

Peter Blume og Hans Christian Spies

RET OG
DIGITAL FORVALTNING



Jurist- og Økonomforbundets Forlag
2005

Ret og Digital forvaltning

1. udgave, 1. oplag

© Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2005

Alle rettigheder forbeholdes.
Mekanisk, elektronisk, fotografisk eller anden gengivelse af
eller kopiering fra denne bog eller dele heraf er ifølge
gældende dansk lov om ophavsret ikke tilladt uden
forlagets skriftlige samtykke eller aftale med Copy-Dan

Omslaget er tilrettelagt af Morten Højmark

Foto: Niels Ebbesen

Tryk: Narayana Press, Gylling

Indbinding: Damm's Forlagsbogbinderi, Randers

Printed in Denmark 2005

ISBN 87-574-1158-1

Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Lyngbyvej 17

Postboks 2702

2100 København Ø

Telefon: 39 13 55 00

Telefax: 39 13 55 55

e-mail: forlag@djoef.dk

www.djoef-forlag.dk

Forord

Digital forvaltning er et af tidens ord. Moderne forvaltning skal drage fuld nytte af moderne informationsteknologi. Al offentlig forvaltning er retligt reguleret. Retlig regulering har derfor central betydning ved en digitalisering af forvaltningen.

I denne bog beskæftiger vi os med, hvordan man kan gribe en digitalisering af forvaltningen an, således at retten gøres til en aktiv medspiller i bestræbelserne på at udforme en god digital løsning, og således at man samtidig undgår at komme i konflikt med grundlæggende retlige barrierer, som vil kunne umuliggøre digitaliseringen. Bogen behandler således en problemstilling, som udgør en væsentlig brik i det store puslespil af tekniske, økonomiske, organisatoriske og retlige problemer, som en digitalisering af et forvaltningsområde består af.

Bogen retter sig til alle, der deltager i et digitaliseringsprojekt. Dette gælder for projektledere, sagsbehandlere, systemudviklere m.fl., og ligeledes for beslutningstagere, der skal tage stilling til, om der rent faktisk skal digitaliseres. Også de, som primært har en teoretisk interesse i forvaltningens digitalisering, vil kunne have nytte af denne bog.

I forbindelse med digitalisering opstår mange spørgsmål. Denne bog søger at bidrage med svar, når der tages stilling til følgende:

- Kan et forvaltningsområde i det hele taget digitaliseres?
- Kan man eventuelt foretage en delvis digitalisering af området?
- Kan digitaliseringen ske inden for rammerne af de gældende retsregler?
- Hvordan skal retsreglerne ændres, hvis det skal være muligt at digitalisere?
- Hvordan skal digitaliseringsprojektet ændres, hvis det skal forblive inden for rammerne af de gældende retsregler?
- Hvilken betydning har reglerne om beskyttelse af personoplysninger?

Forord

Herudover inddrages en række almindelige træk ved digital forvaltning set under et retligt perspektiv.

Peter Blume
Peter.Blume@jur.ku.dk

Hans Christian Spies
Spies@SpiesInformation.dk

Frederiksberg/Humlebæk November 2004

Indholdsfortegnelse

Kapitel 1. Baggrund og visioner	11
1. Introduktion	11
2. Retssikkerhed og sikkerhed	15
3. Visioner	18
4. Aktører	24
5. Initiativer	27
5.1. IT-arkitektur	28
5.2. Referenceprofilen	30
5.3. Infostrukturdatabasen	32
5.4. E-administrerbarhed	34
5.5. Fjernelse af juridiske formkrav i den eksisterende lovgivning	34
5.6. FESD-projektet	36
5.7. Digital signatur (OCES)	37
5.8. Videnindsamling og -deling	41
6. Resultater	42
6.1. Selvangivelse og skatteansættelse (Told- og Skattestyrelsen)	42
6.2. Uddannelsesstøtte (Statens Uddannelsesstøtte)	43
6.3. Beregning af SU mv. (Statens Uddannelsesstøtte)	43
6.4. Beregning og betaling af A-skat mv. (Told- og Skattestyrelsen)	44
6.5. Angivelse og betaling af moms (Told- og Skattestyrelsen)	44
6.6. Registrering af selskaber (Erhvervs- og Selskabsstyrelsen)	45
6.7. Registerindsigt i CPR (Det Centrale Personregister)	45
6.8. Indsigt i Skibsregisteret (Søfartsstyrelsen)	45
6.9. Anmeldelse af arbejdsskade (Arbejdsskadestyrelsen)	46
6.10. Beregning af erstatning for tab af erhvervsevne og godtgørelse for varigt mén (Arbejdsskadestyrelsen)	46

Indholdsfortegnelse

6.11. Den Ny Kirkebog (Kirkeministeriet)	46
6.12. IMITS – InformationsMiljø 1 ToldSkat (Told- og Skattestyrelsen)	47
6.13. Flytteanmeldelse (Københavns Kommune)	47
6.14. Slots- og Ejendomsstyrelsens elektroniske kundeportal	48
6.15. Elektroniske importtilladelser (Erhvervs- og Byggestyrelsen)	48
6.16. PVSONline (Patent- og Varemærkestyrelsen)	49
6.17. Elektronisk adgang til egne sager og chat med sagsbehandlere i Ebeltoft kommune	49
7. Generel iagttagelse	50
Kapitel 2. De retlige krav	51
1. Baggrundsret og generel forvaltningsret mv.	51
2. Indkredsning af de relevante retsregler	53
3. De generelle forvaltningsretlige regler	59
3.1. Afgørelsesvirksomhed	60
3.2. Faktisk forvaltningsvirksomhed	67
4. Lad falde, hvad ikke kan stå	69
Kapitel 3. Lette, svære og umulige tilfælde	73
1. Mulige komplikationer	73
1.1. Tilfældetyper	76
2. Lette tilfælde	77
3. Umulige tilfælde	79
4. Svære tilfælde	81
5. Blandede bolcher	84
Kapitel 4. En metode for de svære tilfælde	87
1. Metodens idegrundlag	88
2. Indkredsning af retsreglernes formål	92
3. Systematisering af formål og retsgrundlag	95
4. Anvendelse af formål ved en ændring af vision/retsgrundlag	98
5. På hvilket tidspunkt skal metoden anvendes?	103
6. E-administrerbare regler	105

Kapitel 5. Persondata i digital forvaltning	107
1. EU-retlig forpligtelse	108
2. Myten om en barriere	110
3. Den retlige regulering	111
4. Persondata og behandling	112
5. Generelle principper	113
6. Sikkerhed	116
7. Behandlingsbetingelser	117
8. Rettigheder	119
9. Automatiserede afgørelser	120
10. Tilsyn og dialog	122
11. Sammenfatning	125
Kapitel 6. Den udenlandske forbindelse	127
1. Kommunikation i en international verden	128
2. EU-ret	130
3. International ret	132
4. Udenlandsk ret	134
5. Harmoniseret ret og standardiserede digitale løsninger	135
6. Lær af udlandet	136
Kapitel 7. Et eksempel: Skibsregistrering	139
1. Formålet med reglerne om skibsregistrering	141
2. Negotiable pantebreve i en digital verden	144
3. Privatisering	146
4. Maskinel prøvelse	149
5. International barriere	151
Kapitel 8. Er mislykkede digitaliseringsprojekter altid mislykkede?	153
1. Lovens formål varetages bedre	153
2. Effektiviseringsgevinst opnås	154
3. Der er lys forude	155
4. Den nuværende forretningsgang er hensigtsmæssig	157
5. Forbedret sagsbehandling	157
6. Et argument for digitalisering i almindelighed	158
7. Fokus på digitaliseringsvenlig lovgivning	159

Indholdsfortegnelse

8. Forvaltningspersonnellets kompetence udi digitalisering udvikles	160
9. En dygtigere myndighed	161
Kapitel 9. Bliver målet nået?	163
1. Stor dynamik, og retten	163
2. E-administrerbarhed	165
3. Ny forvaltningslovgivning	168
4. Forvaltningsrettens betydning	169
5. Juristerne	171
6. Teknologi og skøn	172
7. Ikke for enhver pris	174
8. Tillid	176
9. Visionen	177
Guide til litteratur m.m.	181
1. Visioner for digital forvaltning	181
2. Digitalisering og retssikkerhed	185
3. E-administrerbarhed	187
4. Automatisering af retsafgørelser	189
5. Almindelig forvaltningsret	191
6. Persondataskyttelse	191
Hjemmesider	193
1. Offentlige aktører	193
2. Private aktører	194
3. Selvbetjening på Internettet	194
4. Retskilder	197
5. Forskning	198
Litteraturliste	201
Stikord	203

KAPITEL 1

Baggrund og visioner

1. Introduktion

»... den formelle Behandling af Sagerne mellem Statsmyndighederne indbyrdes og overfor Private bør finde Sted uden Omsvøb og unødvendige Gennemgangsled og med Benyttelse af mekaniske Hjælpemidler i fornødent Omfang«. Således hedder det i et cirkulære fra 1923.¹ At benytte sig af tekniske hjælpemidler, når forvaltningen skal løse sine opgaver, er derfor på ingen måde nogen ny idé.

Selvom det er vanskeligt at tidsfæste begyndelsen, idet denne alt efter temperament kan placeres enten i 50'erne (hulkortsystemer) eller i 60'erne, har begrebet digital forvaltning imidlertid først for alvor vundet indpas i 90'erne, hvor væsentligt forbedrede muligheder for digital kommunikation har forstærket mulighederne for, at computere og digital teknologi kan anvendes til løsningen af mange af forvaltningens opgaver.² Både indadtil og udadtil.³ I vid betydning kan digital forvaltning forstås som en forvaltning, der i et eller andet omfang baserer sit virke på digital

1. Cirkulære 245/1923.
2. Der er således eksempelvis tale om digitalisering, når man afskaffer papirbårne sygehusjournaler og gør journalerne elektroniske, når man afholder valg over Internettet, når man lader hjemmehjælperne hente oplysninger om klienterne fra håndholdte computere, og når borgerne får mulighed for at søge om boligstøtte via kommunens hjemmeside.
3. Brug af computere i forvaltningen er som nævnt startet på et langt tidligere tidspunkt. Indførelsen af CPR i 1968 og kildeskattereformen i 1969 ville eksempelvis næppe kunne være gennemført, hvis der ikke havde været adgang til brug af computere. Se hertil betænkning 329/1963.

Kapitel 1. Baggrund og visioner

teknologi i særligt to – til dels overlappende – relationer. For det første som basis for kommunikation inden for forvaltningsmyndigheder, mellem forvaltningsmyndigheder og mellem myndigheder og borgere/virksomheder. For det andet som grundlag for en automatisering af forvaltningens sagsbehandling.

Der findes ikke nogen autoriseret definition af begrebet digital forvaltning. En sådan forvaltning kan foreligge, også selv om der i en vis udstrækning anvendes papir, og er således ikke nødvendigvis det samme som en papirløs forvaltning.⁴ Der er et vidt spillerum, men spørgsmålet er desuagtet, om enhver anvendelse af digital teknologi gør det meningsfuldt at tale om en digital forvaltning. I så fald kunne det hævdes, at den omstændighed, at alle forvaltningsmyndigheder i dag benytter tekstbehandling, indebærer, at den digitale forvaltning findes. Som et andet, en anelse videregående, eksempel kunne nævnes, spørgsmålet om det er digital forvaltning, når en borger fra en myndigheds hjemmeside kan udprinte et ansøgningsskema og herefter i papirform indsende det til myndigheden. Ord er i en vis forstand ikke afgørende, men fremgangsmåder som disse kan bedst opfattes som embryonale eksempler på det, der kan blive til en digital forvaltning. Der er således langt frem til den fuldt ud udviklede digitale forvaltning, hvor der sker en automatiseret sagsbehandling. Der er mange skridt mellem hjemmesiden og en sådan form for forvaltning.

På denne baggrund betegner digital forvaltning ikke en tilstand, men snarere en udviklingstendens, der er igangsat, men ikke tilendebragt, idet der fortsat er langt til målet. Det må herved fremhæves, at overgangen til digital forvaltning er en proces, der omfatter mere end den blotte udskiftning af en teknologi med en anden. Det er en proces, der forandrer forvaltningskulturen og etablerer nye måder at anskue forholdet mellem forvaltningen og dens omgivelser, borgere og virksomheder. Det er således en proces, der giver mulighed for at nyvurdere den samlede forvaltningsudøvelse. Den digitale forvaltning er på mange måder også en ny forvaltning.

4. Som bekendt har anvendelsen af digital teknologi noget paradoksalt indtil videre betydet en øget anvendelse af papir. Dette er dog ikke ensbetydende med, at ideen om papirløs forvaltning må henlægges som en utopi, men er nok snarere udtryk for, at der fortsat foreligger en overgangsperiode. Om papiret en dag er helt væk, er det dog ikke rigtigt muligt at spå om.

1. Introduktion

I denne bog er hovedfokus, fra kapitel 2 og frem, primært lagt på den automatiserede forvaltning, og dermed omhandler den ikke alt, der i dag forbindes med de forskellige stadier i udviklingen af den nye forvaltning. Dette valg beror på, at automatisering i almindelighed ikke mindst under et retligt perspektiv udgør den mest vanskelige problemstilling i forbindelse med forvaltningens digitalisering, hvortil kommer, at en række af de øvrige spørgsmål er bedre belyst i den foreliggende litteratur.

I denne forbindelse må yderligere fremhæves, at en digitalisering kan vedrøre forskellige aspekter af forvaltningens virksomhed. Den kan vedrøre forholdene i en myndighed, dvs. interne sagsgange, forholdet mellem forskellige myndigheder, og forholdet mellem myndighed og borgere/virksomheder. I et vist omfang er det forskellige problemstillinger, som aktualiseres. Når fokus som nævnt her er sat på automatisering, ligger hovedvægten i og for sig på forholdene i en myndighed, men da disse er betinget af de to øvrige forhold, inddrages disse også under det nævnte perspektiv.

Under alle omstændigheder kan der være særlig grund til at fremhæve, at grundet de forbedrede kommunikationsmuligheder kan opgaver i langt videre omfang end det tidligere var tilfældet, løses decentralt, idet det via digital kommunikation er muligt at samle trådene. Det gør det f.eks. muligt at lade flere myndigheder samarbejde om løsningen af den samme opgave eller at lade borgerne deltage mere aktivt i en sagsbehandling. Der er kort sagt skabt mulighed for at lade centrale løsninger erstatte af decentral opgaveløsning. I en vis forstand en demokratisering.

Som nævnt har den teknologiske udvikling også internt i forvaltningen forbedret muligheden for at gøre arbejdsprocesserne elektroniske. Eksempelvis vil man ofte kunne lade al håndtering af dokumenter foregå digitalt, således at papiret bliver udfaset, idet dette bl.a. kan ske ved indscanning af indkomne papirdokumenter og elektronisk arkivering, jfr. i øvrigt nedenfor under 5.6. Det nok internt i forvaltningerne, at man i dag er længst fremme i henseende til digitalisering.

Den digitale forvaltning og den udviklingsproces, som denne repræsenterer, kan beskrives og vurderes under mange forskellige faglige synsvinkler, der hver for sig kan bidrage til at fremme denne forvaltning. Sådanne synsvinkler kan være økonomiske/ressourcemæssige, organisatoriske/administrative, etiske/socialt, politiske/demokratiske, teknologiske, sikkerhedsmæssige og retlige. Der er en sammenhæng mellem disse indfaldsvinkler, og de har hver deres betydning og berettigelse. I denne bog

Kapitel 1. Baggrund og visioner

er perspektivet det retlige, og dermed et aspekt, som ikke blot har stor betydning, men som ofte giver anledning til uro i forbindelse med digitalisering, jfr. mere hertil nedenfor.

Visionerne for den digitale forvaltning tager naturligt nok typisk afsæt i de tekniske muligheder. Det betyder, at der ikke altid er umiddelbar overensstemmelse mellem visioner og de muligheder som gældende ret giver. I denne bog tager vi udgangspunkt i dette problem og har fokus på, hvordan man foretager en gennemgribende digitalisering af forvaltningen under skyldig hensyntagen til det relevante retsgrundlag. Det gør vi bl.a. ved i kapitel 4 og 7 at beskrive en metode, som vil kunne anvendes i en forvaltningsmyndigheds konkrete digitaliseringsprojekt. Metoden udgør dels et værktøj, der kan bringes i anvendelse, allerede når der skal træffes beslutning om, hvorvidt og i så fald i hvilket omfang man skal digitalisere et givet område, dels er metoden et værktøj, der kan bruges i forbindelse med en automatisering af sagsbehandling og afgørelser på det pågældende område.

Mange, som er vant til at deltage i digitaliseringsprojekter i den offentlige forvaltning, opfatter retten som en generende barriere for at udnytte potentialet i den ny teknologi. Jura betragtes som en art konservativ kraft. Denne opfattelse har tit karakter af at være en myte. Inden for rammerne af næsten enhver retlig regulering vil det ofte være muligt at realisere selv dristige visioner, og oven i købet vil det ikke sjældent være muligt i den retlige regulering at finde materiale, som kan forbedre eller i hvert fald understøtte en sådan vision. Det kan dog tit være nødvendigt at foretage retlige forandringer, men ofte er disse blot en konsekvens af teknologiens karakter uden at medføre en forandring af de mål og midler, som hidtil er blevet lagt til grund. Der er snarere tale om en nyformulering af disse. Med en fornuftig tilgang kan retten derfor blive en medspiller frem for en modspiller i et digitaliseringsprojekt.

For at placere den retligt orienterede tilgang til digitaliseringsprojektet i den rette kontekst gives i afsnit 3 en oversigt over nogle af de visioner, som i 90'erne og frem til nu har været fremhævet for at belyse fordelene ved digital forvaltning. Herefter gives en oversigt over nogle centrale aktører, som medvirker til at føre disse visioner ud i livet, hvorefter nogle af de forskellige initiativer, som er taget for at sætte skub i en digitalisering af forvaltningen, beskrives, idet der endelig præsenteres nogle eksempler på allerede realiserede digitaliseringsvisioner. Forinden fremhæves under 2 nogle synspunkter i henseende til behovet for, at der foreligger såvel retssikkerhed som sikkerhed i den digitale forvaltning.

2. Retssikkerhed og sikkerhed

Den danske forvaltning er blevet udviklet gennem århundreder og hviler dermed på en lang tradition. Der er oparbejdet en kultur, som af de fleste grundlæggende opfattes som god. Der er ligeledes udviklet en lang række forvaltningsretlige principper og grundsætninger, som i almindelighed tager sigte på at sikre retssikkerhed for borgere og virksomheder. Retssikkerhed er den centrale ledestjerne for forvaltningens virksomhed.⁵ En række af disse principper fremgår i dag af de forvaltningsretlige hovedlove, dvs. forvaltningsloven, offentlighedsloven, personoplysningsloven og arkivloven. Særligt de to førstnævnte love er blevet til på et tidspunkt, hvor forvaltningens centrale medie var papir, og i det hele taget er det papirbaseret teknologi, der hidtil har udgjort forvaltningens grundlag. Det er naturligt, at det er denne teknologi, der har præget den retlige regulering.

Dette er udgangspunktet, når der skal tages stilling til, om det er en god ide, at forvaltningen eller dele af denne gøres digital. Selvom en sådan beslutning kan siges at være i overensstemmelse med tidsånden, er det ønskeligt altid at overveje, om digitalisering vil indebære en god udvikling på det specifikke forvaltningsområde, og ligeledes hvorfor det vil være tilfældet. I denne henseende er det naturligt at lægge til grund, at den digitale forvaltning i det mindste må være lige så god som den papirbaserede forvaltning, som den erstatter. Hermed menes, at den må tilvejebringe den samme retssikkerhed og effektivitet, og ideelt set bør være en forbedring, allerede fordi en sådan forandring er ressourcekrævende at gennemføre, uanset at det senere kan vise sig at være en god investering. Der skal således ikke digitaliseres for enhver pris, jfr. herved også i kapitel 3, hvor det fremhæves, at der findes sagsområder, hvor den digitale teknologi kun i begrænset omfang kan finde anvendelse.

Disse bemærkninger kan opfattes som noget forbeholdne over for digital forvaltning, men dette er ikke intentionen, der snarere er at under-

5. Det falder uden for rammerne af denne bog at behandle, hvad der nærmere kan forstås ved retssikkerhed, der bl.a. omfatter korrekthed, åbenhed og kontrollerbarhed. Om begrebets mange facetter henvises i det hele til Carsten Henrichsen: *Retssikkerhed og moderne forvaltning*. – En fremtidig opgave består i at klarlægge eventuelle nye facetter til retssikkerhedsbegrebet som følge af den digitale forvaltning.

Kapitel 1. Baggrund og visioner

strege, at det er væsentligt, at den vanskelige proces, som digitalisering sædvanligvis er, gennemføres med stor omtanke og omhyggelighed. Beslutninger herom bør ikke være forhastede. Det er naturligt og nødvendigt at forvaltningen benytter sig af den teknologi, der anvendes i det omgivende samfund, men dette skal ske på en måde, der opretholder det høje niveau, som dansk forvaltning gennemgående befinder sig på. Dette er den svære opgave, som skal søges løst i de kommende år.

Der er ikke nogen tvivl om, at digital teknologi på mange måder kan danne basis for en mere effektiv og mere billig forvaltning end den papirbaserede. Teknologien giver mulighed for hurtigere kommunikation og bedre udnyttelse af opsamlet viden og information. Mange arbejdsgange kan forbedres, og i det hele taget er der såvel interne som eksterne fordele forbundet med den digitale forvaltning. Der er derfor ikke nogen tvivl om, at den digitalisering, der allerede har fundet sted, kun er startskuddet til en udvikling, hvis slutresultat vil være en ny forvaltning om end fuldstændig digitalisering og automatisering ikke kan gennemføres på alle områder. Den begejstring, der kan spores mange steder, er forståelig, og gives der ikke køb på de grundlæggende værdier, især retssikkerheden, er der ikke tvivl om, at slutresultatet vil være positivt. Denne bog søger at yde et beskedent bidrag hertil.

På dette sted er der yderligere grund til at sætte fokus på et spørgsmål, der er særegent for den digitale forvaltning, og som dermed illustrerer, at en ny teknologi medbringer sine egne problemer. Dette er spørgsmålet om sikkerhed. I den papirbaserede forvaltning blev der sjældent sat megen fokus på sikkerhed. Der blev nok lagt vægt på, at oplysninger og sager ikke kom til uvedkommendes kundskab, men det blev med rette anset for relativt enkelt at opnå dette. Uddannelse af forvaltningspersonellet var hovedmidlet hertil. Den digitale teknologi rejser derimod ganske andre sikkerhedsproblemer, der er betinget af ønsket om en vidtstrakt kommunikation i forvaltningen og mellem forvaltningen og dennes kunder,⁶ borgere og virksomheder. I forbindelse med digital forvaltning er det en yderligere aspiration, at der i større omfang skal være selvbetjening for borgere og virksomheder. Målet om, at kun autoriserede personer får adgang til

6. Den udbredte anvendelse af begrebet kunde, der tidligere var forbeholdt den private sektor, betoner forvaltningen som et serviceorgan og peger på en større åbenhed.

2. Retssikkerhed og sikkerhed

oplysninger og sager med henblik på autoriserede formål, er det samme, men det er mere krævende at opfylde dette mål, når man ønsker at anvende teknologi, som har en åben karakter.

Som det fremgår i de følgende afsnit er det først og fremmest digital signatur, jfr. under 4.7, og kryptering af kommunikation, der sædvanligvis fremhæves som de midler, der skal opfylde dette mål. Dette er da også gode midler, men når denne problemstilling tages op allerede her, er det for at fremhæve, at når det tilstræbes, at virksomheder og borgere, som selvsagt ikke i almindelighed kan forventes at være uddannet i offentlig forvaltningsvirksomhed, skal udgøre en integreret del af den digitale forvaltning, accentueres et krav om, at teknikken er let at anvende. At den er brugervenlig.⁷ Dette krav er særligt relevant – og undertiden besværligt – i forhold til sikkerhed. Det er derfor vigtigt, at digital signatur og kryptering ikke blot anføres som en art mantra, når en digital løsning skal på plads, men at det altid nøje overvejes, om de faktisk kan anvendes af de brugere, som den pågældende forvaltningsløsning er relateret til.

I det hele taget er det væsentligt at fremhæve, at fastlæggelsen af den rette sikkerhed ikke blot er et teknisk spørgsmål, men tillige har betydning for forvaltningens funktionsduelighed samt for borgernes muligheder for at anvende forvaltningens ydelser. Disse sammenhænge kan medføre, at der ikke i alle tilfælde benyttes den optimale sikkerhed. Denne kan være svær at anvende og dermed reducere forvaltningens effektivitet. Besværlig sikkerhed kan ligeledes medføre en reduktion af de digitale forvaltningsløsningers brugervenlighed. Det har eksempelvis ingen mening at foreskrive anvendelsen af en særlig avanceret digital signatur, såfremt ingen kan finde ud af at anvende den. Når sikkerhed, som er nødvendig for at opnå tryk digital forvaltning, skal fastlægges foreligger dermed en række dilemmaer, som den enkelte myndighed må tage stilling til.

Hertil kommer som et yderligere lod i vægtskålen, at forvaltningens brugere, borgere/virksomheder må opleve, at det er trygt og sikkert at benytte den digitale forvaltning. Oplevet og reel sikkerhed er ikke altid sammenfaldende, og derfor kan det undertiden være påkrævet at skærpe kravet til sikkerhed, uden at dette i og for sig er nødvendigt. Tidligere har

7. Andre spørgsmål aktualiseres ligeledes, idet disse ikke mindst vedrører spørgsmålet om, hvem der har ansvaret for foretagne dispositioners korrekthed; forvaltningen eller brugeren.

Kapitel 1. Baggrund og visioner

man eksempelvis i Københavns kommunes selvbetjeningssystem kunne anvende en pinkode, når man skulle melde flytning, men nu skal alle nye brugere anvende en digital signatur. Lidt som at skyde gråspurve med kanoner.⁸

Som det fremgår af det følgende, aktualiserer udviklingen af digital forvaltning en lang række problemstillinger. Bortset fra det vue, der præsenteres i dette kapitel, tager denne bog ikke sigte på at behandle alle disse. Dette ville være overambitiøst, allerede fordi en del af disse problemstillinger endnu ikke er tilstrækkeligt undersøgt, herunder i retsvidenskabelig forskning, jfr. hertil i kapitel 2. Bogens fokus er således rettet imod de retlige problemstillinger, som må forventes hyppigt at dukke op i forbindelse med konkrete digitaliseringsprojekter med en vis hovedvægt lagt på projekter, som tager sigte på en automatisering af sagsbehandlingen. Bogens formål er således at yde et bidrag til, hvorledes en digitalisering af denne karakter i praksis kan gennemføres under et retligt perspektiv.

3. Visioner

Uden at bruge begrebet blev fundamentet for visionen om digital forvaltning støbt i rapporten *Effektiv edb i staten* fra 1992. På baggrund af en konstatering af, at den allerede omfattende elektroniske infrastruktur indeholder et uudnyttet effektiviseringspotentiale, at forvaltningspersonellet over en bred front er blevet fortrolig med brugen af moderne informationsteknologi, og at teknologien løbende bliver billigere, opstilles i rapporten nogle mål, hvor den nye teknologi tænkes fremover at kunne udgøre et egnet middel:

1. »Selvbetjening«

Borgere og virksomheder skal deltage i forvaltningens opgaveløsning. De skal således have adgang til »selvbetjening« i den offentlige forvaltning. En virksomhed eller borger skal i princippet døgnnet rundt

8. Et eksempel på denne problemstilling fra en lidt anden verden er diskussionen om, hvorvidt Dankortet ud over en pinkode bør være forsynet med billedlegitimation.

3. Visioner

kunne søge direkte i offentlige registre i stedet for at skulle ringe eller komme personligt inden for en bestemt åbningstid, og uden at der behøver at være personale til stede til kundebetjeningen. Princippet om kunden som medarbejder kan yderligere videreudvikles, idet brugerne eventuelt kan få adgang til online inddatering til offentlige registre.

2. Data som fælles ressource

Det offentlige data, bl.a. i forskellige større registre, skal udnyttes mere effektivt på tværs af organisatoriske grænser – mellem offentlige myndigheder indbyrdes og i samspil med private interessenter. Dobbeltarbejde i form af, at flere myndigheder registrerer/vedligeholder samme data, skal undgås. Det offentlige skal fungere som et datafællesskab.

3. Datakommunikation og -distribution

Elektronisk datakommunikation, herunder standardiseret dokumentudveksling (EDI), mellem statsinstitutionerne og i statens kommunikation med andre sektorer skal anvendes overalt, hvor det er effektivt i stedet for almindelig korrespondance, telefon, fax osv. Især bør information, som er skabt elektronisk, også kommunikeres elektronisk.

Visionen om digital forvaltning blev for alvor gjort til hvermands eje med rapporten *Info-samfundet år 2000*, som udkom i 1994. I denne rapport bygges der videre på det fundament, som er støbt i *Effektiv edb i staten*:

1. Den offentlige forvaltning i stat, amter og kommuner må sammenbindes i et omfattende elektronisk servicenet, som skal give
 - bedre service til borgerne,
 - bedre service til virksomhederne og understøtte virksomhedernes egen brug af IT,
 - rationaliseringsgevinster og
 - mere åbne beslutningsprocesser.
2. Oplysninger, som allerede er afgivet af borgere og virksomheder til en offentlig institution, og som kan overføres elektronisk, må ikke på ny afkræves af andre offentlige instanser.
3. Borgere og virksomheder, der ønsker at kommunikere elektronisk med det offentlige, skal have mulighed herfor.
4. De offentlige registre med oplysninger om personer, virksomheder eller geodata skal hænge bedre sammen, og dobbeltregistreringer af oplysninger skal undgås.

Kapitel 1. Baggrund og visioner

5. De offentlige institutioner skal i de kommende år trinvis – i takt med udskiftningen af IT-systemer – gå over fra papirbaserede arkiver til elektronisk sagsbehandling og arkivering.
6. Etableringen af det offentlige servicenet skal bruges som udgangspunkt for en fornyelse af virkemåde og samspil mellem berørte institutioner i stat, amt og kommuner. Opgaveløsninger og arbejdsdeling skal gennemgås med sigte på realisere et mere effektivt samspil med maksimal udnyttelse af de rationaliseringsmuligheder, som informations-teknologien indebærer («Business Proces Reengineering«).
7. Der skal sættes på at udnytte de enestående muligheder på sundhedsområdet til bedre service og mere effektiv og hurtig patientbehandling ved brug af IT til kommunikation og registrering af patientoplysninger og kliniske data
8. Nye IT-anvendelser, som kan give mulighed for større integration af handicappede i samfundet, må udnyttes maksimalt.

Denne rapport er fulgt op af en række andre rapporter, som ajourfører visionerne til de aktuelle tekniske muligheder, som i den forløbne tiårsperiode, særligt på kommunikationsområdet, har været i rivende udvikling. Specielt må i den forbindelse nævnes *Det Digitale Danmark – omstilling til netværkssamfundet*⁹ fra 1999, som særligt har blik for de muligheder som Internettet giver, *Digital forvaltning*¹⁰ fra 2001, som fokuserer på genbrug af data og sikkerhed, *På vej mod digital forvaltning*¹¹ fra 2002, som specielt har øje for opgaveløsning på tværs af myndighedsgrænser og flytning af opgaver til den bedste opgaveløser, samt opfølgeren til denne, *Den offentlige sektors strategi for digital forvaltning 2004-06 – realisering af potentialet*.¹² Derudover må også nævnes Strukturkommissionens betænkning fra 2004, som fremlægger visioner for en digitalisering under en ny forvaltningsstruktur.¹³

9. Lone Dybkjær m.fl.: *Det Digitale Danmark – omstilling til netværkssamfundet*, København 1999.
10. Udvalget om digital forvaltning: *Digital forvaltning*, København 2001.
11. Projekt Digital Forvaltning: *På vej mod digital forvaltning. Vision og strategi for den offentlige sektor*, København 2002.
12. Projekt Digital Forvaltning: *Den offentlige sektors strategi for digital forvaltning 2004-06 – realisering af potentialet*, København 2004.
13. Betænkning 1434/2004, bind II, p. 137f.

3. Visioner

De to sidste bidrag fortjener en nærmere omtale. Blandt hovedpunkterne i Strukturkommissionens betænkning fra 2004 kan særligt fremhæves:

- Administrative funktioner og specialistopgaver kan samles i større og mere fagligt og økonomisk robuste enheder eller udliciteres, samtidig med at den fysiske borgerbetjening sker tæt på borgerne i f.eks. kommunale servicecentre
- Kompetencecentre og vidensbaser kan lette adgangen til viden og rådgivning af høj faglig kvalitet på tværs af den offentlige sektor
- En mere borgerfokuseret, tværgående sagsbehandling kan realiseres gennem fælles standarder, arbejdsprocesser og eventuelt IT-systemer
- Udgående medarbejdere – f.eks. en kommunal hjemmesygeplejerske – kan fungere som kontaktpunkt og vil potentielt kunne løse opgaver for flere myndigheder

Borgernes brug af selvbetjening vil effektivisere de administrative opgaver. Nogle opgaver vil helt kunne automatiseres eller erstattes af selvbetjening

I *Den offentlige sektors strategi for digital forvaltning 2004-06 – realisering af potentialet* opstilles en række pejlemærker for arbejdet med digital forvaltning i de kommende år, hvoraf følgende skal fremhæves:

1. Den offentlige sektor skal levere sammenhængende ydelser med borgere og virksomheder i centrum.
Det er således et ønske, at borgere og virksomheder skal kunne nøjes med at henvende sig ét sted, og at sagsbehandlingen skal afsluttes så hurtigt som muligt.
2. Digital forvaltning skal skabe øget servicekvalitet og frigøre ressourcer.
Det konstateres, at offentlige digitaliseringsprojekter hidtil primært har fokuseret på at levere bedre service til borgere og virksomheder, og at der må øget fokus på, hvorledes den udviklede IT-infrastruktur kan anvendes til at reducere den offentlige sektors administrative omkostninger.
3. Den offentlige sektor skal arbejde og kommunikere digitalt.
Både i forhold til borgere og virksomheder og internt skal der kommunikeres digitalt.

Kapitel 1. Baggrund og visioner

4. Digital forvaltning skal baseres på en sammenhængende og fleksibel IT-infrastruktur.

Det påpeges, at det er nødvendigt at udvikle en sammenhængende og fleksibel IT-infrastruktur. Dette indebærer som en væsentlig målsætning, at alle myndigheder arbejder for at øge fleksibiliteten ved anvendelse af åbne og veldefinerede standarder for dataudveksling.

Denne rapport går også så langt som til at sætte tal på visionerne, idet målene inden udgangen af 2006 bl.a. er:

- Mindst 60% af befolkningen bruger offentlige digitale serviceydelser mod 40% i 2003
- Mindst 95% af alle virksomheder bruger offentlige digitale serviceydelser mod 72% i 2002
- Mindst 60% af alle offentlige myndigheder modtager mindst en fjerdedel af alle dokumenter fra borgere og virksomheder digitalt mod 15% for borgere i 2003 og 21% for virksomheder i 2003
- Mindst 80% af alle offentlige myndigheder modtager mindst en fjerdedel af alle dokumenter fra andre myndigheder digitalt mod 37% i 2003
- Mindst 60% af alle offentlige myndigheder kan kommunikere sikkert digitalt med øvrige myndigheder, borgere og virksomheder mod 26% i 2003
- Mindst 60% af alle offentlige myndigheder har elektronisk sagsstyring mod 42% i 2003
- Mindst 75% af alle digitaliseringsprojekter frigør ressourcer, og mindst 25% gør det i høj grad mod henholdsvis 46% og 3% i 2003

Selvom der i alle rapporter formuleres nye visioner, er der to grundlæggende hovedsynspunkter, som går igen:

1. Effektivisering af forvaltningen.
2. Bedre service over for borgere og virksomheder.

I denne forbindelse er det værd at bemærke, at disse visioner fremsættes med den klare forudsætning, at de skal realiseres uden forringelse af det eksisterende retssikkerhedsniveau. Når der eksempelvis i *Info-samfundet*

år 2000 fra 1994 fremsættes en vision om genbrug af data, formuleres der samtidig et ønske om at sikre persondatabeskyttelsen,¹⁴ jfr. nærmere om denne problemstilling i kapitel 5. Tilsvarende hedder det i Strukturkommissionens betænkning fra 2004, at forudsætningerne for at realisere mulighederne er, at »der ikke er andre hensyn, der taler imod udveksling af oplysninger og/eller overdragelse af opgaver på tværs af eller mellem forskellige myndigheder«. ¹⁵

Der er næppe tvivl om, at indfaldsvinkler som disse forbedrer mulighederne for, at en digitalisering af forvaltningen kan realiseres. Retssikkerhedsbetragtninger udgør således en substantiel bestanddel af det tankegods, der ligger bag de forvaltningsretlige regler og principper, som tilmed har et forfatningsretlig fundament.¹⁶ Forholder digitaliseringen sig ikke til denne kendsgerning, er der stor fare for, at den lider en stille død. Mulighederne for i det konkrete digitaliseringsprojekt at rokke ved den del af retsgrundlaget, som har forankring i retssikkerhedsbetragtninger, vil, som det nedenfor fremgår af kapitel 2, derfor også være stærkt begrænset.

Selvom der er en klar opbakning til opretholdelse af et højt retssikkerhedsniveau, fremgår det ligeledes af en del af rapporterne, at de retlige grundregler betragtes som en art barriere. I en vis forstand er dette også en rigtig iagttagelse, fordi en retligt ubundet forvaltning vil kunne være mere effektiv, men den vil samtidig ikke være en forvaltning, der harmonerer med et demokratisk samfund. Digitaliseringen kan og bør ikke bryde denne harmoni. Det er muligt, at teknologien vil kunne bruges i videre omfang, end det faktisk vil ske, men det er rigtigt observeret i de forskellige rapporter, at en sådan teknologianvendelse i realiteten vil undergrave mulighederne for, at en digital forvaltning bliver til virkelighed. Kort sagt: digitalisering med fornuft.

14. Jfr. rapportens kapitel 4, der dog var baseret på et noget lavere beskyttelsesniveau end det, der er fastlagt i dag. I sig selv kan det måske også være vanskeligt at tale om bedre service over for borgere og virksomheder, hvis dette ikke samtidig indebærer en skyldig hensyntagen til retssikkerhedsmæssige krav. Man kan således også betragte krav om service på linie med andre retssikkerhedskrav, jfr. herved Dag Wiese Schartum: *Retssikkerhet og systemutvikling i offentlig forvaltning*. Oslo 1993, p. 72ff.

15. Betænkning 1434/2004, bind II, p. 138.

16. Retssikkerhedskravene har således en solid forankring i retsstatstanken, jfr. Carsten Henriksen: *Retssikkerhed og moderne forvaltning*.

Kapitel 1. Baggrund og visioner

Et indtryk af de forskellige rapporter og planer er, at det særligt er de kommunikative aspekter af en digital forvaltning, der er sat i højsædet.¹⁷ Mulighederne for ny form for informationsformidling på alle planer har tiltrukket sig den største opmærksomhed, medens automatisering af forvaltningsafgørelser vel ikke er overset, men dog tillagt betydelig mindre vægt. Dette er i og for sig ikke overraskende, da forandret kommunikation, eksempelvis brug af hjemmesider og e-post, umiddelbart er mest borgerorienteret og medfører, at forvaltningen viser et moderne ansigt.¹⁸ Hertil kommer, at sådanne forandringer er forholdsvis enkle at gennemføre og ligeledes at formidle, medens en automatisering af afgørelsesvirksomheden fremtræder mere komplekst. Det bør dog fremhæves, at begge disse aspekter er centrale, og at en digital forvaltning først for alvor udnytter det tekniske potentiale, når de begge er virkeliggjort. De to aspekter har naturligvis en vis sammenhæng, idet kommunikation udgør en integreret bestanddel af et sagsbehandlingsforløb, der leder frem til en afgørelse.

4. Aktører

Forvaltningsopgaverne løses i Danmark af henholdsvis staten, amterne¹⁹ og kommunerne. Inden for hvert område findes der mange opgaveløser, som tager sig af hver sine opgaver, og ofte hver for sig. Udstedelsen af kørekort er således en statslig opgave, der løses af politiet. Optrækning af vægtafgift af motorkøretøjer er ligeledes en statslig opgave, idet denne opgave varetages af Told- og Skattestyrelsen. Politiet og Told- og Skattestyrelsen hører under hvert sit ministerium. På det kommunale område er myndighederne ikke helt så adskilte som på det statslige område, idet udgangspunktet er enhedsforvaltningen. Opgaverne løses dog ofte af forskellige forvaltningsgrene. I en kommune vil man således have en social-

17. Det er også udelukkende de kommunikative aspekter ved digital forvaltning, som fremhæves i regeringsgrundlaget, *Vækst, velfærd – fornyelse*, fra 2001. Tilsvarende gør sig gældende i det supplerende regeringsgrundlag fra 2003.

18. Forudsat selvsagt at den enkelte forvaltningsgren gerne vil dette. Digitalisering indebærer en øget transparens. Dette er udmærket for den »gode« myndighed, men knap så tiltalende for den »dårlige«, som bliver mere synlig.

19. Fremover regioner.

forvaltning, der f.eks. tager sig af sager om tildeling af hjælpemidler til handicappede og en teknisk forvaltning, der tager sig af byggetilladelser.

Realiseringen af visionerne for digital forvaltning vil i sidste instans foregå i den statslige, amtskommunale eller primærkommunale myndighed, som har ansvaret for det pågældende forvaltningsområde.²⁰ Det betyder imidlertid ikke, at hver myndighed kun arbejder for sig selv i forbindelse med en digitalisering. Der udveksles viden og ydelser mellem de forskellige myndigheder, idet det dog hertil må føjes, at der er behov for incitament, der kan hindre, at der opstår en uproduktiv konkurrence mellem myndighederne. Hertil kommer, at der typisk vil deltage private rådgivere og systemleverandører, når et digitaliseringsprojekt skal realiseres. Det er i almindelighed et karakteristisk træk, at myndighedsstrukturen kommer under pres i forbindelse med gennemførelsen af digital forvaltning. Den hurtigere, lettere og mere tvangsfrie kommunikation med rationel udveksling af oplysninger og dokumenter medfører, at den hævdevundne arbejdsdeling undertiden kan fremtræde som mindre hensigtsmæssig, men egentlige ændringer på dette punkt er af mange grunde vanskelige. Dels vil en myndighed ofte søge at fastholde sit territorium, dels kan mere flydende myndighedsgrænser give anledning til retssikkerhedsmæssige problemer, jfr. hertil i kapitel 5.

Digitaliseringen af forvaltningen foregår under medvirken af ganske mange aktører. En række aktører, der spiller en generel rolle, påkalder sig dog en særlig interesse. Når det er væsentligt at have kendskab til disse aktører, hænger det sammen med, at det ofte er via disse, at der er den hurtigste vej til at sikre sig adgang til relevant viden om digital forvaltning. Disse centrale aktører opsamler viden og skaber selv relevant viden. De søger dermed at udgøre en drivkraft i udviklingen af den digitale forvaltning.

Videnskabsministeriet er med IT-politisk center i departementet og IT-strategisk kontor i IT- og Telestyrelsen en central statslig aktør i forbindelse med digital forvaltning.

20. Fremover vil antallet af selvstændige opgaveløsere formodentlig reduceres. Således indebærer strukturreformen, der vil blive realiseret i de kommende år, at amterne forsvinder og erstattes af et mindre antal regioner, og mange primærkommuner forventes sammenlagt til større enheder, ligesom der allerede i dag er et tværkommunalt samarbejde, f.eks. i relation til ligningsopgaver.

Kapitel 1. Baggrund og visioner

IT-politisk center i Videnskabsministeriet har særligt fokus på tre områder: Statens IT-politik, IT-sikkerhed og det offentlige e-infrastruktur.

IT-strategisk kontor i IT- og Telestyrelsen har til opgave at etablere rammer for og fremme brug af en offentlig IT-arkitektur, sikre fastlæggelse af og fremme brug af standarder, understøtte regeringens IT-politik med konkrete IT-projekter og IT-faglig viden samt knytte bånd mellem det offentlige og private.

Videnskabsministeriet har endvidere nedsat Det Koordinerende Informationsudvalg.²¹ Dette har til opgave at sikre koordineringen og udviklingen af en fælles IT-politik i den offentlige sektor.

Statens IT-råd bidrager med initiativer til regeringens IT-politik. Herudover drøfter rådet den statslige IT-politik og sikrer samarbejde omkring fælles problemstillinger. Alle ministerier er repræsenteret på ledelsesniveau med Videnskabsministeriets IT- og Teledirektør som formand. Videnskabsministeriet fungerer som sekretariat.

Statens IT-forum skal drøfte og behandle tværgående problemstillinger omkring Statens anvendelse af IT med udgangspunkt i de tekniske, organisatoriske og administrative forhold knyttet til anskaffelse og anvendelse af IT. Alle ministerier er repræsenteret på informatikchefniveau.

Amtsrådsforeningen²² er – indtil videre – den centrale amtslige aktør. På tilsvarende vis er Kommunernes Landsforening²³ den primære kommunale aktør.

Det kommunale Digitaliseringsråd skal forankre og målrette arbejdet med digitalisering i kommunerne. Formålet med Det kommunale Digitaliseringsråd er at fremme implementeringen af en samlet og koordineret digital forvaltning i kommunerne ved at medvirke til gennemførelse og formidling af konkrete projekter. Rådet refererer til Kommunernes Landsforenings direktion.

Projekt Digital Forvaltning²⁴ er ledet af en fælles bestyrelse bl.a. bestående af repræsentanter for fem ministerier, Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen. Projekt Digital Forvaltning søger at fastlægge fælles retningslinier og belyse generelle juridiske, tekniske og organisato-

21. www.oio.dk/KIU.

22. www.arf.dk.

23. www.kl.dk.

24. www.e.gov.dk.

riske barrierer for myndighedernes digitalisering. Det var oprindeligt aftalt at projektet skulle vare i tre år, men Regeringen og de kommunale parter besluttede i juni 2003 at forlænge projektet til udgangen af 2006. IT-fagligt center i Videnskabsministeriet og Den Digitale Taskforce betjener bestyrelsen. IT-fagligt center er omtalt ovenfor.

Den Digitale Taskforce²⁵ er oprettet med det formål at fremme omstillingen til digital forvaltning på tværs af den offentlige sektor. Den Digitale Taskforce beskæftiger medarbejdere, der er indstationeret fra forskellige ministerier og fra Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen. Taskforcens projekter omfatter sikring af rammebetingelser omkring digitaliseringsprocessen. Der arbejdes også på at udvikle værktøjer og et videncenter for offentlige ansatte, som medvirker i implementeringen af digital forvaltning. Derudover medvirker Den Digitale Taskforce til at igangsætte tværgående samarbejde på centrale områder.

Hos de nævnte aktører vil der kunne indhentes megen nyttig viden om digital forvaltning, når konkrete projekter søges iværksat, men digitaliseringsprocessen i Danmark er grundlæggende tænkt som en decentral proces, og man må derfor altid have blik for, hvad der foregår i den enkelte myndighed. På denne baggrund kunne det overvejes, om der er for mange generelle aktører, der søger at præge udviklingen. Selvom det er godt, at der er en stor vidensproduktion, synes der dog at være behov for, at denne i det offentlige regi var samlet lidt færre steder, end tilfældet er i dag. Uden at der i og for sig kan sættes fingeren på noget bestemt, er det en fornemmelse, at de mange ressourcer kunne bruges bedre.

Der er endvidere grund til at fremhæve, at der blandt de private aktører skabes og findes megen viden.²⁶ Denne gruppe af aktører, som aktivt medvirker i mange digitaliseringsprojekter, inddrages dog ikke særskilt i denne bog.

5. Initiativer

Digital forvaltning er placeret højt på den politiske dagsorden, og en lang række initiativer er derfor blevet taget for at fremme udviklingen af denne

25. www.tforce.dk.

26. Blandt flere kan f.eks. nævnes CSC, KMD, Rambøll Management, Accenture, KPMG Advisory.

Kapitel 1. Baggrund og visioner

forvaltning. I dette afsnit beskrives nogle af disse initiativer. Initiativerne udspringer for en dels vedkommende fra de aktører, som allerede er nævnt, medens nogle hidrører fra andre grupper. Karakteristisk er det endvidere, at mange initiativer er udsprunget af et samarbejde mellem flere aktører: ofte på tværs af de traditionelle statslige, amtskommunale og kommunale forvaltningsgrænser. Et sådant tværgående samarbejde kan tages som udtryk for, at der er bred opbakning til mange af de nævnte initiativer.

En del initiativer har derudover rod eller penderter i paneuropæiske initiativer. Det danske digitaliseringsprojekt udgør ikke en isoleret ø. Se således under afsnit 5.2 om European Interoperability Framework og under afsnit 5.8 om eGovernment Observatory.

5.1. IT-arkitektur

Det er et grundlæggende ønske at sikre, at systemer, som anvendes af forskellige myndigheder, kan sammenbindes på tværs af myndighedsgrænser. Er det muligt at sammenbinde systemer i forskellige myndigheder, vil man kunne samarbejde om opgaveløsningen, og borgere og virksomheder vil ikke opleve, at et problem, som synes at have en naturlig sammenhæng, kræver henvendelse til forskellige myndigheder. Skal et sådant ønske realiseres, kræves en overordnet planlægning af strukturen. Dette er målet for arbejdet med en fælles offentlig IT-arkitektur.

Arbejdet med en fælles offentlig IT-arkitektur tog sin begyndelse med Videnskabsministeriets grønbog, konference og høring herom i efteråret 2002. Herefter fulgte hvidbogen fra 2003,²⁷ i hvilken der opstilles det overordnede mål, at man skal etablere en serviceorienteret arkitektur, hvor IT-løsninger designes modulært, opdelt i services (tjenester) med veldefinerede grænseflader til hinanden og i videst muligt omfang til allerede eksisterende offentlige IT-systemer. Det er således tanken, at den enkelte myndighed, når den foretager systemanskaffelser, skal tage hensyn til, at IT-arkitekturen ikke kun snævert dækker et enkelt system, men derimod dækker et kompleks af systemer, så de kan fungere sammen.²⁸

Som opfølgning på forslagene i hvidbogen er der oprettet en IT-arkitekturkomité, hvis ansvar det er at udvikle og vedligeholde den fælles

27. Arbejdsgruppe om IT-arkitektur i regi af Det Koordinerende Informationsudvalg: *Hvidbog om IT-arkitektur*, København 2003.

28. Jfr. *Hvidbog* p. 12.

IT-arkitekturramme. For det videre arbejde med den fælles IT-arkitektur opstiller hvidbogen fem overordnede principper, som skal kendetegne de systemer, man ønsker:

- Interoperabilitet
- Sikkerhed
- Åbenhed
- Flexibilitet
- Skalbarhed

Det centrale nøgleord i arbejdet med en fælles IT-arkitektur er interoperabilitet, som implicerer en direkte referencelinie til den overordnede vision om at skabe sammenhængende systemløsninger på tværs af myndighedsgrænser. Det fremhæves i hvidbogen, at interoperabilitet ikke blot er et spørgsmål om at kunne aflæse data fra andre systemer, men tillige at der etableres en funktionel sammenhæng mellem systemerne, f.eks. ved at det ene system kan levere en tjeneste til det andet.²⁹

Sikkerhed fremhæves som værende af afgørende betydning for at beskytte de offentlige informationer og en forudsætning for, at alle aktører, såvel myndigheder som private og virksomheder, vil deltage.³⁰ En grundlæggende beslutning i forbindelse med IT-arkitekturarbejdet kan i denne forbindelse være, om særligt følsomme data skal lagres sammen med andre data, eller om de skal placeres i adskilte systemer.³¹

Åbenhed tilsigter bl.a. at sikre sig mod leverandørafhængighed. Det nævnes endvidere, at adgang til kildekode kan have betydning for kvaliteten og prisen for specialudviklet software.³² Hvor det ikke er muligt eller attraktivt at anvende åbne formelle standarder, udarbejdet af formelle standardiseringsorganer, bør man anvende åbne de facto standarder.³³

Flexibilitet indebærer, at systemerne skal være designet til forandring og videreudvikling. Arkitekturen bør tænkes i et modulært design, hvor systemer designes således, at al funktionalitet udvikles i separate moduler, der herefter i kombination udfører den ønskede proces. Dernæst kan de

29. Jfr. *Hvidbog* p. 54.

30. Jfr. *Hvidbog* p. 55.

31. *Hvidbog* p. 56.

32. *Hvidbog* p. 57.

33. *Hvidbog* p. 58.

Kapitel 1. Baggrund og visioner

enkelte moduler løbende tilpasses nye krav, når eksempelvis lovændringer påvirker beregningsmetoderne. Det bør derudover være et mål, at de enkelte moduler kan genbruges i andre systemer.³⁴

Skalerbarhed indebærer, at systemerne skal kunne følge med, når behovet ændres, f.eks. hvad angår brugerantal, transaktionsvolumen eller datamængder.³⁵

Sammenfattende kan arbejdet med IT-arkitekturen ses som et forsøg på at forholde sig til, at forvaltningsopgaverne i øjeblikket løses af en række forskellige adskilte myndigheder, og at dette, uanset en vis opblødning af myndighedsgrænserne, formentlig også vil være tilfældet fremover. En IT-arkitektur, som opererer med fælles standarder, gør det muligt at bevare en sådan opdelt forvaltningsstruktur samtidig med, at man har mulighed for at høste de gevinster, der er forbundet med genbrug af løsninger og data. I denne forbindelse bør tilføjes, at der kan være retlige problemer forbundet med genbrug af data, jfr. hertil i kapitel 5, og at disse selvsagt må tages i betragtning ved tilrettelæggelsen af de konkrete løsninger.

5.2. Referenceprofilen

Et vigtigt virkemiddel til at sikre, at systemerne har den fornødne interoperabilitet, er, at der anvendes fælles tekniske standarder. En brug af fælles tekniske standarder kan imidlertid også have andre fordele som eksempelvis, at den viden, som opbygges i en myndighed, også vil kunne anvendes i en anden, og at borgere og virksomheder, som måtte komme til at bruge systemerne, lettere vil kunne sætte sig ind i brugen af et nyt system, fordi det bygger på teknik, som kendes fra andre systemer. Referenceprofilen indeholder beskrivelser af og en stillingtagen til udvalgte standarder, teknologier og protokoller, som ønskes anvendt og understøttet i forbindelse med udbygningen af digital forvaltning i Danmark. Referenceprofilen, som er tilgængelig på Internettet,³⁶ er udarbejdet af og vedligeholdes af IT-arkitekturkomitéen. Arbejdet med referenceprofilen udgør en central opgave for arkitekturarbejdet.³⁷

34. *Hvidbog* p. 58f.

35. *Hvidbog* p. 59.

36. e-governments.org/referenceprofilen/.

37. Jfr. *Hvidbog* p. 18.

Også i EU-regi er der fokus på, at myndighederne skal anvende fælles standarder, og Kommissionen har således udarbejdet en pan-europæisk interoperabilitetsramme (European Interoperability Framework, EIF), der skal ses som et supplement til de nationale rammer.³⁸ Den paneuropæiske interoperabilitetsramme retter sig dels til EU-institutioner mv., som er placeret i de enkelte medlemsstater, dels til de nationale myndigheder. Indholdet i den danske referenceprofil er koordineret i forhold til den fælleseuropæiske.

Referenceprofilen indeholder en vurdering af hver af de standarder, specifikationer og teknologier, der omtales. Vurderingen bygger på følgende kriterier:

- »Markedsandel«: hvor udbredt er standarden?
- Graden af åbenhed: hvor åben er standarden?
- Modenhed: hvor moden er standarden?
- Egnethed: hvor egnet er standarden i dansk sammenhæng?
- Potentiale: hvor stor er værdien af at bruge standarden?

På denne baggrund tildeles hver standard en såkaldt status. Referenceprofilen afspejler et ønske om, at man så vidt muligt bruger åbne formelle standarder og således ikke anvender enkeltfirmaers egne – såkaldte proprietære – standarder. Dette støder selvfølgelig imod den kendsgerning, at mange af de mest udbredte standarder er proprietære. På denne baggrund er der derfor også i referenceprofilen optaget proprietære de facto-standarder.

Det er ikke et krav, at myndighederne følger referenceprofilen, men det anbefales. Det er således forudsat, at anvendelsen af referenceprofilen skal tilpasses den konkrete situation.

Tekniske standarder skifter hele tiden. Eksisterende standarder ændres, og nye kommer til. Referenceprofilen ajourføres derfor løbende og indeholder i øjeblikket³⁹ oplysninger om standarder inden for følgende områder:

38. IDA: *European Interoperability Framework for Pan-european E-government Services. Framework*, Ida working document – Version 4.2 – January 2004. europa.eu.int/ISPO/ida/export/files/en/1674.pdf.

39. Referenceprofilen version 1.1.

Kapitel 1. Baggrund og visioner

- Brugergrænseflader
- Dokument- og dataudveksling
- Netbaserede tjenester
- Indholdsstyring og Metadata Definition
- Dataintegration
- Identity Management
- Interkonnektivitet
- Operationer
- Forretningsområdespecifikke standarder

Under dokument- og dataudveksling, kan man f.eks. finde følgende:

Microsoft Word Document Format

Betegnelse: DOC

Status: **De Facto**

Oprettet dato: Thu, 25 Dec 2003

Revideret dato: Fri, 06 Aug 2004

Primært referencelink: <http://www.microsoft.com/downloads/details.aspx?FamilyID=9BBE9E60-E4F3-436D-A5A7-DA0E5431E5C1&displaylang=EN>

Om DOC:

Microsoft Words dokumentformat er et ophavsretligt beskyttet format, men meget udbredt og understøttet.

5.3. Infostrukturdatabase

Et ønske om, at data skal kunne genbruges på tværs af myndighedsgrænser indebærer grundlæggende, at det er muligt for en myndighed at få adgang til data fra andre myndigheder, og at det er muligt for myndighedens systemer at kunne forstå indholdet af den information, som stilles til rådighed af en anden myndighed.

Arbejdet med Infostrukturdatabase⁴⁰ kan ses i forlængelse af dette ønske. Et afgørende mål for dette arbejde er således at indsamle oplysnin-

40. isb.oio.dk.

ger om, hvilke data de enkelte myndigheder er i besiddelse af, og hvordan andre kan få adgang til disse data.

Infostrukturdatabase kan anskues som et væsentligt middel til at sikre en servicebaseret IT-arkitektur. Inforstrukturdatabase kan således bruges til at skabe simple fællesskaber om data. En myndighed kan eksempelvis via Infostrukturdatabase få oplysning om, at en anden myndighed er i besiddelse af indkomstoplysninger, og herefter hente disse data ind i sit eget system og anvende dem der. Oplysningerne i Infostrukturdatabase giver imidlertid også mulighed for, at en myndighed kan lade en tjeneste hos den anden myndighed behandle de oplysninger, den ligger inde med, således at myndighedens system kommer til at bygge ovenpå den anden myndigheds system. Den ene myndighed bliver således den andens serviceleverandør, jfr. herved under 5.1.

Indholdet i Infostrukturdatabase er åbent for offentligheden, og der er knyttet en række søgeværktøjer til database, som gør det muligt få fat i den relevante information.

Infostrukturdatabase indeholder f.eks. følgende:

AN08010 - Snitflade til persondata	
Henter P-DATA familie oplysninger ud fra et Personnummer.	
Filename	an08010.xsd
Namespace	http://rep.oio.dk/kmd.dk/nonoioxml/kmdnet/persondata/
Contact	pnm@kmd.dk
Created date	2003-02-26
Modified date	2003-02-26
MetaData	
Title	AN08010 - Snitflade til persondata
Description (En)	Henter P-DATA familie oplysninger ud fra et Personnummer.
Purpose	At give KMD's kunder adgang til personddata.
Subject	Snitflade, persondata
Classification	Interface
Compliance	
Status	Well-formed XML
Comment	Document is well-formed XML, passes a syntactic Schema validation, but not a semantic (has references to non-valid Schemas, non-local includes or imports, or contains other Schema errors)

5.4. E-administrerbarhed

Visse retsregler er med de givne tekniske muligheder mere egnede til at blive digitaliserede end andre. I denne sammenhæng er det forsøgt identificeret, hvad der gør en given regel let eller omvendt svær at digitalisere, således at dette kan tages i betragtning allerede i forbindelse med regelskabelsesprocessen, jfr. herom yderligere i kapitel 4.

Den Digitale Taskforce har identificeret fem forhold, som typisk gør det vanskeligt at digitalisere opgaver:⁴¹

- Mange aktører er involveret i en enkelt sag
- Krav om en eller flere underskrifter på blanketter
- Krav om papirdokumentation
- En sagsbehandler, som skal udøve et skøn i sagen
- En tredjepart, som skal involveres i sagen

Lokalisering af elementer i en retsregel, som kan udgøre en barriere for en digitalisering, således at man fra starten kan gøre retsreglerne mere automatiseringsvenlige, er i øvrigt et felt, der i et vist omfang har påkaldt sig en vis retsvidenskabelig interesse.⁴² Det må dog konstateres, at denne problemstilling hidtil ikke har været bearbejdet i synderligt omfang herhjemme. Det er fremover ønskeligt, jfr. også i kapitel 2, at der sættes større fokus på, hvad der generelt styrker eller svækker muligheden for, at et bestemt regelområde kan indgå i en digital forvaltning. I denne forbindelse kan især fremhæves, at der ved gennemførelsen af ny lovgivning bør tages hensyn til disse momenter, således at der ikke – utilsigtet – opstår barrierer for digitaliseringen. Det er forståeligt, at barrierer kan foreligge i lovgivning fra før den digitale tidsalder, men det er problematisk, når dette er tilfældet i ny lovgivning.

5.5. Fjernelse af juridiske formkrav i den eksisterende lovgivning

Lovregler, der fastsætter et formkrav, kan vanskeliggøre mulighederne for at gøre et retsområde e-administrerbart. Eksempelvis kan et krav om brug af papir eller håndskrevet underskrift gøre det vanskeligt at digitalisere.

41. Se hertil Den Digitale Taskforce: *e-administrerbare regler*, København 2002.

42. Jfr. f.eks. Jon Bing, CompLex nr. 13/1983.

For at håndtere dette problem besluttede regeringens Koordinationsudvalg i januar 2002 at iværksætte et lovmoderniseringsarbejde med henblik på at fjerne juridiske hindringer for digital kommunikation.⁴³ Ministerierne har herefter gennemgået deres lovgivning for at finde frem til formkrav, som hindrer digital kommunikation. For alle sådanne formkrav har ministerierne blandt andet redegjort for, hvilke hensyn formkravet varetager, og vurderet, om formkravet skal ændres. Herudover har ministerierne fastlagt en handlingsplan, der afspejler den rækkefølge, som formkravsmoderniseringen gennemføres i. Af handlingsplanen fremgår det, hvilke bestemmelser der ændres administrativt eller ved lovændring, samt tidspunktet for ændringen. Det skal i den forbindelse nævnes, at en ændring af forvaltningsloven i 2002 med indsættelsen af § 32 a har gjort det muligt administrativt at fravige formkrav i lovgivningen, der forhindrer anvendelsen af digital kommunikation.

En række af de af ministerierne undersøgte formkrav ændres ikke. Dette skyldes enten, at formkravet ikke hindrer digital kommunikation, eller at ministeriet har vurderet, at de bagvedliggende hensyn fortsat nødvendiggør formkravets opretholdelse, uanset om det måtte hindre digital kommunikation. Der er herved lagt vægt på det formål, som den pågældende lovgivning forfølger, jfr. herved kapitel 4.

Til at følge op på ministeriernes implementering af handlingsplanerne er der nedsat et sekretariat, der skal sikre, at ministeriernes handlingsplaner bliver ført ud i livet som forudsat i regeringsbeslutningen. Sekretariatet består af Finansministeriet, Justitsministeriet og Videnskabsministeriet. Endvidere har Justitsministeriet tilkendegivet, at hensynet til digital kommunikation fremover vil indgå som et element i Justitsministeriets lovtekniske gennemgang af ministeriernes lovforslag.⁴⁴

Formkrav som barriere for digital forvaltning har derfor været underkastet megen stor bevågenhed, hvilket kan ses i forlængelse af, at det som nævnt indtil videre særligt har været de kommunikative aspekter af digital forvaltning, som har påkaldt sig interesse. Dette kan endvidere skyldes, at denne barriere er den mest enkle at forholde sig til.

43. Se hertil e.gov.dk/sitemod/design/layouts/default/index.asp?pid=3380. Se endvidere betænkning 1400/2000.

44. Jfr. notat af 27. august 2002 fra Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling (sagsnr. 4843/dok-id 154380).

5.6. FESD-projektet

For sagsbehandlende myndigheder er det afgørende at kunne håndtere sager og dokumenter. Skal en vision om digitalisering realiseres, må håndteringen naturligvis kunne ske digitalt. For at fremme indførelsen af Elektronisk Sags- og Dokument Håndtering (ESDH) i den offentlige sektor har bestyrelsen for Projekt Digital Forvaltning igangsat et Fællesoffentligt Sags- og Dokumenthåndteringsinitiativ (FESD-projektet).⁴⁵ Initiativet indebærer støtte til implementering og omlægning til nye arbejdsrutiner i 11 offentlige organisationer med afsæt i et fælles udbud af et elektronisk sags- og dokumenthåndteringssystem på tværs af stat, amter og kommuner. Det er herefter tanken, at erfaringerne fra implementeringen i de 11 organisationer skal udbredes i form af konkrete værktøjer til alle offentlige myndigheder.

I forbindelse med dette projekt har der været afholdt en projektkonkurrence med tre vindere, som der herefter er indgået en rammeaftale med. Disse er Accenture med Traen Informationssystemer og Rambøll Informatik som underleverandører, CSC med Scan Jour og PLS som underleverandører og Software Innovation med PLS og Eterra som underleverandører.

I aftalerne med de tre leverandører er der aftalt et arbejde omkring IT-arkitektur og standardisering. Gennem rammeaftalerne er leverandørerne forpligtet til at videreudvikle deres løsninger, så de tilpasses de foreliggende fælles offentlige standarder. Formålet med arbejdet er at fremme interoperabilitet og den digitale forvaltning i det offentlige. Der vil gennem rammeaftalerne blive skabt en fælles kernefunktionalitet for systemerne, som også kan sikre en ensartet videreudvikling af kernen. En fælles kernefunktionalitet vil bl.a. give mulighed for:

- Sagsbehandling på tværs af flere institutioner
- Sammenlægning af myndigheder med åbne sager
- Flytning af udvalgte opgaver mellem myndigheder

De nødvendige fælles tekniske standarder på disse områder skal tilvejebringes gennem en proces over de kommende år i samarbejde med de tre leverandører. De konkrete mål for den tekniske standardisering er:

45. Jfr. nærmere www.e.gov.dk/fesd/.

- Fælles datamodel for systemerne
- Ensartede moduler til systemerne
- Ensartet grænsesnit til andre systemer

Arbejdet vil indgå i referenceprofilen og vil bl.a. blive publiceret via infostrukturdatabase. FESD-projektet tilsigter således at indfri nogle væsentlige mål, som er opstillet i arbejdet med IT-arkitektur, jfr. under 5.1.

Den første aftale om levering af en ESDH-løsning inden for FESD-rammeaftalen blev indgået i august 2004 mellem Software Innovation og Albertslund kommune.

5.7. Digital signatur (OCES)

Skal man kommunikere digitalt, er det ikke på samme måde som i en papirverden muligt at identificere sig som afsender med en sædvanlig underskrift. Der må noget andet til. En løsning er anvendelse af digital signatur.

I de tilfælde, hvor afgivelse og modtagelse af en almindelig underskrift i almindelighed kun involverer en afsender og en modtager, er det centralt for de i øjeblikket i praksis anvendte løsninger, at der optræder en tredjemand.⁴⁶ Denne tredjemands primære opgave er at bekræfte, at udstederen vitterligt er den, han giver sig ud for at være. Det foregår på den måde, at tredjemanden udsteder et såkaldt certifikat, som en signaturudsteder kan anvende, når den pågældende ønsker at signere en meddelelse digitalt. Et sådant certifikat vil bl.a. indeholde navnet på certifikatindehaveren, angivelse af certifikatets gyldighedsperiode, en angivelse af eventuelle begrænsninger i certifikatets anvendelsesområde og certifikatindehaverens offentlige nøgle. For at man kan være sikker på, at certifikatet er ægte, vil det være underskrevet med certifikatudstederens digitale signatur.

I lov 417/2000 om elektroniske signaturer fastlægges de overordnede rammer for udstedelse af såkaldte kvalificerede certifikater.⁴⁷ For at sikre en hurtig udbredelse af digitale signaturer har man imidlertid udarbejdet en særlig offentlig certifikatpolitik (OCES), som stiller lempeligere krav i

46. Der tænkes her på en signaturløsning etableret omkring en sædvanlig »public key infrastructure« (PKI). Se hertil f.eks. Henrik Udsen: *Den digitale signatur – ansvarsspørgsmål*, p. 29.

47. Loven implementerer direktiv 1999/93/EF af 13. december 1999 om en fælleskabsramme for elektroniske signaturer.

Kapitel 1. Baggrund og visioner

forbindelse med udstedelsen af et certifikat, men som derudover bygger på de principper, som er fastsat i loven. Lempelsen består i, at der ikke stilles krav om, at en signaturindehaver skal møde personligt op hos certifikatudsteder for at få certifikatet.

Certifikatpolitikkerne for OCES-certifikater er udarbejdet af Viden­skabsministeriet, IT- og Telestyrelsen.⁴⁸ Certifikatpolitikkerne udgør en del af aftalegrundlaget mellem certifikatudstederen og IT- og Telestyrelsen. De fastsætter det sikkerhedsniveau, der som minimum skal overhol­des af en OCES-certifikatudsteder. Ifølge disse certifikatpolitikker har certifikatudstederen følgende funktioner:⁴⁹

- Registrering: Verificering af certifikatindehaverens identitet mv.
- Certifikatgenerering: Generering og elektronisk signering af certifi­kater baseret på den verificerede identitet mv.
- Certifikatdistribution: Distribution af certifikater til certifikatindehaver
- Katalogtjeneste: Offentliggørelse af certifikater, så signaturmodtagere kan få adgang til certifikaterne
- Publikation af forretningsbetingelser: Offentliggørelse af betingelser og regler
- Spærring af certifikater: Modtagelse og behandling af anmodninger om spærring af certifikater
- Publikation af spærreinformation: Offentliggørelse af statusinformati­on for alle certifikater, herunder specielt certifikater, der er spærret

Ifølge certifikatpolitikkerne skal certifikatudsteder påtage sig erstatnings­ansvaret for tab over for medkontrahenter, der med rimelighed forlader sig på certifikatet, såfremt tabet skyldes:

- at oplysningerne angivet i certifikatet ikke var korrekte på tidspunktet for udstedelsen af certifikatet,
- at certifikatet ikke indeholder alle oplysninger som krævet,
- manglende spærring af certifikatet,

48. OCES-certifikatpolitikkerne er tilgængelige på www.signatursekretariatet.dk. Se­neste revision af OCES-certifikatpolitikkerne, version 2.0, er offentliggjort den 1. oktober 2004.

49. Jfr. f.eks. Certifikatpolitik for OCES-personcertifikater (Offentlige Certifikater til Elektronisk Service), pkt. 4.2.

- manglende eller fejlagtig information om, at certifikatet er spærret, hvilken udløbsdato certifikatet har, eller om certifikatet indeholder formåls- eller beløbsbegrænsninger, eller
- tilsidesættelse af certifikatudstederens forpligtelser i forbindelse med at orientere certifikatindehaver om vilkår og betingelser for anvendelsen af certifikatet, sikringen af certifikatindehaverens identitet og at certifikatindehaveren gives adgang til sin private nøgle.

Dette gælder dog ikke, såfremt certifikatudstederen kan godtgøre ikke at have handlet uagtsomt eller forsætligt.⁵⁰

Der er fastsat certifikatpolitikker for tre forskellige former for certifikater: Personcertifikater, medarbejdercertifikater og virksomhedscertifikater. Alle personer kan få et personcertifikat, som identificerer den pågældende som person. Her er det certifikatudsteder, som bekræfter den pågældendes identitet ved opslag i CPR-registret og ved, at pinkode til signaturen fremsendes til folkeregisteradressen.⁵¹ Ansatte kan få et certifikat, som identificerer den pågældende som ansat i en bestemt virksomhed. Her er det en i virksomheden udpeget person, som skal være bemyndiget af ledelsen, der bekræfter, at den pågældende er ansat i virksomheden.⁵² Endelig kan en virksomhed få et virksomhedscertifikat. Ved udstedelsen af en virksomhedssignatur sikrer certifikatudsteder, at virksomheden står i CVR-registret, og at signaturaftalen indgås med en person, der kan tegne virksomheden.⁵³

På grundlag af en udbudskonkurrence er TDC blevet udpeget af IT- og Telestyrelsen til at forestå udstedelsen af OCES-certifikater.

Antallet af de tjenester, hvor man kan benytte en digital signatur, er i øjeblikket forholdsvis begrænset. Antallet af disse er dog stadig stigende, hvorfor det må forventes, at OCES-signaturen vil få solidt fodfæste inden

50. Jfr. f.eks. Certifikatpolitik for OCES-personcertifikater (Offentlige Certifikater til Elektronisk Service), pkt. 6.4.

51. Jfr. Certifikatpolitik for OCES-personcertifikater (Offentlige Certifikater til Elektronisk Service), pkt. 7.3.1.

52. Jfr. Certifikatpolitik for OCES-medarbejdercertifikater (Offentlige Certifikater til Elektronisk Service), pkt. 7.3.1.

53. Jfr. Certifikatpolitik for OCES-virksomhedscertifikater (Offentlige Certifikater til Elektronisk Service), pkt. 7.3.1.

Kapitel 1. Baggrund og visioner

for en overskuelig fremtid.⁵⁴ Der synes således at være en tendens til, at muligheden for at identificere sig med en pinkode og andre specielle identifikationsmåder erstattes af OCES-signaturløsninger. En joker i denne forbindelse er det dog, at bankerne muligvis også vil tilbyde en mere generelt anvendelig signaturløsning, som konkurrent til OCES-signaturen.

OCES-signaturens akilleshæl er formentlig, at den ikke i tilstrækkeligt omfang er brugervenlig, når det gælder de foranstaltninger, der er nødvendige at iagttage som bruger for at opnå et tilstrækkeligt sikkerhedsniveau. Eksempelvis anvendes i øjeblikket en softwarebaseret løsning, hvilket bl.a. gør det nødvendigt, at brugeren er særdeles opmærksom på at sikre integriteten af den computer, som signaturen installeres på. Det er derfor formentlig ikke hensigtsmæssigt, at man fremover tilsyneladende alene vil gøre brug af OCES-signaturer i forbindelse med kommunikation med den offentlige forvaltning. Man kunne overveje at give mulighed for alternativt – eller i hvert fald i visse situationer – at anvende mere simple systemer, som eksempelvis pin-koder til identifikation.

Sidstnævnte beror også på, at det er en erfaring, at det for mange er vanskeligt at installere signaturen. Dette gælder endog undertiden selv for teknologisk kyndige. I almindelighed bør kommunikativ sikkerhed kunne anvendes af enhver og ikke forudsætte noget særligt kendskab til, hvorledes teknologien fungerer. I mange tilfælde er det ønskeligt, at sikkerheden på forhånd er indbygget i systemerne, og når dette ikke er praktisabelt, bør den være let at oprette og benytte. Der bør ikke opstå teknologisk betingede forskelle mellem borgerne, idet det er fundamentalt, at den digitale forvaltning skal kunne bruges af enhver. Grundlæggende er den digitale signatur både fornuftig og en nødvendig del af en digital forvaltning, men et fortsat udviklingsarbejde forekommer påkrævet.

Styrken ved en digital signatur, som bygger på PKI («public key infrastructure»), er, at den giver mulighed for ikke alene at identificere afsenderen af en meddelelse, men også for at sikre, at en modtager vil kunne kontrollere, at der ikke er ændret i den digitale meddelelse. Systemet bygger på, at en signaturindehaver har en offentlig og en privat nøgle. Med hver af disse nøgler vil signaturindehaveren kunne kryptere en meddelel-

54. En oversigt over, hvor OCES-signaturen kan anvendes, findes på www.digital-signatur.dk.

se, dvs. gøre den ulæselig for tredjemand.⁵⁵ Hvis signaturindehaveren krypterer meddelelsen med den private nøgle, vil den kun kunne dekrypteres og dermed gøres læsbar ved anvendelse af den offentlige nøgle, mens den omvendt kun vil kunne gøres læsbar ved anvendelse af den private nøgle, hvis den har været krypteret med den offentlige nøgle. Hvis en signaturindehaver krypterer et dokument med sin private nøgle, vil en modtager vide, at dokumentet stammer fra den pågældende signaturindehaver, idet det kun er muligt at gøre den læsbar med den pågældende signaturindehavers offentlige nøgle. Samtidig vil signaturindehaveren vide, at der ikke er blevet ændret i dokumentet undervejs, idet det så slet ikke ville være muligt at gøre dokumentet læsbart med signaturindehaverens offentlige nøgle. Denne teknologi er central for den digitale kommunikation.

5.8. Videnindsamling og -deling

I kraft af at så mange aktører arbejder med digital forvaltning, udgør det i sig selv et problem at få opsamlet og videreformidlet relevant viden. For at imødekomme dette behov foretager en del aktører ikke blot formidling af egen viden, men opsamler tillige andres resultater.

Videnskabsministeriet har eksempelvis udgivet en hel række rapporter, som opsamler erfaringer fra projekter om digital forvaltning hos både statslige og kommunale myndigheder.⁵⁶ Derudover formidles viden skabt i eget regi.⁵⁷

På det europæiske plan har EU-Kommissionen taget initiativ til et »Government Observatory«,⁵⁸ som bl.a. for hvert medlemsland indeholder oversigter over, hvilke aktører der er, hvilke strategier som følges, og

55. Det kan i almindelighed iagttages, at kryptering beskytter meddelelsen, men derimod ikke meddeleren, hvis identitet ikke er skjult på denne måde. Spørgsmålet om anonymitet inddrages dog ikke i denne bog.

56. Se hertil f.eks. *Elektronisk sags- og dokumenthåndtering i staten – et element i digital forvaltning*, 16. maj 2001, og *Elektronisk borgerservice i Københavns Kommune*, 22. januar 2001.

57. Se hertil f.eks. *It-arkitektur – en forudsætning for digital forvaltning*, 4. marts 2004.

58. www.europa.eu.int/ISPO/ida/jsps/index.jsp?fuseAction=showChapter&chapterID=140&preChapterID=0.

Kapitel 1. Baggrund og visioner

hvilke systemer der findes. Derudover findes også beskrivelser af erfaringer med konkrete projekter i medlemsstaterne.

6. Resultater

I dette afsnit beskrives kort nogle enkelte af de digitale forvaltningsløsninger, der allerede har set dagens lys. Det er i almindelighed vigtigt at sådanne løsninger faktisk findes. Digital forvaltning er en udviklingsproces, hvor der ganske vist ikke søges i blinde, men hvor det er ønskeligt at der allerede er opnået brugbare resultater. Sådanne vellykkede løsninger kan fungere som succes historier, der virker som en tilskyndelse for andre dele af forvaltningen. Nogle af de i det følgende nævnte systemer indebærer en fuldstændig digitalisering af sagsgangen, mens andre kun indebærer en delvis. Enkelte indebærer således alene en støtte til forvaltningens vejledningsforpligtelse. Det betones, at der alene er tale om et udvalg, som tjener til at illustrere, hvad forskellige grader af digitalisering kan indebære.

6.1. Selvangivelse og skatteansættelse (Told- og Skattestyrelsen⁵⁹)

For alle personer foretages der efter hvert indkomstår en skatteansættelse.⁶⁰ For at der kan foretages en skatteansættelse, må der indsamles en række forskellige oplysninger om personens indkomstforhold. På grundlag heraf foretages en beregning, som er af rent mekanisk karakter.⁶¹ Ved skatteansættelse af personer, som er lønmodtagere, er dette forløb næsten fuldstændigt automatiseret. De fleste relevante oplysninger til brug for skatteansættelsen indhentes elektronisk fra arbejdsgivere, banker, forsikringsselskaber mv. Disse oplysninger samles og sendes til skatteyderen, som herefter har mulighed for at foretage tilføjelser eller korrektioner via Internettet.

59. www.toldskat.dk.

60. Jfr. lovbekendtgørelse 678/2002 af lov om opkrævning af indkomstskat samt kommunal og amtskommunal ejendomsværdiskat for personer m.v. Senere ændringer.

61. Jfr. lovbekendtgørelse 772/2003 af lov om indkomstskat for personer m.v. Senere ændringer.

Når disse tilføjelser eller korrektioner er modtaget i Told- og Skattestyrelsen, foretages der på grundlag heraf en beregning af skatten, og der fremsendes om nødvendigt en ny årsopgørelse til den skattepligtige.

Skal skatteyderen have udbetalt overskydende skat, kan dette foregå helt automatisk, såfremt Told- og Skattestyrelsen er i besiddelse af den pågældende skatteydere s kononummer. I den forbindelse skal nævnes, at der i lov om offentlige betalinger stilles krav om, at personer over 18 år skal anviser en konto i et pengeinstitut (en »Nemkonto«), hvortil offentlige myndigheder kan fortage udbetaling af pengebeløb.⁶²

6.2. Uddannelsesstøtte (Statens Uddannelsesstøtte⁶³)

Både studerende på ungdomsuddannelser og studerende på videregående uddannelser har mulighed for at få uddannelsesstøtte. For at kunne få støtte skal man ansøge Statens Uddannelsesstøtte herom gennem ens uddannelsesinstitution. Før i tiden kunne man kun søge ved at udfylde en særlig papirblanket. For uddannelsesinstitutioner, som har tilsluttet sig SU-styrelsens system, er det imidlertid nu muligt for de studerende at søge om SU via Internettet. Når systemet har behandlet ansøgningen, udbetales støtten automatisk til den studerendes bankkonto.

Systemet indhenter elektronisk oplysninger om den studerendes trækprocent fra skattevæsenet, således at der automatisk kan blive trukket kildeskat inden udbetaling til den studerende.

6.3. Beregning af SU mv. (Statens Uddannelsesstøtte)

Forvaltningsmyndigheder, som træffer afgørelser, har i forbindelse hermed også en forpligtelse til at yde vejledning og bistand, jfr. forvaltningslovens § 7. På Statens Uddannelsesstøttes hjemmeside er det muligt at foretage en beregning af, hvor stort et SU-beløb man er berettiget til, hvis man er under 20 år og optaget på en ungdomsuddannelse. Derudover er det muligt at beregne, hvor meget man må tjene ved siden af sin SU, og hvor mange SU-rater man evt. skal vælge fra for at undgå at skulle betale en del af uddannelsesstøtten tilbage. Denne mulighed kan opfattes som en

62. Jfr. lov 1203/2003 om offentlige betalinger m.v. § 1, stk. 2. Finansministeren fastsætter tidspunktet for ikrafttræden af denne bestemmelse, jfr. lovens § 13, stk. 1. Bestemmelsen er endnu ikke sat i kraft (14. oktober 2004).

63. www.su.dk.

Kapitel 1. Baggrund og visioner

ny metode til at honorere det forvaltningsretlige krav om, at der skal gives vejledning.

6.4. Beregning og betaling af A-skat mv. (Told- og Skattestyrelsen)

Alle arbejdsgivere skal angive og indbetale A-skat, arbejdsmarkedsbidrag og ATP mv. for deres ansatte.⁶⁴ Der skal således indberettes oplysning til ToldSkat, ATP, FerieKonto, Det Fælles Lønindeholdelsessystem, Danmarks Statistik, Dansk Arbejdsgiverforening og pensionsinstitutter. Dette har tidligere alene kunne foregå på papir. Med LetLøn er det nu muligt at foretage al indberetning og betaling elektronisk og kun gøre det ét sted. Systemet kan desuden beregne, hvor meget der skal trækkes i A-skat, indbetales i ATP-bidrag mv. Herefter er der mulighed for, at systemet automatisk kan sende en opkrævning af det skyldige beløb, som herefter kan trækkes fra virksomhedens konto via PBS. Systemet sørger herefter for at sende de trukne beløb videre til de respektive myndigheder.

Virksomhederne har desuden mulighed for at koble deres lønsystem sammen med systemet, således at oplysninger fra lønsystemet automatisk kan overføres til LetLøn.

6.5. Angivelse og betaling af moms (Told- og Skattestyrelsen)

Virksomheder, der er momsregistrerede, skal enten månedsvis eller kvartalsvis angive og betale moms. Dette foregik tidligere altid på den måde, at man på et girokort angav henholdsvis indgående og udgående moms og herefter indbetalte differencen. Told- og Skattestyrelsen har imidlertid nu udformet et system, hvor det via Told- og Skattestyrelsens hjemmeside er muligt at angive henholdsvis indgående og udgående moms. Når denne er angivet, beregnes det skyldige beløb, hvorefter der oplyses en kodelinie, som virksomheden kan anvende, hvis den ønsker at indbetale via en netbank.

64. Jfr. herved bl.a. bekendtgørelse 852/2003 om opkrævning af indkomstskat samt kommunal og amtskommunal ejendomsværdiskat for personer m.v. §§ 28 og 28 A.

6.6. Registrering af selskaber (Erhvervs- og Selskabsstyrelsen⁶⁵)

Alle aktieselskaber og anpartsselskaber skal registreres i Erhvervs- og Selskabsstyrelsen. Det indebærer bl.a. registrering af navn, formål, ledelsesforhold, revisor, kapitalforhold etc. Såfremt der senere sker ændringer i disse forhold, skal dette anmeldes til Erhvervs- og Selskabsstyrelsen.

Tidligere foregik alle anmeldelser under anvendelse af papir. Denne ordning er imidlertid blevet afløst af et elektronisk system. Nu er det således via Erhvervs- og Selskabsstyrelsens system Webreg muligt at stifte og registrere ændringer i aktie- og anpartsselskaber over Internettet. Det er dog også fortsat muligt at anmelde på papir, men dette må betragtes som en overgangsordning.

De oplysninger, som er registreret om selskaberne, kan offentligheden få adgang til via det ligeledes internetbaserede system Publi-com. Via dette system er det også muligt at få online adgang til de regnskaber, som selskaberne er forpligtede til at sende ind til Erhvervs- og Selskabsstyrelsen.

6.7. Registerindsigt i CPR (Det Centrale Personregister⁶⁶)

Enhver er berettiget til at få oplyst, hvad der er registreret om den pågældende i Det Centrale Personregister (CPR).⁶⁷ Fra juni 2004 har det været mulighed for at få indsigt i registeret via Internettet. Dette forudsætter, at man er i besiddelse af en digital signatur. Såfremt man ikke er i besiddelse af en digital signatur, skal man fortsat indsende en anmodning om registerindsigt til Det Centrale Personregister. Dette kan dog også ske elektronisk. Herefter vil man modtage en udskrift af oplysningerne med almindelig post.

6.8. Indsigt i Skibsregisteret (Søfartsstyrelsen⁶⁸)

Dagbogen, skibsregistret og skibsmapperne skal være offentligt tilgængelige.⁶⁹ Fra 15. november 2003 har det været muligt at få adgang via Internettet til indholdet i dagbogen og indholdet i skibsregistret. Ønsker man at gøre sig bekendt med indholdet af skibsmapperne, er man dog fortsat nødt

65. www.eogs.dk.

66. www.cpr.dk.

67. Jfr. personoplysningslovens § 31 og vejledning 51/2002 om folkeregistrering pkt. 4.

68. www.sofartsstyrelsen.dk.

69. Jfr. bekendtgørelse 44/1999 om skibsregistrering § 22.

til at møde op i Søfartsstyrelsen eller anmode om at få tilsendt en papirkopi.

6.9. Anmeldelse af arbejdsskade (Arbejdsskadestyrelsen⁷⁰)

En arbejdsskade, der antages at kunne begrunde krav på ydelser efter arbejdsskadesikringsloven, skal anmeldes snarest muligt og senest 9 dage efter skadens indtræden. En arbejdsskade, der ikke er anmeldt, og som har medført, at tilskadekomne endnu ikke på 5-ugers-dagen for skadens indtræden kan genoptage sædvanligt arbejde i fuldt omfang, skal anmeldes senest 9 dage herefter.⁷¹

Systemet EASY giver mulighed for, at man kan anmelde arbejdsskader elektronisk. Anmeldelsen sendes herefter automatisk til de rette modtagere. Anmelderen bliver bedt om de relevante oplysninger, stamdata skal kun oprettes én gang og kan så genbruges i alle anmeldelser. Den del af anmeldelserne, der kommer på papir, bliver scannet ind i sagsbehandlingssystemer og behandles elektronisk. Den elektroniske anmeldelse tager udgangspunkt i de eksisterende blanketter til anmeldelse af arbejdsskader. Ved den elektroniske anmeldelse bliver man kun spurgt om det, som er nødvendigt for, at Arbejdsskadesstyrelsen og forsikringsselskaberne kan behandle sagen, eller det, som skal indgå i Arbejdstilsynets statistikker over arbejdsmiljøet.

6.10. Beregning af erstatning for tab af erhvervsevne og godtgørelse for varigt mén (Arbejdsskadestyrelsen)

På arbejdsskadestyrelsens hjemmeside er det muligt at beregne, hvor stor en erstatning eller godtgørelse man er berettiget til, under givne forudsætninger.

6.11. Den Ny Kirkebog (Kirkeministeriet⁷²)

Gennem århundreder er der sket personregistrering i kirkebogen. Kirkebogen har været den officielle registrering af borgeren, herunder af borgere ns navn og forældre. Alle, der fødes i Danmark eller om bord i skibe

70. www.ask.dk.

71. Jfr. lov 422/2003 om arbejdsskadesikring med senere ændringer.

72. www.km.dk.

eller luftfartøjer, hvis første ankomststed derefter er en dansk havn eller lufthavn, skal indskrives i en kirkebog.⁷³

Den Ny Kirkebog er et system, der erstatter de hidtidige papirbaserede kirkebøger med elektronisk registrering.⁷⁴ Siden december 2003 har alle sogne udelukkende ført kirkebogen elektronisk.⁷⁵

6.12. IMITS – InformationsMiljø I ToldSkat (Told- og Skattestyrelsen)

Internt i en myndighed vil forskellige medarbejdere ofte have behov for at anvende de samme oplysninger. I en myndighed må der derfor etableres måder hvorpå det sikres, at disse oplysninger findes, men særligt også at de er let anvendelige. I den traditionelle forvaltning har man i den forbindelse gjort brug af arkivsystemer, hvor hver sag er gemt i et charteque, og kartotekskort til brug for hurtig fremfindelse af oplysninger.

Som når der er tale om et papirbaseret system, må en digital løsning dels forholde sig til, hvordan informationerne gemmes, dels hvordan man finder dem frem igen. I den forbindelse kan man anvende et såkaldt »data-warehouse«, der indebærer, at data er struktureret på en sådan måde, at det er særligt enkelt at foretage forespørgsler og analyser på disse data. I Told- og Skattestyrelsen har man for visse oplysningers vedkommende indført et informationssystem, som baserer sig på et sådant datawarehouse, der indeholder data fra styrelsens produktionssystemer suppleret med data fra samarbejdspartnere i ind- og udland. Herefter kan brugerne kombinere og sammenstille data indeholdt i dette datawarehouse.⁷⁶

6.13. Flytteanmeldelse (Københavns Kommune⁷⁷)

Når man skifter bopæl, er man forpligtet til at anmelde flytningen inden 5 dage efter flytningen. Folkeregistreringen foretages af kommunerne.⁷⁸

Via Københavns Kommunes hjemmeside er det muligt elektronisk at anmelde flytning, såfremt man flytter inden for Københavns Kommune. Anvendelsen af systemet kræver, at man er i besiddelse af en digital sig-

73. Jfr. lov 225/1968 om anmeldelse af fødsler og dødsfald med senere ændringer § 1.

74. Jfr. www.dnk.dk.

75. Jfr. www.ramboll-management.dk/.

76. Jfr. www.e.gov.dk/sitemod/design/layouts/default/index.asp?pid=1190.

77. www.kk.dk.

78. Jfr. lovbekendtgørelse 140/2004 af lov om Det Centrale Personregister.

Kapitel 1. Baggrund og visioner

natur eller en pinkode. Tilsvarende muligheder gives også på mange af landets øvrige kommuners hjemmesider, idet en del kommuner således benytter sig af, at system udviklet af KMD.⁷⁹

6.14. Slots- og Ejendomsstyrelsens elektroniske kundeportal⁸⁰

Fra julen 2002 er der blevet givet lejerne i Slots- og Ejendomsstyrelsens kontorejendomme elektronisk adgang til en lang række oplysninger om den ejendom, de har til huse i.

»Kundeportalen« er kun henvendt til statslige institutioner, som bor i et lejemål formidlet af Slots- og Ejendomsstyrelsen. Disse institutioner får adgang til egne oplysninger, som hentes fra Slots- og Ejendomsstyrelsens økonomisystem, journalsystem og andre relevante databaser. Kundeportalen tilsigter således at skabe grundlag for en øget deling af data med styrelsens kunder – og kunderne får ved selvbetjening adgang til informationerne uafhængigt af åbningstider. Portalen indeholder oplysninger om kundernes lejemål. Der er bl.a. adgang til økonomioversigt for lejemålet, lejekontrakter, tegninger, driftsregnskaber, energirapporter, vedligeholdsbudgetter og kontaktoplysninger. Derudover er der mulighed for at udfylde digitale blanketter inden for telefoniområdet m.v.

6.15. Elektroniske importtilladelser (Erhvervs- og Byggestyrelsen⁸¹)

Virksomheder skal søge Erhvervs- og Byggestyrelsen om importtilladelse ved indførsel af visse tekstilvarer, visse stålvarer og visse andre industrivarer. Det er tilfældet, når der er tale om visse tekstilvarer, der er omfattet af EU's regler for indførsel af de pågældende varer med oprindelse i visse tredjelande, når der er tale om visse stålvarer, der er omfattet af EU's regler for indførsel af de pågældende varer med oprindelse i visse tredjelande, og hvor der er tale om visse andre industrivarer (f.eks. visse typer fodtøj og porcelæn, der er omfattet af EU's regler for indførsel af de pågældende varer med oprindelse i Den Kinesiske Folkerepublik og fodtøj med oprindelse i Vietnam). De gældende importbegrænsninger er rettet mod importen fra tredjelande, der har en så betydelig produktionskapacitet, at fri import i EU angiveligt vil virke markedsforstyrrende til skade for

79. Se f.eks. www.sollerod.dk.

80. www.ses.dk.

81. www.ebst.dk.

EU-producenter. En importtilladelse vil kunne anvendes af importøren i et hvilket som helst EU-land.

Fra 15. januar 2003 har det været muligt at få udstedt sådanne importtilladelser i elektronisk form. Importøren kan vælge, om en tilladelse skal udstedes på papir eller elektronisk. Importøren kan selv via toldsystemet løbende holde øje med, hvilke tilladelser der er modtaget, og om tilladelserne er udstedt elektronisk eller på papir. En elektronisk importtilladelse kan umiddelbart anvendes over for den kontrollerende myndighed, Told- og Skattestyrelsen. Ønsker en importør derimod at anvende tilladelsen i et andet EU-land, er det nødvendigt at benytte en papirbaseret udgave, idet der ikke er foretaget en elektronisk integration med de øvrige EU-landes kontrolmyndigheder.

Dette eksempel illustrerer, at når der på et forvaltningsområde er en udenlandsk dimension, kan denne skabe vanskeligheder for en fuldstændig digitalisering. Udviklingen er ikke på samme niveau i alle lande, hvilket det er nødvendigt at tage højde for, jfr. mere herom i kapitel 6.

6.16. PVSONline (Patent- og Varemærkestyrelsen)⁸²

Via PVSONline er det muligt at søge om patentbeskyttelse, brugsmodelregistrering, varemærkeregistrering og designregistrering over Internettet. Eksempelvis er det muligt elektronisk at udfylde et ansøgningsskema om patentbeskyttelse. Når det elektroniske ansøgningsskema er udfyldt, sendes det sammen med ansøgningens bilag via Internettet til Patent- og Varemærkestyrelsen. PVSONline giver også elektronisk adgang til sagsoplysninger og dokumenter fra danske rettighedssager.

6.17. Elektronisk adgang til egne sager og chat med sagsbehandlere i Ebeltoft kommune⁸³

Borgerne i Ebeltoft kommune har via kommunens hjemmeside adgang til at gøre sig bekendt med indholdet af egne sager. Det kræver blot, at den pågældende sags dokumenter findes i kommunens elektroniske dokumenthåndteringssystem, og at borgeren er i besiddelse af en digital signatur.

Desuden giver Ebeltoft kommune adgang til, at man over Internettet kan kommunikere med en sagsbehandler. Generelle spørgsmål kan besva-

82. www.dkpto.dk.

83. www.ebeltoft.dk.

Kapitel 1. Baggrund og visioner

res, selv om borgeren optræder anonymt, mens dialog om en bestemt sag kræver at borgeren først identificerer sig med en digital signatur.

7. Generel iagttagelse

Det kan i almindelighed konstateres, at visionen om at udvikle en digital forvaltning har udløst en meget stor aktivitet, og at en række områder/forvaltningsopgaver allerede i større eller mindre udstrækning er blevet digitaliserede. I en vis forstand er digital forvaltning en gammel nyhed. Uanset denne konstatering befinder denne udvikling sig dog kun ved begyndelsen af en meget lang vej, og der er mange forhindringer, som endnu skal overvindes. Der er grund til optimisme, fordi der i et betydeligt antal myndigheder kan spores en betydelig dynamik og ligeledes entusiasme hos de mange personer, der arbejder med dette projekt. Det er altid spændende at være pioner, og muligheden for at sætte sit præg på de forandringer, der finder sted, tiltaler givetvis mange. Horisonten uden for her og nu virker tiltrækkende.

Der er dog også ikke overraskende i det samlede forvaltningssystem indbygget en betydelig konservatisme, og langt fra alle modtager denne udvikling med glæde. Indarbejdede rutiner og arbejdsgange bliver forandret, og det er forståeligt, at der kan være en reaktion imod en sådan udvikling, som kan medføre ændrede arbejdsopgaver. Fremtidens arbejdsmæssige dagligdag kan fremtræde som usikker, og dette giver anledning til bekymring. Det er vigtigt løbende at være i dialog med disse skeptikere eller modstandere og at lytte til deres betænkeligheder. Oparbejdet erfaring har også sin plads i den igangværende proces. Begejstringen må ikke blive så stor, at man mister blikket for, at ikke alt er lige digitaliseringsegnet. Det er ej heller givet, at den digitaliseringsløsning, man først havde forestillet sig, ved et nærmere eftersyn viser sig at være den bedste. En konstant og åben dialog må derfor tillægges væsentlig betydning.

I den igangværende udviklingsproces er det bl.a. vigtigt at sikre, at den nye digitale forvaltning også retligt bliver en god forvaltning. Den høje retlige kvalitet, der alt overvejende karakteriserer den offentlige forvaltning i Danmark, må ikke reduceres som konsekvens af digitaliseringen. Dette er en af flere årsager til, at de retlige hensyn og overvejelser er vigtige i digitaliseringsprocessen. De følgende kapitler søger at yde et bidrag til, at den digitale forvaltning udvikles med omtanke.

KAPITEL 2

De retlige krav

I dette kapitel redegøres for de generelle retlige krav, der skal tages i betragtning i forbindelse med gennemførelsen af en digitalisering af et forvaltningsområde. I forbindelse med en digitalisering er det påkrævet at have et klart blik for den eksisterende retstilstand, idet denne udgør et væsentligt udgangspunkt for vurderingen af, om de opstillede mål kan realiseres, og på hvilken måde dette bedst kan ske. Udgangspunktet, der dog ikke er ufravigeligt, er, at den digitale forvaltning skal varetage de samme formål, som følger af gældende ret. Denne problemstilling har ikke hidtil påkaldt sig nogen større interesse, idet bl.a. de rapporter, der er omtalt i kapitel 1, har indskrænket sig til forholdsvis overordnede betragtninger.

En væsentlig del af de retlige krav udspringer af forvaltningsretten, jfr. nærmere under 3. I den forvaltningsretlige litteratur kan man ikke finde megen direkte støtte til en forståelse af de gældende reglers betydning i en digital forvaltning, idet denne litteratur i det store hele lader digitaliseringen være uomtalt, jfr. yderligere om denne problemstilling i kapitel 9. En vis undtagelse herfra er personoplysningsloven, jfr. kapitel 5, som det ikke har været muligt at negligere. Dette hul fyldes på ingen måde fuldt ud af dette kapitel, idet intentionen først og fremmest er at præsentere en overordnet indgang til de retlige krav, som spiller en rolle ved et forvaltningsområdes digitalisering.

1. Baggrundsret og generel forvaltningsret mv.

Offentlig forvaltning er lovbestemt. Dette betyder overordnet, at en digitaliseret forvaltning må være i overensstemmelse den gældende retlige re-

Kapitel 2. De retlige krav

gulering. Forvaltningsudøvelsen er grundlæggende underlagt to typer af retlige krav:¹ For det første findes der en række generelle retlige krav af forvaltningsretlig karakter, som gælder på alle områder.² Det kan lægges til grund, at disse krav principielt vil kunne opfyldes på samme måde i alle digitaliseringsprojekter. Det er karakteristisk for de generelle krav, at det sædvanligvis ikke på de enkelte områder vil være muligt at realisere projekter, der forudsætter, at disse regler ændres. De udgør – i hvert indtil videre – en given præmis. For det andet er der retlige krav, som er specielle for det område, der ønskes digitaliseret, og som f.eks. er fastsat i særlig lovgivning. Disse specielle retlige krav betegner vi baggrundsret, fordi de ikke har samme almene karakter som de generelle krav. Som udgangspunkt er det lettere at gennemføre ændringer af denne ret med henblik på at realisere digitaliseringen, idet en sådan forandring normalt ikke har konsekvenser for reguleringen på andre områder, jfr. nærmere i kapitel 4. Det er ikke her påkrævet at være opmærksom på hensyn, der ligger uden for digitaliseringsområdet. Der kan endvidere være grund til at fremhæve, at den lovbestemte baggrundsret tit er udformet med en viden om, at de fastsatte bestemmelser suppleres af de generelle regler.

Som eksempel på denne tvedeling kan nævnes, at ønsker man eksempelvis at digitalisere tildeling af statens uddannelsesstøtte, vil lov om statens uddannelsesstøtte³ udgøre en del af den relevante baggrundsret, mens forvaltningsloven⁴ indeholder nogle af de relevante generelle forvaltningsretlige regler. Af lov om statens uddannelsesstøtte fremgår således, at man skal indgive en ansøgning (§ 2) for at kunne få uddannelsesstøtte, at en uddannelse giver ret til uddannelsesstøtte, hvis uddannelsen er godkendt af undervisningsministeren (§ 3), og hvordan støtten nærmere beregnes (§ 8ff). Af forvaltningsloven følger det på den anden side, at man skal have en klagevejledning samtidig med, at man modtager en afgørelse

1. Et særligt spørgsmål vedrører, om der også stilles eller bør stilles retlige krav i forbindelse med konstruktionen af det system, som teknisk understøtter en bestemt digital løsning. Se hertil Dag Wiese Schartum: *Retssikkerhet og systemutvikling i offentlig forvaltning*.
2. Herunder f.eks. regler om persondatabeskyttelse. I det følgende anvender vi betegnelsen generelle forvaltningsretlige regler for alle relevante regler, der ikke blot sigter på at regulere det specifikke område.
3. Jfr. lov 789/2003 med senere ændringer.
4. Jfr. lov 571/1985 med senere ændringer.

2. Indkredsning af de relevante retsregler

om tildeling af uddannelsesstøtte (§ 25), og at man har ret til en begrundelse, hvis man ikke får ret i en klage over ikke at få tildelt uddannelsesstøtte (§ 22).

Det er nødvendigt at kende både baggrundsretten og de generelle forvaltningsretlige regler for at kunne digitalisere et givet område. Den digitale løsning skal være funktionsdygtig i forhold til begge former for ret. Der vil ofte i praksis være forskel på, hvordan man finder frem til de relevante regler, og dermed også på, hvor enkelt det er at få oversigt over henholdsvis regler i baggrundsretten og regler, som udgør en del af den generelle forvaltningsret. Som det også fremhæves andetsteds, vil den myndighed, der varetager digitaliseringen, typisk have et bedre kendskab til baggrundsretten end til den generelle forvaltningsret. Baggrundsretten er sædvanligvis myndighedens eget ansvarsområde, og det er et naturligt udgangspunkt at lægge til grund, at myndigheden kender denne ret. I begge tilfælde er det dog påkrævet at opnå et dybere kendskab end sædvanligt til begge former for ret med henblik på at sikre, at digitaliseringsløsningen bliver tilfredsstillende.

2. Indkredsning af de relevante retsregler

Enhver retlig regel (eller norm) har sit udspring i en eller flere retskilder. Retskilderne udgør det normative materiale på grundlag af hvilket, det fastlægges hvad der er indholdet af gældende ret. Under en anden synsvinkel er retskildernes funktion at udgøre normative argumenter, der er egnede til at indgå i en begrundelse for, hvad der er gældende ret på et bestemt område.⁵ Begge disse forståelser af retskilderne må tillægges betydning i forbindelse med forvaltningsautomatisering.

Det kan være mere eller mindre kompliceret at finde frem til disse regler. Nogle gange er det som udgangspunkt ganske enkelt som i det følgende eksempel: Reglen om, at man er berettiget til folkepension, når man er fyldt 65 år, fremgår således eksplicit af lov om social pension, hvori det i § 12 hedder: »Folkepension, der består af grundbeløb og pensionstillæg, kan udbetales til personer, der er fyldt 65 år.« Selv i et eksempel som dette er det dog nødvendigt at foretage en fortolkning for at fast-

5. Peter Blume: *Juridisk Metodelære* p. 64.

Kapitel 2. De retlige krav

lægge reglens præcise indhold. Det må afklares, om »personer« er alle, der befinder sig på dansk territorium, eller kun er danske statsborgere, men alt i alt er der her tale om en enkel opgave. Dette er dog langt fra altid tilfældet, idet det tit er nødvendigt at inddrage en bred vifte af retskilder for at indkredse den retlige regel. Disse retskilder understøttes af den fortolkningsvirksomhed, som er illustreret ovenfor.

Principielt anvendes den samme fremgangsmåde ved fastlæggelsen af den gældende regel inden for henholdsvis baggrundsretten og den almindelige ret. For så vidt angår baggrundsretten vil det afhænge af det enkelte område, hvor krævende denne opgave er, idet dette bl.a. beror på, hvor mange forskellige retskilder der spiller en rolle. Som udgangspunkt vil opgaven for en umiddelbar betragtning ikke fremstå som vanskelig, idet den ansvarlige for et digitaliseringsprojekt som nævnt sædvanligvis er den forvaltningsmyndighed, der til daglig arbejder med baggrundsretten. Det er naturligt at forudsætte, at myndigheden kender sin egen ret, om end dette ikke kan tages som givet. Selv under denne forudsætning skal opgaven ikke tages let, eftersom den vellykkede digitalisering ofte vil forudsætte en mere sammenhængende og dybere forståelse af denne ret end den, som er påkrævet i den daglige forvaltningsudøvelse, jfr. i øvrigt i kapitel 8. Alle, selv de mindste, detaljer må være afklarede. Det må yderligere tilføjes, at der kan være dele af baggrundsretten, som ikke hører under myndighedens ressort, men som udgør en forudsætning for forvaltningsudøvelsen. Denne ret kan det være særligt krævende at afdække, jfr. herved eksemplet i kapitel 7. Denne sekundære baggrundsret kan endog undertiden indeholde nøglen til den dør, hvis åbning gør digitaliseringen mulig.

For så vidt angår de generelle forvaltningsretlige regler vil man i en del tilfælde være nødsaget til at tage udgangspunkt i andre retskilder end love, idet en række centrale gældende retsprincipper ikke er blevet omsat til lovbestemmelser. Det kan gøre det vanskeligt at finde frem til det relevante materiale. Når der således eksempelvis skal tages stilling til, om en forvaltningsmyndighed kan stille krav om, at borgerne udelukkende henvender sig til myndigheden ved brug af digitale kommunikationsmidler, findes der ikke i lovgivningen et svar herpå, idet gældende ret beror på en af Folketingets Ombudsmands udtalelser, selvom disse udtalelser formelt set ikke er bindende. Det følger af den pågældende udtalelse, at borgerne

2. Indkredsning af de relevante retsregler

ikke kan tvinges til at kommunikere digitalt med den offentlige forvaltning, medmindre der foreligger en udtrykkelig lovhjemmel.⁶

Når indholdet af de generelle forvaltningsretlige regler skal fastlægges, må særligt følgende retskilder fremhæves som værende af betydning:

1. Forvaltningsretlige love
2. Ombudsmandsudtalelser og Datatilsynets afgørelser
3. Administrativ praksis og retspraksis
4. Forvaltningsretlig litteratur

De almindelige forvaltningsretlige love er offentlighedsloven, forvaltningsloven, personoplysningsloven og arkivloven. De to førstnævnte omtales nærmere nedenfor under 3, medens der om personoplysningsloven henvises til kapitel 5.

På forvaltningsrettens område spiller Folketingets Ombudsmands udtalelser som nævnt en stor rolle. Ombudsmanden har i sin praksis således dels præciseret retstilstanden på en lang række områder, dels også i et vist omfang været retsskabende. Ombudsmanden har gennem sine udtalelser opbygget et finmasket net af forvaltningsretlige principper og regler, som eksempelvis den tidligere nævnte generelle regel om, at private personer og virksomheder som udgangspunkt ikke kan tvinges til at kommunikere digitalt med den offentlige forvaltning, medmindre der foreligger udtrykkelig lovhjemmel.⁷ På tilsvarende vis spiller Datatilsynet en væsentlig rolle ved udfyldningen af personoplysningslovens retlige standarder,⁸ jfr. nærmere om denne lov i kapitel 5. I takt med at den digitale forvaltning bliver stadig mere udbredt, er der ikke tvivl om, at især disse to myndigheder vil få stor betydning for, hvorledes denne forvaltning faktisk indrettes i praksis. Det gælder ikke mindst i forhold til, hvad der må anses for god skik. Afhængigt af det konkrete digitaliseringsprojekts karakter kan det undertiden være hensigtsmæssigt at tage kontakt til disse myndigheder

6. Jfr. herved FOU nr. 02.268 om obligatorisk elektronisk eksamenstilmelding. Udtalelsen er ikke offentliggjort i Folketingets Ombudsmands beretning.
7. De vigtigste af ombudsmandens udtalelser offentliggøres i den årlige beretning. Beretningssager og nyere udtalelser er tilgængelige via Retsinformation, www.retsinfo.dk og Ombudsmandens hjemmeside, www.ombudsmanden.dk.
8. Tilsynets udtalelser og afgørelser samt årsberetninger kan findes på www.datatilsynet.dk.

Kapitel 2. De retlige krav

med henblik på afklaring af eventuelle tvivlsspørgsmål, forinden projektet er for fremskredent. Hvornår dette bør ske, beror selvsagt på en konkret vurdering. Især Datatilsynet er åben over for en sådan proaktiv indsats.

Ud over Folketingets Ombudsmand og Datatilsynet er det de enkelte myndigheders praksis samt, som regel i noget mindre udstrækning, domstolenes praksis, der har betydning for fastlæggelsen af indholdet af de forvaltningsretlige regler. Det kan lægges til grund, at den myndighed, som vil digitalisere, kender sin egen praksis, og for så vidt angår domstolenes vil dette ligeledes ofte være tilfældet, idet antallet af disse afgørelser normalt ikke er stort, men i begge henseender vil man ligeledes kunne støtte sig på den juridiske litteratur, når retstilstanden skal fastlægges.

Det er i almindelighed et omdiskuteret spørgsmål, om litteraturen udgør en egentlig retskilde, hvilket ikke i almindelighed skal vurderes her. Ofte gengiver litteraturen blot indholdet af (andre) retskilder. For så vidt angår det forvaltningsretlige område er mange væsentlige regler imidlertid kun formuleret i litteraturen, hvilket skyldes, at forvaltningsretten ikke fuldt ud er kodificeret. Hvad enten man opfatter den forvaltningsretlige litteratur som en egentlig retskilde eller ej, kommer man derfor sjældent uden om at inddrage denne i forbindelse med løsningen af et forvaltningsretligt problem. Som eksempel kan nævnes den almindeligt anerkendte regel, hvorefter det er forbudt at sætte et skøn under en regel. Dette forbud, der ofte bliver oplevet som en ubehagelig barriere for en digitaliseret sagsbehandling, kan ikke findes i nogen lov eller anden retsforskrift. Den nærmere beskrivelse af dette forbuds nærmere indhold beror i vidt omfang på litteraturen.

Baggrundsretten er som nævnt også baseret på en flerhed af retskilder, idet bl.a. den ovenfor nævnte juridiske litteratur ligeledes har betydning på dette område. Det kan variere, hvilke retskilder der har betydning, og en indkredsning af de konkret relevante retskilder er en vigtig opgave.⁹ I mange tilfælde spiller især lovgivning en fremtrædende rolle. Her har specielt følgende retskilder betydning, når det nærmere indhold af baggrundsretten skal fastlægges:

9. Retskildernes såkaldte polycentriske karakter indebærer, at retskilderne kan være forskellige fra område til område, ligesom deres indbyrdes vægt varierer.

2. Indkredsning af de relevante retsregler

1. Lov
2. Forarbejder
3. Bekendtgørelser, cirkulærer og vejledninger
4. Administrativ praksis og retspraksis.

Loven vil sædvanligvis være den væsentligste, men dog ikke enebestemmende, retskilde, og det er derfor afgørende at forstå dennes retlige betydning, hvilket sker via en fortolkning af de enkelte lovbestemmelser. Som grundlag for at gennemføre denne fortolkning vil det sædvanligvis være hensigtsmæssigt at inddrage lovens forarbejder, der består af bemærkningerne til lovforslaget, idet det kan anmærkes, at især for administrative myndigheder spiller forarbejder traditionelt en stor betydning. Fra tiden før lovforslagets fremsættelse i Folketinget vil der ligeledes kunne foreligge relevant materiale, undertiden i form af en sagkyndig betænkning. Om den nærmere nytteværdi af disse forarbejder henvises til kapitel 4.

I mange tilfælde vil loven ikke udtømmende regulere alle forhold, men i større eller mindre udstrækning give bemyndigelse til vedkommende minister til at fastsætte udfyldende regler. Især i sådanne tilfælde er det påkrævet at gøre sig bekendt med indholdet af de bekendtgørelser, som måtte være udstedt i medfør af loven. Også udstedte cirkulærer og vejledninger kan være relevante.¹⁰ De forskellige administrative retsfor skrifter bidrager til en forståelse af gældende ret og er i den forstand væsentlige, men de indebærer ikke på samme måde som loven et styrende udgangspunkt for digitaliseringen, jfr. hertil nærmere i de kommende kapitler.

I situationer, hvor retsgrundlaget åbner mulighed for valg mellem flere måder at handle på i konkrete situationer, har forvaltningen typisk valgt en af disse som den gængse. Herved kan forvaltningen blive bundet til at anvende samme fremgangsmåde næste gang en tilsvarende situation opstår, idet dette beror på den almindelige forvaltningsretlige lighedsgrund sætning. En sådan administrativ praksis har betydning, når det skal klarlægges hvori gældende ret består. Som et eksempel på forvaltningspraksis kan nævnes, at Statsamtene i vidt omfang har hørt børn under 12 år i sager om samvær, selvom der ikke oprindeligt blev stillet krav herom i

10. Principielt er cirkulærer/vejledninger alene rettet til myndigheder, idet cirkulærer er bindende for disse, medens vejledninger ikke er forpligtende, jfr. Peter Blume: *Juridisk Metodelære* p. 114f.

Kapitel 2. De retlige krav

loven.¹¹ Som et andet eksempel kan nævnes, at selvom alle gaver som udgangspunkt er skattepligtige i medfør af statsskattelovens § 4, beskatter man i praksis ikke lejlighedsgaver såsom fødselsdags-, bryllups- og sølvbryllupsgaver og lignende, såfremt der er tale om gaver af mindre omfang.¹²

I en række digitaliseringsprojekter vil det være et relevant spørgsmål, om den administrative praksis skal være den samme, efter at forvaltningsområdet er blevet digitaliseret. I forvaltningsretten er udgangspunktet, at foreligger der en saglig begrundelse, er en myndighed berettiget til at ændre sin praksis, selvom dette umiddelbart kan medføre en vis ulighed. Lægges det til grund, at forskellige former for praksis vil kunne udøves inden for lovens rammer, og at de alle opfylder reguleringens formål, jfr. hertil i kapitel 4, vil der efter omstændighederne foreligge et råderum, der kan være gavnlige for realiseringen af en digitalisering. Sådanne frihedsgrader vil kunne udnyttes, uden at det er påkrævet at ændre lovgrundlaget. Dette bør dog ske forsigtigt, eftersom det ikke er ønskeligt, at digitaliseringen medfører en praksisændring, der ikke opleves som positiv af forvaltningens kunder. Den tillid, som en ny form for forvaltning er afhængig af, vil i en sådan situation kunne blive svækket.

Som et eksempel på, at administrativ praksis lovligt er blevet ændret, kan nævnes, at det tidligt blev lagt til grund, at hvor en medarbejder har adgang til arbejdsgiverens netværk via sin computer, og en arbejdsgiverbetalt datakommunikation derfor er skattefri i medfør af ligningslovens § 16, stk. 13, er anvendelsen af den pågældende kommunikationslinie til almindelig telefoni også skattefri.¹³ Oprindeligt blev det dog samtidigt i administrativ praksis lagt til grund, at når en medarbejder i stedet anvender en mobiltelefon til at opnå forbindelse til arbejdsgiverens netværk vil arbejdsgiverens betaling af telefoni/datakommunikation ikke være skatte-

11. Jfr. i denne forbindelse CivilretsDirektoratet: *Skarrildhus 1998*, CivilretsDirektoratet 1999, (www.civildir.dk/publikationer/skarrildhus98/). Med lov 461/2001 § 2, nr. 4, blev loven imidlertid ændret, således at det nu følger af loven, at der skal afholdes en samtale med børn under 12 år, hvis barnets modenhed og sagens omstændigheder tilsiger det.

12. Jfr. Ligningsvejledning 2004-2 pkt. A.B.7.3.1.

13. Jfr. SKM2002.450.TSS (Skatteministeriets nummerering. Meddelelsen kan findes på www.toldskat.dk).

3. De generelle forvaltningsretlige regler

fri.¹⁴ Denne praksis blev imidlertid senere ændret, idet Skatteministeriets Departement bekendtgjorde, at i de tilfælde, hvor en mobiltelefonforbindelse rent faktisk giver adgang til arbejdsstedets netværk, vil skattefriheden også omfatte telefoni/datakommunikation via den pågældende mobiltelefon.¹⁵

Afhængig af det enkelte forvaltningsområdets karakter kan det yderligere være ønskeligt at inddrage domstolenes praksis. Det må undersøges, om der foreligger retspraksis, som klarlægger indholdet af gældende ret, og det må herefter overvejes, i hvilken udstrækning en sådan praksis indebærer bindinger i forhold til en digitalisering. Normalt antages retspraksis (præjudikater) i overensstemmelse med overordnede retsprincipper, jfr. herved Grundlovens § 63, at være forpligtende for forvaltningen, og gennemføres digitaliseringen på et uændret regelgrundlag er det således påkrævet at tage hensyn til en sådan praksis. Dette behøver ikke nødvendigvis betyde, at en større selvstændig undersøgelse altid er nødvendig, idet i hvert fald lidt ældre retspraksis vil være indarbejdet i den foreliggende forvaltningspraksis.

3. De generelle forvaltningsretlige regler

Baggrundsretten regulerer et specifikt afgrænset område, hvorimod de generelle forvaltningsretlige regler har betydning for alle dele af forvaltningen. Medens det vil være uoverskueligt og uden fornuftig mening her at beskrive indholdet af baggrundsretten, der selvsagt varierer fra område til område, er det derimod hensigtsmæssigt at give en oversigt over en række af de forvaltningsretlige regler og retsprincipper, som typisk må tages i betragtning ved en digitalisering af et forvaltningsområde. For en mere dybtgående omtale henvises til den forvaltningsretlige litteratur. Reglerne om persondatabeskyttelse behandles særskilt i kapitel 5.

Man kan opdele forvaltningsmyndighedernes aktiviteter i afgørelsesvirksomhed (f.eks. beslutning om at udstede et kørekort, at træffe afgørelse i en samværssag etc.) og alle andre aktiviteter (f.eks. børnepasning, ydelse af hjemmehjælp etc.). Den sidste aktivitet betegnes ofte faktisk

14. Jfr. SKM2003.67.TSS.

15. Jfr. SKM2003.323.TSS.

Kapitel 2. De retlige krav

forvaltningsvirksomhed. Denne opdeling har betydning, idet en række af de forvaltningsretlige regler alene gælder for afgørelsesområdet. Det har derfor betydning, hvilken forvaltningsaktivitet digitaliseringsprojektet er rettet imod. Selvom denne opdeling kan synes forholdsvis klar, er det dog i praksis undertiden svært at drage en præcis skillelinie mellem de to former for aktivitet.¹⁶

3.1. Afgørelsesvirksomhed

I de tilfælde, hvor forvaltningsmyndigheden skal træffe afgørelse, er det særligt følgende typer af regler, der får betydning i forhold til udformningen af digital forvaltning:

1. Regler om kommunikation med sagens parter
2. Regler om sagsoplysning
3. Regler om partshøring
4. Regler om repræsentation
5. Regler om partsaktindsigt
6. Regler om indholdsmæssige krav til afgørelsen
7. Regler om begrundelse
8. Regler om meddelelse af afgørelsen
9. Regler om klagevejledning
10. Regler om arkivering

Ved anvendelse af traditionelle kommunikationsmidler som tale og papir har nogle af de væsentligste regler om kommunikation angået spørgsmålet om, hvornår der skal anvendes en skriftlig form, og hvornår en myndighed kan nøjes med at kommunikere mundtligt. Der gælder ikke noget generelt krav om skriftlighed, men eksempelvis følger det af forvaltningslovens § 23, at den, der har fået en afgørelse meddelt mundtligt, kan forlange at få en skriftlig begrundelse for afgørelsen, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold. Derudover stilles der også krav til indholdet af kommunikationen, hvilket omtales nedenfor i forbindelse med meddelelse af afgørelsen.

Når kommunikationen gøres digital, aktualiseres spørgsmålet om, hvorvidt en borger (eller virksomhed), der er part, har ret og pligt til at an-

16. Se hertil Peter Blume, *Nordisk Administrativt Tidsskrift* 1995, p. 198-211.

3. De generelle forvaltningsretlige regler

vende digital kommunikation i forbindelse med kommunikation med en myndighed. For så vidt angår spørgsmålet, om en borger har ret til at anvende digital kommunikation er udgangspunktet, at en sådan ret består, medmindre formkrav i lovgivningen forhindrer dette. I denne forbindelse kan der være grund til at nævne bestemmelsen i forvaltningslovens § 32 a, som giver vedkommende minister adgang til at fastsætte regler om ret til at anvende digital kommunikation ved henvendelser til den offentlige forvaltning, herunder fravige formkrav i lovgivningen, der hindrer anvendelsen af digital kommunikation.¹⁷ En sådan form for begrænset digitalisering er således forholdsvis enkel at gennemføre, såfremt den er i overensstemmelse med den pågældende reguleringens formål. For så vidt angår borgerens pligt til at anvende digital kommunikation, er dette spørgsmål som tidligere nævnt blevet vurderet af Folketingets Ombudsmand, og det kan lægges til grund, at en sådan forpligtelse forudsætter en egentlig lov-hjemmel.

Hvilke oplysninger der skal indhentes, for at forvaltningen kan træffe en lovlige afgørelse, og hvordan dette må ske, reguleres af reglerne om sagsoplysning. Eksempelvis, er det et grundlæggende forvaltningsretligt princip, at det er forvaltningen, som har ansvaret for en sags oplysning (officialprincippet).¹⁸ Dette princip udelukker ikke, at man kan pålægge borgerne selv at deltage i oplysningen af en sag. Princippet udelukker således ikke, at der etableres selvbetjeningsystemer, hvor en borger bidrager med relevante oplysninger, jfr. yderligere nedenfor. Det afhænger af en række forskellige forhold, i hvilken udstrækning det kan kræves at parten medvirker. Af betydning er bl.a. de pågældende oplysningers karakter, sagens karakter, herunder om der er tale om en ansøgningssag, om sagen kan munde ud i en afgørelse af stærkt bebyrdende karakter, om de pågældende oplysninger let lader sig fremskaffe af forvaltningsmyndigheden eller omvendt af borgeren, etc.¹⁹

Det kan i almindelighed konstateres, at den digitale forvaltning på en del områder medfører, at borgerne tildeles en mere aktiv rolle. Selvbetje-

17. Derimod indeholder forvaltningslovens § 32 a ikke hjemmel til at fastsætte bestemmelser, der udelukker andre kommunikationsformer end digital kommunikation, jfr. de specielle bemærkninger til § 1, nr. 2, i lovforslag 72/januar 2002. Bestemmelsen trådte i kraft 24. april 2002.

18. Jfr. Steen Rønsholdt: *Forvaltningsret*, p. 341.

19. Jfr. Steen Rønsholdt: *Forvaltningsret*, p. 342.

Kapitel 2. De retlige krav

ning er blevet mere udbredt, og visse digitale løsninger er da også blevet lanceret under sloganet 24-timers forvaltning. Denne udvikling kan positivt opfattes således at borgernes indflydelse øges («empowerment»). I fortsættelse heraf er det dog væsentligt at fremhæve, at selvbetjening ikke uden videre kan tilrettelægges på en sådan måde, at forvaltningen ikke længere har ansvaret for, at trufne afgørelser er korrekte. Ansvaret kan ikke inden for et uændret regelgrundlag skubbes over på borger eller virksomhed. Dette vil sædvanligvis forudsætte en udtrykkelig lovhjemmel og i så fald have karakter af en slags privatisering af det pågældende område. I praksis vil en sådan ordning være mest nærliggende på områder, hvor forholdsvis enkle momenter har betydning for afgørelserne, og hvor det må anses for enkelt for borgerne at fremlægge de pågældende oplysninger.

En forvaltningsmyndighed vil i det hele taget ikke altid selv være i besiddelse af alle de oplysninger, der er nødvendige for at kunne træffe afgørelse. Der gælder forskellige regler i forbindelse med brug af oplysninger, som hidrører fra afgørelsesmyndigheden selv, oplysninger, som hidrører fra andre dele af forvaltningsmyndigheden, og oplysninger, som hidrører fra andre forvaltningsmyndigheder. Når det gælder oplysninger, som forvaltningsmyndigheden selv er i besiddelse af, kan disse frit anvendes med de begrænsninger, som sættes af reglerne om tavshedspligt i forvaltningslovens § 27 og den særlige regel i § 32 om, at den, der virker inden for den offentlige forvaltning, ikke i den forbindelse må skaffe sig oplysninger, som ikke er af betydning for udførelsen af den pågældendes opgaver. §§ 27 og 32 skal selvsagt respekteres, men de vil normalt ikke kunne blokere for en digitaliseringsløsning. Almindelige grundsætninger om saglig forvaltning har endvidere betydning og må generelt tages i betragtning.²⁰ I forvaltningslovens § 29 er der fastsat et forbud mod, at der videregives oplysninger om ansøgerens rent private forhold til andre dele af forvaltningen, hvor en sag er rejst ved ansøgning, medmindre ansøgeren har givet samtykke hertil.²¹ Dette forbud gælder også ved indhentelse af sådanne oplysninger fra andre forvaltningsmyndigheder. Herudover

20. Jfr. Steen Rønsholdt: *Forvaltningsret*, p. 363.

21. Der gøres dog også undtagelse til forbuddet, hvor andet følger af lov eller bestemmelser fastsat i medfør af lov, eller hvor særlige hensyn til ansøgeren eller tredjemand klart overstiger ansøgerens interesse i, at oplysningerne ikke indhentes, jfr. § 29, stk. 2, nr. 2 og 3.

3. De generelle forvaltningsretlige regler

indeholder forvaltningslovens § 28 et generelt forbud mod at videregive oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold. Også her kan den pågældende dog give samtykke til, at der må ske videregivelse.²² For så vidt angår de særlige spørgsmål, der foreligger ved videregivelse af personoplysninger, henvises i øvrigt til kapitel 5.²³ Spørgsmålet om de såkaldte datafællesskaber inddrages ligeledes i dette kapitel.

Parternes mulighed for medindflydelse reguleres bl.a. af reglerne om partshøring. Af forvaltningslovens § 19 følger det således, at hvis en part ikke kan antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, må der som udgangspunkt ikke træffes afgørelse, før myndigheden har gjort parten bekendt med oplysningerne og givet parten lejlighed til at fremkomme med en udtalelse (kontradiktion). Dette gælder dog kun, såfremt de pågældende oplysninger er til ugunst for parten og er af væsentlig betydning for sagens afgørelse. Det kan ofte være vanskeligt at afgøre, hvorvidt en part er bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger. Der er dog intet til hinder for, at en myndighed foretager partshøring i videre omfang end krævet efter forvaltningsloven. Det gælder således generelt, at forvaltningsloven er en minimumslov.²⁴ En forvaltningsmyndighed har altid mulighed for at stille parten bedre, end det er fastsat i loven, idet der eksempelvis kan gives aktindsigt i videre omfang end krævet. Dette forudsætter dog, at andre regler, der f.eks. er baseret på hensynet til tredjemand, ikke derved overtrædes.

Reglerne om partsrepræsentation vedrører spørgsmålet om, hvornår en part har mulighed for at lade sig repræsentere af f.eks. en advokat, en revisor eller en slægtning. Det følger af forvaltningslovens § 8, at man som udgangspunkt på ethvert tidspunkt af en sags behandling kan lade sig

22. Jfr. § 28, stk. 2, nr. 1. Endvidere kan der ske videregivelse, hvor det følger af lov eller bestemmelser fastsat i henhold til lov, at oplysningerne skal videregives, når videregivelsen sker til varetagelse af private eller offentlige interesser, der klart overstiger hensynet til de interesser, der begrunder hemmeligholdelse, når videregivelsen er et nødvendigt led i sagens behandling eller er nødvendigt for, at en myndighed kan gennemføre tilsyns- eller kontrolopgaver, jfr. § 28, stk. 2, nr. 2-4.

23. Se om forholdet mellem forvaltningslovens og personoplysningslovens regler, Peter Blume: *Databeskyttelsesret* p. 156ff.

24. Jfr. Niels Eilschou Holm, *Juristen* 1986, p. 227-258.

Kapitel 2. De retlige krav

repræsentere af andre. Bestemmelsen fastslår som udgangspunkt blot, hvad der følger af almindelige fuldmagtsregler. En partsrepræsentant vil eksempelvis kunne underskrive på vegne af parten, afgive erklæringer mv. Myndigheden kan dog kræve, at parten medvirker personligt, når dette er af betydning for sagen. Dette vil eksempelvis kunne være tilfældet i forbindelse med udstedelse af lægeerklæringer eller i sager om førtidspension.²⁵ Ved tilrettelæggelsen af digitale forvaltningsløsninger må der tages højde for adgangen til at handle ved hjælp af en fuldmagt. Det er især i relation til verificering af identitet, at denne problemstilling har betydning. Der må tages stilling til, om fuldmagtsforholdet kan være digitalt.

Reglerne om partsaktindsigt angår spørgsmålet om, i hvilket omfang en part under eller efter en sags afgørelse har adgang til at gøre sig bekendt med indholdet af sagens dokumenter. Dette spørgsmål er nærmere reguleret i forvaltningslovens kapitel 4. Lovens udgangspunkt er, at en part har adgang til aktindsigt i samtlige en sags dokumenter. En i praksis væsentlig undtagelse er dog, at der i visse tilfælde kan nægtes aktindsigt i en myndigheds interne arbejdsdokumenter, jfr. forvaltningslovens § 12.²⁶ En part i en sag vil tillige kunne søge aktindsigt efter reglerne i offentlighedsloven.

De indholdsmæssige krav til den forvaltningsretlige afgørelse omfatter bl.a. regler om, hvilke momenter der må eller skal lægges vægt på i forbindelse med en skønmæssig afgørelse, og i hvilke tilfælde et skøn er pligtmæssigt, således at myndigheden ikke blot må erstatte skønsudøvelsen med en intern regel. Disse regler er ikke lovbestemte, men er beskrevet i den forvaltningsretlige litteratur.²⁷ Regler, som indebærer, at forvaltningen skal udøve et skøn, der er relateret til den individuelle sag, og således ikke må anvende en fast undtagelsesfri regel, når der træffes afgørelser, giver traditionelt anledning til vanskeligheder i forbindelse med digitalisering, jfr. også hertil kapitel 3.

25. Jfr. Carl Aage Nørgaard m.fl.: *Forvaltningsret*, p. 179.

26. Digitalisering kan i en række tilfælde indebære, at dokumenter/oplysninger skifter karakter fra at være interne til at være omfattet af aktindsigt/offentlighed. I hvilken udstrækning dette i den enkelte digitaliseringsløsning er tilfældet, beror tit på en kompleks vurdering. Problemstillingen inddrages ikke i denne bog.

27. Der kan eksempelvis henvises til Bent Christensen: *Forvaltningsret*, 2. udgave, København 1997.

3. De generelle forvaltningsretlige regler

Forbuddet mod at sætte skønnet under en regel er dog ikke helt så bastant, som det umiddelbart kan fremtræde. Hensynet til, at trufne afgørelser er konsistente, og at borgere/virksomheder behandles lige, taler for en vis normering af skønnet.²⁸ Forinden det i de konkrete tilfælde lægges til grund, at der foreligger en barriere, der kun kan overvindes, såfremt en lovændring gennemføres, er det derfor væsentligt at klarlægge, hvorledes dette forvaltningsretlige princip på nuværende tidspunkt finder anvendelse på det pågældende område. En sådan analyse kan afsløre, at en digitaliseret forvaltningsløsning ikke i det konkrete tilfælde er blokeret. Som nævnt kan en sådan opklaring understøttes af den forvaltningsretlige litteratur,²⁹ som bl.a. er baseret på de tilkendegivelser, der kan udledes af især domstolenes og Ombudsmandens praksis.

Reglerne om begrundelse, regulerer hvornår, hvilket indhold og hvilken form en begrundelse skal gives. Det slås således fast i forvaltningslovens § 22, at en skriftlig afgørelse altid skal være ledsaget af en begrundelse, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold. Dernæst følger det af forvaltningslovens § 24, at en begrundelse for en afgørelse skal indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet. Derudover skal begrundelsen om fornødent indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for sagens afgørelse.

Reglerne om meddelelse af afgørelsen vedrører bl.a. spørgsmålet om, i hvilken form afgørelsen skal formidles til parten, hvilket allerede har været berørt. Derudover stilles der også krav til formuleringen af meddelelsen om afgørelsen. Det er således et krav, at afgørelsen er klart og bestemt affattet i et letforståeligt sprog. Efter omstændighederne må udenlandske bestemmelser, dokumenter og lignende oversættes til dansk, og afgørelsen bør i øvrigt være formuleret venligt og hensynsfuldt.³⁰ Rent

28. Poul Andersen: Dansk forvaltningsret p. 357: »Forvaltningsmyndighederne bør naturligvis tilstræbe og tilstræber inden for enhver velordnet, offentlig forvaltning ensartethed og konsekvens i skønsmæssige afgørelser.«

29. Se for et nyere bidrag Trine Schultz: Retsanvendelse og skøn. Denne fremstilling vedrører særligt det sociale område, men angiver bl.a. p. 239-255 en række momenter, der i almindelighed kan tages i betragtning ved afvejningen af ensartethed over for skøn.

30. Jfr. Carl Aage Nørgaard m.fl.: *Forvaltningsret*, p. 280.

Kapitel 2. De retlige krav

udseendemæssigt bør afgørelsen have en rimelig standard.³¹ Disse regler, der bl.a. har betydning for den digitale løsnings design, følger i vidt omfang af ombudsmandspraksis.

De fleste forvaltningsafgørelser kan påklages til en anden myndighed, jfr. hertil nedenfor. Der er fastsat regler vedrørende, hvornår der skal gives klagevejledning, hvilken form denne skal gives i, og hvilket indhold en sådan klagevejledning skal have. Af forvaltningslovens § 25 følger således, at en skriftlig afgørelse, som kan påklages til en anden forvaltningsmyndighed, skal være ledsaget af en vejledning om klageadgang med angivelse af klageinstans og oplysning om fremgangsmåden ved indgivelse af klage, herunder om en eventuel tidsfrist.

Ved siden af adgangen til at indbringe en afgørelse for domstolene, jfr. Grundlovens § 63, anses retten til at klage til et andet forvaltningsorgan (rekurs) sædvanligvis som en væsentlig retssikkerheds garanti. Klagemuligheden, der som nævnt foreligger i de fleste tilfælde, øger sandsynligheden for, at den trufne afgørelse er korrekt. I en digital forvaltning giver adgangen til at påklage en afgørelse til en anden instans anledning til særlige overvejelser. Disse er aktuelle i de tilfælde, hvor afgørelsen er automatiseret og således truffet af en maskine på grundlag af i denne indlagte regler. Her aktualiseres spørgsmålet om, hvad klageinstansens afgørelsestema egentlig er. Er automatiseringen gennemført korrekt, medfører dette, at de trufne afgørelser uden videre er korrekte, medmindre de indlagte regler ikke er korrekte. Det synes snarere at være reglerne end afgørelserne, der er klagens tema. En underkendelse bliver dermed til en underkendelse af de anvendte regler med potentielt vidtgående betydning for alle de afgørelser, der er blevet truffet på dette grundlag. Spørgsmålet, om en digital forvaltning har en sådan kvalitet, at klagemuligheder kan afskæres, er ikke afklaret og kan muligvis ej heller besvares ens for alle forvaltningsområder. På nuværende tidspunkt, hvor automatiserede forvaltningsafgørelser har et vist eksperimentelt præg, vil en sådan afskæring nok i de fleste tilfælde være for vidtgående. En afskæring vil på uheldig måde kunne svække tilliden til den digitale forvaltning. Der skal dog ikke her tages generel stilling hertil, idet det blot fremhæves, at der er tale om et moment, der bør inddrages i det konkrete digitaliseringsprojekt.

31. Jfr. Hans Gammeltoft-Hansen m.fl.: *Forvaltningsret*, p. 592.

3. De generelle forvaltningsretlige regler

En forvaltningsmyndighed er forpligtet til at sikre, at de oplysninger, som anvendes i forbindelse med sagsbehandlingen bliver bevaret.³² Det følger således af offentlighedslovens § 6, at i sager, hvor der vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, skal en myndighed, der mundtligt modtager oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder, som er af betydning for sagens afgørelse, eller som på anden måde er bekendt med sådanne oplysninger, gøre notat om indholdet af oplysningerne, hvis de ikke i øvrigt fremgår af sagens dokumenter. Derudover følger det af arkivlovens³³ § 8, at en myndighed skal drage omsorg for, at arkivalier bevares. Dette gælder også for så vidt angår arkivalier, der er lagret på elektronisk medium, jfr. arkivlovens § 8, stk. 2. Disse regler sikrer bl.a. at det efterfølgende vil være muligt at få indsigt i de oplysninger, der har indgået i en sag, og at det vil være muligt senere at aflevere arkivalierne til Statens Arkiver eller kommunale arkiver, jfr. arkivlovens kap. 4 og 5.

3.2. Faktisk forvaltningsvirksomhed

Hvor forvaltningens aktivitet ikke består i at træffe afgørelse,³⁴ er det særligt følgende regler, som får betydning i forhold ved tilrettelæggelsen af digital forvaltning:

1. Regler om kommunikation
2. Regler om offentlighed
3. Regler om tavshedspligt

Også i tilfælde, hvor forvaltningen udøver en aktivitet, der ikke består i at træffe afgørelser, gælder der regler om kommunikation til og fra forvaltningsmyndigheden. Dette er bl.a. tilfældet for reglen om, at det kræver

32. Når det gælder personoplysninger, sætter personoplysningslovens § 5, stk. 5, en grænse for, hvor længe en myndighed må opbevare oplysningerne. Det er imidlertid i personoplysningslovens § 14 fastsat, at oplysningerne kan overføres til opbevaring i arkiv efter reglerne i arkivlovgivningen. Herefter overgår ansvaret for oplysningernes fremtidige bevaring til de offentlige arkiver, jfr. arkivlovens § 8, stk. 3. – Se i øvrigt i kapitel 5.

33. Jfr. lov 1050/2002.

34. For en god ordens skyld betones, at de her nævnte regler i en del tilfælde også har betydning i afgørelsessager.

Kapitel 2. De retlige krav

udtrykkelig lovhjemmel, hvis det skal pålægges en person at anvende digital kommunikation, når der kommunikeres med forvaltningen.

Også selv om man ikke er part i en afgørelsessag, har man mulighed for at få indblik i forvaltningens dokumenter. Det følger af offentlighedsloven, der i øvrigt også gælder for afgørelsessager. Udgangspunktet er, som når det gælder partsaktindsigt, at man har adgang til at gøre sig bekendt med indholdet af alle forvaltningens dokumenter. En i praksis vigtig undtagelse er dog igen, at der i visse tilfælde kan nægtes adgang til aktindsigt i en myndigheds interne dokumenter. Derudover omfatter retten til aktindsigt ikke oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske forhold, jfr. offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1.

Offentlighedsloven forhindrer ikke, at der gives aktindsigt i videre omfang end krævet af loven; såkaldt meroffentlighed. Reglerne om tavshedspligt sætter dog en grænse herfor, jfr. offentlighedslovens § 4, stk. 1. Reglerne om tavshedspligt regulerer endvidere, i hvilket omfang en myndighed på eget initiativ må offentliggøre oplysninger. En grænse for videregivelse af oplysninger til offentligheden sættes tilsvarende af personoplysningsloven. Se hertil nedenfor i kapitel 5.³⁵

I denne forbindelse kan der være grund til at fremhæve, at der som udgangspunkt vil være mulighed for en større og mere generelt anvendelig offentlighed i den digitale forvaltning. Dette gælder ikke blot i relation til generel information, som myndighedshjemmesider er et eksempel på, men tillige i relation til konkrete sager. De digitale kommunikationsveje er på mange måder lettere at anvende for borgerne. De kan benyttes uafhængigt af tid og sted. Både generelt og konkret i relation til enkelte forvaltningsområder må det overvejes, i hvilken udstrækning disse muligheder, der f.eks. kan omfatte direkte on line adgang til forvaltningens databaser, skal udnyttes. Blandt flere hensyn må det vurderes, om øget offentlighed kan medføre uønskede retlige bivirkninger, og hvilken ressourcebelastning af den enkelte myndighed der må betragtes som rimelig for at tilvejebringe en større åbenhed. Der skal træffes en række vanskelige valg. Disse problemstillinger forfølges ikke yderligere i denne bog, idet det blot fremhæves, at der er tale om en vigtig retspolitisk facet ved forvaltningens digitalisering.

35. Se også Peter Blume, *Juristen* 2003, p. 36-43.

4. Lad falde, hvad ikke kan stå

Som det yderligere uddybes i næste kapitel, vil man i visse tilfælde opleve, at det er svært at realisere en digitaliseringsvision på basis af de gældende regler. Eksempelvis kan retsgrundlaget stille krav om brug af en bestemt papirblanket, hvilket gør det vanskeligt at indfri en vision om en fuldstændig papirløs digital løsning.

I sådanne tilfælde kan det være relevant at vurdere, om det er muligt at få ændret retsgrundlaget. I hvilken udstrækning dette er ønskeligt og realistisk, beror selvsagt på forholdene på det konkrete forvaltningsområde, men i det følgende angives nogle generelle synspunkter herom.

For det første har det betydning, hvilke retskilder som betinger indholdet af de gældende regler, og her især om retsgrundlaget udgøres af en lov eller andre retskilder som eksempelvis bekendtgørelser eller praksis. For det andet har det betydning, om der er tale om en regel, som udgør en del af baggrundsretten, eller om reglen henhører under den generelle forvaltningsretlige regulering.

Karakteren af det retskildemæssige grundlag har først og fremmest betydning for de frihedsgrader, som digitaliseringen er underlagt. Udgøres retsgrundlaget af en lov, er det nødvendigt at inddrage Folketinget, såfremt regelændringer er nødvendige. Er der derimod tale om administrative forskrifter, er det sædvanligvis tilstrækkeligt, at der er politisk opbakning inden for den pågældende forvaltningsmyndighed til gennemførelsen af de nødvendige ændringer. I denne forbindelse kan det tilføjes, at er det påkrævet at gennemføre lovændringer, er det sædvanligvis hensigtsmæssigt at søge alle de regler ændret, der er nødvendige for at gennemføre projektet fuldt ud, selvom dette planlægges at ske over forskellige faser, jfr. yderligere i kapitel 9. Dels behøver man kun at »besvære« Folketinget en gang, dels giver denne fremgangsmåde ligeledes Folketinget det bedste beslutningsgrundlag. Lovgivningsprocessen er tung og skal derfor også på dette område igangsættes med omtanke.

Det vil sædvanligvis være hensigtsmæssigt samtidig med, at lovændringer søges gennemført, at udforme de hertil knyttede administrative retsforskrifter. Herved opnår man dels, at det samlede retsgrundlag foreligger, dels at der etableres stor sikkerhed for, at alle detaljer af retlig karakter er overvejede, og at der fortsat er den fornødne forbindelseslinie mellem loven og de administrative forskrifter (hjemmel). Udarbejdelse af nye administrative forskrifter kan således afsløre, at der må medtages

Kapitel 2. De retlige krav

yderligere regler i det lovforslag, der forelægges Folketinget. Den belastning af digitaliseringsprocessen, som medtagelsen af de administrative forskrifter på dette tidspunkt umiddelbart kan medføre, indebærer således potentielt en gevinst. Der er tale om en form for kvalitetskontrol, hvortil kan føjes, at de små detaljer i mange tilfælde har stor betydning for den vellykkede digitalisering.

Tilpasningen af lovgrundlaget til den digitale virkelighed kan besværliggøres af en række forskellige forhold. For det første kan der således være en vigtig forskel på love, der henhører under det ministerium, som er ansvarlig for digitaliseringen, og love, der henhører under et andet ministerium. Det er velkendt, og ikke unaturligt, at det er lettere at få ændret love af den førstnævnte karakter. Her er man i førersædet. Er det påkrævet at ændre andre ministeriers love, er det hensigtsmæssigt tidligt i digitaliseringsprocessen at inddrage disse med henblik på at opbygge en forståelse for at sådanne ændringer er fornuftige. Der må således udvises en form for respekt for den anden myndigheds saglige kompetence, og i det hele taget kan en vis diplomatisk snilde være påkrævet i denne forbindelse.

For det andet vanskeliggøres en lovændring, såfremt loven er forankret i et EU-direktiv. Stiller et sådant direktiv krav om, at der gennemføres en bestemt regel i national ret, har Folketinget ikke mulighed for at vedtage en lov, som strider mod denne regel, uden at Danmark herved overtræder sine EU-retlige forpligtelser. Når det eksempelvis af direktiv 1946/2003 artikel 4 kræves, at en eksportør, forinden eksport af genetisk modificerede organismer til tredjelande, skal indgive en skriftlig anmeldelse til den kompetente myndighed, kan man ikke blot nationalt beslutte, at det er unødvendigt at foretage en sådan form for anmeldelse i forbindelse med en sådan eksport.

For det tredje kan også andre internationale forpligtelser gøre det vanskeligt at få ændret en regel. De lande, som har tilsluttet sig konventionen af 1993 om søpanteret og anden pant i skib,³⁶ kan således ikke, uden at det vil blive betragtet som brud på en folkeretlig forpligtelse, nægte at acceptere pantebreve på papir, men kun godkende dematerialiserede digitale pantebreve, jfr. konventionens artikel 1. Se hertil også kapitel 7.

Det har desuden som nævnt i almindelighed betydning, om den regel, som ønskes ændret, udgør en del af baggrundsretten, eller om den udgør

36. International Convention on Maritime Liens and Mortgages 1993.

4. *Lad falde, hvad ikke kan stå*

en del af den generelle forvaltningsret. De generelle forvaltningsregler har et bredt virkeområde, idet de tager sigte på at virke inden for alle forvaltningsområder. Reglerne er derfor udformet efter en afvejning af mange modsatrettede hensyn, som gør sig gældende på hvert af de områder, som er genstand for regulering. At der ved digitaliseringen af et specifikt område er behov for en fra den generelle regel afvigende ordning, er derfor sjældent et tilstrækkeligt slagkraftigt argument for gennemførelsen af en sådan bestemmelse. Det må derfor som udgangspunkt lægges til grund, at de generelle forvaltningsretlige regler skal respekteres i det enkelte digitaliseringsprojekt. Modsat ved baggrundsretten, hvor regelændringer kan indgå i projektovervejelserne, er sådanne sjældent realistiske i relation til den generelle ret. Denne udgør således en bunden præmis. Det er ikke utænkeligt, at de generelle regler hen ad vejen bliver ændret eller justeret til en digital forvaltning, men sådanne forandringer må afventes og kan derfor ikke forudsættes ved digitaliseringen af det enkelte forvaltningsområde.

Hertil kommer, at en række af de generelle regler har deres udspring i mere grundlæggende principper, som for en dels vedkommende er udviklet gennem mange år. Principper som disse er det meget vanskeligt at ændre. Undertiden skyldes dette også formelle årsager, idet dette eksempelvis gælder for reglerne om persondatabeskyttelse. Som tidligere nævnt står disse regler stærkt alene af den grund, at de har udspring i et EU-direktiv, idet det yderligere har betydning, at denne regulering opfattes som en del af menneskerettighederne.³⁷

37. Jfr. herved Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, artikel 8, der indgår i den vedtagne, men endnu ikke ratificerede, forfatningstraktat. Samt i øvrigt artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

KAPITEL 3

Lette, svære og umulige tilfælde

1. Mulige komplikationer

Digitalisering af en forvaltningsopgave må naturligt ske under anvendelse af de foreliggende tekniske muligheder. Man kan have videregående visioner, men teknologien sætter en naturlig grænse, selvom denne på ingen måde ligger fast. I dag er det eksempelvis ikke muligt at få en computer til at foretage et forvaltningsretligt skøn. Dette kan måske ske engang i fremtiden, når brugbare former for kunstig intelligens er blevet udviklet, men denne fremtid forekommer i dette tilfælde fortsat at være fjern. Digitaliseringen må ligeledes ske under hensyntagen til de gældende retsregler. Disse retsregler, og især de formål de repræsenterer, jfr. hertil i kapitel 4, danner et udgangspunkt, der vel ikke altid er ufravigeligt, men som desuagtet angiver rammebetingelserne for det enkelte digitaliseringsprojekt.

Forudsætningen for, at en digitaliseringsopgave kan lykkes, er grundlæggende, at det er muligt at få de tekniske muligheder og juraen til at mødes. Nogle gange er det let, nogle gange er det svært, og i visse tilfælde viser det sig at være umuligt. I det følgende vil blive beskrevet nogle forhold, som, hvis de gør sig gældende i forbindelse med en given digitaliseringsopgave, kan komplicere løsningen af denne. Ved beskrivelsen tages udgangspunkt i det tekniske henholdsvis det retlige.

En teknisk komplikation er typisk, at der ikke på det nuværende udviklingsstrin er udviklet en teknisk løsning med de ønskede egenskaber. Som nævnt findes der eksempelvis ikke i øjeblikket nogen teknik, som kan udføre de aktiviteter som er nødvendige for at kunne træffe en afgørelse, baseret på et forvaltningsretligt skøn. I andre tilfælde findes der måske en teknik, som i betydelig udstrækning kan udføre det, som et menneske kan, men som dog ikke kan varetage opgaven med en sådan grad af sikkerhed,

Kapitel 3. Lette, svære og umulige tilfælde

at man vil kunne overlade det til teknikken at klare opgaven. Den må fortsat betragtes som for eksperimentel, og når der er tale om »virkelige« forvaltningsafgørelser, er der ikke plads til eksperimenter. Sådanne vil kunne være ødelæggende for den digitale forvaltnings omdømme, og man bør derfor være meget tilbageholdende i denne henseende. Det er væsentligt, at der i alle tilfælde foreligger en sikker løsning, således at forvaltningsudøvelsen er korrekt. Et eksempel på en sådan »halvfærdig« teknik er formentlig genkendelse af sædvanlige underskrifter, der er nedfældet på papir.

Også i henseende til samspillet mellem teknik og bruger kan der foreligge komplikationer. En teknik kan isoleret set være særdeles egnet til at løse en opgave, men når den i sidste instans skal anvendes af en menneskelig bruger, opstår der problemer. Dette kan eksempelvis skyldes, at teknikken er så kompliceret at anvende, at det er vanskeligt at skabe den nødvendige brugervenlighed. Man kan således eksempelvis rejse spørgsmålet, om de nuværende softwarebaserede OCES-certifikater, der udgør en integreret bestanddel af en digital signatur, er tilstrækkeligt brugervenlige til, at de kan anvendes af den almindelige borger på betryggende vis. Brugen af certifikaterne forudsætter således installation af særlig software på computeren og derudover kræves, at der opretholdes et højt sikkerhedsberedskab på den anvendte computer. Dette er givet alt for krævende for de fleste borgere, der ikke har et egentligt kendskab til teknologien. Med denne form for signatur afhænger det derfor af, hvem der er det konkrete forvaltningsområdes adressater, om en digitalisering på dette grundlag er realisabel. Det må for en god ordens skyld tilføjes, at signaturproblemet må anses for at være en børnesygdom, der ikke varer ved, om end der er behov for en indsats, der medfører en »sund« signatur.

Et andet problem på dette område kan være, om der blandt de menneskelige brugere opstår utryghed/ubehag ved, at det er en maskine, der medvirker i et sagsforløb. Noget sådant kunne eksempelvis gøre sig gældende, når automatiseringen omfatter særligt bebyrdende afgørelser eller afgørelser, hvor menneskelige følelser spiller en væsentlig rolle. Det er derfor vigtigt at være opmærksom på, at digitalisering også er en pædagogisk opgave, og at det specielt på områder som de her nævnte er ønskeligt at have etableret en tæt og åben kontakt til brugerne i løbet af udviklingsprocessen. Det er således væsentligt, at den digitale forvaltning ikke blot er god og tryk, men at den også opleves på denne måde.

1. Mulige komplikationer

En særlig komplikation kan opstå ved, at den teknik, som påtænkes at skulle udgøre en del af en løsning, er så ny, at det er vanskeligt at foretage en vurdering af, hvordan den vil fungere i samspil med den øvrige løsning. Selvom digital signatur ikke er opfundet i går, er der alligevel ganske få erfaringer med brugen af denne i forbindelse med forvaltningsvirksomhed. Der er tilsyneladende tale om en god teknik, men det er alligevel for tidligt at vide dette med sikkerhed. Man skal ikke være bange for det nye, men alligevel træde varsomt, idet det almindelige princip om lovmæssig forvaltning som foran nævnt sætter snævre grænser for de eksperimenter, der kan foretages.

En komplikation, som udspringer af det retlige, er, at det kan vise sig svært at afgøre, om det er muligt at anvende en given teknik inden for rammerne af de gældende retsregler. Et sådant problem foreligger eksempelvis, når der i en lov stilles særlige formkrav. Det kræver således en fortolkning af retsgrundlaget for at kunne afgøre, om et krav om skriftlighed kan honoreres ved brug af et digitalt dokument, og om et krav om underskrift vil kunne honoreres ved brug af digital signatur.

Andre komplikationer kan opstå i de tilfælde, hvor det viser sig nødvendigt at ændre retsgrundlaget for at gøre plads til en bestemt teknisk løsning, som umiddelbart anses for hensigtsmæssig. Der vil her kunne foreligge det problem, at det er umuligt at ændre en lovbestemmelse i en ønsket retning, idet der bag bestemmelsen findes regler i trindhøjere normer, som stiller sig hindrende i vejen. Det vil f.eks. kunne være tilfældet, hvor den pågældende lov implementerer et EU-direktiv og derfor skal leve op til regler fastsat i medfør af et sådant direktiv, eller hvor loven tilsigter at leve op til bestemmelser fastsat i en traktat, jfr. hertil i kapitel 6.

Selvom der ikke foreligger en modstrid med trindhøjere normer, kan et ønske om at ændre en lovbestemmelse i en given retning støde mod barrierer. De faktiske forhold på et givet område kan eksempelvis med stor styrke tale for, at der foretages en konkret bedømmelse i hvert enkelt sag, og det vil derfor ikke være muligt eller forsvarligt at erstatte et skøn med en regel med faste kriterier. En variant heraf er, at bestemmelsens nuværende indhold afspejler, hvad der i øjeblikket er realisabelt i den virkelige verden. Eksempelvis kan det være praktisk uhensigtsmæssigt at erstatte alle papirkørekort med elektroniske udgaver, da det vil kræve, at færdselsbetjentene har adgang til en bærbar computer for at kunne kontrollere, at en fører af et motorkøretøj er i besiddelse af en gyldig tilladelse til at

Kapitel 3. Lette, svære og umulige tilfælde

føre et sådant. Løsningen er vel ikke umulig, men den må på nuværende tidspunkt betragtes som alt for ressourcekrævende.

En anden barriere, der er nævnt i kapitel 2, kan være, at ændringen af den pågældende lovbestemmelse forudsætter, at også andre lovbestemmelser revideres. Dette vil eksempelvis kunne blive specielt kompliceret, såfremt det drejer sig om lovbestemmelser i love, som hører under et andet ministerområde, hvor man måske ikke møder nogen særlig velvilje. I sådanne tilfælde forudsætter digitaliseringen i praksis, at der etableres et samarbejde med den »fremmede« myndighed, og i praksis vil det her have betydning, hvor venskabelige forbindelserne mellem de pågældende myndigheder i almindelighed er. Konkurrence mellem myndigheder kan undertiden virke blokerende. Under alle omstændigheder foreligger en art salgsarbejde.

1.1. Tilfældetyper

På denne baggrund kan der forekomme tre hovedtilfælde. For det første de tilfælde, hvor digitalisering – i hvert fald fuldt ud – må anses for umulig. Eksempelvis i situationer, hvor udøvelse af et skøn må anses for nødvendigt på det pågældende retsområde, og det kan konstateres, at dette kan teknologien ikke klare. For det andet vil der være tilfælde, hvor digitaliseringen med lethed vil kunne realiseres. Eksempelvis hvor ambitionen blot går ud på at lade en computer foretage en beregning af størrelsen af et støttebeløb, som alene afhænger af ansøgerens indkomst.

For det tredje tilbagestår en række tilfælde, som er svære at realisere. Det er denne mellemgruppe, der påkalder sig den største interesse. Eksempelvis stiller baggrundsretten krav om, at der bruges et særligt ansøgningsskema på papir, og spørgsmålet er herefter, om det blot er muligt at erstatte papiret med et mere digitaliseringsegnet medium. En anden situation angår tilfælde, hvor man er i tvivl om, hvorvidt en given teknik er tilstrækkelig brugervenlig til, at den vil kunne anvendes. I nogle af de tilfælde, hvor det er svært at realisere visionen, vil en nærmere undersøgelse kunne føre til den konklusion, at det faktisk er muligt at foretage en digitalisering inden for rammerne af de relevante retsregler. I andre tilfælde vil konklusionen imidlertid blive, at dette ikke kan lade sig gøre. Hvor det sidste er tilfældet, kan det være nødvendigt at justere ambitionsniveauet ved at anvende en mindre vidtgående digital løsning eller søge at få ændret retsgrundlaget, således at den oprindelige plan kan realiseres.

2. Lette tilfælde

Hvad angår disse svære tilfælde, vil den metode, der beskrives i næste kapitel, i mange tilfælde være egnet til at afgøre, hvorvidt det er muligt at foretage en digitalisering af området inden for rammerne af de gældende regler, og, hvor dette ikke viser sig muligt, danne grundlaget for en beslutning om, i hvilken retning man kan ændre digitaliseringsprojektet/regelgrundlaget, hvis en digitalisering skal realiseres. Metoden tager udgangspunkt i det retlige og vurderer digitaliseringsmuligheden på dette grundlag med henblik på at sikre, at denne er tilstrækkeligt gennemtænkt. Det er i denne forbindelse vigtigt at være opmærksom på, at selvom konklusionen måtte være, at den ønskede digitalisering ikke kan finde sted, er dette ikke ensbetydende med, at der ikke kan ske en sådan videreudvikling af teknologien, således at der herved på et senere tidspunkt kan opnås en løsning af problemet. I sådanne tilfælde må man afvente bedre tider, idet denne konklusion ikke er ensbetydende med, at der foreligger en fiasko, jfr. hertil i kapitel 8. Den i næste kapitel beskrevne metode repræsenterer således, hvad man kan betegne som det juridiske bidrag til et digitaliseringsprojekt.

I praksis vil man formentlig i mange tilfælde, herunder på baggrund af erfaring med tidligere digitaliseringsprojekter, straks kunne afgøre, om der er tale om et let eller umuligt tilfælde. Er man ikke i stand hertil, kan det være hensigtsmæssigt under alle omstændigheder at anvende den i næste kapitel beskrevne metode.

Til brug for vurderingen af, om der er tale om et let, svært eller umuligt tilfælde, angives i det følgende nogle eksempler på tilfælde, som kan rubriceres inden for hver kategori.

2. Lette tilfælde

De nye tekniske muligheder, som skaber muligheden for at etablere en digital forvaltning, er hovedsageligt af kommunikativ art. Her kan særligt peges på de nærmest eksplosivt forbedrede muligheder for at kommunikere over Internettet. Hvor digitaliseringen tager sigte på at anvende disse tekniske muligheder på et område, hvor der i retsgrundlaget ikke stilles særlige formkrav til kommunikationen, er der en god chance for, at der er tale om et let tilfælde. Er det således tanken, at den kommunikation, som forvaltningen hidtil har foretaget mellem forvaltningsmyndigheder under

Kapitel 3. Lette, svære og umulige tilfælde

anvendelse af telefon og brev, skal afløses af digital kommunikation, vil en sådan forandring på mange områder næppe støde mod retlige barrierer.

1. september 2003 var eDag. Fra denne dag fik alle offentlige myndigheder på grundlag af aftale, der var indgået mellem Regeringen, KL, Amtsrådsforeningen, Københavns Kommune og Frederiksberg Kommune efter anbefaling fra Projekt Digital Forvaltning, ret til at sende og modtage digitalt til og fra andre offentlige myndigheder. Målet er, at digital kommunikation bliver hovedreglen, når offentlige myndigheder kommunikerer med hinanden. Papir bør kun benyttes undtagelsesvist, f.eks. ved dokumenter, der indeholder følsomme eller andre fortrolige oplysninger. Kommunikation med borgere og virksomheder var ikke omfattet af eDag.

1. februar 2005 er eDag2, som giver alle myndigheder ret til at sende alle typer dokumenter digitalt til andre offentlige myndigheder og ret til at kræve, at andre offentlige myndigheder fremsender dokumenter digitalt. Der gøres dog undtagelse, hvor der i lovgivningen stilles særlige krav til dokumentet, f.eks. hvor en personlig underskrift fra en medarbejder specifikt nævnes som forudsætning for gyldighed, eller hvor dokumentet ikke foreligger i digital form hos afsender, f.eks. kopier af breve fra borgere og virksomheder eller andre myndigheder.

Selv når der ikke umiddelbart ud fra baggrundsretten foreligger særlige krav til, hvordan der skal kommunikeres, kan der være anledning til nærmere overvejelser, når der eksempelvis kommunikeres følsomme oplysninger. I sådanne tilfælde følger det af de generelle databeskyttelsesretlige regler, at der skal træffes særlige sikkerhedsmæssige foranstaltninger, som forhindrer, at andre end de hertil berettigede kan gøre sig bekendt med indholdet af kommunikationen.¹ Bestemmelser af denne karakter er ikke til hinder for en digitalisering, men indebærer blot, at denne skal gennemføres med omsorg.

Tilsyneladende lette tilfælde kan ligeledes blive komplicerede, hvor der ifølge de generelle forvaltningsretlige regler skal tages specielle hensyn til, at kommunikationsvejene er tilgængelige for afsenderne eller modtagerne.² Eksempelvis kan der være vise sig behov for at tage særlige hensyn til personer med fysiske handicap.

I tilfælde, hvor den påtænkte digitalisering indebærer, at et automatiseret system skal træffe retlige afgørelser, behøver hverken baggrundsretten

1. Jfr. herved f.eks. Datatilsynets afgørelse om e-post fra Psykiatrisk Hospital i Århus af 15/10-2003 og Datatilsynets afgørelse om Sikkerhedsbrist i Helsingør Kommunes trådløse net af 13/5-2003. – Se i øvrigt kapitel 5.
2. Jfr. herved f.eks. vejledning om forvaltningsloven pkt. 30.

3. Umulige tilfælde

eller de generelle forvaltningsretlige regler nødvendigvis at udgøre en barriere for en realisering af projektet. Skatteansættelsen af en person, som er lønmodtager, vil således i de fleste tilfælde kunne foretages helt og holdent af en computer, idet en sådan afgørelse i almindelighed ikke indeholder skønsmæssige elementer. De generelle forvaltningsretlige regler udgør formentlig ej heller i dette tilfælde en barriere.³ I sådanne tilfælde er det således snarere en hensyntagen til de borgere eller virksomheder, som automatiseringen berører, der kan medføre, at et sådant projekt alligevel bliver kompliceret. Disse brugere kan have den opfattelse, at det pågældende område ikke bør overlades til computerne, idet dette bl.a. kan bero på, at brugerne ikke har den tilstrækkelige teknologiske viden og derfor er nervøse i forhold til en ny ordning.

En sådan hensyntagen er ikke blot et spørgsmål om brugervenlighed, men kan ligeledes være retligt motiveret, eftersom en automatiseret forvaltning må kunne honorere princippet om god forvaltningsskik, der bl.a. betoner, at forvaltningen skal være hensynsfuld. Selvom det ikke på nuværende tidspunkt er klart, hvorledes dette princip i alle henseende skal opfattes i en digital forvaltning,⁴ er der ikke tvivl om, at det skal tages i betragtning, og på nogle områder vil kunne gøre automatiseringen sværere, end den umiddelbart fremtræder. I denne forbindelse kan i almindelighed fremhæves, at det må betragtes som væsentligt, at der udvikles principper for, hvad der er god skik i digital forvaltning. Disse principper vil sikkert minde meget om de velkendte, men det er sandsynligt, at de vil blive tilføjet særlige facetter. Det er forventeligt, at gennemsigtighed og åbenhed samt brugevenlighed og sikkerhed vil indgå som elementer i god skik.

3. Umulige tilfælde

De umulige tilfælde foreligger, hvor baggrundsretten eksempelvis stiller formkrav, som ikke harmonerer med en digital verden, og som af praktiske grunde ikke lader sig fjerne. Eksempelvis kan man tænke sig, at det

3. Se i øvrigt Peter Blume: *Personoplysningsloven*, p. 139f, vedr. personoplysningslovens § 39.

4. Princippet om god forvaltningsskik er primært udviklet i Ombudsmandens praksis.

Kapitel 3. Lette, svære og umulige tilfælde

vil være umuligt at foretage en fuldstændig digitalisering, hvor det drejer sig om bestemte legitimationspapirer. Som nævnt ovenfor er der principielt intet til hinder for, at et kørekort kunne dematerialiseres og være placeret i en chip på et smartcard, men det kan formentlig give anledning til vanskeligheder, når man skal godtgøre sin ret til at føre et motorkøretøj over for en motorcykelbetjent på en mørk landevej i Jylland. For slet ikke at tale om de tilfælde, hvor man kører i udlandet.

Det er dog vigtigt at gøre sig klart, at den grundlæggende barriere i sådanne tilfælde reelt er af faktisk art. Den dag, hvor alle motorcykelbetjente har en håndholdt computer, er der således formentlig intet til hinder for at foretage en fuldstændig digitalisering. Denne type faktiske forhindringer vil dog selvfølgelig kunne udgøre en barriere et godt stykke ud i fremtiden, både når en digitalisering alene har indenlandsk betydning og i endnu større udstrækning, når den skal fungere i udlandet, hvor interessen i digitalisering er stærkt varierende og ligeledes ofte på et lavere niveau end her i landet, jfr. yderligere hertil i kapitel 6.

Som allerede fremhævet adskillige steder foreligger der en for tiden uoverstigelig barriere for digitaliseringen i de tilfælde, hvor der skal udøves et forvaltningsretligt, skøn og hvor karakteren af det pågældende sagsområde indebærer, at et sådant skøn også fremover må udøves. Med andre ord områder, hvor skønnet ikke bør erstattes af en regel, og hvor det ej heller er ønskeligt helt eller delvis at sætte skønnet under en regel, jfr. om sidstnævnte situationer under 4. Den digitale teknologi kan ikke i dag håndtere skønnet, og det har vist sig vanskeligere end oprindeligt antaget at udvikle systemer med kunstig intelligens, eksempelvis neurale netværk, som kan magte denne opgave. Digitalisering på disse områder må således indtil videre betragtes som en utopi og dermed for tiden som umulig. For så vidt angår tilfælde af denne karakter er det ikke på nuværende tidspunkt muligt at realisere en fuldstændig digitalisering, men dette udelukker selvsagt ikke, at teknologien kan understøtte den menneskelige sagsbehandling, f.eks. ved en mere effektiv tilvejebringelse af oplysningsgrundlaget i den enkelte sag. I tilfælde af denne karakter bliver løsningen således en delvis digitalisering.

I nogle tilfælde må det konstateres, at en fuldstændig digitalisering ingen fornuftig mening har. Dette gælder på sagsområder, hvor det er vurderingen af individuelle menneskelige forhold, der er afgørende for, at der træffes forvaltningsafgørelser, som er i overensstemmelse med de værdier, som vores rets- og samfundssystem er baseret på. Det forekommer

4. Svære tilfælde

således utænkeligt, at et digitalt system skulle kunne træffe afgørelse i samværssager. Afgørelser af en sådan karakter, der har stor følelsesmæssig betydning for de involverede personer, er ikke egnede til at blive truffet af en maskine. Afgørelsens korrekthed beror på menneskelig forståelse og indleven. I disse tilfælde er det således ikke så meget teknologien og retten, men sagernes karakter, der gør en digitalisering med automatiserede afgørelser umulig. Det kan her lægges til grund, at dette ikke blot er en nutidig bedømmelse, men at det forekommer sandsynligt, at der ikke nogensinde vil kunne blive truffet fuldautomatiserede afgørelser på områder af denne karakter. Dette er dog ikke til hinder for, at digital teknologi også på sådanne områder vil kunne bidrage til en forbedret sagsoplysning. Det er således væsentligt at understrege, at digitalisering ikke skal betragtes som et spørgsmål om alt eller intet.

Umulige eller i hvert fald særdeles svære tilfælde foreligger endvidere, når det isoleret set synes realistisk at ændre lovgrundlaget i digitaliseringsvenlig retning, men hvor der bag dette findes trindhøjere normer, som stiller sig i vejen. Al ret er menneskeskabt og kan derfor som udgangspunkt ændres, men chancerne for at få ændret eksempelvis et EU-direktiv eller en international konvention kan ofte være forsvindende små eller dette vil i hvert fald være særdeles tidskrævende, hvilket i sig selv kan medføre, at en digitalisering i hvert fald indtil videre opgives. I tilfælde af denne karakter er det således hensyn af praktisk og tidsmæssig karakter, der kan stille sig hindrende i vejen.

4. Svære tilfælde

De svære tilfælde kan bl.a. opstå, når der i baggrundsretten stilles bestemte formkrav.⁵ Eksempelvis hvor der stilles krav om brug af underskrift. Problemet foreligger, fordi en almindelig håndskreven underskrift ikke er videre egnet i et digitalt system. Spørgsmålet bliver således, om det er muligt i stedet at bruge en eller anden form for digital identifikation inden for rammerne af dette retsgrundlag, eller om en regelændring må gennemføres.

5. Sådanne tilfælde er bl.a. behandlet i bet. 1400/2000.

Kapitel 3. Lette, svære og umulige tilfælde

Som et andet eksempel kan nævnes, at der i baggrundsretten stilles krav om brug af papir, eksempelvis et særligt ansøgningsskema eller et dokument, der tillægges en særlig beviskraft. Spørgsmålet er her tilsvarende, om man inden for rammerne af baggrundsretten vil kunne etablere en løsning med brug af et medium, som er bedre egnet i en digital verden.

En komplikation kan ligeledes opstå, når der i baggrundsretten stilles krav om, at der til brug for en afgørelse indsamles oplysninger fra forskellige kilder. Eksempelvis hvor der til brug for afgørelsen af, om der kan tildeles en person en bestemt ydelse, kræves oplysninger om husstandens samlede indkomst. Særligt ved elektronisk sagsbehandling kan det være besværligt eller mindre rationelt at skulle involvere flere personer i oplysningen af en sag, og det må derfor overvejes, om det er muligt at ændre retsgrundlaget således, at oplysningerne om de enkelte husstandsmedlemmers indkomst indsamles fra allerede eksisterende elektroniske registre i stedet for direkte fra de pågældende.

En sådan vurdering beror bl.a. på, om en løsning af denne karakter vil have utilsigtede konsekvenser. Spørgsmålet vil især være, om en sådan ordning er retligt betryggende, således at retssikkerheden ikke reduceres, f.eks. ved at borgerne mister overblikket over deres sag. I denne forbindelse er der grund til at bemærke, at forvaltningens digitalisering ikke udelukkende må betragtes som en samling af en lang række enkeltprojekter, men også som en helhed. Ved realiseringen af det enkelte projekt er det således vigtigt at have blik for, om dette har generelle konsekvenser for retssystemet.

Andre svære tilfælde opstår, hvor der er tvivl om, hvorvidt et skøn er pligtmæssigt eller ej. Er det pligtmæssigt, må en digitalisering opgives. Kan skønnet derimod helt eller delvist sættes under en regel af forvaltningsmyndigheden, er der mulighed for at foretage en delvis automatisering. I praksis kan muligheden for kun at foretage en delvis automatisering vise sig at være en god udvej, hvor en digitalisering viser sig vanskelig at gennemføre fuldt ud. Hvis hovedparten af de faktisk forekommende tilfælde således ikke kræver, at der foretages et skøn, vil der alligevel kunne opnås en administrativ besparelse ved en digitalisering, selvom man må fortsætte med at behandle et vist antal sagstilfælde manuelt.

Spørgsmålet, om der skal foretages et forvaltningsretligt skøn, opstår, når en forvaltningsmyndighed skal træffe en afgørelse på grundlag af en

4. Svære tilfælde

lov mv., som ikke indeholder nogen beskrivelse af retsfaktum og/eller retsfølge, eller dog kun en meget upræcis beskrivelse.⁶ I denne situation må det vurderes, om forvaltningsmyndigheden, når en konkret sag opstår, skal tage individuel stilling til, hvilket faktum der skal tillægges vægt, hvilken vægt og/eller hvilken retsfølge dette skal give anledning til, eller om det på forhånd er muligt at fastlægge en regel for, hvordan de konkrete sager skal afgøres.

Om et specifikt lovgrundlag kræver, at der skal foretages et skøn – om skønnet er pligtmæssigt – må i første omgang forsøges afgjort ved en fortolkning af lovgrundlaget. Hvor en sådan fortolkning ikke giver noget svar på spørgsmålet, anføres det i den forvaltningsretlige litteratur, at der generelt er en formodning imod regler, der helt afskærer skønnet, og imod regler, der begrænser skønnet.⁷ Den sidste formodning er formentlig ikke så stærk som den første.⁸ For det enkelte lovgrundlag må der herefter tages stilling til, om denne formodningsregel kan enten bekræftes eller afkræftes. En sådan stillingtagen beror i sidste instans på en afvejning af de grundlæggende hensyn, som henholdsvis taler for og imod skøn: For skøn taler hensynet til, at afgørelserne så vidt muligt skal tilpasse sig den konkrete situation, at der skal ske en individualisering, mens der imod et skøn taler hensynet til lighed, behovet for forudsigelighed og administrative hensyn. I praksis kan nogle mere håndfaste momenter ofte tillægges betydning:⁹

1. Antallet af sager.

Jo flere nogenlunde ens sager der skal afgøres, desto mere acceptabelt er det at sætte skønnet under en regel.

2. Hvilke typer af sager det drejer sig om.

Betænelighederne ved at sætte skønnet under en regel er ikke lige store på alle forvaltningsområder.

3. I hvilket omfang skønnet bortskæres.

Det må antages, at regler, som helt afskærer skønnet, er mere tvivlsomme end regler, der blot begrænser skønnet.

6. Jfr. Bent Christensen: *Forvaltningsret*, p. 123.

7. Jfr. Bent Christensen: *Forvaltningsret*, p. 175, Jens Garde m.fl.: *Forvaltningsret*, p. 268 og Hans Gammeltoft-Hansen m.fl.: *Forvaltningsret*, p. 360f.

8. Jfr. Bent Christensen: *Forvaltningsret*, p. 175.

9. Jfr. Bent Christensen: *Forvaltningsret*, p. 173ff.

Kapitel 3. Lette, svære og umulige tilfælde

Andre forhold kan også indebære, at digitaliseringen fremstår som svær. Der kan være grund til at fremhæve, at på sagsområder, hvor der træffes afgørelser, som kan få betydning uden for landets grænser, vil det være påkrævet nøje at overveje, om den påtænkte digitalisering giver en tilstrækkelig retlig betryggelse for interessenterne i udlandet, jfr. herved yderligere i kapitel 6. Endvidere bør fremhæves, at er der tale om et forvaltningsområde, hvor de trufne afgørelser har særlig stor økonomisk betydning, er det nødvendigt at være specielt sikker på, at digitaliseringen ikke medfører en risiko for ukorrekte afgørelser. Det er en selvstændig interesse, at der er sikkerhed for, at store tab ikke indtræffer. Sammenfattende kan digitaliseringen således af mange forskellige grunde fremtræde som svær, om end ikke umulig.

5. Blandede bolcher

Den her foretagne kategorisering må tages med et gran salt i den forstand, at et digitaliseringsprojekt ofte vil indeholde elementer fra alle kategorier. Alt kan være let, men alt vil sjældent være svært eller umuligt. Det må præciseres, at når der er talt om umulige områder, angår denne karakteristik den situation, at der foretages en fuldstændig digitalisering. Det er således ikke som tidligere fremhævet på disse forvaltningsområder udelukket, at enkelte elementer af digital forvaltning vil kunne indgå. Dette kan eksempelvis være elektronisk kommunikation mellem myndigheder eller mellem myndigheder og borgere. En eller anden form for digitalisering vil stort set altid være mulig. Den svære digitalisering vil ikke altid være svær på alle punkter, men også indeholde lette dele.

Der er endvidere grund til at fremhæve, at det ikke altid i starten af et digitaliseringsprojekt er muligt sikkert at kategorisere dette. En af del af processen er netop at foretage en meget nærgående analyse af det pågældende forvaltningsområde, hvilket kan skabe ny klarhed for den myndighed, der til daglig administrerer området. Et projekt kan umiddelbart fremtræde som let, men alligevel vise sig at være svært eller endog umuligt at realisere fuldt ud. Medmindre det er åbenbart, at en digitalisering ikke er gennemførlig, og at et projekt derfor ikke skal iværksættes, er der i almindelighed ikke nogen grund til ikke at gå i gang. Det er muligt, at det på et senere stadium viser sig, at projektet ikke kan gennemføres eller i

hvert fald ikke fuldt ud, men dette behøver ikke nødvendigvis at indebære, at forsøget har været en fiasko, jfr. nærmere hertil i kapitel 8.

Selvom virkeligheden dermed er en blandet landhandel, er det dog hensigtsmæssigt at foretage opdelingen mellem de tre situationer, eftersom den gør det lettere at identificere de spørgsmål, som kræver særlig opmærksomhed under en retlig synsvinkel, og som må underkastes en nøjere vurdering i digitaliseringsprojektet. Det er på denne baggrund, at der i næste kapitel sættes fokus på, hvorledes man kan håndtere de svære spørgsmål.

KAPITEL 4

En metode for de svære tilfælde

I kapitel 3 blev der i forhold til forvaltningsdigitalisering skitseret en opdeling mellem lette, svære og umulige tilfælde. De lette og de umulige tilfælde giver mere eller mindre sig selv, men de svære tilfælde må påkalde sig særlig interesse, eftersom det er her, at digitalisering er mulig, såfremt foreliggende vanskeligheder overvindes. Det er derfor nærliggende at underkaste disse tilfælde en nærmere analyse og undersøgelse for at afklare, i hvilken udstrækning det pågældende forvaltningsområde kan digitaliseres, eller om det i sidste instans må konstateres, at en sådan aspiration ikke kan realiseres. Det er på denne baggrund, at fokus i dette kapitel er på de svære tilfælde.

Viser en sådan analyse og undersøgelse, at det ikke er muligt at virkeliggøre den ønskelige digitalisering inden for rammerne af det nuværende retsgrundlag, må man herefter enten undersøge mulighederne for at få ændret de retsregler, som udgør en barriere for det påtænkte digitaliseringsprojekt, revidere projektet eller helt opgive dette.

I det følgende beskrives en metode, som vil kunne anvendes, når det skal vurderes, om et digitaliseringsprojekt kan realiseres inden for rammerne af det nuværende retsgrundlag, og som yderligere kan anvendes, når det skal anvises, i hvilken retning retsreglerne eller projektet kan ændres, således at digitaliseringen desuagtet bliver til virkelighed.

I almindelighed er det lagt til grund, at et digitaliseringsprojekt i betydelig udstrækning har lighedspunkter med retspolitisk virksomhed, idet der skal tages stilling til, om en forandring kan/bør gennemføres. Opgaven består i at vurdere de midler, forvaltningen benytter, og at sammenholde disse midler med de eksisterende retlige formål på et givet område. Spørgsmålet er, om forvaltningen kan løse sin opgave bedre eller i hvert fald lige så godt digitalt, og om den digitaliserede forvaltning modsvarer

Kapitel 4. En metode for de svære tilfælde

de foreliggende mål, og hvis ikke dette er tilfældet, om disse mål samfundsmæssigt forsvarligt kan justeres eller ændres for at muliggøre en bedre forvaltning, der er digital.

1. Metodens idegrundlag

Den grundlæggende idé bag metoden er den iagttagelse, at både når det drejer sig om at undersøge, om en given digitaliseringsvision lader sig realisere inden for rammene af det relevante retsgrundlag (baggrundsret og generelle forvaltningsretlige regler) og når det drejer sig om at anvise, i hvilken retning retsreglerne eller visionen kan ændres, må de formål, der er bærende for de gældende retsregler, tillægges central betydning. For analysen er det således ikke i første række den konkrete udformning af de regler, der indgår i baggrundsretten, som tillægges betydning, men derimod de formål, som disse regler må antages at søge at realisere.¹ Som udgangspunkt kan denne indfaldsvinkel begrundes med, at forvaltningens digitalisering er udtryk for en modernisering af forvaltningen af gældende ret, men derimod ikke i sig selv er udtryk for en bestræbelse på at ændre denne ret, der dog sædvanligvis kan udformes på flere forskellige måder. Grundlæggende er digital forvaltning et middel snarere end et mål. Uanset at dette ikke altid er lige klart i de officielle rapporter, der er omtalt i kapitel 1, kan dette forekomme indlysende. Det er dog alligevel hensigtsmæssigt at uddybe metodens begrundelse.

Når der skal gives svar på spørgsmålet, om en digitalisering lader sig realisere inden for rammene af det relevante retsgrundlag, er det nærliggende, at reglerenes formål tillægges betydning ved fortolkningen af disse. Denne såkaldte teleologiske fortolkning er ikke altid udslagsgivende, men i denne sammenhæng er den naturlig at anvende. Det er de retlige reglers mission at sikre opfyldelsen af deres formål.

Enhver retsregel kan således ses som et middel til at gennemføre et eller flere formål. Når det efter straffelovens § 134b er strafbart at bære

1. Som det blev anført i kapitel 2, er det ikke inden for det enkelte digitaliseringsprojekt realistisk at operere med ændringer af de generelle forvaltningsretlige regler. Disses formål er selvsagt også væsentlige, men her må tillige den gældende udformning af formålet lægges til grund.

1. Metodens idegrundlag

maske i forbindelse med møder, forsamlinger, optog eller lignende på offentligt sted, er formålet således ifølge forarbejderne bl.a. at forbedre politiets muligheder for – inden uroligheder opstår – at forebygge vold, hærværk og andre lovovertrædelser i forbindelse med demonstrationer mv.

Når et konkret juridisk problem skal løses, synes det derfor at være naturligt, at formålet med en lovregel indgår som et vægtigt argument, når grænserne for anvendelsen af de konkret fastsatte lovbestemmelser skal fastlægges.² I forhold til den nævnte regel i § 134b kan den omstændighed, at en karnevalsdeltager som udgangspunkt ikke vil kunne blive straffet, støttes på den betragtning, at formålet med bestemmelsen ikke er at forhindre sådanne optog, som erfaringsmæssigt sjældent udvikler sig til vold og hærværk.³

Det er derimod umiddelbart vanskeligere at argumentere for, at formål bag de gældende retsregler også bør tillægges betydning, såfremt man finder det nødvendigt at ændre disse retsregler for at realisere en bestemt digitalisering. En sådan strategi kan meget let opfattes som konservativ eller måske ligefrem kontraproduktiv. Det må som fremhævet ovenfor tillægges betydning, at en retlig regel sædvanligvis blot er udtryk for en af flere mulige udkrystalliseringer af et bestemt formål. At man bibeholder de eksisterende formål, udelukker således ikke anvendelsen af helt nye midler og forhindrer således ikke fornyelse. At man kræver en viljeserklæring fra den, som skal være bundet af en aftale, behøver eksempelvis ikke at udelukke, at denne viljeserklæring i fremtiden kan manifestere sig ved anvendelse af digital signatur frem for ved en sædvanlig underskrift.

2. Det må dog pointeres, at formålet ikke er det eneste moment der kan tillægges betydning ved fortolkning af en given retsregel, jfr. herved for så vidt angår fortolkning af lovbestemmelser f.eks. Preben Stuer Lauridsen: *Retslæren*, København 1977, p. 275ff.
3. Det fremgår også eksplicit af forarbejderne, at maskeringsforbuddet som udgangspunkt ikke omfatter maskering (herunder navnlig bemaling) af ansigtet under karneval og fastelavnsoptog, jfr. lovforslag 196 fremsat den 9. februar 2000.

Kapitel 4. En metode for de svære tilfælde

Flere forhold taler for, at det kan være hensigtsmæssigt ikke blot at kaste alt tankegods over bord, når man skal foretage en digitalisering af et retsområde:⁴

- De enkelte lovregler må sædvanligvis ses som dele af en større helhed. Lægger man vægt på de hensyn, som allerede er at finde i retsordenen, er der større chance for, at sammenhængen i retssystemet bevares. Når erstatningerne for personskade eksempelvis er små i Danmark i forhold til i USA, må dette ses i sammenhæng med, at der er etableret et meget finmasket socialt sikkerhedsnet i Danmark. Fjerner man dette sikkerhedsnet, brister forudsætningen for de lave erstatningsudmålinger.
- De mål, som forfølges, kan ofte være »rigtige«, på trods af at midlerne, som bringes i anvendelse for at forfølge disse formål, ikke nødvendigvis er det. Selvom eksempelvis et maskeringsforbud måske er en »dårlig« løsnings, er der ikke på samme måde tvivl om, at forebyggelse i almindelighed er bedre end helbredelse.
- Chancen for, at lovændringerne kan finde politisk opbakning, vil ofte være større. Mennesket er nok gennemsnitligt set ret konservativt anlagt, og der kan derfor ofte spores en modvilje over for ændringer i grundlæggende værdinormer. Der er således også tale om et taktisk moment.
- Hertil kommer, at en digitalisering af forvaltningen som ovenfor nævnt langt overvejende må betragtes som en tilvejebringelse af et nyt middel til at realisere de mål, der fremgår af lovgivningen. Det er således i og for sig et andet projekt at ændre sådanne mål, og det forekommer i de fleste tilfælde hensigtsmæssigt ikke at blande disse to projekter sammen.

En nærmere analyse kan i det konkrete tilfælde medføre, at de årsager, der motiverer digitaliseringen, har en sådan styrke, at det er velbegrunderet at foretage mere end udelukkende formelle ændringer af retsgrundlaget. Der kan således være formål eller nok snarere delformål, som ikke længere er påkrævede i en digital forvaltning. Dette kan også bero på omstændighe-

4. I øvrigt kan henvises til argumentationen i Preben Stuer Lauridsen: *Studier i retspolitisk argumentation*, der p. 370f fremhæver, at de retspolitiske overvejelser må tillægges den bestående retlige regulering vægt som argument i sig selv.

1. Metodens idegrundlag

der, der ikke snævert er forbundet med digitaliseringen, men som er en følge af den måde, digitalisering ofte gennemføres på. Basis for denne er således en nøje mikroanalyse af forvaltningsområdet, jfr. herved kapitel 8, og denne analyse vil kunne afdække mål eller metoder, der ikke længere er påkrævede. På denne måde er slægtskabet til retspolitisk virksomhed særlig tydeligt.

Princippet om at lade falde, hvad ikke kan stå, anerkendes således også i denne forbindelse. Som et eksempel kan nævnes, at det af de nugældende regler i søloven følger, at skibsnavn for et skib med en bruttotonnage på 20 eller derover kun kan registreres, hvis det tydeligt adskiller sig fra andre registrerede skibsnavne. Denne regel er begrundet i sikkerhedshensyn. Det skal være muligt at vide præcist at vide, hvilket skib der er i nød, når der bliver kaldt op på radioen. På grund af nye tekniske muligheder for identifikation af et nødstedt skib har denne regel imidlertid mistet sin betydning, og det er derfor ikke længere nødvendigt at tage hensyn til dette delformål i forbindelse med reglerne om skibsregistrering. Sikkerhedshensynet kan i stedet varetages af andre retsregler end dem, der udgør grundlaget for dette digitaliseringsprojekt, der behandles nærmere i kapitel 7. Pointen i denne sammenhæng er, at reglens manglende nødvendighed opdages i forbindelse med digitaliseringsprojektet, men at reglens opretholdelse ikke vil hindre en digitalisering. Der er tale om en art sidegevinst.

Tilsvarende bør man selvfølgelig også holde en dør åben for, at nye formål bør tillægges vægt. Det følger eksempelvis af den sociale retssikkerhedslovs § 4, at en borger skal have mulighed for at medvirke ved behandlingen af sin sag. Som det vil fremgå nedenfor, er formålet med denne bestemmelse bl.a., at det søges undgået, at borgeren får en følelse af, at der bliver handlet hen over hovedet på vedkommende. En bestemmelse svarende til retssikkerhedslovens § 4 findes ikke i den noget ældre forvaltningslov. Det er dog nærliggende at overveje, om man kunne forsøge at realisere det nævnte mål også på områder, hvor kun forvaltningsloven finder anvendelse. Således er de teknikker, der er grundlaget for, at en vision om digital forvaltning kan realiseres, velegnede til at flytte opgaver fra forvaltningsmyndigheden ud til borgerne, således at det faktisk vil være teknisk muligt at give borgerne bedre adgang til at deltage i sagsbehandlingen. Dette forudsætter selvsagt, at en sådan forandring politisk er ønskelig og dermed en stillingtagen til hensyn, der ikke nødvendigvis er forbundet med digitaliseringen som sådan.

2. Indkredsning af retsreglernes formål

For at metoden kan finde anvendelse, er det naturligvis nødvendigt, at man kan indkredse de formål, som er bærende for det relevante retsgrundlag. Ved løsningen af denne opgave kan man som udgangspunkt benytte sædvanlig juridisk metode.⁵ På grundlag af en analyse af de sædvanlige retskilder kan man indkredse, hvad formålet med de relevante bestemmelser er. Hvor der er tale om at finde frem til formål bag en lovbestemmelse, hvilket vil være den sædvanlige problemstilling ved forvaltningsautomatisering, vil man således især kunne studere lovens forarbejder og som et supplement hente hjælp i litteraturen.

Som eksempel på, hvordan man fremfinder sådanne formål, kan nævnes, at når det gælder reglerne om begrundelse i forvaltningslovens §§ 22-24, følger det af forarbejderne,⁶ at en begrundelse bl.a. vil kunne lette den enkelte borgers accept af den trufne afgørelse, hvorved man kan håbe indirekte at styrke tilliden til forvaltningen. Også i den forvaltningsretlige litteratur er der hjælp at hente. I litteraturen hedder det eksempelvis om begrundelse, at »det forvaltningsretlige begrundelsesbegreb bestemmes således for det første af princippet om lovmæssighed ...«. ⁷ Begrundelseskravet udgør dermed en sikring af afgørelsens retlige kvalitet. Der er dermed en art overordnet årsag til, at der gælder et sådant krav.

Når man skal finde frem til formål bag nogle regler, må man være klar over, at det ikke altid er muligt at nå frem til et entydigt resultat. I kilde-materialet vil man kunne støde på forskellige formuleringer af formålet bag den samme retsregel. I visse situationer kan man komme ud for, at formålet ikke findes eksplicit formuleret noget sted, og at man derfor selv er nødsaget til at udtrykke dette med støtte i den praksis, som følges af myndigheden, der varetager digitaliseringen. Derudover kan man komme ud for, at en bestemmelse kan være båret af flere forskellige, og ikke nødvendigvis indbyrdes harmoniserende, formål, og man kan da blive nødt til tage stilling til, om man i sin beskrivelse skal tage stilling til vægtningen af de enkelte formål, eller om man blot vil beskrive ét eller flere hensyn, som synes at være bærende for reguleringen.

5. Se eksempelvis hertil Preben Stuer Lauridsen: *Retslæren*, p. 493.

6. Betænkning 657/1972, p. 34.

7. Steen Rønsholdt: *Forvaltningsret*, p. 119.

2. Indkredsning af retsreglernes formål

Hvor grundig en analyse man skal foretage, afhænger selvfølgelig af, hvilken videre brug der gøres af de fremfundne formål. Skal disse anvendes som led i en vurdering af, om en given digitaliseringsløsning er realistisk inden for rammerne af retsgrundlaget, er det nødvendigt, at man sammenholder de klarlagte formål med det øvrige retskildemateriale. Der må således foretages en egentlig juridisk analyse som grundlag for en stillingtagen til, om den påtænkte digitalisering faktisk kan realiseres uden (væsentlige) ændringer af retsgrundlaget. Skal det klarlagte formål alene anvendes til at videreudvikle digitaliseringsideen, kan en mindre dybtgående retskildeundersøgelse være tilstrækkelig. Ofte vil det dog være hensigtsmæssigt at foretage den fuldstændige analyse, eftersom denne vil give inspiration til et mere præcist digitaliseringsprojekt, der herefter kan iværksættes på et senere tidspunkt.

I det konkrete digitaliseringsprojekt vil fokus ofte være rettet mod baggrundsretten, der som nævnt i kapitel 2 sædvanligvis vil være forankret i en lov. Det er derfor ofte lovforarbejder, der vil udgøre den primære kilde til fremfindelse af de relevante formål. Det kan derfor være hensigtsmæssigt her at indskyde en kort omtale af de vigtigste former for lovforarbejder:⁸

Initiativet til fremsættelse af et lovforslag kan komme mange steder fra. I en del tilfælde er baggrunden, at et EU-direktiv skal implementeres. Et sådant direktiv vil således kunne inddrages, når lovreglernes formål skal indkredses. Især direktivets præambel vil kunne være nyttig i denne sammenhæng. Om direktivers betydning for digitaliseringsmulighederne se i øvrigt kapitel 6.

Et lovforslag forberedes sædvanligvis i det ministerium, der har ansvaret for det pågældende område. Medmindre der siden hen er sket en ændring af ressortfordelingen, vil det ligeledes være inden for dette ministerium, at digitaliseringsopgaven søges løst, men der kan være gået lang tid siden lovforslagets udarbejdelse, og der behøver ikke at være nogen aktuell erindring om formålet. Der vil dog undertiden i ministeriet være opbevaret internt materiale (»lovsag«), som letter indkredsningen heraf.

Undertiden er lovforslaget forberedt af et sagkyndigt udvalg, der har udarbejdet en betænkning med et tilhørende lovudkast. En sådan betænkning vil i mange tilfælde udgøre et godt grundlag til indkredsning af lo-

8. Se hertil Peter Blume: *Juridisk Metodelære*, kapitel 6.

Kapitel 4. En metode for de svære tilfælde

vens formål. Det vil sædvanligvis være en fordel, om en sådan betænkning foreligger, eftersom dette betyder, at der har været en særlig omhyggelig forberedelse af det gældende lovgrundlag. Dette betyder dog ikke, at det ved nye lovændringer nødvendigvis er påkrævet at nedsætte et nyt udvalg.

Hovedkilden vil sædvanligvis være de bemærkninger, som ledsager lovforslaget. Disse er typisk opdelt i almindelige bemærkninger, hvor der bl.a. redegøres for lovforslagets overordnede formål, og hvorledes det er relateret til den på det tidspunkt gældende ret, og i specielle bemærkninger, hvor de enkelte bestemmelser kommenteres. I sidstnævnte vil man således kunne få information om de forskellige delmål, som loven søger at tilgodese. Det må anmærkes, at i nyere lovforslag er opdelingen mellem de almindelige og de specielle bemærkninger ikke altid så skarp, idet der i de almindelige bemærkninger kan være kommentarer til enkeltregler. Når der sker ændringer i lovforslaget under Folketingets behandling vil disse fremgå af en betænkning fra det pågældende folketingsudvalg. Ændrede eller nye delformål vil kunne fremgå heraf.

De lovforarbejder, som er resultatet af lovgivningsprocessen, er således bemærkningerne til lovforslaget, en folketingsudvalgsbetænkning samt en eventuel sagkyndig betænkning. Hertil kommer som nævnt undertiden et EU-direktiv.

For så vidt angår lovforslaget med bemærkninger og folketingsudvalgsbetænkningerne, kan disse fra folketingssamling 1997-98, 1. samling, findes på Folketingets hjemmeside.⁹ De sagkyndige betænkninger findes i trykt form, idet nyere betænkninger ligeledes ofte kan findes i elektronisk form på ministeriernes hjemmesider.

Der er grund til at tilføje, at en eksisterende lovtekst langt fra altid er resultatet af en lovgivningsproces som beskrevet ovenfor. Mange love består af flere lag, idet de er resultatet af gennemførelsen af ændringslove, der har forandret, herunder udvidet eller indskrænket, den oprindelige lovtekst. Sådanne ændringslove må i mange tilfælde inddrages, og det kan derfor være en større tekstmasse, der skal studeres, når lovens formål og tilknyttede delformål skal fastlægges. Det er en sådan udviklingshistorie, som kan skabe disharmoni mellem flere foreliggende formål.

9. www.ft.dk.

3. Systematisering af formål og retsgrundlag

Denne analyse kan dermed undertiden være en ganske krævende opgave, eftersom der kan være foretaget ændringer af mål og delmål, uden at dette har været tilstrækkeligt koordineret. Selvom lovgivningsprocessen sædvanligvis er omhyggelig, er den ikke nødvendigvis altid præget af konsistens. Der kan foreligge uklarhed, som indebærer et usikkerhedsmoment i digitaliseringsprocessen. Det er selvsagt væsentligt, at en sådan form for usikkerhed bliver elimineret, og i denne forbindelse er et naturligt udgangspunkt, at de nyeste mål prioriteres frem for ældre, selvom det ikke måtte være helt åbenbart, at disse er forladt. Den her beskrevne situation vil ganske ofte kunne foreligge, idet det herved kan bemærkes, at nye ændringslove forekommer betydeligt mere hyppigt end nye love.

3. Systematisering af formål og retsgrundlag

I almindelighed vil der bag et givet retsgrundlag gemme sig en række formål. Disse har ofte en indbyrdes relation, således at et formål kan ses som et overordnet formål for et andet, og hvor det konkrete middel til at varetage disse indbyrdes sammenhængende formål i sidste instans udgøres af det eksisterende retsgrundlag. På grundlag af denne sammenhæng kan der opstilles en træstruktur, som kan gøre relationerne mellem de enkelte formål og retsregler mere overskuelige. Denne eller tilsvarende fremgangsmåder er hensigtsmæssig, fordi det ved digitalisering er væsentligt at have et overblik, således at ingen detaljer er overset.

Overskuelighed er ligeledes væsentligt i et digitaliseringsprojekt, fordi der ofte deltager mange forskellige typer af aktører, som ikke alle kan formodes at være fortrolige med de retlige problemstillinger. Det er ønskeligt, at disse aktører hurtigt kan danne sig et overblik. I denne forbindelse er der således grund til at fremhæve, at det ikke kun er forvaltningens jurister, der medvirker i et digitaliseringsprojekt. Disse vil sikkert endog ofte udgøre et mindretal. De medvirkende er først og fremmest sagsbehandlere på forskellige niveauer og med forskellig uddannelsesmæssig baggrund. Hertil kommer i mange tilfælde eksternt medvirkende, herunder særligt IT-konsulenter, der har til opgave at udforme den konkrete teknologiske løsning. Selvom mange af de deltagende ikke har en juridisk baggrund, er det ønskeligt, at de alle har et overblik over de foreliggende formål.

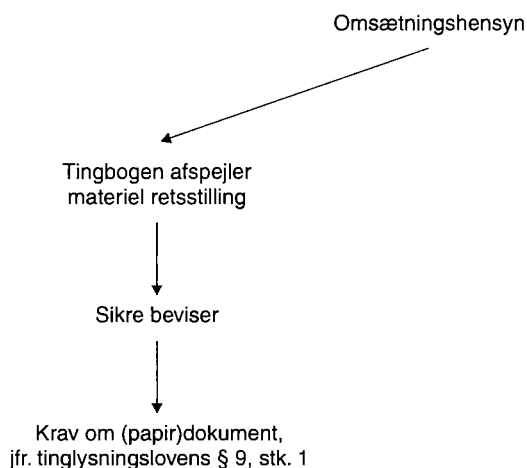
Kapitel 4. En metode for de svære tilfælde

Som illustrerende eksempler på anvendelsen af træstrukturer til systematisering omtales i det følgende to bestemmelser i tinglysningsloven. I tinglysningslovens § 9, stk. 1,¹⁰ hedder det:

»Som grundlag for tinglysning kræves et dokument, der anmeldes for vedkommende dommer til tinglysning. Samtidig med dokumentet indleveres genpart af samme. Ved aflysning leveres genpart af kvitteringen samt af dertil hørende bevisligheder.«

Denne bestemmelse kan ses som middel til at varetage formålet om, at der skal foreligge et sikkert bevis, for at der kan disponeres. Et formål, som igen kan ses som udtryk for et overordnet formål om at sikre, at indholdet af tingbogen afspejler den materielle retsstilling, hvilket igen kan ses i lyset af et endnu mere overordnet formål om at sikre omsætningen af fast ejendom.

Ved en digitalisering må der tages hensyn til disse formål, der kan opstilles i følgende træstruktur:



Hensynet til at sikre omsætningen af fast ejendom varetages imidlertid også af andre dele af retsgrundlaget. Bl.a. bestemmelsen i tinglysningslovens § 34, stk. 1, 1. pkt.:

»Skulle det vise sig, at et dokument er blevet fejlagtig gengivet i tingbogen eller akten eller ved forsømmelse ikke blevet indført i tingbogen,

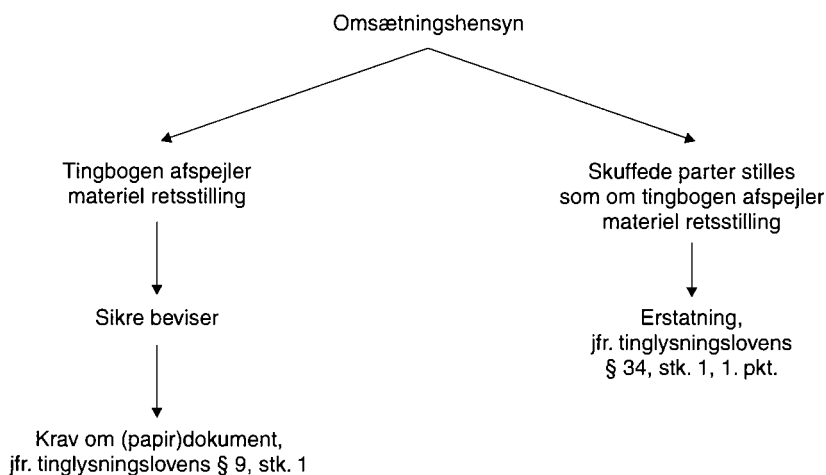
10. Jfr. lovbekendtgørelse 622/1986 af lov om tinglysning med senere ændringer.

3. Systematisering af formål og retsgrundlag

eller det er indført med en fejlagtig anmeldelsesdato, har den forurettede krav på rettelse af tingbogen eller akten og erstatning for det tab, han har lidt ved nævnte fejl eller forsømmelse.«

Denne bestemmelse kan ses som middel til at varetage det overordnede hensyn til at sikre omsætningen af fast ejendom, men kan også mere konkret ses som middel til at varetage det formål, som foreligger i forlængelse af omsætningshensynet, hvorefter skuffede parter skal stilles, som om tingbogen afspejlede den materielle retsstilling.

Tages der hensyn til både tinglysningslovens § 9, stk. 1, og tinglysningslovens § 34, stk. 1, 1. pkt., kan der på denne baggrund opstilles følgende træstruktur:



Ud over at en sådan træstruktur kan anvendes til at give et overblik over de formål, som begrunder et givent retsgrundlag, kan træstrukturen anvendes i forbindelse med en overvejelse om med henblik på at sikre en god digitalisering at bortskære visse dele af retsgrundlaget og/eller formålene bag dette. For så vidt angår formålene, vil der således gælde, at jo tættere man kommer på træets rod (som i den grafiske fremstilling vender opad), desto mere grundlæggende er de pågældende formål, og desto større vægt må de dermed tillægges. Det vil derfor, om nødvendigt, formentlig i almindelighed være hensigtsmæssigt så vidt muligt at skære fra af træets yderste grene (som i den grafiske fremstilling vender nedad). I

Kapitel 4. En metode for de svære tilfælde

det her anvendte eksempel er det således nærmest (natur)givet, at digitaliseringen fortsat må kunne opfylde omsætningshensynet.

4. Anvendelse af formål ved en ændring af vision/retsgrundlag

I et foreliggende retssystem kan de gældende retsregler ses som middel til at gennemføre de bag disse liggende formål. Når det kommer på tale at overveje en ændring af disse regler, er strategien i den her beskrevne metode herefter at udforme et nyt retsgrundlag, som på tilsvarende måde gør det muligt at gennemføre de gældende formål, men hvor dette nye retsgrundlag samtidigt gør det muligt at realisere visionen om en digitalisering. Der tages således afsæt i den iagttagelse, at en given retsregel i almindelighed blot udgør et af flere mulige midler til at realisere et givet formål.

Når formålet med en underskrift på et stykke papir er at sikre bevis for, at dokumentet vitterligt stammer fra den angivne udsteder, kan også en digital signatur opfylde dette formål, om end muligvis med en lidt anden, men næppe ringere, sikkerhed. En digital signatur kan således både sikre autencitet, integritet og uafviselighed. Derimod kan eksempelvis nedskrivning af udstederens personnummer på papiret ikke opfylde formålet. Der er således langt ringere sikkerhed for, at det faktisk er udstederen, der har nedfældet personnummeret på papiret. Det er betydeligt lettere at skaffe sig adgang til et personnummer, end det er at forfalske en underskrift.

Bliver det nødvendigt at revidere en vision, kan de fastlagte formål anvendes som en lakmusprøve på, om den påtænkte ændrede digitaliseringsløsning kan anvendes. En vision er en beskrivelse af en mulig fremtidig løsning. Hvis formålet er, at der skal skabes en meget høj grad af sikkerhed for, at udstederen af et dokument er som angivet, kan man således være nødsaget til at ændre en påtænkt løsning, hvorefter der skal anvendes en digital signatur baseret på OCES-standarden, og i stedet lægge til grund, at der skal benyttes en kvalificeret signatur. En sådan ændret løsning vil opfylde formålet. Hvis et formål er, at der skal tages særligt hensyn til personer, der har vanskeligt ved at bruge computere, kan man blive tvunget til f.eks. at ændre visionen til, at der ganske vist skal digitaliseres, men at der herudover skal opretholdes en manuel ordning. En sådan ændret løsning vil opfylde formålet. Hvor egnet et givet formål er til at kontrollere, om en ændret vision vil kunne anvendes, afhænger na-

4. Anvendelse af formål ved en ændring af vision/retsgrundlag

turligvis af både digitaliseringsprojektets og formålets formulering. Eksempelvis kan en aspiration være meget åben og blot angive, at et givet forvaltningsområde skal digitaliseres, eller den kan være mere konkret, og fastsætte, at der ved digitaliseringen af et forvaltningsområde skal ske anvendelse af digital signatur baseret på OCES-standard.

Afhængigt af, hvor konkret løsningsmuligheden er angivet, kan den enten have flest lighedspunkter med et mål eller med et middel. Det kan undertiden være svært at skelne skarpt mellem mål og midler, der nærmest kan smelte sammen. Et mål kan være formuleret på en sådan måde, at det snarere får karakter af et middel, og i denne situation vil målet ikke blot kunne anvendes som en efterfølgende kontrol, men ligeledes kunne være en ledetråd ved en ændring af den påtænkte digitaliseringsløsning. Som eksempel herpå kan nævnes et mål, hvorefter oplysninger skal være mest muligt offentligt tilgængelige. Målet implicerer nærmest den digitale løsning, der indebærer brug af Internettet til den ønskede formidling.

Det er imidlertid vigtigt at gøre sig klart, at svaret på, hvordan retsreglerne/visionen skal ændres, sjældent giver sig selv, blot fordi man har foretaget en indkredsning af det formål, som fortsat skal opfyldes. Medmindre et formål er meget konkret, kræver det en selvstændig indsats at finde frem til et nyt retsgrundlag eller en ændret digitaliseringsløsning, som kan udgøre et egnet middel til at realisere formålet. Der kan ofte findes mange midler, som kan understøtte det samme formål. Den vanskelige opgave består i at lokalisere den digitale løsning, der bedst¹¹ sikrer opfyldelsen af formålet.

I det følgende vil det med to eksempler blive illustreret, hvordan formål bag et givet retsgrundlag kan anvendes, når det viser sig nødvendigt at ændre på vision/retsgrundlag. Et mere omfattende eksempel beskrives i kapitel 7.

Eksempel 1:

Elektronisk ansøgning om hjælpemidler til handicappede

Baggrundsret: Lov om social service § 97.¹²

Har en socialforvaltning i en kommune den vision, at kommunens handicappede rent elektronisk skal kunne søge om tildeling af hjælpemidler

11. Både i henseende til retssikkerheden og ressourceanvendelsen.

12. Jfr. lovbekendtgørelse 764/2003 med senere ændringer.

Kapitel 4. En metode for de svære tilfælde

efter lov om social service § 97, vil en sådan vision kunne støde mod den praktiske barriere, at ikke alle handicappede vil være i stand til at anvende et computerbaseret system.¹³ Hermed vil digitaliseringsprojektet kollidere med det formål, der begrundes i retssikkerhedslovens § 4,¹⁴ som foreskriver, at borgeren skal have mulighed for at medvirke ved behandlingen af sin egen sag.

Når formålet med reglen i § 4 skal afdækkes, kan der søges hjælp i vejledning om retssikkerhedsloven.¹⁵ Her hedder det i punkt 36: »Borgeren har det primære ansvar for sin egen situation, og i mange tilfælde er det også vigtigt, at borgeren selv sætter sig nogle mål og træffer sine egne beslutninger, som skal støtte målet og hensigten med hjælpen. Hvis borgeren ikke bliver inddraget i og får medindflydelse på sin egen sag, er det naturligvis vanskeligt for borgeren at påtage sig dette ansvar, herunder at sætte sig mål. Samtidig vil der være en betydelig risiko for, at myndigheden overtager ansvaret, og derved oplever borgeren, at der handles hen over hovedet på ham eller hende.«

Skal der ændres på visionen for at styre uden om konflikten med retssikkerhedslovens § 4, kunne en løsning muligvis være, at kommunen tilbyder at yde bistand til handicappede, der ikke selv kan betjene et computerbaseret system. En sådan løsning vil dog stadig kunne opfattes af borgeren, som om der handles hen over hovedet på ham eller hende, og det vil derfor formentlig være bedre i tråd med formålet bag retssikkerhedslovens § 4 at ændre visionen således, at der ved siden af et digitaliseret system bevares en mulighed for at indsende en ansøgning på papir. På denne måde er der større chance for, at den handicappede selv vil kunne indsende en ansøgning eller alternativt selv vælge, hvem der skal yde bistand i forbindelse med en ansøgning. Dette er således et eksempel på et tilfælde, der efter den foretagne analyse viser sig at være for en dels vedkommende svært og for en anden dels vedkommende umuligt.

13. Ofte vil det imidlertid være lettere for handicappede at få adgang til forvaltningen, hvis det er muligt at bruge en computer. Det kan således nævnes, at der er udviklet systemer, som kan omforme tekst på computerskærmen til blindskrift på et særligt apparat eller kan læse teksten op.

14. Jfr. lovbekendtgørelse 72/2004 om retssikkerhed og administration på det sociale område med senere ændringer.

15. Jfr. vejledning 21/2004.

4. Anvendelse af formål ved en ændring af vision/retsgrundlag

Eksempel 2: Automatisering af afgørelsen om tildeling af SU

Baggrundsret: Lov 171/1955 om Ungdommens uddannelsesfond (ophævet).

Uddannelsesstøtte efter lov om Ungdommens uddannelsesfond blev tidligere givet som legater eller studielån, der blev bevilget af stipendienævn på uddannelsesinstitutionerne efter skønsmæssige kriterier. Hovedkriterierne var 1) egnethed for den pågældende uddannelse og 2) trang til økonomisk støtte, jfr. lovens § 1, sammenholdt med den i medfør af loven udstedte bekendtgørelse¹⁶ § 5, stk. 1. I bekendtgørelsens § 5, stk. 2, hed det, at »afgørelsen af, om en studerende kan anses for at opfylde de i loven om »Ungdommens uddannelsesfond« stillede krav til studieegnhed, må bero på et skøn over den pågældendes evner og flid. ...«. Videre i § 5, stk. 3: »Ved afgørelsen af, om den studerende kan anses for trængende og i bekræftende fald til hvilket understøttelsesbeløb, må der lægges vægt på forældrenes (forsørgernes) økonomiske forhold, herunder navnlig deres årlige indtægt. Der vil dog være at tage hensyn til de pågældende forhold i det hele, herunder f.eks. sygdom og arbejdsløshed. Ligeledes kan der, når særlige grunde taler derfor, tages hensyn til dokumenterede oplysninger om, at ansøgeren er uden forbindelse med sine forældre. ...«.

Som nævnt er det ikke i øjeblikket muligt for en computer at træffe rent skønsmæssige afgørelser. Det må derfor overvejes, om det forvaltningsretligt er muligt at sætte dette skøn under en regel eller ændre på visionen/retsgrundlaget. De nævnte hovedkriterier for tildeling af støtte kan i sig selv ses som grundlæggende formål bag de dagældende regler. Spørgsmålet er nu, om det er muligt at varetage disse formål ved at erstatte skønnet med en regel. Når der henses til beskrivelsen af skønnet, vil dette næppe være lovligt.¹⁷

Man kan derfor vælge at ændre retsgrundlaget, således at det af dette fremgår, hvilke momenter der helt præcist taler for henholdsvis studieegnhed og behov, og lade disse udgøre betingelserne for, at man kan få tildelt SU. Herved varetages de ønskede formål fortsat af det nye retsgrundlag, samtidig med, at en automatiseret retsanvendelse bliver mulig.

16. Bekendtgørelse 244/1955.

17. Dette underbygges specielt af, at det i bekendtgørelsens § 5, stk. 3, hedder, at »der vil dog være at tage hensyn til de pågældende forhold i det hele, herunder f.eks. ...«.

Kapitel 4. En metode for de svære tilfælde

Det er denne løsning, man valgte at anvende, da reglerne for uddannelsesstøtte efterfølgende blev ændret. I 1965 nedsatte undervisningsministeren et sagkyndigt udvalg, der bl.a. skulle stille forslag om nye regler for uddannelsesstøtte. I den afgivne betænkning anføres det bl.a. om det af udvalget stillede forslag til nye regler, at »det foreliggende forslag kan forekomme temmelig kompliceret. I praksis vil det imidlertid virke på en sådan måde, at resultatet for enhver, der søger støtte, rent maskinelt kan produceres, når ganske bestemte konkrete oplysninger foreligger. Det eneste moment, der for visse grupper vedkommende beror på et skøn er studieaktiviteten, et moment, som vel er særdeles afgørende som grundbetænkning for støtte, men som ikke kan bringes ind i et maskinelt system, hvis studieeffektivitet skal fremmes og misbrug undgås.«¹⁸ Spørgsmålet om studieaktivitet skulle derfor efter forslaget fortsat afgøres af de lokale uddannelsesinstitutioner, idet disse præjudicielt skal tage stilling hertil.¹⁹

I bemærkningerne til forslag til lov om uddannelsesstøtte, som fremsat 15. januar 1970, hedder det i de almindelige bemærkninger: »Medens der i den nuværende støtteordning er henlagt en række opgaver til lokale instanser – stipendienævn, amter og kommuner – forudsættes det således, at den nye støtteordning overalt, hvor det er muligt, bygger på faste retsprincipper, hvilket muliggør en centraliseret, automatiseret behandling, ... Som opgaver, der typisk skal løses på lokalt plan, dvs. af uddannelsesinstitutionerne, nævnes en foreløbig behandling af støtteansøgningerne, herunder tilvejebringelse af studierelevante oplysninger, kontrol af data angående indregistrering som uddannelsessøgende, studieegnethed og studieaktivitet, ...«²⁰

Dette er således et eksempel på, at det kan være nødvendigt at ændre baggrundsretten og fjerne skønmæssige regler for at muliggøre en digitalisering. Eksemplet viser imidlertid samtidig, at selvom formålet bag reglerne gør det nødvendigt fortsat at opretholde visse skøn, behøver dette ikke at udgøre en stopklods. Disse skøn kan udskilles til manuel behandling som i dette eksempel vurderingen af studieaktiviteten. Der digitaliseres, så langt som det efter reguleringens formål er muligt.

18. Betænkning 506/1968, p. 194f.

19. Jfr. Betænkning 506/1968 p.153f.

20. FT A 1969-70, sp. 2040.

5. På hvilket tidspunkt skal metoden anvendes?

5. På hvilket tidspunkt skal metoden anvendes?

En indførelse af et digitalt system i en forvaltningsmyndighed er en længe-revarende proces. Først skal der træffes en beslutning om, hvorvidt der i det hele taget bør igangsættes en systemudviklingsproces. Dette er typisk en ledelsesbeslutning. Dernæst følger et egentligt udviklingsforløb, hvor systemets nærmere udformning planlægges, hvorefter det implementeres, afprøves og sættes i drift. Der må derfor tages stilling til, hvornår den her beskrevne metode bedst tages i anvendelse.

I denne forbindelse har det betydning, at de retlige krav kan gøre sig gældende på mange forskellige niveauer. Når det er en central bestanddel af retsgrundlaget, at der foretages et skøn, bør en sådan retlig barriere i mange tilfælde tillægges betydning allerede på det tidspunkt, hvor der skal træffes en strategisk beslutning på ledelsesniveau om, hvorvidt man i det hele taget skal foretage en digitalisering, idet en eventuel involvering af Folketinget for at få fjernet et pligtmæssigt skøn fra loven vil kunne betyde at projektet bliver langvarigt. Det må vurderes om en sådan proces konkret er realistisk. De retlige krav kan endvidere angå generelle spørgsmål, som ikke er specifikke for det pågældende reguleringsområde, idet der eksempelvis kan være tale om de databeskyttelsesretlige regler om, hvor længe man må opbevare persondata, og hvordan de skal sikres. Alt i alt må det fremhæves, at de retlige krav indgår i alle digitaliseringens faser, idet nogle af disse først får betydning, når udviklingen af systemet igangsættes.

Et systemudviklingsforløb består af flere forskellige faser. Der findes forskellige systemudviklingsmetoder, men de fleste indeholder dog følgende faser, som eventuelt gentages én eller flere gange:²¹

- Specifikation
- Design og implementering
- Validering
- Evolution (vedligeholdelse)

21. Se hertil Ian Sommerville: *Software Engineering*, 6th Edition, Harlow 2001, p. 43.

Kapitel 4. En metode for de svære tilfælde

I et sådant forløb vil det ofte være hensigtsmæssigt at nyttiggøre de resultater, som analysen har medført, i forbindelse med udarbejdelsen af kravspecifikationen. Det er selvsagt både ønskeligt og nødvendigt, at den tekniske løsning producerer resultater, der lever op til de formål, som skal opfyldes. Det vil ikke altid være klart for det pågældende IT-firma, hvad dette egentlig indebærer, og på denne baggrund vil en medtagelse i specifikationen bl.a. kunne øge sikkerheden for, at forvaltningen faktisk får et system med den digitale løsning, der ønskes. I enkelte tilfælde kan det muligvis også være relevant at inddrage analyseresultaterne på et så sent stadium som i design- og implementeringsfasen.

Generelt er det ønskeligt, at der bliver taget stilling til de retlige spørgsmål så tidligt som muligt. Kan et retligt krav ikke honoreres, er konsekvensen, at man enten må revidere løsningen eller forsøge at ændre på retsgrundlaget. Begge dele kan være uheldigt, hvis det sker på et sent tidspunkt. Er man nødt til at ændre løsningen, kan det være nødvendigt at gentage én eller flere af systemudviklingsforløbets faser. Herved øges de omkostninger, der er forbundet med digitaliseringsprojektet. Er man nødt til at få ændret på retsgrundlaget, kan dette kræve et omfattende retligt arbejde, der indebærer, at digitaliseringsløsningen tidsmæssigt forskydes. Dette gælder særligt, såfremt det er nødvendigt at Folketinget medvirker.

På dette sted er der yderligere grund til fremhæve, at det er hensigtsmæssigt at overveje, om man kan kopiere retlige løsninger fra områder, der allerede er blevet digitaliseret. Kan dette lade sig gøre, kan der opstå den sidegevinst, at man vil kunne genbruge den tekniske løsning, der benyttes på det pågældende område.²² Det er ikke givet, at et sådant genbrug er hensigtsmæssigt, men muligheden herfor bør undersøges allerede af ressourcemæssige årsager. Det er ønskeligt, at der er en vidensudveksling på tværs af myndighedsgrænser, og har man på et sammenligneligt område fundet frem til en løsning, der fungerer, er der ikke nogen grund til at opfinde verden på ny inden for et andet område. Generelt er det ønskeligt, at det sikres, at denne udveksling af viden faktisk finder sted, og der kan givet fortsat ske forbedringer på dette område. Myndighederne bør række hinanden hånden og ikke på negativ måde konkurrere på hvem der er bedst. En vis konkurrence kan være stimulerende, men det må haves i erindring, at i sidste instans bruger alle myndigheder skatteydernes penge.

22. Se hertil Hans Christian Spies, Nordisk årbog for retsinformatik 1999 p.152-163.

6. E-administrerbare regler

Den beskrevne metode indebærer, at man i mange tilfælde først tager stilling til de konflikter, der måtte opstå mellem en vision om digitalisering af et område og retsgrundlaget på det tidspunkt, hvor der er truffet en beslutning om at forsøge at digitalisere et givet område, idet de klart umulige tilfælde først bliver udskilt på dette tidspunkt. En sådan tilgang er ofte hensigtsmæssig. Teknikken udvikler sig konstant, og en for tidlig konklusion om, at det er umuligt at digitalisere et område, kan være forældet, når der foreligger et gennemarbejdet beslutningsgrundlag eller kort tid efter, at dette er tilfældet. Processen har i så fald ikke været spildt.

Det er imidlertid hensigtsmæssigt, at man i forbindelse med udarbejdelse af især nye lovregler²³ tager i betragtning, hvorvidt de bestemmelser, man påtænker at fastsætte, også vil være egnede i en digitaliseringsmæssig sammenhæng, idet dette bør ske, uanset om et konkret digitaliseringsprojekt aktuelt foreligger. Da udviklingen på det tekniske område altid går fremad, vil man kunne være næsten sikker på, at regler, som er digitaliseringsvenlige i dag, også vil være det i morgen.

Det må herved tillægges betydning, at det er en overordnet politisk målsætning, at forvaltningen skal være digital, og at de problemer, der konfronterer (svære) digitaliseringsprojekter, og som den beskrevne metode tager sigte på, beror på en gældende ret, der i vidt omfang er kommet til verden før digitaliseringens tidsalder. Metoden vedrører, om sådanne ældre barrierer kan overvindes, uden at barnet smides ud med badevandet. Barriererne er i mange tilfælde utilsigtede, idet man ikke kunne vide bedre, men dette er ikke tilfældet i dag. Er der en barriere i en lovregel, som er blevet til i dette årtusinde, kunne det være nærliggende at antage, at den har været ment som en barriere, men det er på ingen måde givet, at dette altid kan lægges til grund, eftersom digitaliseringsmuligheden ikke i dag er tilstrækkeligt fremtrædende placeret i lovgivningsprocessen. Opmærksomhedsniveauet er ikke tilstrækkeligt højt, og der gennemføres lovregler, som utilsigtet virker blokerende for senere digitaliseringsaspirationer. Det er ønskeligt, at denne mulighed altid overvejes i det legislative værksted,

23. Det er alene lovregler, der kan medføre barrierer, som er besværlige at overvinde. Omhyggelighed bør også udøves i relation til administrative forskrifter, men fejl kan dog lettere rettes her.

Kapitel 4. En metode for de svære tilfælde

og at fastsatte barrierer således er udtryk for den velovervejede opfattelse, at det pågældende område ikke er egnet til fuldstændig digitalisering.

Ved fastsættelse af nye regler bør man være opmærksom på de forhold, som erfaringsmæssigt med det nuværende tekniske stade kan vanskeliggøre en digitalisering. Specielt bør man følge disse leveregler:

- Man bør undgå regler, som indebærer, at der skal foretages et skøn
- Man bør undgå regler, som stiller krav om brug af bestemte medier i forbindelse med en kommunikation (f.eks. brug af papirblanketter)
- Man bør undgå regler, som stiller krav om identifikation ved brug af underskrift
- Man bør undgå regler, som kræver, at der skal indsamles oplysninger fra mange forskellige fysiske personer

Ved arbejdet med at gøre nye forskrifter digitaliseringsvenlige bør man holde sig for øje, at de pågældende regler ikke nødvendigvis – heller ikke på sigt – skal underkastes en fuldstændig digitalisering. Det kan derfor eksempelvis være fuldt ud forsvarligt, at man forsøger at undgå at indføre besværlige formkrav, mens man i øvrigt fastsætter regler, som kræver, at der foretages et forvaltningsretligt skøn. Målet er ikke, at alt skal være digitalt, men at områder, hvor denne teknologi er egnet, skal være digitale og ikke hæmmes af unødvendige barrierer.

Bliver det en fast rutine i lovgivningsprocessen, at der tages stilling til e-administrerbarhed, vil dette efterhånden betyde, at stadig større dele af lovgivningen er vurderet på dette grundlag, og at flere regler er blevet digitaliseringsegne. Man behøver ikke at vende tilbage til Folketinget af denne grund. En sådan udvikling vil medføre, at der bliver mindre brug for den i dette kapitel beskrevne metode, fordi der bliver færre svære tilfælde. I en fjern fremtid vil der måske ikke være nogen, men i sikkert mange år fremover må der forventes at være behov for en metode til håndtering af svære tilfælde.

KAPITEL 5

Persondata i digital forvaltning

Ved siden af den traditionelle forvaltningsretlige regulering som fastsat i forvaltningslov og offentlighedslov findes der en yderligere generel regulering, som tager sigte på forvaltningens behandling af personoplysninger. Disse regler angår værnet af borgernes personlige integritet og informationelle privatliv, jfr. yderligere under 1, og er en almindelig regulering, der skal tages i betragtning, når et forvaltningsområde, som omfatter personoplysninger, skal digitaliseres. Der er således ikke tale om baggrundsret. De generelle regler er fastlagt i lov 429/2000 om behandling af personoplysninger. Loven kaldes i det følgende personoplysningsloven og er ligeledes kendt som persondataloven.

Medens der i den traditionelle papirbaserede forvaltning er en række områder, som loven ikke finder anvendelse i forhold til, da den kun omfatter manuel behandling, hvis oplysningerne er eller vil blive indeholdt i et register og dermed ikke papirsager, gælder den fuldt ud i forhold til en digital forvaltning, jfr. § 1, stk. 1. De undertiden vanskelige spørgsmål, der foreligger vedrørende lovens afgrænsning i traditionel forvaltning, er således ikke aktuelle i den digitale forvaltning.¹ Den omstændighed at personoplysningsloven gælder fuldt ud, er sikkert den mest udtalte lovgivningsmæssige konsekvens af overgangen fra en papirbaseret til en digital forvaltning. Personoplysningslovens betydning vil dermed være

1. Det skal dog ikke skjules, at der fortsat foreligger en mængde ganske intrikate afgrænsningsspørgsmål, jfr. nærmere herom Kristian Korfits Nielsen, Henrik Waaben: *Lov om behandling af personoplysninger*, p. 479-92, samt Jon Andersen, *Juristen* 2003, p. 281-95.

Kapitel 5. Persondata i digital forvaltning

stærkt stigende i de kommende år, og det er derfor ønskeligt at have et godt kendskab til denne lov, jfr. også under 2 nedenfor.

Spørgsmålet om beskyttelse af personoplysninger i en digital forvaltning kan behandles mere eller mindre bredt. Der er tale om et af de retlige hovedspørgsmål i forbindelse med digitaliseringen, idet det er aktuelt i forhold til stort set alle niveauer. Det kan konstateres, at en forvaltning typisk er karakteriseret ved en stor appetit på oplysninger, og at den digitale forvaltning, der betoner øget service, let vil kunne få en glubende appetit. En omfattende omtale af denne problemstilling kunne derfor for en umiddelbar betragtning synes naturlig. I dette kapitel behandles problemstillingen dog primært således, som den aktualiseres i forbindelse med digitaliseringsprojekter, der tager sigte på automatisering. Selvom denne afgrænsning kan være vanskelig at fastholde, indebærer den at en række af de spørgsmål, der især aktualiseres i forbindelse med øget kommunikation af data ikke behandles fuldt ud i dette kapitel, idet der om disse henvises til den i noterne nævnte almindelige litteratur.

1. EU-retlig forpligtelse

Personoplysningsloven er baseret på direktiv 95/46 EF, og der findes således en stort set enslydende lovgivning i alle de europæiske lande.² Den omstændighed, at loven i meget betydelig udstrækning er gennemført for at opfylde en EU-retlig forpligtelse, indebærer, at det som altovervejende hovedregel ikke vil være praktisk muligt at gennemføre digitale løsninger, som forudsætter en ændring af dette regelgrundlag,³ jfr. generelt om denne problemstilling i kapitel 6. I de tilfælde, hvor denne regule-

2. I den i medfør af direktivets artikel 29 nedsatte gruppe bestående af repræsentanter for tilsynsmyndighederne i medlemsstaterne er man opmærksom på det ønskelige i samordnet udvikling af den digitale forvaltning, jfr. Arbejdsdokument om e-forvaltning, WP 73 af 8.5.2003, hvor der særligt sættes fokus på on line forvaltning, portaler og samkøring. Dokumentet kan søges via www.datatilsynet.dk.
3. Direktivet overlader dog visse frihedsgrader til medlemsstaterne. Eksempelvis kan nævnes artikel 8(4), hvorefter der ved lov kan gives hjemmel til behandling af følsomme persondata, såfremt loven indeholder passende garantier for integritetsbeskyttelse, og såfremt persondatabehandlingen er begrundet i en vigtig samfundsmæssig interesse.

1. EU-retlig forpligtelse

ring giver anledning til vanskeligheder, udgør persondatabeskyttelsen således formelt set en stærkere barriere end den øvrige almindelige forvaltningsret, der hovedsageligt er nationalt forankret. Der kan endvidere være grund til i denne sammenhæng at fremhæve, at beskyttelsen af personoplysninger yderligere har en forankring i menneskerettighederne, idet der er tale om en udmøntning af retten til privatlivets fred, jfr. Den europæiske menneskerettighedskonventions artikel 8, hvortil der henvises i direktivets præambel. Selvom artikel 8 ikke er så præcis eller uddybet som direktivet, giver den persondatabeskyttelsen en særlig styrke. Alt i alt er det nødvendigt, at det konkrete digitaliseringsprojekt kan honorere de krav, der fremgår af disse regler.

I tilknytning hertil er det hensigtsmæssigt kort at fremhæve enkelte af de årsager, der har begrundet denne retlige regulering. Selvom der ikke retligt findes nogen stillingtagen til, hvem der ejer personoplysninger og dermed ej heller, om det er personen selv, er et i lang tid anerkendt udgangspunkt, at den, som en oplysning vedrører, har en beskyttelsesværdig interesse i, at oplysningen ikke bliver brugt på en måde, der kan krænke den personlige integritet eller privatliv. I personoplysningsloven er problemstillingen på denne baggrund, under hvilke betingelser den myndighed, der har rådighed over persondata, kan behandle disse oplysninger. Denne myndighed betegnes den dataansvarlige. Selvom hverken integritet eller privatliv er entydige eller klare begreber,⁴ er det en opgave for retssystemet at sikre en sådan beskyttelse, der således udgør en del af kravet til retssikkerhed i en moderne forvaltning. Denne opfattelse var kendt, også før digital teknologi blev taget i brug, men især efter dette tidspunkt har persondatabeskyttelse fået stor betydning, idet denne tendens er blevet yderligere forstærket som følge af Internettets udbredelse. Den moderne teknologi, der generelt tager sigte på informationsbehandling, forstærker risikoen for misbrug af persondata, og derfor er en ganske forfinet regulering blevet udformet. Ud over at retsbeskytte borgerne har denne regulering til formål at sikre tillid til forvaltningens anvendelse af persondata. Reguleringen er en væsentlig del af den ret, der er forbundet med informationssamfundet (*lex informatica*). Som det uddybes nedenfor, tager den retlige regulering sigte på dels at opstille betingelser for, at persondata må behandles, dels at give borgerne en række rettigheder i denne forbindelse.

4. Se hertil Peter Blume: *Databeskyttelsesret*, p. 20-42.

2. Myten om en barriere

Det er som udgangspunkt ikke personoplysningslovens formål at begrænse eller hindre udviklingen af en digital forvaltning. Tværtimod fremhæves i lovens forarbejder det ønskelige i, at der sker en fleksibel anvendelse af digitale data. Disse data skal blot anvendes på en for borgeren åben måde og således, at der ikke sker integritetskrænkelser. Digitale forvaltningsløsninger er ikke uforenelige med persondatabeskyttelsen. Det må således understreges, at der ikke er nogen modsætning mellem digital forvaltning og databeskyttelse.

Uanset dette er det en almindelig erfaring, at loven ikke er vellidt i forvaltningen, hvor den tværtimod er frygtet, til dels fordi loven betragtes som svært forståelig. Den synes at gribe forstyrrende ind i den indarbejdede regulering, der følger af forvaltnings- og offentlighedsloven, og der er næppe nogen tvivl om at forvaltningspersonellet kender disse love langt bedre end personoplysningsloven. Der foreligger således en endnu ikke tilstrækkeligt løst uddannelsesopgave, der bør tillægges stor vægt i den digitale forvaltning. Det er forventeligt, at de større kommuner, som bliver konsekvensen af strukturreformen,⁵ vil medføre en øget professionalisering, der på sigt vil styrke kendskabet til loven, og dermed medføre en afmystificering af denne.

Personoplysningsloven opfattes som nævnt ofte, men som bemærket med urette, som en barriere for en udbygget digital forvaltning. Når denne opfattelse ikke er berettiget, skyldes dette, at de fastsatte regler ikke hindrer, at forvaltningen kan anvende personoplysninger, hvilket da også ville være urealistisk, men først og fremmest angiver nogle betingelser for denne dataanvendelse med henblik på at sikre borgernes integritetsbeskyttelse. Persondata kan ikke anvendes frit, men de fastsatte regler hindrer dog ikke deres anvendelse. Opgaven er på denne baggrund at være opmærksom på de fastlagte betingelser ved tilrettelæggelsen af den digitale løsning og i øvrigt generelt ved forvaltningssystemets digitalisering. Dette

5. I denne forbindelse henvises i almindelighed til Datatilsynets udtalelse af 7.4.2004 vedrørende Strukturkommissionens betænkning 1434/04. Udtalelsen, der redegør for tilsynets opfattelse af en lang række problemstillinger, er tilgængelig på www.datatilsynet.dk.

3. Den retlige regulering

skyldes ikke blot behovet for at sikre, at forvaltningen er lovlig, men tillige for at sikre en tilstrækkelig tillid til den nye digitale forvaltning.

Det er i denne forbindelse værd at bemærke, at der allerede tidligt⁶ blev udtrykt ønske om en væsentlig liberalisering af den tidligere gældende registerlovgivning, idet håbet var, at EU ikke ville gennemføre en regulering.⁷ Denne regulering blev bl.a. opfattet som en blokering af mulighederne for vidtgående dataudveksling («datafællesskaber»). Spørgsmålet om genbrug og udveksling af persondata er fortsat en væsentlig problemstilling, jfr. nærmere under 5. Denne tidlige modstand har sikkert være medvirkende til, at angsten for persondatabeskyttelsen fortsat er fremtrædende. Selvom denne angst som allerede nævnt er overdreven, bør det selsagt ikke skjules, at der foreligger et særligt hensyn og en bindende regulering, som må tages i betragtning, når den forvaltningsaktivitet, der påtænkes digitaliseret, omfatter behandling af personoplysninger.

3. Den retlige regulering

Hovedbestemmelserne om databeskyttelse er fastsat i personoplysningsloven. Der findes dog tillige regler herom i mange andre love, f.eks. patientretsstillingsloven, og såfremt sådanne bestemmelser medfører en bedre retsstilling for borgerne, skal disse finde anvendelse, jfr. personoplysningslovens § 2, stk. 1.⁸ Denne regel er udtryk for et velkendt forvaltningsretligt lovvalgsprincip. I det konkrete digitaliseringsprojekt må man selsagt konkret være opmærksom på, om der foreligger sådanne særlige bestemmelser, og er der tvivl om, hvorvidt disse skal anvendes i stedet for personoplysningsloven, kan det være hensigtsmæssigt at konsultere Data-tilsynet, jfr. nedenfor under 10. Sædvanligvis vil de særlige lovregler ikke omfatte alle de spørgsmål, der reguleres i personoplysningsloven, hvorfor det stort set altid vil være nødvendigt at inddrage denne lov som en del af

6. Se herved Finansministeriet: *Effektiv edb i staten*, p. 15.

7. Danmark stemte for gennemførelsen af direktivet, men dog ikke med den store glæde.

8. Det er ikke udelukket at anvende en regel, der giver en ringere beskyttelse, men dette forudsætter, at det klart fremgår af den pågældende lovs forarbejder, at dette har været intentionen, samt at reglen ikke er i strid med direktivet. Denne situation forekommer sjældent.

Kapitel 5. Persondata i digital forvaltning

den generelle retlige ramme for digitaliseringen. Det er derfor denne lovs regler, som er i fokus i det følgende.

Den myndighed, der gennemfører det konkrete digitaliseringsprojekt, vil vel stort set altid ligeledes være ansvarlig for driften af den digitale forvaltning, og vil dermed være dataansvarlig og således skulle opfylde personoplysningslovens krav.⁹ Det kan hertil føjes, at dette principielt også gælder i de tilfælde, hvor en digitalisering indebærer, at borgeren gives mulighed for selvbetjening, f.eks. når der indføres såkaldt 24-timers forvaltning. På samme måde som myndigheden fortsat har ansvaret for afgørelseres korrekthed, har myndigheden fortsat dataansvaret. Dette er tilfældet, medmindre der gennemføres en egentlig privatisering af et forvaltningsområde.

4. Persondata og behandling

Lovens to kodeord er behandling og personoplysning. Behandling omfatter alle former for aktiviteter i relation til persondata (fra indsamling til sletning) og dermed også de aktiviteter, der finder sted internt i forvaltningen. Der er grund til at fremhæve, at det ikke kun er den egentligt borgervendte forvaltning, som er omfattet. Også ved digitalisering af rutiner, der alene finder sted inden for forvaltningen, kan reglerne dermed have betydning. Reguleringen er således bred og omfatter betydeligt mere end den tidligere gældende registerlov. Selvom alle former for behandling som udgangspunkt vurderes ens, tages der dog i praksis hensyn til, at nogle behandlingsformer i almindelighed udløser en større risiko for integritetskrænkelser end andre.¹⁰ Selvom eksempelvis intern behandling som nævnt er omfattet, er vurderingen af, om denne kan finde sted i praksis, mere liberal end tilfældet er, når persondata videregives eller samkøres

9. I den digitale forvaltning, hvor myndighedsgrænserne er knapt så skarpe som hidtil, og hvor persondata må forventes i større omfang at blive kommunikeret på tværs af disse grænser, kan der opstå situationer, hvor det er vanskeligt at fastlægge, hvilken myndighed der er dataansvarlig. På det nuværende udviklingstrin må dette dog betragtes som en risiko, der ikke lader sig præcisere nærmere.

10. Se nærmere hertil Peter Blume, Ugeskrift for Retsvæsen 2000, p. 425-30.

5. Generelle principper

med andre myndigheders data. I det konkrete digitaliseringsprojekt må det derfor præciseres, hvilke former for behandling der vil finde sted.

Personoplysninger er oplysninger, der kan henføres til bestemte identificerede eller identificerbare fysiske personer (§ 3, nr. 1).¹¹ Oplysninger om enkeltpersondrevne virksomheder, hvor hovedeksemplet er et I/S, anses for personoplysninger, hvilket der på erhvervsorienterede forvaltningsområder kan være særlig grund til at være opmærksom på. Derimod er oplysninger om andre typer af virksomheder som altovervejende hovedregel¹² ikke omfattet, ligesom loven ikke gælder for anonyme eller fuldt ud anonymiserede oplysninger. I denne forbindelse er det vigtigt at være opmærksom på, at selvom oplysninger anvendes ved brug af en kode eller journalnummer, er der tale om personoplysninger, såfremt myndigheden kan identificere de pågældende personer. Tilsvarende gælder for krypterede oplysninger, når myndigheden er i besiddelse af krypteringsnøglen.

5. Generelle principper

Under hensyntagen til den ovenfor nævnte afgrænsning kan der tages stilling til, om det konkrete digitaliseringsprojekt er omfattet. Er dette tilfældet, fastsætter loven en række almindelige principper, der gælder for enhver behandling, en række betingelser, der skal opfyldes, for at behandling kan ske, en række rettigheder for borgerne samt et kontrol- og myndighedsapparat. Betydningen af disse fire dele af loven er forskellig.

Principperne, der er formuleret i § 5, vedrører god skik/saglighed, formålsbestemthed, proportionalitet, datakvalitet og tidsbegrænsning. Det er, så vidt det kan bedømmes, kun nogle af principperne, som har særlig betydning i relation til digitalisering. Samlet indebærer de et krav om at den ansvarlige myndighed (den dataansvarlige) har fuld indsigt med hvilke typer af persondata, som underkastes behandling, og kan sikre, at behandlingen lever op til de stillede krav, der ud over at betone saglighed tager

11. På specielle forvaltningsområder bør man være opmærksom på at oplysninger om fostre og efter en konkret vurdering afdøde personer betragtes som personoplysninger.
12. Undtagelsen er angivet i § 1, stk. 4, der henviser til lovens kapitel 5 om videregivelse af oplysninger til kreditoplysningsbureauer.

Kapitel 5. Persondata i digital forvaltning

sigte på at sikre, at forvaltningens persondataanvendelse er åben og gennemskuelig for borgerne (transparens). Blandt de nævnte principper er der i første omgang særlig grund til at fremhæve kravet om datakvalitet og kravet om tidsbegrænsning.

Kravet om datakvalitet indebærer, at behandlede oplysningerne skal være korrekte og ikke vildledende. Dette indebærer, at der må være en kontrolmekanisme, som gør det muligt at vurdere de anvendte oplysninger, og som gør det muligt at foretage de korrektioner, der måtte være påkrævede. En sådan fremgangsmåde vil også kunne udledes af det almindelige princip om god forvaltningsskik, og forudsætter næppe i sig selv nye tiltag fra forvaltningens side, selvom det er velkendt, at datakvaliteten ikke altid er så god, som man skulle tro.

Skærpet kontrol med datakvaliteten vil dog kunne være aktuel, når afgørelsesprocessen automatiseres helt eller delvist. I denne situation vil det være afgørende, at det i den maskinelle behandling løbende sikres, at de anvendte persondata er korrekte. Dette kan forekomme enkelt, men det er væsentligt at være opmærksom på, at korrekthed er et kontekstuelt begreb, og at vurderingen derfor foretages i relation til den afgørelsestype, der konkret er tale om. Dette har i praksis nok særlig betydning i de tilfælde, hvor den automatiserede afgørelsesproces er baseret på, at der benyttes oplysninger, som hentes fra forskellige registre eller databaser. Når der etableres datafællesskaber med andre myndigheder med det formål at genbruge data og dermed spare ressourcer, ved at disse ikke skal indsamles på ny, er der grund til at være særligt agtpågivende i forhold til sikringen af den nødvendige datakvalitet. Dette er en fremgangsmåde, der må forventes at blive ganske udbredt i den digitale forvaltning. Den kan være rationel også set under borgerens perspektiv, men samtidig udløser den en risiko for, at genbrugte oplysninger bliver anvendt i sammenhænge, hvor de er vildledende. Dette skyldes, at oplysningerne anvendes til et andet (ikke uforeneligt, jfr. nedenfor) formål og på et andet tidspunkt. Sådanne digitale løsninger forudsætter dermed en betydelig agtpågivenhed fra den dataansvarlige myndigheds side, og i det hele taget må det forudsættes, at der på forhånd skabes fuldt overblik over, i hvilke sammenhænge de benyttede oplysninger vil indgå.

Det er ligeledes konteksten, der har betydning i forhold til princippet om tidsbegrænsning, som er relateret til det oprindelige indsamlingsformål. Oplysninger må ikke i identificerbar form opbevares længere, end dette formål tilsiger. Også her er det afgørelsestypen sammenholdt med

5. Generelle principper

indsamlingsformålet, der er bestemmende for, om de pågældende persondata fortsat kan anvendes. Etableres der større datafællesskaber, udløser dette således på ny et behov for en skærpet opmærksomhed i forhold til at undgå, at oplysninger, der er for gamle, bliver anvendt. En myndighed, der benytter oplysninger overført fra en anden myndighed, må derfor være bekendt med, hvornår disse oplysninger er indsamlet og med henblik på hvilket formål. Loven indeholder ikke faste tidsgrænser, hvorfor det er den ansvarlige forvaltningsmyndighed, som må udøve skønnet over, hvorvidt oplysningen kan anvendes.

Der er ligeledes grund til at dvæle lidt ved det formålsbestemthedsprincip, som er fastsat i § 5, stk. 2. Dette lidt knudrede princip fastslår, at oplysninger, der er indsamlet til et formål, kun senere må benyttes i relation til formål, som ikke er uforenelige med det oprindelige formål.¹³ Princippet tager sigte på at fremme åbenhed, idet det principielt skal være muligt for en borger at forudse, hvad indsamlede oplysninger fremover kan blive anvendt til. Det tilstræbes dermed, at der ikke sker markante ændringer af anvendelsesformålet, efter at indsamling har fundet sted (»function creep«). På denne måde er der tale om et af databeskyttelsens mest centrale principper. Bestemmelsen har i praksis specielt betydning i relation til mulighederne for samkøring eller maskinel sammenstilling af personoplysninger. En fremgangsmåde, der traditionelt har givet anledning til bekymring og frygt for, at den offentlige forvaltning skulle udvikle sig til en art Big Brother, hvor alle myndigheder er i besiddelse af alle oplysninger om alle borgere; staten, der ved alt. Samkøring kan kun ske, såfremt den herved muliggjorte dataanvendelse ligger inden for rammerne af det oprindelige indsamlingsformål for alle de oplysninger, der er tale om.

I en digital forvaltning vil samkøring ofte være en naturlig fremgangsmåde, og det er derfor vigtigt, at den ansvarlige myndighed nøje vurderer, om den konkrete ordnings formål kan begrunde anvendelsen af de pågældende personoplysninger. I denne forbindelse har det betydning, om samkøringen sker for at muliggøre en smidigere administration, eller om formålet snarere er at iværksætte eller effektivisere en kontrol af borgere eller (enkeltpersondrevne) virksomheder. I sidstnævnte tilfælde, der i praksis antages at forudsætte særskilt lovhjemmel, foretages en strengere

13. Se nærmere herom Peter Blume, Ugeskrift for Retsvæsen 1995, p. 110-15.

Kapitel 5. Persondata i digital forvaltning

vurdering af, om formålsbestemthedsprincippet er respekteret, ligesom det er påkrævet at indhente en forhåndsudtalelse fra Datatilsynet, jfr. § 45, stk. 1, nr. 4.¹⁴ Dette gælder, uanset om kontrollen er forudgående eller efterfølgende.

Samlet indebærer de generelle principper ikke nogen barriere for udviklingen af den digitale forvaltning, men de angiver en række krav, der skal være opfyldt i det enkelte digitaliseringsprojekt, ikke blot når dette kommer til verden, men ligeledes løbende under dets drift. Det er således en forudsætning, at den ansvarlige myndighed udviser stor omhyggelighed, således at der konstant er sikkerhed for, at disse principper bliver honoreret.

6. Sikkerhed

Det følger af § 41, stk. 3, at der skal være sikkerhed for, at personoplysninger kun behandles af personer, som er autoriserede hertil, og at disse personer kun anvender oplysningerne til autoriserede formål. Det kan undertiden være ressourcekrævende at opfylde disse krav, der er nærmere udmøntet i den såkaldte sikkerhedsbekendtgørelse.¹⁵ Tre forskellige former for sikkerhed skal være tilvejebragt.

For det første skal de oplysninger, der behandles, være sikret fysisk, således at der eksempelvis er brandsikret. For det andet skal der være en organisatorisk sikkerhed. Den menneskelige faktor er i praksis ofte det største usikkerhedsmoment, idet mange sikkerhedsbrud erfaringsmæssigt ikke skyldes det anvendte system, men derimod manglende disciplin hos dem, der benytter systemet. Det er derfor væsentligt, at den dataansvarlige myndighed sørger for en effektiv uddannelse af forvaltningspersonellet. Dette kan bl.a. være særligt aktuelt i den kommunale servicebutik, hvor medarbejdere med forskellig kompetence/autorisation betjener borgerne.

14. I Datatilsynets udtalelse af 7.10.2004 fremhæves, at »det er Datatilsynets vurdering, at digital forvaltning i høj grad åbner muligheder for øget kontrol, herunder sammenstilling og samkøring i kontroløjemed«.

15. Bekendtgørelse 528/2000 som ændret ved bekendtgørelse 201/2001. Se også Datatilsynets vejledning 37/2001. – I denne forbindelse bør nævnes, at Datatilsynet i forhold til systemer, der tager sigte på elektronisk borgerservice, fungerer som central godkendelsesinstans af sikkerhedsløsninger.

7. Behandlingsbetingelser

For det tredje skal der være systemmæssig sikkerhed. I forhold til dette krav kan der være grund til at fremhæve, at sikkerhedskravene principielt er uafhængige af den valgte teknologi i den forstand, at forvaltningen ikke, f.eks. af ressourcemæssige grunde, kan vælge en systemmæssigt simpel løsning og herefter forvente accept af, at bestemte krav, eksempelvis logning, ikke kan opfyldes. I almindelighed afhænger de systemmæssige krav af den form for persondatabehandling, som finder sted. Skal der eksempelvis ske transmission af data til andre myndigheder eller private, skal særlige krav være opfyldt, f.eks. kryptering. Kravene afhænger ligeledes af karakteren af de data, der behandles. Jo mere følsomme disse er, desto strengere krav stilles, idet der herved tages hensyn til de konsekvenser, et sikkerhedsbrud kan have. Sker der eksempelvis transmission af følsomme data, skal der anvendes stærk kryptering baseret på en anerkendt algoritme.

Derudover skal man som forvaltningsmyndighed være opmærksom på, at sikkerhed ikke blot er noget, der skal have i tankerne i forbindelse med, at man overgår til digital forvaltning. Man må løbende holde sig ajour med nye sikkerhedsmæssige risici og de tekniske løsningsmuligheder, således at der altid kan holdes et betryggende sikkerhedsniveau. Det er ikke altid nødvendigt, at sikkerheden er den absolut bedste (state of the art), men den skal konstant være på et acceptabelt niveau.

Afslutningsvis må fremhæves, at opfyldelse af kravene til sikkerhed også er i forvaltningens egen interesse. Såfremt personoplysninger ikke behandles sikkert, foreligger der ikke blot en uønskelig situation, men tillige en situation, der er undergravende for tilliden til den digitale forvaltning. Som alt nyt modtages denne forvaltning naturligt med en vis skepsis, og denne vil blive forstærket, såfremt der forekommer sikkerhedsbrister, som i øvrigt tit har massemediernes bevågenhed. Det er derfor alt i alt nødvendigt, at sikkerhedskravene tages i betragtning ved valget af den tekniske løsning, der skal bære det enkelte digitaliseringsprojekt. Disse krav udelukker på ingen måde digitaliseringen, men bør betragtes som en nødvendig omkostning.

7. Behandlingsbetingelser

De under 5 og 6 nævnte principper skal være opfyldt ved enhver behandling. Herudover fastsætter loven betingelser for, hvornår oplysninger kan

Kapitel 5. Persondata i digital forvaltning

behandles. Der skal således foreligge en hjemmel hertil. Disse regler, hovedsageligt lovens §§ 6-8 og 11, er ganske komplekse, men det vil i praksis være forholdsvis sjældent, at en forvaltningsmyndighed ikke har den fornødne hjemmel, hvilket skyldes, at al forvaltningsudøvelse er lovbestemt. Dette er tilfældet, uanset om det pågældende område hidtil har været omfattet af loven, eller dette er en konsekvens af digitaliseringen af et papirbaseret område.

Det er således ikke her påkrævet at foretage en nærmere beskrivelse af disse bestemmelser,¹⁶ men der er dog grund til at fremhæve, at de er baseret på en kategorisering af forskellige oplysningstyper. Der skelnes således mellem almindelige persondata og følsomme persondata. De sidstnævnte er listede i §§ 7 og 8,¹⁷ idet alle andre data end de her nævnte, bortset fra personnummeret (§ 11), er almindelige personoplysninger, jfr. § 6. I forvaltningen må der inden for rammerne af § 6 endvidere foretages en opdeling mellem fortrolige og andre almindelige data, idet dette beror på de almindelige forvaltningsretlige regler om tavshedspligt.¹⁸ Opdelingen mellem følsomme og almindelige persondata har betydning i forhold til digitaliseringen i den forstand, at den gør det påkrævet, at der udvises en særlig opmærksomhed, såfremt digitaliseringen omfatter følsomme persondata, hvor risikoen for integritetskrænkelser er størst. I denne forbindelse kan der være grund til at fremhæve, at den sammenhæng, hvori oplysninger indgår, har betydning for deres kategorisering. En almindelig oplysning kan blive følsom ved at blive anvendt i en følsom kontekst. Et navn på en person indlagt på en bestemt afdeling på et hospital vil eksempelvis være følsomt. Det er ikke blot sikkerhedsniveauet, men tillige den almindelige indretning af den digitale løsning, som må tage i betragtning, at der er tale om følsomme persondata. Der bør udvises særlig omhu, således at der ikke aktualiseres en risiko for, at disse oplysninger bliver misbrugt.

16. Der henvises til den i litteraturlisten nævnte litteratur.

17. Formelt angår § 8 almindelige oplysninger, men reelt og i praksis anses disse for følsomme.

18. Denne opdeling fremgår ikke af loven, men er fast antaget i Datatilsynets praksis. Den eksemplificerer i øvrigt den nøje sammenhæng, der er imellem de almindelige forvaltningslove.

8. Rettigheder

Lovens tredje del angår borgernes¹⁹ rettigheder, og den digitale løsning må selvsagt indrettes således, at disse rettigheder kan opnås. Ifølge §§ 28 og 29 har borgeren en ret til, uden anmodning herom, at modtage information, når oplysninger bliver indsamlet. Denne ret foreligger, både når oplysninger indsamles direkte fra borgeren, og når dette sker indirekte, f.eks. når oplysningerne hentes fra eksisterende registre eller databaser. I forhold til direkte indsamling er det væsentligt at være opmærksom på, at der også foreligger en indsamling i de tilfælde, hvor borgeren selv leverer data til forvaltningen, der således ikke behøver at have taget initiativet. Det har især betydning i forhold til web-baserede løsninger, som må være indrettet på en måde, der sikrer, at den nødvendige information bliver givet. I denne forbindelse må fremhæves, at der ikke stilles noget formkrav til den måde information gives på²⁰ og dette kan således ske digitalt. Dette må dog forudsætte, at det er sandsynligt, at borgerne vil kunne bruge denne form for information.

Der skal informeres om myndighedens identitet, og hvad der er formålet med indsamlingen. Herudover (stk. 1, nr. 3) skal der udøves et konkret skøn i forhold til den yderligere information, der skal gives. For at sikre at loven overholdes, er det i og for sig sandsynligt, at der i den digitale forvaltning vil blive givet mere information, end tilfældet er i den papirbaserede forvaltning. Dette skyldes, at der vil blive anvendt mere standardiserede løsninger, som skal kunne favne bredt. Det må ligeledes fremhæves, at den givne information kan og dermed typisk vil være standardiseret, og således ikke behøver at være individuelt udformet i relation til den enkelte borger. Det er forventeligt, at den digitale forvaltning af praktiske årsager på dette punkt vil være mere informativ end den traditionelle. Hellere lidt for meget end for lidt.

Informationsforpligtelsen i relation til den indirekte indsamling kan give anledning til visse vanskeligheder i en digital forvaltning, hvor der som tidligere nævnt må forventes at være en større udveksling af data på tværs af myndighedsgrænser. I den udstrækning det ved den direkte indsamling kan forudses, at data vil blive videregivet, er det væsentligt, at

19. I lovens lidt misvisende terminologi: de registrerede.

20. Jfr. vejledning 126/2000 punkt 2.2.2.

Kapitel 5. Persondata i digital forvaltning

denne information gives med det samme, idet den modtagende myndighed herefter ikke er underlagt denne forpligtelse. Borgeren skal ikke dobbeltinformeres. Myndighederne bør altså række hinanden hånden. Denne information vil dog ikke altid være givet, og det er derfor vigtigt at den enkelte myndighed er opmærksom på, at anvendelse af oplysninger indhentet fra andre myndigheder kan udløse en informationsforpligtelse, hvilket dog ikke er tilfældet, såfremt der er tale om en lovbestemt indberetningspligt (§ 29, stk. 2). Den ressourceanvendelse, som medgår til at give information, vil typisk være mindre, end hvis der skal foretages en fornyet direkte indsamling.

De øvrige rettigheder er baseret på, at der fremsættes en anmodning fra borgeren, som selvfølgelig skal kunne imødekommes. Det drejer sig om retten til indsigt (§ 31) og retten til indsigelse (§ 35) samt retten til korrektion (§ 37). Det vil som udgangspunkt ikke være vanskeligt at indrette den digitale forvaltning således, at disse rettigheder kan administreres i overensstemmelse med loven. Ofte vil dette endog kunne ske på en bedre måde, end tilfældet var, inden digitaliseringen blev gennemført. Især er der grund til at fremhæve, at det for mange borgere vil blive lettere at opnå indsigt, såfremt dette kan ske on line. Med en forbedret mulighed for at opnå viden om behandling af egne data vil borgeren i en vis forstand få større kontrol med dataanvendelsen og således en større informationel selvbestemmelsesret. I denne henseende vil digitaliseringen dermed kunne »empower the citizen«. Med andre ord, et styrket demokrati, som ikke vil begrænse forvaltningens effektivitet. Det er i øvrigt vigtigt ved udformningen af et automatiseret system og i kravspecifikationen at sikre, at de rettigheder, der er fastsat i personoplysningsloven, kan honoreres på en smidig måde.

9. Automatiserede afgørelser

Særlig interesse er knyttet til bestemmelsen i lovens § 39, som vedrører den situation, at der automatiseret træffes en afgørelse baseret på en personlighedsprofil. Der er således tale om afgørelser, som ikke berøres af en menneskelig hånd, altså en fuldt ud automatiseret forvaltning. I forhold til disse afgørelser gives borgeren som udgangspunkt to rettigheder. For det første en ret til at gøre indsigelse over for en negativ afgørelse med den konsekvens, at der skal ske en traditionel sagsbehandling. En indsigelse

9. Automatiserede afgørelser

medfører således ikke en anden afgørelse, men blot en ny sagsbehandling, der sagtens kan føre til samme resultat. Denne fornyede sagsbehandling kan ikke være fuldt ud digital. For det andet en ret til indsigt i de beslutningsregler, der har ført til at afgørelsen er truffet, jfr. hertil yderligere nedenfor.

For en umiddelbar betragtning kan denne regel forekomme særdeles relevant i forhold til digital forvaltning, men der er i bestemmelsens stk. 2, nr. 2, fastsat en undtagelse, som medfører, at dette næppe er tilfældet. Dette gælder især for indsigelsesretten, medens det ikke ud fra lovens udformning er ganske klart, om undtagelserne også omfatter indsigtsretten. Undtaget er således afgørelser truffet i medfør af lov, idet dette gælder, selvom det ikke eksplicit fremgår af loven, at der træffes automatiserede afgørelser.²¹ Da forvaltningsvirksomhed er lovbestemt, synes det at følge heraf, at bestemmelsen ikke omfatter den digitale forvaltning. Det er også blevet anført, at det er en konsekvens af forbuddet mod skøn under regel, at bestemmelsen ikke finder anvendelse,²² men det forekommer noget tvivlsomt, om dette er et fuldt ud bæredygtigt argument. Det må dog konstateres, at det vil være yderst sjældent, om nogensinde, at indsigelsesretten er aktuel. Dette må betragtes som heldigt, idet en sådan ret kunne skabe vanskeligheder for en digital forvaltning, der som nævnt i så fald måtte have en pendant i en papirbaseret. Indsigelsesretten er ret beset en konservativ regel, der kan blokere for fuld digitalisering, og det er derfor hensigtsmæssigt, at den ikke gælder for den digitale forvaltning.²³

Det er da også snarere indsigtsretten, der har generel interesse, idet denne knytter an til et velkendt problem i forbindelse med automatiseret forvaltning. Som nævnt er det usikkert, i hvilken udstrækning denne ret, der fremgår af stk. 3, er omfattet af undtagelsen i stk. 2. Dette er dog næppe tilfældet, og det lægges her til grund, at der er en indsigtsret. Under alle omstændigheder er det et hyppigt forekommende fænomen, at systemdokumentationen ikke er tilstrækkelig klar. Dette er nok især tilfældet, når et automatiseret system har virket i nogen tid, og der er sket korrektion for

21. Bestemmelser herom er informative, men det er ikke altid nødvendigt, at automatiseringen direkte fremgår af loven.

22. Jfr. Kristian Korfitts Nielsen, Henrik Waaben: *Lov om behandling af personoplysninger*, p. 359.

23. I denne forbindelse må understreges, at den almindelige indsigelsesret i § 35 også gælder i denne situation.

Kapitel 5. Persondata i digital forvaltning

diverse børnesygdomme. På dette tidspunkt vil det tit være nye sagsbehandlere, der anvender systemet, og er dokumentationen ikke klar og ajourført, er der en risiko for, at hverken sagsbehandlerne eller de borgere, hvis sager afgøres, fuldt ud ved, på grundlag af hvilke beslutningsregler systemet er nået frem til sit resultat. Et skræmmende, men desværre ikke urealistisk scenario. Det er på denne baggrund, at det har betydning, at der er en lovbestemt indsigt, idet denne kan udgøre et særligt incitament for den dataansvarlige myndighed til at sikre en tilstrækkelig systemdokumentation. Uden en sådan dokumentation kan lovens krav ikke opfyldes. Der er ganske vist efter § 30 ikke indsigt, såfremt denne vil kunne medføre en krænkelse af immaterialrettigheder eller erhvervshemmeligheder, men i den offentlige forvaltning må dette antages forholdsvis sjældent at være tilfældet.

Sammenfattende kan anføres, at selvom § 39 måske kun i begrænset omfang har direkte betydning for den offentlige forvaltning, er de principper, især indsigt, som bestemmelsen hviler på, centrale, og de bør derfor tages i betragtning ved gennemførelsen af det enkelte digitaliseringsprojekt. Det må således især betragtes som meget vigtigt, at forvaltningen omhyggeligt dokumenterer digitaliseringen og løbende sikrer sig, at det er nøjagtigt dokumenteret, hvorledes den automatiserede forvaltning fungerer.

10. Tilsyn og dialog

Det er naturligvis meningen, at lovens regler skal overholdes, og derfor er der i denne fastsat bestemmelser om kontrol og tilsyn. Det er ikke her påkrævet i noget synderligt omfang at omtale kontrolordningen, eftersom denne ikke giver anledning til særlige spørgsmål i relation til digital forvaltning. I det omfang der efter §§ 43 og 45 skal ske anmeldelse af persondatabehandlingen til Datatilsynet, vil dette let kunne ske, idet der således blot er tale om en vigtig formalitet, som ikke må glemmes.

Derimod påkalder spørgsmålet om tilsyn sig større interesse. Tilsyn udøves af Datatilsynet, der er en funktionelt uafhængig myndighed under Justitsministeriet. Det er Datatilsynet, der i første omgang og i praksis ofte normalt endeligt vurderer, hvorvidt en bestemt persondatabehandling er lovmedholdelig. Af denne grund og tillige fordi digital forvaltning som noget nyt i særlig grad må være baseret på en særlig tillid fra borgerne,

har det meget stor betydning, at det konkrete digitaliseringsprojekt kan accepteres af Datatilsynet ikke blot som lovligt, men også som hensigtsmæssigt i forhold til databeskyttelsen.²⁴ I denne forbindelse bør fremhæves, at tilsynet har adgang til at foretage inspektion (§ 62, stk. 2) og ved disse vil kunne foretage en nøje gennemgang af den digitale ordning. Dette er i øvrigt en yderligere begrundelse for, at myndigheden er i besiddelse af en ajourført systemdokumentation.

Det vil ofte kunne styrke digitaliseringsprojektets kvalitet, såfremt der under dets udvikling har været en aktiv kontakt med tilsynet. Det er derfor væsentligt at fremhæve, at tilsynets virksomhed ikke blot er bagudrettet, men at det også spiller en proaktiv rolle, hvilket i almindelighed må betragtes som ønskværdigt. Det er åbenbart, at det betydeligt lettere og ligeledes mere ressourcebevidst at sikre en tilfredsstillende databeskyttelse, hvis der er taget hensyn hertil under systemudviklingen, end hvis dette skal opnås ved efterfølgende rettelser og justeringer af et færdigt projekt. På denne baggrund bør Datatilsynet opfattes som en dialogpartner og ikke som en potentiel modstander.

Sådan anskues situationen dog vist nok langt fra altid, og selvom dette ikke lader sig dokumentere, synes der at være en tendens til, at der etableres kontakt til Datatilsynet alt for sent, eller at der søges etableret en løsning, som er vanskelig enten teknisk eller politisk at ændre. Disse fremgangsmåder er ikke hensigtsmæssige, og de er ligeledes kortsigtede. Som nævnt er væsentlige dele af databeskyttelsesretten EU-bestemt, og er der udviklet eller ligefrem igangsat en ordning, som ikke lever op til disse krav, vil det kunne være ressourcekrævende at gennemføre de nødvendige ændringer, jfr. herved ovenfor om Datatilsynets inspektioner. Hertil kommer den foran nævnte risiko for reduceret tillid til den digitale forvaltning. Endelig gælder som en art selvfølge, at den digitale forvaltning i det hele skal være lovmedholdelig.

I hvert fald på det tidspunkt, hvor der er truffet en beslutning om, at en digitalisering skal finde sted, bør der tages kontakt til Datatilsynet, således at dets synspunkter kan tages i betragtning ved en implementering af

24. Det bemærkes for en god ordens skyld, at persondatabehandling ikke skal godkendes af Datatilsynet, men traditionelt følger offentlige myndigheder de udtalelser, tilsynet afgiver.

Kapitel 5. Persondata i digital forvaltning

beslutningen.²⁵ Ofte er det dog ønskeligt, at denne kontakt etableres på et tidligere tidspunkt, således at et sikkert databeskyttelsesretligt fundament indgår i det beslutningsgrundlag, der forelægges den instans, som skal bestemme, om en digitalisering skal iværksættes. Det er selvsagt klart, at der skal være etableret et grundlag, som kan danne udgangspunktet for denne dialog, men jo tidligere Datatilsynet inddrages, desto nemmere vil det være at indarbejde de forskellige krav til databeskyttelse i det endelige projekt. Følges en sådan fremgangsmåde, vil det ofte vise sig, at der ikke foreligger en uoverstigelig barriere for den digitale forvaltning. En tæt dialog vil kunne fjerne de myter, der måtte foreligge, og samtidig kunne medføre, at den digitale løsning får en højere kvalitet, end den ellers ville have haft. Det kan tilføjes, at Datatilsynet i sin hidtidige praksis har udvist pragmatisme i den forstand, at det gerne medvirker til at finde løsninger, der ligger inden for lovens rammer, men som samtidig tager hensyn til særlige forhold på det relevante retsområde. Det har herved betydning, at mange af lovens bestemmelser er retlige standarder, der åbner mulighed for en vis fleksibilitet.

Som nævnt i starten af dette kapitel er en af konsekvenserne af forvaltningens digitalisering, at personoplysningsloven og dermed Datatilsynet får større betydning. En konsekvens heraf er, at det bliver mere ressourcekrævende at drive tilsynet. Det har aldrig været intentionen, at tilsynet årligt skal inspicere samtlige myndigheder eller blot være i kontakt med disse, men intentionen er at Datatilsynets virksomhed bidrager til at sikre en offentlig forvaltning, som har et godt og forsvarligt databeskyttelsesniveau. Forudsætningen for, at Datatilsynet kan varetage denne opgave, er, at det har tilstrækkelige ressourcer. Det kan selvsagt altid diskuteres, hvad dette specifikt indebærer, men det er desuagtet foruroligende at iagttage, at tilsynets bevilling i disse år enten står stille eller reduceres, samtidig med at dets opgavemængde er stærkt stigende.²⁶ Denne udvikling indebærer, at den garanti, som tilsynets virksomhed kan udgøre i forhold til den digitale forvaltnings kvalitet, ikke er så stor, som den burde være. Dette er på mange måder uheldigt og indebærer under alle omstændigheder, at det

25. Forudsætter digitaliseringen lovændring eller udstedelse af administrative forskrifter, er der pligt til at høre Datatilsynet, jfr. § 57 og forarbejderne til denne.

26. Dette er også tilfældet i relation til den private sektor, og ikke mindst i forhold til et stigende antal EU-ordninger og internationale konventioner, hvor tilsynet forventes at varetage tilsynsopgaver.

i vidt omfang er den enkelte dataansvarlige myndighed, som ikke blot formelt, men også reelt, må sikre den korrekte databeskyttelse. Det konkluderes følgelig, at den politiske opbakning til digital forvaltning også burde afspejle sig i en sikring af et funktionsdueligt Datatilsyn.

11. Sammenfatning

Afslutningsvis kan det sammenfattende konstateres, at der foreligger en række almindelige regler og principper om databeskyttelse, som den digitale forvaltning skal kunne honorere. Denne retlige regulering har betydning for den måde, hvorpå det enkelte digitaliseringsprojekt indrettes, og kan i mange tilfælde betyde, at digitaliseringen bliver mere ressourcekrævende, end den ellers ville have været. Reguleringen, der hviler på fundamentale interesser i tilknytning til borgernes grundlæggende rettigheder, må respekteres bl.a. for at sikre tilliden til forvaltningen, men den udgør ikke nogen barriere for digitaliseringen. Det må derfor tillægges stor betydning, at forvaltningspersonellet har et solidt kendskab til de gældende regler. Det vil være generelt skadeligt for den digitale forvaltning, såfremt denne ikke tilvejebringer en acceptabel databeskyttelse. Er man på denne baggrund løbende opmærksom på denne regulering, og etablerer man på det rette tidspunkt en åben dialog med Datatilsynet, vil digitaliseringen kunne leve op til disse krav og dermed have den nødvendige kvalitet.

KAPITEL 6

Den udenlandske forbindelse

Forvaltningen er ikke udelukkende nationalt orienteret. En række forvaltningsmyndigheder har således kontakt med personer eller virksomheder, som har bopæl eller hjemsted i udlandet. En del af forvaltningens afgørelser kan få betydning i andre lande og undertiden i internationale fora. Hertil kommer som noget særligt væsentligt, at mange de retsfor skrifter, som administreres af forvaltningen, skyldes EU-retlig regulering, der ikke kan ændres her i landet, og som skal respekteres som følge af Danmarks almindelige EU-retlige forpligtelser, jfr. under 2. I noget mindre udstrækning vil internationale konventioner og andre folkeretlige forpligtelser ligeledes kunne indebære en barriere for digitaliseringen, jfr. nærmere herom under 3.

Temaet i dette kapitel er, på hvilken måde mulighederne for at realisere en vision om digitalisering kan blive påvirket af, at forvaltningen ikke udelukkende opererer i en national kontekst. Grundtemaet spilles således i en vis forstand i mol, idet der sættes fokus på en faktor, som kan stille sig hindrende i vejen for en i øvrigt lovende digitalisering. I nogle tilfælde kan ret, som er af anden oprindelse end dansk, dog virke befordrende for bestræbelserne på at digitalisere forvaltningen. Når et retsområde er harmoniseret på tværs af landegrænser, kan der opstå et grundlag for udveksling af digitale løsningsmodeller, idet en løsning, der er anvendelig i et land, også kan være det i andre lande, uanset at forvaltningskulturen kan være anderledes, jfr. hertil under 5.

1. Kommunikation i en international verden

Ved forvaltningens kontakt med personer eller virksomheder fra udlandet kan der opstå et kommunikationsproblem på grund af sproget, hvilket ikke mindst har betydning i nutidens multikulturelle samfund. I hvert fald i forbindelse med, at en forvaltningsmyndighed træffer afgørelser, kræves det af myndigheden, at den kommunikerer på et sprog, som er forståeligt for de implicerede parter. Efter omstændighederne ved at stille den fornødne tolkebistand til rådighed.¹ Det er ikke ganske klart, hvorledes denne kommunikationsforpligtelse i almindelighed skal opfattes i en digitaliseret forvaltning, hvor en automatiseret afgørelsesproces bliver anvendt.² Det forekommer givet, at der ikke foreligger et krav om, at det automatiserede system skal kunne fungere i alle sprog, og ej heller i alle de 20 officielle EU-sprog. Krav af denne karakter vil skyde automatiseringen ud i en meget fjern og usikker fremtid. Der foreligger ej heller en generel forpligtelse til at gøre det muligt at anvende et sådant system ved hjælp af et af hovedsprogene, hvilket dog er et lidt mere realistisk krav at opfylde. Digitaliseringen ændrer i det hele taget ikke ved det forhold, at forvaltnings-sproget er dansk.

Når digitalisering gennemføres, foreligger der dog fortsat en kommunikationsforpligtelse, hvilket indebærer, at forvaltningen er forpligtet til at yde vejledning til personer, der ikke behersker dansk og de øvrige sprog, som systemet eventuelt anvender. Konsekvensen af denne iagttagelse er, at der i mange tilfælde ikke kan ske en fuldstændig automatisering. Der må således være indrettet rutiner, som muliggør sagsbehandling i relation til disse borgere. Det er sandsynligt, at disse rutiner i en vis udstrækning må være papirbaserede. For en umiddelbar betragtning foreligger her en udfordring til digitaliseringen.

Hvorledes denne udfordring skal mødes, afhænger af karakteren af det område, der påtænkes digitaliseret. I hvilken udstrækning der skal gøres en indsats for at indrette et automatiseret system således, at det kan betjenes, selvom brugeren ikke kan dansk, vil bl.a. afhænge af, hvem systemet er rettet til. Henvender det sig alene til virksomheder, reduceres de krav til

1. Jfr. herved vejledning til forvaltningsloven pkt. 32.

2. Der ses ikke i litteraturen eller de rapporter, der er nævnt i kapitel 1, nogen stillingtagen til denne problemstilling.

1. Kommunikation i en international verden

den sproglige indsats, som stilles efter forvaltningsloven.³ Omvendt kan EU-rettens fundamentale princip om fri bevægelighed i disse tilfælde trække i modsat retning, idet dette dog forudsætter, at anvendelsen af det automatiserede system i det konkrete tilfælde kan betragtes som en hindring for fri bevægelighed. Det synes nærliggende at antage, at dette kun sjældent kommer på tale, jfr. under 2.

Især på erhvervsrelaterede områder vil det kunne være naturligt at oparbejde flere sproglige versioner af et system. Der må herved tages hensyn til, hvad der er praksis på det enkelte område. Er det sædvane, at der kommunikeres på engelsk eller fransk, vil det være naturligt at udforme en version på det pågældende sprog. Dette vil øge brugervenligheden og øge accepten fra forvaltningens kunder, der i det hele taget bør konsulteres i sådanne tilfælde. En sådan version bør dog normalt afvente, at det er sikkert, at den »danske« udgave fungerer tilfredsstillende. Ressourcemæssige hensyn taler med styrke for en sådan fremgangsmåde, idet det må antages, at det er specielt omkostningstungt at udforme systemer på andre sprog, der selvsagt skal være anvendt på et højt professionelt niveau. I denne forbindelse må det endvidere sikres, at forvaltningens personale er i stand til at benytte og forstå et system af en sådan karakter. Dette kan ikke uden videre tages for givet, og det kan derfor være påkrævet at afsætte ressourcer til gennemførelse af en særlig uddannelsesindsats inden for den pågældende myndighed. Den nødvendige tid hertil må kunne afsættes. Vanskelighederne er ikke uoverstigelige, men en gennemtænkt strategi vil være nødvendig.

Ud over sproglige kommunikationsproblemer kan der også opstå maskinelle kommunikationsproblemer.⁴ Problemer af denne karakter vil næppe optræde hyppigt, men man kan forestille sig, at der anvendes nationale standarder for f.eks. digital signatur eller betalingsformidling, som virker blokerende for udenlandsk anvendelse af systemet. Dette må betragtes som en lidet heldig situation på forvaltningsområder med megen international kommunikation. Det er dermed et naturligt krav, at der i sådanne systemer ikke alene anvendes nationale standarder, men tillige og

3. Jfr. herved vejledning til forvaltningsloven pkt. 32 sammenholdt med pkt. 30.

4. I den personlige computers barndom i starten af 80'erne var det således sjældent muligt at læse indholdet af en diskette i forskellige computerfabrikanter maskiner.

Kapitel 6. Den udenlandske forbindelse

gerne udelukkende de hyppigst forekommende udenlandske standarder. Skal der eksempelvis betales en afgift i forbindelse med, at myndigheden træffer en afgørelse, bør systemet ikke være baseret på, at denne afgift udelukkende kan betales ved anvendelsen af en særegen dansk betalingsordning som f.eks. dankortet. Som nævnt vil sådanne maskinelle kommunikationsproblemer dog formentlig sjældent forekomme, men man bør opmærksom på dem. Selvom et system udvikles nationalt, vil det typisk blive udviklet på et fundament, som lever op til internationale tekniske standarder.

I almindelighed er det væsentligt at være opmærksom på den internationale dimension, når digitaliseringsløsningen tilrettelægges. I nogle tilfælde vil den kunne indgå i digitaliseringen, medens dette i andre situationer vil være unødigt krævende. I sidstnævnte tilfælde må systemet indrettes således, at disse sager henvises til traditionel manuel sagsbehandling. Automatiseringen er ikke fuldstændig. Det lægges til grund, at en sådan løsning er acceptabel for forvaltningens kunder, hvis den manuelle ordning ikke er væsentligt mere besværlig at benytte end den digitale. Er dette krav opfyldt, vil der ikke foreligge en diskrimination, der stiller sig hindrende i vejen for digitaliseringen.

2. EU-ret

Som det er velkendt, har EU-retten væsentlig betydning for indholdet af dansk ret med den konsekvens, at denne ret vil kunne medføre barrierer for digitaliseringen. Sådanne barrierer vil som udgangspunkt kunne have deres grundlag i en hvilken som helst EU-retskilde, men det er dog særligt følgende retskilder, som i denne sammenhæng påkalder sig interesse:

- Traktaterne, som er umiddelbart bindende for medlemsstaterne
- Forordninger, som virker direkte i de enkelte medlemsstater, jfr. traktaten om det europæiske fællesskab art. 289(2)
- Direktiver, som skal implementeres i de enkelte medlemsstaters nationale lovgivning, jfr. traktaten om det europæiske fællesskab art. 289(3)

Blandt de regler i traktaterne, som kan udgøre en potentiel barriere for realiseringen af en vision om digitalisering, er bestemmelserne om den fri bevægelighed for varer og tjenesteydelser. Disse regler udgør en grund-

sten for det indre marked og har derfor megen stor bevågenhed. En digital løsning kan principielt tænkes at komme i konflikt med disse grundlæggende regler, såfremt den f.eks. som ovenfor berørt gør det vanskeligt for borgere i de andre medlemsstater at anvende systemet på grund af sproglige problemer eller som følge af, at en betalingstransaktion ikke kan gennemføres. Er der risiko for, at automatiseringen blokerer den frie bevægelighed, bør problemstillingen selvsagt undersøges, eventuelt ved at konsultere EU-retlig ekspertise.

Forordninger virker direkte i de enkelte medlemsstater, idet det er disse retsfor skrifter, som giver EU-retten sit særpræg (supranational ret). En forordnings tekst må ikke skrives om, idet dette vil kunne mindske harmoniseringen. Er der eksempelvis i en forordning fastsat et krav om anvendelse af bestemte papirformularer, vil et sådant krav ikke kunne fraviges nationalt. Forordninger spiller en væsentlig rolle på en række retsområder og anvendes typisk, når det skal sikres, at der er en fælles retstilstand i EU, og der er mulighed for at formulere denne retstilstand tilstrækkeligt præcist, således at udfyldende nationale regler ikke er påkrævede i noget væsentligt omfang.

Direktiver har en anden karakter, idet disse inden for en fastsat frist skal omsættes til national ret. Direktiver kan være harmoniserende, eller de kan angive et vist niveau, der i hvert skal opfyldes (minimumsdirektiv). I almindelighed er der ved implementering af direktiver overladt et vist spillerum for staterne, hvilket kan muliggøre, at de danske regler bliver digitaliseringsegnede, selvom dette ikke er tilfældet i andre medlemsstater. Dette er dog ikke altid muligt, og der kan ligeledes i direktiver være fastsat generelle regler af stor betydning for digitaliseringen. Et hovedeksempel herpå er direktivet om persondatabeskyttelse, jfr. ovenfor i kapitel 5.

Det kan i almindelighed konstateres, at EU-retlig regulering kan repræsentere et problem for digitaliseringen. Når den analysemetode, der er beskrevet i kapitel 4, resulterer i den konklusion, at bestemte retlige regler bør ændres for at muliggøre gennemførelsen af en god digitalisering, kan dette udgøre startskuddet til en forholdsvis tung lovgivningsproces, men dog en proces, som lader sig fuldende inden for en overskuelig tidshorison. Er den retlige barriere derimod af EU-retlig karakter, er der tale om en betydelig større barriere. Ændringer af EU-retlige regler forudsætter dels, at Europa Kommissionen finder, at dette er en god ide, dels siden hen, afhængig af reguleringsområdet, tilslutning fra alle eller et flertal af de 25 medlemsstater. Dette tager i sig selv lang tid, selvom der ikke til-

Kapitel 6. Den udenlandske forbindelse

stræbes en ændring af de formål, som den pågældende del af EU-retten tilgodeser.

I almindelighed har det i denne forbindelse betydning, at digitaliseringsniveauet og i det hele taget interessen for digital forvaltning er meget forskelligartet i de enkelte medlemsstater, og at dette i sig selv kan vanskeliggøre opnåelsen af den tilstrækkelige tilslutning til udstedelsen af nye regler, uanset at der ikke rokkes ved formålet med disse. Der foreligger en betydelig ujævnhed på dette område, idet nogle lande er langt fremme, medens andre er forholdsvist uudviklede med en begrænset interesse i digitalisering. Selvom EU som en af sine generelle målsætninger har udviklingen af et digitalt Europa (e-government), er dette dermed ikke ensbetydende med, at medlemsstaterne på enkeltområder har forståelse for behovet for regelændringer, der peger i denne retning, herunder interesse i, at der bruges tid og ressourcer på udformningen af sådanne regler. Der foreligger dermed en betydelig usikkerhed i sådanne situationer.

Det er selvsagt ønskeligt, at sådanne barrierer i videst muligt omfang undgås, hvilket lettest opnås, når nye EU-retsfor skrifter udstedes. Det er på dette tidspunkt, at der først og fremmest skal gøres en indsats. Det er derfor særdeles ønskeligt, at man fra dansk side er opmærksom på mulighederne for digitalisering og søger at sikre, at der i disse regler er taget højde for e-administrerbarhed. Der er således tale om et tankegods, som bør medtages af alle danske forhandlingsdelegationer, hvorfor samtlige ministerier bør være opmærksom på dette. Ved den overordnede koordinering af udviklingen af den digitale forvaltning er det påkrævet, at dette moment tages i betragtning. Sker dette konsekvent, er der gode muligheder for, at det undgås, at EU-retten bliver en baggrundsret, der udgør en blokade for en dansk digital forvaltning.

3. International ret

International ret eller folkeret opstår bl.a., når staterne indgår traktater med hinanden. Af en sådan traktat vil det fremgå, at de kontraherende parter er forpligtet til at gennemføre nationale regler, som implementerer den aftalte traktat. Situationen er således principielt den samme, som når medlemsstaterne i EU er forpligtet til at implementere direktiver i deres nationale ret.

3. *International ret*

Eksempelvis indgik Danmark i 2003 en aftale med Sverige, som forpligter de to lande til i national lovgivning at sikre, at man bliver beskattet i det land, i hvilket man arbejder mest, at der indføres fradragsret i arbejdslandet for indskud på pensionsordninger i bopælslandet, og at grænsegængere får fradrag for befordringsudgifter, idet der skal indføres fradrag for broafgiften på Øresundsbroen.⁵ Har man nu en ide om at foretage en fuldstændig digitalisering af den skattemæssige ligning, hvor alle relevante oplysninger indhentes digitalt, vil den nævnte aftale mellem Danmark og Sverige kunne spænde ben for en sådan vision, hvis det viser sig praktisk umuligt maskinelt at indhente oplysninger fra Sverige om en der bosiddende, men i Danmark arbejdende svenskers indskud på pensionsordninger. Man kan således ikke blot foretage en regelændring, således at den pågældende svensker ikke har fradragsret i dette tilfælde, idet dette vil være i strid med den folkeretlige forpligtelse.

På samme måde som ved EU-retten er det ønskeligt, at international ret ikke blokerer for en ønskelig digitalisering. Det er selvfølgelig, at en digital forvaltning skal udformes i overensstemmelse med de internationale konventioner, som Danmark har tilsluttet sig, men inden for de formål, som disse konventioner forfølger, bør digitalisering være mulig. I de fleste tilfælde vil dette kunne ske, idet den enkelte stat normalt kan vælge forholdsvis frit, hvorledes den folkeretlige forpligtelse opfyldes, idet det blot skal være sikkert, at dette faktisk sker. Det må antages at være sjældent, at en folkeretlig forpligtelse hindrer en digitaliseret forvaltning. Er der dog konkret ikke en digital mulighed, foreligger et stort problem, eftersom internationale konventioner kan være svære, undertiden nærmest umulige, at ændre. Under alle omstændigheder er dette meget tidskrævende. Det er derfor væsentligt på forhandlingstidspunktet at være opmærksom på, at der ikke i en traktat fastsættes ordninger, som umuliggør en ellers nærliggende digital forvaltningsløsning.

5. Aftalen er implementeret i dansk ret ved lov 974/2003 om indgåelse af aftale mellem Kongeriget Danmark og Kongeriget Sverige om visse skattespørgsmål (grænsegænger aftale).

4. Udenlandsk ret

Udenlandsk ret er ret, der gælder i andre stater. Danske myndigheder har i almindelighed hverken ret eller pligt til at handle efter de regler, som gælder i andre lande. Men udenlandsk ret kan alligevel på forskellig vis få betydning og dermed gøre det nødvendigt, at forvaltningen forholder sig til denne regulering. Den almindelige tendens til internationalisering har i denne forbindelse betydning.

Træffer en dansk forvaltningsmyndighed en afgørelse, kan denne afgørelse i nogle tilfælde få betydning, når der skal træffes en afgørelse efter udenlandsk ret. Som eksempel kan nævnes tilfælde, hvor der udstedes en skilsmissebevilling. En sådan skilsmissebevilling kan selvsagt få betydning over landegrænser, idet det gerne alle steder skal være accepteret, at de pågældende personer er skilt og f.eks. kan indgå et nyt ægteskab. Tilsvarende gælder, hvor en myndighed udsteder forskellige former for legitimationspapirer eller attester.

For den, der er blevet skilt eller er i besiddelse af et legitimationspapir eller en attest, er det som nævnt centralt, at den pågældende afgørelse eller det pågældende dokument bliver anerkendt i udlandet. Dette kan forvaltningen blive nødt til at forholde sig til, når det overvejes, om en digitalisering skal søges realiseret. Påtænkes det eksempelvis at dematerialisere kørekort, således at disse kun foreligger i elektronisk form, vil en sådan ordning formentlig kunne give bilister på rejse i udlandet problemer i en lang årrække fremover. På tilsvarende måde vil automatiseret, papirløs forvaltning i forhold til eksempelvis fly og skibe kunne give anledning til problemer i andre lande, jfr. herved også i kapitel 7.

Det er i det hele taget væsentligt som nævnt under 2 at være opmærksom på, at anvendelse af digitale forvaltningsløsninger på nuværende tidspunkt ikke er noget globalt, end ikke et europæisk, fænomen. Også på dette område findes der, om man så må sige, udviklede og mindre udviklede lande. Mange steder er retssystemet endvidere langt mere, end hvad der følger af dansk tradition, bundet til formalia, der igen er baseret på papir. På områder, hvor danske afgørelser kan forventes at blive vurderet ud fra udenlandsk ret, må forvaltningen således være opmærksom på dette forhold. Digitalisering bør ikke udløse en risiko for retstab, og dette kan indebære, at der på sådanne områder indtil videre kun kan gennemføres en delvis automatisering. Afgørelsesprocessen kan i og for sig automatiseres,

5. *Harmoniseret ret og standardiserede digitale løsninger*

men en mulighed for udskrivning af officielle papirdokumenter må indarbejdes i løsningen.

Afslutningsvis bør nævnes, at der inden for særlige områder er en tradition for et retligt samarbejde, således at en gruppe af lande forsøger at skabe sammenlignelige regler. I Norden har der således eksempelvis været tradition for et sådant samarbejde på bl.a. det privatretlige område. Omfanget af nordisk retssamarbejde er ikke så stort, som det var en gang grundet EU-retten, men hvor et sådant samarbejde fungerer, bør det overvejes, om de ændringer, man foretager i baggrundsretten i forbindelse med et digitaliseringsprojekt, påvirker den harmoni, der måtte være mellem de pågældende nationale regelsæt. Under processen kan det være hensigtsmæssigt at tage kontakt til de pågældende lande, hvilket for de nordiske sjældent vil give anledning til problemer, da alle lande satser stærkt på udvikling af digital forvaltning.

5. Harmoniseret ret og standardiserede digitale løsninger

Grundsynet i de forrige afsnit har været, at ret som ikke har en rent dansk oprindelse kan komme til at udgøre en barriere for en digitalisering. Dette synspunkt er imidlertid ikke nødvendigvis i alle tilfælde rigtigt, idet denne ret i stedet for kan være en inspiration. Når et EU-direktiv eksempelvis skal implementeres i de enkelte medlemsstater, er det naturligt klart, at det samtidig begrænser disse medlemsstaters muligheder for at handle på det pågældende område. Indeholder direktivet bestemmelser, som har relevans i forbindelse med et digitaliseringsinitiativ, kan regelfastlæggelsen imidlertid få den betydning, at et system, som er udviklet i et EU-land, rent faktisk kan leve op til de retlige krav, som stilles i de øvrige EU-lande. Der vil således ideelt set opstå den situation, at forvaltningerne på tværs af landegrænser i større eller mindre udstrækning vil kunne genbruge hinandens systemer med ressourcebesparelser til følge. Et tættere Europa vil kunne være resultatet heraf.

I praksis vil det formentlig sjældent være muligt fuldt ud at genbruge et helt system fra et andet EU-land. Dette skyldes de meget forskelligartede forvaltningstraditioner, som findes i de enkelte EU-lande. Derimod er det mere sandsynligt, at man vil kunne genbruge nogle af de enkeltkomponenter, som er indeholdt i andre landes systemer. Et sådant genbrug fremmes undertiden af EU-retten, idet dette eksempelvis gælder for signa-

Kapitel 6. Den udenlandske forbindelse

turløsninger, hvorom der er udstedt et direktiv.⁶ I betragtning 5 i direktivets præambel fastslås, at interoperabiliteten af elektroniske signaturprodukter bør fremmes under hensyntagen til traktatens artikel 14 om fri bevægelighed for varer. En sådan harmonisering af krav, kan ses som en retlig pendant til den standardisering som længe har foregået på det tekniske område.⁷

På tilsvarende måde som sådanne standarder på det tekniske område i vidt omfang har vundet fodfæste i kraft af, at aktørerne frivilligt har valgt at gøre brug af dem, bør man som forvaltningsmyndighed i forbindelse med et digitaliseringsprojekt overveje, om man inden for de retlige rammer bør vælge løsninger, som er kendt i andre landes ret. Herved kan man være med til at sikre en standardisering, som vil kunne komme både ens egen forvaltning og andre landes forvaltninger til gavn. I det hele taget er genbrug af løsninger, der har vist sig funktionsduelige, hensigtsmæssigt. Der spares både tid og omkostninger. En sådan genanvendelse vil være i god overensstemmelse med idegrundlaget for EU, og det tætte samarbejde inden for EU kan dermed i almindelighed bidrage positivt til udviklingen af den digitale forvaltning uanset de mange nationale forskelle, der fortsat består. Den udenlandske forbindelse har dermed såvel problematiske som positive træk.

6. Lær af udlandet

Som nævnt under 5 har den udenlandske dimension ikke blot negative implikationer. I en række lande er forvaltningens digitalisering tillagt høj prioritet. Uanset forskellige retlige traditioner og forvaltningskulturelle forskelle er det i vidt omfang de samme problemer, som digitaliseringsprocessen søger at overvinde. Herved foreligger der et potentiale, som det er væsentligt at udnytte, hvilket vist nok ikke sker i noget synderligt omfang i dag. Dette kan ske i hvert fald i tre relationer.

For det første kan der i et andet land være udviklet en digital løsning, der kan kopieres. Det er denne mulighed, der er beskrevet under 5. For det andet kan der i et andet land være søgt gennemført en digitalisering, der er

6. Direktiv 1999/93/EF om en fællesskabsramme for elektroniske signaturer.

7. Se hertil f.eks. indholdet af Referenceprofilen omtalt i kapitel 1.

slået fejl. Man er stødt på barrierer, der ikke kunne overvindes. Denne erfaring er nyttig, enten fordi udlandets fejl kan undgås, eller fordi et umiddelbart set lovende digitaliseringsprojekt af denne grund ikke igangsættes med en ressourcebesparelse til følge. For det tredje kan en vellykket dansk digitalisering være en eksportvare. Den opnåede viden og erfaring kan gøre nytte i et andet land, og omkostningerne ved projektet kan kompenseres ved indtægter herfra. Gynger og karruseller.

Der skal altid udvises en vis forsigtighed ved sammenligninger med andre lande. Der er mange faldgrupper, idet der kan foreligge nationale forskelle, som ikke umiddelbart er synlige, men sådanne sammenligninger indebærer ligeledes muligheder for ekstra dynamik og yderligere inspiration til digitaliseringen af den danske forvaltning. Den udenlandske forbindelse bør udnyttes med omtanke, men også med åbenhed ihukommende, at der er en verden uden for Verona.

KAPITEL 7

Et eksempel: Skibsregistrering

Som eksempel på anvendelsen af den metode, der blev beskrevet i kapitel 4, omtales i dette kapitel, hvorledes en vision om digitalisering af skibsregistreringen kan vurderes.¹ Der er således tale om et eksempel på et svært tilfælde. Dette eksempel er anset for velegnet, fordi det indebærer en stillingtagen til en række vanskelige retlige spørgsmål fra forskellige dele af retssystemet, og dermed er en god illustration af den kompleksitet, som i mange tilfælde konfronterer et digitaliseringsprojekt. Eksemplet er således særligt velegnet, eftersom det ud over at klargøre den beskrevne metode illustrerer, at der ved et digitaliseringsprojekt ofte skal foretages komplekse juridiske analyser og vurderinger.

Registrering af skibe foretages dels af hensyn til det offentlige, dels af hensyn til private. Det offentlige har eksempelvis behov for at vide, hvem der er ejer af et skib, i tilfælde af, at der skal rejses et offentligretligt krav mod skibets ejer. Private kan tilsvarende have interesse i at vide, om den, de gerne vil købe et skib af eller låne penge, faktisk er ejer af skibet.² Der er en generel samfundsmæssig interesse i, at skibe kan fungere som formuegoder, jfr. i øvrigt under 1.

1. Dette eksempel, der umiddelbart kan virke lidt specielt, er valgt, fordi denne bogs forfattere i foråret 2004 medvirkede i et projekt vedrørende elektronisk skibsregistrering i Søfartsstyrelsens regi. Projektet danner for tiden grundlag for videre overvejelser, men det må understreges at den i dette kapitel omtalte digitalisering ikke endnu er blevet realiseret og kan blive realiseret på en anden måde end her angivet.
2. Se hertil betænkning 134/1955.

Kapitel 7. Et eksempel: Skibsregistrering

Alle skibe med en bruttotonnage på over 20³ skal i dag registreres i Det Almindelige Skibsregister (DAS) eller Dansk Internationalt Skibsregister (DIS). Opgaven varetages af Skibsregistret (Søfartsstyrelsen). I maj måned 2004 var i alt lidt over 12.500 skibe registreret i Skibsregistret.⁴

Registreringen af skibe er allerede i vidt omfang digitaliseret. Således er selve registret rent elektronisk, og der er adgang til at gøre sig bekendt med indholdet af dette fra Søfartsstyrelsens hjemmeside.⁵ Sagsbehandlingen er imidlertid fortsat domineret af brugen af papir og manuelle arbejdsgange. Skal man eksempelvis have registreret pant i et skib, skal det originale pantebrev i papirform således sendes ind til Skibsregistret. Her underkastes pantebrevet en manuel undersøgelse (prøvelse), og der tages en kopi af pantebrevet, som arkiveres, inden anmelderen får tilsendt et brev i papirform om, at registreringen er foretaget.

Kan der foretages en yderligere digitalisering af skibsregistreringen, hvor papiret så vidt muligt erstattes af elektroniske dokumenter, og undersøgelsen (prøvelsen) af de dokumenter, der sendes ind til Skibsregistret, så vidt muligt gøres maskinel, vil der formentlig kunne høstes en stor rationaliseringsgevinst. Samtidigt vil en sådan digitalisering kunne opleves som en serviceforbedring. Brugere af Skibsregistret er fortrinsvis professionelle, som i vidt omfang i forvejen anvender IT, og det vil derfor for mange formentlig betragtes som en lettelse, at et skøde eller et pantebrev, som er skrevet i et tekstbehandlingsanlæg ikke først skal skrives ud på papir, men umiddelbart kan blive sendt elektronisk til Skibsregistret. Samtidig vil en overgang til maskinel prøve kunne betyde, at brugere straks vil kunne få besked om, hvorvidt en registrering er mulig. Forvaltningen vil blive mere hurtig og mere effektiv.

I tilknytning hertil kan det generelt fremhæves, at der ved udformningen af en digitaliseringsløsning må tages hensyn til, hvem der skal anvende denne. Der er således en betydelig forskel mellem professionelle brugere og såkaldte »almindelige borgere« eller små virksomheder. Selvom ethvert system bør være brugervenligt, kan dette mål være mere eller mindre vanskeligt at opfylde. Det vil derfor ofte være hensigtsmæssigt at

3. I øvrigt kan skibe med en bruttotonnage på 5 eller derover registreres.

4. Dette tal dækker også over skibe registreret i Fartøjsfortegnelsen (FTJ). Hovedparten af skibene er dog registreret i DAS og DIS.

5. www.sofartsstyrelsen.dk eller www.dma.dk.

1. Formålet med reglerne om skibsregistrering

gennemføre brugerundersøgelser, således at der opnås en rimelig grad af sikkerhed for, at systemet rammer plet. Det gælder også, når der er tale om professionelle brugere. Er der ikke tilvejebragt en tilstrækkelig harmoni med brugerne, kan dette medføre, at de formål, der skal opfyldes, alligevel ikke bliver realiserede. Den digitale forvaltning skal kunne anvendes, jfr. herved også foran i kapitel 1.

Tre af de centrale problemstillinger, der aktualiseres i forbindelse med en vurdering af, i hvilket omfang en digitalisering kan realiseres, bliver under 2-4 som illustration af dette digitaliseringsprojekt underkastet en nærmere analyse:⁶

1. Hvorledes digitaliseres, når der fortsat ønskes anvendt negotiable pantebreve?
2. Kan man som led i en digitalisering overlade statslige opgaver til private?
3. Kan man lade en computer foretage den prøvelse, som hidtil har været udført af et menneske?

1. Formålet med reglerne om skibsregistrering

De gældende regler i søloven om skibsregistrering er baseret på et lovudkast, der blev udarbejdet af en sagkyndig kommission nedsat af Handelsministeriet den 4. juni 1952. Kommissioriet fastsatte bl.a., at reglerne om registreringens juridiske virkninger skulle ajourføres under hensyntagen til tinglysningslovens bestemmelser vedrørende fast ejendom. På denne baggrund har de gældende regler store lighedspunkter med bestemmelserne om tinglysning af rettigheder i fast ejendom.⁷ I denne forbindelse må

6. For en mere udførlig gennemgang af dette eksempel henvises til Peter Blume og Hans Christian Spies. Ugeskrift for Retsvæsen 2004, p. 333-339.
7. Også tinglysningen af rettigheder over fast ejendom er i et vist omfang allerede digitaliseret, men på samme måde som på skibsregistreringsområdet spiller papiret fortsat en central rolle i sagsbehandlingen. Det har derfor også i en årrække været en ambition at få digitaliseret tinglysningen yderligere. I 1996 nedsatte Justitsministeriet et sagkyndigt udvalg, der fik til opgave at vurdere mulighederne for at indføre en »papirløs« tinglysning. Udvalget afgav betænkning 1394/2000, som indeholdt et forslag til en begrænset papirløs tinglysningsordning. Forslaget

Kapitel 7. Et eksempel: Skibsregistrering

man dog tage i betragtning, at der er enkelte væsentlige forskelle på et skib og en fast ejendom. Først og fremmest bevæger skibe sig, og de kan således befinde sig uden for dansk jurisdiktion, jfr. hertil under 5. Hertil kommer, at det enkelte skib ofte repræsenterer en betydelig større værdi end den faste ejendom. Det har yderligere betydning, at de retlige regler for så vidt angår skibe som tidligere nævnt i vid udstrækning er adresseret til professionelle brugere. Sådanne forskelle må tages i betragtning, men de udelukker ikke, at der kan hentes inspiration fra reguleringen af fast ejendom, dvs. fra »fremmed« baggrundsret.

Når man skal forsøge at udfinde de formål, som ligger bag de gældende regler om skibsregistrering i søloven, kan man derfor dels anvende forarbejderne til denne lov, dels som supplement hertil lade sig inspirere af forarbejder og andet retskildemateriale, som afdækker de formål, som ligger bag tinglysningslovens regler.

Det grundlæggende formål bag reglerne om skibsregistrering er at betrygge omsætningen. Der skal skabes tillid til, at man kan købe, sælge og få pant i et skib uden at risikere at blive snydt. Når et skib sælges, skal man kunne være sikker på, at den, som udgiver sig som ejer af skibet, virkeligt ejer skibet, og tilsvarende skal man, når man yder lån mod sikkerhed i et skib, kunne stole på, at den, som pantsætter skibet, er berettiget hertil, således at man kan fyldestgøre sig i pantet, hvis lånet ikke bliver betalt tilbage.

Et centralt virkemiddel for at sikre dette omsætningshensyn er oprettelsen af et register, der for hvert skib indeholder optegnelser over, hvem der ejer skibet, har pant i skibet samt andre rettigheder over skibet. For at sikre omsætningshensynet sættes det som det primære mål, at indholdet i dette register skal afspejle den materielle retsstilling. Man skal kunne stole på, at der ikke eksisterer andre rettigheder end dem, der fremgår af skibsregistret (negativ troværdighed), og at de rettigheder, der fremgår af skibsregistret, rent faktisk består (positiv troværdighed). Fremgår det eksempelvis af skibsregistret, at skibsreder Madsen ejer et skib, skal han også faktisk være ejer af skibet.

blev dog ikke gennemført. I 2003 har Justitsministeriet derfor nedsat et nyt sagskyndigt udvalg, der skal fremkomme med et forslag om »papirløs« tinglysning. Udvalget forventes inden længe at afgive betænkning.

1. Formålet med reglerne om skibsregistrering

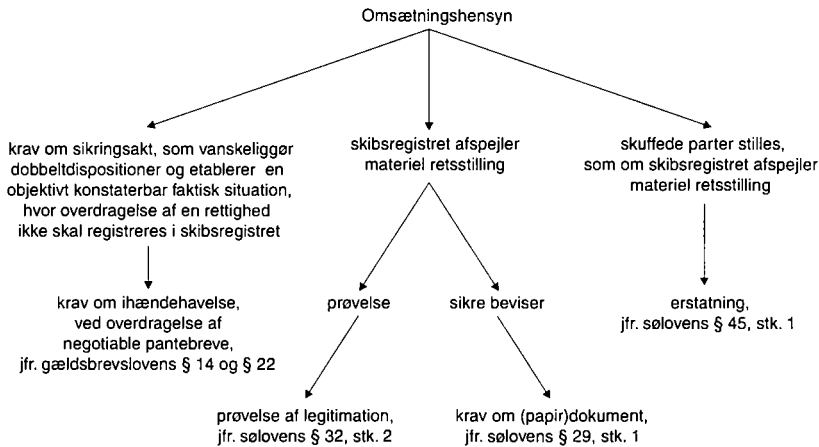
Som middel til at nå målet om, at skibsregistret afspejler den materielle retsstilling, bringes flere midler i anvendelse. Der tilsigtes anvendt sikre beviser for, at en rettighed vitterligt består, når rettigheden anmeldes, og der forudsættes foretaget en omhyggelig prøvelse af grundlaget for registreringen. Dette sikres efter de nugældende regler bl.a. ved, at der stilles krav om, at grundlaget for registrering skal udgøres af et (papir)dokument, jfr. sølovens § 29, stk. 1, og at der skal ske prøvelse af udstederens legitimation til at råde, jfr. sølovens § 32, stk. 2. Prøvelsen foretages af sagkyndigt personale, jfr. nedenfor under 3 om, hvilken betydning dette kan tillægges.

For yderligere at sikre omsætningshensynet sættes det som sekundært mål, at såfremt skibsregistret alligevel ikke skulle afspejle den materielle retsstilstand, skal den skuffede part stilles, som om skibsregistret faktisk afspejlede den faktiske retsstilstand. Selvom det viser sig, at skibsredder Madsen alligevel ikke ejer skibet, skal den, der har handlet med skibsredder Madsen i tillid til skibsregistrets udvisende, stilles, som om skibsredder Madsen var den rette ejermand. Det sikres efter de nugældende regler bl.a. ved, at en skuffet part på objektivet grundlag har ret til erstatning fra statskassen, jfr. sølovens § 29, stk. 1.

Man har ikke fundet det hensigtsmæssigt, at der skal ske registrering, i alle tilfælde, hvor en rettighed over et skib overdrages. For også at sikre omsætningshensynet i situationer, hvor der ikke sker registrering, stilles der dog krav om, at der ved overdragelse iagttages en anden sikringsakt, som vanskeliggør dobbeltdispositioner og etablerer en objektivet konstaterbar faktisk situation. Det er sikret ved, at der i gældslovens § 14 stilles krav om ihændehavelse som sikringsakt ved overdragelse af negotiable pantebreve med pant i skibe, jfr. hertil under 2.

Det er således muligt at opstille følgende træ over de relevante formål og regler:

Kapitel 7. Et eksempel: Skibsregistrering



2. Negotiable pantebreve i en digital verden

Et kernepunkt i visioner om digitalisering er en bestræbelse på så vidt muligt at undgå papir som bærer af information, idet andre medier er mere effektive lagre for digital information. Ønsket om at udfase papiret giver anledning til et særligt problem i forbindelse med negotiable pantebreve. Reglerne om negotiable pantebreve baserer således den grundlæggende sikringsakt, besiddelse, på, at det er noget ikke fysisk, som skal besiddes. Det er information, som repræsenterer fordringen. Dette problem løses i gældsloven ved at knytte sikringsakten ikke til selve informationen om fordringen, men til det papir, som informationen er optegnet på.⁸ Ved at knytte sikringsakten til besiddelsen af et bestemt stykke papir har man overvundet det problem, at information ikke er fysisk håndgribelig. Forsvinder papiret i forbindelse med en digitalisering, genopstår problemet imidlertid og gør gældslovens løsning uanvendelig. På denne baggrund må det vurderes, om der kan konstrueres en anden retlig løsning, som kan leve op til de formål, som er bærende for gældslovens regler, idet disse formål fortsat bør iagttages.

8. Jfr. gældslovens § 14 og § 22.

2. Negotiable pantebreve i en digital verden

En radikal mulighed kunne være i stedet for negotiable pantebreve at anvende simple gældsbreve, hvor sikringsakten blot kræver overførsel af information⁹ med en meddelelse til debitor (denunciation). En ordning, som bedre lader sig overføre til en digital verden. En sådan løsning lever ganske vist op til målet om, at sikringsakten skal vanskeliggøre dobbeltdispositioner og etablere en objektivt konstaterbar faktisk situation. Denne lever dog ikke på tilfredsstillende måde op til det grundlæggende ønske om at varetage omsætningshensynet på bedst mulig måde. De særlige regler om negotiabilitet skal netop varetage hensynet til omsætningen.¹⁰

En anden løsningsmodel må derfor overvejes. Som når det gælder sikringsakter for fysiske genstande, er kravet om besiddelse begrundet dels i ønsket om at afskære overdrageren fra at foretage dobbeltdispositioner, dels i at etablere en klar objektiv konstaterbar faktisk situation. Sikringsakten anses derfor iagttaget, ikke blot hvor erhververen besidder dokumentet, men også hvor en tredjemand besidder dokumentet på vegne af erhververen. Kravet om besiddelse erstattes i denne konstruktion af et krav om effektiv rådgighedsberøvelse. En mulig løsning kunne derfor være at vælge et medium, som ganske vist lader sig flytte, men som til gengæld fra starten er bragt uden for overdragerens rådgighed. Dette kan sikres ved at lade en tredjemand have herredømmet over mediet. For at sikre, at informationen ikke blot kan kopieres, kan der supplerende stilles krav om, at det er en bestemt ved lov angivet tredjemand, som skal besidde informationen. En sådan ordning kender man for så vidt angår registrering af rettigheder over aktier og obligationer, hvor Værdipapircentralen agerer tredjemand og står for lagring af al information.¹¹ Det er således kun, hvor information er lagret hos Værdipapircentralen, at den har betydning som sikringsakt.

Med en sådan løsning har man faktisk bevæget sig i retning af en løsning, som minder om den, som gælder for simple gældsbreve. Denunciation over for debitor er blot erstattet af, at der skal foretages meddelelse til en bestemt tredjemand.¹² En sådan løsning må desuagtet antages alligevel

9. Jfr. gældsbrevslovens § 31.

10. Jfr. Henry Ussing og C.C. Dybdal: *Gældsbrevslovene*, p. 29, og Lennart Lyngge Andersen m.fl.: *Gældsbrevsloven med kommentarer*, p. 73.

11. Jfr. herved lovbekendtgørelse 1269/2003 af lov om værdipapirhandel m.v.

12. Jfr. Mads Bryde Andersen: *IT-retten*, p. 635.

Kapitel 7. Et eksempel: Skibsregistrering

på behørig vis at varetage omsætningshensynet. Den er således som nævnt fundet egnet i relation til omsættelige værdipapirer.

Skal visionen om en digitalisering af skibsregistreringen realiseres, må der derfor for så vidt angår de negotiable pantebreve ændres i retsgrundlaget, således at pantebreve med pant i skibe bliver omfattet af et regelsæt svarende til det som findes i lov om værdipapirhandel. Denne løsningsmulighed illustrerer, at der i et digitaliseringsprojekt kan hentes inspiration ikke blot fra den umiddelbare baggrundsret, men tillige fra retlige ordninger, som praktiseres på andre område end det, som henhører under forvaltningsmyndighedens ansvarsområde. Herved illustreres samtidig et fælles træk med almindelig retspolitisk virksomhed, der netop bl.a. karakteriseres ved at søge forbilleder og analogier fra hele det foreliggende retssystem. Det er ikke altid nødvendigt, endsige rationelt, at opfinde verden på ny og samtidig kan brug af foreliggende egnede forbilleder tjene det selvstændige mål, der består i at fremme harmoni i retssystemet. Dette mål bør også tages i betragtning ved digitaliseringen.

3. Privatisering

Ved en digitalisering gøres afstand til en (næsten) irrelevant størrelse. En opgave som af praktiske grunde hidtil har måttet løses centralt, kan nu deles op og løses decentralt, hvorefter de enkelte delresultater kan samles igen til et færdigt resultat. Hvor sagsbehandleren i fortidens forvaltning altid har måttet have sine sagsmapper i bekvem nærhed af sin arbejdsplads, er der principielt intet til hinder for, at man i en digital forvaltning indhenter oplysninger fra et register placeret på en computer i den anden ende af landet. Muligheden for distribueret opgaveløsning gør det derfor relevant at overveje, om nogle af de opgaver, som forvaltningen har løst centralt, i stedet kan løses decentralt, og herunder af private aktører, jff. hertil i kapitel 1.

Når der traditionelt i forfatningsretten udtrykkes en vis betænkelighed ved at overlade afgørelsesmyndighed til private, skyldes dette, at der ikke kan gøres det samme politiske og retlige ansvar gældende over for en pri-

vat som over for forvaltningspersonellet.¹³ Hermed forsvinder et vigtigt styringsmiddel. Denne grundlæggende betænkelighed må tages i betragtning ved en stillingtagen til spørgsmålet om overladelse af opgaver til private aktører i forbindelse med skibsregistrering. Det må således i almindelighed overvejes, i hvilken udstrækning det er offentligtretligt betryggende at foretage en sådan overladelse, jfr. i øvrigt sidst i dette afsnit.

Hertil kommer, at der må tages højde for omsætningshensynet. Dette hensyn er som nævnt sikret ved, at der forsøges skabt tillid til, at man kan stole på de registrerede oplysninger. Denne tillid etableres hovedsageligt ved, at der foretages en meget omhyggelig prøvelse. Omsætningshensynet er endvidere sikret ved, at staten er pålagt et objektivt ansvar, hvis der mod forventning skulle være fejl i de registrerede oplysninger, jfr. bl.a. sølovens § 45, stk. 1. Får man ikke skibet, er man sikker på at få erstattet sit tab.

Prøvelsen skaber tillid til indholdet af skibsregisteret, og på denne baggrund må det overvejes, om en privat aktør vil kunne foretage en lige så omhyggelig prøvelse som en offentlig myndighed. Dette kan selvfølgelig ikke udelukkes. Det må imidlertid her specielt tages i betragtning, at registreringen af rettigheder i skibe ikke blot har relevans i Danmark, men tillige i udlandet, såfremt eksempelvis et dansk skib opbringes i fremmed havn, og der bliver gjort udlæg i skibet, jfr. også under 5. Det er således nødvendigt, at der skabes tillid til den private aktør i ethvert land i verden, der har en havn. Dette er vel ikke umuligt, men det vil tage tid. Opnåelse af en sådan tillid gør det formentlig under alle omstændigheder nødvendigt at forudsætte, at kun særligt autoriserede private aktører har mulighed for at foretage prøvelsen. Hvis enhver kan prøve, vil der let kunne opstå tvivl om prøvelsens kvalitet.

Såfremt prøvelsen alligevel varetages af en privat autoriseret aktør, er det nærliggende at overveje at flytte ansvaret for fejl i skibsregistret fra statens skuldre over på den private aktør. Det synes ikke rimeligt, at staten skal hæfte for andres fejl. En sådan flytning vil imidlertid næppe i dette tilfælde være befordrende for omsætningen. Når det gælder skibe, kan der som nævnt være tale om ganske store værdier, og der vil let kunne opstå tvivl om, hvorvidt den private aktør vil være i stand til at honorere et er-

13. Jfr. f.eks. Max Sørensen: *Statsforfatningsret*, 2. udgave ved Peter Germer, p. 206. Se endvidere Henrik Zahle: *Dansk forfatningsret I*, p. 379.

Kapitel 7. Et eksempel: Skibsregistrering

statningskrav. Selvom det kræves, at den pågældende private aktør tegner en ansvarsforsikring eller stiller sikkerhed, kan den private aktør have undladt at betale præmien eller den krævede sikkerhed vise sig ikke at slå til. Staten må derfor formodentlig fortsat bibeholde et objektivt ansvar, selvom en privat aktør foretager prøvelsen.

Registreringen af rettigheder i skibe indebærer imidlertid også en anden opgave end prøvelsen. Det er selve registreringen af de prøvede oplysninger. Dette svarer i tinglysningens verden til, at der registreres oplysninger i tingbogen og i akten. Også her skal der være tillid til at oplysningerne er korrekte. Medens prøvelsen bl.a. skal sikre, at de anmeldte oplysninger er korrekte, består registreringsopgaven udelukkende i at bevare informationen, dvs. at sikre, at de prøvede oplysninger overføres korrekt til et lagringsmedium, og at de ikke senere uforvarende forgår eller ændres. Der skal ikke træffes nogen forvaltningsretlig afgørelse i forbindelse med registreringen, og det vil derfor næppe medføre mistet tillid, såfremt denne opgave overlades til en privat aktør.

Sammenfattende er det formentlig ikke hensigtsmæssigt at overlade prøvelsen til en privat aktør, uanset om der alene er tale om autoriserede aktører. Det er afgørende for at sikre omsætningshensynet, at der er tillid til skibsregistreringen, og en sådan tillid er svær at tilvejebringe, hvis prøvelsen ikke varetages af en offentlig myndighed. Specielt i relation til skibsregistrering skal denne tillid som nævnt ikke blot sikres her i landet, men også i udlandet. Derimod er der næppe noget til hinder for, at rene registreringsopgaver, som ikke indebærer nogen retlig afgørelse, kan overlades til en privat aktør. At give private adgang til at foretage (næsten) rene registreringsopgaver i forbindelse med rettighedsregistrering er velkendt eksempelvis i forhold til værdipapirer.

Visionen om en digitalisering af skibsregistreringen kan således næppe realiseres, hvis den indebærer, at prøvelsen overlades til en privat aktør. En stillingtagen hertil er selvsagt i sidste instans betinget af en politisk vurdering, jfr. nedenfor, og digitalisering vil ikke være udelukket ved en privatisering af prøvelsen, men den foretagne analyse viser, at der er store risici forbundet hermed. Privatisering af prøvelsen er således udtryk for en separat dagsorden i forhold til en digitalisering. Derimod kan digitaliseringen uden de store betænkeligheder foretages, hvis man alene overlader til en privat aktør at foretage registreringsopgaver.

I denne forbindelse kan det generelt fremhæves, at digitalisering kan danne basis for forandringer, som ikke beror på teknologien. Dette skyl-

des, at den samlede forvaltningsopgave betragtes med friske øjne og hænger sammen med, at digitaliseringsprocessen omfatter mere end den blotte erstatning af en teknologi med en anden. Hvorledes kompetencefordelingen mellem den private sektor og det offentlige bør være, er et grundlæggende politisk spørgsmål, hvis besvarelse ligger uden for digitaliseringsprojektet, men som kan blive aktualiseret som følge af dette. I digitaliseringsprojektet kan der foretages en analyse og argumenter kan produceres, men hvilken konklusion der skal træffes, må afgøres politisk. I og med at digitalisering indebærer forandring kan denne være anstødssten til yderligere forandringer, der således bliver muliggjorte. Som en særlig form for retspolitik opstår der en mulighed for at foretage en overordnet samlet vurdering af, hvorledes en bestemt forvaltningsopgave hidtil er blevet tilrettelagt. Det er muligt, at denne tradition ikke skal fortsætte. Den udbredte karakteristisk af forvaltningens brugere som kunder peger ligeledes på ændrede opgavefordelinger. Denne åbenhed over for forandring må i sig selv betragtes som en nyttig og positiv sidegevinst ved et digitaliseringsprojekt.

4. Maskinel prøvelse

For at sikre at indholdet i skibsregistret afspejler den faktiske materielle retsstilling, foretages der som nævnt en omhyggelig prøvelse af de dokumenter, som anmeldes til registrering. Denne prøvelse foretages som nævnt af et særligt uddannet personale, hvilket tilvejebringer en garanti for, at den har den tilstrækkelige kvalitet.

Når målsætningen er en fuldstændig digitalisering, er det en ambition at automatisere denne prøvelse. Forsøget på at realisere en sådan vision vil i det følgende blive illustreret for så vidt angår den del af prøvelsen, der vedrører udstederens legitimation, jfr. sølovens § 32, stk. 2.

Spørgsmålet, om man kan lade en computer foretage prøvelsen inden for rammerne af det eksisterende retsgrundlag forudsætter besvarelse af to spørgsmål. Det første spørgsmål er generelt og angår, om det overhovedet er lovligt at overlade en forvaltningsretlig afgørelse til en maskine. Det andet spørgsmål er konkret, om maskinen vil være i stand til at træffe en korrekt afgørelse.

Når bortses fra de begrænsninger, der ved afgørelser, som omfatter persondata, følger af personoplysningslovens § 39, jfr. hertil i kapitel 5, er

Kapitel 7. Et eksempel: Skibsregistrering

et generelt udgangspunkt, at det er muligt at lade en maskine træffe en forvaltningsretlig afgørelse. Dette forudsætter blot, at de almindelige forvaltningsretlige regler bliver respekteret i den maskinelle afgørelse, der ligeledes skal være i overensstemmelse med baggrundsretten. Generelt er den maskinelle afgørelse underlagt samme retlige krav som den menneskelige afgørelse.

På denne baggrund er det afgørende, om maskinen er i stand til at træffe retlige afgørelser, som var den et menneske.¹⁴ Med det nuværende tekniske stade er udgangspunktet, at det i hvert fald kan lade sig gøre, når det i forhold til en given retsregel på forhånd er muligt at beskrive retsfaktum som basis for en beskrivelse af ethvert relevant faktum, og således at denne beskrivelse svarer til en på forhånd fastlagt retsfølge. Med andre ord når der ikke skal udøves et skøn.

Ved registrering af rettigheder i skibe skal det godtgøres, at udstederen af et dokument er berettiget til at råde ifølge registeret, jfr. sølovens § 32, stk. 2, 1. led. Prøvelsen af, om der foreligger den fornødne legitimation, er todelt. For det første prøves, om den angivne udsteder besidder den fornødne legitimation ifølge registeret. For det andet prøves, om den angivne udsteder er den, han udgiver sig for at være.¹⁵

I dag godtgøres det sidste ved, at der stilles krav om, at udsteder underskriver dokumentet, og at underskriften er bekræftet af vitterlighedsvidner. I en papirløs verden vil det ikke længere være muligt at anvende en sædvanlig underskrift. Det er derfor behov for et andet virkemiddel til at sikre autenticiteten. Et sådant middel kan være en digital signatur. Sikringen af, at den angivne udsteder faktisk er den pågældende, beror da på tillid til, at certifikatudstederen har verificeret dette, og at udstederens private nøgle ikke er kompromitteret.

Prøvelsen af, om udstederen er legitimeret ifølge registeret, kan i den papirløse verden være enkel, hvis der er tale om et personligt ejet skib. Her kan prøvelsen blot bestå i at kontrollere, at der er tale om samme navn

14. Se i denne forbindelse Paul C. Vang, *Nordisk Årbog for Retsinformatik* 2003, p. 133-145, der formulerer en art Turing test for digital forvaltning, hvorefter borgeren i forhold til kvalitet og indhold ikke må opleve en forskel mellem maskinell og papirbaseret forvaltning, p. 135.

15. Dette krav følger ikke direkte af sølovens § 32, stk. 2, 1. led, som taler om »fremtræde som udstedt af«, men derimod af bekendtgørelse 41/1999 om skibsregistrering § 11, stk. 2.

5. International barriere

på dokumentet og i registeret.¹⁶ Vurderingen kan også være mere vanskelig. Eksempelvis hvor et skib ejes af en juridisk person, idet det skal kontrolleres, at udstederen er tegningsberettiget. Sådanne oplysninger kan dog indhentes fra andre registre, f.eks. hos Erhvervs- og Selskabsstyrelsen.¹⁷

På denne baggrund må det konkluderes, at det er muligt at honorere det nuværende mål om at foretage en pålidelig prøvelse, også hvor opgaven overlades til en maskine. Maskinen vil således kunne kontrollere, om der foreligger den fornødne registerlegitimation, ved at sammenligne det navn, der fremgår af certifikatet, med det navn, som findes i skibsregisteret. Er der tale om situationer, hvor det er en tegningsberettiget, som har udstedt dokumentet, vil kontrollen ligeledes kunne foretages maskinelt, idet et navn da vil kunne indhentes maskinelt fra andre registre.

Resultatet er dermed, at en digitaliseret skibsregistrering kan omfatte en automatiseret prøvelse uden at komme i konflikt med retsgrundlaget. I hvilken udstrækning dette gælder, må vurderes i forhold til hver enkelt del af retsgrundlaget, idet det ovenstående blot er et illustrerende eksempel. Det kan tilføjes, at en sådan automatisering ikke direkte behøver at fremgå af lovgrundlaget. Forvaltningen vælger i princippet frit de midler, den vil anvende til at gennemføre de mål, der fastsættes i lovgivningen.

5. International barriere

Som tidligere nævnt bevæger skibe sig og de bevæger sig også uden for dansk jurisdiktion. Som fremhævet i kapitel 6 kan der foreligge en udenlandsk dimension, som kan udgøre en barriere for den fuldstændige digitalisering. I dette tilfælde konstitueres barrieren af behovet for en retlig accept overalt i verdenen af de her i landet trufne digitale afgørelser, der må have den fornødne beviskraft. Samfundsmæssigt kan dette behov ikke negligeres, når digitaliseringen gennemføres. Der er tale om en art bunden præmis.

Skibe kan befinde sig hvor som helst, og under et globalt perspektiv er udviklingen af digitaliserede forvaltningsløsninger ikke kommet langt. I mange lande er den stort set ikke kommet nogen vegne. Samtidig er der

16. Der ses her bort fra udstederens eventuelle umyndighed.

17. Der ses bort fra eventuelle tilfælde af inhabilitet.

Kapitel 7. Et eksempel: Skibsregistrering

en tradition i mange retssystemer, som indebærer, at der bliver lagt megen vægt på formalia, idet dette ikke mindst gælder i relation til bevis for eksistensen af bestemt rettighed. Formalia betyder her papir, der har en officiel status.

På denne baggrund kan digitaliseringen ikke indebære papirløshed. Det må således fortsat være muligt for en rettighedsindehaver at være i besiddelse af et af den ansvarlige myndighed udstedt dokument, der kan overbevise udenlandske myndigheder. Er dette ikke tilfældet, er der risiko for betydelige retstab. I den samlede løsning må der derfor indbygges rutiner, som kan gøre dette muligt. Automatiseret forvaltning er på ingen måde umulig, men en reservation, der omfatter papir, i forhold til den udenlandske dimension må være en del af denne løsning. Dette er situationen indtil hele verden i en fjern fremtid benytter digital forvaltning. Dette svære tilfælde omfatter således et aspekt, der indtil videre må karakteriseres som et umuligt tilfælde.

KAPITEL 8

Er mislykkede digitaliseringsprojekter altid mislykkede?

En vision om digitalisering af et forvaltningsområde kan vise sig uigen-nemførlig af flere grunde. Nogle gange bliver dette først klart, når den automatiserede sagsbehandling er igangsat, hvilket selvsagt må anses for uheldigt, især når dette ikke blot beror på tekniske forhold, som kan rettes om end med omkostninger til følge. I de fleste tilfælde vil man heldigvis på et betydeligt tidligere tidspunkt opdage, at der er problemer med at gennemføre den påtænkte digitaliseringsløsning.

I dette kapitel sættes der fokus på de tilfælde, hvor det under iværksæt-telsen af et digitaliseringsprojekt viser sig, at retsgrundlaget udgør en barriere for realiseringen af den påtænkte løsning. I denne forbindelse overvejes det bl.a., om den omstændighed, at man helt må opgive at reali-sere en digitaliseringsvision eller kun kan realisere denne i ændret eller modificeret form, altid må betragtes som en fiasko, eller om der også kan være en succes gemt i sådanne situationer. Variationer over den gamle iagttagelse om, at man lærer af sine fejltagelser.

1. Lovens formål varetages bedre

Ovenfor i kapitel 4 er nævnt et eksempel, hvor det er aspirationen, at den kommunale tildeling af hjælpemidler til handicappede skal digitaliseres. Konklusionen på analysen af denne ide var, at det ville være nødvendigt at ændre en sådan målsætning, for at kunne overholde bestemmelsen i retssikkerhedslovens § 4, der antages at udtrykke et opretholdelsesværdigt

Kapitel 8. Er mislykkede digitaliseringsprojekter altid mislykkede?

formål. Man er således nødt til at etablere et tostrengt system, hvor man både kan ansøge digitalt og som hidtil også på papir.

Den oprindelige vision om en fuldstændig digitalisering har således ikke kunnet realiseres. Dette er dog ikke ensbetydende med, at der foreligger en fiasko. En løsning med et tostrengt system varetager således endnu bedre end det nuværende enstrengede papirbaserede system formålet bag retssikkerhedslovens § 4 om, at borgeren så vidt muligt skal føle, at vedkommende har et ansvar for sin egen situation, og at borgeren ikke oplever, at der bliver handlet hen over hovedet på vedkommende. For nogle, men altså ikke alle, handicappede vil det således kunne gøre det lettere for dem selv at ansøge, eller i det hele taget blive muligt for dem at søge, hvis en computer kan anvendes. Der er således udviklet forskellige tekniske løsninger til computere, som kan gøre betjeningen lettere for handicappede. F.eks. stemmestyring, mulighed for at udskrive tekst som blindeskrift, mulighed for at få læst tekst højt, etc.

Ved at ændre visionen efter en nøjere vurdering af formålet med reglen i retssikkerhedslovens § 4 er man således nået frem til en løsning, der endnu bedre tjener dette formål end den løsning, som den oprindelige vision var udtryk for. Forvaltningen af denne bestemmelse er dermed blevet forbedret, selvom ikke alt er blevet digitalt. Et sådant projekt har endvidere medført, at der er skabt større klarhed over, hvad denne bestemmelse egentligt indebærer.

2. Effektiviseringsgevinst opnås

En af årsagerne til, at et digitaliseringsprojekt sættes i værk, er et ønske om at rationalisere og dermed gøre opgaveløsningen mere effektiv. Rationel anvendelse af det offentliges ressourcer er et af digitaliseringens formål, selvom der ikke i første række er tale om et besparelsesprojekt. Dette mål er legitimt, eftersom der er en fælles interesse i, at forvaltningen er så billig i drift som muligt. I en række af de tilfælde, hvor det viser sig nødvendigt at revidere en påtænkt digitalisering, vil denne ændring indebære, at effektiviseringsgevinsten ikke bliver så stor som planlagt. Dermed behøver de gode kræfter ikke at være spildt.

Selvom man må ændre den oprindelige vision i det netop nævnte eksempel om tildeling af hjælpemidler, vil der muligvis fortsat kunne blive tale om en væsentlig ressourcebesparelse. At man ved siden af en digital

3. Der er lys forude

løsning er nødt til at opretholde en dyrere manuel løsning, er således kun et væsentligt problem, hvis alle i praksis fravælger den for forvaltningen billigere digitale løsning, hvilket ikke er sandsynligt. Det kan lægges til grund, at forvaltningens effektivitet er øget.

Lignende situationer vil kunne opstå i forhold til digitaliseringsprojekter på områder, hvor der i retsgrundlaget stilles krav om, at der foretages et forvaltningsretligt skøn. Selvom det bliver nødvendigt at modificere visionen, fordi det konstateres, at det ikke er muligt at sætte dette skøn fuldstændigt under en regel, og det ikke er ønskeligt at afskaffe skønnet, vil man ofte alligevel opnå en effektiviseringsgevinst, hvis det er muligt at sætte skønnet delvist under en regel, således at behandlingen af et udsnit af de foreliggende sager kan automatiseres fuldstændigt. Da skønsmuligheden i mange tilfælde er reserveret til de særlige situationer, vil automatisering tit kunne ske i vidt omfang.

Det er i denne forbindelse væsentligt at være opmærksom på, at forvaltningsretten ikke altid stiller sig i vejen for en sådan løsning, jfr. hertil bl.a. i kapitel 2. Det er en fuldstændig afskæring af det pligtmæssige skøn, som uden en lovændring ikke er acceptabelt. Især i henseende til masseforvaltning eller på forvaltningsområder, der ikke præges af høje krav om individualisering, kan en begrænsning af området for skønnet derimod være acceptabel.¹ Automatiseringsbestræbelsen kan bane vejen for en sådan revision af den praktiske forvaltning.

3. Der er lys forude

Der er i tidligere kapitler nævnt eksempler på, at en sædvanlig underskrift i den digitale verden kan erstattes af en digital signatur. På den måde er det muligt at slippe af med papiret og realisere en plan om en digitalisering.

I visse tilfælde vil man imidlertid kunne blive i tvivl om, hvorvidt det er retligt forsvarligt at realisere en sådan vision. Der hersker eksempelvis endnu stor usikkerhed om retsvirkninger af anvendelsen af digital signa-

1. Jfr. Bent Christensen: *Forvaltningsret*, p. 175.

Kapitel 8. Er mislykkede digitaliseringsprojekter altid mislykkede?

tur,² og man kan derfor føle sig nødsaget til kun at foretage en delvis digitalisering, hvor man fortsat anvender sædvanlige underskrifter. På nogle områder indebærer de uoverskuelige retsvirkninger en for stor risiko, og forsigtighed er dermed på sin plads. Det kan være tilfældet, hvis forvaltningen vedrører store ressourcer.

Sådanne delvise digitaliseringer findes der ganske mange eksempler på. F.eks. findes der på nettet blanketter, som man kan skrive ud, udfylde og underskrive og herefter sende til den pågældende myndighed.³ En forbedret kommunikation, men fortsat anvendelse af papir.

Selvom der kun foretages en delvis digitalisering, er dette ikke nødvendigvis udtryk for, at sådan skal det forblive i al fremtid. Tværtimod vil sådanne delvise digitaliseringer ofte af myndigheden blive betragtet som et skridt på vejen til en fuldstændig digitalisering af det pågældende område. At digitaliseringen på denne måde foregår skridtvis, kan i øvrigt i sig selv i en del tilfælde på længere sigt give bedre resultater, end hvis man forsøger at realisere den fuldstændige digitalisering på én gang. Der indhentes erfaringer, som medfører, at den endelige løsning bliver bedre, end den ellers ville have været. Viser det sig, at man i første omgang har bevæget sig ad et galt spor, er det mindre omkostningsfuldt at rette op igen.

I forhold til den delvise digitalisering, som betragtes som et stadie på vejen, foreligger i øvrigt et særligt spørgsmål i de tilfælde, hvor digitaliseringen forudsætter ændringer af lovgivningen. Spørgsmålet er her, om disse lovændringer også skal foretages skridtvis, eller om det nye lovgrundlag skal tilvejebringes på en gang, idet dette vil kunne ske ved anvendelse af bemyndigelses- og overgangsregler. Der gives ikke et for alle område ens svar på dette spørgsmål, men det bør under alle omstændigheder nøje overvejes. Ofte vil man, allerede når man har planlagt første fase i digitaliseringen, have et betydeligt overblik over det videre forløb, og i en sådan situation synes det hensigtsmæssigt, at man kun ulejliger Folketinget en gang. Dette gælder selvsagt også i tilfælde, hvor der er en sammenhæng mellem den indledende og den fuldstændige digitalisering,

2. Justitsministeriet nedsatte i 1998 et udvalg om retsvirkningerne af anvendelse af digital signatur mv. Udvalget forventes inden længe at afgive betænkning om spørgsmålet om behovet for en særlig lovregulering af retsvirkningerne af anvendelsen af digital signatur, herunder i tilfælde, hvor en digital signatur misbruges.
3. Se f.eks. på virk.dk.

4. Den nuværende forretningsgang er hensigtsmæssig

og hvor førstnævnte kun har egentlig værdi, såfremt det øvrige senere realiseres. Her er det nødvendigt fra starten at opnå politisk opbakning til de fremtidige faser, idet der ellers kan blive tale om en uforsvarlig anvendelse af det offentlige ressourcer. Er der derimod reel usikkerhed om, hvad der skal være næste skridt, og man ikke ved præcist, hvordan de følgende digitaliseringsfaser skal se ud, kan det være nødvendigt at foretage en skridtvis tilpasning af lovgrundlaget.

4. Den nuværende forretningsgang er hensigtsmæssig

Eksemplet med tildeling af hjælpemidler til handicappede kan også ansues i et andet lys. Den omstændighed, at man er nået til den konklusion, at den nuværende mulighed for at ansøge manuelt også må bevares, bekræfter, at dette er en hensigtsmæssig forretningsgang, som varetager lovens formål.

Tilsvarende kan tilfælde, hvor man helt må opgive at realisere en digitaliseringsvision, bekræfte, at formålene bag det relevante retsgrundlag varetages bedst, hvis man helt og holdent bevarer den nuværende forretningsgang. Digitaliseringsøvelsen kan derfor betragtes som en kvalitets-test af den forretningsgang, som forvaltningen anvender, og derfor som en aktivitet, der er værdiskabende, selvom der faktisk ikke digitaliseres, hvilket som tidligere fremhævet ikke skal ske for enhver pris.

I almindelighed er det en følge af digitaliseringsprojekter, at den enkelte myndighed får sat fokus på sin egne rutiner og den måde, sagsbehandlingen finder sted på. Dette er i sig selv en nyttig øvelse, jfr. yderligere under 5. Selvom resultatet bliver, at en automatiseret forvaltning ikke kan realiseres, vil myndigheden have haft lejlighed til at se på sig selv løsrevet fra den sædvanlige dagligdag. Det vil være sjældent, at dette blik afslører, at sagsbehandlingen er helt optimal, og der vil derfor tit ske forbedringer, uanset at disse ikke har karakter af digitalisering.

5. Forbedret sagsbehandling

Selvom man i sidste instans må opgive at realisere en påtænkt digitalisering, vil man således ofte komme ud for, at selve processen tilvejebringer et redskab, med hvilket man kan effektivisere de arbejdsgange, forvalt-

Kapitel 8. Er mislykkede digitaliseringsprojekter altid mislykkede?

ningen i øjeblikket anvender. Dette er specielt tilfældet, såfremt man i forbindelse med et digitaliseringsprojekt foretager en grundig beskrivelse af de nuværende arbejdsgange og underkaster disse en kritisk analyse. Ofte vil man endda opleve, at bare det, at en sagsbehandler over for andre deltagere i digitaliseringsprojektet skal forklare, hvordan opgaverne i øjeblikket løses, kan få sagsbehandlerens øjne op for uhensigtsmæssigheder i den nuværende arbejdsgang.

I det hele taget vil et digitaliseringsprojekt kunne indebære et kvalitativt løft af det pågældende forvaltningsområde, selvom projektet ikke bliver realiseret, jfr. også under 4. Dette skyldes, at det ikke blot er nødvendigt at foretage en minutiøs afdækning af den foreliggende forvaltningspraksis, men tillige også en nærgående analyse af det retsgrundlag, der administreres. Det er påkrævet at foretage en mikroanalyse, hvor selv de mindste detaljer bliver inddraget. Det gamle ord om, at den mindste tue kan vælte et læs, er således dækkende for digitalisering. Selv elementer i retsgrundlaget, der er blevet anset for trivielle eller som selvfølgeligheder, kan undertiden gemme vanskelige spørgsmål for digitaliseringen. Gennemførelsen af denne meget minutiøse analyse betyder dermed ofte, at nye eller i hvert fald oversete sammenhænge bliver afdækket med det resultat, at både myndigheden og de enkelte sagsbehandlere opnår et betydeligt bedre kendskab til området. Myndigheden kender sin egen ret bedre. Processen har i sig selv en betydelig nytteværdi. Det mislykkede digitaliseringsprojekt er ikke spildt, men indebærer en forbedring af forvaltningskvaliteten.

6. Et argument for digitalisering i almindelighed

I det nuværende samfund er papir som bekendt på ingen måde forsvundet. Det er velkendt, at den udbredte anvendelse af digital teknologi noget paradoksalt har medført en øget brug af papir. Selvom der mange steder er stor begejstring for den digitale udvikling, er denne begejstring ikke altid til stede. Der foreligger fortsat og i en vis forstand ganske forståeligt en konservatisme eller en forsigtighed i forhold til at gå langt ned ad den vej, hvor det velkendte forsvinder. Noget nyt er også noget usikkert. Dette illustreres bl.a. af nogle af de typer af formkrav, der udgør en barriere for en digitalisering. Eksempelvis vil det formentlig i meget lang tid være umuligt at afskaffe papirbaserede legitimationspapirer som f.eks. et køre-

7. Fokus på digitaliseringsvenlig lovgivning

kort. Dematerialiserede udgaver af sådanne legitimationspapirer vil komme til at lide en kummerlig tilværelse i en verden som fortsat i vid udstrækning er baseret på fysisk håndgribelige bevisligheder.⁴

Tilsvarende kan det vise sig umuligt at få papiret væk på sagsområder, hvor der er behov for kommunikation med domstolene, fordi disse i administrativ henseende er meget traditionsbundne og samtidig indtager en særstilling i statsapparatet.⁵ Situationer som denne må anses for overgangstilfælde i betragtning af den styrke, som tendensen til at digitalisere har.

En sådan grundstødning kan imidlertid i nogle tilfælde bruges som en øjenåbner og et argument for, at omverdenen bør omstille sig og gøre sig digitaliseringsparat. Kan man således påvise, at der er væsentlige besparelser forbundet med at realisere den konkrete digitalisering, eller at denne vil medføre en reel serviceforbedring, kan dette udgøre et godt argument for også at undersøge, om det er muligt at ændre på den kontekst, i hvilken den digitale løsning skal fungere. Det konkrete projekt bliver en art budbringer.

7. Fokus på digitaliseringsvenlig lovgivning

I visse tilfælde vil en vision om en digitalisering støde mod en lovgivningsmæssig barriere, som ikke umiddelbart lader sig overvinde. Når man underkaster denne lovgivning en nærmere undersøgelse, kan man imidlertid opdage, at der ikke er vægtige grunde, som taler imod, at der burde kunne foretages en digitalisering. Man har blot ikke på tidspunktet, hvor lovreglen blev konciperet taget højde for en mulig digitalisering. Der er som omtalt i kapitel 4 ikke altid taget tilstrækkelig hensyn til e-administrerbarhed, måske fordi dette spørgsmål ikke var relevant på lovgivningstidspunktet.

I sådanne tilfælde kan et mislykket digitaliseringsprojekt være med til at åbne øjnene for, at der ved fremtidig lovgivning bør tages initiativ til at

4. Som tidligere nævnt er der dog her reelt tale om en faktisk barriere.

5. Hertil skal dog bemærkes, at med lov 447/2004 er der lagt op til, at domstolene kan tage et væsentligt skridt ind i den digitale tidsalder for så vidt angår kommunikationen.

Kapitel 8. Er mislykkede digitaliseringsprojekter altid mislykkede?

gøre reglerne digitaliseringsvenlige. Det urealiserede digitaliseringsprojekt vil konkret kunne bruges som rettesnor for, hvordan den lovgivning, som udgør en barriere, vil kunne tilpasses nye tider. Der sendes således et budskab til det politiske niveau.

Dette kan særligt være nyttigt, hvor årsagen til, at en påtænkt digitalisering strandes, er, at der gøres brug af helt ny teknik. I sådanne situationer kan erfaringen om, at der kræves ændringer af lovgivningen, ikke blot bruges på det forvaltningsområde, man aktuelt forsøger at digitalisere, men også i forhold til andre forvaltningsområder, hvor der også findes regler, som ikke tager højde for den pågældende nye teknik. Der kan være en fælles nytteværdi forbundet med en sådan erkendelse.

En pasansøger skal møde personligt op på en politistation for at kunne få udstedt et pas. Her skal pasansøgeren aflevere en udfyldt og underskrevet pasansøgningsblanket samt et vellignende pasfoto. Ved indlevering af pasansøgningen skal ansøgeren godtgøre sin identitet ved forevisning af det sidst udstedte pas, eller, hvis ansøgeren ikke er i besiddelse af et sådant, forevise original dåbs-, navne eller fødselsattest samt billedlegitimation.⁶ Disse foranstaltninger tilsigter at sikre, at der kun udstedes et pas til den rette person. En sikring af en persons identitet ville imidlertid ved brug af ny teknik kunne ske på anden, og måske endda sikrere måde, som ikke på samme vis kræver brug af papirlegitimation. Eksempelvis kunne man forestille sig, at man anvendte biometriske teknikker, således at ansøgerens identitet blev kontrolleret ved, at der blev foretaget en irisscanning eller fingeraftryksscanning. – Der bortses her fra de databeskyttelsesretlige problemer, en sådan fremgangsmåde kan indebære.

8. Forvaltningspersonellets kompetence udi digitalisering udvikles

Forvaltningspersonellet er kendetegnet ved at have en specialiseret faglig viden om det pågældende forvaltningsområde. En digitalisering indebærer imidlertid, at der bliver behov for kompetencer, som ikke hidtil har været relevante for at varetage arbejdet på det pågældende forvaltningsområde. I et vist omfang vil man kunne tilføre den nødvendige kompetence udefra, men sædvanligvis kræver en vellykket digitalisering, at det faste forvaltningspersonel medvirker i et ikke ringe omfang. Det kan således være nødvendigt, at forvaltningspersonellet tilegner sig en dybere forståelse af

6. Se hertil i det hele bekendtgørelse 958/2004 om pas m.v., kapitel 2.

de tekniske spørgsmål, som en digitalisering giver anledning til. Selvom et konkret projekt ikke gennemføres i den påtænkte form, er det jo de ansatte, der fremover skal styre sådanne digitale systemer, der skal fungere som forudsat.

Samtidigt kan deltagelsen i et digitaliseringsprojekt være med til at få klarlagt for forvaltningen, hvilke opgaver man selv er i stand til at løse, og hvilke man må overlade til eksterne parter. Selvom det som nævnt er ønskeligt, at forvaltningen har en vis digital kompetence, er det ikke nødvendigvis påkrævet, at forvaltningen mestrer alt på dette område. Det er således først og fremmest nødvendigt, at forvaltningen kan kommunikere med eksterne parter, herunder har tilstrækkelig indsigt i de resultater, som disse leverer.

Selv hvor en digitaliseringsvision lider skibbrud, kan selve projektføreløbet på denne måde bibringe forvaltningspersonellet kompetencer, som vil gøre chancen for succes større i fremtidige digitaliseringsprojekter på det pågældende forvaltningsområde. Det kan umiddelbart synes at være dyre lærepenge, men omvendt må man gøre sig klart, at det kan være vanskeligt at opøve de nødvendige kompetencer, hvis man ikke har prøvet i praksis at beskæftige sig med forvaltningsdigitalisering. På dette område kan man sjældent klare sig alene med abstrakt viden. Det er de konkrete projekter, der skaber den egentlige kompetence, og dermed den forbedrede forvaltning.

9. En dygtigere myndighed

Som det er fremgået, er der flere grunde til, at det mislykkede digitaliseringsprojekt ikke altid, men i virkeligheden nok kun sjældent, faktisk er mislykket. Den omstændighed, at et projekt ikke kan gennemføres på den måde, man havde forestillet sig, vil selvsagt ofte være en skuffelse, men dette er ikke ensbetydende med, at den foretagne indsats er spildt.

Særlig kan der være grund til at fremhæve, at sådanne projekter i mange tilfælde skaber et større engagement i administrationen af det pågældende forvaltningsområde. De ansatte oplever, at deres viden og indlevelse i området har en værdi, der rækker ud over nutidens snævre horisont. De er brugbare til at tænke forandringer, og selvom forandringen ikke skete eller blev udsat, vil resultatet være et større engagement også i den virkelighed, der fortsat består. Personalet oplever, at deres indsats er

Kapitel 8. Er mislykkede digitaliseringsprojekter altid mislykkede?

værdsat på en ny måde, og derved vil myndigheden kunne fastholde medarbejdere, der måske ville have søgt andre græsgange. Resultatet vil ligeledes være et styrket kendskab til denne virkelighed med den konsekvens, at forvaltningskvaliteten forbedres. Samlet set vil en myndighed være dygtigere, efter et projekt end den var før.

Mislykkede projekter kan endda også i nogle tilfælde øge myndighedens omdømme. Dette er tilfældet, såfremt årsagen til dette resultat er, at de generelle betingelser for e-administrerbarhed ikke har foreligget. Lovgivningen har ikke været på niveau. Redegøres der omhyggeligt for disse årsager vil projektets skæbne udgøre et brugbart input til fremtidens politiske beslutninger. Det vil således på sigt bidrage til den generelle digitalisering.

Opdages barriererne for det konkrete projekt i tide, dvs. forinden det har medført store omkostninger, vil selv det mislykkede projekt være nyttigt. Det vellykkede projekt er selvfølgelig sjovere, men også det mislykkede kan være stimulerende og bidrage til forvaltningens digitalisering.

Bliver målet nået?

1. Stor dynamik, og retten

Den offentlige forvaltning er i disse år præget af stor dynamik. Udviklingen af den digitale forvaltning – og e-government i det hele taget – er med til at præge dagligdagen i mange forvaltningsmyndigheder. Den nye teknologi har tilvejebragt en virkelighed, der gør det naturligt at evaluere anvendte procedurer og sagsgange, og som giver grundlag for ideudvikling og innovation. En ny dynamik præger store dele af den offentlige forvaltning. Alt sammen med det formål at skabe en ny forvaltning, som nyttiggør de fordele, som den nye teknologi tilbyder, og som potentielt kan blive en bedre forvaltning end den papirbaserede forvaltning. En forvaltning, der kan levere en hurtigere og mere effektiv sagsbehandling. En forvaltning, der er mere åben over for og mere forståelig for borgerne. En forvaltning, der garanterer mindst den samme retssikkerhed som den gamle. En forvaltning, der kan varetage sin virksomhed med et mindre ressourceforbrug, end det hidtil har været tilfældet. Alt i alt en udvikling, der i stadig stigende grad får karakter af et paradigmeskift.

Som omtalen af de mange overordnede planer i kapitel 1 illustrerer, er der mange aspirationer og visioner. Der er ligeledes megen ildhu, og denne er nødvendig, fordi det er en kæmpeopgave at ændre en forvaltning med så lange og dybe rødder som den danske. Dette er ikke nemt, og blandt dem, som er særligt entusiastiske, kan man undertiden spore utålmodighed. De synes, at det går for langsomt, medens der igen er andre, der opfatter forandringstempoet som lige lovligt hurtigt. Dette er i vid udstrækning et spørgsmål om temperament, og det lader sig ikke angive, om hastigheden er den rette, selvom der ikke er tvivl, om at den er høj.

Kapitel 9. Bliver målet nået?

I forhold til mange andre lande er Danmark kommet langt. Vi hører til topsegmentet. Forvaltningens virkelighed er allerede i dag væsentlig anderledes, end den var for blot få år siden, og der findes næppe nogen myndighed, som ikke i en eller anden udstrækning anvender og nyttiggør den moderne teknologi. Vejen er betrådt, og man kommer ikke til at vende om. Dette betyder ikke, at slutdestinationen er kendt, og den igangsatte proces er ikke ensbetydende med, at der allerede i dag findes en fuldstændig digital forvaltning, men snarere at elementer heraf er blevet en del af forvaltningens dagligdag. Som fremhævet i kapitel 1 er digital forvaltning et bredt begreb, mere en udviklingstendens end en tilstand, og den automatiserede forvaltning, der har været sat i centrum i denne bog, er en vidtgående form for digitalisering, som der indtil videre kun er forholdsvis få eksempler på. Det vil forventeligt tage ganske lang tid, inden denne form for digital forvaltning er udbredt på alle de myndighedsområder, hvor den er velegnet.

I denne bog er der blevet sat fokus på de retlige aspekter, der er forbundet med en digitalisering af forvaltningen. Ret og jura opfattes tit som noget konservativt og som en barriere for digitaliseringen, men synspunkter som disse skyldes grundlæggende en manglende forståelse af væsentlige dele af forvaltningens virksomhed. Ret og forvaltning er uløseligt forbundet i et demokrati, og det er en fundamental forudsætning, at forvaltningens virksomhed er lovbestemt. Dette er vel ikke lige fremtrædende på alle områder, men desuagtet er det såkaldte legalitetsprincip det, der er styrende, og som også må være styrende for den digitale forvaltning. Denne må i enhver henseende være lovmæssig. Selvom man således ikke kan komme uden om retten, er dette ikke ensbetydende med, at retten er en barriere. De retlige krav og principper, der overordnet har til formål at sikre en retssikker forvaltningsudøvelse, er ikke bundet til en bestemt forvaltningsmåde og kan lige så godt fungere i en digital forvaltning. Der foreligger en tilpasningsopgave, som kan løses, og som også den gældende ret kan yde sit bidrag til.

Den udbredte opfattelse af rettens negative rolle er dog næppe helt uden grobund i virkeligheden i den forstand, at der er et konservativt træk ved retten, og at der givet er jurister, som lægger mere vægt på at fremhæve vanskeligheder end på at medvirke til at finde gode retlige løsninger for den nye forvaltning. Dette er selvsagt uheldigt, og sådan bør det ikke være. Juristernes rolle er vigtig, og det er selvklart afgørende, at denne

2. E-administrerbarhed

rolle bliver spillet på positiv måde, hvor der tages udgangspunkt i muligheder frem for at fokusere på forhindringer.

I den metode, der blev skitseret i kapitel 4, lægges der netop vægt på, at det er de formål, som den eksisterende retlige regulering tilgodeser, der skal videreføres i en digital forvaltning, men det betones også, at disse formål kan udkrystallisere sig i anden form, end de har i gældende ret. Det er dermed vigtigt ikke at være fikseret på den udformning, der er givet de gældende regler. Principielt bør denne betragtes som noget tilfældigt. Det er reguleringens mål snarere end dens midler, der bør tages i betragtning ved udformningen af den digitale forvaltning. Udgangspunktet bør således være, at den eksisterende lovgivnings formål også skal varetages i en digital forvaltning, der således i denne henseende er ny vin på gamle flasker.

Det er ikke en del af digitaliseringen at forandre lovgivningens formål, men derimod at realisere dette på en ny måde. Udformningen af gældende ret bør som foran fremhævet ikke være afgørende, men derimod de formål, denne ret udtrykker. Anlægges denne indfaldsvinkel, der forekommer meget naturlig, bliver retten ikke en barriere, men et blandt flere udgangspunkter for tilrettelæggelsen af den enkelte digitaliseringsløsning. En sådan indfaldsvinkel betyder tillige, at også juristerne vil kunne spille en produktiv rolle i forbindelse med udviklingen af sådanne løsninger. For skeptikerne bliver disse løsninger ikke så »farlige«, som de umiddelbart tror. Det er på denne baggrund, at der i det følgende sættes fokus på en række overordnede spørgsmål relateret til rettens og juristernes rolle i forvaltningens digitalisering.

2. E-administrerbarhed

Ved en automatisering af forvaltningens sagsbehandling er det nødvendigt, at det retsgrundlag, som denne sagsbehandling specifikt er relateret til, i denne bog betegnet baggrundsretten, er udformet på en sådan måde, at teknologien kan anvendes. Denne teknologi er på det nuværende udviklingsstadium på nogle punkter »dum«, og det er således ikke alle eksisterende retlige tekster, der uden videre lever op til denne målsætning, jfr. herved også under 5 om skønsmæssige regler. Det er uden videre klart, at det er uønskeligt, at en lovtekst stiller sig hindrende i vejen for en automatisering, såfremt dette ikke er påkrævet for opfyldelsen af den pågældende

Kapitel 9. Bliver målet nået?

lovs formål. Det er samtidig ikke mærkeligt, at sådanne love findes, eftersom mange lovregler er udformet på en tid, hvor digital teknologi var ukendt, og hvor forvaltningen anvendte papir, og hvor man naturligvis ikke kunne tage hensyn til de teknologisk begrundede krav, der foreligger i dag.

På denne baggrund er det en overordnet aspiration, at lovgivningen skal være e-administrerbar. Dette er nødvendigt for, at en digital forvaltning kan blive til virkelighed. Idet der her bortses fra tilfælde, hvor EU-retten eller international ret udgør en barriere, jfr. hertil i kapitel 6, foreligger der i forhold til denne aspiration grundlæggende to situationer. For det første den allerede eksisterende lovgivning og for det andet den nye lovgivning, som løbende gennemføres.

For så vidt gældende lovgivning er udgangspunktet, at det forudsætter en lovgivningsproces for at få ændret bestemmelser, der ikke er e-administrerbare. Man kunne forestille sig, at der blev iværksat et projekt med det formål en gang for alle at afdække disse regler, og at der herefter blev udarbejdet en samlet tværministeriel lovpakke til forelæggelse for Folketinget.¹ Lægges det til grund, at der ikke blev foretaget ændringer af de enkelte bestemmelses formål, ville en sådan lovpakke have en primært lovt teknisk karakter, og dermed i princippet være håndterlig, om end krævende, for Folketinget. De enkelte ministerier er blevet opfordret til at gennemgå den lovgivning, de er ansvarlig for, med henblik på at finde sådanne regler, som hindrer brugen af digital kommunikation, jfr. i kapitel 1, hvorfor denne mulighed ikke ligger fjernt fra de ideer, der er blevet fremlagt. Den vil som udgangspunkt kunne realiseres.²

En sådan generel lovreform er dog ikke nogen god ide. For det første vil den kræve en meget meget stor indsats af forvaltningen med henblik på at få alt med, og der vil derfor være en risiko for, at den vil virke blokerende i forhold til den fremdrift, der præger digitaliseringsprocessen. Aktuelle projekter vil kunne blive sat på vågeblus. For det andet vil det i en

1. En sådan fremgangsmåde har man valgt i Norge for så vidt angår lovregler, som forhindrer digital kommunikation, jfr. herved lov 117/2001 om ændringer i diverse lover for å fjerne hindringer for elektronisk kommunikasjon. – Se i øvrigt nedenfor ad forvaltningslovens § 32 a.
2. En sådan fremgangsmåde kan minde om den procedure, der i slutningen af det 19. århundrede, dog uden held, blev søgt iværksat med henblik på at forbedre loves sproglige udformning, jfr. hertil Peter Blume: Fra tale til data p. 88-89.

del situationer være vanskeligt at lokalisere disse regler, når dette skal ske løsrevet fra en konkret digitalisering. Det er først på dette tidspunkt, at der bliver gennemført en nøje analyse af retsgrundlaget, og denne vil nogle gange afsløre, at regler, som ikke umiddelbart fremstår som problematiske, desuagtet udgør en barriere og derfor bør ændres. Det er eksempelvis let at se, at en regel om, at der skal foreligge et underskrevet papirdokument, udgør en barriere, men digitaliseringen støder ofte på langt mere subtile problemstillinger. Når bortses fra tværgående regler, som forvaltningslovens § 32 a, der i øvrigt henhører under den generelle ret, er et eksempel på, er det på denne baggrund mest hensigtsmæssigt at foretage en tilpasning af baggrundsretten i tilknytning til det enkelte digitaliseringsprojekt. Man er mere sikker på at få det hele med og ligeledes sikker på, at det faktisk er ønskeligt, at det pågældende område gøres digitaliseringsegnet. Det må ligeledes anses for lettere at præsentere Folketinget for et tilstrækkeligt beslutningsgrundlag i forbindelse med redegørelsen for digitaliseringens konsekvenser i det konkrete tilfælde. Hertil kommer, at Folketinget sikkert i praksis vil have svært ved at behandle et sådant tværgående og rent teknisk lovforslag samt ligeledes kan være fristet til at gå ind i materien på det enkelte reguleringsområde, hvilket i denne sammenhæng ikke er hensigtsmæssigt.

Den specifikt orienterede fremgangsmåde, der i øvrigt er den mest sandsynligt anvendte, indebærer således, at den samlede baggrundsret først over en længere periode vil være e-administrerbar. Dette er dog en beskeden pris at betale for den større sikkerhed for en god lovkvalitet, der herved opnås. Denne fremgangsmåde behøver i det hele taget ikke at forsinke digitaliseringen i noget synderligt omfang og kan ofte anvendes en gang for alle i forhold til den enkelte digitalisering. Fremgangsmåden kan i øvrigt have den fordel, at de eksisterende regler i det enkelte projekt bidrager til en art kontrol af, at den nye ordning har den tilstrækkelige kvalitet.

Forandringen af den eksisterende baggrundsret sker på grundlag af iagttagelser vedrørende barrierer for digitaliseringen. Det er åbenbart, at disse iagttagelser bør nyttiggøres i forbindelse med udformningen af ny lovgivning, herunder ændringslovgivning. Det vil fremtræde som paradoksalt og uheldigt, om der i dag gennemføres lovgivning, som ikke er e-administrerbar, når den pågældende lovgivning i øvrigt er egnet til at blive undergivet digital forvaltning. Denne situation må undgås, og dette er desværre ikke altid tilfældet i dag. Lovgivning er sædvanligvis resultatet

Kapitel 9. Bliver målet nået?

af en langstrakt proces, hvorunder der i alle tilfælde tages hensyn til en række generelle forhold, f.eks. nye reglers statsfinansielle konsekvenser og eventuelle byrdefuldhed for erhvervslivet. Der følges således en generelt fastsat skabelon ved udarbejdelse af lovforslag. På denne baggrund er det naturligt at forvente, at hensynet til e-administrerbarhed indgår som et af disse generelle hensyn, idet der eventuelt kan være tale om at inddrage hensynet som et aspekt af vurderingen af lovforslags administrative konsekvenser.

Dette bør være en ambition, men det er ikke givet, at denne kan realiseres på nuværende tidspunkt. Dette vil forudsætte, at der allerede nu er opsamlet et tilstrækkeligt antal erfaringer, således at det er muligt på operationel måde at give vejledning til de lovforberedende myndigheder om, hvilke momenter man skal være opmærksom på. Det er ikke sikkert, at dette fuldt ud er tilfældet, men en sådan almindelig rådgivning som en del af lovprocesskabelonen bør være en målsætning, der snarest muligt bør realiseres. En mulighed kan bestå i etableringen af en eksempel- og vidensbase, som indeholder paradigmer, der kan nyttiggøres i det enkelte legislative projekt og der tjene som vejledning til lovkoncipisterne. Selvom dette eller noget tilsvarende ikke i dag er realiseret, er det fortsat vigtigt, at den enkelte myndighed er opmærksom på spørgsmålet og gør, hvad den kan for at undgå, at der utilsigtet indsniger sig nye barrierer for digitaliseringen i lovgivningen. Man bør ikke spænde ben for sig selv.

3. Ny forvaltningslovgivning

Som beskrevet bl.a. i kapitel 2 har den almindelige forvaltningsretlige lovgivning samt de hertil knyttede principper væsentlig betydning for, i hvilken udstrækning digitaliseringen kan realiseres. En vigtig problemstilling er dermed, hvorledes forvaltningsretten bringes ind i den digitale æra. Denne ret er tilblevet under hensyntagen til en papirbaseret forvaltningsmåde, og dens udformning er på ingen måde naturgiven. Den må ikke betragtes som hellig. Det er således ønskeligt, at også denne generelle ret, som med undtagelse af persondatabeskyttelsen hovedsageligt er et nationalt anliggende, indrettes således, at dens forskellige delmål, der alle er relateret til retssikkerhed, fortsat bliver opfyldt, men på en måde, der er bedst egnet i forhold til en digital forvaltning.

4. Forvaltningsrettens betydning

En mulighed, der dog ikke forekommer praktisk, ville bestå i at viske tavlen ren, og ud fra denne tabula rasa finde ud, hvorledes en almindelig forvaltningsretlig ordning skulle udformes i dag. En sådan fremgangsmåde ville dog ikke tilstrækkeligt drage nytte af den erfaring, der er oparbejdet i retssystemet, selvom man selvfølgelig ville undgå den konservatisme, der naturligt også er indbygget i dette system. Det er derfor mere nærliggende at foretage et eftersyn af den eksisterende lovgivning. Med henblik på en revision af offentlighedsloven er der for tiden nedsat en kommission, der forventes at afslutte sit arbejde om et par år. I kommissoriet er det bl.a. angivet, at det skal vurderes, om den digitale forvaltning skaber behov for ændringer, der peger i den rigtige retning, idet der er åbnet mulighed for, at tilstødende emner i forvaltningsloven kan inddrages. Det er således muligt, at der forholdsvis snart vil fremkomme forslag til ændringer, men det ville nok have været ønskeligt, om en generel digital forvaltningsretsreform mere tydeligt var blevet sat på dagsordenen. I en sådan proces ville digitalisering være sat som et styrende parameter. Herved ville et samlet overblik kunne være tilvejebragt, samtidig med at gældende praksis samt de uskrevne forvaltningsretlige principper kunne være inddraget i overvejelserne. Det er den samlede forvaltningsretlige regulering, der bør efterses.

Det er på ingen måde givet, at digitaliseringen gør det nødvendigt eller kan begrunde større ændringer af den almindelige forvaltningsretlige regulering, men denne udvikling gør det naturligt at foretage et kritisk eftersyn. Den gældende ordning fremtræder gennemtænkt og finmasket, men når forvaltningsmåden ændres, må retten også følge med. Det er derfor ønskeligt, at der sker en opprioritering af indsatsen på dette område.

4. Forvaltningsrettens betydning

Den almindelige forvaltningsret er ikke fuldt ud lovnormeret, men består ud over de gældende lovregler af en række principper, der især er udviklet i retspraksis og i Ombudsmandens praksis. I forhold til megen baggrundsret kunne det på denne baggrund hævdes, at forvaltningsretten befinder sig på et lavere retskildemæssigt niveau. Denne konstatering er ikke rela-

Kapitel 9. Bliver målet nået?

teret til kvaliteten af de nævnte principper, men beror på, at den uskrevne ret traditionelt på de fleste retsområder er blevet efterfulgt af en skreven,³ der er karakteriseret ved at være mere kommunikativ og yderligere besidder større demokratisk legitimitet. Det kan i og for sig give anledning til undren, at den eksisterende retskildestruktur har denne karakter, men det må nok lægges til grund, at digitaliseringen, uanset at denne også sætter fokus på den almindelige forvaltningsret, ikke kan forventes at medføre ændringer i denne henseende.

Under alle omstændigheder betyder denne tilstand som nævnt i kapitel 2, at den forvaltningsretlige teori, således som denne formidles i den retsvidenskabelige litteratur, har en særlig stor betydning. Dette indebærer, at det for udviklingen af den digitale forvaltning må tillægges en vis betydning, om denne litteratur, der naturligt præger mange juristers opfattelse, markerer en interesse for denne udvikling og dermed har blik for spørgsmålet om de forvaltningsretlige princippers anvendelighed i denne nye forvaltning. Litteraturen kan således gøre nytte i tilpasningen af forvaltningsretten til den nye virkelighed. Den har et ansvar for at fremme og understøtte digitaliseringen.

Det må konstateres, at dette ikke er en opgave, der har påkaldt sig synderlig interesse. Læser man nye fremstillinger, vil man, bortset fra spørgsmålet om persondatabeskyttelse, som man grundet lovgivningen ikke kan komme uden om, kun meget sporadisk finde noget om den digitale forvaltning og dennes eventuelle retlige konsekvenser.⁴ Vurderinger angående gældende regler og princippers egnethed i digital forvaltning og overvejelser vedrørende alternative muligheder er stort set fraværende. Dette betyder ikke nødvendigvis, at forvaltningsretlig teori er konservativ, men er nok snarere udtryk for en almindelig tilbageholdenhed over for den moderne teknologi, der forekommer fremmed for dem, der producerer teorien. Den moderne teknologi kan virke afskrækkende. Der er dog nok også en vis uvilje imod at få de velkendte cirkler forstyrret, og det er let at betragte digitaliseringen på denne måde.

3. Terminologien uskreven/skreven er klassisk, selvom den kan forekomme en anelse outdated i vor tid.
4. Det er svært at finde problemstillingen i den for tiden nyeste fremstilling, Jens Garde m.fl.: *Forvaltningsret*, 4. udg. København 2004.

Det er ønskeligt, at den teoretiske forvaltningsret inddrages i udviklingen af den digitale forvaltning og dermed bliver konfronteret med de udfordringer, som digitaliseringen implicerer. Dette vil den selv have gavn af, men samtidig vil de input, som teorien, der repræsenterer stor viden og indsigt, vil kunne give, ligeledes kunne være nyttige i henseende til sikring af god retssikkerhed i den digitale forvaltning. Denne inddragelse af teorien kan man forestille sig ske på flere måder ud over ved forberedelse af egentlige lovændringer.

For det første er det nærliggende at inddrage repræsentanter for teorien i de fora, der generelt overvejer og forbereder indførelsen af den digitale forvaltning, jfr. herved i kapitel 1. Det forekommer produktivt, at der på dette niveau sker en inddragelse af teorien, således at dennes almindelige synspunkter vedrørende, hvorledes den retssikre forvaltning kan indrettes, indgår i det tankegods, som sendes ud til alle dem, der skal drage nytte af de generelle rapporter, som bliver skrevet i disse år. Disse rapporter bør på alle punkter have en så høj kvalitet som mulig. Dette vil måske være en uvant rolle for teorien, men den vil være fremadorienteret og vil på mange måde svare til generel retspolitisk virksomhed.

For det andet må det ved etablering af projektgrupper i forbindelse med konkrete digitaliseringsprojekter overvejes, om det kan være hensigtsmæssigt at inddrage repræsentanter for teorien. Dette vil kunne medvirke til at skabe en god gensidig påvirkning mellem teori og praksis. Det vil dog afhænge af det enkelte projekts omfang og kompleksitet, om en inddragelse er hensigtsmæssig, men dette bør under alle omstændigheder indgå i de indledende overvejelser i henseende til, hvilke aktører der vil kunne fremme projektets gennemførelse.

Samlet konstateres, at det er ønskeligt, at den teoretiske forvaltningsret interesserer sig mere for digitaliseringen, og at det tilsvarende er ønskeligt, at teorien inddrages i den igangværende udvikling af den digitale forvaltning. Herved øges chancerne for dennes succes.

5. *Juristerne*

Forvaltningens jurister spiller en praktisk vigtig rolle, hvis en digitalisering skal blive en succes. Det er juristerne på det pågældende forvaltningsområde, som har det nødvendige kendskab til og fortrolighed med den gældende baggrundsret. Særligt hvor der har dannet sig en admini-

Kapitel 9. Bliver målet nået?

strativ praksis på et område, kan det være overordentligt vanskeligt for udefrakommende på egen hånd at danne sig et overblik over baggrundsretten, endsige opnå kendskab til dens mangfoldighed af detaljer.

Mange forvaltningsjurister vil imidlertid, som de fleste jurister i øvrigt, være præget af, at de er mere vant til at anvende gældende regler og at vurdere, om de er overholdt, end de er til at tage stilling til, i hvilken retning gældende regler bør ændres. Deres horisont er nutiden og ikke fremtiden. Retspolitisk virksomhed indgår således ikke som et selvstændigt element i den juridiske uddannelse, hvor problemstillingen blot forholdsvis sporadisk medtages i undervisningen i retsteori, og som forvaltningsjurist er det således ofte kun, hvis man har mulighed for at være med i lovforberedende arbejde, at man har opnået fortrolighed hermed. Ofte er det at tænke i forandring noget nyt.

Når et digitaliseringsprojekt sættes i værk, må juristerne derfor være opmærksomme på, at de kan blive nødsaget til at kaste en del af deres sædvanlige arbejdsmetode fra sig og i stedet være parate til at stikke lidt dybere ned i grundlaget for gældende ret for at kunne besvare spørgsmål om forandring, hvilket er nødvendigt for at kunne udøve en forsvarlig retspolitisk virksomhed. Man må ligeledes kunne abstrahere fra de gældende regler og i stedet se reguleringen af det pågældende forvaltningsområde i et større perspektiv. Kun på denne måde er det muligt at finde en ny egnet regulering. Den i kapitel 4 beskrevne metode kan forekomme meget juridisk, men den repræsenterer alligevel en fremgangsmåde, som mange jurister ikke er vænnet til.

På denne baggrund er det ønskeligt, at der i den løbende videre- og efteruddannelse af forvaltningens jurister også sættes fokus på fremtid og forandring. Dette perspektiv bør gives højere prioritet. Samfundets innovation har mange facetter, og digitalisering er blot en af disse, men generelt er der et klart behov for, at også jurister kan mestre forandringen og konkret bidrage med kvalitativt gode retspolitiske initiativer, der bl.a. kan fremme udviklingen af digital forvaltning. I en vis udstrækning er der dermed behov for en ny type jurist.

6. Teknologi og skøn

Det er ikke nødvendigvis rettens »skyld«, at der foreligger barrierer for udbredelsen af digital forvaltning. Dette kan også skyldes, at teknologien

ikke kan mestre rimelige retlige krav. Denne problemstilling er særlig aktuel i relation til skønsmæssige regler i kombination med det forvaltningsretlige princip, som fastslår et forbud mod skøn under regel. Sådanne bestemmelser indebærer, at forvaltningen har pligt til i et eller andet omfang at tage hensyn til en sags individuelle omstændigheder, når sagens retsfølge fastsættes.

Automatisering vil betyde, at denne hensyntagen foretages maskinelt. Dette forudsætter, at det pågældende system er forsynet med en intelligens, der kan mestre dette skøn, og dermed ikke alene træffer afgørelser mekanisk på grundlag af forhånd indkodede regler. I snart mange år har det været en vision eller drøm at udvikle en kunstig intelligens, der kan leve op til dette krav. Denne fremtid har vel indtil nu især været repræsenteret af de neurale netværk, hvis grundidé er, at systemet simulerer den måde, den menneskelige hjerne fungerer på, og ved hjælp af indlagte sagseksempler danner egne argumentationsmønstre, der kan bruges ved afgørelsen af nye sager. Neurale netværk og andre former for kunstig intelligens findes og bliver benyttet, men det må konstateres, at denne teknologi i henseende til anvendelse i retssystemet ikke endnu er tilstrækkelig brugbar. Den kunstige intelligens er endnu ikke kommet så langt, hvilket i hvert fald for nogen har været en overraskelse. Der er fortsat tale om en urealiseret vision, og dermed eksisterer der fortsat en grænse for, hvor digitaliseret forvaltningen samlet set kan blive.

Selvom man naturligt kan nære en vis skepsis i forhold til, om denne vision overhovedet kan realiseres, er det ønskeligt, at der fortsat arbejdes med denne teknologiske mulighed, og bliver resultatet, at der en dag i fremtiden findes en kunstig intelligens, som retssikkerhedsmæssigt forsvarligt kan håndtere det forvaltningsretlige skøn, bør denne teknologi selvsagt tages i anvendelse. I hvilken udstrækning dette rent faktisk bør ske, vil til den tid afhænge af en vurdering af årsagen til, at det enkelte retsgrundlag pålægger forvaltningen et pligtigt skøn. Der kan være årsager til skønnet, som under alle omstændigheder med styrke taler imod en maskinel behandling. Dette skyldes, at det er usandsynligt, at en maskine nogensinde vil have menneskelig følelse og forståelse. Som påpeget i kapitel 3 er der sagsområder, hvor en sådan indlevelse og inddragelse af momenter, der ikke fremgår af de kolde data, er nødvendig for, at der kan træffes afgørelser, der lever op til de normer, som er en del af vores samfund. Det er derfor ikke alt skøn, der vil kunne automatiseres, men til

Kapitel 9. Bliver målet nået?

gengæld findes der også mange skønsmæssige regler, hvor dette ikke fremtræder som utopisk.

Det er en offentlig interesse, at der sker en fortsat teknologiudvikling. Denne interesse formuleres i og for sig ofte, men pointen her er, at forvaltningen har en egeninteresse i, at denne udvikling, der på nogen punkter i dag ikke er overdrevent dynamisk, finder sted. Det er alt i alt væsentligt, at der løbende er incitament til, at teknologien bliver gjort bedre. Det er derfor ønskeligt, som det da også sker i et vist omfang, at staten understøtter forskning på dette område. Det er meget muligt, at indsatsen på dette område bør forstærkes. Der må betales for en bedre fremtid.

7. Ikke for enhver pris

Som nævnt under 5 er aspirationen ikke digitalisering for enhver pris. Digital forvaltning er et middel til at understøtte åbenhed over for borgere og virksomheder, til at sikre afgørelser, der er korrekte, og som er truffet hurtigt og effektivt, til at understøtte en forvaltning, som yder en god service i forhold til det øvrige samfund. Under en retlig synsvinkel skal den digitale forvaltning først og fremmest være en garanti for retssikkerheden. Under dette perspektiv er digital forvaltning som tidligere fremhævet ikke et mål, men derimod et middel. Og midlet skal kun tages i anvendelse, såfremt det faktisk fremmer de nævnte mål. Det er derfor vigtigt ikke at betragte digitalisering som et spørgsmål om alt eller intet.

Der er næppe noget forvaltningsområde, som ikke på den ene eller anden måde kan drage nytte af digital teknologi. Den omstændighed, at vel alle offentlige myndigheder i dag har hjemmesider med formidling af information, er et beskedent eksempel på dette. eDag1 og 2 har ligeledes været et tegn på, at elektronisk kommunikation bliver brugt i betydeligt omfang. Eksempelvis er anvendelsen af elektronisk post en selvfølge. På denne måde ligner forvaltningen det omgivende samfund, og i en vis forstand har vi allerede i dag en forvaltning, der præges af digital teknologi. Den afgørende milepæl på vejen til den fuldstændige digitale forvaltning, automatiseringen af selve forvaltningsafgørelsen, er dog kun nået på få områder. Den fuldstændige digitale forvaltning, som også inkluderer inddragelse af borgere og virksomheder, er på denne baggrund ofte kun en plet i horisonten. Den digitale eller måske ligefrem intelligente forvaltning er fortsat en vision eller ligefrem en utopi, og de fleste ste-

der er der fortsat mange sten, som skal fjernes fra vejen, som fører mod målet.

Forudsat, at de kan fjernes. Dette er som nævnt på ingen måde givet, og selvom begejstring og ildhu er godt, er det derfor nødvendigt, at digitaliseringsmulighederne betragtes med en vis kølig distance. Dette betyder, at det ikke i fascinationen af det nye på noget tidspunkt må glemmes, at digitalisering er et middel og ikke et mål. I det konkrete projekt kan det i praksis være vanskeligt at fastholde dette grundsynspunkt, og dette kan i øvrigt være en del af forklaringen på, hvorfor jurister ofte betragtes som et konservativt element. Det er selvsagt ønskeligt, at forvaltningen er moderne og i takt med det øvrige samfund, men det er først og fremmest nødvendigt, at forvaltningen producerer resultater, som har en høj kvalitet målt med de normer, der er udviklet i samfundet. Denne værdi må altid fastholdes. Der er utvivlsomt mange områder, hvor digital forvaltning vil leve op til dette krav og endog medføre en forbedret kvalitet, men der er også områder, hvor en fuldstændig digitalisering vil true eller ligefrem sænke denne kvalitet. Der må derfor altid udøves omhu og omtanke.

Digitaliseringen må ikke ske for enhver pris. Der er ikke nogen grund til at tro, at en sådan indfaldsvinkel er udbredt. Dansk forvaltning er fornuftig, men risikoen foreligger dog. Dette kan skyldes mange faktorer, men her fremhæves blot det velkendte, at der er en uformel konkurrence mellem forvaltningsmyndigheder, og at denne konkurrence har betydning, fordi digital forvaltning identificeres med moderne forvaltning. Det er ikke noget godt image at være umoderne, og dette, noget falske lod i vægtskålen, kan fremme brugen af digital teknologi. Nogle gange på en god måde, men andre gange på en mindre heldig måde, herunder ved en utilstrækkelig vidensdeling mellem myndighederne. Det er derfor vigtigt at fremhæve, at der fortsat findes forvaltningsområder, hvor det er mest hensigtsmæssigt at anvende manuelle papirbaserede sagsgange. Dette er ikke udelukket i dagens virkelighed, og det er ønskeligt, at dette tages i betragtning. Det er stort set altid relevant at overveje anvendelsen af digital teknologi, men det kan også være acceptabelt, at disse overvejelser ender med et negativt resultat.

Denne indfaldsvinkel må anses for sund, fordi den skaber basis for en kritisk betragtningsmåde og dermed sikrer, at den digitale forvaltning, som faktisk – og sandsynligvis efterhånden de fleste steder – bliver indført, besidder den høje kvalitet, som er nødvendig. Der vil selvfølgelig kunne forekomme fejlskud, men med en tilstrækkelig kritisk holdning vil

Kapitel 9. Bliver målet nået?

disse blive opdaget hurtigt, således at den nødvendige korrektion kan ske. Digitalisering er ikke nogen irreversibel proces, men det er selvsagt ønskeligt, at fejltagelser, der dog nogle gange kan give nyttig viden, jfr. kapitel 8, undgås, således at digitaliseringen også repræsenterer en fornuftig offentlig ressourceanvendelse.

8. Tillid

Den digitale forvaltning er fortsat noget nyt. Det nye skal bevise eller i hvert fald sandsynliggøre, at det er bedre end det gamle, fordi der hos mange vil være tilbageholdenhed i forhold til det, som ikke er kendt. Selvom både borgere og virksomheder i stadig større udstrækning benytter digital teknologi, er dette ikke nødvendigvis ensbetydende med, at forvaltningens kunder i det konkrete tilfælde synes, at det er en god ide, at forvaltningen anvender denne teknologi. En sådan skepsis vil være særligt udtalt i forhold til den mere avancerede form for digital forvaltning, der repræsenteres af de automatiserede afgørelser. Nok er alle vant til at kommunikere med maskiner, men dette er ikke ensbetydende med, at denne kommunikation opleves som tryk og sikker. Den menneskelige og den maskinelle sagsbehandler tilhører to forskellige verdener.

På denne baggrund er det ved den fortsatte udvikling af den digitale forvaltning nødvendigt at tage hensyn til de psykologiske mekanismer. Dette betyder, at denne nye forvaltning ikke blot skal være god eller bedre end den gamle, men at forvaltningen ligeledes skal opleves på denne måde. Det er med andre ord påkrævet, at der er oparbejdet en tillid til den digitale forvaltning.

En sådan tillid kommer ikke af sig selv, og det ligger uden for denne bogs rammer i noget større omfang at angive, hvorledes denne tillid opnås. Det kan dog fremhæves, at tillid i vid udstrækning har sammenhæng med kommunikation. Under udviklingen af en digital forvaltningsløsning må der være kontakt med de borgergrupper eller virksomhedstyper, som den pågældende myndighedsudøvelse er relateret til. I denne kontakt må der ske en afklaring af, hvorledes de pågældende brugeres teknologiske niveau er, og ligeledes om de betragter en videregående digitalisering som en ønskværdig udvikling. Der må således etableres en dialog, idet dette kan være mere eller mindre nemt afhængig af, hvor præcist afgrænset

brugergruppen er. Under alle omstændigheder er det dog vigtigt, at en sådan dialog søges oparbejdet, og der bør afsættes ressourcer hertil.

Det må således betragtes som en selvstændig værdi, at der er tillid til den digitale forvaltning, og at den bliver oplevet som en god form for forvaltning. Dette indebærer, at selvom der er mange gode argumenter for den fortsatte og udbyggede digitalisering af forvaltningen, må denne proces også underkastes en vis form for forsigtighed. Tempoet er i disse år højt, og i mange tilfælde vil en ny forvaltning, der oprindeligt er blevet mødt med en vis skepsis, efterfølgende vise sig at være god og blive accepteret, men selvom det er tilfældet, bør bestræbelsen være, at borgere og virksomheder er »med fra starten«.

Tillid er et væsentligt parameter og en offentlig forvaltning i et demokrati er afhængig af, at der er en sådan tillid. Bestræbelsen må derfor være, at digitaliseringen ikke medfører fremmedgørelse, men tværtimod udgør et grundlag for en forbedret samvirken mellem borgere og forvaltning.

9. Visionen

Den fuldstændige digitale forvaltning er en vision. Det er karakteristisk for visioner, at man ikke ved, om de bliver til virkelighed. Det er dog fristende at lege med den tanke at dette faktisk bliver tilfældet, og derfor prøve at svare på spørgsmålet, om hvorledes dansk forvaltning ser ud om 50 år.

Året er 2055, da Klaus Hansen åbner døren til rådhuset med sin digitale signatur. Man har valgt at kalde forvaltningens servicecentre på Internettet for rådhus. De virtuelle rådhus giver adgang til at blive serviceret af vidt forskellige myndigheder. Det være sig kommunale myndigheder, regionsmyndigheder eller statslige myndigheder. Selvom borgeren således afhængigt af sagstypen i realiteten kommunikerer med forskellige instanser, kan borgeren selv nøjes med alene at anvende det virtuelle rådhus ved enhver henvendelse til forvaltningen, og for borgeren bliver det ofte først klart, hvilken myndighed der egentlig har behandlet sagen, når myndigheden svarer.

Hos de enkelte myndigheder er sagsbehandlingen oftest fuldt automatiseret. Myndighederne råder over automatiserede beslutningssystemer, der kan træffe afgørelse på grundlag af oplysninger, som myndigheden

Kapitel 9. Bliver målet nået?

selv har i sine elektroniske registre, oplysninger, som borgerne indtaster i elektroniske skemaer, eller oplysninger, der indhentes i andre myndigheders elektroniske registre. Det betyder, at der i langt de fleste tilfælde straks kan gives et svar til borgeren. Visse sager underkastes dog fortsat manuel behandling. Da Klaus Hansen i sidste uge anmodede om at få en tid til at blive viet med sin samlever, var det således borgmesteren selv, der besvarede hans elektroniske forespørgsel. I de tilfælde, hvor førsteinstansbehandlingen er fuldt automatiseret, er der samtidig konsekvent manuel behandling i klageinstansen. Alene viden om, at det altid er muligt at få et menneske til at se på en sag, har været medvirkende til, at de fleste borgere har stor tillid til de afgørelser, som træffes maskinelt, og har betydet, at antallet af klagesager generelt er meget lavt.

Så snart Klaus Hansen træder ind i det virtuelle rådhus, bliver han gjort opmærksom på, at der i sidste uge blev sendt to emails til ham, som han endnu ikke har reageret på. Han bliver derfor spurgt, om han ønsker at tage stilling til de pågældende forespørgsler nu. Han svarer ja og bliver dernæst først gjort opmærksom på, at Told- og Skattestyrelsen har registreret, at hans arbejdsgiver i de sidste måneder har indberettet, at han har tjent 50.000. kr. mere end han plejer, og systemet spørger på denne baggrund, om han ønsker at få ændret sin forskudsregistrering. Klaus svarer ja, hvorefter systemet kvitterer med en meddelelse om, at der er sendt et nyt elektronisk hovedkort til hans arbejdsgiver.

Dernæst får han en meddelelse fra SU-styrelsen om, at hans øgede indtjening i de seneste par måneder giver styrelsen anledning til at spørge, om han ønsker at vælge to SU-klip fra, således at hans øgede indtjening ikke får den konsekvens, at han skal betale SU tilbage. Også dette spørgsmål svarer Klaus Hansen ja til.

Herefter går Klaus Hansen i gang med sit egentlige ærinde, nemlig at søge boligsikring, idet han og samleveren netop er flyttet ind i en større lejlighed. Klaus klikker sig derfor ind på boligstøtte. Han bliver først spurgt, om han ønsker at få foretaget en vejledende beregning, eller om han ønsker at søge med det samme. Han angiver, at han gerne vil søge med det samme, hvorefter han blive bedt om at give sit samtykke til, at systemet indhenter de relevante oplysninger fra registre hos forskellige myndigheder. Det giver han sit samtykke til.

Efter mindre end 10 sekunder vender systemet tilbage med en meddelelse om, at det er konstateret, at der også er en anden person, der er anmeldt folkeregisteret på hans adresse. Systemet har samtidig fundet frem

til en oplysning om, at han har bestilt tid til at blive viet til den pågældende. Klaus Hansen bliver herefter orienteret om, at reglerne er således, at det er en husstands samlede indkomst, der har betydning ved beregningen af boligsikringen. På denne baggrund opfordres han til at oplyse, om den pågældende person er hans samlever, og således kan betragtes som hørende til hans husstand. Klaus bekræfter, hvorefter systemet spørger, om det skal bede hans samlever om samtykke til at anvende oplysninger om hendes indkomst som grundlag for støtteberegningen. Klaus Hansen bekræfter.

Da Klaus dagen efter bærer sin hustru ind over dørtrinnet, kan han dårligt vente med at få tændt computeren. Lige før de drog af sted til borgmesteren, bemærkede han således, at computeren i soveværelset havde været tændt. Og ganske rigtigt. Fra kommunen ligger der en email om, at kommunen her til formiddag har modtaget et samtykke til at indhente de manglende indkomstoplysninger i boligsikringssagen, og det herefter har været muligt for kommunens edb-system at træffe beslutning om at tildele ham 2.000. kr. i boligsikring om måneden.

Ja, måske bliver det til noget i den retning. Måske til noget andet. Under alle omstændigheder vil der blive skabt en ny virkelighed i takt med, at der indføres en digital forvaltning.

Guide til litteratur m.m.

Det følgende indeholder en guide til primært dansk og nordisk litteratur m.m., som behandler en række udvalgte emner af betydning i forbindelse med digitalisering af forvaltningen. Der er ikke tilstræbt nogen udtømmende oversigt over den foreliggende litteratur, idet formålet blot er at angive nogle læsesteder, hvor inspiration til et digitaliseringsprojekt kan hentes.

1. Visioner for digital forvaltning

Finansministeriet: *Effektiv edb i staten. Rapport fra det edb-politiske udvalg om statens brug af informationsteknologi i 90'erne*, København 1992
Denne rapport's visioner har udgjort en stærk inspirationskilde for de senere rapporter på dette område. Blandt de indsatsområder, der peges på, er følgende:

- Genbrug af data
- Brug af elektronisk kommunikation mellem myndighederne
- Fælles IT-løsninger
- Sikkerhed
- Teknisk standardisering

Lone Dybkjær: *Info-samfundet år 2000*, København 1994

Info-samfundet år 2000 satte for alvor gang i debatten om digital forvaltningen i Danmark. Rapporten også indeholder en række forslag, der ikke vedrører digital forvaltning. Mange forslag er stærkt inspireret af den ovenfor nævnte rapport, *Effektiv edb i staten*. Blandt de forslag, som vedrører digital forvaltning, kan nævnes:

Guide til litteratur m.m.

- Sammenbinding af den offentlige forvaltning i et elektronisk servicenet
- Genbrug af data
- Mulighed for, at borgere og virksomheder kan kommunikere digitalt med forvaltningen
- Myndighederne skal gå over til elektronisk sagsbehandling
- Effektivisering af myndighedernes interne arbejdsgange

Rapportens forslag af forvaltningsmæssig relevans er analyseret i Peter Blume: *Forvaltningsmæssige spørgsmål i informationssamfundet*, Retsvidenskabeligt Institut B. Studier nr. 58, København 1995.

Rapporten er tilgængelig på: www.videnskabsministeriet.dk

Lone Dybkjær m.fl.: *Det Digitale Danmark – omstilling til netværkssamfundet*, København 1999

I denne rapport fokuseres der særligt på de muligheder som Internettet giver. Blandt de stillede forslag af særlig relevans for digital forvaltning er følgende:

- Ejendomsret til egne elektroniske data
- Borgerne skal sikres adgang til elektroniske blanketter
- Der skal etableres en offentlig informationsserver, som giver borgere og virksomheder nem og sikker adgang til offentlige informations- og servicetjenester.
- Gratis digital signatur til alle unge mellem 18 og 21 år
- Internetkontakt til alle offentlige institutioner
- Der skal etableres et call-center, hvor borgerne via ét trecifret telefonnummer kan ringe og få information om alle offentlige myndigheder og institutioner
- Kvalitetstjek af offentlige hjemmesider
- Der skal iværksættes en digitalisering af statens interne administrative rutiner, hvor det kan betale sig
- Udformningen af borgernes IT-rettigheder skal præcisere spillereglerne i netværkssamfundet og blandt andet sikre fri kryptering uden mulighed for ulovlig aflytning

Rapporten er tilgængelig på: www.videnskabsministeriet.dk

1. Visioner for digital forvaltning

Udvalget om digital forvaltning: *Digital forvaltning*, København 2001

I rapporten fokuseres der særligt på effektiviseringspotentialer i forvaltningen. Rapporten beskæftiger sig specielt med spørgsmålet om genbrug af data og om sikkerhed. For så vidt angår genbrug af data anbefales bl.a.:

- At der mellem offentlige myndigheder etableres en ret til data, der er lagret digitalt, herunder ret til få de data- og grænsefladebeskrivelser, som er nødvendige for at udnytte data til etablering af digitale forvaltningsløsninger. Udvalget anbefaler, at retten giver adgang til data, hvis de er af betydning for myndighedens virksomhed eller for en afgørelse, som myndigheden skal træffe
- At offentlige myndigheder bidrager til, at der ikke er unødige restriktioner for adgangen til data i sær- og sektorlovgivningen
- At der for hele den offentlige sektor fastlægges en standard for dataudveksling, og at XML bør være standarden i de kommende år
- At databaser, der fremover etableres, indrettes med henblik på at kunne håndtere internetkommunikation

For så vidt angår sikkerhed anbefales bl.a.:

- At der på kort sigt satses på sikkerhedsløsninger, der er mindre avancerede end chipkortbaseret digital signatur
- At der etableres et fælles tilbud til offentlige institutioner om en softwarebaseret digital signatur
- At det fælles tilbud for eksempel etableres ved, at en større offentlig institution, med betydeligt volumen i kontakten med borgere og virksomheder, får i opdrag at efterspørge en sikkerhedsløsning og tilbyde den til interesserede offentlige institutioner
- At formkrav i lovgivningen, som hæmmer udbredelsen af digital forvaltning, søges justeret hurtigst muligt

Rapporten er tilgængelig på: www.fm.dk

Projekt Digital Forvaltning: *På vej mod digital forvaltning. Vision og strategi for den offentlige sektor*, København 2002

Rapporten beskæftiger sig særligt med visioner for digitalisering af forvaltningen indadtil. Blandt de visioner, som nævnes, er følgende:

Guide til litteratur m.m.

- Betalinger, ansøgninger og anden kommunikation med den offentlige forvaltning skal kunne håndteres digitalt. Al kommunikation internt i den offentlige sektor skal foregå digitalt. Samtidig skal den offentlige forvaltning på alle områder benytte digitale teknologier i forbindelse med sagsbehandling og andre administrative opgaver.
- Der skal udvikles sammenhængende servicetilbud, også når det kræver løsninger på tværs af eksisterende forvaltningsgrænser. Oplysninger og meddelelser skal kun afgives én gang til offentlige myndigheder.
- Digital forvaltning skal give mulighed for at flytte udførelsen af arbejdsopgaver mellem institutioner, således at opgaver udføres, hvor de løses bedst og mest effektivt, uafhængig af opgaveansvaret.

Rapporten er tilgængelig på: e.gov.dk

Projekt Digital Forvaltning: *Den offentlige sektors strategi for digital forvaltning 2004-06 – realisering af potentialet*, København 2004.

Rapporten følger op på strategien fra 2002. Der opstilles således følgende pejlemærker:

- Den offentlige sektor skal levere sammenhængende ydelser med borgere og virksomheder i centrum
- Digital forvaltning skal skabe øget servicekvalitet og frigøre ressourcer
- Den offentlige sektor skal arbejde og kommunikere digitalt
- Digital forvaltning skal baseres på en sammenhængende og fleksibel IT-infrastruktur
- Offentlige ledere skal gå forrest og sikre, at deres organisation kan realisere visionen

Rapporten er tilgængelig på: e.gov.dk

Betænkning 1434/2004: *Strukturkommissionens betænkning*, bind II, kap. 28

Strukturkommissionens visioner for digital forvaltning. Blandt de visioner, som nævnes, er bl.a. følgende:

- Samling af administrative funktioner og specialistopgaver i større og mere fagligt robuste enheder eller udlicitering. Samtidigt kan den fysi-

2. Digitalisering og retssikkerhed

ske borgerbetjening ske tæt på borgerne i f.eks. kommunale servicecentre

- Adgang til viden og rådgivning på tværs af myndighedsgrænser gennem etablering af kompetencecentre og vidensbaser
- Tværgående sagsbehandling gennem fælles standarder, arbejdsprocesser og IT-systemer
- Udgående medarbejder kan fungere som kontaktpunkt og kunne løse opgaver for flere myndigheder
- Borgerne sikres adgang til selvbetjening. Nogle opgaver automatiseres helt.

Betænkningens bind II er tilgængelig på: www.im.dk

2. Digitalisering og retssikkerhed

En væsentlig bekymring ved en digitalisering af forvaltningsvirksomhed er, hvordan det er muligt at etablere et retssikkerhedsniveau, som mindst svarer til det nuværende. Denne problemstilling tages op i to nordiske doktordisputater samt i en række artikler, hvoraf alene en enkelt nævnes nedenfor.

Cecilia Magnusson Sjöberg: *Rättsautomation. Särskilt om statsförvaltningens datorisering*, Stockholm 1992

Forfatteren beskæftiger sig med de retssikkerhedsmæssige problemer, en automatisering af den offentlige forvaltning kan give anledning til. Analysen baseres på en undersøgelse af tre hovedproblemer: Computerrelateret regeludformning, computerrelateret regel anvendelse og computerrelateret regel anvendelse samt som det sidste problem, åbenhed, sårbarhed og sikkerhed. Det første hovedproblem – computerrelateret regeludformning – opstår, fordi transformeringen af de traditionelle retskilder ifølge forfatteren må sidestilles med en regeludstedelse. Heraf udspringer nogle retlige spørgsmål, specielt angående kompetence og delegation. Det andet hovedproblem – computerrelateret regel anvendelse – drejer sig hovedsageligt om problemer med at efterleve de forvaltningsretlige regler, som en automatiseret regel anvendelse giver anledning til. Det tredje hovedproblem – åbenhed, sårbarhed og sikkerhed – drejer sig om de problemer, en automatisering rejser for fysiske og juridiske personer, når de ønsker at få

Guide til litteratur m.m.

indsigt i bl.a. registre, og information om edb-rutiner og de tilknyttede sårbarheds- og sikkerhedsproblemer, som bl.a. opstår, når store mængder oplysninger er i omløb.

På grundlag af denne analyse giver forfatteren nogle forslag til, hvordan man kan styrke retssikkerheden.

Afhandlingen er anmeldt i Peter Blume: *Forvaltningsautomatisering*, Nordisk årbok i rettsinformatikk, Oslo 1993, p. 176-180.

Dag Wiese Schartum: *Rettsikkerhet og systemutvikling i offentlig forvaltning*, Oslo 1993

Forfatteren behandler de retssikkerhedsmæssige problemer i forbindelse med indførelsen af systemer i forvaltningen, der kan træffe automatiserede afgørelser. Forfatteren har særligt fokus på de mere simple systemer.

Forfatteren anlægger det syn på systemudviklingen, at der er tale om en retlig beslutningsproces. Denne beslutningsproces ønsker han at knytte nye retssikkerhedsgarantier til. Som nye retssikkerhedsgarantier stilles krav om følgende:

- Systemdokumentation
- Systemoffentlighed
- Fysisk tilgængelige systemer
- Anvendelse af gennemarbejdet og afprøvet systemudviklingsmetode
- Anvendelse af kvalitetssikringsstandarder
- Juridisk uddannelse hos (nogle) af de personer, som deltager i systemudviklingsarbejdet, herunder at give fagafdelingerne hos myndighederne en aktiv rolle i systemudviklingen

De tre første garantier er en forudsætning for det, forfatteren betegner som »systemtransparans«. Forfatteren bemærker, at selvom hans forslag er af konkret karakter, er de ikke udarbejdet med henblik på direkte anvendelse i forvaltningen. Nogle af kravene – bl.a. kravet om systemdokumentation – skal således sikres ved, at der udarbejdes særligt retligt begrundede sagsbehandlingsregler for systemudviklingsarbejdet, som herefter tænkes integreret i de generelle systemudviklingsmetoder. For så vidt angår systemtransparens bør man overveje, om det skal lovfæstes, mens andre krav kan formidles via en vejledning.

Afhandlingen er anmeldt af Peter Blume i Nordisk årbok i rettsinformatikk, Oslo 1994, p. 231-236.

3. E-administrerbarhed

Dag Wiese Schartum: *Den selvbetjente forvaltning*, Nordisk Administrativ Tidsskrift 1994, p. 32-47

I denne artikel beskæftiger forfatteren sig med hvilke retssikkerhedsmæssige problemer det kan give anledning til, når borgerne selv deltager i oplysningen af en sag gennem et selvbetjeningssystem. Blandt andet diskuteres det, hvilke problemer det kan give anledning til, når brugeren af et system er nødsaget til at foretage en retlige subsumtion i forbindelse med anvendelsen af et forvaltningssystem. Derudover behandles problemer i forbindelse med oplysning af en sag ved indhentelse af oplysninger fra registre. Begge problemstillinger behandles ligeledes i Jon Bing: *Data-maskinassisterte forvaltningssystemer i et forvaltningsrettslig perspektiv*, Jussens Venner, Bind XIX, Oslo 1984.

3. E-administrerbarhed

For at forhindre at et digitaliseringsprojekt støder mod retlige barrierer kan det være en nærliggende tanke allerede i forbindelse med fastlæggelsen af retsgrundlaget at gøre reglerne automatiseringsvenlige. En række artikler og rapporter peger på nogle af de forhold, der i den forbindelse kan være relevante at tage hensyn til.

Jon Bing: *EDB: Mulighet og problem ved forenkling av regelverk*, CompLex nr. 13/1983

I artiklen diskuteres, hvordan retsregler kan udformes, så de er bedre egnede til at blive automatiserede:

- Man bør undgå regler, som indebærer, at der skal foretages et skøn
- I retsfaktumbeskrivelsen skal man vælge faste kriterier. Som et eksempel på et fast kriterium nævner Bing en dato, mens han som eksempel på et vagt kriterium nævner ordene »bygning« eller »skov«
- Man skal forsøge at vælge stabile kriterier i retsfaktumbeskrivelsen, dvs. kriterier, hvor værdien er stabil over tid (eksempelvis en fødselsdato)
- Man skal bruge så få kriterier som muligt i retsfaktumbeskrivelsen

Guide til litteratur m.m.

Den Digitale Taskforce: *e-administrerbare regler*, København 2002

I denne rapport peges på en række forhold, som kan vanskeliggøre en digitalisering af retsregler:

- Mange aktører involveret i en enkelt sag
- Krav om en eller flere underskrifter på blanketter
- Krav om papirdokumentation
- En sagsbehandler som skal lave et skøn i sagen
- En tredjepart som skal involveres i sagen

Rapporten er tilgængelig på: www.e.gov.dk

Mads Bryde Andersen: *IT-retten*, København 2001

I bogen beskæftiger forfatteren sig med grundlæggende IT-retlige problemstillinger. Af særlig relevans for digital forvaltning behandles følgende:

- Kryptering og digital signatur
- Elektronisk bevishåndtering
- Elektronisk dokumenthåndtering

Bogen er tilgængelig på adressen: www.it-retten.dk

Bogen er anmeldt af Susanne Karstoft i *Juristen* 2002, p. 149ff.

Betænkning 1400/2000: *e-signatur og formkrav i lovgivning*

Betænkningen beskæftiger sig bl.a. med en række formkrav, som udgør en potentiel barriere for en digitalisering. Udvalget har gennemgået lovgivningen inden for fire ministerområder og har herefter lokaliseret følgende kategorier:

- Retsvirkninger knyttet til besiddelsen af et dokument
- Beskyttelses- eller advarselsfunktion
- Bevisfunktioner
- Formkrav, som har til formål at indskærpe alvor/højtidelighed
- Administrativt begrundede formkrav

Betænkningen er tilgængelig på: www.jm.dk

4. Automatisering af retsafgørelser

Hvor forvaltningen træffer afgørelser, er det ofte en ambition også at automatisere denne del af sagsbehandlingsforløbet. Muligheden for at lade den maskine træffe retlige afgørelser har været underkastet grundig behandling i litteraturen.

Peter Blume: *Teknologien og den juridiske beslutningsproces* i Ritva Juntunen (red.) et al: *EDB, lovgivningen og juristens rolle*, Nordisk Årbog for Retsinformatik 1990, p. 76-87

I artiklens beskrives den juridiske beslutningsproces, og der gives en oversigt over, på hvilke måder computere kan medvirke i denne proces eller helt overtage den.

Steen Rønsholdt: *Teknologi i den offentlige ret*, i Peter Blume (red.) et al: *Suum cuique*, København 1991, p. 131-142

I denne artikel behandler forfatteren edb-teknikkens indvirkning på retten, men kommer derudover også ind på, hvilke grænser de eksisterende retsformer sætter for edb-teknologiens anvendelse inden for den offentlige ret.

For så vidt angår hjemmelsspørgsmålet anfører forfatteren, at med den nu kendte teknik må skønnet sætte en absolut grænse for anvendelse af ekspertsystemer. Op til denne grænse mener forfatteren, at ekspertsystemerne vil kunne fungere, eventuelt som forberedelse til eller i samspil med den endelige konventionelt foretagne subsumption.

For så vidt angår processen beskæftiger forfatteren sig bl.a. med problemer i forbindelse med sagens oplysning. Her rejses spørgsmålet, om ekspertsystemerne vil kunne leve op til den dynamik, som kræves i forbindelse med sagens oplysning. Forfatteren nævner således reglen om, at kriterier som svarer til oplysninger bragt ind i sagen »udefra« – dvs. fra borgeren – skal inddrages i afgørelsens grundlag. Dette underbygger blot det allerede nævnte, idet den anførte regel om pligtmæssige kriterier gør sig gældende på områder, hvor forvaltningen skal foretage et skøn. Altså områder, hvor ekspertsystemerne ifølge forfatteren vil have vanskeligt ved at yde et bidrag.

Guide til litteratur m.m.

Peter Wahlgren: *Automation of Legal Reasoning. A study on Artificial Intelligence and Law*, Deventer-Boston 1992

I denne doktordisputats analyser forfatteren elementerne i den juridiske beslutningsproces og undersøger på dette grundlag, hvilke muligheder forskellige teknikker har for at medvirke i denne proces. Som grundlag for sit arbejde har Wahlgren opstillet en model for den juridiske beslutningsproces. Modellen består af seks delprocesser, som igen er opdelt i underprocesser:

- »Identification«
- »Law search«
- »Interpretation«
- »Rule-Application«
- »Evaluation«
- »Formulation«

I forhold til denne model undersøger han en række forskellige teknikker, som har været foreslået og anvendt i praksis. Konklusionen er, at visse teknikker vil kunne leve op til modellen, mens andre kan give problemer.

Afhandlingen er anmeldt i Peter Blume: *Rettsens Automatisering*, Tidsskrift for Rettsvitenskap 1993, p. 368-387.

John Zeleznikow, Dan Hunter: *Building Intelligent Legal Information Systems. Representation and Reasoning in Law*, Deventer 1994

I bogen giver forfatterne en oversigt over forskellige teknikker, som har været anvendt i forbindelse med forsøget på at få en computer til at medvirke i den juridiske beslutningsproces. Blandt de teknikker som beskrives er bl.a.:

- Regelbaserede (rule-based)
- Sagsbaserede (case-based)
- Erfaringsbaserede (neurale netværk)

I bogen beskrives desuden en række forskningsprojekter, hvor de forskellige teknikker har været forsøgt anvendt.

5. Almindelig forvaltningsret

Steen Rønsholdt: *Forvaltningsret. Retssikkerhed. Proces. Sagsbehandling*, København 2001

Bogen beskæftiger sig med forvaltningsprocessen. Herunder indeholder den også et kapitel om retssikkerhed. Bogen er anmeldt af Karsten Revsbech i Ugeskrift for Retsvæsen 2002 B, p. 22-23.

Carl Aage Nørgaard m.fl.: *Forvaltningsret. Sagsbehandling*, 5. udgave, København 2001

Bogen beskæftiger sig med forvaltningsprocessen.

Jens Garde m.fl.: *Forvaltningsret. Almindelige emner*, 4. udgave, København 2004

Bogen beskæftiger sig med mange problemområder, herunder den forvaltningsretlige afgørelse.

Bent Christensen: *Forvaltningsret. Opgaver. Hjemmel. Organisation*, 2. udgave, København 1997

Bogen beskæftiger sig bl.a. med den forvaltningsretlige afgørelse. Bogen er anmeldt af Jørgen Mathiassen i Juristen 1992, p. 140-143.

Hans Gammeltoft-Hansen m.fl.: *Forvaltningsret*, 2. udgave, København 2003

I denne bog gennemgås hovedparten af forvaltningsrettens problemområder, idet disse særligt belyses ud fra praksis hos Folketingets Ombudsmand. Bogen er anmeldt af Jens Peter Christensen i Ugeskrift for Retsvæsen 2003 B, p. 230-232.

6. Persondatabeskyttelse

Peter Blume: *Databeskyttelsesret*, 2. udgave, København 2003

Bogen giver en generel indføring i databeskyttelsesretten. Ud over de generelle principper behandles i bogen bl.a. følgende emner, som har særlig relevans i forbindelse med digital forvaltning:

Guide til litteratur m.m.

- Samkøring
- Personnumre
- Automatiserede afgørelser
- Internationale dataoverførsler
- Internettet

Peter Blume: *Personoplysningsloven*, København 2000
Kommenteret personoplysningslov.

Peter Blume: *Behandling af persondata*, København 2003
En kritisk orienteret kommentar til personoplysningsloven.

Kristian Korfits Nielsen, Henrik Waaben: *Lov om behandling af personoplysninger*, København 2001
Kommenteret personoplysningslov.

Hjemmesider

1. Offentlige aktører

Finansministeriet

www.fm.dk

Justitsministeriet

www.jm.dk

Ministeriet for Videnskab Teknologi og Udvikling

www.videnskabsministeriet.dk

Økonomi- og Erhvervsministeriet

www.oem.dk

Amtsrådsforeningen

www.arf.dk

Kommunernes Landsforening

www.kl.dk

IT- og Telestyrelsen

www.itst.dk

Den Digitale Taskforce

www.tforce.dk

Hjemmesider

2. Private aktører

CSC

dk.country.csc.com/da/

KMD

www.kmd.dk

TDC

www.tdc.dk

Accenture

www.accenture.dk

KPMG

www.kpmg.dk

Rambøll Management

www.ramboll-management.dk

Resultmaker

www.resultmaker.dk

TietoEnator

www.tietoenator.com

3. Selvbetjening på Internettet

Told og Skat

TastSelv, borger: www.tastselv.toldskat.dk

Beregn skat, beregn befordringsfradrag, beregn skattekort.

TastSelv Erhverv: www.erhverv.toldskat.dk

Angive moms, forespørge på registreringsbevis, autorisere revisorer mv. til indberetning.

3. Selvbetjening på Internettet

Virk.dk

www.virk.dk

Indberet sygedagpenge, ansøgning om tilladelse til at udføre omsyn af køretøjer, indberetning til Danmarks Statistik (INTRASTAT).

Det Centrale Personregister

www.cpr.dk

Registerindsigt.

OIS

www.ois.dk

Den Offentlige InformationsServer, OIS, indeholder en række ejendomsoplysninger. Oplysningerne stammer fra en række landsdækkende registre, som vedligeholdes af kommuner, amter og stat. Det er f.eks. muligt at finde information om en ejendoms vurdering, konstruktionsforhold, lokalplaner m.m. Det er også muligt at se og rette i BBR-oplysninger.

minSU

min.su.dk

Ansøgning om uddannelsesstøtte (SU), fravalg af SU-klip, ansøgning om SU-lån, bestilling af kopi af lånebevis.

Arbejdsformidlingen

www.jobnet.dk

Tilmelding til AF som arbejdssøgende, afmelding som arbejdssøgende, feriemelding, sygemelding og raskmelding.

Sundhed.dk

www.sundhed.dk

Bestilling af pillepas, køb af medicin.

Netborger.dk

www.netborger.dk

Ansøgning om ordinært og ekstra børnetilskud, ansøgning om optagelse i daginstitution, ansøgning om friplads i daginstitution, ansøgning om optagelse i skolefritidsordning, ansøgning om folkepension, ansøgning om varmetillæg, ansøgning om boligstøtte, ansøgning om fri proces.

Hjemmesider

Nordjyllands Amt

www.nja.dk

Ansøgning om opgravningstilladelse, indsendelse af landzonesager til udtalelse og afgørelse hos amtet (rettet til kommuner).

Københavns Kommune

www.kbhbase.kk.dk

Flytteanmeldelse, ansøgning om boligstøtte, beregn mulighed for boligstøtte, ansøgning om optagelse på venteliste til dagtilbud, indsigt i venteliste for 0-2 års pladser, ansøgning om hel eller delvis friplads i dagtilbud, ansøgning om tilskud til privat børnepasning i en selvstændig pasningsordning, ansøgning om tilskud til privat børnepasning ved ansættelse af børnepasser, indskrivning af barn i skole/fritidshjem, ansøgning om ordinært og ekstra børnetilskud, til- og afmelding af el-, gas- eller fjernvarmemålere, ansøgning om adoptionstilskud, ansøgning om underholdsbidrag, tilmelding til modersmålsundervisning, adgang til lokalplaner, ansøgning om beboerparkeringslicens, bestilling af lægeskift eller skift af sygesikringsgruppe, ansøgning om plejebolig.

Frederiksberg Kommune

www.frederiksberg.dk

Ansøgning om boligstøtte, ansøgning om børnetilskud.

Århus Kommune

www.aarhuskommune.dk

Beregning af efterløn, ansøgning om plads i daginstitution/dagpleje, ansøgning om friplads, ansøgning om tilskud til privat pasning, fornyelse af buskort, ansøgning om boligstøtte, ansøgning om ordinært og ekstraordinært børnetilskud, ansøgning om folkepension, anmodning om dagpenge-refusion ved graviditet, barsel og adoption, anmodning om dagpenge ved sygdom, ansøgning om byggetilladelse, spildevandsansøgning, ansøgning om opstilling af scene, anmeldelse af autoværksted, anmeldelse af rotter, ansøgning om tilladelse til vandinstallation.

Odense Kommune

www.odense.dk

Ansøgning om boligstøtte, beregning af boligstøtte, flytteanmeldelse, måleraflæsning, fripladsberegning, beregning af efterløn, ansøgning om folkepension, ansøgning om helbredstillæg.

Aalborg Kommune

www.aalborg.dk

Anmeldelse af byggeri efter småhusreglementet, rettelse af BBR-oplysninger, anmeldelse af rotter.

Helsingør Kommune

www.helsingorkommune.dk

Flytteanmeldelse, skift af læge eller sygesikringsgruppe, beregn børnetilskud til forældre under uddannelse, fripladsberegning, ansøgning om ordinært og ekstra børnetilskud.¹

Københavns Universitet

www.ku.dk

Fornyelse af årskort, eksamenstilmelding.

Københavns Kommunes Biblioteker

bibliotek.kk.dk

Reservere en bog eller fornyelse af lån.

4. Retskilder

Retsinformation

www.retsinfo.dk

Love, bekendtgørelser, cirkulærer, vejledninger, lovforslag, samt enkelte afgørelser.

1. For en god ordens skyld bemærkes, at også andre kommuner har hjemmesider af denne karakter.

Hjemmesider

Folketinget

www.folketinget.dk

Lovforslag, udvalgsbetænkninger.

Folketingets Ombudsmand

www.ombudsmanden.dk

Folketingets Ombudsmands beretning (statistik og generelle kommentarer til udtalelserne), nye beretningssager.

Datatilsynet

www.datatilsynet.dk

Datatilsynets årsberetninger (fra 1996), seneste afgørelser.

Bibliotek.dk

www.bibliotek.dk

Det Kongelige Bibliotek

www.kb.dk

5. Forskning

Det Juridiske Fakultet, Københavns Universitet

www.jur.ku.dk

IT-Universitetet i København

www.itu.dk

Department of Informatics, Copenhagen Business School

web.cbs.dk/centres/cips/

Institut for Kommunikation, Journalistik og Datalogi, Roskilde Universitetscenter

www.ruc.dk/inst7/

Institut for kommunikation, Aalborg Universitet

www.kommunikation.aau.dk

5. *Forskning*

Institutt for rettsinformatikk, Universitetet i Oslo
www.jus.uio.no/iri/

Institutet för Rättsinformatik, Stockholms Universitet
www.juridicum.su.se/iri/cems/

Litteraturliste

- Jon Andersen: *Persondataloven og den offentligretlige tavshedspligt*, Juristen 2003, p. 281-95
- Lennart Lyngge Andersen m.fl.: *Gældsbrevsloven med kommentarer*, København 1997
- Mads Bryde Andersen: *IT-retten*, København 2001
- Poul Andersen: *Dansk forvaltningsret*. 5. udg. København 1965
- Arbejdsgruppe om IT-arkitektur i regi af Det Koordinerende Informationsudvalg: *Hvidbog om IT-arkitektur*, København 2003
- Jon Bing: *EDB: Mulighed og problem ved forenkling av regelverk*, Complex nr. 13/1983
- Peter Blume: *Fra tale til data*, København 1989
- Peter Blume: *Behandlingsbegrebet i databeskyttelsesretten*, Ugeskrift for Retsvæsen 2000, p. 425-30
- Peter Blume: *Databeskyttelsesret*, 2. udgave, København 2003
- Peter Blume: *Faktisk virksomhed eller afgørelse*, Nordisk Administrativ Tidsskrift 1995, p. 198-211
- Peter Blume: *Formålsbestemthedsprincippet i databeskyttelsesretten*, Ugeskrift for Retsvæsen 1995, p. 110-15
- Peter Blume: *Juridisk Metodelære*, 3. udgave, København 2004
- Peter Blume: *On line = off line?*, Juristen 2003, p. 36-43
- Peter Blume: *Personoplysningsloven*, København 2000
- Peter Blume og Hans Christian Spies: *Skibsregistreringens digitalisering*, Ugeskrift for Retsvæsen 2004, p. 333-339
- Bent Christensen: *Forvaltningsret. Opgaver. Hjemmel. Organisation*, 2. udgave, København 1997
- Den Digitale Taskforce: *e-administrerbare regler*, København 2002
- Lone Dybkjær m.fl.: *Det Digitale Danmark – omstilling til netværkssamfundet*, København 1999
- Finansministeriet: *Effektiv edb i staten. Rapport fra det edb-politiske udvalg om statens brug af informationsteknologi i 90'erne*, København 1992

Litteraturliste

- Hans Gammeltoft-Hansen m.fl.: *Forvaltningsret*, 2. udgave, København 2003
- Jens Garde m.fl.: *Forvaltningsret. Almindelige emner*, 4. udgave, København 2004
- Carsten Henrichsen: *Retssikkerhed og moderne forvaltning. En retspolitisk studie i samspillet mellem stat, forvaltning og borger*, København 1997
- Niels Eilschou Holm: *Forvaltningsloven som minimumslov*, Juristen 1986, p. 227-258
- Preben Stuer Lauridsen: *Retslæren*, København 1977
- Preben Stuer Lauridsen: *Studier i retspolitisk argumentation*, København 1974
- Kristian Korffts Nielsen, Henrik Waaben: *Lov om behandling af personoplysninger*, København 2001
- Carl Aage Nørgaard m.fl.: *Forvaltningsret. Sagsbehandling*, 5. udgave, København 2001
- Projekt Digital Forvaltning: *Den offentlige sektors strategi for digital forvaltning 2004-06 – realisering af potentialet*, København 2004
- Projekt Digital Forvaltning: *På vej mod digital forvaltning. Vision og strategi for den offentlige sektor*, København 2002
- Steen Rønsholdt: *Forvaltningsret. Retssikkerhed. Proces. Sagsbehandling*, København 2001
- Dag Wiese Schartum: *Retssikkerhet og systemutvikling i offentlig forvaltning*, Oslo 1993
- Trine Schultz: *Retsanvendelse og skøn*. København 2004
- Ian Sommerville: *Software Engineering*, 6th Edition, Harlow 2001
- Hans Christian Spies: *Myndigheders genbrug af andres Internettjenester* i Ari Koivumaa (red.): *Netjura*, Nordisk Årbog for Retsinformatik 1999, p. 152-163
- Max Sørensen: *Statsforfatningsret*, 2. udgave ved Peter Germer, København 1973
- Henrik Udsen: *Den digitale signatur – ansvarsspørgsmål*, København 2002
- Udvalget om digital forvaltning: *Digital forvaltning*, København 2001
- Henry Ussing og C.C. Dybdal: *Gældsbrevslovene*, København 1938
- Paul C. Vang: *En Turing-test for digital forvaltning* i Viveca Still (red.): Nordisk Årbog for Retsinformatik 2003, p. 133-145
- Henrik Zahle: *Dansk forfatningsret I*, København 2001

Stikord

- brugerundersøgelser *141*
- brugervenlighed *17, 74, 76, 79, 129*
- datafællesskab *19, 33, 111, 114*
- datakvalitet *114*
- definition *12*
- digital signatur *17, 37-41, 45, 49, 50, 74, 75, 98, 150, 155, 156*
- e-administrerbar *34, 105, 106, 132, 159, 162, 165-68*
- formkrav *35, 75, 77, 79, 81, 106, 158*
- god skik *55, 79*
- kravspecifikation *104, 120*
- kryptering *17, 40, 41, 117*
- krypteringsnøglen *113*
- myndighedsgrænser *25, 29, 30, 112, 119*
- rekurs *66*
- retskilder *54, 56, 57, 69, 92*
- retspolitik *149*
- retspolitisk virksomhed *87, 91, 146, 171, 172*
- samkøring *115*
- selvbetjening *16, 18, 61, 62*
- sikkerhed *16, 17, 20, 29, 40, 78, 98, 116, 117*
- skøn under en regel *56, 64, 65, 80, 82, 83, 101, 121, 155, 173*
- systemdokumentation *121-23*
- vidensdeling *175*