapitel 5* et appendiks 5.1, hvor der er samlet en række konkrete eksempler på, hvordan digitalisering på forskellige lovområder er indtænkt i lovforslag med henblik på at gøre lovgivningen digitaliseringsklar. Endvidere indeholder kapitlet et appendiks 5.2, hvor uddrag af Justitsministeriets notat fra 2015 om forvaltningsretlige krav til digitale løsninger er gengivet. I *kapitel 5.3* beskrives Databeskyttelsesforordningen og databeskyttelsesloven.

Vejledningen er særligt møntet på ny lovgivning, både hovedlove og ændringslove, men samme overvejelser vil være relevante, når lovgivning skal udmøntes i bekendtgørelser, cirkulærer og vejledninger.

2. Hvilke offentlige implementeringskonsekvenser bør vurderes?

Fra 1. juli 2018 træder de nye krav i kraft om, at ny lovgivning i udgangspunktet skal være digitaliseringsklar. Derudover bliver det obligatorisk at vurdere offentlige implementeringskonsekvenser i lovforslag. Det betyder, at for lovforslag, som fremsættes fra folketingsåret 2018/19, bør fagministeriet gennemføre en konsekvensvurdering af lovforslagets offentlige implementeringskonsekvenser. I vurderingen indgår fremover en vurdering af, hvorvidt de syv principper for digitaliseringsklar lovgivning er fulgt.

Offentlige implementeringskonsekvenserne bør beskrives som et fast punkt i lovforslagets almindelige bemærkninger. Beskrivelsen af offentlige implementeringskonsekvenser bygger videre på og træder i stedet for den tidligere forpligtelse til at beskrive administrative konsekvenser for det offentlige og omfatter dels de hidtidige elementer vedrørende administrative omstillings- og driftskonsekvenser, dels en række nye elementer vedrørende digitaliseringsklare regler, it-lovadministration og databeskyttelse. Lovgivning kan også have implementeringskonsekvenser i forhold til borgerne, fx hvis den i højere grad tilvejebringer en tryk og sikker datahåndtering for borgeren. Sådanne konsekvenser bør beskrives under det faste punkt om konsekvenser for borgerne i lovforslagets almindelige bemærkninger, ligesom konsekvenser for virksomhederne bør beskrives under det faste punkt om konsekvenser for erhvervslivet, og økonomiske konsekvenser for det offentlige beskrives særskilt.

Såfremt myndigheden vurderer, at lovforslaget har offentlige implementeringskonsekvenser, bør disse beskrives nærmere, ligesom myndigheden så vidt muligt bør søge at kvantificere dem. Vurderes konsekvenserne at være uvæsentlige, bør dette fremgå af bemærkningerne til lovforslaget.

Formålet med vurderingen af offentlige implementeringskonsekvenser er at sikre et bedre beslutningsgrundlag og øget fokus på såvel administrative og it-relaterede omstillingskonsekvenser som driftskonsekvenser af lovforslaget. Kravet skal understøtte, at der er taget stilling til væsentlige forudsætninger for en effektiv implementering, herunder efterfølgende administration og it-understøttelse af lovgivningen, forud for Folketingets stillingtagen til lovforslaget.

2.1. Syv principper for digitaliseringsklar lovgivning

Fagministeriet bør vurdere i hvilken grad, lovforslaget følger de syv principper

ikke bør beskrives nærmere, hvordan de konkrete it-systemer skal udvikles, herunder tekniske valg vedrørende open source, cloud-teknologi mv.

Endelig bør det vurderes og beskrives, om lovforslagets genstandsfelt giver anledning til overvejelser om forholdet til forvaltningsretten, fx i forhold til gennemførelse af partshøring, sagsoplysning mv., jf. også *appendiks 5.2*.

2.3.1. Ikrafttrædelsestidspunkt

Ved fastsættelsen af ikrafttrædelsesdato bør der tages højde for den tid, det vil tage at implementere forslaget i eksisterende it-løsninger/udvikling af nye løsninger. Dette kan bl.a. omfatte tid til ”oversættelse” af loven til it-behov, it-systemtilpasning (programmering mv.), test og fejlretning. Såfremt systemtilpasningen forudsætter gennemførelse af et udbud, bør der ved fastsættelsen af ikrafttrædelsesdato også tages højde for den tid, det vil tage at gennemføre et it-udbud samt forelæggelse for Statens it-råd.

I særlige tilfælde kan det overvejes at lade et lovforslags ikrafttrædelse ske ved efterfølgende bekendtgørelse. Det gør sig i særlig grad gældende, hvis der ikke på tidspunktet for lovgivningens udarbejdelse har været mulighed for at foretage grundige estimater af de af lovgivningen nødvendiggjorte tilpasninger af it-understøttelsen.

Opmærksomheden henledes på, at der er indført fælles ikrafttrædelsestidspunkter for erhvervsrettet lovgivning således, at alle lovforslag og bekendtgørelser som hovedregel skal træde i kraft enten den 1. januar eller 1. juli, såfremt de har direkte konsekvenser for erhvervslivet.

Endvidere bør der anføres en risikovurdering af tidsplanen for it-systemet i forhold til det ikrafttrædelsestidspunkt, der lægges op til. Dette med henblik på at sikre, at det fremgår hvilke risici, implementeringen af lovforslaget indebærer. Det bør yderligere beskrives, hvordan risici håndteres, herunder evt. særlige foranstaltninger til håndtering af risici.

2.4. Databeskyttelse

Offentlige myndigheder skal håndtere borgernes data i overensstemmelse med den i øvrigt gældende lovgivning, herunder databeskyttelseslovgivningen. Det gælder også ved evt. datadeling og udveksling af data mellem offentlige myndigheder. Fagministeriet bør derfor vurdere, om der er taget højde for, at håndteringen af data, herunder evt. datadeling, sker i overensstemmelse med lovgivningen. Når der sker behandling af personoplysninger, kan det være relevant bl.a. at beskrive hjemlerne for behandlingen, eller hvis lovforslaget indebærer samkøring af registre eller kontrolindsatser. Såfremt der er særlige opmærksomhedspunkter og risici i forhold til anvendelse og deling af data, bør dette ligeledes beskrives i lovforslaget.

Det fremgår af databeskyttelsesforordningen, at offentlige myndigheder i særlige tilfælde, hvor der kan konstateres en høj risiko, skal udarbejde konsekvensanalyser, der afdækker hvilke konsekvenser, konkrete databehandlinger har for beskyttelsen af personoplysninger. Analyserne skal bl.a. udarbejdes, når offentlige myndigheder behandler personoplysninger på en sådan måde, at det kan karakteriseres som værende af høj risiko for borgernes rettigheder og frihedsrettigheder. Dette er navnlig tilfældet ved anvendelse af ny teknologi, fx brug af biometriske data, herunder iris-scanning, eller af kunstig intelligens, der skal behandle følsomme oplysninger, eksempelvis helbredsoplysninger. Der skal dog være tale om objektivi set ny teknologi. Skift til en anden it-plattform er derfor ikke i sig selv afgørende for, at der skal udarbejdes en konsekvensanalyse. Databeskyttelsesforordningen giver mulighed for, at det allerede ved vedtagelsen af ny lovgivning, der udgør grundlaget for offentlige myndigheders behandling af personoplysninger, kan vurderes, om en sådan analyse skal foretages. Endvidere kan konsekvensanalyser udarbejdes ”en gang for alle”, når ministerier udarbejder lovgivning i stedet for, at myndigheder hver for sig skal udarbejde disse analyser. Ministeriet kan derfor med fordel overveje at udarbejde en sådan konsekvensanalyse i forbindelse med udformning af lovudkastet.

Opmærksomheden henledes i øvrigt på, at der ifølge forslag til databeskyttelseslovens § 28 skal indhentes en udtalelse fra Datatilsynet ved udarbejdelse af lovgivning, der har betydning for beskyttelsen af privatlivet i forbindelse med behandling af personoplysninger.

2.5. Betydning for borgerne

Det er væsentligt, at fagministeriet er særligt opmærksomt på lovforslag, som berører borgerne direkte. Det kan fx være lovforslag inden for uddannelse, arbejdsmarked, sundhed, skat eller det sociale område, hvor lovforslaget kan indeholde sagsgange, der skal it-understøttes med direkte konsekvens for både borgere og de sagsbehandlere, der skal bruge it-systemet. Såfremt der er tale om et område, hvor der er behov for at tage særhensyn eller til skønsudøvelse i visse situationer, bør det overvejes, om der er behov for særlige opsamlingskategorier i tilknytning til objektive hovedkategorier for at sikre eksempelvis særligt udsatte borgers rettigheder. Fagministeriet bør vurdere fordele såvel som ulemper for borgerne ved, at nye digitale procedurer indføres i lovgivningen. Det kan fx være ændringer vedrørende partshøring, klageadgang eller lignende.

Bemærk, at konsekvenser for borgerne ikke bør beskrives under punktet om offentlige implementeringskonsekvenser, men under det faste punkt om ”administrative konsekvenser for borgerne” i de almindelige bemærkninger.

de/det kan digitaliseres. Det betyder bl.a., at reglerne er udformet klart, præcist og konsistent, og at reglerne kan ”omsættes” til programkoder, som kan indgå i en digital løsning. Det handler om, at reglerne indeholder objektive krav mv., som kan omsættes til kvantitative krav og beregninger. Sådanne regler vil i udgangspunktet følge de syv principper for digitaliseringsklar lovgivning, *jf. afsnit 2.1*.

At tænke digitalisering ind allerede i det lovforberedende arbejde handler for det andet om, at den digitale vinkel af et lovforslag belyses så grundigt som muligt i lovforslaget, så Folketinget under lovbehandlingen får mulighed for at inddrage dette i beslutningsprocessen. Det skal kravet om vurdering af implementeringskonsekvenser i lovbemærkningerne understøtte, *jf. kapitel 2*.

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 muliggør optimal anvendelse af digitalisering og ny teknologi i den offentlige opgaveløsning nu og i fremtiden. Det kan blandt understøttes ved, at lovtæksten udformes teknologi- og procesneutralt.

4.2. Kortlægning af det retlige miljø

Indførelse af digitalt understøttet offentlig administration på et område forudsætter, at både it-udvikling, databehov, forretningsbehov, sagsgange og jura tænkes sammen. Hvis lovgivningen skal understøttes digitalt, skal myndigheden derfor kortlægge det retlige miljø, dvs. de materielle og formelle regler, som en digital løsning skal understøtte. På denne måde kan myndigheden tidligt identificere de elementer i retsregler, som kan udgøre udfordringer for digital administration.

En digital løsning skal for det første understøtte de krav, som er fastsat i den lovgivning, som skal digitaliseres (de materielle krav). Når det offentlige behandler en sag, bør it-løsningen udformes således, at de formelle sagsbehandlingsregler, som forvaltningsretlige krav om partshøring, begrundelse, databeskyttelse mv. iagttages.

For at sikre dette, er det afgørende, at myndigheden fra start skaber sig et meget præcist overblik over de regler og processer, som et digitalt sagsbehandlingssystem skal understøtte. Der bør være klarhed om hvilke formelle og materielle regler, der gælder for behandlingen af de pågældende sager, og der bør udvises stor omhyggelighed med at sikre, at systemet udformes, så reglerne kan overholdes i alle de forskellige forløb, som sagerne kan tænkes at ville få. Det kan bl.a. ske ved gennemførelse af en sagsgangsanalyse. Samtidig kan en vurdering af implementeringskonsekvenserne, herunder principperne for digitaliseringsklar lovgivning, bidrage til overvejelser om udformning af lovtæksten, *jf. boks 4*. Det er her, at det er væsentligt i det lovforberedende arbejde at sikre, at lovgivningen er

udformet med blik for den efterfølgende digitale administration – at den er digitaliseringsklar.

Myndigheden bør sørge for, at en digital løsning testes med henblik på at leve op til de materielle og formelle juridiske krav. Der henvises til den fællesoffentlige it-projektmodel vedrørende udvikling og test af offentlige it-løsninger.¹⁴

Boks 4

Juridiske opmærksomhedspunkter ved udvikling af digitale sagsbehandlingssystemer

Proces	Aktivitet
Lovforberedende arbejder	1. Stillingtagen til digitalisering tidligt/som led i det lovforberedende arbejde
	2. Sagsgangsanalyse (afdækning af manuelle processer og databehov) og kortlægning af det retlige miljø
	3. Vurdering af implementeringskonsekvenser, herunder principper for digitaliseringsklar lovgivning
	4. Behov for tilpasning af regler?
Udvikling af it-løsning	5. Udformning under hensyntagen til materielle og formelle regler
	6. Udvikling/tilpasning af it-løsning under hensyntagen til gældende regler
	7. Efterprøvning/test af it-løsning
	8. Evt. behov for tilpasning af regler?

I forhold til de formelle krav til sagsbehandlingen vil det eksempelvis skulle sikres, at reglerne om partshøring og begrundelse kan efterleves *jf. appendiks 6.2.* om forvaltningsretlige krav til digitale løsninger.

Det er vigtigt at være opmærksom på databeskyttelsesforordningens artikel 22, der indeholder regler om brugen af automatiske, individuelle afgørelser, herunder profilering. For nærmere herom, se betænkning 1565/2017 om databeskyttelsesforordningen, side 370-389.¹⁵

I forhold til de materielle krav til sagsbehandlingen/administrationen vil der eksempelvis kunne være tale om, at regelgrundlaget kræver, at der udøves et skøn i den enkelte sag. Hvis det er tilfældet, bør processerne naturligvis indrettes sådan, at det kan efterleves. Det vil evt. indebære, at sagsbehandlingen ikke i alle mulige scenarier kan være rent digital, og at det fx kun er dele af processen, som er digital. En forudsætning for, at en offentlig myndighed kan anvende et system, hvor afgørelser træffes automatisk og uden manuel sagsbehandling, er som udgangs-

¹⁴ <https://digst.dk/styring/projektstyring/den-faellesstatslige-it-projektmodel/>

¹⁵ Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 679 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af direktiv 95/46/EF (generel forordning om databeskyttelse).

punkt, at afgørelsen (de automatiserede dele af afgørelsen) kan træffes efter rent objektive kriterier således, at det ligger helt fast hvilke faktiske oplysninger, der er relevante, og hvilke retsvirkninger, det indebærer, hvis det ene eller det andet faktum foreligger.

I tilfælde, hvor lovgivningen på et område forudsætter, at afgørelsen eller elementer i afgørelsen beror på et skøn, vil det kunne begrænse, hvor langt automatiseringen af sagsbehandlingen kan række. Det kan løses ved, at skønnet foretages manuelt, mens øvrig sagsbehandling understøttes digitalt. Det kan dog også føre til overvejelser om ændring af lovgivningen, så det i højere grad indrettes til en automatiseret sagsbehandling. Dette afhænger af, om det er hensigtsmæssigt og fagligt relevant med et skøn, jf. bl.a. *afsnit 2.1. princip 3*.

På nogle områder vil forståelsen og anvendelsen af en række retsregler bero på en konkret fortolkning, hvor eksempelvis formålsbetragtninger må inddrages. Også i sådanne tilfælde bør dette være indtænkt i sagsbehandlingssystemet. Regelgrundlaget skal så at sige være fortolket ”på forhånd”, så der er taget højde for fortolkningen i de tilfælde, det kan forekomme i praksis. En løsning på de udfordringer, som kan opstå i forhold til automatisering af afgørelser, kan i nogle tilfælde evt. være at indrette et system, hvor sager i visse situationer udtages af systemet til manuel behandling.

4.3. Sagsgangsanalyse

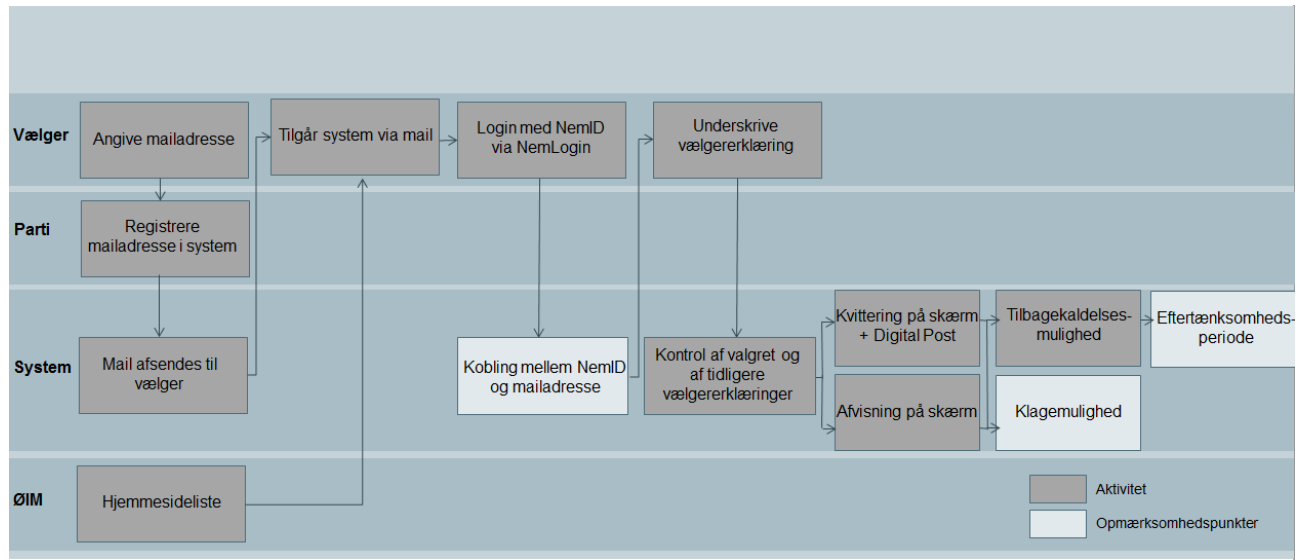
Hvis et lovforslag indeholder mange eller komplekse sagsgange, kan det være en fordel at udarbejde en sagsgangsoversigt over udvalgte sagsgange til brug for udarbejdelsen af lovforslaget. Dette vil være med til at synliggøre sammenhænge og eventuelle uhensigtsmæssigheder i sagsflowet, samt hvor det kunne være relevant at indarbejde digitale sagsgange. Desuden kan det også afdække, hvor det evt. er muligt at understøtte sagsbehandling ved at genanvende data, dvs. evt. databehov.

Sagsgangsanalysen bør ikke fremgå af lovforslaget, men anvendes som led i det lovforberedende arbejde.

En sagsgangsoversigt kan udarbejdes på mange måder, men nedenfor følger et eksempel udarbejdet i forbindelse med Økonomi- og Indenrigsministeriets lovforberedende arbejde, som mandede ud i forslag til lov om ændring af lov om valg til Folketinget og lov om valg af danske medlemmer til Europa-Parlamentet (Bemyndigelse til digitalisering af proceduren for indsamling af vælgererklæringer mv.).¹⁶ Det bemærkes, at figuren blev brugt som et arbejdsredskab i det lovforberedende arbejde og ikke afspejler den procedure, som blev resultatet af lovforslaget og den bekendtgørelse, der udmønter bemyndigelsen i loven.

¹⁶ <http://www.ft.dk/samling/20131/lovforslag/L124/baggrund.htm>

Eksempel på sagsgangsoversigt:



Med udgangspunkt i det konkrete lovforslag, og de deraf følgende processer, tegnes i første omgang de grå 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 hvidt. I det ovenstående eksempel er de hvide markeringer udtryk for de områder, hvor der i lovforslaget var nogle særlige udfordringer, der skulle løses – eksempelvis 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 hvidt de steder, hvor man med fordel kan gå fra manuelle til digitale og evt. helt automatiserede processer. Sagsgangsoversigten kan også give input til hvilke data, der er behov for med henblik på at kunne træffe en afgørelse, herunder overvejelser i forhold til genbrug af data.

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

4.4. Sammentænkning af jura, it og forretning

Digitaliseringsprojekter af offentlig forvaltning indebærer, at forretningsmæssige, it-mæssige og juridiske overvejelser bør sammentænkes. Derfor kan det ved digitaliseringsprojekter være en fordel også organisatorisk at samle juridiske, forretningsmæssige og it-mæssige kompetencer.

Skatteministeriet har i forbindelse med udviklingen af det nye ejendomsvurderingssystem haft en særlig forretningsdrevet tilgang til arbejdet, hvor systemudvikling, datamodellering, forretningsafklaringer og lovgivningsarbejdet er samlet rent organisatorisk og tænkt sammen fra start.

Skatteministeriet har nedsat Implementeringscenter for Ejendomsvurdering (ICE), der har til formål at udvikle et nyt og bedre ejendomsvurderingssystem. Udarbejdelse af nye og bedre ejendomsvurderinger forudsætter dels, at kvaliteten af eksisterende data forbedres og ajourføres, dels at der tilvejebringes helt nye data. Samtidig er gældende lovgivning på området meget kompleks, og der har bl.a. været behov for at udforme en helt ny og moderniseret ejendomsvurderingslov.

Dette har medført, at muligheden for brug af data og registre er tænkt ind i lovgivningen. Endvidere er der i den nye ejendomsvurderingslov indført hjemler til, at man kan benytte cloud-teknologi til udvikling og drift af selve it-systemet.

Nye samarbejdsformer i forbindelse med digitaliseringsprojekter er noget, som flere ministerier eksperimenterer med i disse år. Digitaliseringsstyrelsen vil følge udviklingen med henblik på erfaringsudveksling.

4.5. Etablering af en digital lov-taskforce

Er der tale om lovgivning, der forventes at skulle gøres til genstand for digitalisering, kan myndigheden overveje at nedsætte et tværfagligt koordineringsudvalg - en digital lov-taskforce - med henblik på at sikre repræsentation af juridiske kompetencer, såvel som kompetencer fra myndighedens digitaliseringsfunktion.

En sådan task force vil eksempelvis kunne omfatte følgende roller:

- Procesejer / lovskriver
- It-arkitekt
- UX designer / brugerrejsekonsulent
- Data- og forretningspecialist inden for regler og begreber til it-løsninger¹⁷
- Product owner
- Repræsentanter for løsningens service desk-funktion

Ovenstående må nødvendigvis betragtes som en liste til inspiration, da ansvarsområderne i de enkelte myndigheder vil være organiseret forskelligt. Det kan således tænkes, at én repræsentant vil kunne favne flere af de ovenstående roller, ligesom listen heller ikke må betragtes som udtømmende.

¹⁷ Se evt. <https://arkitektur.digst.dk/metoder/regler-begrebs-og-datamodellering>

Den konkrete bemanning bør altid tage udgangspunkt i det konkrete digitaliseringsprojekt, som myndigheden står overfor. Nogle myndigheder vil med fordel kunne trække på allerede nedsatte organer til it-governance.

5. Appendiks

5.1 Eksempler på, hvordan digitalisering kan indtænkes i lovforslag

Til inspiration for det lovforberedende arbejde er der nedenfor beskrevet en række konkrete eksempler på indtænkning af digitale principper i lovgivningen. Der er foretaget redaktionelle tilpasninger for at fremhæve relevante tekstdele.

Genbrug af eksisterende begreber, definitioner og data

Hvad	Indkomstbegrebet
Lovbemærkninger	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 kontantydelse (fx boligstøtte, social pension og økonomisk fripladstilskud til daginstitutioner mv.)
Kilde	L224/2012 Forslag til lov om ændring af lov om aktiv socialpolitik, SU-loven, lov om børnetilskud og forskudsvis udbetaling af børnebidrag og forskellige andre love. http://www.ft.dk/samling/20121/lovforslag/l224/20121_l224_som_fremsat.htm

Genbrug af data fra register

Hvad	Indkomstbegrebet
Lovbemærkninger	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." Se pkt. 2.2.5 Ledighedsydelse - om beregning af ledighedsydelsen Se pkt. 2.5 Beregning af fleksydelse på grundlag af oplysninger fra indkomstregistret Se pkt. 2.6 Tilvejebringelse af datagrundlag
Kilde	L 53/2012 Forslag til lov om ændring af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, lov om aktiv socialpolitik, lov om social pension og forskellige andre love (Reform af førtidspension og fleksjob, herunder indførelse af ressourceforløb, rehabiliteringsteam, fleksløntilskud mv.) http://www.ft.dk/samling/20121/lovforslag/L53/index.htm

Genbrug af data fra ansøger

Hvad	Genbrug af data tidligere indberettet af ansøger.
Lovbemærkninger	Den selvstændigt erhvervsdrivende skal anmode Udbetaling Danmark om barselsdagpenge. Udbetaling Danmark modtager de nødvendige oplysninger af den erhvervsdrivende, som lægges til grund, når der udbetales kompensation fra barselsudligningsordningen. Ved anmodning afgives bl.a. oplysninger om omfanget af arbejdet i virksomheden og angivelse af barselsperioden.
Kilde	LF 194/2012 Forslag til lov om barselsudligning for selvstændigt erhvervsdrivende. https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=145768

Objektive kriterier

Hvad	Alderskriterium
Lovbemærkninger	Udbetaling af folkepension er afhængigt af, hvornår man er født.
Kilde	Skrivelse 9910 af 19. september 2016 om ændring af Vejledning om folkepension efter Lov om social pension. https://www.retsinformation.dk/forms/R0710.aspx?id=183982

Modregning uden partshøring

Hvad	Eksemplet viser, at administrationen er simplificeret ved at tillade modregning uden partshøring. I stedet behandles indsigelser fra skyldner i en fast track-ordning.
Lovbemærkninger	<p>Lovforslaget indfører med § 9a, at modregning, der gennemføres af restanceinddrivelsesmyndigheden eller af told- og skatteforvaltningen som fordringshaver, kan ske uden partshøring af skyldneren og uden forudgående vurdering af dennes økonomiske forhold.</p> <p>Lovbemærkninger: Det vil modvirke det hensyn til systemunderstøttelse af modregning, som Folketinget med et stort flertal tilsluttede sig ved vedtagelsen af lov nr. 346 af 18. april 2007, hvis SKAT i forbindelse med hver enkelt modregning skal gennemføre partshøring af skyldneren og undersøge dennes økonomiske forhold. SKAT gennemførte således i 2012 tæt på 900.000 modregninger for et samlet beløb på ca. 6,2 mia. kr. (...) Det meget store antal modregninger medfører alene et meget beskedent antal klager. I 2012 traf Landsskatteretten afgørelse i 132 klagesager, hvoraf fire klager fik helt eller delvist medhold (...) Mange modregninger vil ved en pligt til partshøring desuden ikke kunne ske inden for den udbetalingsfrist, der gælder for den fordring, hvori der modregnes.</p>
Kilde	<p>LF 122/2015 Forslag til lov om inddrivelse af gæld til det offentlige. https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=177448</p>

Digital indberetning

Hvad	Eksemplet viser, hvordan der er sikret hjemmel til digital indberetning af selvangivelse for virksomheder samt de overvejelser, der er gjort vedrørende de administrative konsekvenser.
Lovbemærkninger	<p>"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.</p> <p>(...)</p> <p>Det forudsætter, at der forinden etableres mulighed for digital indgivelse af selvangivelse for alle virksomheder. Den mulighed eksisterer ikke i dag for selskaber mv. 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."</p>
Kilde	<p>LF 31/2004 Forslag til lov om ændring af skattekontrolloven og lov om opkrævning af skatter og afgifter mv. (Digitalisering af regnskabsoplysninger, ophævelse af virksomheders underretningspligt og afskaffelse af kildeskattebøderne).</p> <p>https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=89978</p>

Hjemmel til digital kommunikation for virksomheder mv.

Hvad	Eksemplet viser, at kommunikationen mellem kommuner, arbejdsgivere og selvstændigt erhvervsdrivende om tilskudsordninger mv. efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats kan ske digitalt.
Lovbemærkninger	Med lovforslaget indføres hjemmel til, at beskæftigelsesministeren administrativt kan fastsætte regler om at anvende digital kommunikation mellem kommuner, arbejdsgivere og selvstændigt erhvervsdrivende om tilskud.
Kilde	<p>Lovforslag L 124/2012 Digital kommunikation om tilskudsordninger mv.</p> <p>http://www.ft.dk/samling/20121/lovforslag/L_124/index.htm</p>

Hjemmel til obligatorisk, digital selvbetjening

Hvad	Eksemplet viser, hvordan der er sikret hjemmel til obligatorisk digital selvbetjening, samt de overvejelser, der er gjort omkring mulighed for undtagelse.
Lovbemærkninger	<p>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.</p> <p>Det foreslås, at det (...) fastsættes, at det som alt-overvejende 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.</p>
Kilde	<p>LF198/2012 Forslag til lov om ændring af forskellige lovbestemmelser om ansøgninger, anmeldelser, anmodninger, meddelelser og erklæringer til det offentlige.</p> <p>https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=145921</p>

5.2 Uddrag af Justitsministeriets notat om forvaltningsretlige krav til offentlige digitale løsninger (sagsbehandlingsregler) fra 2015

Ved indførelsen af digitale løsninger i det offentlige er det vigtigt, at man er særligt 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. bør indtænkes i alle stadier af processen. Det være sig i lovgivningsprocessen såvel som ved planlægningen og systemudviklingen af den digitale løsning.

I det følgende gengives relevante dele af Justitsministeriets notat fra november 2015 om forvaltningsretlige krav til offentlige digitale løsninger.¹⁸

¹⁸ Notatet kan findes på <https://digst.dk/media/12721/notat-om-forvaltningsretlige-krav-til-det-offentliges-itlsninger.pdf>

”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, partsbøring 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 fx 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 sagsbehandlingskridt, 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 (fx 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.[4]. 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.[5]. 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.[6]. 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 hovedbetydende omstændigheder, 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.[7]. 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.[8]. 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 fx e-mails.”

[..]

”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 tidsvarende 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 giver 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.” [...]

5.3. Databeskyttelsesforordningen og databeskyttelsesloven

EU's generelle databeskyttelsesforordning finder anvendelse den 25. maj 2018. Justitsministeren har i den forbindelse den 25. oktober 2017 fremsat forslag til lov om supplerende bestemmelser til forordning om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (databeskyttelsesloven). Lovforslaget blev vedtaget i maj 2018. Forslaget til databeskyttelsesloven skal sammen med forordningen erstatte den gældende persondatalov.

Lovforslaget fastsætter supplerende nationale bestemmelser om behandling af personoplysninger inden for det nationale råderum, som databeskyttelsesforordningen giver mulighed for, samtidig med, at den nugældende persondatalov ophæves.

Databeskyttelsesforordningen indeholder sammen med forslag til databeskyttelsesloven en række bestemmelser, som det er vigtigt at være opmærksom på ved indførelsen af digital sagsbehandling. Nedenfor fremhæves en række centrale bestemmelser i databeskyttelsesforordningen og forslag til databeskyttelsesloven.

Endvidere indeholder lov om retshåndhavende myndigheders behandling af personoplysninger¹⁹ bestemmelser om databehandling, der finder anvendelse for de kompetente danske myndigheder med henblik på at forebygge, efterforske, afsløre eller retsforfølge strafbare handlinger eller fuldbyrde strafferetlige sanktioner, herunder beskytte mod eller forebygge trusler mod den offentlige sikkerhed.

5.3.1 Behandling af personoplysninger

Databeskyttelsesforordningens kapitel II og forslag til databeskyttelseslovens kapitel 3 indeholder regler om, hvornår behandling af personoplysninger, som falder inden for forordningens og lovforslagets anvendelsesområde, må finde sted. Databeskyttelsesforordningens artikel 5 indeholder således en række grundlæggende principper for behandling af personoplysninger – herunder om lovlighed, gennemsigtighed, proportionalitet og opbevaringsbegrænsning – mens forordningens artikel 6, 9 og 10 samt forslag til databeskyttelseslovens §§ 6-13 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 databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 1, litra a-f, er opfyldt, herunder bl.a. hvis den registrerede har givet sit samtykke hertil (litra a), hvis behandlingen er nødvendig af hensyn til udførelse af en opgave i samfundets interesse eller som henhører under offentlig myndighedsudøvelse, som den

¹⁹ Lov om retshåndhavende myndigheders behandling af personoplysninger, jf. lov nr. 410 af 27. april 2017.

dataansvarlige har fået pålagt (litra e), eller hvis behandlingen er nødvendig for, at den dataansvarlige eller en tredjemand kan forfølge en legitim interesse, og hensynet til den registrerede ikke overstiger denne interesse (litra f).

Behandling af følsomme personoplysninger må alene finde sted, hvis betingelserne herfor i databeskyttelsesforordningens artikel 9 og forslag til databeskyttelseslovens § 7 er opfyldt. Det følger af databeskyttelsesforordningens artikel 9, stk. 1, at der som udgangspunkt ikke må behandles oplysninger om race eller etnisk oprindelse, politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning eller fagforeningsmæssigt tilhørsforhold samt behandling af genetiske data, biometriske data med det formål entydigt at identificere en fysisk person, helbredsoplysninger eller oplysninger om en fysisk persons seksuelle forhold eller seksuelle orientering. Behandling af sådanne oplysninger kan dog ske, hvis én af betingelserne i forordningens artikel 9, stk. 2, eller forslag til databeskyttelseslovens § 7 er opfyldt.

Det følger af databeskyttelsesforordningens artikel 9, stk. 2, litra f, at behandling af de i stk. 1 nævnte oplysninger 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.

Endelig må behandling af oplysninger om strafbare forhold kun finde sted, hvis betingelserne herfor i forslag til databeskyttelseslovens § 8 er opfyldt.

Af forslag til databeskyttelseslovens § 8, stk. 1, følger det, at der for den offentlige forvaltning ikke må behandles oplysninger om strafbare forhold 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).

Om databeskyttelsesforordningens og forslag til databeskyttelseslovens 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.

Hvis der indføres danske særregler om behandling af personoplysninger henvises der til betænkning nr. 1565/2017, herunder bl.a. side 168-170 og 229-230, der indeholder tjeklister for udarbejdelse af nye nationale særregler for behandling af personoplysninger.

5.3.2 Datasikkerhed

Reglerne om behandlingssikkerhed følger af databeskyttelsesforordningens artikel 32.

Det følger af databeskyttelsesforordningens artikel 32, stk. 1, at under hensyntagen til det aktuelle tekniske niveau, implementeringsomkostningerne og den pågældende behandlings karakter, omfang, sammenhæng og formål samt risiciene af varierende sandsynlighed og alvor for fysiske personers rettigheder og frihedsrettigheder gennemfører den dataansvarlige og databehandleren passende tekniske og organisatoriske foranstaltninger for at sikre et sikkerhedsniveau, der passer til disse risici, herunder bl.a. alt efter hvad der er relevant af de i litra a-d nævnte foranstaltninger.

Som eksempler på foranstaltninger, som det kan være relevant at gøre brug af i sikkerhedsmæssige sammenhænge, nævnes i forordningens artikel 32, stk. 1, litra a-d, bl.a. begreberne pseudonymisering og kryptering af personoplysninger samt evnen til rettidigt at genoprette tilgængeligheden af og adgangen til personoplysninger i tilfælde af en fysisk eller teknisk hændelse.

Derudover indeholder forslag til databeskyttelsesloven i § 3, stk. 9, en bestemmelse hvorefter justitsministeren efter forhandling med vedkommende minister kan fastsætte regler om, at personoplysninger, der behandles i nærmere bestemte IT-systemer, og som føres for den offentlige forvaltning, helt eller delvist alene må opbevares her i landet. Efter bestemmelsen kan justitsministeren og vedkommende minister således bestemme, at visse IT-systemer skal føres i Danmark af hensyn til statens sikkerhed.

For nærmere herom se Justitsministeriets, Datatilsynets og Digitaliseringsstyrelsens *Vejledning om behandlingssikkerhed*.²⁰

²⁰ <https://www.datatilsynet.dk/media/6879/artikel25og32-vejledning.pdf>

Folketingets partier indgik i januar 2018 en aftale om digitaliseringsklar lovgivning. Denne vejledning beskriver de nye krav, som ministerierne skal leve op til i forbindelse med udarbejdelse af ny lovgivning med henblik på at understøtte digitaliseringsklar lovgivning.

digst.dk