



Den danske ombudsmands krav om værdibaseret design af den digitale forvaltning

Motzfeldt, Hanne Marie

Published in:
Nordisk Administrativt Tidsskrift

Publication date:
2015

Document version
Også kaldet Forlagets PDF

Citation for published version (APA):
Motzfeldt, H. M. (2015). Den danske ombudsmands krav om værdibaseret design af den digitale forvaltning. *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 2015(3), 8-23.

Den danske ombudsmands krav om værdibaseret design af den digitale forvaltning

Av Hanne Marie Motzfeldt

Refereevurdert

1. Introduktion

Digital forvaltning kaldes også e-forvaltning eller eGovernment og betegner myndigheders brug af informations- og kommunikationsteknologi (IKT) til at løse deres opgaver.¹ Digital forvaltning indeholder utvivlsomt et betydeligt effektiviseringspotentiale – og kan med tiden føre til bedre service i forhold til borgerne ved at være tilgængelig døgnet rundt og ikke at være stedbunden.

Overgangen fra manuel og papirbaseret forvaltning til digital forvaltning har vist sig at være udfordrende. Der opstår både praktiske og retlige problemer og tvivls spørgsmål. Retlige udfordringer er særlig udtalt for den del af forvaltningens virksomhed, som består i at træffe afgørelser i forhold til borgerne. På dette område – som det følgende har fokus på – er udviklingen blevet fulgt tæt af den danske ombudsmand. Ombudsmandens praksis viser, at det især er problematisk at overføre de processuelt orienterede krav til forvaltningens virksomhed fra den papirbårne og manuelle forvaltning til den digitale.² Der har nemlig været ganske mange tilfælde, hvor de tekniske løsninger ikke støttede op om overholdelse af disse basale krav til god forvaltning eller ligefrem vanskeliggjorde eller umuliggjorde en lovlig og rigtig sagsbehandling.

I afsnit 2 indledes for overblikkets skyld med en beskrivelse af, at der er mindst to typer – to generationer – af digital forvaltning. Herefter beskrives de retlige udfordringer, som de opstår i hver generation. Det vises, at en fælles udfordring for begge generationer er at sikre, at den digitale forvaltning understøtter overholdelse af de processuelt orienterede forvaltningsretlige krav.

Dansk ombudsmandspraksis om digital forvaltning er omfattende og kan virke sammenhængende eller endda fragmentarisk.³ I afsnit 3 er praksis systematiseret med inspiration hentet fra persondataretten. Overordnet vises det, at den røde tråd i

den danske ombudsmands praksis er en tilgang til den digitale forvaltning, der svarer til den tilgang, der i den digitale verden kaldes værdibaseret design.⁴

Afslutningsvis vurderes i afsnit 4, at den beskrevne værdibaserede tilgang – denne designtankegang – for så vidt er en logisk følge af Folketingets Ombudsmands udgangspunkt. Dette udgangspunkt er, at det er forvaltningsmyndighederne, der bærer ansvaret for, at den digitale forvaltning lever op til de forvaltningsretlige krav.

2. Udfordringer ved indførelse af digital forvaltning

Det er en fordel at skelne mellem forskellige typer af digital forvaltning, når man skal overskue de problemer af retlig karakter, der opstår, når forvaltningsmyndigheder anvender informations- og kommunikationsteknologi. Først og fremmest anvendes teknologierne i forskellige sammenhænge. En sammenhæng er forvaltningsmyndigheders afgørelsesvirksomhed, som fokus er rettet mod i det følgende. Dernæst er begrebet digital forvaltning meget bredt. Der kan siges at være flere grader eller niveauer af digitalisering.

I den digitale forvaltning opstår brugen af kommunikations- og informationsteknologi stort set kun af det, der i digitale kredse kaldes »strøm til papiret«. »Strøm til papiret« kaldes her den første generation af digital forvaltning. Det kan være indførelse af f.eks. pc'er, tablets eller smartphones som arbejdsredskaber. Det kan også være netadgange til information og kommunikation, etablering af elektroniske informationssystemer og registre, elektroniske sags- og dokumenthåndteringssystemer (journalssystemer) samt opbygning af hjemmesider til information og vejledning af borgerne.

Med udtrykket »strøm til papiret« markeres, at denne første generation af digital forvaltnings arbejdsgange og organisation ikke adskiller sig videre meget fra den manuelle og papirbårne forvaltning. Der opstår nye muligheder for f.eks. søgbarhed og en række udfordringer, som er beskrevet nedenfor. Ret beset er der dog blot tale om, at pc'erne afløser skrivemaskinen, elektroniske meddelelser den papirbårne post og telefonerne. De manuelle registre, hængemapper mv. udfases til fordel for elektroniske registre og journalssystemer, ligesom pjecer og andet informationsmateriale suppleres med hjemmesider.

Den næste generation af digital forvaltning griber mere ind i myndighedernes organisation og arbejdsgange. Det skyldes især, at der introduceres digitalt understøttede sagsgange med it-løsninger, der støtter op om sagsbehandlerens arbejde (Decision Support Systems) og fuldautomatisk sagsbehandling. Overordnet er det kendetegnende for denne anden generation af digital forvaltning, at der skabes en direkte interaktion mellem borgeren, den digitale løsning og eventuelt sagsbehandleren – og at denne er digitalt båret gennem prædefinerede og automatiserede forløb.

Der er ganske omfattende erfaringer med, hvilke tvivlsspørgsmål og problemer der opstår i forbindelse med etablering af den første generation af digital forvaltning – når strømmen sættes til papiret. Det drejer sig f.eks. om problemer med at sikre dokumentation for myndighedernes sagsbehandling. Der opstår også behov for tilpasning af det traditionelle underskriftskrav og for klarhed om, hvorvidt, hvornår og under hvilke betingelser meddelelseskravet er opfyldt, når borgeren modtager et digitalt dokument via elektronisk kommunikation. Desuden er sikring af henholdsvis personoplysninger og dokumenters integritet hyppigt forekommende udfordringer.

Også overgangen fra generel vejledning via pjecer og andre trykte informationer til hjemmesider rejser spørgsmål om, hvilke indholdsmæssige og formidlingsmæssige krav der skal stilles til myndighedernes digitale vejledning og kommunikation.

De fleste af disse problemstillinger er taget op i den danske ombudsmands praksis.⁵ I litteratur og udvalgsarbejde – også uden for Danmark – peges desuden på udfordringerne med at ligestille borgerne, uanset deres individuelle forudsætninger for at anvende de teknologiske løsninger. Dette kaldes ofte håndtering af det digitale gab.⁶

Som det kort er introduceret ovenfor, har udviklingen af den digitale forvaltning som et naturligt næste skridt indførelse af enten digitalt understøttede sagsgange med it-løsninger, der støtter op om sagsbehandlernes arbejde (Decision Support Systems) eller fuldautomatisk sagsbehandling.

For så vidt angår de digitalt understøttende it-løsninger kan der være en glidende overgang mellem disse og de ovenfor beskrevne sags- og dokumenthåndteringssystemer (journaliseringssystemer). Den glidende overgang kan gøre det vanskeligt at skelne dem fra hinanden. De digitalt understøttende it-løsninger adskiller sig imidlertid fra de tidlige sags- og dokumenthåndteringssystemer ved at flytte praktiske funktioner fra den menneskelige sagsbehandler til det digitale system. Det kan være, at systemet indhenter oplysninger fra borgere og registre med henblik på automatisk at generere beregninger, udkast til breve mv. Dette materiale justeres eller tilpasses efterfølgende af en menneskelig sagsbehandler. Systemet kan også komme med andre bidrag til sagsbehandlerens arbejde, f.eks. workflow, påmindelser, advarsler eller tjeklister.

Et tidligt eksempel på et it-system med sådanne understøttende funktioner er det danske husdyrgodkendelse.dk. En række husdyrbrug skal godkendes og revurderes efter husdyrgodkendelsesloven.⁷ Husdyrgodkendelse.dk er et ansøgningssystem, hvor landmanden kan indtaste alle de oplysninger, der er nødvendige for at behandle en ansøgning om miljøgodkendelse af husdyrbrug.⁸ På alle sider af it-systemets skemaer er der adgang til vejledning om, hvordan skemaet udfyldes. Dette sker via et link til den digitale husdyrvejledning.⁹ Systemet hjælper landmanden med at lave de miljøberegninger, som skal indgå i ansøgningen. Når alle oplysningerne er indtastet, kan landmanden – med viden om beregningernes udfald – sende sin ansøgning fra ansøgningssystemet til den kommune, der skal godkende husdyrbruget. Den kommunale sagsbehandler overtager herefter sagen og håndterer den manuelt – men støttet af de automatisk genererede miljøberegninger.

De fuldautomatiske løsninger adskiller sig fra de digitalt understøttende systemer ved, at systemet selv genererer en afgørelse til borgeren. Det gør systemet som regel baseret på oplysninger fra borgeren kombineret med data, der hentes automatisk fra forskellige informationssystemer. Der er altså ingen menneskelig sagsbehandler på forvaltningens side. Denne form for digital forvaltning er baseret på, at både resultater og sagsgange kan beregnes matematisk – baseret på algoritmer.

Når den anden generation af digital forvaltning introduceres, opstår andre og måske mere komplekse spørgsmål.

Først og fremmest skal det vurderes, i hvilket omfang et givet område er digitaliseringsparat – og dermed om der skal anvendes digitalt understøttende systemer eller fuldautomatiske løsninger. Her er det nødvendigt at se på det materielle regelgrundlag – hjemmelsgrundlaget. Det er vanskeligt at anvende fuldautomatiske løsninger på områder med åbne og skønsmæssige bestemmelser. Fuldautomatiske løsninger for-

udsætter, at skønnet kan sættes på formel i kraft af f.eks. en fast administrativ praksis, som vel at mærke ikke strider mod den forvaltningsretlige retsgrundsætning om det pligtmæssige skøn. Er der tale om et sådant regelgrundlag eller et område, hvor der kan opstå bevistvivl, er de digitalt understøttende systemer at foretrække frem for de fuldautomatiske.

For det andet kan de processuelt orienterede krav, der hovedsageligt sigter til at beskytte borgernes retssikkerhed i konkrete sager, volde hovedbrud ved indførelse af den anden generation af digital forvaltning. Først og fremmest skal der findes en løsning på den vejledningsopgave, der følger af det digitale gab – at ikke alle borgere har de fornødne forudsætninger for at begå sig i den digitale forvaltning.¹⁰ Problemer med at sikre alle borgere mulighed for at anvende en givet selvbetjeningssystem er imidlertid ikke det eneste tema vedrørende vejledningsopgaven, der skal tænkes grundigt igennem ved indførelse af anden generation af digital forvaltning. Ønskes f.eks. fuldautomatiske systemer med vejledningsfelter til borgerne, skal myndigheden inden opbygningen af systemet forudse alle tænkelige behov for vejledning inden for et givet område.

Også mange andre af disse sagsbehandlingsregler fordrer, at der skal tages hensyn til borgerens individuelle forhold og den konkrete sags omstændigheder.¹¹ Dette er ikke ligetil at passe ind i de prædefinerede og automatiserede forløb, som er en del af den anden generation af digital forvaltning. Høring af en sags parter er f.eks. relativt enkel i de papirbårne sager, idet en menneskelig sagsbehandler læser høringssvaret og kan tage stilling til dets indhold. Det er straks mere vanskeligt at forudse alle de mere eller mindre atypiske oplysninger eller anbringender, som samtlige potentielt involverede borgere kan komme med i deres konkrete sager – og indbygge disse i algoritmer.¹² Det er dog ikke kun individualisering, der kan skabe udfordringer. F.eks. har kombinationen af sikkerhedskrav og selvbetjeningssystemer vist sig at være en udfordring i forhold til borgernes ret til at have en partsrepræsentant og forældremyndighedsindehaveres adgang til at handle på vegne af deres børn.

Som det tredje møder den anden generation af digital forvaltning de samme udfordringer som første generation vedrørende de almindelige processuelt orienterede krav, som primært har ordensmæssigt sigte. Det drejer sig om dokumentation, underskrift, autenticitet, persondataretlige sikkerhedskrav mv.

Som det fremgår, fører de to generationer af digital forvaltning i et vist omfang forskellige udfordringer med sig. Samtidig er generationerne fælles om den udfordring, der ligger i at sikre, at den digitale forvaltning understøtter overholdelse af de processuelt orienterede forvaltningsretlige krav.

3. Folketingets ombudsmands praksis om digital forvaltning

Den danske ombudsmand har i løbet af de sidste 10-15 år forholdt sig til mere eller mindre alle de tvivlsspørgsmål, der opstår i forbindelse med første generation af digital forvaltning. Embedet har også foreløbig håndteret nogle enkelte sager om anden generation af digital forvaltning. Erfaringerne er samlet i et notat, der beskriver såvel offentliggjorte som ikke offentliggjorte sager og er tilgængeligt på embedets hjemmeside.¹³

3.1. Den danske ombudsmands udgangspunkt

Den danske ombudsmands udgangspunkt er, at de eksisterende forvaltningsretlige regler er teknologineutrale, medmindre andet klart er tilkendegivet i lov. Dette er formuleret som en relativt enkel præmis; de forvaltningsretlige krav gælder også, »når computer afløser papir«.¹⁴

Illustrerende for dette udgangspunkt er praksis om digital opbevaring af brevkopier. I den manuelle og papirbårne forvaltning er det som udgangspunkt forvaltningsmyndighedernes ansvar – og risiko – at sikre dokumentation for deres sagsbehandling, herunder at opbevare brevkopier. Allerede i 1997 blev det klart meldt ud fra ombudsmandsinstitutionen, at en forvaltningsmyndigheds brug af informations- og kommunikationsteknologi ikke rækker ved dette krav.

Sagen fra 1997 drejede sig om pensionsmeddelelser, der var printet og sendt til en pensionist – men hverken arkiveret manuelt eller elektronisk. Pensionisten henvendte sig året efter og gjorde gældende, at forvaltningen havde brugt et forkert beregningsgrundlag. Den ansvarlige forvaltningsmyndighed mente, at pensionisten havde vist passivitet ved først at henvende sig efter et år. Derfor måtte pensionisten selv bære risikoen for eventuelle beregningsfejl.

Folketingets Ombudsmand fokuserede derimod på myndighedens manglende opfyldelse af dokumentationskravet. Han udtalte, at det er et ubetinget krav for at kunne overholde de forvaltningsretlige love og det grundlæggende dokumentationskrav i forvaltningssager, at en myndighed enten har kopier af de dokumenter, som myndigheden har udfærdiget, eller med sikkerhed med meget kort varsel fra et edb-anlæg vil kunne lave en fuldstændig nøjagtig udskrift (svarende til en kopi) af dokumenterne.¹⁵ Ombudsmanden tilføjede, at der efter hans opfattelse også kræves en fuldstændig sikring af et elektronisk dokumentets integritet (dokumentets originale indhold) og autenticitet (at dokumentet virkelig stammer fra den angivne udsteder). Når forvaltningsmyndigheden i den konkrete sag ikke kunne rekonstruere pensionsmeddelelserne, måtte risikoen for bevisusikkerheden efter ombudsmandens opfattelse hvile på myndigheden.¹⁶

I Folketingets Ombudsmands praksis gør det altså ikke en forskel for en dansk forvaltningsmyndigheds forpligtigelser, om opgaverne løses ved hjælp af informations- og kommunikationsteknologi eller ej. De forvaltningsretlige regler, principper og god forvaltningsskik skal overholdes, og forvaltningsmyndigheden bærer ansvaret for overholdelsen. Dette helt fundamentale udgangspunkt er – så vidt ses – fastholdt af den danske ombudsmand uden nogen form for vaklen gennem de sidste 15-20 år.

3.2. Indbygget forvaltningsret

Sideløbende med at ombudsmandsinstitutionen i sag efter sag forholdt sig til en række af de konkrete tvivlsspørgsmål, der opstod ved indførelse af informations- og kommunikationsteknologi i forvaltningen i 1990'erne og fremad, udviklede praksis sig også på det mere principelle plan.

I 1990'erne og 00'erne fandt embedet problemer med ganske mange elektroniske sags- og dokumenthåndteringssystemer (elektroniske journalsystemer). I de fleste af sagerne fra denne periode konstaterede institutionen, at konkrete eksisterende forvaltningsretlige regler ikke blev overholdt – og at dette skyldes designet af de anvendte it-løsninger. I det store hele holdt embedet sig til at påtale de konkrete regelbrud – og overlod det til myndighederne at rette op herpå.

To sager – om henholdsvis politiets og Københavns Universitets journalsystemer – skilte sig dog ud og markerede en udvikling hen mod et krav om en værdibaseret tilgang til design af forvaltningens informations- og kommunikationsteknologi.

I 2003 besluttede ombudsmanden sig for at undersøge politiets håndtering af bødesager.¹⁷ Undersøgelsen fik en noget uheldig start for politiet, idet det anvendte it-system gjorde det svært at finde frem til de sager, som ombudsmanden bad om at få adgang til. Politiets besværligheder med at imødekomme ombudsmandens anmodning om at finde bestemte sagstyper til undersøgelsen vakte institutionens interesse for den anvendte it-løsnings søgemuligheder. I den endelige redegørelse gav embedet blandt andet udtryk for, at det »selvsagt« gav anledning til principielle betænkeligheder, at it-systemet ikke var indrettet på en sådan måde, at det ud fra relativt overordnede, objektive og relevante kriterier var muligt at finde frem til de afgørelser, der var truffet. Blandt andet af hensyn til ombudsmandens mulighed for kontrol ønskede embedet sådanne søgemuligheder indbygget i myndighedernes it-systemer.

Senere – i 2005 – blev ombudsmanden i forbindelse med en anden sag opmærksom på et journalsystem, som Københavns Universitet brugte til sager om forsørgelsesydelsen SU.¹⁸ Heller ikke dette system havde de efterlyste søgemuligheder. Der kunne hverken søges efter sager ud fra emnekategorier eller relateret til bestemmelser i lovgivningen. Ombudsmanden udtalte, at han tvivlede på, at Københavns Universitets SU-kontor ville kunne føre en ensartet praksis, hvis kontoret ikke var i stand til at foretage søgninger i sin egen praksis. I udtalelsen gjorde embedet – vanen tro – en del ud af at forklare sit synspunkt. Det fremgår derfor som en generel betragtning, at såfremt myndigheder ikke er i besiddelse af et journaliseringssystem med effektive søgemuligheder – eller fører lister, oversigter eller lignende over bestemte sagstyper eller på anden måde systematiserer afgørelserne – vil medarbejderne være henvist til at stole på egen eller kollegers hukommelse. Her gav ombudsmanden udtryk for, at en forvaltningsmyndigheds overholdelse af det forvaltningsretlige lighedsprincip forudsætter, at myndighedens medarbejdere har kendskab til – eller har mulighed for at få kendskab til – myndighedens hidtidige administration af et givet regelsæt.

Som det fremgår af den ovenstående gennemgang, blev mulighederne for kontrol sammen med hensynet til det klassiske lighedsprincip løftestang for det nu almindeligt anerkendte krav om indbyggede søgemuligheder i de it-løsninger, der anvendes til håndtering af afgørelsessager.¹⁹

Sagerne viser samtidig den begyndende udvikling hen mod ikke alene at stille krav om overholdelse af gældende ret – men også at pålægge forvaltningsmyndighederne en videregående forpligtelse til positivt at søge at udnytte de teknologiske muligheder til at fremme overholdelse af forvaltningsrettens regler. Der var nok forud for de to sager en norm om, at der skulle føres en form for oversigt over praksis i den papirbårne forvaltning. Der var imidlertid ikke en klart beskrevet norm om, at der skulle indbygges bestemte typer søgemuligheder i elektroniske journalsystemer. Det, der skete, var, at sag for sag identificerede den danske ombudsmandsinstitution de bagvedliggende hensyn. Derefter anmodede embedet forvaltningen om at indrette designet af informations- og kommunikationsteknologierne på en måde, så de relevante hensyn positivt blev fremmet.

De to ovenstående sager handlede om første generation af digital forvaltning. To andre ombudsmandssager, rejst af egen drift i januar 2011, illustrerer den værdibaserede tilgang til opbygning og anvendelse af informations- og kommunikationsteknologi i den anden generation af digital forvaltning.

Den ene af sagerne drejede sig om en bekendtgørelse.²⁰ Bekendtgørelsen handlede om studerendes pligt til elektronisk kommunikation med universiteterne. Folketingets Ombudsmand indledte med at slå fast, at uddannelsessøgende har krav på at ansøge og modtage afgørelse via en partsrepræsentant. Det blev derefter fremhævet, at de relevante it-løsninger skulle designes til at give denne mulighed. Som udtalelsen må forstås, forventede embedet, at myndighederne byggede vejledningen om mulighed for partsrepræsentation ind i selve it-systemerne.²¹

Den næste sag drejede sig om to selvbetjeningssystemer (minSU og mitUddannelseskort).²² MinSU administrerede de lovbestemte rettigheder til forsørgelsesydelse til studerende og mitUddannelseskort administrerede blandt andet visse befordringsgodtgørelser.

Det ene selvbetjeningssystem, minSU, kunne de studerende anvende til at søge om støtte eller ændring af støtte i elektronisk form. Systemet administrerede også visse frister. For at få adgang til selvbetjeningssystemet skulle ansøgeren bruge en bestemt digital signatur (NemID), som opfylder de krav, der er stillet til signaturer i lovgivningen.²³

Den omtalte signatur, NemID, findes stadig – og reglerne om signaturen kræver, at brugeren ikke oplyser sin adgangskode eller overlader sine nøgler eller sit nøglekort til andre. Et NemID kan altså ikke overlades til en repræsentant. Derimod kan en myndighed registrere i sit eget it-system, at et givet NemID giver adgang til at handle både på indehaverens egne vegne og på andres vegne overfor myndigheden. Dette kan registreres både generelt og som en fuldmagt til at handle på vegne af en anden i en konkret sammenhæng, ligesom adgang kan gives til såvel professionelle repræsentanter som advokater og revisorer eller til privatpersoner. Når en forvaltningsmyndighed vælger NemID som den påkrævede digitale signatur, forudsætter repræsentation altså, at det registreres i myndighedens eget system, at en persons NemID kan repræsentere en anden persons interesser.

Selvbetjeningssystemet minSU, som Folketingets Ombudsmand udtalte sig om i 2011, var imidlertid ikke udviklet på en måde, som gjorde det muligt at lade en partsrepræsentant få adgang til en anden persons oplysninger med repræsentantens NemID. Ombudsmanden slog fast, at det er den forvaltningsmyndighed, der har ansvaret for et selvbetjeningssystem, som skal give en person (f.eks. en partsrepræsentant) adgang til en anden persons oplysninger mv., ved at personen (partsrepræsentanten) anvender sin egen NemID. Når dette ikke – som foretrukket – indarbejdes i systemet, skal den ansvarlige myndighed sikre, at der på anden måde vejledes klart og tydeligt om muligheden for at henvende sig uden om systemet via repræsentant.

Hermed var det danske Undervisningsministeriums genvordigheder med selvbetjeningssystemerne imidlertid ikke overstået.²⁴ Det andet system, mitUddannelseskort, var nemlig udviklet til at administrere blandt andet sager om befordringsrabat til studerende ved ungdomsuddannelserne. Heller ikke dette system gav mulighed for repræsentation.

Da der i et vist omfang var tale om mindreårige studerende, blev de ansvarlige mødt med en længere redegørelse for forældremyndighedskonstruktionen i dansk ret. Redegørelsen mundede ud i en konstatering af, at forældremyndighedsindehavere har ret til at repræsentere deres børn. Herefter udtalte ombudsmanden, at når selvbetjeningssystemet mitUddannelseskort ikke gav mulighed for repræsentation, havde forældremyndighedsindehavere ret til at blive undtaget fra elektronisk kommunikation, når de ønskede at repræsentere deres børn. Det var derfor nødvendigt, at foræl-

dremyndighedsindehaverne modtog en udtrykkelig vejledning om muligheden for at blive undtaget fra elektronisk kommunikation.

Som det fremgår, følger det af Folketingets Ombudsmands praksis, at et påtænkt selvbetjeningssystem både skal designes til give mulighed for at anvende en partsrepræsentant og til at informere borgerne om muligheden for at lade sig repræsentere af andre, hvor muligheden for repræsentation er relevant. Konstaterer ombudsmanden, at forvaltningen ikke har levet op til dette, er kravet, at der rettes op herpå i systemet, eller at borgernes ret til repræsentation effektivt sikres på anden vis.

De ovenfor beskrevne sager om henholdsvis politiets bødesystemer, om Københavns Universitets journalssystem, om bekendtgørelsen vedrørende studerendes pligt til elektronisk kommunikation og om selvbetjeningssystemerne (minSU og mitU-dannelseskort) viser, at Folketingets Ombudsmand pålægger forvaltningsmyndighederne at sikre, at deres it-løsninger understøtter overholdelse af de forvaltningsretlige regler og principper. De forvaltningsretlige regler skal så at sige indbygges i den informations- og kommunikationsteknologi, som forvaltningsmyndighederne anvender. Dette er en tilgang til udvikling og anvendelse af informations- og kommunikationsteknologi, der i digitale kredse kaldes værdibaseret design.

Det er ikke kun forvaltningsretten, der søger redskaber til at imødegå de udfordringer, som den teknologiske udvikling fører med sig. Persondataretten er et retsområde, der i høj grad har til formål at imødegå disse udfordringer – med det formål at tilvejebringe en afbalanceret beskyttelse af borgernes informationelle privatliv i både den offentlige og den private sektor.²⁵

Det synes derfor oplagt at undersøge, om persondataretten har udviklet rammer eller principper, som kan inspirere systematiseringen af den forvaltningsretlige praksis eller bidrage til forståelsen af den udvikling, der sker i Folketingets Ombudsmands praksis.

I den foreslåede persondataforordning²⁶ – og i visse landes datatilsynspraksis²⁷ – findes et princip, der kaldes indbygget databeskyttelse (data protection by design). Princippet om indbygget databeskyttelse går overordnet ud på, at hensynet til databeskyttelse indarbejdes i alle faser af en teknologisk livscyklus, fra den første udformning til indførelsen, over brugen og frem til bortskaffelsen.²⁸

Heri ligger groft sagt, at de dataansvarlige ved fastlæggelse af metoderne til behandling af personoplysninger – og ved selve behandlingen – skal gennemføre de tekniske og organisatoriske foranstaltninger og procedurer, som er passende til behandlingsaktiviteten og dens formål.²⁹ Med andre ord skal beskyttelsen af personoplysninger indbygges i it-systemer, i forretningsgange, i infrastrukturer og i fysiske rammer.

Med et lån fra den beskrevne sprogbrug inden for persondataretten kan Folketingets Ombudsmands praksis kaldes indbygget forvaltningsret (administrative law by design). Hermed menes, at forvaltningsmyndighederne er ansvarlige for og forpligtet til aktivt at designe deres it-løsninger til at støtte op om overholdelse af de forvaltningsretlige regler og principper – og anvende de tekniske muligheder til at fremme de forvaltningsretlige tankegange eller grundværdier. Heri ligger formentlig, at de ansvarlige forvaltningsmyndigheder, når de vælger, udvikler eller anvender informations- og kommunikationsteknologi, skal gennemføre de tekniske og organisatoriske foranstaltninger og procedurer, som er nødvendige og passende for at sikre overholdelse af i hvert fald de processuelt orienterede forvaltningsretlige regler, principper og god forvaltningsskik.³⁰

3.3. Forvaltningsret via indstillinger

Som overskriften antyder, er der forskel på design af og indstillinger i it-systemer. Det vel mest illustrative eksempel på forskellen mellem design og indstillinger er fra persondatarettens verden – og drejer sig om mobiltelefoner.

Mange mobiltelefonssystemer er designet til at kunne oplyse f.eks. et navigations-system eller en vejrtjeneste om telefonens geografiske placering. Har udvikleren af mobilsystemet anvendt en data protection by design-tilgang (beskrevet kort i afsnit 3.2), er der skabt mulighed for, at telefonen omvendt kan afvise at oplyse om, hvor den befinder sig.

Er begge muligheder indbygget i systemet, skal der vælges en standardindstilling. En mulig standardindstilling er, at oplysningerne afgives, medmindre brugeren går ind og vælger dette fra. En anden mulighed er, at brugeren aktivt skal acceptere, at navigationssystemet eller vejrtjenesten får adgang til oplysninger om, hvor telefonen fysisk befinder sig. Ikke alle mobiltelefonbrugere er lige opmærksomme på at ændre systemernes indstillinger – uanset hvor mange indstillinger systemet er designet med. Det er derfor klart, at ikke alene telefonsystemets design, men også standardindstillingerne får betydning for, om og under hvilke omstændigheder der afgives personoplysninger.

I en nyere udtalelse fra Folketingets Ombudsmand om et tilfælde, der må karakteriseres som første generation af digital forvaltning,³¹ så embedet blandt andet på indstillingerne i den danske, offentlige digitale postløsning. I ombudsmandens undersøgelse og udtalelse er der vage spor af en tankegang om, at ikke kun designet, men også valget mellem flere indstillinger i forvaltningens it-løsninger skal styres af hensynet til i videst muligt omfang at støtte op om overholdelse af de forvaltningsretlige regler og principper.

Det er som udgangspunkt obligatorisk for borgerne i Danmark – såvel privatpersoner som virksomheder – at kommunikere med myndighederne via en offentlig, digital postordning (Offentlig Digital Post).³² Det følger af lov om offentlig digital post § 10, at retsvirkningen af tilslutning til Offentlig Digital Post er, at meddelelser, der sendes i postløsningen, anses for at være kommet frem på det tidspunkt, hvor meddelelsen er tilgængelig for borgeren i postløsningen. Meddelelsen anses også som afsendt af den angivne afsender.³³ Adressaten bærer selv risikoen for ikke at gøre sig bekendt med de meddelelser, der sendes i postløsningen.³⁴

Systemet i den offentlige post er blevet opbygget til at være forbundet med det nationale CVR-register. Nogle (selvstændige) forvaltningsmyndigheder findes imidlertid ikke i CVR-registeret og kan derfor ikke oprettes som postkasse. Disse myndigheder er i stedet tilsluttet postløsningen som en »under-postkasse« hos en anden myndighed. Det indebærer, at navnet på »under-myndighederne« ikke automatisk fremgår af de meddelelser, som »under-myndighederne« sender til borgerne i Offentlig Digital Post.

Det fremgår af udtalelsen, at ombudsmanden havde fået adgang til en undersøgelse af systemet. Undersøgelsen viste, at det i praksis forekom, at disse »under-myndigheder« ikke rettede op på den manglende angivelse af deres identitet ved at skrive en afsenderbetegnelse i meddelelsernes emnefelt. Samtidig havde ombudsmanden selv erfaring for, at danske forvaltningsmyndigheder ikke altid oplyser deres identitet i indholdet af deres breve og meddelelser til borgerne. Der var altså risiko for, at nogle borgere ikke kunne se, hvilken myndighed de kommunikerede med

I udtalelsen blev det indledningsvis påpeget, at det er et grundlæggende princip, at det skal være synligt for borgerne, hvilken myndighed de kommunikerer med – eller har kommunikeret med. I forlængelse heraf tilkendegav embedet, at det – uanset at det måtte antages, at myndighederne normalt overholdt kravet om korrekt afsenderbetegnelse i indholdet af myndighedens meddelelser, og uanset muligheden for i visse tilfælde at anføre afsenderinformation i emnefeltet – følger af god forvaltnings-skik, at selve indretningen af postløsningen bør understøtte overholdelsen af basale forvaltningsretlige krav.

Hvad der er interessant, er, at ombudsmanden i sagen udviste interesse for den automatiske udfyldning af emnefeltet i postmeddelelserne. Det fremgår nemlig af udtalelsen, at embedet gik ud fra, at denne automatiske udfyldning besværliggjorde angivelse af identiteten på den myndighed, der sendte meddelelsen – og dermed øgede risikoen for, at »under-myndighederne« ikke oplyste deres identitet.

Dette tyder på, at forvaltningsmyndighederne bør holde øje med, at standardindstillingerne i deres it-løsninger støtter mest muligt op om overholdelse af de forvaltningsretlige regler og principper.

I forlængelse af det ovenfor kort beskrevne princip om indbygget databeskyttelse (by design) – af nogle regnet som en integreret del heraf – findes i persondataretten et princip om databeskyttelse via indstillinger (data protection by default). Også dette princip findes i Kommissionens forslag til en generel persondataforordning.³⁵

Groft sagt er tanken bag databeskyttelse via indstillinger, at beskyttelsen af personoplysninger skal være slået til automatisk. Beskyttelsen skal ikke vælges til, men skal være teknologiens (systemets) standard. Er et system designet til flere forskellige muligheder (indstillinger), skal standardindstillingen være den, der bedst beskytter de registreredes personoplysninger. I det indledningsvis nævnte eksempel om mobiltelefoner betyder dette, at telefonen som standard skal afvise at give oplysninger om geografisk placering til navigationssystemet eller vejrtjensten. Foretager brugeren sig intet, afgives der ikke personoplysninger. Oplysningerne gives først til navigationssystemet eller vejrtjensten, når brugeren aktivt accepterer dette.

Hvis man igen låner fra den persondataretlige sprogbrug, er der i den ovenfor beskrevne ombudsmandsudtalelse spor af et princip om forvaltningsret via indstillinger (administrative law by default). Sporene er vage – men det synes oplagt, at overførsel af kravene til god forvaltning til den digitale forvaltning ikke sikres tilstrækkeligt ved, at forvaltningsmyndigheders it-systemer designes til, at de processuelt orienterede forvaltningsretlige regler og principper kan overholdes. Også de valgte standardindstillinger skal medvirke til respekt for de forvaltningsretlige regler, principper og god forvaltningsskik. Om man vil regne en sådan tankegang som en del af forpligtelsen til indbygget forvaltningsret eller som et tæt forbundet, men selvstændigt princip, er en smagssag.

3.4. Forvaltningsretlig konsekvensvurdering

Det er karakteristisk for sagerne om anden generation af digital forvaltning, at den danske ombudsmands bagvedliggende tankegange bliver tydeligere – at praksis så at sige udkrystalliseres. Det bedste eksempel er sagen om it-systemet EFI. Det er samtidig i udtalelsen om EFI, at den danske ombudsmand kommer ind på tanken om en indledende undersøgelse af konsekvenserne af at udvikle og anvende en given informations- eller kommunikationsteknologi.³⁶

De danske skattemyndigheder, SKAT, er også det offentlige restanceinddrivelsesmyndighed (kaldet RIM). RIM har ansvaret for at inddrive den gæld, borgere og virksomheder har til det offentlige. Til at løse denne opgave er der blevet udviklet et it-system: EFI. EFI står for Et Fælles Inddrivelsessystem. Systemet er beregnet til via en web-baseret løsning at modtage fordringer (krav) fra fordrings- og rettighedshavere til inddrivelse. Systemet skal støtte mest muligt op om inddrivelsen, blandt andet ved groft sagt at vurdere, hvem der realistisk kan betale – og i et vist omfang inddrive fordringerne automatisk.³⁷

Folketingets Ombudsmand blev allerede i 2005 opmærksom på projektet med at udvikle EFI. Embedet skrev af egen drift til Skatteministeriet og bad om at få oplyst, hvordan det ville blive sikret, at systemet blev indrettet, så det opfyldte de forvaltningsretlige krav.

Kort opsummeret var forløbet, at ombudsmanden gennem 9 år modtog forskellige redegørelser og deltog i møder, uden at denne – så at sige præventive – indsats bar frugt. Først efter at systemet var sat i drift, fik embedet en endelig beskrivelse af, hvorledes de forvaltningsretlige krav ville blive overholdt i it-systemet. I redegørelsen erkendte ministeriet, at ikke alle tekniske funktionaliteter var på plads.

Folketingets Ombudsmand udtalte, at før et it-system helt eller delvis sættes i drift, skal det beskrives, hvordan de forvaltningsretlige krav vil blive overholdt i systemet. Dette støttede ombudsmanden på, at det:

»er et grundlæggende krav, at IT-systemer kan understøtte en korrekt anvendelse af relevant lovgivning, og dette kan i sagens natur klart bedst sikres ved en tilstrækkelig tidlig identifikation og systemindarbejdelse af de pågældende regelsæt«.

I udtalelsen står desuden:

»På det mere generelle plan illustrerer forløbet omkring EFI efter min opfattelse, hvor kompleks en proces der kan være tale om, når der skal udvikles nye IT-systemer til det offentlige, og hvilke krav der må stilles til den måde, arbejdet tilrettelægges på.

En forsvarlig tilrettelæggelse forudsætter således efter min opfattelse bl.a., at man fra starten skaber sig et overblik over de sagstyper og processer, som det nye IT-system skal omfatte, at man gør sig klart, hvilke formelle og materielle regler der gælder for behandlingen af de pågældende sager, og at man er meget omhyggelig med at tage stilling til, hvorledes det nye IT-system konkret skal udformes for at kunne overholde disse regler i de forskellige forløb, som sagerne kan tænkes at ville få.

I den forbindelse vil det i reglen være helt nødvendigt, at den relevante juridiske ekspertise er til rådighed i alle væsentlige faser af forløbet, f.eks. ved udarbejdelse af kravspecifikationen og design og ved gennemførelse af tests mv. Det er således myndighedernes eget ansvar, at de IT-systemer, som de køber, opfylder de forvaltningsretlige krav.

Dette gælder uanset, om der er tale om standardløsninger eller løsninger, der er udviklet specielt til en bestemt opgave hos en eller flere myndigheder.«

Som det fremgår, anbefaler den danske ombudsmand en indledende undersøgelse, når forvaltningsmyndigheder ønsker at udvikle og ibrugtage informations- og kommunikationsteknologi.³⁸ Denne anbefaling må antages at omfatte de fleste it-løsninger – og som minimum alle systemer, der skal løse opgaver, der kan påvirke borgernes retstilling.

Den anbefalede undersøgelse skal ifølge udtalelsen kortlægge det planlagte administrative it-systems betydning for både de materielle regler på området og for de processuelt orienterede krav til sagsbehandling, sagsgange og arbejdsredskaber.

Tanken om en sådan systematisk procedure findes også inden for persondataretten. Flere vestlige datatilsyn anbefaler allerede på nuværende tidspunkt, at de dataansvarlige udfører konsekvensanalyser – om end forventningerne til indholdet varierer fra stat til stat og fra sektor til sektor.³⁹ Dertil kommer, at Kommissionens forslag til en kommende databeskyttelsesforordnings artikel 33, stk. 1, indeholder krav om, at dataansvarlige i visse – mere risikofyldte – tilfælde skal lave en såkaldt konsekvensvurdering (data protection impact assessment).⁴⁰ Denne analyse skal ifølge forslaget foreligge, før behandling af personoplysninger påbegyndes. Efter forslaget artikel 33 skal analysen mindst indeholde en generel beskrivelse af den planlagte behandling, en evaluering af de risici, som behandlingen forventes at medføre, og en angivelse af de foranstaltninger, der er nødvendige for at imødegå disse risici. Den skal derudover påvise overensstemmelse med forordningen under hensyntagen til de registreredes og andre berørte personers rettigheder og legitime interesser.

Det er måske også i denne sammenhæng en tilsnigelse, men lighederne mellem den persondataretlige konsekvensanalyse og den danske ombudsmands tanker om indledende undersøgelser i den ovenfor beskrevne sag om EFI frister til at betegne ombudsmandens indledende undersøgelse som en forvaltningsretlig konsekvensanalyse (Impact Assessment).

3.5. Opsummerende

Opsummerende eksisterer der i den danske ombudsmands praksis en anbefaling om en indledende undersøgelse. Dette med henblik på at kortlægge og evaluere den potentielle virkning på (også) de processuelt orienterede forvaltningsretlige regler og principper, når forvaltningsmyndigheder vælger, udvikler og bruger informations- og kommunikationsteknologi. Denne indledende undersøgelse kan – med en sprogbrug lånt fra persondataretten – betegnes som forvaltningsretlig konsekvensvurdering (impact assessment).

Samtidig har Folketingets Ombudsmand udviklet en praksis, hvorefter forvaltningsmyndigheder er forpligtet til aktivt at designe de it-løsninger, som de anvender til at løse deres opgaver, til at støtte op om overholdelse af forvaltningsretlige regler, principper og god forvaltningsskik. Heri ligger, at den valgte løsning skal støtte op om en sagsbehandling, der er lovlige og i overensstemmelse med god forvaltningsskik. Forvaltningsretten skal så at sige bygges ind i den digitale forvaltnings it-løsninger – heraf betegnelsen indbygget forvaltningsret.

Endelig er der vage spor af en tankegang om, at også de valgte indstillinger i forvaltningens informations- og kommunikationsteknologi skal medvirke til at fremme overholdelse af de forvaltningsretlige regler, principper og god forvaltningsskik.

Ser man på ovenstående praksis i sammenhæng, er den bagvedliggende logik ret indlysende. Der skal foretages en konsekvensanalyse, hvor det retlige miljø omkring it-løsningen kortlægges. Efter kortlægningen skal der tages højde for, at it-systemet aktivt skal designes til at støtte op om overholdelse af de forvaltningsretlige regler og principper – med alle de forskellige valgmuligheder, dette indebærer. Endelig skal systemets standardindstillinger formentlig stilles på det nødvendige beskyttelsesniveau og på en måde, så der støttes op om overholdelse af forvaltningsrettens normer i den digitale forvaltning.

4. Forvaltningsmyndigheders ansvar for lovlig og rigtig digital forvaltning

Det er vel for så vidt indlysende, at informations- og kommunikationsteknologi ikke bør anvendes i den offentlige forvaltning, før effekten af brugen er gennemtænkt, og det er sikret, at de valgte løsninger giver mulighed for at overholde de krav, der gælder til myndighedernes sagsbehandling.⁴¹

Det er dog næppe kun dette indlysende behov for gennemtænkte løsninger, der har været styrende for udviklingen af de ovenfor beskrevne krav i Folketingets Ombudsmands praksis om digital forvaltning. Meget taler for, at man også skal tilbage til den i afsnit 3.1 beskrevne sag fra 1997 om folkepensionistens pensionsmeddelelser for at forstå baggrunden for den nuværende praksis.⁴²

Med datidens øjne kunne den danske ombudsmands holdning i sagen om pensionisten nok forekomme at være lidt stejl. Der var på det tidspunkt tale om nyt og ret ukendt land, når forvaltningerne tog informations- og kommunikationsteknologi i brug. Det var vanskeligere, end det er i dag, at få tilpasset teknologierne til de konkrete myndigheders behov. Derfor har det på nogen formentlig virket en smule fremskridtsfjendtligt, at ansvaret for fejl, der skyldes systemdesign, så ubetinget blev fastholdt som hvilende på den forvaltningsmyndighed, der havde afgørelseskompetencen i den konkrete sag.

Næsten 20 års teknologisk og retlig udvikling senere virker det derimod mere oplagt at fastholde myndighederne på deres ansvar for lovlig og rigtig sagsbehandling i de konkrete sager – uanset om de bruger informations- og kommunikationsteknologi eller ej. Fra dette udgangspunkt er den logiske slutning nemlig, at forvaltningsmyndighederne dermed også bærer ansvar og risiko for valg og udformning af de it-løsninger, som danner rammen om deres sagsbehandling i den digitale forvaltning. Det er myndighedernes ansvar at formulere og stille de krav til deres systemleverandører, som kan sikre overholdelsen af forvaltningsrettens normer – og det er i dag praktisk muligt at få systemerne designet hertil.⁴³

Man kan altså sige, at fundamentet for Folketingets Ombudsmands krav om indbygget forvaltningsret (by design) blev lagt helt tilbage i 1997, da embedet fastholdt, at ansvaret og risikoen for lovlig og rigtig sagsbehandling hviler på den kompetente forvaltningsmyndighed – uanset om der er tale om manuel eller digital forvaltning.

Hvis det samtidig betragtes som myndighedernes ansvar at sikre en forsvarlig oplysning af også deres sager om udvikling og brug af it-løsninger – uagtet at officialprincippet vel ikke klart omfatter andet og mere end afgørelsessager – så er grundstenen til et forbundet krav om en indledende konsekvensanalyse lagt.⁴⁴

Opsummerende placerer – eller fastholder – den danske ombudsmand forvaltningsmyndighederne som de centrale pligtsubjekter også i den digitale forvaltning. Det er derfor forvaltningsmyndighederne, der er ansvarlige for at arbejde hen mod, at nye arbejdsredskaber, arbejdsgange og teknologier skaber gode rammer for overholdelsen af de forvaltningsretlige regler, principper og værdier. Der stilles altså krav til et forsvarligt (digitalt) forvaltningssystem. Det er en følge heraf, at der i praksis udvikles de nye tankegange – principper om man vil – som er beskrevet ovenfor.

Noter

1. Betegnelsen digital forvaltning rummer alle offentlige myndigheders brug af informations- og kommunikationsteknologi. Om end kun udviklingen af digital administrativ forvaltning er behandlet i denne fremstilling, dækker betegnelsen altså også digitalisering af den dømmende magts administration eller indførelse af nye teknologier i parlamentariske enheders arbejds-gange.
2. Med processuelt orienterede krav menes krav til såvel myndighedernes sagsbehandling som til organisering og tilrettelæggelse af sagsgange samt til digitale arbejdsredskaber, se også note 44. Dette står i modsætning til krav til indholdet af afgørelser rettet til borgerne. Betegnelserne sagsbehandlingsregler eller processuelle regler kan muligvis også være dækkende – men er fravalgt for at markere det brede sigte og et ønske om at undgå begrebsgennemgange, der ikke vil tjene et fornuftigt formål i lyset af fremstillingens rammer.
3. Alle offentliggjorte udtalelser fra Folketingets Ombudsmand er anvendt i analysen af praksis sammen med de ikke-offentliggjorte udtalelser, der fremgår af Folketingets Ombudsmands notat om forvaltningsretlige krav til det offentliges it-løsninger. Kriteriet for udvælgelse til fremstillingens gennemgang har været, hvor egnede sagerne har været til illustration af den bagvedliggende tankegang om værdibaseret design af den digitale forvaltning. Folketingets Ombudsmands notat er tilgængeligt på http://www.ombudsmanden.dk/om/formidling_og_viden/publikationer/notater/it-notat_maj_2015/, senest besøgt den 12. august 2015.
4. Alle offentliggjorte udtalelser fra Folketingets Ombudsmand er anvendt i analysen af praksis sammen med de ikke-offentliggjorte udtalelser, der fremgår af Folketingets Ombudsmands notat om forvaltningsretlige krav til det offentliges it-løsninger. Kriteriet for udvælgelse til fremstillingens gennemgang har været, hvor egnede sagerne har været til illustration af den bagvedliggende tankegang om værdibaseret design af den digitale forvaltning. Folketingets ombudsmands notat er tilgængeligt på http://www.ombudsmanden.dk/om/formidling_og_viden/publikationer/notater/it-notat_maj_2015/, senest besøgt den 12. august 2015.
5. Se note 4.
6. F.eks. Veit, Daniel og Huntgeburth, Jan. 2014. Foundations of Digital Government: Leading and Managing in the Digital Era. Berlin: Springer 33-47, E. J. Prins, M. Eifert, Clarisse Girot, M. Groothuis og W. Voermans. 2012. E-Government and Its Implications for Administrative Law, Regulatory Initiatives in France, Germany, Norway and the United States. Hague: T.M.C. Asser Press og NOU 2013: 2. Del 6.
7. Lovbekendtgørelse nr. 868 af 3. juli 2015.
8. <https://www.husdyrgodkendelse.dk/>, senest besøgt 12. august 2015.
9. <http://www2.mst.dk/Wiki/default.aspx?NS=husdyrvejledning>, senest besøgt 12. august 2015.
10. Uden klar lovhjemmel er danske borgere ikke forpligtet til at anvende et selvbetjeningssystem. Er borgerne i kraft af en særlig hjemmel forpligtet til at anvende et givent system, indebærer dette ikke i sig selv en fravigelse af forvaltningslovens § 7, stk. 1, om vejledning og bistand.
11. Se herom Loiborg, Karsten. 2012. »Er forvaltningsloven digitaliseringsparat?«, i Ougaard, Christian, Bülow, Hans-Christian, Møller, Jens, Olsen, Jens og Rønsholdt, Steen. Red. Forvaltningsloven – 25 år. København: Jurist og Økonomforbundets forlag, 89-113.
12. En række centrale partsrettigheder finder kun anvendelse, hvor afgørelsen tegner til at falde ud til ugunst for parten, henholdsvis når afgørelsen ikke giver parten fuldt ud medhold. Fuldautomatiske løsninger kan begrænses til at træffe afgørelse, hvor en konkret part får fuldt ud medhold. Tegner en afgørelse til at blive til ugunst for en eller flere parter, kan systemet indrettes til at lade sagen overgå fra den fuldautomatiske løsning til en understøttende ordning. Det betyder rent praktisk, at sagen overgår til at blive sagsbehandlet af en fysisk person, som kan håndtere

- den nødvendige individualisering – med digital understøttelse i form af automatisk indhentede oplysninger, klargjorte beregninger, udkast til skrivelser mv.
13. Se note 4.
 14. Ibid s. 1.
 15. I FOB 1990.339 forklarer ombudsmanden baggrunden for dette krav: »Kravet om genpart eller kopi af myndighedens udgående dokumenter grunder sig særligt på to forhold: dels at sikre bevis hos myndigheden selv (såvel af hensyn til myndighedens interne behov som af eksterne hensyn) for det præcise indhold af dokumenter, som er udgået fra myndigheden, dels at muliggøre meddelelse af aktindsigt i overensstemmelse med bestemmelserne herom i offentlighedsloven og forvaltningslovens kapitel 4.«
 16. FOB 1997.198.
 17. FOB 2004. 569.
 18. FOB 2006.390.
 19. I den gældende version af ombudsmandens it-notat, s. 3, er det uden videre opført som et krav, at administrative it-systemer skal indrettes, så det er muligt at finde relevante sager ud fra indholdsmæssige kriterier, se note 5.
 20. FOB 2011 12-1 om bekendtgørelse nr. 1239 af 4. november 2010 om elektronisk kommunikation for universiteterne med hjemmel i lovbekendtgørelse nr. 754 af 17. juni 2010.
 21. Se om sagerne også Fugleholm, Sune og Lotterup, Anders. 2012. »Digital forvaltning«, i Bülow, Hans-Christian, Møller, Jens, Olsen, Jens og Rønsholdt, Steen. Red. Forvaltningsloven 25 år. København: Jurist og Økonomforbundets forlag, 89-113.
 22. FOB 2012-5.
 23. Lov nr. 417 af 31. maj 2000 om digitale signaturer og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 1999/93/EF af 13. december 1999 om en fællesskabsramme for elektroniske signaturer.
 24. Undervisningsministeriet skiftede under ombudsmandens behandling af sagerne navn til Ministeriet for Forskning, Innovation og Videregående Uddannelser.
 25. Blume, Peter. 2013. Databeskyttelsesret. København: Jurist og Økonomforbundets forlag 60 f.
 26. COM (2012) 11 final.
 27. Se note 39. Peter Blume og Jane Rothmar Herrman beskriver i U 2010 B 298, at det danske Datatilsyn ved større offentlige projekter forudsætter en konsekvensvurdering (se om konsekvensvurdering sidst i nærværende fremstillings afsnit 3.4.) Forfatterne tager udgangspunkt i den med indbygget databeskyttelse nært beslægtede privacy by design-tankegang. Det står derfor ikke helt klart, om forfatterne også har fundet spor af et krav om data protection by design i det danske Datatilsyns praksis. Se Peter, Blume og Janne, Rothmar Herrman. 2010. »Retlig regulering af privatlivsbeskyttelsens infrastruktur«. Ugeskrift for Retsvæsen, litterær afdeling 298.
 28. Formuleringen er inspireret af ændringsforslag nr. 37 til betragtning 61 i præambelen, Europa-Parlamentets lovgivningsmæssige beslutning af 12. marts 2014 om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (generel forordning om databeskyttelse) og ibid.
 29. Forslaget til artikel 23, stk. 1, i COM (2012) 11 final. Hvilke tiltag der er relevante, bestemmes ifølge forslaget ud fra den tilgængelige teknologi, omkostningerne ved gennemførelsen, den risiko for den registreredes rettigheder og frihedsrettigheder, der følger af behandlingens karakter, samt omfang og formål med behandlingen af personoplysningerne og behandlingens kontekst.
 30. En meget lignende tilgang findes i den danske offentlighedslovens § 1, stk. 2. Bestemmelsen lyder sådan: »Myndigheder m.v., der er omfattet af loven, skal sørge for, at det i stk. 1 nævnte hensyn til åbenhed i videst muligt omfang varetages ved valg, etablering og udvikling af nye it-løsninger.«
 31. FOB 2015-22.

32. Fravigelse kan følge af anden lovgivning eller af, at en konkret fysisk person eller virksomhed ansøger om og får en fritagelse fra kravet.
33. Lov nr. 528 af 11. juni 2012.
34. Borgerens manglende kendskab til meddelelser, som er tilgængelige i postløsningen kan altså indebære, at den pågældende lider retligt eller økonomisk tab, f.eks. i forbindelse med overskridelse af en klage- eller ansøgningsfrist.
35. Se note 26.
36. FOB 2014-24.
37. Hjemmesiden for SKAT, <http://www.skat.dk/skat.aspx?oId=71709&vId=0>, besøgt den 12. august 2015.
38. Det kan diskuteres, om udtrykkene »forsvarlig« og »forudsætter« ikke i realiteten dækker over et krav om en indledende undersøgelse – i hvert fald på områder, hvor der træffes afgørelser i forhold til borgerne.
39. Se note 27 og som dansk eksempel »DI's skabelon for Privacy Impact Assessment«. 2014. Henning Mortensen Red. København. DI TEK. 2014. Se som europæiske eksempler Artikel 29-gruppens udtalelse 9/2011 af 11. februar 2011 om industriens reviderede forslag til en ramme for konsekvensvurderinger vedrørende privatlivs- og databeskyttelse i forbindelse med RFID-anvendelser med bilag, WP 180 og det tilhørende tillæg, »Privacy and Data Protection Impact Assessment Framework for RFID Applications« af 12. januar 2011. Se også f.eks. Information Commissioner's Office i UKs guide til konsekvensvurderinger og om indbygget beskyttelse og beskyttelse via indstillinger, tilgængelig på <https://ico.org.uk/media/for-organisations/-documents/1595/pia-code-of-practice.pdf>, besøgt 12. august 2015. Uden for Europa er hjemmesiden for The Information and Privacy Commissioner of Ontario, Canada, værd at besøge; <https://www.ipc.on.ca/english/Home-Page/>
40. Se note 26.
41. Fenger, Niels, 2014. »Borgeren og digitaliseret forvaltning – hvor går vi?« i Backer, Inge Lorange. Red. Forhandlingene ved Det 40. nordiske Juristmøde, bind I. Oslo: HG Media as 91-104 og Fenger, Niels. 2013. »Den automatiserede forvaltning – tekniske og retlige udfordringer«. Nordisk Administrativ Tidsskrift 23-39.
42. FOB 1997.198.
43. At ansvaret for et forsvarligt forvaltningssystem skal placeres hos den myndighed, der har kompetence til at træffe afgørelse i den konkrete sagstype, er yderligere oplagt, når alternative ansvarsplaceringer overvejes. Da ansvaret ikke kan lægges på borgeren, vil det forskydes til systemleverandøren og vedkommendes eventuelle underleverandører. Systemleverandører er som altovervejende hovedregel private virksomheder.
44. I begge tilfælde – ligesom for forvaltningsret via indstillinger – er der for så vidt tale om procesuelle krav i andet led. Praksis handler ikke om krav til håndtering af konkrete afgørelser. Derimod reguleres tilrettelæggelsen af forvaltningens arbejdsprocesser (konsekvensanalyse ved udvikling, indførelse og anvendelse af nye informations- og kommunikationsteknologier samt de tilhørende arbejdsgange) og stiller krav til arbejdsredskaberne (teknologiernes konstruktion).