



JUSTITSMINISTERIET
Forvaltningsretskontoret

Dato: 20. august 2013
Kontor: Forvaltningsretskontoret
Sagsbeh: Kristian Gyde Poulsen
Sagsnr.: 2013-764-0010
Dok.: 871441

UDKAST

Forslag

til

Lov om ændring af forvaltningsloven, lov om Politiets Efterretningstjeneste (PET) og lov om Forsvarets Efterretningstjeneste (FE)

(Krav om identifikation mv.)

§ 1

I forvaltningsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 988 af 9. oktober 2012, som ændret ved § 1 i lov nr. 638 af 12. juni 2013, foretages følgende ændring:

1. Efter § 32 a indsættes:

»Kapitel 8 b

Krav om identifikation mv.

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

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

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

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Stk. 4. Vedkommende minister kan efter forhandling med finansministeren og justitsministeren fastsætte nærmere regler om, hvornår betingelserne i stk. 1 skal anses for opfyldt.«

§ 2

I lov nr. 604 af 12. juni 2013 om Politiets Efterretningstjeneste (PET) foretages følgende ændring:

1. I § 14, stk. 1, 2. pkt., ændres »§ 6, stk. 1,« til: »§ 13«.

2. I § 21, stk. 1, 2. pkt., ændres »§ 6, stk. 1, « til: »§ 13«.

§ 3

I lov nr. 602 af 12. juni 2013 om Forsvarets Efterretningstjeneste (FE) foretages følgende ændring:

1. I § 11, stk. 1, 1. pkt., ændres »§ 6, stk. 1.« til: »§ 13.«.

2. I § 18, stk. 1, ændres »§ 6, stk. 1.« til: »§ 13.«.

§ 4

Loven træder i kraft dagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende, jf. dog stk. 2.

Stk. 2. §§ 2 og 3 træder i kraft den 1. januar 2014.

§ 5

§ 1 gælder ikke for sager om færøske og 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.

Stk. 2. §§ 2 og 3 gælder ikke for sager om færøske og grønlandske anliggender, men kan ved kongelig anordning sættes i kraft for sådanne sager med de afvigelser, som de særlige færøske og grønlandske forhold tilsiger.

Bemærkninger til lovforslaget

Almindelige bemærkninger

1. Indledning

Med den foreslåede bestemmelse i lovforslagets § 1 lægges der op til, at der i forvaltningsloven sker en generel regulering af spørgsmålet om underskriftskrav, det vil sige, i hvilket omfang der skal anvendes personlig underskrift i udgående dokumenter fra forvaltningsmyndigheder til borgere, virksomheder mv. i afgørelsessager.

Formålet hermed er at sikre en smidig og tidssvarende regulering på området, samtidig med at de retssikkerhedsmæssige, bevismæssige og ordensmæssige hensyn, der ligger bag underskriftskravet, tilgodeses.

Med henblik herpå foreslås det, at i en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, skal de dokumenter, der udgår fra myndigheden til borgere, virksomheder mv., være forsynet med en personlig underskrift eller være udformet på en måde, der i øvrigt sikrer en entydig identifikation af den, som er afsender af dokumentet, og at dokumentet er endeligt.

Det foreslås dog, at dette ikke skal gælde for dokumenter, hvor der anvendes automatisk sagsbehandling, og at det heller ikke skal gælde for dokumenter, hvorved der kvitteres, rykkes eller foretages andre sagsbehandlingsskridt, der ikke er væsentlige.

Endelig foreslås det, at vedkommende minister efter forhandling med finansministeren og justitsministeren kan fastsætte nærmere regler om, hvornår de anførte krav til udgående dokumenter i afgørelsessager skal anses for opfyldt.

Med de foreslåede bestemmelser i lovforslagets §§ 2 og 3 foreslås enkelte konsekvensændringer i lov om Politiets Efterretningstjeneste (PET) og lov om Forsvarets Efterretningstjeneste. Der er tale om konsekvensændringer som følge af lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen og den heri fastsatte nye regulering af forvaltningsmyndigheders notatpligt.

2. Gældende ret

Folketingets Ombudsmand har bl.a. i en udtalelse, der er gengivet i ombudsmandens beretning for 2008, side 79 ff., givet udtryk for, at en forvaltningsmyndigheds udgående, papirbaserede breve – det vil sige breve, der sendes med postvæsenet – i en afgørelsessag skal være forsynet med en personlig underskrift. Ombudsmanden har i den forbindelse henvist til, at dette krav efter hans opfattelse følger af en retssædvane, der gælder med lovkraft, hvilket indebærer, at det kræver hjemmel at fravige kravet.

Ombudsmanden har i den nævnte udtalelse givet udtryk for, at kravet om, at en forvaltningsmyndigheds udgående, papirbaserede breve i en afgørelsessag skal være forsynet med en personlig underskrift, kan opfyldes ved, at det pågældende brev forsynes med en håndskrevet underskrift, en manuel faksimileunderskrift (ved at anvende et fysisk faksimilestempel), eller ved at en faksimileunderskrift sættes elektronisk ind i det fysiske, papirbaserede brev.

De retssikkerhedsmæssige, bevismæssige og ordensmæssige hensyn, som ligger bag det ulovbestemte krav om personlig underskrift, er omtalt nærmere i den nævnte udtalelse fra Folketingets Ombudsmand. I udtalelsen henviser ombudsmanden bl.a. til Østre Landsrets kendelse refereret i Ugeskrift for Retsvæsen 2001, side 252, hvor en skifteret havde afvist en anmodning fra Erhvervs- og Selskabsstyrelsen om tvangsopløsning af et selskab, som ikke havde indsendt regnskab, med henvisning til, at anmodningen ikke var underskrevet. I forbindelse med kæresagen pegede skifteretten på fem grunde til at opretholde kravet om underskrift. For det *første* skal der kunne placeres et tjenstligt ansvar. For det *andet* skal det kunne konstateres, at afgørelsen er truffet af en medarbejder, som har kompetence til at træffe en sådan afgørelse. For det *tredje* er underskriften den eneste måde, hvorpå modtageren kan se forskel på et udkast og en afgørelse. For det *fjerde* sikrer underskriften imod, at fremsendelse ikke er sket ved en fejl, f.eks. ved at et udkast fremsendes uden at være i endelig form, eller uden at der er truffet endelig beslutning om afsendelsen. For det *femte* giver en underskrift en vis sikring mod forfalskning.

I den nævnte udtalelse har Folketingets Ombudsmand givet udtryk for, at de anførte fem hensyn efter hans opfattelse er generelle hensyn, som kan udstrækkes til at gælde alle afgørelser, der er truffet af en forvaltningsmyndighed, og i princippet også til udgående breve i det hele taget. Endvidere har ombudsmanden tilføjet et *sjette* hensyn, som han mener vejer

tungt, nemlig hensynet til, at modtageren af et brev skal have mulighed for at vurdere, hvorvidt der foreligger inhabilitet.

Folketingets Ombudsmand har i et brev af 1. marts 2010 til Kommunernes Landsforening oplyst, at han ikke med ovennævnte udtalelse har taget stilling til, hvorledes de hensyn, der begrundet underskriftskravet, kan opfyldes i en ren elektronisk løsning, det vil sige, hvor breve sendes elektronisk til borgere, virksomheder mv. i en afgørelsessag. Der ses således ikke i praksis (på samme måde som med hensyn til udgående, papirbaserede breve) at være taget stilling til, hvilke krav der må stilles i relation til underskrift, når der er tale om en ren elektronisk løsning.

Den retsopfattelse, som Folketingets Ombudsmand har givet udtryk for i bl.a. den ovennævnte udtalelse, er lagt til grund i praksis, herunder i lovgivningspraksis. Der kan i den forbindelse bl.a. henvises til, at der på en række lovområder er indført (bemyndigelses)bestemmelser, der gør det muligt at fravige kravet om, at en forvaltningsmyndigheds udgående dokumenter i en afgørelsessag skal være forsynet med en personlig underskrift, jf. herved bl.a. arbejdsskadesikringslovens § 39 a, som blev indsat ved lov nr. 186 af 18. marts 2009, arbejdsmiljølovens § 75, stk. 7, og en række lignende bestemmelser i andre love, som blev indsat ved lov nr. 1272 af 16. december 2009, § 23 a, stk. 2, i lov om maritime uddannelser, som blev indsat ved lov nr. 493 af 12. maj 2010, skatteforvaltningslovens § 35, stk. 3, som blev indsat ved lov nr. 545 af 26. maj 2010, årsregnskabslovens § 155 a og en række lignende bestemmelser i andre love, som blev indsat ved lov nr. 341 af 27. april 2011, § 13, stk. 3, i lov nr. 324 af 11. april 2012 om Udbetaling Danmark, selskabslovens §§ 8 b og 8 c og en række lignende bestemmelser i andre love, som blev indsat ved lov nr. 1231 af 18. december 2012, samt § 10 a, stk. 2, i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, som blev indsat ved lov nr. 153 af 28. februar 2012.

3. Justitsministeriets overvejelser

3.1. Det følger af regeringsgrundlaget »Et Danmark, der står sammen«, at regeringen vil sætte fokus på, at der overalt i den offentlige sektor sker en løbende nytænkning og effektivisering.

Det er regeringens mål, at 80 pct. af al kommunikation mellem myndigheder og borgere/virksomheder skal foregå digitalt i 2015. Dette mål er bl.a. kommet til udtryk i den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2011-2015,

som er formuleret i samarbejde mellem regeringen, kommunerne og regionerne.

I takt med, at den offentlige sagsbehandling gradvist digitaliseres stadig mere, vurderes det ulovbestemte underskriftskrav, jf. ovenfor under pkt. 2, i stigende grad at ville udgøre en hindring for en effektiv udnyttelse af den øgede digitalisering.

Efter Justitsministeriets opfattelse er det væsentligt at sikre en smidig og tidssvarende regulering på området, samtidig med at de retssikkerhedsmæssige, bevismæssige og ordensmæssige hensyn, der ligger bag underskriftskravet, tilgodeses.

3.2. Som anført ovenfor under pkt. 2 er der på en række lovområder indført særordninger vedrørende spørgsmålet om anvendelse af personlig underskrift i forbindelse med forvaltningsmyndigheders udsendelse af dokumenter til borgere, virksomheder mv. i afgørelsessager.

På langt de fleste forvaltningsområder er der dog på nuværende tidspunkt ikke indført sådanne regler.

Justitsministeriet finder i lyset heraf – og ud fra lovtekniske hensyn – at der i forvaltningsloven bør ske en generel regulering af spørgsmålet om underskriftskrav, det vil sige, i hvilket omfang der skal anvendes personlig underskrift i udgående dokumenter fra forvaltningsmyndigheder til borgere, virksomheder mv. i afgørelsessager.

Det er Justitsministeriets opfattelse, at de hensyn, der ligger bag det nuværende krav om personlig underskrift, fortsat bør tilgodeses i en ny regulering på området. Der bør imidlertid ikke gælde et ufravigeligt krav om personlig underskrift, i det omfang de pågældende hensyn kan tilgodeses på anden vis. Justitsministeriet finder i den forbindelse, at en ny generel regulering på området bør være teknologineutral, således at den inden for sit anvendelsesområde gælder for alle dokumenter, der sendes fra forvaltningsmyndigheder til borgere, virksomheder mv. i afgørelsessager. Det vil sige både de dokumenter, der sendes manuelt (med postvæsenet, bud mv.), og de dokumenter, der sendes elektronisk.

I overensstemmelse hermed foreslås det, at dokumenter, der udgår fra en forvaltningsmyndighed til borgere, virksomheder mv. i en afgørelsessag, skal være forsynet med en personlig underskrift eller være udformet på en

måde, der i øvrigt sikrer en entydig identifikation af den, som er afsender af dokumentet, og at dokumentet er endeligt, jf. den foreslåede nye bestemmelse i forvaltningslovens § 32 b, stk. 1.

Den nye lovregulering i forvaltningsloven bør ikke gribe ind i de ordninger, som allerede er indført på forskellige lovområder, og disse ordninger vil således fortsat finde anvendelse uafhængigt af den generelle regulering, som indføres med nærværende lovforslag.

Dette indebærer, at gældende bestemmelser, herunder bemyndigelsesbestemmelser, der indebærer en fravigelse af eller gør det muligt at fravige kravet om, at en forvaltningsmyndigheds udgående dokumenter i en afgørelsessag skal være forsynet med en personlig underskrift mv., ikke bliver berørt af den foreslåede nye bestemmelse i forvaltningslovens § 32 b.

Det forhold, at lovforslaget alene regulerer udgående dokumenter i afgørelsessager, indebærer bl.a., at den foreslåede nye bestemmelse i forvaltningslovens § 32 b ikke vil finde anvendelse, hvor en forvaltningsmyndighed eksempelvis svarer på en borgerhenvendelse, der ikke vedrører en afgørelsessag. I et sådant tilfælde vil der således ikke efter lovforslaget være noget krav om, at myndighedens svar, der typisk vil ske via e-mail, skal indeholde en personlig underskrift eller i øvrigt skal leve op til de betingelser, der følger af den foreslåede § 32 b. Lovforslaget bygger i den forbindelse på den forudsætning, at der i almindelighed ikke kan opstilles et krav om personlig underskrift i forhold til udgående breve, der ikke vedrører afgørelsessager, det vil sige med hensyn til faktisk forvaltningsvirksomhed.

3.3. Som anført ovenfor under pkt. 3.2 lægges der med lovforslaget op til, at dokumenter, der udgår fra en forvaltningsmyndighed til borgere, virksomheder mv. i en afgørelsessag, skal være forsynet med en personlig underskrift eller være udformet på en måde, der i øvrigt sikrer en entydig identifikation af den, som er afsender af dokumentet, og at dokumentet er endeligt, jf. den foreslåede nye bestemmelse i forvaltningslovens § 32 b, stk. 1.

Dette indebærer, at det som hidtil vil være muligt at opfylde de krav, der stilles til identifikation af afsenderen mv., ved at forsyne udgående dokumenter i afgørelsessager med en personlig underskrift. De myndigheder, der i dag anvender denne fremgangsmåde, herunder bl.a. i forhold til ud-

gående, papirbaserede breve, vil således ikke som følge af lovforslaget skulle ændre praksis.

I overensstemmelse med det, som er lagt til grund i Folketingets Ombudsmands praksis, jf. ovenfor under pkt. 2, vil kravet om en personlig underskrift skulle anses for opfyldt, i det omfang et dokument er forsynet med en håndskrevet underskrift, en manuel faksimileunderskrift eller en elektronisk faksimileunderskrift.

Der gælder som nævnt ikke efter lovforslaget et ufravigeligt krav om en personlig underskrift som beskrevet ovenfor. Det følger således af den foreslåede § 32 b, stk. 1, at et alternativ til en personlig underskrift er, at et dokument udformes på en måde, der i øvrigt sikrer en entydig identifikation af den, som er afsender af dokumentet, og at dokumentet er endeligt.

Med lovforslaget gives forvaltningsmyndigheder således 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 i forhold til at sikre de hensyn, som ligger bag det eksisterende underskriftskrav.

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 bero på en samlet vurdering af den pågældende løsning. I denne vurdering vil bl.a. 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.

Det vil være op til den enkelte forvaltningsmyndighed 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.

3.4. I praksis anvendes der inden for enkelte forvaltningsområder – i det omfang, at der er et retligt grundlag herfor – sagsbehandlingssystemer, som indebærer, at en sag helt eller delvist behandles og afgøres maskinelt på baggrund af nogle faste og entydige kriterier, uden at en fysisk person er sagsbehandler (automatisk sagsbehandling). Dette gælder bl.a. på skattemrådet og SU-området.

Det er karakteristisk for de nævnte ordninger, at der typisk er tale om såkaldte lovbundne afgørelser. Det vil sige, at der ikke indgår et forvaltningsretligt skøn i afgørelserne.

I afgørelsessager med automatisk sagsbehandling – det vil sige, uden at en fysisk person er sagsbehandler – vil der 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.

Det foreslås på denne baggrund, at kravet om personlig underskrift mv. ikke skal gælde for dokumenter, hvor der anvendes automatisk sagsbehandling, jf. den foreslåede nye bestemmelse i forvaltningslovens § 32 b, stk. 2.

3.5. Justitsministeriet har endvidere overvejet, om der kan være anledning til at gøre undtagelse fra de krav, der stilles efter den foreslåede nye bestemmelse i § 32 b, stk. 1, når det gælder dokumenter, hvorved der kvitteres, rykkes eller foretages andre sagsbehandlingsskridt, der ikke kan siges at være væsentlige i forhold til den afgørelse, der skal træffes.

På den ene side kan det 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 habilitetsspørgsmål.

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 nye bestemmelse i forvaltningslovens § 32 b, stk. 3.

Bestemmelsen i § 32 b, stk. 3, ændrer naturligvis ikke ved, at en forvaltningsmyndighed af administrative grunde (f.eks. systemiske hensyn) kan beslutte at anvende samme tilgang til alle de dokumenter, som udsendes til borgere, virksomheder mv. i afgørelsessager. Det er med andre ord frivilligt, om den enkelte myndighed ønsker at gøre brug af undtagelsesmulighederne i § 32 b, stk. 3.

3.6. Det foreslås, at der indsættes en bemyndigelsesbestemmelse, hvorefter vedkommende minister kan fastsætte nærmere regler om, hvornår betingelserne i stk. 1 skal anses for opfyldt, jf. den foreslåede bestemmelse i forvaltningslovens § 32 b, stk. 4.

Bemyndigelsesbestemmelsen tjener det formål at fremtidssikre lovgivningen i forhold til nye teknologiske løsninger på området.

Bemyndigelsesbestemmelsen tager sigte på sidste del af stk. 1 og vil således 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 på-

gældende ordning må anses for at være betryggende i forhold til de hensyn, der gør sig gældende på området.

For at tilvejebringe en vis ensartethed fastsættes det i bestemmelsen, at vedkommende minister kun kan anvende bemyndigelsen efter forudgående forhandling med finansministeren og justitsministeren.

4. Økonomiske konsekvenser for det offentlige

Lovforslaget forventes ikke at medføre økonomiske konsekvenser for det offentlige af betydning.

5. Administrative konsekvenser for det offentlige

Lovforslaget har ikke administrative konsekvenser for det offentlige.

6. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet

Lovforslaget har ikke økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet.

7. Administrative konsekvenser for borgerne

Lovforslaget har ikke administrative konsekvenser for borgerne.

8. Miljømæssige konsekvenser

Lovforslaget har ikke miljømæssige konsekvenser.

9. Forholdet til EU-retten

Lovforslaget indeholder ikke EU-retlige aspekter.

10. Hørte myndigheder mv.

Et udkast til lovforslag har været sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer mv.:

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, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Forbrugerrådet, Foreningen af Børne- og Kulturchefer, Foreningen af Offentlige Anklagere, Foreningen af Socialchefer i Danmark, Foreningen af Statsforvaltningsjurister, Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd, Håndværksrådet, Institut for Menneskerettigheder, Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte, Kommunernes Landsforening, Konkurrencestyrelsen, Landbruksrådet, Landdistrikternes Fællesråd, Landsforeningen af Beskikkede Advokater, Landsforeningen af Forældre til Børn i Daginstitutioner, Landsforeningen af Landsbysamfund, Landsforeningen Ældresagen, LO, Offentligt Ansattes Organisationer, Politidirektørforeningen, Politiforbundet 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, Pårørendegruppen for Svage Ældre, Retspolitisk Forening, Retssikkerhedsfonden, Rigsadvokaten, Rigspolitichefen, Sammenslutningen af Danske Småøer, Sammenslutningen af Landbrugets Arbejdsgiverforening, Skole og Samfund, Statsforvaltningen, Stats- og Kommunalt Ansattes Forhandlingsfællesskab, Sundhedskartellet og Ældremobiliseringen.

11. Sammenfattende skema

	Positive konsekvenser/ mindreudgifter	Negative konsekvenser/ merudgifter
Økonomiske konsekvenser for stat, kommuner og regioner	Ingen.	Ingen af betydning.
Administrative konsekvenser for stat, kommuner og regioner	Ingen.	Ingen.
Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet	Ingen.	Ingen.
Administrative konsekvenser for	Ingen.	Ingen.

erhvervslivet		
Miljømæssige konsekvenser	Ingen.	Ingen.
Administrative konsekvenser for borgerne	Ingen.	Ingen.
Forholdet til EU-retten	Lovforslaget indeholder ikke EU-retlige aspekter.	

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

Til § 1

Til nr. 1:

Det foreslås, at der i forvaltningsloven foretages en generel regulering af spørgsmålet om underskriftskrav i udgående dokumenter til borgere, virksomheder mv. i afgørelsessager. Det vil sige en regulering af, om der i sådanne sager skal anvendes personlig underskrift, eller om der kan anvendes andre betryggende ordninger. Med lovforslaget lægges der op til, at der ikke skal gælde et ufravigeligt krav om personlig underskrift, jf. nærmere nedenfor.

Den foreslåede bestemmelse er teknologineutral, hvilket indebærer, at den inden for sit anvendelsesområde vil gælde for alle dokumenter, der i afgørelsessager sendes fra forvaltningsmyndigheder til borgere, virksomheder mv. Det vil sige både de dokumenter, der sendes manuelt (med postvæsenet, bud mv.), og de dokumenter, der sendes elektronisk.

Den foreslåede bestemmelse regulerer i øvrigt ikke andre spørgsmål (end underskriftsspørgsmålet), som kan opstå med hensyn til elektronisk kommunikation mv. i forhold til borgere, virksomheder mv. i afgørelsessager.

Det foreslås i § 32 b, stk. 1, at i en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, skal de dokumenter, der udgår fra myndigheden til borgere, virksomheder mv., være forsynet med en personlig underskrift eller være udformet på en måde, der i øvrigt sikrer en entydig identifikation af den, som er afsender af dokumentet, og at dokumentet er endeligt.

Bestemmelsen finder alene anvendelse for den administrative sagsbehandling i forbindelse med udfærdigelsen af konkrete forvaltningsakter (afgø-

relser). Bestemmelsen finder således ikke anvendelse ved behandlingen af sager om gennemførelse af generelle forskrifter eller foranstaltninger af almindelig karakter.

Bestemmelsen gælder endvidere alene de dokumenter, som en forvaltningsmyndighed i en afgørelsessag sender til en borger eller en virksomhed mv. Bestemmelsen finder derfor bl.a. ikke anvendelse i forhold til de dokumenter, der eventuelt sendes mellem forvaltningsmyndigheder i forbindelse med sagens forberedelse og afgørelse, medmindre der er tale om, at en forvaltningsmyndighed, f.eks. et klagenævn, træffer afgørelse i forhold til en anden forvaltningsmyndighed, f.eks. en kommune, jf. herved udtrykket »mv.«, som er bredt dækkende for organer, der kan være adressater for udgående dokumenter i afgørelsessager.

Bestemmelsen finder endvidere ikke anvendelse på sager om indgåelse af kontraktsforhold eller andre privatretlige dispositioner.

Der vil i lighed med, hvad der i dag gælder, være tale om personlig underskrift, i det omfang et dokument er forsynet med en håndskrevet underskrift, en manuel faksimileunderskrift eller en elektronisk faksimileunderskrift.

En håndskrevet underskrift er en underskrift, der påføres egenhændigt af vedkommende fysiske person.

En manuel faksimileunderskrift er en underskrift, der påføres af en fysisk person med et stempel, som indeholder en gengivelse af en håndskrevet underskrift. Den person, der anvender stemplet, kan være forskellig fra den person, fra hvem underskriften hidrører. Vedkommende forvaltningsmyndighed har ansvaret for, at der er opstillet organisatoriske og fysiske foranstaltninger mv., der er egnet til at sikre, at et sådant stempel ikke anvendes uretmæssigt.

En elektronisk faksimileunderskrift er en underskrift, som indsættes elektronisk, og som indeholder en gengivelse af en håndskrevet underskrift. Den elektroniske faksimileunderskrift kan indsættes automatisk (maskinelt) eller af en fysisk person. Den person, der indsætter den elektroniske faksimileunderskrift kan være forskellig fra den person, fra hvem underskriften hidrører. Vedkommende forvaltningsmyndighed har ansvaret for, at det pågældende it-system indeholder systemtekniske foranstaltninger,

der er egnet til at sikre, at en sådan elektronisk faksimileunderskrift ikke anvendes uretmæssigt.

Også andre ordninger end de førnævnte vil kunne anvendes, og der gælder således ikke efter § 32 b, stk. 1, et ufravigeligt krav om en personlig underskrift. Det følger således af stk. 1, at et alternativ til en personlig underskrift er, at et dokument udformes på en måde, der i øvrigt sikrer en entydig identifikation af den, som er afsender af dokumentet, og at dokumentet er endeligt.

Med formuleringen »udformes på en måde« sigtes der i forhold til kravet om at sikre en entydig identifikation af den, der er afsender af brevet, ikke alene til selve dokumentets fysiske fremtræden, men også til den måde, hvorpå dokumentet præsenteres i forbindelse med fremsendelse ved brug af en it-løsning.

Kravet i § 32 b, stk. 1, vil bl.a. kunne opfyldes 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), f.eks. en maskinskrevet (indtastet) angivelse af navnet, 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.

Det vil ikke være tilstrækkeligt til at opfylde kravet om at sikre en entydig identifikation, at alene afsenderens initialer fremgår.

Kravet om, at dokumentet skal være udformet på en måde, der sikrer, at dokumentet er »endeligt«, indebærer, at modtageren skal kunne have tillid til, at vedkommende har modtaget en endelig afgørelse og ikke et udkast.

Der vil skulle foretages en samlet vurdering af, om betingelserne i § 32 b, stk. 1, er opfyldt. I vurderingen vil bl.a. skulle indgå indholdet og udformningen af det pågældende dokument samt fremsendelsesmåden og fremsendelsesformen. Med fremsendelsesmåden menes den tekniske løsning, som anvendes til at fremsende dokumentet. Med fremsendelsesformen menes det format, f.eks. filformat, hvori dokumentet fremsendes. Det vil f.eks. kunne dreje sig om en elektronisk distributionsløsning, hvor dokumentet fremsendes i et ikke-redigerbart filformat, og hvor oplysninger om

afsenderens identitet mv. er tilgængelige i umiddelbar nærhed af og i naturlig sammenhæng med dokumentet.

Uanset hvilken it-løsning, en forvaltningsmyndighed måtte vælge, forudsættes det, at myndigheden sørger for, at der i forhold til den pågældende it-løsning er opstillet foranstaltninger, der er egnet til at sikre, at misbrug og andre uretmæssigheder imødegås.

Udtrykket »den, som er afsender af dokumentet,« i stk. 1 dækker over den *person*, som har truffet den endelige beslutning om afsendelse af dokumentet og dermed har ansvaret for dokumentet. Eller sagt med andre ord den person, som har truffet den pågældende afgørelse, eller som har truffet beslutning om at iværksætte partshøring mv. Det vil i praksis være sagsbehandleren eller dennes overordnede. Det beror i øvrigt i sagens natur på den nærmere tilrettelæggelse af arbejdsgangen i den enkelte myndighed, hvem der i det konkrete tilfælde må anses for at være afsender af dokumentet. Det vil dog aldrig kunne være f.eks. en administrativ medarbejder, som alene varetager den praktiske afsendelse af dokumentet.

Kravet i stk. 1 gælder alene i forhold til selve det dokument, som indeholder den pågældende forvaltningsmyndigheds afgørelse, eller som indeholder andre væsentlige meddelelser til borgere, virksomheder mv., såsom en partshøringsskrivelse. Det materiale, der i øvrigt måtte blive fremsendt til borgere, virksomheder mv. i forbindelse med f.eks. en partshøring vil således ikke være omfattet af kravet i stk. 1. Med lovforslaget tilsigtes der således ikke nogen ændringer af retstilstanden på dette punkt, og de dokumenter, der er omfattet af kravet i stk. 1, er således de dokumenter, der i dag er omfattet af underskriftskravet mv., jf. dog de foreslåede nye bestemmelser i § 32 b, stk. 2 og 3. Udtrykket »dokument« skal i øvrigt forstås i overensstemmelse med det dokumentbegreb, der er anvendt i offentlighedsloven, og som i øvrigt følger af forvaltningsloven.

Det bemærkes, at manglende iagttagelse af reglen i § 32 b, stk. 1, ikke i almindelighed vil medføre, at den pågældende forvaltningsakt bliver ugyldig.

Der henvises i øvrigt til det, som er anført i lovforslagets almindelige bemærkninger, pkt. 3.3.

Det foreslås i § 32 b, stk. 2, at stk. 1 ikke gælder for dokumenter, hvor der anvendes automatisk sagsbehandling.

Med udtrykket »automatisk sagsbehandling« menes sagsbehandlingsskridt, som indebærer en maskinel behandling på baggrund af nogle faste og entydige kriterier, uden at en fysisk person er sagsbehandler.

Hvorvidt der er tale om automatisk sagsbehandling skal vurderes i forhold til hvert enkelt sagsbehandlingsskridt.

I det omfang, at et konkret sagsbehandlingsskridt foretages på baggrund af elektronisk sagsbehandling, men således at en fysisk person også er involveret i den konkrete sagsbehandling, vil der i forhold til det konkrete dokument, som sendes til borgere, virksomheder mv., ikke være tale om, at dette dokument er omfattet af udtrykket »automatisk sagsbehandling«. I dette tilfælde vil kravet i stk. 1 således gælde. Andre maskinelle sagsbehandlingsskridt i samme afgørelsessag, hvor en fysisk person ikke har været involveret i den konkrete sagsbehandling, vil imidlertid være omfattet af udtrykket »automatisk sagsbehandling«.

Der er med lovforslaget ikke taget stilling til, i hvilket omfang der kan stilles andre krav til dokumenter, der er udarbejdet på grundlag af automatisk sagsbehandling. Bestemmelsen i stk. 2 vedrører således alene kravet om personlig underskrift mv. som reguleret i stk. 1.

Bestemmelsen regulerer dermed heller ikke spørgsmålet, om det inden for et bestemt forvaltningsområde er (retligt) muligt at anvende automatisk sagsbehandling.

Der henvises i øvrigt til det, som er anført i lovforslagets almindelige bemærkninger, pkt. 3.4.

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

Ved dokumenter, hvorved der kvitteres, forstås de dokumenter, hvorved en forvaltningsmyndighed kvitterer for modtagelsen af en henvendelse i en afgørelsessag.

Ved dokumenter, hvorved der rykkes, forstås de dokumenter, hvorved en forvaltningsmyndighed eksempelvis rykker en part i en afgørelsessag for

et svar eller for indsendelse af oplysninger mv., herunder hvor en af myndigheden fastsat frist er overskredet.

Andre eksempler på sagsbehandlingsskridt, som ikke kan anses for at være væsentlige i bestemmelsens forstand, er en forvaltningsmyndigheds dokumenter til parten vedrørende sagens status og dokumenter til parten med praktiske informationer, herunder fremsendelse af blanketter eller fortrykte pjecer mv.

Bestemmelsen i stk. 1 er således afgrænset til at gælde for de dokumenter, hvor de retssikkerhedsmæssige, bevismæssige og ordensmæssige hensyn, der ligger bag bestemmelsen, navnlig gør sig gældende. Det gælder det dokument, hvori selve afgørelsen meddeles, samt dokumenter, der sendes som led i partshøring, og andre væsentlige sagsbehandlingsskridt som f.eks. beslutning om kompetence- og habilitetsspørgsmål.

Det afgørende for afgrænsningen af, om bestemmelsen i stk. 1 skal gælde, er, om der er tale om et væsentligt sagsbehandlingsskridt i forhold til den afgørelse, som skal træffes. Det bemærkes i den forbindelse, at den anførte væsentlighedsvurdering alene knytter sig til vurderingen af, om der gælder et krav om personlig underskrift mv. Væsentlighedskriteriet i den foreslåede § 32 b, stk. 3, har således ikke betydning i forhold til andre forvaltningsretlige spørgsmål mv.

Det foreslås i § 32 b, stk. 4, at vedkommende minister efter forhandling med finansministeren og justitsministeren kan fastsætte nærmere regler om, hvornår betingelserne i stk. 1 skal anses for opfyldt.

Bemyndigelsesbestemmelsen tager sigte på sidste del af stk. 1 og vil således kunne anvendes til med bindende virkning at fastsætte, at bestemte ordninger skal anses for at opfylde betingelserne om, at brevet 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.

I forhold til kommunerne og regionerne er vedkommende minister den minister, der har det ressortmæssige ansvar for det pågældende område, som ønskes reguleret. Ved fastsættelse af regler, der berører kommunerne og

regionerne, vil det være naturligt at inddrage henholdsvis Kommunernes Landsforening og Danske Regioner.

Der henvises i øvrigt til det, som er anført i lovforslagets almindelige bemærkninger, pkt. 3.6.

Til § 2

Til nr. 1 og 2:

Der er tale om konsekvensændringer som følge af lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen.

Til § 3

Til nr. 1 og 2:

Der er tale om konsekvensændringer som følge af lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen.

Til § 4

Det foreslås, at loven træder i kraft dagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende. Dog foreslås §§ 2 og 3 – som er konsekvensændringer som følge af lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen – at træde i kraft den 1. januar 2014, hvor den nye lov om offentlighed i forvaltningen træder i kraft.

Til § 5

Bestemmelsen vedrører lovens territoriale gyldighed.

Det følger af bestemmelsen, at loven ikke gælder for sager om færøske eller grønlandske anliggender. Loven kan dog ved kongelig anordning sættes i kraft for sådanne sager med de afvigelser, som de særlige færøske og grønlandske forhold tilsiger. I forhold til lovforslagets § 1 gælder dette dog kun for sager, der er eller har været under behandling af rigsmyndighederne.