



JUSTITS MINISTERIET

Lovafdelingen

Dato: 21. december 2018
Kontor: Forvaltningsretskontoret
Sagsbeh: William Lindsay-Poulsen
Sagsnr.: 2018-7610-0006
Dok.: 959712

Forslag

til

Lov om ændring af forvaltningsloven

(Klare juridiske rammer for effektiv digital forvaltning)

§ 1

I forvaltningsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014, som ændret ved § 2 i lov nr. 503 af 23. maj 2018, foretages følgende ændringer:

1. I § 19 indsættes efter *stk. 3*:

»*Stk. 4.* En myndighed kan, medmindre retssikkerhedsmæssige hensyn taler imod, ud fra en konkret vurdering beslutte, at et udkast til afgørelse (agterskrivelse), som myndigheden skriftligt har varslet over for den, der er part i en sag, efter udløbet af en rimelig frist anses for endelig uden yderligere meddelelse til parten, når parten efter at være opfordret hertil i det skriftlige varsel ikke er fremkommet med bemærkninger til udkastet.

Stk. 5. Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om, at på nærmere angivne sagsområder anses et udkast til afgørelse (agterskrivelse), som myndigheden skriftligt har varslet over for den, der er part i en sag, efter udløbet af en rimelig frist for endelig uden

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

T +45 7226 8400
F +45 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

yderligere meddelelse til parten, når parten efter at være opfordret hertil i det skriftlige varsel ikke er fremkommet med bemærkninger til udkastet.«

2. I § 32 a indsættes som *stk. 2-4*:

»*Stk. 2.* Vedkommende minister kan fastsætte regler om, at henvendelser, meddelelser mv. til den offentlige forvaltning på nærmere angivne sagsområder skal ske ved anvendelse af en digital løsning, som den pågældende myndighed stiller til rådighed (digital selvbetjening), og at henvendelser, meddelelser mv., der ikke indgives ved digital selvbetjening, afvises af den pågældende myndighed.

Stk. 3. En digital henvendelse, meddelelse mv., der er afsendt ved anvendelse af en digital løsning omfattet af regler udstedt i medfør af *stk. 2*, anses for at være kommet frem, når den er tilgængelig for myndigheden.

Stk. 4. Ved fastsættelse af regler efter *stk. 2*, kan der fastsættes regler om klageadgang, der afviger fra den klagestruktur, der i øvrigt gælder på det enkelte område.«

§ 2

Loven træder i kraft den 1. juli 2019.

§ 3

Loven gælder ikke for sager om færøske eller grønlandske anliggender, men kan ved kongelig anordning sættes i kraft for sådanne sager med de afvigelser, som de særlige færøske og grønlandske forhold tilsiger. Dette gælder dog kun for sager, der er eller har været under behandling af rigsmyndigheder.

Almindelige bemærkninger

Indholdsfortegnelse

- 1. Indledning*
- 2. Lovforslagets hovedpunkter*
 - 2.1. Agterskrivelsesmodel*
 - 2.1.1. Gældende ret*
 - 2.1.1.1. Partshøring mv.*
 - 2.1.1.2. Meddelelse af afgørelser*
 - 2.1.2. Justitsministeriets overvejelser*
 - 2.1.3. Den foreslåede ordning*
 - 2.1.3.1. Generelle bemærkninger*
 - 2.1.3.2. Præcisering af muligheden for at anvende ad hoc agterskrivelser*
 - 2.1.3.3. Forskrifter om brug af agterskrivelser inden for visse områder*
 - 2.2. Obligatorisk digital kommunikation med det offentlige*
 - 2.2.1. Gældende ret*
 - 2.2.1.1. Regler om digital kommunikation med det offentlige*
 - 2.2.1.2. Forholdet til de grundlæggende forvaltningsretlige principper*
 - 2.2.2. Justitsministeriets overvejelser*
 - 2.2.3. Den foreslåede ordning*
- 3. Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige*
- 4. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet mv.*
- 5. Administrative konsekvenser for borgerne*
- 6. Miljømæssige konsekvenser*
- 7. Forholdet til EU-retten*
- 8. Hørte myndigheder og organisationer*
- 9. Sammenfattende skema*

1. Indledning

Regeringen, KL og Danske Regioner har med udspillet »Et stærkere og mere trygt digitalt samfund. Den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2016-2020« udstukket kursen for den fællesoffentlige digitalisering og dennes samspil med erhvervslivet. En del af dette udspil er at forbedre brugen af data og nedbringe sagsbehandlingstiden i den offentlige sektor.

Som det fremgår af udspillet initiativ 2.1 »Klare juridiske rammer for effektiv digital forvaltning i den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2016-2020«, skal love og regler tilpasses den digitale tidsalder. For at håndtere tværgående juridiske udfordringer ved øget digital forvaltning og brug af data er der derfor nedsat et stående embedsmandsudvalg i regi af Digitaliseringsstyrelsen (formand) med deltagelse af repræsentanter for Justitsministeriet, Skatteministeriet, Erhvervsministeriet, Beskæftigelsesministeriet, Børne- og Socialministeriet, Undervisningsministeriet, Miljø- og Fødevarerministeriet, KL, Danske Regioner og Udbetaling Danmark. Dette udvalg har haft til opgave at indsamle, screene og prioritere tværgående juridiske udfordringer ved digitalisering og sikre fremdrift på løsningen af de prioriterede udfordringer samt anbefale konkrete løsningsmodeller.

Udvalget har som et tværgående emne foreslået at forbedre rammerne for brugen af såkaldte agterskrivelser. Agterskrivelser indebærer, at offentlige myndigheder i én og samme postgang kan partshøre borgerne og meddele afgørelser, hvis borgerne ikke har bemærkninger hertil. Der er således tale om at forenkle sagsbehandlingen samtidig med, at de grundlæggende krav til borgernes retssikkerhed tilgodeses.

Et andet tværgående juridisk emne, som udvalget har peget på, er, at der er behov for en central hjemmel, der gør det muligt at indføre obligatorisk digital kommunikation med det offentlige. Ud over at smidiggøre sagsgangene for borgere, virksomheder og det offentlige vil det bidrage til indførelsen af ensartede og genkendelige regler på tværs af den offentlige sektor. Samtidig skal det sikres, at de, som ikke har mulighed for at anvende digital kommunikation, vil kunne undtages herfra.

Dette lovforslag sigter imod at indfri begge disse behov ved at indføre hjemmel i forvaltningsloven til, at der under visse betingelser kan anvendes agterskrivelser samt fastsættes regler om obligatorisk digital kommunikation med det offentlige. Formålet hermed er at tilvejebringe en smidig, effektiv og tidssvarende regulering af borgernes interaktion med det offentlige.

Samtidig er det vigtigt at slå fast, at regeringen ikke kan støtte forringelser af borgernes og virksomhedernes retssikkerhed. Det er der derfor heller ikke tale om med dette lovforslag. Lovforslaget indebærer alene, at den administrative sagsbehandling bliver gjort mere smidig.

Der er således for det første ikke tale om at afskaffe offentlige myndigheds pligt til at partshøre borgere og virksomheder med dette lovforslag. Borgere og virksomheder skal partshøres i samme omfang som hidtil, inden der træffes afgørelse. Der er derimod alene tale om at fremrykke afgørelsers virkningstidspunkt.

For det andet indebærer lovforslaget, at de, der af forskellige årsager ikke kan kommunikere digitalt, vil blive fritaget for en pligt hertil. De vil derfor også fremover kunne kommunikere med det offentlige Danmark på samme måde som hidtil.

Lovforslaget indebærer derfor effektiviseringer af den offentlige sektor, alt imens det samtidigt tilgodeser grundlæggende hensyn til retssikkerheden.

2. Lovforslagets hovedpunkter

2.1. Agterskrivelsesmodel

2.1.1. Gældende ret

2.1.1.1. Partshøring mv.

Forvaltningslovens § 19 regulerer partshøring på en forvaltningsmyndigheds eget initiativ i sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse over for en part. Bestemmelsen finder tilsvarende anvendelse på organer, som er omfattet af forvaltningsloven i medfør af dennes § 1, stk. 2 eller 3.

Det følger af forvaltningslovens § 19, stk. 1, at hvis en part ikke kan 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.

Reglerne om partshøring har sammenhæng med officialprincippet, fordi partshøringspligten skal medvirke til at sikre, at sagen er tilstrækkeligt oplyst, inden myndighederne træffer afgørelse. Partshøringsreglerne sikrer, at parten får lejlighed til at korrigere eventuelle forkerte oplysninger, påpege unøjagtigheder og misforståelser i sagsoplysningsgrundlaget og supplere oplysningerne om sagens faktiske omstændigheder, inden myndigheden træffer afgørelse. Det må anses for vigtigt for tilliden til den offentlige forvaltning, at parten får lejlighed til at kontrollere myndighedens beslutningsgrundlag, inden den træffer afgørelse. Der henvises til Folketingets Ombudsmands sag nr. 2009 20-4.

Forvaltningslovens § 19, stk. 1, indeholder ingen formkrav til fremgangsmåden ved høringen. En partshøring kan således i princippet gennemføres både skriftligt og mundtligt. Det afgørende er, at høringsformen respekterer formålet med partshøringspligten – dvs., at parten får mulighed for at kommentere, korrigere og supplere sagens faktuelle grundlag og eksterne faglige vurderinger.

Forvaltningsloven indeholder endvidere ingen regler om, på hvilket konkret tidspunkt en partshøring skal iværksættes. Afgørende er alene, at parten har lejlighed til at udtale sig, inden der reelt træffes afgørelse. I den forbindelse skal det bl.a. klart fremgå af myndighedens henvendelse, at der er tale om en partshøring, og at parten har mulighed for at afgive bemærkninger hertil. Myndigheden skal afvente høringssvaret (eller udløbet af høringsfristen), inden der træffes afgørelse, og skal forholde sig til de oplysninger og indsigelser, som parten måtte komme med. Myndigheden må derfor ikke formulere partshøringen på en sådan måde, at parten får det indtryk, at sagen allerede er afgjort, jf. herved UfR 1998, side 894 H. Der kan f.eks. henvises til Folketingets Ombudsmands sag nr. 2015-19.

Pligten til at partshøre udgør en såkaldt garantiforskrift. Det betyder, at overholdelse af pligten til at partshøre bl.a. har til formål at sikre, at der træffes en korrekt afgørelse. En afgørelse, som er truffet i strid med partshøringsreglerne, må derfor i almindelighed må betragtes som ugyldig, medmindre myndigheden i den konkrete sag godtgør, at afgørelsen ikke ville have fået et andet indhold, såfremt parten var blevet hørt, jf. f.eks. UfR 2011, side 2343 H.

Efter forvaltningslovens § 19, stk. 2, kan partshøring af borgeren undlades i en række nærmere opregnede situationer. Det gælder f.eks., hvor der ved lov er fastsat særlige bestemmelser, der sikrer parten adgang til at gøre sig bekendt med grundlaget for den påtænkte afgørelse og til at afgive en udtalelse til sagen, inden afgørelsen træffes, jf. lovens § 19, stk. 2, nr. 6.

Partshøring kan også undlades, hvor det bl.a. efter oplysningernes eller vurderingernes karakter og sagens beskaffenhed må anses for ubetænkeligt at træffe afgørelse i sagen på det foreliggende grundlag, jf. lovens § 19, stk. 2, nr. 1. Der sigtes herved især til oplysninger, der som følge af, at de hidrører fra vedkommende offentlige myndighed, har et autentisk præg, jf. Folketingstidende 1985-86, Tillæg A, sp. 153. Det følger af praksis fra Folketingets Ombudsmand, at bestemmelsen har et begrænset anvendelsesområde, jf. f.eks. Folketingets Ombudsmands sag nr. 2009 20-4.

Endvidere kan partshøring undlades, hvis den påtænkte afgørelse vil berøre en videre, ubestemt kreds af personer, virksomheder mv., eller hvis forelægningen af oplysningerne eller vurderingerne for parten i øvrigt vil være forbundet med væsentlige vanskeligheder, jf. forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 5. I den forbindelse fremgår det af forvaltningslovens § 19, stk. 3, at vedkommende minister efter forhandling med justitsministeren kan fastsætte regler om, at nærmere angivne sagsområder, hvor bestemmelserne i stk. 2, nr. 1 eller 5, i almindelighed vil finde anvendelse, ikke skal være omfattet af bestemmelsen i stk. 1. Bestemmelsen har bl.a. praktisk betydning på områder, hvor sagsbehandlingen helt eller delvis foregår ved elektronisk databehandling, jf. Folketingstidende 1985-86, Tillæg A, sp. 156f.

Efter forvaltningslovens § 20, stk. 1, er der også mulighed for at undlade partshøring, inden afgørelse træffes, når der er adgang til at genoptage sagen på partens anmodning, og sagens karakter og hensynet til parten selv taler herfor. I modsætning til lovens § 19, stk. 2, nr. 1, indeholder bestemmelsen i § 20, stk. 1, ikke nogen begrænsning med hensyn til karakteren af de oplysninger, der kan begrunde undladelse af partshøring. Reglens typiske anvendelsesområde er sager, hvori parten har ansøgt myndigheden om en begunstigelse, typisk en økonomisk ydelse. I sådanne tilfælde vil parten i almindelighed være interesseret i, at der på det foreliggende – men måske ikke helt fyldestgørende – faktiske grundlag træffes en afgørelse, der indebærer, at han hurtigt modtager i hvert fald en del af den ydelse, han har krav på, med mulighed for efterbetaling af den resterende ydelse, fremfor at måtte afvente partshøringens gennemførelse for overhovedet at opnå nogen

ydelse, jf. Folketingstidende 1985-86, Tillæg A, sp. 158, samt Justitsministeriets vejledning nr. 11740 af 4. december 1986 om forvaltningsloven, punkt 119. Besluttet det at undlade partshøring, skal afgørelsen ledsages af de oplysninger, som parten ellers skulle være gjort bekendt med efter forvaltningslovens § 19, jf. lovens § 20, stk. 2.

Af forvaltningslovens § 21, stk. 1, følger det endvidere, at den, der er part i en sag, på ethvert tidspunkt af sagens behandling kan forlange, at sagens afgørelse udsættes, indtil parten har afgivet en udtalelse til sagen. Myndigheden kan fastsætte en frist for afgivelsen af udtalelsen. Parten har dog ikke ret til at afgive udtalelse, såfremt udsættelse vil medføre overskridelse af en lovbestemt frist for sagens afgørelse, jf. forvaltningslovens § 21, stk. 2, nr. 1. Tilsvarende gælder, hvis 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, jf. forvaltningslovens § 21, stk. 2, nr. 2. En part har heller ikke ret til at afgive udtalelse efter forvaltningslovens § 21, stk. 1, hvis der ved lov er fastsat særlige bestemmelser, der sikrer parten adgang til at afgive en sådan, inden afgørelse træffes, jf. forvaltningslovens § 21, stk. 2.

2.1.1.2. Meddelelse af afgørelser

Forvaltningsloven indeholder ikke regler om, hvorledes afgørelser skal meddeles over for parter, og fra hvilket tidspunkt de får retskraft. Hvor der ikke i særlovgivningen er bestemt andet, følger det af almindelige forvaltningsretlige principper, at der ikke gælder bestemte formelle krav til en afgørelses meddelelse, og at en afgørelse derfor i princippet kan meddeles både skriftligt og mundtligt. Det kan dog følge af henholdsvis god sagsbehandlings- og forvaltningsskik, at afgørelsen bør meddeles skriftligt, ligesom en pligt til skriftlig meddelelse også kan følge af forholdets natur – f.eks. hvor en tilladelse skal kunne fremvises (f.eks. et kørekort).

En afgørelse skal dog meddeles individuelt og direkte over for dens adressat(er) og sagens øvrige parter for at blive retlig virksom over for disse, jf. f.eks. UfR 1989, side 442/2 H. En afgørelse kan således ikke anses for at være kommet til eksistens, før dette krav er opfyldt. Kravet må anses for knyttet til informations- og indrettelseshensyn.

Det er den myndighed der har truffet afgørelse, der skal meddele den til parten. Det er således ikke tilstrækkeligt for at opnå retsvirkning, at parten

indirekte bliver bekendt med afgørelsens indhold, jf. f.eks. Folketingets Ombudsmand sag nr. 2009 20-4.

2.1.2. Justitsministeriets overvejelser

Hvis betingelserne for partshøring efter forvaltningslovens § 19, stk. 1, er opfyldt, indebærer dette, at sagen skal udsættes med henblik på indhentelse af partens bemærkninger. Som oftest betyder det, at der skal foretages en yderligere administrativ ekspedition. Det medfører endvidere, at sagens behandling forlænges. På de fleste områder vil det i almindelighed være udtryk for en nøje foretaget afvejning af hensynet til sagsbehandlingstid mv. over for hensynet til retssikkerhed for den involverede part.

Partshøringspligten kan dog i visse situationer give anledning til overvejelser. Det gælder særligt for de sagsområder, som er kendetegnede ved, at der som led i automatisk sagsbehandling udstedes en række ensartede afgørelser (masseadministration). Der kan endvidere være tale om områder, hvor sagernes udfald sjældent beror på skønsmæssige vurderinger, men hvor borgerens retsstilling er fastsat direkte ved lov eller i medfør heraf (retskravstilfælde). Men det gælder også mere generelt i sager, hvor der ud fra en konkret vurdering af hensynet til retssikkerheden ikke er belæg for at fastholde en opdelt proces med først partshøring og dernæst meddelelse af afgørelse, idet denne forskudte proces ikke skaber nogen merværdi.

I sådanne sager kan et krav om partshøring virke unødigt formalistisk og tilmed give anledning til undren fra de partshørtes side. Det gælder særligt, hvis partshøringen angår forhold, som parten normalt allerede åbenbart vil være bekendt med, f.eks. registerdata om partens egne forhold. Partshøringen vil i disse tilfælde kun sjældent tilføre nye oplysninger og derfor i de fleste tilfælde alene indebære en forlængelse af sagsbehandlingstiden. Udfaldet af drøftelserne blandt deltagerne i det stående udvalg viser, at det er kendetegnende for denne type sag, at de partshørte ikke svarer på partshøringen. Høringen er således i stor udstrækning uden reel effekt på afgørelsen og resulterer oftest alene i en ineffektiv ekstra sagsgang.

Som led i overvejelserne om effektivisering af forvaltningen har Justitsministeriet set på muligheden for at afskaffe overflødige sagsgange, der alene forlænger sagsbehandlingstiden uden egentlig merværdi. Ved denne undersøgelse er det indgået, at forvaltningslovens § 20, der giver mulighed for at undlade en forudgående partshøring, er af begrænset rækkevidde, jf. punkt 2.2.1.

Justitsministeriet har særligt set på muligheden for, at partshøring og meddelelse af en afgørelse sker ved én samlet skrivelse for det tilfælde, at parten ikke har bemærkninger hertil (agterskrivelsesmodel). Justitsministeriet lægger herved afgørende vægt på, at der *ikke* er tale om en afskæring af parts-høringspligten, men om, at en afgørelse kan meddeles samtidig med parts-høringen, hvor parten ikke har nogen bemærkninger.

På en række områder findes der særlig lovhjemmel til at anvende agterskrivelser. Sådanne særregler kan på den ene side tale for, at der ikke i almindelighed er hjemmel til at foretage en partshøring efter lovens § 19, stk. 1, ved agterskrivelse, jf. herved forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 6. På den anden side kan sådanne særregler være udtryk for en videregående høringspligt end efter de almindelige regler i forvaltningsloven, jf. Folketingstidende 2004-05 (1. saml.), Tillæg A, s. 3568 (om §§ 19 og 20 i skatteforvaltningsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 678 af 31. maj 2018). En partshøring ved agterskrivelse synes derfor ikke at være uforenelig med forvaltningslovens § 19, stk. 1, blot formålet med partshøringspligten respekteres, jf. Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave, 2002, side 521f., Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer, 1. udgave 2013, side 564f., Niels Fenger m.fl., Forvaltningsret, 1. udgave, 2018, side 596, og til-lige UfR 2007, side 651 V.

I mangel af klar lovhjemmel kan det give anledning til tvivl hos myndighe-derne, om et udkast til afgørelse, som en part høres over ved agterskrivelse, ved udløbet af høringsfristen tillige automatisk kan træde i kraft uden yderligere meddelelse til parten. De retlige krav til en afgørelse, herunder til den-nes meddelelse over for adressaten, efterlader efter Justitsministeriets opfat-telse rum for, at en afgørelse – i hvert fald i visse tilfælde – kan meddeles i form af en agterskrivelse. I mange tilfælde vil en agterskrivelse således kunne antages at imødekomme informations- og indrettelseshensyn i til-strækkelig grad. Endvidere må det have for øje, at der med den teknologi-ske udvikling inden for de sidste årtier er et udviklingspotentiale for en un-derstøttelse af borgernes samvirke med det offentlige, herunder væsentlige administrative lettelser og kortere sagsbehandlingstider.

Ved undersøgelsen af behovet for ny lovregulering har Justitsministeriet særligt overvejet, om der *inden for nærmere bestemte områder* kan gives mulighed for vedkommende minister til at fastsætte regler om, at partshø-ring kan baseres på en model med agterskrivelser. En model med agterskri-

velser på nærmere bestemte områder rejser ikke i sig selv retssikkerhedsmæssige betænkeligheder, da der vil være tale om konkret afgrænsede områder, og da borgerne som hidtil vil blive hørt, inden afgørelse træffes. Det er alene tidspunktet for afgørelsens meddelelse, der fremrykkes. Det er i den forbindelse indgået i overvejelserne, at sådanne regler bør fastsættes efter forhandling med justitsministeren, der i den forbindelse navnlig vil kunne påse, at reglerne ikke vil være retssikkerhedsmæssigt betænkelige.

I forlængelse af overvejelserne om at give offentlige myndigheder mulighed for at partshøre og meddele en afgørelse inden for visse områder har Justitsministeriet også mere generelt overvejet, om forvaltningsloven bør præciseres derved, at det synliggøres, at offentlige myndigheder i almindelighed har adgang til at gennemføre en partshøring ved agterskrivelse under visse betingelser. Justitsministeriet har ikke tidligere udtalt sig imod, at en partshøring og en meddelelse af en afgørelse efter en konkret vurdering i princippet vil kunne gennemføres via én skrivelse.

Justitsministeriet finder derfor, at hvis der efter en konkret vurdering ikke findes at være nogen retssikkerhedsmæssige betænkeligheder forbundet med, at partshøringen og meddelelsen af afgørelsen sker i samme ombæring, er der heller ikke grundlag for ubetinget at fastholde den formelle fremgangsmåde for partshøring, som forvaltningslovens § 19, stk. 1, foreskriver.

En *ad hoc* mulighed for at fravige lovens § 19, stk. 1, som begrundes i konkrete forhold, er udtryk for en hensigtsmæssig tilgang til effektiv offentlig sagsbehandling. Efter Justitsministeriets opfattelse må en sådan tilgang dog aldrig føre til, at partens retssikkerhed viger for hensynet til at nedbringe sagsbehandlingstiden mv. eller på anden måde sættes over styr. Derfor må adgangen til at fravige udgangspunktet om partshøring efter forvaltningslovens § 19, stk. 1, undergives en række betingelser.

Justitsministeriet finder derfor *samlet set*, at der bør skabes hjemmel i forvaltningsloven til, at der inden for visse nærmere afgrænsede sagsområder kan fastsættes regler om, at agterskrivelsesformen udgør den almindelige partshøringsform. Endvidere bør forvaltningsloven af retssikkerhedsmæssige grunde præciseres således, at det klargøres, hvornår en forvaltningsmyndighed efter en konkret vurdering kan anvende agterskrivelser.

2.1.3. Den foreslåede ordning

2.1.3.1. Generelle bemærkninger

Med den foreslåede ordning præciseres det, hvornår forvaltningsmyndigheder og juridiske personer, som er omfattede af forvaltningslovens anvendelsesområde, kan partshøre over og meddele en afgørelse ved én skrivelse (såkaldt agterskrivelse). Endvidere skabes der hjemmel til, at der kan udstedes generelle forskrifter på visse nærmere områder om, at partshøring og meddelelse af afgørelser sker ved agterskrivelse.

Agterskrivelsesmodellen indebærer, at borgerne som hidtil vil have mulighed for at afgive et høringssvar, inden afgørelse træffes, ligesom agterskrivelsen meddeles borgeren personligt. Dermed respekteres hensynet til borgernes retssikkerhed. Forslaget indebærer alene, at der spares en unødigt postgang, når parten ikke har bemærkninger til det fremsendte. Derved opnår parten en hurtigere behandling af sin sag. Samtidig vil agterskrivelsesmodellen kunne danne grundlag for administrative lettelser og færre henvendelser fra det offentlige til borgerne, der kan opfattes som overflødige.

Konkret foreslås begge tiltag gennemført ved at indsætte to nye bestemmelser i forvaltningslovens § 19.

Agterskrivelsesmodellen udgør et tilbud til de offentlige myndigheder. Det betyder, at der ikke er pligt, men (i givet fald) ret for myndighederne til at partshøre og meddele afgørelser ved agterskrivelse. Ved valgfrihed kan en forvaltningsmyndighed til enhver tid gå frem efter de hidtil gældende regler.

Lovforslagets elementer om agterskrivelser ændrer ikke ved, at det fortsat vil bero på en fortolkning af lovens § 19, stk. 1, om der i en given sag opstår pligt til at høre parten. Er der ikke det, bortfalder spørgsmålet om forenklet partshøring ved agterskrivelse. Er betingelserne efter forvaltningslovens § 20 for at partshøre parten sammen med meddelelsen af afgørelsen opfyldt, vil der på tilsvarende vis heller ikke være anledning til at gå frem efter agterskrivelsesmodellen.

Endvidere bemærkes det, at lovforslaget ikke berører særlige regler i lovgivningen om brug af agterskrivelser.

Partshøring og meddelelse af afgørelser ved agterskrivelser vil kunne ske digitalt gennem lov om Digital Post fra offentlige afsendere, jf. lovbekendtgørelse nr. 801 af 13. juni 2016 som ændret ved lov nr. 503 af 23. maj 2018. Dette vil kunne bidrage til at effektivisere sagsbehandlingen.

2.1.3.2. Præcisering af muligheden for at anvende *ad hoc* agterskrivelser

Som det første af to elementer omfattet af dette lovforslags ordning om agterskrivelser foreslås det præciseret, hvornår offentlige myndigheder efter en konkret vurdering har mulighed for at partshøre og meddele en afgørelse ved en sådan skrivelse (*ad hoc* agterskrivelse).

Allerede i dag forekommer det, at offentlige myndigheder efter en konkret vurdering partshører og meddeler afgørelser ved hjælp af agterskrivelser, jf. afsnit 2.1.2. Lovforslaget har ikke til formål at rejse tvivl om denne praksis. Formålet med lovforslaget er derimod at skabe retssikkerhed ved at afklare retstilstanden på dette punkt.

Med lovforslaget konkretiseres det, hvornår en offentlig myndighed i en given sag kan beslutte, at pligten efter forvaltningslovens § 19, stk. 1, kan opfyldes ved en agterskrivelse. Afgiver parten ikke bemærkninger inden for en frist, træder agterskrivelsen da i stedet for den endelige afgørelse uden yderligere meddelelse. Afgiver parten bemærkninger, må myndigheden som hidtil træffe afgørelse under hensyntagen hertil og meddele afgørelsen individuelt og direkte til parten.

For at varetage hensynet til borgernes og virksomhedernes retssikkerhed foreslås adgangen til at anvende agterskrivelsesmodellen undergivet en række betingelser.

For det første skal en agterskrivelse efter dette lovforslag være formuleret på en sådan måde, at der ikke kan opstå tvivl om, at afgørelsen bliver endelig, hvis parten ikke inden en angiven frist fremkommer med bemærkninger.

For det andet skal det tilstrækkeligt tydeligt fremgå, at nye oplysninger i sagen kan føre til en ændret vurdering, og at myndigheden således ikke har dannet sig en endelig mening om sagens udfald.

For det tredje foreslås det, at agterskrivelsesmodellen ikke kan anvendes på mundtlige afgørelser.

For det fjerde præciseres det, at adgangen til at anvende *ad hoc* agterskrivelser beror på en konkret vurdering. Det indebærer, at der ikke i medfør af den foreslåede forvaltningslovs § 19, stk. 4, på forhånd vil kunne fastsættes bindende forskrifter herom. Sådanne forskrifter vil i stedet skulle fastsættes i medfør af den foreslåede § 19, stk. 5. Det udelukker ikke, at sager, der har de samme egenskaber, alle kan afgøres ved agterskrivelse efter den foreslåede § 19, stk. 4, men det vil bero på en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde, om det er muligt.

For det femte foreslås det, at retssikkerhedsmæssige hensyn ikke må tale imod, at en agterskrivelse benyttes. Det er ikke et krav, at retssikkerhedsmæssige hensyn med en bestemt vægt skal tale herimod, idet selv mindre retssikkerhedsmæssige betænkeligheder bør kunne udelukke brugen af en agterskrivelse. Det vil i almindelighed bero på en samlet vurdering af alle relevante momenter.

Med udtrykket »retssikkerhedsmæssige hensyn« sigtes der ikke alene til hensynet til parten men også til hensynet til andres retssikkerhed. Endvidere vil det skulle overvejes, om anvendelse af en agterskrivelse generelt vil medvirke til at forringe tilliden til den offentlige forvaltning.

En vurdering af hensynet til partens eller øvrige personers retssikkerhed vil typisk bygge på formodninger om deres forhold, hvorfor sådanne formodninger bør bekræftes af objektive omstændigheder. Er der tale om et for parten forholdsvis bebyrdende indgreb, f.eks. en nedsættelse af en månedlig ydelse med på 500 kr., bør der derfor udvises varsomhed med at benytte agterskrivelser. Omvendt vil et for parten delvis begunstigende tiltag, såsom en meddelelse af en tilladelse under overholdelse af visse vilkår, ikke i sig selv give anledning til retssikkerhedsmæssige betænkeligheder.

En *ad hoc* agterskrivelse må anses for udelukket, hvor der er et særligt hensyn at tage til, at parten ikke kan komme i tvivl om, hvornår afgørelsen får virkning eller klagefristen udløber. Endvidere må en agterskrivelse ligeledes anses for udelukket, hvor den endelige afgørelse er bestemt til at skulle kunne fremvises for omverdenen (f.eks. et kørekort eller en autorisation).

Parten skal have en frist til at afgive bemærkninger til en agterskrivelse, som myndigheden ud fra en samlet vurdering finder rimelig. Der henvises til Justitsministeriets vejledning til forvaltningsloven, punkt 106. Det skal herved klart tilkendegives over for parten, at agterskrivelsen udgør den endelige afgørelse i sagen, hvis fristen overskrides.

Forvaltningslovens kapitel 6 og 7 indeholder regler om begrundelse af afgørelser samt om klagevejledning. Da en agterskrivelse i mangel af bemærkninger fra partens side inden for fristen »omdannes« til den endelige afgørelse, vil agterskrivelser derfor i almindelighed på forhånd skulle opfylde kravene til en skriftlig begrundelse efter forvaltningslovens § 22 og klagevejledning efter forvaltningslovens §§ 25-26.

Der henvises til de specielle bemærkninger til den foreslåede § 19, stk. 4, i lovforslagets § 1, nr. 1.

2.1.3.3. Forskrifter om brug af agterskrivelser inden for visse områder

Som det andet led i lovforslaget vedrørende agterskrivelser foreslås det, at der skabes hjemmel til, at vedkommende minister efter forhandling med justitsministeren inden for visse nærmere afgrænsede sagsområder kan fastsætte regler om, at der kan ske partshøring og meddelelse af en afgørelse ved én skrivelse.

Af retssikkerhedsmæssige årsager foreslås bemyndigelsesmodellen alene indført »på nærmere angivne sagsområder«. Det indebærer et formelt og et materielt afgrænsningskriterium. Det skal navnlig vurderes at være hensigtsmæssigt og forsvarligt at indføre agterskrivelsesmodellen på de påtænkte sagsområder. Herved begrænses adgangen til at udstede generelle regler om brug af agterskrivelsesmodellen til det nødvendige.

Som for *ad hoc* skrivelser skal en agterskrivelse meddelt i henhold til en generel forskrift være formuleret på en sådan måde, at der ikke kan opstå tvivl om, at afgørelsen bliver endelig, hvis parten ikke inden en angiven frist fremkommer med bemærkninger. Endvidere skal det tilstrækkeligt tydeligt fremgå, at nye oplysninger i sagen kan føre til en ændret vurdering, og at myndigheden således ikke har dannet sig en endelig mening om sagens udfald.

Hvis der fastsættes regler om anvendelse af agterskrivelsesmodellen på et bestemt område, vil der i modsætning til den foreslåede § 19, stk. 4, ikke være behov for en konkret vurdering.

Det foreslås, at reglerne skal fastsættes efter forhandling med justitsministeren. En sådan proces kendes fra forvaltningslovens § 2, stk. 4, § 5, § 19, stk.

3, og § 25, stk. 2. Herved sikres det, at vurderingen af, hvornår der kan fastsættes regler om partshøring og meddelelse af afgørelser ved agterskrivelser, ensrettes. Samtidig vil hensynet til borgernes retssikkerhed blive tilgodeset. Under denne forhandling vil det således navnlig tilkomme justitsministeren at påse, at det må anses for retssikkerhedsmæssigt ubetænkeligt at indføre regler om anvendelse af agterskrivelsesmodellen på det foreslåede område. Der henvises til afsnit 2.1.3.2.

Der henvises til de specielle bemærkninger til den foreslåede § 19, stk. 5, i lovforslagets § 1, nr. 1.

2.2. Obligatorisk digital kommunikation med det offentlige

2.2.1. Gældende ret

2.2.1.1. Regler om digital kommunikation med det offentlige

Efter forvaltningslovens § 32 a kan vedkommende minister 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.

Herudover findes der ingen tværgående lovbestemmelser, der regulerer formen for borgernes og virksomhedernes henvendelser til den offentlige forvaltning. Som udgangspunkt kan borgere og virksomheder derfor rette henvendelse til forvaltningen i den form, som de selv ønsker, forudsat at forvaltningen teknisk er i stand til at modtage henvendelser i denne form.

Der kan dog være tilfælde, hvor der må kræves en særlig sikkerhed for, at afsenderen af en henvendelse er den person, som vedkommende udgiver sig for. Det gælder f.eks., hvis der knytter sig særlige retsvirkninger til en henvendelse til den pågældende offentlige myndighed. I sådanne tilfælde må forvaltningen i fornødent omfang sikre sig afsenderens rette identitet f.eks. ved at anmode om, at henvendelsen underskrives.

Endvidere er der som udgangspunkt ikke hjemmel til at fastsætte bestemmelser, der udelukker andre kommunikationsformer end digital kommunikation. I mangel af hjemmel kan det således f.eks. ikke fastsættes, at borgernes henvendelse til en offentlig myndighed alene kan ske ved brug af digital kommunikation, jf. Folketingstidende 2001-02 (2. saml.), Tillæg A,

s. 2067. Der henvises endvidere til Folketingets Ombudsmands beretninger for 2002, side 268, og 2001, side 290.

På en række områder indeholder lovgivningen bestemmelser om, at henvendelser til forvaltningen på det pågældende område skal opfylde bestemte formkrav, herunder krav om obligatorisk digital kommunikation.

Således er der ved de fire såkaldte bølgelove (lov nr. 558 af 18. juni 2012, lov nr. 622 af 12. juni 2013, lov nr. 552 af 2. juni 2014, og lov nr. 742 af 1. juni 2015) gradvist og sektorvist indført et grundlag for obligatorisk digital selvbetjening for borgere indført i fire tempi. Samtidig er et koncept om obligatorisk digital selvbetjening gradvist blevet fastlagt. De enkelte elementer i konceptet om obligatorisk digital selvbetjening (information, hjælp og vejledning, særlige forhold, ekstraordinære situationer, identifikation af borgeren, samt infrastruktur og tekniske løsninger) er, sammen med spørgsmålet om, hvornår en digital meddelelse mv. er kommet frem, indgående beskrevet i de almindelige bemærkninger til lovforslag nr. L 140 af 19. februar 2015, Folketingstidende 2014-15, afsnit 4.2 og 4.3.

Det følger heraf, at hvis myndigheden i den konkrete situation, hvor borgeren henvender sig, vurderer, at der foreligger særlige forhold, der gør, at borgeren ikke må forventes at kunne anvende digital selvbetjening, skal myndigheden tilbyde en alternativ kommunikationsform. Særlige forhold kan eksempelvis være borgere med særlige handicap, såvel kognitiv som fysisk funktionsnedsættelse og demens; borgere, der mangler digitale kompetencer; visse socialt udsatte borgere; borgere med psykiske lidelser; hjemløse; borgere med sprogvanskeligheder mv. Der foreligger særlige forhold for disse borgere, hvis hjælp eller medbetjening fra den offentlige myndigheds side konkret vurderes ikke at være en egnet løsning til at muliggøre digital henvendelse, meddelelse mv.

Hvad angår myndighedernes kommunikation til borgere og virksomheder, er der med lov om Offentlig Digital Post indført pligt til, at borgere og virksomheder med CVR-nummer skal have en digital postkasse i Digital Post til brug for offentlige myndigheders fremsendelse af digital post til henholdsvis borgere og virksomheder. Virksomheder med CVR-nummer har siden 1. november 2013 skulle have en digital postkasse i Digital Post, mens borgerne har skullet have en digital postkasse siden 1. november 2014, jf. bekendtgørelse nr. 1535 af 18. december 2013.

Det følger af lovens §§ 7 og 10, at offentlige myndigheder som udgangspunkt med bindende virkning kan kommunikere med personer, der er tilsluttet lovens postløsning, herunder meddele dem afgørelser.

2.2.1.2. Forholdet til de grundlæggende forvaltningsretlige principper

En myndighed har efter forvaltningslovens § 7, stk. 1, pligt til at vejlede borgeren, hvis en ansøgning, anmodning, meddelelsesform mv. er mangelfuld, samt om, hvorledes manglerne kan afhjælpes. Kun hvis borgeren, for eksempel inden for en fastsat frist, ikke har rettet op på de mangler, den pågældende ved vejledning er gjort opmærksom på, kan henvendelsen, meddelelsen mv. afvises eller oplysningerne anses for ikke at være modtaget.

En myndigheds beslutning om at afvise at tage en sag under behandling anses i almindelighed for en afgørelse i forvaltningslovens forstand, når myndigheden i øvrigt kan træffe afgørelse i sager af den pågældende karakter, jf. f.eks. Folketingets Ombudsmands beretning for 2008, side 463, Ombudsmandens beretning i sag 2016-6, samt Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave, 2002, side 49f., Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer, 1. udgave 2013, side 110, og Niels Fenger m.fl., Forvaltningsret, 1. udgave, 2018, side 90. En sådan afgørelse om afvisning vil normalt ikke være til hinder for, at sagen senere genoptages, når en fyldestgørende henvendelse, meddelelse mv. er indsendt. Der vil herved kunne tages hensyn til årsagen til, at en frist ikke er overholdt.

Afgørelser, som en forvaltningsmyndighed træffer, kan på det statslige område som følge af den almindelig administrative rekursadgang som udgangspunkt påklages til en anden (overordnet) forvaltningsmyndighed, medmindre adgangen til at indbringe afgørelsen for en anden forvaltningsmyndighed er afskåret. Træffes afgørelsen af den øverste myndighed i myndighedshierarkiet, eller findes en overordnet myndighed ikke, kan afgørelsen som udgangspunkt ikke påklages videre til anden administrativ myndighed. Sagen vil i stedet kunne indbringes for Folketingets Ombudsmand, ligesom der vil kunne anlægges en retssag ved domstolene.

2.2.2. Justitsministeriets overvejelser

Det fremgår af reformsporet »Digital service i verdensklasse«, som Regeringen lancerede i september 2018 som en del af Sammenhængsreformen,

at borgerne kommunikerer på flere og flere områder digitalt med den offentlige sektor, og at der i dag findes der mere end 100 områder med digital selvbetjening.

Justitsministeriet ønsker, at nye regler for digital kommunikation med det offentlige, herunder digitale selvbetjeningsløsninger, skal følge ensartede og genkendelige regler. Justitsministeriet har derfor overvejet muligheden for at indføre en generel hjemmel, der gør det muligt at fastsætte regler om obligatorisk digital kommunikation ved selvbetjeningsløsninger på tværs af den offentlige sektor og derfor ikke længere sektorvis. Initiativet følger det koncept, som er indført med de fire bølgelove om digital selvbetjening. Der henvises til afsnit 2.2.1.1.

Indførelse af en generel hjemmel til at fastsætte regler om obligatorisk digital kommunikation med det offentlige, herunder digital selvbetjening, er i overensstemmelse med den fælles offentlige digitaliseringsstrategi. Denne strategi indebærer bl.a., at skriftlig kommunikation mellem borgere og det offentlige som udgangspunkt skal overgå til digital kommunikation, og at det er hensigten, at digital selvbetjening skal være den primære kommunikationskanal ved indgivelse af ansøgninger og anmeldelser mv. til offentlige myndigheder.

For at virke så effektivt som muligt, er det samtidig nødvendigt, at disse kommunikationsformer og -løsninger med offentlige myndigheder gøres obligatoriske. Et krav om obligatorisk brug af digital selvbetjening er en fravigelse af det almindelige forvaltningsretlige udgangspunkt om, at der er frihed for borgeren til at henvende sig til offentlige myndigheder på den måde, som borgeren ønsker. En sådan ordning kræver derfor klar lovhjemmel.

Mange borgere har taget digitaliseringen til sig og bruger de digitale kommunikationsformer flittigt. Det er en udvikling, der bør bifaldes. Samtidig er Justitsministeriet dog opmærksomt på, at der stadigvæk er borgere, som har det svært med de digitale løsninger. For at tilgodese hensynet til disse borgeres retssikkerhed skal de fortsat tilbydes en alternativ kommunikationsform samt støtte og hjælp, hvis de ikke har mulighed for at anvende de digitale løsninger.

2.2.3. Den foreslåede ordning

Det foreslås med lovforslagets § 1, nr. 2, at der indsættes hjemmel i forvaltningsloven til, at vedkommende minister kan fastsætte regler om, at henvendelser, meddelelser mv. til den offentlige forvaltning på nærmere angivne sagsområder skal ske ved anvendelse af en digital løsning, som den pågældende offentlige myndighed stiller til rådighed (digital selvbetjening). Samtidig foreslås det, at henvendelser, meddelelser mv., der ikke indgives ved digital selvbetjening, afvises af den pågældende offentlige myndighed.

Hensigten med de foreslåede regler er at sikre en hurtig, fleksibel og effektiv servicering af borgerne og en optimering af arbejdsgange og processer hos myndighederne. Ved at gøre kommunikationen udelukkende digital kan manuelle rutiner og papirhåndtering fjernes, så der frigives tid og ressourcer hos det offentlige. Borgerne opnår samtidig en serviceforbedring ved anvendelse af brugervenlige digitale løsninger. Det forventes, at det opleves som en mere fleksibel service, at det er muligt at anvende de digitale selvbetjeningsløsninger, når det passer borgeren bedst.

Reglerne udstedt i medfør af de foreslåede bestemmelser forudsættes at gælde både for fysiske og juridiske personer, men der vil ikke være pligt hertil. For så vidt angår de fysiske personer forudsættes det, at forvaltningsmyndighederne i overensstemmelse med reglerne i databeskyttelsesforordningen, som trådte i kraft den 25. maj 2018, vil være forpligtet til at stille en sikker digital løsning til rådighed.

Forslaget giver ikke hjemmel til at fravige grundlæggende forvaltningsretlige regler eller principper om eksempelvis notatpligt, myndighedernes vejledningspligt, pligt til at oplyse en sag tilstrækkeligt, adgang til partsrepræsentation mv.

Det bemærkes i den forbindelse, at efter forvaltningslovens § 7 skal en forvaltningsmyndighed i fornødent omfang yde vejledning og bistand til personer, der retter henvendelse om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde. Den foreslåede bemyndigelse til at fastsætte regler om obligatoriske digitale selvbetjeningsløsninger ændrer ikke ved denne pligt. En myndighed, som administrerer en obligatorisk digital selvbetjeningsordning, vil således have pligt til at informere om denne ordning, herunder f.eks. om fremgangsmåden for indgivelse af digitale ansøgninger samt eventuelt om betaling af gebyr herfor, og til som hidtil i fornødent omfang at yde vejledning og bistand til personer, der retter henvendelse til myndigheden herom. Det vil i den forbindelse påhvile myndigheden at hjælpe borgere, der ikke

har mulighed for at anvende den digitale selvbetjeningsløsning, herunder vejlede om mulighederne for fritagelse.

På den baggrund vil der samtidig med indførelsen af regler om obligatoriske digitale selvbetjeningsløsninger skulle fastsættes regler om muligheden for at opnå fritagelse herfra, når borgeren ikke må forventes at kunne anvende den digitale selvbetjeningsløsning, samt i andre ekstraordinære situationer.

Det foreslås, at en digital henvendelse, meddelelse mv., der er afsendt ved anvendelse af en digital løsning omfattet af de foreslåede regler, anses for at være kommet frem, når den er tilgængelig for den offentlige myndighed.

Endelig foreslås det, at der ved fastsættelse af regler efter stk. 2, kan fastsættes regler om klageadgang, der afviger fra den klagestruktur, der i øvrigt gælder på det enkelte område.

Der henvises til lovforslagets § 1, nr. 2, og bemærkningerne hertil.

3. Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige

Forslaget indebærer en implementering af det stående udvalgs anbefalinger og har overordnet til formål at danne grundlag for administrative lettelser og kortere sagsbehandlingstider til fordel for offentlige myndigheder.

En foranalyse vedrørende den foreslåede regulering af anvendelsen af agterskrivelser har således indikeret, at forslaget kan danne grundlag for positive økonomiske konsekvenser for det offentlige i form af en reduktion af sagsbehandlingstiden og antallet af breve til borgerne i forbindelse med partshøringer. Det bemærkes, at spørgsmålet om, i hvilket omfang et sådant besparellespotentiale vil kunne indfris, herunder navnlig i form af en reduktion af antallet af årsværk, der løser opgaver forbundet med partshøring, vil afhænge af den konkrete opgaveorganisering.

Forslaget om en central hjemmel til krav om digital kommunikation vil også kunne danne grundlag for positive økonomiske konsekvenser for det offentlige i form af øget brug af digital kommunikation. Det nærmere omfang af besparelserne, herunder i forhold til kommuner og regioner, vil skulle afdekkes nærmere.

Der kan antageligvis være visse negative administrative omstillingskonsekvenser forbundet med forslaget (tilpasning af sagsgange, herunder it-systemer, ibrugtagen af digital kommunikation med borgere på nye områder og digital implementering af de ændrede regler). Alt andet lige må endvidere forventes en stigning i antallet af genoptagelsessager mv. som følge af den del af forslaget, der angår agterskrivelsesmodellen. Forslaget forventes imidlertid samlet at kunne have visse positive driftskonsekvenser og at kunne bidrage til en forenklet offentlig administration (mere digital kommunikation og færre skrivelser).

Forslaget bidrager på visse punkter til delvis realisering af følgende principper for digitaliseringsklar lovgivning:

- princip 1 om enkle og klare regler (forslaget om central hjemmel til krav om digital kommunikation bidrager til, at reglerne om digital kommunikation er genkendelige for myndigheder og borgere, ligesom der vil kunne fastsættes generelle forskrifter om anvendelse af den foreslåede nye agterskrivelsesmodel);
- princip 2 om digital kommunikation (forslaget om central hjemmel til digital kommunikation sigter mod at realisere princippet);
- princip 3 om muliggørelsen af automatiseret sagsbehandling (begge dele af forslaget kan bidrage hertil); og
- princip 4 om bl.a. genbrug af data (den del af forslaget, der angår agterskrivelsesmodellen, vil kunne bidrage hertil, navnlig i forhold til registerdata).

Principperne om digitaliseringsklar lovgivning realiseres imidlertid ikke fuldt ud med forslaget, navnlig da visse af lovforslagets elementer vil bero på et skøn, herunder udnyttelsen af de foreslåede bemyndigelser. Dette vurderes imidlertid nødvendigt. En bemyndigelsesbestemmelse vil således altid indeholde et skøn i forhold til, hvorvidt den skal udnyttes. Endvidere vil udformningen af de bestemmelser, som der er givet bemyndigelse til, skulle ske ud fra skønsmæssige overvejelser inden for rammerne af den bemyndigelse, der er givet. Dog vil de konkrete forskrifter udstedt i medfør heraf mindske eller helt fjerne det skøn, den enkelte sagsbehandler skal foretage ved anvendelsen af reglerne.

4. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet mv.

Forslaget vil kunne have begrænsede positive erhvervsøkonomiske konsekvenser (i form af færre omkostninger forbundet med henvendelser fra det offentlige samt en nedbringelse af sagsbehandlingstiderne).

5. Administrative konsekvenser for borgerne

Forslaget vurderes at kunne danne grundlag for positive administrative konsekvenser for borgerne (færre partshøringer/henvendelser fra det offentlige, der kan opfattes som overflødige). Det vil også bidrage til at afkorte afstanden mellem borger og den offentlige forvaltning, ligesom borgeren vil kunne kommunikere med forvaltningen på det tidspunkt, der passer ham bedst.

Forslaget indeholder dog også elementer, der i enkelte tilfælde kan anses for at have negative administrative konsekvenser. Således vil de borgere, der som følge af de foreslåede § 19, stk. 4 og 5, måtte modtage forkerte afgørelser, idet de ikke er fremkommet med bemærkninger til en agterskrivelse, skulle rette henvendelse til forvaltningen med anmodning om genoptagelse. Det er på den baggrund, at det i de specielle bemærkninger til dette lovforslags § 1, nr. 1, præciseres, at bestemmelser om en særlig let adgang til genoptagelse af sagen mv. vil kunne afhjælpe dette.

Der vil ligeledes være borgere, hvis henvendelser, meddelelser mv. til en myndighed vil blive afvist, hvis denne ikke er sendt gennem en digital selvbetjeningsløsning omfattet af den foreslåede § 32 a, stk. 2. Forskrifter udstedt i medfør af den foreslåede bestemmelse skal derfor indeholde bestemmelser om fritagelse, ligesom forslaget hverken ændrer ved myndighedernes vejledningspligt efter bl.a. forvaltningslovens § 7, stk. 1, eller ved de grundlæggende principper om god forvaltningsskik.

6. Miljømæssige konsekvenser

Forslaget forventes ikke at have miljømæssige konsekvenser.

7. Forholdet til EU-retten

Lovforslaget indeholder ikke EU-retlige aspekter.

8. Hørte myndigheder og organisationer

Lovforslaget har været sendt i høring hos:

Advokatrådet, Amnesty International, Berlingske Media, Beskæftigelsesministeriet, Børne- og Socialministeriet, Civilstyrelsen, Dagbladet Information, Danmarks Radio, Dansk Folkeoplysnings Samråd, Dansk Industri (DI), Dansk Journalistforbund, Danske Advokater, Danske Medier, Danske Regioner, Datatilsynet, Den Danske Dommerforening, Digitaliseringsstyrelsen, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Domstolsstyrelsen, Erhvervsministeriet, Erhvervsstyrelsen, HK Danmark, Institut for Menneskerettigheder, Juridisk Institut – Syddansk Universitet, Juridisk Institut – Aalborg Universitet, Juridisk Institut – Aarhus Universitet, Justitia, Jyllandsposten, Kommunernes Landsforening (KL), Kristeligt Dagblad, Københavns Retshjælp, Københavns Universitet – Det Juridiske Fakultet, Landbrugsstyrelsen, Politiken, Retspolitisk Forening, Retssikkerhedsfonden, Rigsombudsmanden på Færøerne, Rigsombudsmanden på Grønland, Samtlige byretter, Statsforvaltningen Hovedstaden, Statsforvaltningen Midtjylland, Statsforvaltningen Nordjylland, Statsforvaltningen Sjælland, Statsforvaltningen Syddanmark, Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, Skatteministeriet, Sø- og Handelsretten, Udbetaling Danmark, Udviklings- og Forenklingsstyrelsen, Undervisningsministeriet, Vestre Landsret, Økonomi- og Indenrigsministeriet, Østre Landsret, Århus Retshjælp.

9. Sammenfattende skema

	Positive konsekvenser/mindreudgifter (hvis ja, angiv omfang/Hvis nej, anfør »Ingen«)	Negative konsekvenser/merudgifter (hvis ja, angiv omfang/Hvis nej, anfør »Ingen«)

Økonomiske og administrative konsekvenser for stat, kommuner og regioner	Der kan være positive økonomiske konsekvenser for det offentlige i form af en reduktion af sagsbehandlingstiden og antallet af breve til borgerne i forbindelse med partshøringer samt øget brug af digital kommunikation. Forslaget forventes samlet set at have positive driftskonsekvenser og at bidrage til en forenklet offentlig administration med mere digital kommunikation og færre skrivelser.	Det kan være visse negative administrative omstillingskonsekvenser i form af tilpasning af sagsgange, herunder it-systemer, ibrugtagen af digital kommunikation med borgere på nye områder og digital implementering af de ændrede regler. Der forventes desuden en stigning i antallet af genoptagelsessager mv. som følge af den del af forslaget, der angår agterskrivelsesmodellen.
Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet	Forslaget vil kunne have begrænsede positive erhvervsøkonomiske konsekvenser (i form af færre omkostninger forbundet med henvendelser fra det offentlige samt en nedbringelse af sagsbehandlingstiderne).	Ingen.
Administrative konsekvenser for borgerne	Forslaget har overordnet til formål at danne grundlag for administrative lettelser og kortere sagsbehandlingstider til fordel for borgere. Det vil også bidrage til at afkorte afstanden mellem borger og den offentlige forvaltning.	Forslaget indeholder elementer, der i enkelte tilfælde kan anses for at have negative administrative konsekvenser.

Miljø- mæssige konse- kvenser	Ingen konsekvenser.	Ingen konsekvenser.
Forholdet til EU-ret- ten	Lovforslaget indeholder ikke EU-retlige aspekter.	
Er i strid med de fem principper for imple- mentering af er- hvervsrettet EU-regule- ring	Ja	Nej X

Specielle bemærkninger

Til § 1

Til nr. 1

Med den foreslåede § 19, stk. 4, foreslås det, at det præciseres, at en offentlig myndighed efter en konkret vurdering kan træffe afgørelse efter en agterskrivelsesmodel, hvis retssikkerhedsmæssige hensyn ikke taler herimod.

Der er tale om en konkretisering af den adgang, offentlige myndigheder allerede har i dag efter gældende ret til at anvende *ad hoc* agterskrivelser. Den

foreslåede § 19, stk. 4, indeholder en abstrakt og teknisk beskrivelse af fremgangsmåden ved anvendelse af agterskrivelser.

Det bemærkes, at en offentlig myndigheds beslutning om at gå frem efter agterskrivelsesmodellen udgør en procesledende beslutning med henblik på sagens fremme og ikke en konkret afgørelse, der i et givent tilfælde går ud på at fastslå, hvad der er eller skal være ret.

Forslaget indebærer, at agterskrivelser alene vil kunne anvendes, hvis en række betingelser er opfyldt.

For det første skal en agterskrivelse efter dette lovforslag være formuleret på en sådan måde, at der ikke kan opstå tvivl om, at afgørelsen bliver endelig, hvis parten ikke inden en angiven frist fremkommer med bemærkninger.

For det andet skal det tilstrækkeligt tydeligt fremgå, at nye oplysninger i sagen kan føre til en ændret vurdering, og at myndigheden således ikke har dannet sig en endelig mening om sagens udfald.

For det tredje foreslås det, at agterskrivelsesmodellen ikke kan anvendes på mundtlige afgørelser.

For det fjerde vil adgangen til at anvende en agterskrivelse, hvor der ikke er særlig adgang hertil, bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfælde. Det indebærer, at der ikke med hjemmel i denne bestemmelse vil kunne fastsættes bindende generelle regler herom. Det er dog ikke til hinder for, at flere sager, der har de samme egenskaber, alle kan afgøres ved agterskrivelse, men det vil bero på en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde.

For det femte foreslås det, at retssikkerhedsmæssige hensyn ikke må tale imod, at en agterskrivelse benyttes. Der kan ikke fastsættes en konkret tærskel herfor, da vurderingen vil kunne ændre sig fra sag til sag. Selv mindre retssikkerhedsmæssige betænkeligheder bør dog kunne udelukke brugen af en agterskrivelse. Der vil i almindelighed være tale om en samlet vurdering af alle relevante momenter.

Med udtrykket »retssikkerhedsmæssige hensyn« sigtes der navnlig til hensynet til partens retssikkerhed. Det omfatter dog ligeledes hensynet til andres retssikkerhed. Det vil endvidere skulle vurderes, om anvendelse af en agterskrivelse generelt vil medvirke til at forringe tilliden til den offentlige forvaltning.

En vurdering af hensynet til partens eller øvrige personers retssikkerhed vil typisk bygge på formodninger om deres respektive forhold, hvorfor sådanne formodninger bør bekræftes af objektive omstændigheder.

Er der tale om et for parten relativt bebyrdende tiltag, f.eks. en nedsættelse af en månedlig ydelse med på 500 kr., bør der udvises nogen varsomhed med at benytte agterskrivelser. I forbuds- eller påbudssager må adgangen hertil normalt anses for udelukket undtagen i de allermest bydende tilfælde. Der vil f.eks. kunne være tale om en fødevarekontrol, hvor der opdages en konkret risiko for alvorlig skade på mennesker og dyrs liv og sundhed, som kræver omgående handling fra myndighedernes side. Dette ændrer ikke ved muligheden for at undlade partshøring efter forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 3, hvis betingelserne herfor er opfyldt.

Det kan ikke på forhånd afvises, at agterskrivelser vil kunne anvendes i enkeltssager, der omfatter flere parter. Er der tale om en regulær partstvist, som f.eks. i relation til forældremyndigheden over et barn eller om samværsret med barnet, må agterskrivelsesmodellen dog anses for udelukket. En agterskrivelse må også anses for udelukket, hvor der er et særligt hensyn at tage til, at parten ikke kan komme i tvivl om, hvornår afgørelsen får virkning eller klagefristen udløber. Agterskrivelser vil ej heller kunne anvendes, hvor den endelige afgørelse er bestemt til at skulle kunne fremvises for omverdenen (f.eks. et kørekort eller en autorisation).

Er der tale om et for parten delvis begunstigende tiltag, såsom en meddelelse af en tilladelse under overholdelse af visse vilkår, vil anvendelse af en agterskrivelse ud fra samme principper som efter forvaltningslovens § 20 ikke i sig selv give anledning til retssikkerhedsmæssige betænkeligheder. Eventuelle retssikkerhedsmæssige betænkeligheder vil ligeledes kunne formindskes, hvor der findes en særlig let adgang til at genoptage afgørelsen, hvis parten ikke inden for fristen fremkommer med bemærkninger, eller hvor parten har mulighed for at klage til en instans, der kan hjemvise sagen til fornyet behandling hos den underordnede myndighed eller selv træffe afgørelse i lyset af partens bemærkninger i klagesagen.

Der vil skulle foretages en vurdering af samtlige relevante momenter. Det kan bl.a. tale imod anvendelse af agterskrivelsesmodellen, hvis parten alene via agterskrivelsen bliver gjort bekendt med afgørelsen, og ikke tillige vil se afgørelsen udmøntet i f.eks. udbetalingen af en justeret ydelse. Omvendt må det normalt anses for ubetænkeligt at anvende en agterskrivelse i relation til

oplysninger, som parten i forvejen forventes at være bekendt med, f.eks. offentlige registerdata om partens egne forhold. En lang frist for at afgive bemærkninger kan endvidere tale for at gå frem via en agterskrivelse.

Parten skal under alle omstændigheder have en frist til at afgive bemærkninger til en agterskrivelse, som myndigheden ud fra en samlet vurdering vurderer at være rimelig. Det skal herved klart tilkendegives over for parten, at agterskrivelsen udgør den endelige afgørelse i sagen, hvis fristen overskrides.

Ved fastsættelsen af fristen bør der gives den pågældende part rimelig tid til at sætte sig ind i oplysningerne og overveje udtalelsens form og indhold. Der kan i den forbindelse tages hensyn til omfanget af oplysningerne og til sagens karakter, herunder om parten tidligere har haft lejlighed til at udtale sig om andre dele af sagen. Der kan endvidere tages hensyn til, om sagen er af en sådan karakter, at parten typisk vil kunne have interesse i at lade en sagkyndig vurdere sagen og medvirke ved udformningen af udtalelsen. Der bør også tages hensyn til andre private eller offentlige interesser, navnlig andre parter interesse i en hurtig behandling af sagen. Høringsfristen ved brug af agterskrivelser bør i sager, hvor en borger er part, i almindelighed ikke være under 10 arbejdsdage fra det tidspunkt, hvor agterskrivelsen er meddelt parten. Herved sikres det, at parten har tilstrækkelig tid til at fremsætte sine bemærkninger. I påkommende og særligt i nødretilsvarende tilfælde vil der kunne fastættes en kortere frist.

Hvis parten inden for fristen anmoder om en rimelig forlængelse af høringsfristen, bør myndigheden som udgangspunkt bevilge dette, medmindre det vil være væsentligt i strid med de hensyn, der lå til grund for fastsættelsen af fristen. Det bør i givet fald anføres, at yderligere fristudsættelse ikke kan forventes. Endvidere bør det i fristudsættelsen klart meddeles parten, at agterskrivelsen vil udgøre den endelige afgørelse i sagen, hvis den nye frist overskrides.

Afgiver parten bemærkninger inden for fristen, må myndigheden træffe afgørelse og meddele parten dette på sædvanlig vis.

Agterskrivelser vil på forhånd skulle opfylde kravene til skriftlig begrundelse efter forvaltningslovens §§ 22 og 24 og klagevejledning efter forvaltningslovens §§ 25-26. Dette skyldes, at en agterskrivelse i mangel af høringssvar fra parten vil udgøre den endelige afgørelse og skal derfor være selvekskerende.

Ud over, at det tydeligt skal fremgå, hvornår agterskrivelsen i givet fald opnår virkning som en endelig afgørelse, indebærer kravet om begrundelse, at agterskrivelsen – i det omfang der ikke lægges op til at give parten fuldt ud medhold – skal indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen påtænkes truffet, og en angivelse af de hovedhensyn, der ligger til grund herfor, i det omfang den beror på et skøn. Endvidere skal der angives en kort redegørelse for de oplysninger om sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning. I forhold til kravet om klagevejledning vil det, såfremt det ikke påtænkes at give parten fuldt ud medhold, skulle anføres, til hvilken myndighed der i givet fald kan klages, samt fra hvilket tidspunkt klagefristen løber, eller om en eventuel lovbestemt frist for domstolsprøvelse.

Med den foreslåede § 19, stk. 5, foreslås det, at vedkommende minister på nærmere angivne sagsområder efter forhandling med justitsministeren kan fastsætte regler om partshøring og meddelelse af afgørelser efter agterskrivelsesmodellen.

Hvis der fastsættes regler om anvendelse agterskrivelsesmodellen på et bestemt område, vil der i modsætning til den foreslåede § 19, stk. 4, ikke være behov for en konkret vurdering.

Udtrykket »på nærmere angivne sagsområder« indebærer et dobbelt krav.

For det *første* skal de pågældende sagsområder være positivt afgrænsede i den forskrift, der fastsættes i medfør af den foreslåede bestemmelse. En sådan afgrænsning kan angå område, emne, retsgrundlag el.lign. (formelt afgrænsningskriterium). Der vil normalt være tale om en delmængde af en myndigheds samlet ansvarsområde. Det betyder f.eks., at der som udgangspunkt ikke vil kunne udstedes en forskrift, der dækker hele myndighedens ansvarsområde, medmindre der undtagelsesvist er tale om en myndighed med begrænsede ansvarsområder, eller myndighedens sagsområder har fælles træk.

Ved vurderingen af, om forskellige sagsområder inden for myndighedens ressort kan omfattes af samme forskrift, må det derfor undersøges, om sagsbehandlingen er så sammenlignelig, at borgernes kommunikation med myndigheden på de respektive områder egner sig til en samlet regulering. I tvivlstilfælde skal der foretrækkes en snæver forståelse af de sagsområder, som er omfattede af regler udstedt i medfør af den foreslåede bemyndigelse.

Forskrifter om anvendelse af agterskrivelsesmodellen vil endvidere skulle udstedes for hver enkel myndighed. Der vil med andre ord ikke i medfør af den foreslåede bemyndigelse kunne udstedes regler, der gælder for flere myndigheder inden for det samme ministerielle ressort. Derimod vil en minister f.eks. kunne udstede regler om partshøring og meddelelse af afgørelser ved agterskrivelse inden for nærmere bestemte områder, som en underordnet myndighed varetager.

For det *andet* skal partshøring og meddelelse af afgørelser ved agterskrivelse vurderes at være hensigtsmæssigt og forsvarligt på de angivne områder (materielt afgrænsningskriterium). Det vil det typisk være på områder, der er kendetegnede ved masseadministration, der aldrig eller sjældent giver anledning til skønsmæssige vurderinger. Kerneeksemplet er ansøgningssager, hvor borgerens retsstilling er fastsat direkte ved lov eller i medfør heraf (retskravstilfælde). Det vil endvidere ofte være tilfældet ved sager om udbetaling af løbende ydelser fra det offentlige. Sagsområder, der indebærer anvendelse af store mængder typisk valide registerdata fra offentlige myndigheder, vil ligeledes kunne være egnede.

I almindelighed vil der kunne lægges vægt på, om den pågældende myndighed foretager automatisk sagsbehandling efter forvaltningslovens § 32 b, stk. 2. Med »automatisk sagsbehandling« menes sagsbehandlingsskridt, som indebærer en maskinel behandling på baggrund af nogle faste og entydige kriterier, uden at en fysisk person er sagsbehandler. Der henvises til de specielle bemærkninger til § 1, nr. 1, i lovforslag nr. L 13 af 2. oktober 2013, Folketingstidende 2013-14.

Ved afgrænsningen vil der skulle tages hensyn til, om det i almindelighed må anses for retssikkerhedsmæssigt betænkeligt at indføre regler om anvendelse af agterskrivelsesmodellen på et givent område. I forbindelse med den konkrete udformning af reglerne bør det derfor overvejes, om der er anledning til at indføre en prøve- eller overgangsperiode eller anden form for revisionsklausul. Det bør ligeledes overvejes, om der på området findes regler om en særlig let adgang for en borger til at få sin sag genoptaget eller klage mv., såfremt denne er afgjort ved agterskrivelse. Der henvises til bemærkningerne til den foreslåede § 19, stk. 4.

Ved udmøntningen af den konkrete forskrift vil der bl.a. skulle fastsættes en rimelig frist for afgivelse af bemærkninger. Der henvises til bemærkningerne til den foreslåede § 19, stk. 4.

Agterskrivelser, der udstedes i medfør af en forskrift udstedt i medfør af den foreslåede § 19, stk. 5, vil ligeledes på forhånd skulle opfylde kravene til skriftlig begrundelse efter forvaltningslovens §§ 22 og 24 og klagevejledning efter forvaltningslovens §§ 25-26. Der henvises til bemærkningerne til den foreslåede § 19, stk. 4.

Det foreslås, at regler udstedt i medfør af den foreslåede § 19, stk. 5, skal fastsættes efter forhandling med justitsministeren. Denne procedure foreslås indført henset til, at den foreslåede bemyndigelse indebærer, at der ikke skal indhentes en ny bemyndigelse, hver gang vedkommende minister ønsker at udstede forskrifter om anvendelse af agterskrivelsesmodellen på et givent område. Justitsministeren vil herved påse, at de formelle og materielle afgrænsningskriterier er opfyldt, herunder om det i almindelighed må anses for retssikkerhedsmæssigt ubetænkeligt at indføre regler om anvendelse af agterskrivelsesmodellen på det foreslåede område. Samtidig vil forhandlingsproceduren skabe ensretning i forhold til de sagsområder, hvor agterskrivelsesmodellen kan tænkes udbredt.

Er der efter forhandling med justitsministeren udstedt forskrifter på et givent område i medfør af forvaltningslovens § 19, stk. 3, vil en sådan forskrift i almindelighed kunne tænkes indført inden for de samme områder ved en forskrift udstedt i medfør af den foreslåede § 19, stk. 5.

Der henvises til lovforslagets almindelige bemærkninger, afsnit 2.1.2.

Til nr. 2

Med den foreslåede § 32 a, stk. 2, bemyndiges vedkommende minister til at fastsætte regler om, at henvendelser, meddelelser mv. til den offentlige forvaltning på nærmere angivne sagsområder skal ske ved anvendelse af en digital løsning, som den pågældende offentlige myndighed stiller til rådighed (digital selvbetjening), og at henvendelser, meddelelser mv., der ikke indgives ved digital selvbetjening, afvises af den pågældende offentlige myndighed.

Bestemmelsen er af tværgående karakter. Bestemmelsen har til hensigt generelt at udvide rammerne for, hvornår der kan fastsættes regler om obliga-

torisk digital kommunikation med det offentlige gennem en digital selvbetjeningsløsning. I modsætning til tidligere love er den foreslåede bemyndigelse ikke på forhånd afgrænset til specifikke sags- eller ressortområder. Der kan således ikke angives en udtømmende liste over, på hvilke sagsområder, det vil kunne være relevant at indføre sådanne regler.

Samtidig bør udtrykket »på nærmere angivne sagsområder« – med de fornødne tilpasninger – grundlæggende forstås på samme måde som i den foreslåede § 1, nr. 1. Der henvises til de specielle bemærkninger til denne bestemmelse.

Bemyndigelsen forudsættes tillige anvendt til at fastsætte regler om, hvornår den myndighed, der er omfattet af en obligatorisk digital selvbetjeningsløsning, kan fritage fra dette krav. Reglerne om fritagelse forudsættes navnlig at ville skulle tage højde for personer, der af forskellige årsager, f.eks. handicap eller manglende it-kompetencer, er fritaget for kravet om at modtage digital post fra det offentlige, jf. §§ 5-8 i lov om Offentlig Digital Post, og som derfor heller ikke kan antages at anvende eller kunne anvende en digital selvbetjeningsløsning.

Den pågældende myndighed vil skulle foretage en konkret vurdering af, om der foreligger sådanne særlige forhold i hvert enkelt tilfælde, hvor en person anmoder om fritagelse. Myndigheden vil i givet fald skulle informere vedkommende om mulighederne for at indgive ansøgningen på anden vis eller om muligheden for at lade andre ansøge via fuldmagt. Eventuelle oplysninger skal tilvejebringes på den hurtigste og mest hensigtsmæssige måde, og myndigheden er alene forpligtet til at foretage de undersøgelser, som er nødvendige for at træffe en forsvarlig afgørelse.

Hvis den pågældende myndighed finder, at der foreligger særlige forhold, der gør, at borgeren ikke må forventes at kunne anvende den digitale selvbetjeningsløsning, skal myndigheden acceptere, at ansøgningen indgives på en anden måde end ved digital selvbetjening.

Det forudsættes desuden, at der vil skulle fastsættes regler om, at den pågældende myndighed i andre ekstraordinære situationer vil kunne beslutte at behandle en henvendelse, meddelelse mv., som ikke er indgivet via den digitale selvbetjening. Hermed sigtes til situationer, hvor det eksempelvis som følge af omstændighederne ved ansøgningen, herunder beskaffenhed

eller omfanget af materialet i henvendelsen, meddelelsen mv., eller myndighedens forhold efter en konkret vurdering findes mest hensigtsmæssigt at fravige kravet om digital selvbetjening.

En borger vil efter omstændighederne kunne være fritaget for offentlig digital post efter bekendtgørelse nr. 1553 af 18. december 2013 om fritagelse af fysiske personer fra tilslutning til Offentlig Digital Post m.v. Borgeren vil også i forvejen kunne være fritaget for at anvende en konkret offentlig obligatorisk selvbetjeningsløsning. Sådanne fritagelser medfører ikke automatisk, at borgeren skal fritages fra en anden obligatorisk selvbetjeningsløsning, da fritagelserne kan være udarbejdet med forskellige formål og ud fra forskellige hensyn, jf. Folketingets Ombudsmands sag nr. 2017-19. Medmindre borgerens forhold har ændret sig betydeligt i mellemtiden, vil en eksisterende fritagelse dog ofte kunne lægges til grund af en anden myndighed i forbindelse med denne myndigheds vurdering af, om borgeren ligeledes skal fritages for krav om anvendelse af denne myndigheds obligatoriske selvbetjeningsløsning. Kan der ikke meddeles fritagelse, må myndigheden – uden for rammerne af den digitale selvbetjeningsløsning – vejlede borgeren om, hvad borgeren i givet fald skal gøre for at blive fritaget.

Med bestemmelsens sidste led gives der hjemmel til at fastsætte regler om, at henvendelser, meddelelser mv., der ikke indgives ved digital selvbetjening, afvises af den pågældende offentlige myndighed. En afvisning af at tage en sag under realitetsbehandling på grund af manglende anvendelse af den obligatoriske digitale selvbetjeningsløsning vil udgøre en afgørelse. Det vil derfor indebære en sagsbehandling, der skal følge de almindelige forvaltningsretlige regler og principper om eksempelvis partshøring og begrundelse. Det lægges til grund, at en afgørelse om at afvise en ikke-digital henvendelse, meddelelse mv. eller om, at der ikke foreligger særlige forhold, der gør, at borgeren fritages fra digital selvbetjening, som udgangspunkt vil kunne træffes ved myndighedens umiddelbare kontakt med borgeren. En afgørelse herom vil således som udgangspunkt kunne træffes uden yderligere undersøgelser.

Det er endvidere ikke hensigten med indførelsen af et krav om obligatorisk digital selvbetjening at ændre på, hvordan den offentlige myndighed håndterer situationer, hvor borgeren overskrider en eventuel frist. Der henvises herom til de almindelige bemærkninger, afsnit 2.2.1.2.

Med den foreslåede § 32 a, stk. 3, foreslås det, at en digital henvendelse, meddelelse mv., der er afsendt ved anvendelse af en digital selvbetjeningsløsning omfattet af regler udstedt i medfør af stk. 2, anses for at være kommet frem, når den er tilgængelig for den offentlige myndighed. Herved forstås det tidspunkt, hvor den myndighed, der administrerer den digitale selvbetjeningsordning, har adgang til at behandle eller læse ansøgningen. Dette tidspunkt vil normalt blive registreret automatisk i modtagelsessystemet eller i et datasystem. En meddelelse, der først er tilgængelig efter klokken 24:00, anses normalt først for modtaget den dag, meddelelsen er tilgængelig. Fremkomsttidspunktet er således uafhængig af, om der fysisk sidder en medarbejder hos den offentlige myndighed og gør sig bekendt med meddelelsen på et tidspunkt, der ligger uden for normal arbejdstid/åbningstid. I de tilfælde, hvor myndigheden har behov for at gøre sig bekendt med en meddelelse inden et bestemt tidspunkt, må der fastsættes en tidsfrist, der indeholder såvel en dato som et præcist klokkeslæt for, hvornår meddelelsen skal være indgivet for at være kommet frem rettidigt.

Kan modtagelsestidspunktet for en digital meddelelse ikke fastlægges som følge af problemer med myndighedens it-system eller andre lignende problemer, må meddelelsen anses for at være kommet frem på det tidspunkt, hvor meddelelsen blev afsendt, hvis der kan fremskaffes pålidelige oplysninger om afsendelsestidspunktet. Det vil således ikke komme afsenderen til skade, at en henvendelse, meddelelse mv. modtages efter fristens udløb, hvis dette skyldes systemnedbrud hos myndigheden.

Der henvises endvidere til Justitsministeriets vejledning nr. 9533 af 26. juni 2018 om beregning af klagefrister, særligt punkt 1.3, 3.2, 4.2 og 5.2.

Er en henvendelse, meddelelse mv. sendt til den forkerte offentlige myndighed gennem en digital selvbetjeningsløsning omfattet af de foreslåede regler, vil den offentlige myndighed, der administrerer denne løsning, som hidtil skulle sikre, at der sker henvisning til rette myndighed.

Med den foreslåede § 32 a, stk. 4, gives der mulighed for, at der i forbindelse med fastsættelsen af regler om obligatorisk digital selvbetjening kan fastsættes regler om klageadgang, der afviger fra den klagestruktur, der i øvrigt gælder på det enkelte område. Der vil bl.a. kunne fastsættes regler om, at klagen først skal sendes til den myndighed, der har truffet afgørelse, med henblik på, at myndigheden vurderer, om afgørelsen skal ændres, eller om afgørelsen skal oversendes til den overordnede myndighed med en udtalelse. Ministeren vil ligeledes efter bestemmelsen kunne fastsætte regler om,

at afgørelser truffet af en underordnet myndighed, herunder afvisning af henvendelser, meddelelser mv., der ikke er indgivet via den digitale selvbetjeningsordning, ikke kan påklages til anden forvaltningsmyndighed. I et sådant tilfælde vil myndighedens afgørelser være den endelige administrative afgørelse i sagen. Muligheden for at fastsætte særlige klageregler, herunder afskære klageadgangen, knytter sig alene til klager over afgørelser mv. truffet i medfør af regler udstedt efter den foreslåede § 32 a, stk. 2, samt den sagsbehandling, der knytter sig hertil. Bestemmelsen giver således ikke mulighed for at afskære klageadgang, der i øvrigt følger af lovgivningen.

Der henvises til lovforslagets almindelige bemærkninger, afsnit 2.2.3.

Til § 2

Det foreslås, at loven træder i kraft den 1. juli 2019.

Til § 3

Bestemmelsen vedrører lovens territoriale gyldighed.

I overensstemmelse med forvaltningslovens § 37 om lovens territoriale gyldighed foreslås det, at § 1 ikke gælder for sager om færøske eller grønlandske anliggender. § 1 kan dog ved kongelig anordning helt eller delvis sættes i kraft for sådanne sager med de ændringer, som de færøske og grønlandske forhold tilsiger. Dette gælder dog kun for sager, der er eller har været under behandling af rigsmyndighederne.

Lovforslaget sammenholdt med gældende lov

Gældende formulering

Lovforslaget

§ 1

I forvaltningsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014, som ændret ved § 2 i lov nr. 503 af 23. maj 2018, foretages følgende ændringer:

1. I § 19 indsættes efter *stk. 3*:

»*Stk. 4.* En myndighed kan, medmindre retssikkerhedsmæssige hensyn taler imod, ud fra en konkret vurdering beslutte, at et udkast til afgørelse (agterskrivelse), som myndigheden skriftligt har varslet over for den, der er part i en sag, efter udløbet af en nærmere angiven rimelig frist anses for endelig uden yderligere meddelelse til parten, når parten efter at være opfordret hertil i det skriftlige varsel ikke er fremkommet med bemærkninger til udkastet.

Stk. 5. Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om, at på nærmere angivne sagsområder anses et udkast til afgørelse (agterskrivelse), som myndigheden skriftligt har varslet over for den, der er part i en sag, efter udløbet af en rimelig frist for endelig uden yderligere meddelelse til parten, når parten efter at være opfordret hertil i det skriftlige varsel ikke er fremkommet med bemærkninger til udkastet.«

2. I § 32 a indsættes som *stk. 2-4*:

»*Stk. 2.* Vedkommende minister kan fastsætte regler om, at henvendelser, meddelelser mv. til den offentlige forvaltning på nærmere angivne sagsområder skal ske ved anvendelse af en digital løsning, som den pågældende myndighed stiller til rådighed (digital selvbetjening), og at henvendelser, meddelelser mv., der ikke indgives ved digital selvbetjening, afvises af den pågældende myndighed.

Stk. 3. En digital henvendelse, meddelelse mv., der er afsendt ved anvendelse af en digital løsning omfattet af regler udstedt i medfør af stk. 2, anses for at være kommet frem, når den er tilgængelig for myndigheden.

Stk. 4. Ved fastsættelse af regler efter stk. 2, kan der fastsættes regler om klageadgang, der afviger fra den klagestruktur, der ellers gælder på det enkelte område.«

§ 2

Loven træder i kraft den 1. juli 2019.

§ 3

Loven gælder ikke for sager om færøske eller grønlandske anliggender, men kan ved kongelig anordning sættes i kraft for sådanne sager med de afvigelser, som de særlige færøske og grønlandske forhold tilsiger. Dette gælder dog kun for sager, der er eller har været under behandling af rigsmyndigheder.