

Bemærkninger til forslag til lov om ændring af forvaltningsloven (klare juridiske rammer for effektiv digital forvaltning)

Ifølge forslaget til lov om ændring af forvaltningsloven (klare juridiske rammer for effektiv digital forvaltning) skal rammerne for anvendelse af agterskrivelser forbedres, ligesom der skal indføres en central hjemmel, der gør det muligt at indføre obligatorisk digital kommunikation med det offentlige. Lovforslaget er et led i udmøntningen af den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi og skal ifølge Justitsministeriet tilvejebringe en smidig, effektiv og tidssvarende regulering af borgernes interaktion med det offentlige. Derimod er det ikke hensigten at forringe borgernes og virksomhedernes retssikkerhed.

Justitia er enig i, at de foreslåede ændringer vil kunne underbygge digitaliseringen af den offentlige forvaltning på tværs af myndigheder og områder, men efter Justitias opfattelse vil dette ske på bekostning af særligt de mindre ressourcestærke borgers retssikkerhed. Derfor finder Justitia den foreslåede ændring af forvaltningsloven retssikkerhedsmæssigt betænkelig.

Generel anvendelse af agterskrivelser og første skridt mod omfattende brug af robotafgørelser

Med lovforslaget åbnes der bl.a. op for, at de enkelte ministre på nærmere angivne sagsområder og efter forhandling med justitsministeren generelt kan anvende såkaldte agterskrivelser, hvor myndighederne i én og samme postgang kan partshøre borgerne og meddele afgørelser.

Forslaget vil efter Justitias opfattelse i høj grad kunne medvirke til at fremme mere omfattende brug af robotafgørelser i den offentlige forvaltning, hvor myndigheder på baggrund af en digitaliseret og automatiseret proces træffer afgørelser overfor borgere og virksomheder. Dette gælder ikke mindst, når denne del af lovforslaget sammenholdes med forslaget om, at de enkelte ministre selv skal kunne fastsætte regler om anvendelse af obligatorisk digital kommunikation. Det betyder nemlig, at ministerierne fremover (dog efter forhandling med justitsministeren om agterskrivelserne) kan træffe beslutning om oprettelse af obligatoriske digitale selvbetjeningsløsninger, hvor sagerne behandles uden den sædvanlige partshøringsprocedure og dermed uden menneskelig indblanding. Borgere og virksomheder vil således stå i en situation, hvor de pludselig modtager et udkast til afgørelse i en sag, som de ikke har medvirket til at oplyse, og som de måske ikke engang selv har startet op ved ansøgning eller lignende. Afgørelsen er i første omgang ikke endelig, men bliver det efter udløbet af en frist, hvis borgeren eller virksomheden ikke reagerer på skrivelserne.

Som det kan udledes af lovforslagets bemærkninger, er brugen af agterskrivelser ikke almindeligt forekommende i dansk ret i dag, idet der alene findes hjemmel for anvendelsen af agterskrivelser på en række særlige områder. Denne tidligere tilbageholdenhed i anvendelsen af agterskrivelser skyldes muligvis, at fremgangsmåden generelt kan give anledning til betænkeligheder og retsusikkerhed. Det kan f.eks. være vanskeligt for borgeren at forstå agterskrivelsens retsvirkninger og dens indhold, herunder at agterskrivelsen – i modsætning til en endelig afgørelse – endnu ikke har retsvirkning overfor borgeren, selvom skrivelsen måtte antyde det modsatte. Agterskrivelsens formål kan ligeledes være vanskelig at forstå. Der vil formentlig være mange borgere, herunder ikke mindst de mindre ressourcestærke borgere, som vil have vanskeligt ved at forstå, at en agterskrivelse med en endnu ikke endelig afgørelse også er en opfordring til at fremkomme med bemærkninger til sagen, ligesom det kan være meget vanskeligt for borgeren at udnytte denne mulighed uden den sædvanlige grad af dialog og vejledning fra myndigheden. Hertil kommer, at der formentlig også vil være mange borgere, som på trods af en forståelse af agterskrivelsens formål vil være tilbageholdende med at fremkomme med deres bemærkninger, fordi det kan fremstå nytteløst, når der er argumenteret for resultatet i den endnu ikke endelige afgørelse.

De forståelsesmæssige vanskeligheder, der er knyttet til agterskrivelser, kan således i mange tilfælde betyde, at borgerens ret til at fremkomme med bemærkninger til sagen, inden den afgøres, reelt vil blive udhulet, særligt for de mindre ressourcestærke borgere. Forslaget synes derfor også at stå i kontrast til den oprindelige hensigt med forvaltningsloven om, at lovens retsgarantier skal udformes på en sådan måde, at der ikke pålægges den enkelte borger processuelle pligter, der kun vil kunne opfyldes af borgere med særlige forudsætninger i form af uddannelse og lignende, eller som nødvendiggør, at borgeren må søge sagkyndig bistand.

Herudover bemærkes, at borgerens adgang til at fremkomme med bemærkninger på baggrund af en agterskrivelse også mere generelt vil kunne blive vanskeliggjort i forhold til de sædvanlige partshøringer, såfremt den endnu ikke endelige afgørelse alene angiver, hvilke oplysninger den har lagt til grund for sagens udfald og ikke samtidig kvalificerer oplysningerne, f.eks. ved at vedlægge disse som et egentligt oplysningsgrundlag for sagens behandling. Anvendelsen af agterskrivelser bliver desuden mere betænkelig, jo mere kompleks afgørelsesudkastet er, da dette vil gøre det vanskeligere for borgeren at vurdere afgørelsens rigtighed.

Det er således Justitias opfattelse, at generel anvendelse af agterskrivelser på udvalgte områder vil kunne vanskeliggøre borgerens ret til at fremkomme med bemærkninger til sin sag inden afgørelsen, og at der særligt for de mindre ressourcestærke borgere kan være tale om en reel udhuling af denne ret. Da denne persongruppe typisk også er mere tilbageholdende med at klage over afgørelser, kan det frygtes, at der fremover vil være langt flere borgere, som skal leve med urigtige afgørelser på grund af utilstrækkelig oplysning af sagerne.

Justitia skal på denne baggrund anbefale, at forslaget til forvaltningslovens § 19, stk. 5, udgår, således at anvendelse af agterskrivelser på nærmere angivne sagsområder kræver særlig lovhjemmel og dermed undergives parlamentarisk kontrol.

Hvis bestemmelsen på trods af de retssikkerhedsmæssige betænkeligheder alligevel gennemføres, vil Justitia appellere til, at agterskrivelser ikke anvendes på områder karakteriseret ved mange ressourcetsvage borgere, eller hvor regelgrundlaget er meget teknisk og kompliceret.

Anvendelse af agterskrivelser ad hoc

Lovforslaget indeholder også et forslag om, at det skal klargøres ved en ny bestemmelse i forvaltningsloven, hvornår en myndighed efter en konkret vurdering kan anvende agterskrivelser (ad hoc-anvendelse). Det er dog uklart, hvornår og i hvilket omfang det kan forventes, at myndighederne vil udnytte denne mulighed.

Efter formuleringen af den foreslåede bestemmelse *kan* myndigheden ud fra en konkret vurdering anvende agterskrivelser, medmindre retssikkerhedsmæssige hensyn taler imod. Med denne formulering er det således alene op til de enkelte myndigheder at vurdere, *om* agterskrivelser ønskes anvendt samt i hvilket *omfang* og på hvilke *områder* agterskrivelsesmodellen skal anvendes. Det er også myndighederne selv, som skal vurdere, om retssikkerhedsmæssige hensyn taler imod anvendelse af agterskrivelser.

En sådan bred adgang for myndighederne til at anvende agterskrivelser på ad hoc basis må imidlertid – sammenholdt med de ovenfor beskrevne retssikkerhedsmæssige udfordringer ved anvendelsen af agterskrivelser – anses for betænkelig. Samtidig vil der kunne opstå forskelle på sagsbehandlingen mellem myndighederne, f.eks. fra kommune til kommune. Det vil kunne medvirke yderligere til, at ordningen bliver vanskelig at forstå for borgerne. Samtidig synes denne vilkårlighed i reglernes anvendelse at gå imod de oprindelige intentioner med forvaltningsloven om at skabe et sæt fælles sagsbehandlingsregler på tværs af den offentlige forvaltning.

Justitia skal på denne baggrund anbefale, at forslaget til forvaltningslovens § 19, stk. 4, udgår. Såfremt bestemmelsen alligevel gennemføres, bør der efter Justitias opfattelse indføres en mekanisme som på årlig basis giver Folketinget mulighed for at monitorere omfanget af anvendelse af ad hoc-agterskrivelser i den offentlige forvaltning. Endvidere bør der udarbejdes nærmere vejledningsmateriale til brug for myndighedernes vurdering af, om retssikkerhedsmæssige hensyn taler imod anvendelse af agterskrivelser.

De enkelte ministre kan fastsætte regler om obligatorisk digital kommunikation

Ifølge lovforslaget skal de enkelte ministre kunne fastsætte regler om, at henvendelser, meddelelser mv. til den offentlige forvaltning på nærmere angivne sagsområder skal ske ved anvendelse af digital

selvbetjening. Det vil ifølge lovforslaget indebære, at henvendelser, som ikke indgives på denne måde, vil blive afvist.

Der findes allerede i dag hjemmel i lovgivningen til obligatorisk digital kommunikation på særlige områder, men den foreslåede bestemmelse giver en meget vid adgang for de enkelte ministre til selv at fastsætte regler om obligatorisk digital kommunikation uden en forudgående parlamentarisk kontrol og kvalificering af de berørte regelområder mv.

Det er allerede beskrevet ovenfor, hvordan denne bestemmelse vil kunne danne grundlag for en omfattende brug af robotafgørelser i den offentlige forvaltning – særligt hvis der samtidig anvendes agterskrivelser. De retssikkerhedsmæssige konsekvenser af denne afgørelsesform er endnu ikke fuldt ud belyst, ligesom der endnu ikke er taget konkret stilling til, i hvilket omfang og på hvilke områder vi ønsker en digital offentlig forvaltning, og hvordan vi sikrer retssikkerheden for de borgere – herunder ikke mindst de udsatte borgere – der står i en atypisk situation og/eller med en atypisk sag. Disse beslutninger bør efter Justitias opfattelse ikke overlades til de enkelte ministerier, men diskuteres mere bredt med involvering af offentligheden.

Justitia skal på denne baggrund anbefale, at den foreslåede ændring af forvaltningslovens § 32 a udgår, således at indførelsen af obligatoriske digitale selvbetjeningsløsninger fortsat kræver særlig lovhjemmel og dermed parlamentarisk kontrol.

Forhåbentligt vil digitaliseringen af den offentlige forvaltning også snart blive gjort til genstand for en mere bred samfundsmæssig debat med involvering af politikere, fagfolk og borgere. Dette kan eventuelt ske i regi af det dataetiske råd, som er bebudet i Finansministeriets publikation "Digital service i verdensklasse" fra oktober 2018.

Med venlig hilsen

Birgitte Arent Eiriksson
Vicedirektør

JUSTITIA
Mobil/Cell +45 30 86 84 97
E-mail: birgitte@justitia-int.org
<http://www.justitia-int.org>