

Digitaliseringens betydning for retssikkerheden nu og fremadrettet

Johan Busse

Indledning

Et samfunds niveau af retssikkerhed afhænger ikke alene af dets politiske system og den vedtagne regulering mv. – dvs. samfundets governanceniveau i bredere forstand. Også myndighedernes ressourcer og arbejdsformer spiller en væsentlig rolle. I de senere år er digitaliseringen af den offentlige sektor og af kommunikationen mellem borger og myndighed accelereret, og det har påvirket og vil fortsat påvirke ikke alene kvaliteten af den offentlige service og dialogen mellem borger og myndighed, men også borgernes retssikkerhed.

Tidligere ombudsmand Lars Nordskov Nielsen har defineret retssikkerhed som det forhold, at borgerne får de ydelser, de har krav på efter lovgivningen, og omvendt ikke pålægges andre pligter end dem, der efter lovgivningen er hjemmel til. Retssikkerhed kan opdeles i materiel og processuel retssikkerhed.

Materiel retssikkerhed (hjemmel) angår indholdet i retsreglerne. Borgerne skal have mulighed for at forudsige deres retsstilling, afgørelser skal være truffet ud fra saglige og lovlige kriterier om ligebehandling, proportionalitet mv. *Den processuelle retssikkerhed* (sagsbehandling) vedrører, hvordan en sag skal behandles, altså spillereglerne for den sagsbehandling, som leder op til afgørelsen eller for en efterfølgende kontrol af, om borgeren fik, hvad han eller hun havde krav på, og omvendt ikke blev pålagt ulovlige byrder.

Den materielle og processuelle retssikkerhed supplerer hinanden og spiller indbyrdes sammen og er derfor begge af betydning for borgerens retssikkerhed. F.eks. vil en reel klagemulighed (dvs. klageadgang og eksistensen af et kompetent og bemyndiget organ til håndtering heraf) ud fra disse definitioner betragtes som en del af den processuelle retssikkerhed, men det er oplagt, at klagemuligheden muliggør effektiv kontrol med, om den materielle retssikkerhed er på plads. Tilsvarende er krav om journalisering og notatpligt en del den processuelle retssikkerhed, men kravenes overholdelse er afgørende for kontrolmyndighedernes adgang til at efterprøve afgørelsen i første instans og altså påse, om den materielle retssikkerhed er overholdt.

Hvilke forvaltningsnormer er påvirket af digitaliseringen?

Den digitalisering, der har betydning for retssikkerhed, består for det første i øget brug af it i myndighedernes interne processer. It anvendes generelt til at effektivisere forvaltningernes opgaveløsning gennem brug af PC'er og tilhørende software, f.eks. i form af mere eller mindre avancerede elektroniske sags- og dokumentstyringssystemer (ESDH) samt gennem elektroniske kanaler til udveksling af data med andre myndigheder og ved den almindelige adgang til internettet.

For det andet har den digitaliserede kommunikation med borgerne – bl.a. de digitale selvbetjeningsløsninger – betydning for retssikkerheden.

Egentlig indføring af robotteknologier, som helt eller delvist overtager sædvanlige sagsbehandlingsopgaver, er endnu forholdsvis sparsom og uudviklet, men udgør en tredje form for digitalisering, som vil påvirke retssikkerhedsniveauet.

Forvaltningsretten består af mange forskellige elementer, regler og normer. En grov oprensning af bare de processuelle elementer kunne omfatte kompetencespørgsmål, delegation, inhabilitet, vejledningspligt (herunder klagevejledning), sagsoplysning, indsamling og videregivelse af oplysninger, tavshedspligt, partshøring, aktindsigt, notatpligt, journaliseringspligt, begrundelsespligt, identifikationskrav og de særlige regler om personoplysninger, som på tværs af alle øvrige regler tæller med.

Det er forholdsvis oplagt, at disse regler påvirkes af digitaliseringstiltag. Der er f.eks. klar forskel på, hvordan vi opfylder vores vejledningspligt, når vi henholdsvis kommunikerer ansigt til ansigt med borgeren, hvor vi med et mere fintfølede sanseapparat, vores menneskelige erfaring og indføling f.eks. bedre kan registrere, om borgeren forstår, hvad vi siger, eller om vi yder vejledningen som en massekommunikation via en hjemmeside, hvor informationen omvendt er til rådighed døgnet rundt.

Eftersom formålet med reglerne f.eks. i forvaltningsloven og retssikkerhedsloven overordnet set er at sikre, at de afgørelser, der bliver truffet, er lovlige og korrekte, så påvirker digitaliseringen også borgernes materielle retssikkerhed.

Ud over den lovbestemte forvaltningsret gælder også principperne for god forvaltningsskik, som har karakter af adfældsregler, der ikke kan håndhæves ved domstolene, men kan føre til kritik fra tilsynsmyndigheder og Folketingets Ombudsmand, hvis de ikke iagttages. Disse omfatter blandt andet venlighed, tillid og åbenhed, pligt til at undgå fejl og sjusk, effektive arbejdsgange, rimelig sagsbehandlingstid mv.

Man kan måske spørge sig selv, på hvilken måde digitaliseringen påvirker myndighedernes eller medarbejdernes evne til at udvise venlighed, men upersonlig kommunikation eller vanskelige digitale ansøgningskemaer kan give borgerne en meget anderledes oplevelse af den bagvedliggende myndigheds indstilling end direkte eller telefonisk kontakt med f.eks. en kommunal medarbejder, hvis hjælpsomhed og engagement lader sig afkode gennem personens kropssprog, mimik og stemmeføring mv., uanset om ordene måtte falde på en måde, der kan mistolkes.

Nogle af de normer, der ikke kan håndhæves, har endog meget stor betydning for retssikkerheden, selvom det kan være mere skjult. F.eks. påvirker ordensmæssige forhold, f.eks. at sagerne er samlede og overskuelige, når de overdrages fra en sagsbehandler til en anden, jo direkte muligheden for at træffe rigtige afgørelser og borgernes hurtige adgang til aktindsigt.

Digitaliseringen har altså betydning for hele den forvaltningsretlige palet af regler og normer, der skal skabe retssikkerhed og give tillid i samspillet mellem borger og forvaltning. For så vidt angår det sidstnævnte, behøver det naturligvis ikke indebære risici for uønskede konsekvenser i form af forkerte afgørelser, der stiller borgerne ringere end ellers, men det betyder en del for det offentliges effektivitet, om vi har borgernes tillid eller mistro, idet samarbejdet påvirkes af borgernes tilskyndelse til at være os behjælpelige med at gøre tingene på den mest ressourcelette måde og til ikke at stille ressourcekrævende spørgsmål eller krav til vores processer og beslutninger, ligesom tilliden påvirker borgernes måde at bruge offentlige tjenester og services på. Tænk bare på udviklingen inden for privatskole og -hospitalsområdet.

Er juraen indtænkt i digitaliseringen?

Digitaliseringen er i høj grad båret frem af en økonomisk dagsorden (effektivitet og produktivitet), om end der også indgår andre elementer, idet der f.eks. tales om ”forbedret” opgaveløsning eller ”digital velfærd”. Men det vil være forkert at hævde, at retssikkerhedselementet er bærende, og det kan diskuteres, om retssikkerhedselementet er indgået med tilstrækkelig vægt. Tværtimod taler man om ”digitaliseringsklar lovgivning” og om at føre lovgivningen ajour på relevante områder, så myndighederne ikke forhindres i at udnytte it som et helt naturligt arbejdsredskab i hverdagen, og så der ikke er unødige juridiske hindringer.

I udvalget bag den centrale rapport *Digital forvaltning* fra maj 2001, som beskæftigede sig med digital forvaltning som middel til en forbedret og mere effektiv løsning af forvaltningsopgaver, var Justitsministeriet og Socialministeriet f.eks. slet ikke repræsenteret. Rapportens fokus var på effektivisering, reduktion af administrative byrder og serviceforbedringer. Der var desuden fokus på datasikkerhed, men ikke på retssikkerhed. Den forholdt sig således ikke til digitaliseringens eventuelle konsekvenser for beskyttelsen af borgernes rettigheder, men statuerede derimod at ”formkrav i lovgivningen, som hæmmer udbredelsen af digital forvaltning, søges justeret hurtigst muligt”⁵⁸.

Denne tendens har været fremherskende lige siden. Der peges som nævnt på andre positive effekter end de økonomiske (hurtigere og mindre kompliceret sagsbehandling

58 Digital forvaltning, rapport, Finansministeriet, 2001, s. 14. (http://www.modst.dk/~media/Files/%C3%98AV/Vejledninger/Arkiv%20materiale/%C3%98konomistyringsomr%C3%A5det/Digital_forvaltning%20pdf.ashx).

og service), men reelt er der tale om afledte virkninger, og de forskellige politikdokumenter tager ikke favntag med spørgsmålet om, *hvordan øget digitalisering påvirker retssikkerheden*.

Har de digitaliseringsbetingede lovændringer påvirket retssikkerheden?

Så længe lovgivningen ikke er specielt og udtrykkeligt indrettet efter bestemte teknologier, herunder de digitale, er den teknologineutral. Det gælder selvsagt også for regler om borgernes retssikkerhed, som med andre ord skal være lige så god i en digitaliseret forvaltning som i en papirbaseret. Det betyder, at teknologierne skal indrette sig efter lovgivningen og ikke omvendt.

Efter sigende er vidden af jernbanespor i USA afledt af størrelsen på hestes bagdele, fordi de folk, der byggede de første jernbaner i USA's nordstater, anvendte samme redskaber og værktøjer, som på den tid blev brugt til at bygge hestevogne, og fordi disse passede til landeveje fra gammel tid i Europa, som igen oprindeligt stammede fra romerske landeveje, der var formet af romerske stridsvogne. Eftersom en hestevogn, der kører i vognspor, som ikke passer, bliver ødelagt, var det mest praktisk at føre denne standard videre. Den var mest effektiv og tilmed en fordel i borgerkrigen, fordi sydstatene havde flere forskellige sporvidder, hvilket vanskeliggjorde transport af krigsmateriel og soldater.

På samme måde som en ingeniør måske vil reagere imod ændringer af vidden på jernbanespor begrundet i andet end traditionelle praktiske hensyn til transporten, vil en jurist ofte reagere imod ændringer af lovgivningen, der er motiveret af ønsket om at fremme bestemte praktiske forhold eller interesser, herunder ønsket om at udnytte nye teknologier.

Men sådan har det til alle tider været, og det er altså ikke noget nyt eller odiøst fænomen, at også samfundets regulering af retssikkerhed skal indrette sig efter tidens dagsordener om effektivisering, udnyttelse af nye opfindelser, herunder nye teknologier eller bare behov for ensretning og forsimpning. Der kan således nævnes mange områder, hvor tvungen standardisering har været nødvendig for at fremme samfundsmæssige mål, fordi der er tungtvejende fordele ved det. Behovet for fælles regler i EU har f.eks. afstedkommet talrige ændringer af dansk lovgivning, herunder også lovgivning, der involverer rettigheder for den enkelte (f.eks. persondataretten).

I en række tilfælde har digitaliseringsdagsordenen været båret frem med en sådan styrke, som det er udtrykt ovenfor, at lovgivningen har måttet ændres for at tage nye teknologier effektivt i brug. Også lovgivning, der vedrører retssikkerhedsspørgsmål.

Da den gængse definition af retssikkerhed, jf. ovenfor, jo netop tager udgangspunkt i gældende ret, dvs. i den til enhver tid vedtagne lovgivning, kan man lidt kynisk måske konstatere, at retssikkerheden pr. definition ikke kan være påvirket af digitaliseringsbe-

stræbelsernes fokus på meget andet end netop retssikkerhed, så længe den blot udmønter sig i lovgivning.

Jeg vil dog mene, at det er muligt at tale om et generelt niveau af retssikkerhed før og nu, og at det inden for det spektrum er muligt at udtale sig meningsfuldt om, hvorvidt retssikkerheden er den samme nu som før.

Ret beset mener jeg ikke, at de lovændringer, som digitaliseringen har medført, og som kan siges at være sket for at gøre lovgivningen digitaliseringsparat, har ændret ret meget ved det generelle retssikkerhedsniveau. Men der er undtagelser. F.eks. gennem vedtagelsen af lov om (obligatorisk) Digital Post, der reelt afskærer grupper af borgere fra gnidningsløs kommunikation med offentlige myndigheder. Det samme gælder de områder, hvor der er lovgivet om obligatorisk digital selvbetjening.

Men i mine eksempler nedenfor og i andre tilfælde er det min erfaring, at det ikke så meget er den påtvungne digitale forvaltning, som forringer retssikkerheden, men i højere grad utilstrækkelige it-løsninger, lidt for ringe undtagelsesmuligheder og manglende fleksibilitet over for den enkelte borger. Derfor kan man ikke generelt set anse obligatorisk Digital Post eller obligatorisk digital selvbetjening som forringelser af borgernes rettigheder. For nogle borgere og nogle grupper af borgere har det haft denne effekt, men ikke generelt set.

For der er jo naturligvis også gevinster ved disse tiltag. Bevissikkerheden og hurtigheden er alt andet lige højere, når der kommunikeres via Digital Post. Og kvaliteten af den efterfølgende sagsbehandling vil – også alt andet lige – kunne blive højere af, at borgeren tvinges til at afgive alle relevante oplysninger i et digitalt og styret system, fordi myndigheden får den rigtige datafangst, og fordi oplysningerne allerede foreligger i digital form lige til at overføre til myndighedens ESDH-system til videre behandling og uden de samme risici for fortabelse af arkivalier (om end der nok er nogle helt nye risici i denne henseende).

Min konstatering er derfor, at digitaliseringen ikke generelt og væsentligt har påvirket den generelle retssikkerhed negativt, selv om der kan gøres nogle konkrete nedslag, hvor det er muligt at påvise forringelser. Set fra helikopterperspektivet har lovændringerne ikke ændret det store ved retssikkerhedsniveauet.

Har den øvrige digitalisering påvirket retssikkerheden, åbenheden og udøvelsen af god forvaltningsskik?

På de områder, hvor lovgivningen ikke er udtrykkeligt og specifikt ændret for at rydde lovgivning af vejen, som forhindrer effektiv udnyttelse af digitale teknologier, gælder det altså fortsat, at borgernes rettigheder er de samme og skal iagttages med samme styrke som hidtil.

Folketingets Ombudsmand har behandlet en del sager, hvor digitalisering har spillet en central rolle, og har konstateret, at it-løsninger ikke har levet op til de forvaltningsretlige krav. I disse sager kan det desværre ofte konstateres, at digitaliseringen har forringet borgernes vilkår i strid med lovgivningen. Det kan der være mange årsager til, men ofte hænger det sammen med, at digitale løsninger udvikles som løsninger på praktiske problemer, uden at den underliggende jura inddrages i tilstrækkelig grad og på et tilstrækkeligt tidligt tidspunkt i processen.

Ombudsmanden har udfærdiget et notat *Forvaltningsretlige krav til det offentliges it-løsninger*,⁵⁹ hvor det er hovedbudskabet, at de forvaltningsretlige krav gælder, uanset hvorledes en forvaltningsmyndighed teknisk løser en opgave. De almindelige regler, som myndigheden skal overholde, gælder med andre ord stadig, når computer afløser papir. Det er den enkelte myndigheds ansvar, at dens løsninger lever op til forvaltningsretlige krav – og myndigheden har dette ansvar, selvom den har valgt en standardløsning, som viser sig utilstrækkelig. Dette gælder også, selvom leverandørerne af it-løsninger slet ikke udbyder en løsning, der kan opfylde kravene.

Ombudsmanden udtalte i forbindelse med sagen om SKATs EFI-system, at ”En forsvarlig tilrettelæggelse forudsætter (...) efter min opfattelse bl.a., at man fra starten skaber sig et overblik over de sagstyper og processer, som det nye IT-system skal omfatte, at man gør sig klart, hvilke formelle og materielle regler der gælder for behandlingen af de pågældende sager, og at man er meget omhyggelig med at tage stilling til, hvorledes det nye IT-system konkret skal udformes for at kunne overholde disse regler (...). I den forbindelse vil det i reglen være helt nødvendigt, at den relevante juridiske ekspertise er til rådighed i alle væsentlige faser af forløbet, f.eks. ved udarbejdelse af kravspecifikation og design og ved gennemførelse af tests mv. Det er således myndighedernes eget ansvar, at de IT-systemer, som de køber, opfylder de forvaltningsretlige krav.”⁶⁰

En anden pointe fra ombudsmanden er videre, at obligatorisk anvendelse af it kræver klar hjemmel, hvilket myndigheder ofte forsynder sig helt eller delvist imod, når de introducerer digitale ansøgningsformularer o.l. og afskærer borgerne fra andre kommunikationsformer.

I forhold til åbenhed, har den øgede brug af masseformidling jo selvsagt givet øget åbenhed i forvaltningen, men det er en åbenhed, som er på myndighedens betingelser, idet myndigheden vælger og stort set frit bestemmer, hvad der skal offentliggøres. Forsøg med åbne postlister, som er blevet lettere med indførelsen af elektronisk sagsbehandling har vist nok ind til videre vist sig ikke at være så interessant for offentligheden som antaget: En usorteret oversigt over indgående og udgående breve til en myndighed er

59 Folketingets Ombudsmands notat om Forvaltningsretlige krav til det offentliges it-løsninger af 22. januar 2016. (http://www.ombudsmanden.dk/om/formidling_og_viden/publikationer/notater/it-notat_januar_2016/).

60 Folketingets Ombudsmands udtalelse i sag nr. 2014-24 af 29. august 2014, s. 3. (http://www.ombudsmanden.dk/find/udtalelser/beretningssager/alle_bsager/2014-24/pdf2).

ganske uoverskuelig for borgerne og pressen. Men hvis der først opstilles kriterier for, hvad der skal offentliggøres, og hvad der ikke skal, er vi i et vist omfang tilbage ved problemstillingen om, at myndighederne vælger, hvad der offentliggøres.

Større åbenhed i form af mere lettilgængelig information om offentlige myndigheders arbejde, indsatser der påvirker borgerne, regler, økonomiske prioriteringer mv., er good governance, men hvis ressourcerne prioriteres til at informere om det, myndighederne ønsker at fortælle, på bekostning af det, som borgerne efterspørger eller har brug for, kan nettoresultatet være anderledes, og det kan påvirke indsigtsmulighederne og dermed retssikkerheds- og serviceniveauet.

Nogle konkrete problemområder

I mit eget arbejde ser jeg næsten dagligt eksempler på, at virkeliggørelsen af digitaliseringen udfordrer overholdelsen af gældende ret i forhold til borgernes retssikkerhed. Jeg har her valgt at opdele problemfelterne i tre områder: Digitaliseringens evangelium, systemer, der ikke understøtter gældende ret, og den organisatoriske og kompetencemæssige modenhed.

Digitaliseringens evangelium

Digitaliseringen er de seneste år blevet fremmet gennem et forceret lovarbejde og en måde at italesætte omstillingen på, der minder om udbredelsen af en religiøs strømning. Digitaliseringen beskrives som en bølge, der skyller ind over os, og som vil revolutionere samfundet, herunder den offentlige service, og skabe økonomiske frirum til at prioritere andre områder, give vækst og et bedre samfund. Hvis den ikke ligefrem italesættes som en kraft, der strømmer ind over menneskeheden, bliver den i hvert fald omtalt som en uomgængelig autonom dagsorden. Ingen tvivl om, at der er et gran af sandhed i det (udviklingen lader sig ikke stoppe), men det er som om, vi nogle gange glemmer, at der er et valg forbundet med, om noget skal digitaliseres, hvornår og hvordan. Digitaliseringsbølgen bruges også aktivt til at fremme andre dagsordener eller projekter, som ikke tidligere kunne få opbakning, men som pludselig får et helt andet liv ved at blive koblet til digitaliseringen, og det medvirker til, at den kommer til at være allestedsnærværende og dominere vores perspektiver.

Denne nogle gange evangeliske diskurs og digitaliseringens dominans i alle dele af den offentlige virkelighed samt koblingen til de økonomiske gevinster, der samtidig skal høstes straks, giver i mange sammenhænge myndigheder og medarbejdere en tilgang, der reelt bevirker, at digitaliseringens fremme tilsidesætter alle mulige andre fænomener, som vi ellers sætter højt. F.eks. lovmæssighed, retssikkerhed og mellemmenneskelig etik.

Lad mig give et eksempel. I forbindelse med overgangen til digitaliseret kommunikation mellem borger og myndighed begyndte mange offentlige myndigheder, specielt kommuner, hvor kommunikationen foregår i meget stor målestok, at tilbyde digital kommunikation med borgerne. Og borgerne tog det hurtigt til sig, men ikke så hurtigt, som de bagvedliggende ønsker tilsagde. Så myndighederne begyndte at tænke i at gøre det mere tillokkende og indbydende ved at forklare om fordelene og 'sælge' digitale løsninger i en indbydende indpakning, ligesom der blev tilbudt uddannelse i at bruge digitale kommunikationsformer.

Alt sammen helt efter bogen, men da resultatet ikke tilfredsstillende de digitale (og økonomiske) mål, forfaldt mange myndigheder til at presse eller snyde borgerne over på digitale platforme. Man tog såkaldt nudging i brug og begyndte at tale om, at borgerne skulle puffes (venligt, men bestemt), og jeg har set eksempler på borgere, som meldte sig til kurser i digital kommunikation, hvor en del af kurset bestod i at tilmelde sig digital kommunikation og øve sig på det, men hvor myndighederne bagefter ikke interesserede sig for, om borgerne reelt havde lært sig at bruge det. De borgere, som bagefter ikke var blevet digitaliseringsparate, var fanget. Nu havde de tilmeldt sig Digital Post, og så klappede fælden. Det meste af det, der foregik, var ikke ulovligt, men realiteten var, at en del borgere blev manipuleret til at frasige sig en række rettigheder, de havde, med hensyn til valg af kommunikationsform. Lov om (obligatorisk) Digital Post lovliggjorde efterfølgende forholdene, så retssikkerhedsmæssigt er det teoretisk set bragt i orden.

Systemer, der ikke understøtter gældende ret

Der udvikles i stor målestok digitale ansøgningsskemaer o.l., som har potentiale til at smidiggøre ansøgningsprocessen, sikre datafangst, reducere antallet af omkostningsfulde personlige møder, men til gengæld udvide myndighedens åbningstid til 24 timer i døgnet samt reducere miljøbelastning mv. Motiverne er, i alle de tilfælde jeg kender til, gode og reelle. Men teknologierne og/eller de investeringer, myndighederne lægger i disse tiltag, er stort set alle sammen utilstrækkelige. Ofte fordi de indføres med stor hast. Dels er mange selvbetjeningsløsninger simpelthen ikke tilstrækkeligt brugervenlige, dels kan mange af dem ikke reelt det, som myndighederne har brug for, og endelig tager et stort antal af dem ikke højde for borgernes rettigheder.

Jeg har set mange afskygninger af digitale ansøgningsskemaer, som ikke er sikrede imod datatyveri mv., som ikke tager højde for den information og vejledning, borgerne har behov for og krav på i ansøgningsprocessen, som "for en sikkerheds skyld" lige beder borgeren om nogle ekstra oplysninger, som myndigheden ikke i alle tilfælde har brug for, og som derfor tilsidesætter reglerne om, at myndigheden ikke må indsamle flere oplysninger end de nødvendige, eller som simpelthen er for vanskelige at opdatere, hvorfor de

får lov at være i funktion længe efter, at de er forældede, f.eks. når den bagvedliggende lovgivning ændrer sig.

Disse systemer udvikles naturligvis kun, når der er et økonomisk rationale, dvs. når det vil kunne lette arbejdet væsentligt hos myndigheden, fordi der er mange brugere. Derfor får disse utilstrækkelige systemer betydning for mange borgeres retssikkerhed.

Mange af disse systemer promoveres tilmed over for borgerne som obligatoriske. På nogle områder har lovgivningen, som nævnt, bestemt, at systemerne er obligatoriske, men på de områder, hvor lovgivningen ikke har, er det i strid med borgerens frie valg at forlange en bestemt henvendelsesform. Så når borgeren fra myndigheden får opfattelsen af, at han eller hun skal anvende systemet og ikke f.eks. kan ansøge personligt, er borgerens rettigheder reelt forringet.

Et andet stort område er brug af usikre kommunikationsformer. Usikker e-mail og lignende er fortsat så almindeligt forekommende, at det muligvis er den hyppigste kommunikationsform mellem borgere og kommuner. Det går i den rigtige retning, men vi er ikke i mål endnu, blandt andet fordi sikker kommunikation som oftest er mere besværlig og tidskrævende, hvilket ikke mindst skyldes utilstrækkelige it-løsninger. Jeg er også bekendt med, at man for at ”møde borgere, der hvor borgere er”, kommunikerer via sociale medier som Facebook, snapchat o.l. – også når det drejer sig om de mest følsomme personoplysninger, man kan tænke sig.

Mange af de systemer, som anvendes af myndighederne i dag, lever ikke op til alle de krav, der skal sikre borgerne deres rettigheder. Endnu anvendes der f.eks. ESDH-systemer, som ikke indeholder oversigter over de dokumenter, der er journaliseret på sagen (aktlister). Ud over at dette gør myndigheden mindre effektiv, mister borgerne muligheden for at sikre sig i forbindelse med aktindsigtsanmodninger, hvor der opstår tvivl om, hvorvidt borgeren har modtaget alle relevante sagsakter. Og borgeren har krav på denne aktliste.

Stort set alle systemer, jeg kender, har mangler, som kan være større eller mindre, men som ikke desto mindre forringer borgernes retssikkerhed ved ikke at gøre det muligt for myndigheden at give borgerne det, de har krav på. Et eksempel er et ESDH-system, som ikke gør det muligt at blokere oplysninger i en sag (dvs. effektivt markere at en bestemt oplysning ikke må behandles i forbindelse med sagen), og hvor løsningen må findes via en tvivlsom workaround under anvendelse af de funktionaliteter, som systemet nu engang har.

Den organisatoriske og kompetencemæssige modenhed

Mange it-systemer indkøbes, tilpasses og implementeres med utilstrækkeligt øje for lovkrav og brugervenlighed. Derfor kommer de dels ikke til deres ret, og dels er de ofte heller ikke optimale i forhold til borgernes rettigheder.

Det lyder let, når Folketingets Ombudsmand siger, at systemerne skal overholde lovgivningen. Det er ikke let i praksis. Dels er udbyderne af it-systemer generelt set ikke gode nok til at levere systemer, som gør det, dels er myndighederne ikke gode nok til at afsætte de fornødne ressourcer og den fornødne tid til at sikre, at det system, der leveres, rent faktisk er godt nok ud fra alle relevante parametre.

Det påvirker retssikkerhedsniveauet betragteligt.

Jeg er bekendt med en større forvaltningsenhed, hvor man for få år siden tog et nyt ESDH-system i brug i tiltro til, at systemet ville gøre myndigheden mere effektiv og sikre en højere overholdelsesgrad af lovgivningen (såvel materielt som formelt). Realiteten blev bare, at systemets begrænsninger bevirkede, at en del af sagsakterne ikke kunne lægges i systemet, men måtte opbevares i papirform i sædvanlige papirsager. Systemet talte f.eks. ikke sammen med det e-postsystem, som blev anvendt ved siden af, hvorfor e-mails, som skulle journaliseres, skulle printes og indscannes på ny, før de kunne journaliseres i ESDH-systemet. Hvis man forestiller sig en kommunal virkelighed, hvor 20-25 medarbejdere deler en printer og en scanner nede ad gangen, kan man tænke sig, hvor lidt effektivt dette system i realiteten er til at sikre, at sagerne til enhver tid indeholder alt relevant. Den økonomiske ineffektivitet være usagt her. Prisen og de sædvanlige indkøbs- og implementeringsomkostninger vil normalt bevirke, at sådan et system får en ganske lang levetid, uanset at der er bred enighed om dets ineffektivitet.

Digitalisering bliver ofte til i en forhastet proces, hvor it-systemerne betragtes som elektroniske værktøjer, der skal tændes og måske justeres lidt. Mange offentlige myndigheder har reelt ikke tålmodighed eller ressourcer inden for den eksisterende budgetstruktur eller vælger ikke at have det. Det koster på retssikkerheden, og det koster på deres effektivitet.

Konklusion og lidt om fremtiden

Digitaliseringen rummer meget løfterige perspektiver for borgernes retssikkerhed. Tænk bare på, hvad der kan opnås, når det lykkes at muliggøre koordineret datasamling med henblik på, at borgerne ikke behøver søge aktindsigt her, der og alle vegne for at skabe sig overblik og viden om, hvilke informationer det offentlige har om vedkommende, men kan tilgå en hjemmeside, hvor det hele kan indhentes. De første spæde skridt er taget, og det skal nok komme. Og tænk på, hvad det kan betyde for sagsbehandlingens og afgørelsens kvalitet, for myndighedernes effektivitet og for sagsbehandlingstiden, når vi kommer dertil, at det offentlige it-systemer gnidningsløst kan udveksle relevante informationer på tværs.

Som borgerrådgiver har jeg flere gange konstateret, at der kan være en positiv sammenhæng mellem indførelsen af digitaliseret kommunikation og/eller sagsbehandling og en højere regelefterlevelse, men det kræver, at vi accepterer, at it har en lang barndom,

og at vi tager os god tid til at udrydde børnesygdommene, inden vi forlader os på det. En landmand ville aldrig drømme om pløje sin mark med en traktor, inden han havde koblet ploven på og justeret den til den korrekte dybde, men det er reelt ofte det, vi gør inden for digitalisering.

Jeg er overbevist om, at digitaliseringen et stykke ude i fremtiden vil bidrage til en samlet styrkelse af retssikkerheden og dermed en styrkelse af borgernes rettigheder.

Fremtiden for automatiseret afgørelsesvirksomhed eller for individuel vejledning er det vanskeligere at spå om nu. Enhver jurist ved, at der ikke findes en regel, som ikke kan fortolkes, og så vidt jeg ved, har vi endnu ikke udviklet en computer, der kan det. Derfor vil betydningen for retssikkerheden af robotternes indtog i afgørelsesvirksomheden i høj grad afhænge af, hvilke løsninger vi udvikler til at komme over denne hurdle. Hvis vi med teknologiernes nuværende stadie og med den nuværende organisatoriske og kompetencemæssige modenhed bare sætter strøm til afgørelsesvirksomheden vil det indebære enorme risici for retssikkerhedsniveauet.

Digitaliseringen rummer uden tvivl flest fordele på længere sigt, og jeg tror, at det er muligt at forløse potentialet. Truslen er dels vores utålmodighed og modvilje mod at se digitalisering som en investering, dels risikoen for, at vi – ved at underminere både service- og retssikkerhedsniveauet for voldsomt her i overgangsfasen – taber borgernes tiltro og opbakning til projektet. Vi kan ikke puffe borgerne til det, men må i stedet levere løsninger, som de efterspørger, og som lever op til gældende ret.