



JUSTITSMINISTERIET

Forvaltningsretskontoret

Dato: 27. september 2013
Kontor: Forvaltningsretskontoret
Sagsbeh: Kristian Gyde Poulsen
Sagsnr.: 2013-764-0010
Dok.: 913954

HØRINGSOVERSIGT

OVER

udkast til forslag til lov om ændring af forvaltningsloven, lov om Politiets Efterretningstjeneste (PET) og lov om Forsvarets Efterretningstjeneste (FE) (Krav om identifikation m.v. i afgørelsessager og adgang til aktindsigt i PETs sager om administrative forhold)

1. Hørte myndigheder og organisationer mv.

Et udkast til lovforslag blev den 22. august 2013 sendt i høring hos:

Advokatrådet, Akademikernes Centralorganisation, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, Borgerservice Danmark, Børnerådet, Børns Vilkår, Centralorganisationernes Fælles Udvalg, Danmarks Naturfredningsforening, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Byggeri, Danske Advokater, Danske Regioner, Dansk Erhverv, Dansk Erhvervsfremme, Danske Handicaporganisationer, Danske Ældreråd, Dansk Industri, Datatilsynet, Den Danske Dommerforening, Det Centrale Handicapråd, Det Kommunale Kartel, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Forbrugerrådet, Foreningen af Børne- og Kulturchefer, Foreningen af Offentlige Anklagere, Foreningen af Socialchefer i Danmark, Foreningen af Statsforvaltningsjurister, Forældrenes Landsforening, FTF, Håndværksrådet, Institut for Menneskerettigheder, Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte, KL, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, Landbrug & Fødevarer, Landdistrikternes Fællesråd, Landsforeningen af Beskikkede Advokater, Landsforeningen af Landsbysamfund, Landsforeningen Ældresagen, LO, Offentligt Ansattes Organisationer, Politidirektørforeningen, Politiforbun-

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

det i Danmark, Procesbevillingsnævnet, Præsidenten for Københavns Byret, Præsidenten for Retten i Odense, Præsidenten for Retten i Roskilde, Præsidenten for Retten i Aalborg, Præsidenten for Retten i Århus, Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Østre Landsret, Pårørende-gruppen for Svage Ældre, Retspolitisk Forening, Retssikkerhedsfonden, Rigsadvokaten, Rigspolitichefen, Sammenslutningen af Danske Småøer, Sammenslutningen af Landbrugets Arbejdsgiverforening, Skole og Samfund, Statsansattes Kartel, Statsforvaltningen, Stats- og Kommunalt Ansattes Forhandlingsfællesskab, Sundhedskartellet og Ældremobiliseringen.

Justitsministeriet har modtaget svar fra:

Advokatrådet, Centralorganisationernes Fælles Udvalg, Dansk Arbejdsgiverforening, Danske Regioner, Danske Handicaporganisationer, Danske Ældreråd, Datatilsynet, Domstolsstyrelsen, FTF, Institut for Menneskerettigheder, Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte, KL, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, Landbrug & Fødevarer, Landsforeningen Ældre Sagen, LO, Procesbevillingsnævnet, Præsidenten for Københavns Byret, Præsidenten for Retten i Odense, Præsidenten for Retten i Roskilde, Præsidenten for Retten i Aalborg, Præsidenten for Retten i Århus, Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Østre Landsret, Retspolitisk Forening, Rigsadvokaten, Rigspolitichefen, Statsforvaltningen og Sundhedskartellet.

Nedenfor er gengivet de væsentligste punkter i de modtagne hørings svar.

Det bemærkes, at lovforslagets § 2, nr. 2, og lovforslagets almindelige bemærkninger, pkt. 3, som handler om aktindsigt i PETs sager om administrative forhold, er sendt i høring den 27. september 2013 med høringsfrist til 25. oktober 2013. En supplerende kommenteret høringsoversigt vil blive fremsendt, når høringsfristen er udløbet.

2. Høringssvarene

Advokatrådet, Dansk Arbejdsgiverforening, Danske Regioner, Danske Ældreråd, Domstolsstyrelsen, FTF, Institut for Menneskerettigheder, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, LO, Procesbevillingsnævnet, Præsidenten for Københavns Byret, Præsidenten for Retten i Odense, Præsidenten for Retten i Roskilde, Præsidenten for Retten i Aalborg, Præsidenten for Retten i Århus, Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Østre Landsret, Rigsadvokaten, Rigspolitichefen,

Statsforvaltningen og **Sundhedskartellet** har ingen bemærkninger til lovforslaget.

2.1. Generelle bemærkninger

Datatilsynet har under forudsætning af, at persondatalovens bestemmelser vil blive iagttaget i forbindelse med eventuelle behandlinger af personoplysninger, der vil ske som følge af lovforslagets bestemmelser, ingen bemærkninger til lovforslaget.

KL har udtrykt tilfredshed med lovforslaget.

2.2. Vedrørende underskrifts- og identifikationskravet (§ 32 b, stk. 1)

Centralorganisationernes Fælles Udvalg og **Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte** finder det positivt, at der med lovforslaget tages skridt til en generel regulering af kravet om underskrift i afgørelsessager, herunder personalesager. Centralorganisationernes Fælles Udvalg og Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte bemærker imidlertid, at det ikke fremgår af lovforslaget, hvilke retsvirkninger en eventuel manglende iagttagelse af identifikationskravet i henhold til forslaget til § 32 b, stk. 1, har for afgørelsessagen, herunder hvilke retsvirkninger der er forbundet med, at en konkret it-ordning ikke opfylder betingelserne i § 32 b. Centralorganisationernes Fælles Udvalg og Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte finder, at dette bør fremgå af lovforslaget.

Danske Handicaporganisationer tilslutter sig en standardisering af området i forhold til kravet om underskrift ved afgørelser truffet af en forvaltningsmyndighed. Danske Handicaporganisationer anfører desuden, at der med fordel kan laves standarder i forhold til, hvilke løsninger der vælges, frem for, at det er op til de enkelte forvaltningsmyndigheder at vurdere, om den konkrete ordning, der anvendes, lever op til betingelserne i § 32 b, stk. 1. Danske Handicaporganisationer anfører, at en u hensigtsmæssig uens forvaltning af reglerne hermed undgås. Danske Handicaporganisationer peger i den forbindelse på, at der er 98 kommuner og 5 regioner.

Landbrug & Fødevarer finder det positivt, at regeringen har til hensigt at fremsætte et lovforslag, hvorefter der stilles krav om en personlig underskrift, der kan sikre identiteten af den ansvarlige sagsbehandler i afgørelsessager. Landbrug & Fødevarer finder det vigtigt for borgernes retssik-

kerhed, at de hurtigt og nemt kan identificere den ansvarlige sagsbehandler hos den ansvarlige myndighed. Landbrug & Fødevarer finder det ligeledes positivt, at det klart fremgår af bemærkningerne, hvorledes retsstillingen er, såfremt der anvendes autosignaturer mv. i afgørelsessager.

Landbrug & Fødevarer bemærker, at det ikke i lovforslagets bemærkninger er anført, hvad konsekvenserne af en manglende personlig underskrift er, og opfordrer til, at bemærkningerne forsynes med et afsnit herom. Landbrug & Fødevarer er af den overbevisning, at fraværet af en personlig underskrift bør medføre afgørelsens ugyldighed, idet Landbrug & Fødevarer på baggrund af Østre Landsrets dom trykt i UfR 2001, s. 252 ff., betragter kravet om personlig underskrift som en garantiforskrift.

Landsforeningen Ældre Sagen bemærker, at der er nogle væsentlige hensyn, der ligger bag det i dag ulovbestemte underskriftskrav, hvorfor det er fornuftigt, at det fremgår direkte af lovteksten, at det ved dokumenter vedrørende afgørelser skal kunne identificeres entydigt, hvem der er afsender af dokumentet, og at dokumentet skal være udformet på sådan en måde, at det fremgår, at dokumentet er endeligt. Landsforeningen Ældre Sagen bemærker desuden, at det ikke fremgår af loven, hvad retsvirkningen er af, at det ikke tydeligt fremgår, hvem der er afsender, og at dokumentet er endeligt.

Retspolitisk Forening er enig i sigtet med lovforslaget, nemlig at skabe størst mulig sikkerhed for ægtheden af de offentlige myndigheders kommunikation med borgerne i afgørelsessager og peger på, at noget sådant også vil medvirke til at øge retssikkerheden for borgerne. Retspolitisk forening bemærker, at afsendelse til borgere m.fl. ved e-mail i sig selv entydigt vil identificere den ansvarlige afsendende myndighed. Er der i en e-mail vedhæftet et dokument, da viser e-mail-forsendelsen også helt entydigt, hvilket dokument der på den måde er tilgået borgeren fra myndigheden.

Som anført i lovforslagets almindelige bemærkninger, pkt. 2.2.3, gives forvaltningsmyndigheder med lovforslaget mulighed for at anvende andre ordninger end den personlige underskrift i forbindelse med udsendelse af dokumenter til borgere, virksomheder mv. i afgørelsessager, så længe disse ordninger er betryggende. Dette vil bl.a. kunne ske ved brug af it-løsninger, hvor udsendelse af dokumenter sker under anvendelse af digital signatur, autosignatur eller andre former for signaturer (der ikke har karakter af personlig underskrift i lovens forstand), og hvor der samtidig er

opstillet de fornødne foranstaltninger, der er egnet til at sikre, at misbrug og andre uretmæssigheder imødegås. Der sigtes herved til organisatoriske og/eller systemtekniske foranstaltninger.

Om en it-løsning til udsendelse af dokumenter i afgørelsessager må anses for at leve op til betingelserne i § 32 b, stk. 1, vil ifølge lovforslagets bemærkninger bero på en samlet vurdering af den pågældende løsning, hvori bl.a. vil indgå indholdet og udformningen af de dokumenter, som udsendes ved brug af det pågældende it-system, samt den måde og det format, som anvendes i forbindelse med udsendelsen af dokumenterne.

Justitsministeriet har fundet det mest hensigtsmæssigt ikke nærmere at fastlægge, hvilke konkrete it-løsninger der anses for at lave op til kravene i § 32 b, stk. 1, men derimod at lade det være op til den enkelte forvaltningsmyndighed – på baggrund af ovenstående kriterier – at vurdere, om den konkrete ordning, der anvendes eller påtænkes anvendt, lever op til betingelserne i den foreslåede nye bestemmelse i § 32 b, stk. 1. Det skal i den forbindelse nævnes, at det følger af lovforslagets § 32 b, stk. 4, at vedkommende minister efter forhandling med finansministeren og justitsministeren kan fastsætte nærmere regler om, hvornår betingelserne i § 32 b, stk. 1, skal anses for opfyldt. Se i øvrigt nærmere herom nedenfor under pkt. 2.5.

I relation til Retspolitisk Forenings bemærkning om, at afsendelse af dokumenter til borgere mv. via e-mail i sig selv entydigt identificerer den ansvarlige afsendende myndighed, bemærkes, at udtrykket ”den, som er afsender af dokumentet,” i § 32 b, stk. 1, dækker over den person, som har truffet den pågældende afgørelse, eller som har truffet beslutning om at iværksætte partshøring mv., hvilket i praksis vil være sagsbehandleren eller dennes overordnede. Entydig identifikation af den myndighed, som er afsender af dokumentet, vil ikke være tilstrækkeligt til at leve op til kravene i § 32 b, stk. 1. Der henvises i øvrigt nærmere til lovforslagets bemærkninger til den foreslåede nye bestemmelse i § 32 b, stk. 1.

Endelig skal det bemærkes, at der med lovforslaget er taget stilling til spørgsmålet om, hvorvidt manglende iagttagelse af reglen i § 32 b, stk. 1, vil medføre ugyldighed. Det fremgår således af lovforslagets bemærkninger til den foreslåede nye bestemmelse i § 32 b, stk. 1, at manglende iagttagelse af reglen i § 32 b, stk. 1, i almindelighed ikke vil medføre, at den pågældende forvaltningsakt bliver ugyldig.

2.3. Vedrørende undtagelsen for automatisk sagsbehandling (§ 32 b, stk. 2)

Danske Handicaporganisationer finder, at det er bekymrende, at der ikke skal være en eller anden form for underskrift eller som minimum identifikation af afsender ved afsendelse af dokumenter, hvor der anvendes automatisk sagsbehandling. Danske Handicaporganisationer henviser herved til den udbredelse af automatisk sagsbehandling i samfundet, som må forventes i fremtiden, herunder som følge af kommunernes udbredelse af obligatorisk digital selvbetjening.

Danske Handicaporganisationer mener generelt, at det er positivt at lade kommunikationen mellem det offentlige og borgere blive digital, og peger i den forbindelse på, at en stor gruppe af personer med handicap får større mulighed for selv at kommunikere, når dette kan foregå digitalt. Dette forudsætter dog, at den digitale kommunikation også kan benyttes af dem, som bruger kompenserende hjælpemidler ved digital kommunikation. Danske Handicaporganisationer peger således på, at det for borgere, som har svært ved at forstå det skrevne sprog, læse, forstå tal, opfatte hurtigt, overskue og forstå informationer m.m., er nødvendigt med hjælp og støtte for at kunne kommunikere med det omgivende samfund, og at det således er vigtigt, at der tilbydes andre kommunikationsformer end digitale. For borgere med behov for hjælp og støtte til digital kommunikation, herunder i forbindelse med automatisk sagsbehandling, kan det således være ekstra vigtigt, at det er muligt at identificere afsender i forbindelse med eventuelle afklarende spørgsmål.

Danske Handicaporganisationer mener generelt, at det er vigtigt for borgernes retssikkerhed, at en afsender på en afgørelse kan identificeres, særligt når automatisk sagsbehandling kommer til at omfatte flere og flere områder – også afgørelser, hvor der på en eller anden måde er et element af skøn.

Landbrug & Fødevarer mener, at også afgørelser, der træffes gennem automatisk sagsbehandling, bør forsynes med en personlig underskrift. Landbrug & Fødevarer mener ikke, at hensynet til myndighedernes resourcesituation kan begrunde fraværet af en personlig underskrift, da dette vil svække borgernes retssikkerhed, og henviser til udtalelsen, som er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning, 2008, s. 79 ff. (side 87 og 90). Landbrug & Fødevarer opfordrer derfor til, at lovforslaget justeres, så

også afgørelser, der træffes gennem automatisk sagsbehandling, skal forsynes med en personlig underskrift.

Som anført i lovforslagets almindelige bemærkninger, pkt. 2.2.4, vil der i afgørelsessager med automatisk sagsbehandling – det vil sige, uden at en fysisk person er sagsbehandler – i forhold til de dokumenter, der udarbejdes, ikke være nogen fysisk sagsbehandlers personlige underskrift at forsyne de pågældende breve med. Det er derfor Justitsministeriets opfattelse, at dokumenter, som har været undergivet automatisk sagsbehandling, ikke bør være omfattet af den foreslåede nye regel i forvaltningslovens § 32 b.

2.4. Vedrørende afgrænsningen af omfattede dokumenter (§ 32 b, stk. 3)

Danske Handicaporganisationer savner en mere nuanceret beskrivelse af, hvad der menes med ”væsentlige”, og bemærker, at der er meget få eksempler på, hvad der opfattes som meget væsentlige dokumenter og mindre væsentlige, og at spændet mellem dem er meget stort, hvorfor der vil være en række mellemliggende dokumenter, som der også bør vejledes om i forhold til ensretning af praksis.

Landbrug & Fødevarer mener, at også kvitteringsbreve, rykkerbreve og lignende bør forsynes med en personlig underskrift. Landbrug & Fødevarer henviser i den forbindelse til, at det med de elektroniske sagsbehandlingsværktøjer, der er til rådighed i dag, herunder autosignaturer, vil være enkelt og hurtigt at påføre et rykkerbrev eller lignende en personlig underskrift i lovforslagets forstand. Ifølge Landbrug & Fødevarer gælder de seks hensyn, der begrundet kravet om en personlig underskrift, stadig, selvom der ikke er tale om en afgørelse.

Landbrug & Fødevarer mener ikke, at hensynet til myndighedernes resourcesituation kan begrunde fraværet af en personlig underskrift, da dette vil svække borgernes retssikkerhed.

Landsforeningen Ældre Sagen anerkender behovet for at have en undtagelsesbestemmelse om f.eks. udsendelse af kvitteringsskrivelser, men anfører, at det kan være mere problematisk at undtage ”andre sagsbehandlingsskridt, der ikke er væsentlige”, idet der heri er indbygget et skøn. Landsforeningen Ældre Sagen stiller på den baggrund spørgsmål om, hvilken retsvirkning det har, hvis en borger mener, at et dokument er af væsentlig karakter, og identifikationskravet ikke er opfyldt, fordi sagsbehand-

leren har skønnet, at dokumentet ikke var et sagsbehandlingsskridt af væsentlig karakter.

Det følger af lovforslagets § 32 b, stk. 3, at bestemmelsen i stk. 1 ikke gælder for dokumenter, hvorved der kvitteres, rykkes eller foretages andre sagsbehandlingsskridt, der ikke er væsentlige.

Spørgsmålet om, hvad der taler for henholdsvis imod denne regel, er omtalt i lovforslagets almindelige bemærkninger, pkt. 2.2.5.

Som det fremgår anførte sted, kan det på den ene side anføres, at de retssikkerhedsmæssige, bevismæssige og ordensmæssige hensyn, der ligger bag den foreslåede nye bestemmelse i § 32 b, stk. 1, principielt gør sig gældende for alle dokumenter, der udgår fra en forvaltningsmyndighed til borgere, virksomheder mv. i en afgørelsessag.

Heroverfor står, at de nævnte hensyn bag reglen i § 32 b, stk. 1, i almindelighed gør sig gældende med mindre styrke for dokumenter, hvorved der kvitteres, rykkes eller foretages andre sagsbehandlingsskridt, der ikke kan anses for at være væsentlige. Hertil kommer, at hensynet til en effektiv og hensigtsmæssig udnyttelse af det offentliges ressourcer tilsiger, at de krav, der følger af § 32 b, stk. 1, ikke udstrækkes længere end nødvendigt. Der vurderes således at ville kunne opnås en effektivisering af det offentliges sagsbehandling, hvis reglen i § 32 b, stk. 1, ikke gælder for alle dokumenter, der udgår fra en forvaltningsmyndighed til borgere, virksomheder mv. i en afgørelsessag.

På denne baggrund har Justitsministeriet fundet det forsvarligt at afgrænse den foreslåede regel i § 32 b, stk. 1, til de dokumenter, hvor de førnævnte hensyn navnlig gør sig gældende. Det gælder det dokument, hvori selve afgørelsen meddeles, samt partshøringsbreve og andre væsentlige sagsbehandlingsskridt som f.eks. beslutning om kompetence- og habilitets spørgsmål. Omvendt bør reglen i § 32 b, stk. 1, efter Justitsministeriets opfattelse – af de ovenfor anførte grunde – ikke gælde for dokumenter, hvorved der kvitteres, rykkes eller foretages andre sagsbehandlingsskridt, der ikke er væsentlige i forhold til den afgørelse, der skal træffes, jf. den foreslåede bestemmelse i forvaltningslovens § 32 b, stk. 3.

Hvad angår spørgsmålet om, hvilke sagsbehandlingsskridt der anses for væsentlige i bestemmelsens forstand, kan der henvises til lovforslagets bemærkninger til den foreslåede nye bestemmelse i § 32 b, stk. 3, hvoraf bl.a.

fremgår, at andre eksempler på sagsbehandlingsskridt, som ikke kan anses for at være væsentlige i bestemmelsens forstand (end dokumenter, hvorved der kvitteres eller rykkes), er en forvaltningsmyndigheds dokumenter til parten vedrørende sagens status og dokumenter til parten med praktiske informationer, herunder fremsendelse af blanketter eller fortrykte pjecer mv.

2.5. Vedrørende bemyndigelsesbestemmelsen (§ 32 b, stk. 4)

Landsforeningen Ældre Sagen bemærker, at det fremgår af bemærkningerne til § 32 b, stk. 4, at bemyndigelsen alene kan anvendes, hvis den pågældende ordning må anses for at være betryggende i forhold til de hensyn, der gør sig gældende på området. Landsforeningen Ældre Sagen finder, at dette bør fremgå direkte af lovteksten, idet det herved fremgår tydeligere, at de retssikkerhedsmæssige, bevismæssige og ordensmæssige hensyn, der ligger bag underskriftskravet, skal tilgodeses.

Justitsministeriet har fundet det hensigtsmæssigt at foretage en nærmere afgrænsning af bemyndigelsesbestemmelsens anvendelsesområde i lovforslagets bemærkninger. Det fremgår således af lovforslagets almindelige bemærkninger, pkt. 2.2.6, at bemyndigelsesbestemmelsen tager sigte på sidste del af stk. 1 og således vil kunne anvendes til med bindende virkning at fastsætte, at bestemte ordninger skal anses for at opfylde betingelserne om, at dokumentet skal "være udformet på en måde, der i øvrigt sikrer en entydig identifikation af den, som er afsender af dokumentet, og at dokumentet er endeligt". Bemyndigelsen vil ikke kunne anvendes til at fravige disse betingelser. Det forudsættes således, at bemyndigelsen alene kan anvendes, hvis den pågældende ordning må anses for at være betryggende i forhold til de hensyn, der gør sig gældende på området. Justitsministeriet finder ud fra lovtekniske hensyn, at dette er den mest hensigtsmæssige måde at udforme bemyndigelsesbestemmelsen på.

3. Lovforslaget

Ud over, at det lovudkast, som blev sendt i høring den 22. august 2013, ikke indeholdt den del, som omhandler adgang til aktindsigt i PETs sager om administrative forhold, adskiller det fremsatte lovforslag sig fra det udkast, der har været sendt i høring, ved, at det i bemærkningerne til den foreslåede nye bestemmelse i forvaltningslovens § 32 b, stk. 1, er blevet uddybet, hvornår der vil være tale om en afgørelsessag, at det i bemærkningerne til den foreslåede § 32 b, stk. 1, er blevet præciseret, at kravet om, at der skal

sikres en ”entydig identifikation” af den, som er afsender af dokumentet, gælder i forhold til modtageren af dokumentet, og at der i bemærkningerne til lovforslagets § 2, nr. 1, og § 3 er indsat en nærmere beskrivelse af baggrunden for de foreslåede konsekvensændringer af lov om Politiets Efterretningstjeneste (PET) og lov om Forsvarets Efterretningstjeneste (FE).

Herudover er der foretaget enkelte redaktionelle ændringer i lovforslaget og bemærkningerne.