



Notat om forvaltningsretlige krav til det offentliges it-løsninger

1. Indledning

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

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

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

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

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

Justitsministeriet har på den anførte baggrund udarbejdet denne notits om forvaltningsretlige krav til offentlige it-løsninger. Vejledningen har til formål at tjene som en inspiration til, hvilke forvaltningsretlige problem-

stillinger der kan være grund til at være opmærksom på ved indførelsen af digital sagsbehandling. Notitsen tilsigter ikke at være udtømmende.

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

2. Planlægning, udvikling og eventuel lovgivning.

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

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

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

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

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

der specifikt tilsigter at regulere nogle konkrete spørgsmål i relation til digitalisering.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.2 Sagsbehandlingsregler og almindelige sagsbehandlingskrav

Forvaltningsretten indeholder en række generelle forvaltningsprocessuelle regler, der tillægger borgerne forskellige rettigheder og beføjelser i forbindelse med forvaltningens behandling af en sag. Der kan eksempelvis peges på reglerne og principperne om myndigheders vejledningspligt, partsrepræsentation, partshøring og pligten til at begrunde afgørelser. Disse regler og principper skal også iagttages, når sagsbehandlingen foregår digitalt og helt eller delvist automatiseret.

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

3.2.1 Vejledningspligt

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

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

Forvaltningslovens § 7, stk. 1, stiller krav om, at en forvaltningsmyndighed i fornødent omfang yder bistand og vejledning til personer, der retter henvendelse om spørgsmål inden for myndighedens sagsområder. Indføres

eksempelvis digitale selvbetjeningsløsninger, skal disse selvbetjeningsløsninger opfylde de almindelige krav til vejledning. Det kræver, at den digitale løsning gennemtænkes grundigt, sådan at der gives en effektiv og konkret dækkende vejledning i forbindelse med selvbetjeningsløsningens anvendelse.

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

3.2.2 Partsrepræsentation

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

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

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

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

Løsningen forudsætter, at den integreres i myndighedens selvbetjeningsløsning, hvorefter partsrepræsentanten kan handle på partens vegne inden

for rammerne af fuldmagten. Det er op til myndigheden at afgrænse fuldmagtens rækkevidde. Myndigheden skal således vurdere, om fuldmagten generelt skal give adgang til hele den digitale myndighedsløsning eller kun udvalgte dele.

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

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

3.2.3 Partsaktindsigt

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

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

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

Det er i denne sammenhæng også relevant at være opmærksom på forvaltningslovens § 9 b, stk. 1. Det følger af denne bestemmelse, at en sag skal

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

3.2.3 Partshøring

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

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

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

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

3.2.4 Retten til at afgive udtalelse

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

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

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

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

Ved offentlige digitale løsninger skal der som udgangspunkt tages højde for partens ret til på ethvert tidspunkt af sagens behandling at forlange sagens afgørelse udsat, indtil parten – inden for en eventuel frist – har afgivet

en udtalelse. Det skal således være muligt for parten at fremsætte en anmodning efter § 21, stk. 1, og det skal være muligt for den digitale løsning at identificere den som en sådan, hvorefter sagen skal kunne sættes i bero.

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

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

3.2.5 Begrundelse

Forvaltningslovens § 22 har følgende ordlyd:

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

Forvaltningslovens § 24 har følgende ordlyd:

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

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

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

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

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

3.2.6 Dokumenters integritet og autenticitet samt opbevaringen af disse

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

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

3.2.7 Journaliseringspligt

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

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

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

Stk. 3. Journalsystemet skal være indrettet således, at det indeholder følgende oplysninger om de dokumenter, der journaliseres:

- 1) Dato for dokumentets modtagelse eller afsendelse.
- 2) Kort tematisk angivelse af dokumentets indhold.

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

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

4. Persondataloven

Persondataloven¹ indeholder en række bestemmelser, som det er vigtigt at være opmærksom på ved indførelsen af digital sagsbehandling. Nedenfor fremhæves en række centrale bestemmelser i persondataloven.

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

4.1 Behandling af personoplysninger

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

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

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

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

Af persondatalovens § 8, stk. 1, følger det, at der for den offentlige forvaltning ikke må behandles oplysninger om strafbare forhold, væsentlige sociale problemer og andre rent private forhold end de i § 7, stk. 1, nævnte, medmindre det er nødvendigt for varetagelsen af myndighedens opgaver.

Ifølge § 8, stk. 2, må de i stk. 1 nævnte oplysninger ikke videregives, medmindre én af betingelserne i bestemmelsens nr. 1-4, er opfyldt, herunder hvis videregivelsen er nødvendig for udførelsen af en myndigheds virksomhed eller påkrævet for en afgørelse, som myndigheden skal træffe (nr. 3).

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

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

4.2 Datasikkerhed

Persondatalovens § 41, stk. 3 har følgende ordlyd:

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

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

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

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

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

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

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

5. Generel forvaltningsretlig regulering af digital sagsbehandling i det offentlige

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

5.1. Adgang til digital kommunikation

Forvaltningslovens § 32 a, har følgende ordlyd:

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

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

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

5.2. Underskriftskravet

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

»§ 32 b. I en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, skal de dokumenter, der udgår fra myndigheden til borgere, virksomheder m.v., være forsynet med en personlig underskrift eller være udformet på en måde, der i øvrigt sikrer en entydig identifikation af den, som er afsender af dokumentet, og at dokumentet er endeligt.

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

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

Stk. 4 [...]«

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

Bestemmelsen hjemler en mulighed for, at myndigheder på anden vis end ved personlig underskrift kan opfylde det krav, der stilles til identifikation af afsenderen mv., hvis dokumentet udformes på en måde, der i øvrigt sikrer en entydig identifikation af den, som afsender dokumentet til borgere, virksomheder mv., og at dokumentet er endeligt. Dette vil bl.a. kunne ske

ved brug af it-løsninger, hvor afsendelse af dokumenter sker ved anvendelse af digital signatur, autosignatur eller andre former for signaturer, og hvor der samtidig er opstillet de fornødne foranstaltninger, der er egnet til at sikre, at misbrug og andre uretmæssigheder imødegås.

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

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