

Digitaliserings- og Ligestillingsministeriet
Stormgade 2-6
1470 København K

WILDERS PLADS 8K
1403 KØBENHAVN K
TELEFON 3269 8888
MOBIL 91325771
MORA@HUMANRIGHTS.DK
MENNESKERET.DK

DOK. NR. 23/00056-2

2. FEBRUAR 2023

HØRING OVER LOVFORSLAG OM FRAVIGELSE FRA OBLIGATORISK DIGITAL SELVBETJENING

Digitaliserings- og Ligestillingsministeriet har ved e-mail af 5. januar 2023 anmodet om Institut for Menneskerettigheders eventuelle bemærkninger til lovforslag om fravigelse fra obligatorisk digital selvbetjening.

Instituttet indleder med at sammenfatte vores væsentligste bemærkninger.

SAMMENFATNING

Med lovudkastet foreslår Digitaliserings- og Ligestillingsministeriet, at fysiske personer, der er fritaget for Digital Post fra offentlige afsendere, kan benytte denne fritagelse som eneste kriterium for at fravige obligatorisk digital selvbetjening.

Formålet med lovforslaget er at gøre det nemmere for personer, der i forvejen er fritaget for Digital Post, at blive undtaget fra obligatorisk digital selvbetjening, samt at skabe bedre sammenhæng i reglerne for personers digitale kommunikation med offentlige myndigheder.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at lovforslaget ændres på følgende punkter:

- der indføres en enkel og generel fritagelsesadgang, der gælder al fremtid brug af alle offentlige selvbetjeningsløsninger; og
- der fastsættes fælles regler for de alternativer, der skal stilles til rådighed for borgere, der undtages fra obligatorisk digital selvbetjening;

Institut for Menneskerettigheder anbefaler desuden, at:

- Digitaliserings- og Ligestillingsministeriet afdækker, i hvilket omfang der eksisterer obligatoriske digitale

selvbetjeningsløsninger, som borgerne ikke kan fritages fra, og at ministeriet i samarbejde med de respektive ressortmyndigheder vurderer, hvorvidt de manglende fritagelsesordninger er forenelige med Danmarks internationale forpligtelser, herunder FN's handicapkonvention; og

- Digitaliserings- og Ligestillingsministeriet fremadrettet har et tydeligt fokus på at sikre, at digitaliseringen ikke virker ekskluderende, og at flest muligt borgere sikres effektiv adgang til digitale løsninger.

GENERELT OM OBLIGATORISK DIGITAL POST OG OBLIGATORISKE DIGITALE SELVBETJENINGSLØSNINGER

Borgerne kan som udgangspunkt rette henvendelse til offentlige myndigheder i den form, de selv ønsker.

Det kræver dog lovhjemmel at pålægge borgerne at kommunikere digitalt med offentlige myndigheder (herunder sende og modtage digital post mv.). Det kan desuden ikke uden hjemmel i lovgivningen kræves, at borgere skal anvende en digital selvbetjeningsløsning, når de henvender sig til myndighederne.

Det følger i den forbindelse af § 3 i lov om Digital Post fra offentlige afsendere, at alle fysiske personer, der er 15 år eller derover, og som har bopæl eller fast ophold i Danmark, forpligtes til at modtage Digital Post fra det offentlige.

Fysiske personer kan imidlertid fritages fra Digital Post efter § 7 i bekendtgørelse nr. 2017 af 29. oktober 2021 om forvaltning af Digital Post fra offentlige afsendere, hvis personen har en kognitiv eller fysisk funktionsnedsættelse, der hindrer personen i at anvende Digital Post; hvis personen ikke har adgang til computer, smartphone eller tablet i eget hjem eller en internetforbindelse af en vis styrke; hvis personen er udrejst af Danmark eller er registreret uden fast bopæl; hvis personen har sproglige barrierer, der gør det svært for personen at anvende Digital Post; hvis personen har praktiske vanskeligheder ved at skaffe et elektronisk id, der giver adgang til Digital Post, eller hvis der i øvrigt foreligger ganske særlige omstændigheder.

Det fremgår af en rapport om *Digital inklusion i det digitaliserede samfund*¹, som Digitaliseringsstyrelsen og Kommunernes Landsforening

¹ <https://digst.dk/media/24389/digital-inklusion-i-det-digitaliserede-samfund.pdf>

(KL) offentliggjorde i april 2021, at ca. 7,5 pct. af befolkningen er fritaget for Digital Post.

På en række offentlige serviceområder er der i den relevante særlovgivning fastsat krav om, at personer skal anvende en digital selvbetjeningsløsning, som den relevante myndighed stiller til rådighed. Det er som udgangspunkt muligt at blive fritaget fra digital selvbetjening, hvilket dog kræver, at borgeren selv retter henvendelse til den myndighed, der udbyder den relevante selvbetjeningsløsning, og anmoder om at blive fritaget.

Det er i hver enkelt særlov anført hvilke kriterier, som en myndighed kan lægge vægt på i vurderingen af, om en person kan undtages fra obligatorisk digital selvbetjening. Som ét af kriterierne kan fritagelse for Digital Post indgå, men det er ikke givet, at dette er et gyldigt kriterium for at blive undtaget for obligatorisk digital selvbetjening.

Som reglerne er i dag, kan borgere derfor opleve, at en fritagelse for Digital Post i nogle tilfælde kan benyttes som begrundelse for undtagelse fra obligatorisk digital selvbetjening og i andre tilfælde, kan fritagelsen for Digital Post ikke benyttes hertil.

Det kan som eksempel nævnes, at det følger af retsplejelovens § 148 a at parter (herunder borgere) i borgerlige (civile) sager skal kommunikere digitalt med retten om konkrete sager via en digital sagsportal (minretssag.dk). Det følger af § 148 a, stk. 4, at retten kan beslutte, at en part (f.eks. en borger) kan fritages fra at anvende domstolens sagsportal, hvis der foreligger særlige forhold, som gør, at parten (borgeren), ikke må forventes at kunne anvende domstolens sagsportal.

Det fremgår i den forbindelse af Danmarks Domstoles vejledning om fritagelse², at det er ikke tilstrækkeligt til at blive fritaget fra den obligatoriske anvendelse af minretssag.dk, at en borger, der er part i en civil sag, eksempelvis ikke har en computer; at den pågældende bor et sted, hvor der ikke er bredbåndsforbindelse; eller at den pågældende er undtaget fra offentlig Digital Post.

² <https://www.domstol.dk/selvbetjening/blanketter-og-vejledninger/minretssagdk/digitalt-fritaget/>

FORSLAGET OM FRAVIGELSE FRA OBLIGATORISK DIGITAL SELVBETJENING FOR PERSONER, DER ER FRITAGET FOR DIGITAL POST

Med lovudkastet foreslås det, at fysiske personer, der er fritaget for Digital Post fra offentlige afsendere, fremover kan benytte denne fritagelse som eneste kriterium for at blive undtaget fra enhver obligatorisk digital selvbetjening, uanset hvilke kriterier der gælder for fritagelse i den enkelte særlov.

Instituttet finder det positivt, at der med forslaget lægges op til i en vis grad at ensarte fritagelseskriterierne på tværs af særlovgivningen, og instituttet anerkender, at lovforslaget derved kan medvirke til at sikre en mere forudsigelig afgørelsespraksis på tværs af myndighederne, hvilket er til gavn for borgernes retssikkerhed.

Når det er sagt, indebærer den foreslåede ordning en række uhensigtsmæssigheder, som instituttet vil komme nærmere ind på i det følgende.

1. Det fremgår af lovforslagets pkt. 2.1.2, at særlovgivningens undtagelsesbestemmelser i udgangspunktet er udformet således, at en borger kan undtages fra at benytte en selvbetjeningsløsning i en konkret situation, men at borgeren vil skulle anmode om undtagelse, hver gang han/hun skal benytte en selvbetjeningsløsning. Man kan således ikke blive undtaget for al fremtidig brug af den samme selvbetjeningsløsning eller for al fremtidig brug af alle offentlige selvbetjeningsløsninger.

Fraværet af en enkel og generel fritagelsesadgang betyder, at det f.eks. pålægges borgere med en varig kognitiv eller fysisk funktionsnedsættelse eller borgere, der ikke behersker det danske sprog, at søge om fritagelse flere gange og hos flere forskellige myndigheder. Det er en urimelig byrde for disse borgere, navnlig set i lyset af, at deres tilstand ofte vil være permanent, hvilket myndighederne bør kunne indse allerede efter første fritagelse. Disse borgere kan i fraværet af en generel fritagelsesregel have en berettiget følelse af umyndiggørelse i mødet med den offentlige digitalisering.

Det kunne eksempelvis være tilfældet for visse borgere med varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, der søger om hjælpemidler el.lign. efter serviceloven.

Instituttet anbefaler på den baggrund, at lovudkastets § 2, stk. 2, ændres således, at der indføres en enkel og generel fritagelsesadgang, der gælder al fremtid brug af alle offentlige selvbetjeningsløsninger, så

borgere, der ikke kan gøre brug af digitale selvbetjeningsløsninger, ikke skal søge om fritagelse, hver gang de f.eks. skal ansøge om offentlig service el.lign.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at der indføres en enkel og generel fritagelsesadgang, der gælder al fremtid brug af alle offentlige selvbetjeningsløsninger.

2. Det fremgår af lovforslagets pkt. 2.1.2, at hvis udgangspunktet om obligatorisk digital selvbetjening fraviges, skal personen tilbydes betjening på anden vis, hvilket er hjemlet i undtagelsesbestemmelsen i særloven. Den foreslåede bestemmelse regulerer derfor ikke i sig selv, hvilke mulige alternativer, der skal tilbydes i stedet for de digitale selvbetjeningsløsninger.

Henset til, at formålet med lovforslaget bl.a. er at ensarte undtagelsesreglerne på tværs af de relevante særlove, bør lovforslaget ligeledes ensarte de alternativer, der stilles til rådighed for de borgere, der undtages fra obligatorisk digital selvbetjening, eksempelvis ved at der fastsættes minimumskrav el.lign. (f.eks. krav om papirblanketter eller fysisk fremmøde) i lovforslaget.

På den måde sikres det, at de borgere, der undtages, ved, hvad de kan forvente, ligesom det vil muliggøre at standardisere den vejledning, som de myndigheder, der udbyder de digitale løsninger, er ansvarlig for, herunder i forhold til hvordan myndighederne skal modtage ikke-digitale ansøgninger mv. Det vil skabe en større grad af gennemsigtighed for de berørte borgere, ligesom det vil gøre det nemme at udstede fælles regler for, hvordan myndighederne skal administrere deres analoge alternativer.

Instituttet anbefaler på den baggrund, at lovudkastets ændres, så der i lovforslaget fastsættes fælles regler for hvilke alternativer, der stilles til rådighed for de borgere, der undtages fra obligatorisk digital selvbetjening.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at der fastsættes fælles regler for de alternativer, der skal stilles til rådighed for borgere, der undtages fra obligatorisk digital selvbetjening.

3. Det fremgår af lovforslagets pkt. 2.1.2, at den foreslåede undtagelsesbestemmelse alene finder anvendelse, hvis der i særloven allerede eksisterer en undtagelsesbestemmelse.

Formålet med denne begrænsning er ifølge lovforslaget at sikre, at der ikke gives Digital Post-fritagne personer en bedre retsstilling for fravigelse end de personer, som er tilmeldt Digital Post. Derudover fremhæves det, at der i de tilfælde, hvor der ikke allerede i særloven eksisterer en fravigelsesbestemmelse, ikke eksisterer et alternativ til den obligatoriske selvbetjeningsløsning.

Det synes at forudsætte, at der eksisterer obligatoriske digitale selvbetjeningsløsninger, som det ikke er muligt at blive fritaget for. Det er bekymrende, hvis udsatte borgere, der eksempelvis grundet handicap el.lign. ikke kan anvende en digital selvbetjeningsløsning, ikke stilles et passende alternativ til rådighed. FN's Handicapkonvention indebærer bl.a., at digital selvbetjening skal kunne fraviges, hvis en digitale løsning udgør en hindring for at borgeren kan udnytte sine rettigheder, og i sådanne situationer skal den offentlige myndighed træffe passende foranstaltninger for at sikre, at borgere med handicap fuldt ud kan udnytte sine rettigheder, herunder kommunikere med det offentlige. Det kan f.eks. sikres ved, at der eksisterer passende analoge alternativer til de digitale løsninger.

Instituttet anbefaler på den baggrund, at Digitaliserings- og Ligestillingsministeriet afdækker, i hvilket omfang der eksisterer obligatoriske digitale selvbetjeningsløsninger, som borgerne ikke kan fritages fra. Hvis det er tilfældet, bør ministeriet i samarbejde med de ansvarlige ressortmyndigheder vurdere, om de manglende fritagelsesordninger er forenelige med Danmarks internationale forpligtelser, herunder FN's handicapkonvention.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Digitaliserings- og Ligestillingsministeriet afdækker, i hvilket omfang der eksisterer obligatoriske digitale selvbetjeningsløsninger, som borgerne ikke kan fritages fra, og at ministeriet i samarbejde med de respektive ressortmyndigheder vurderer, om de manglende fritagelsesordninger er forenelige med Danmarks internationale forpligtelser, herunder FN's handicapkonvention.

BEHOV FOR YDERLIGERE TILTAG FOR AT SIKRE, AT ALLE BORGERE KAN FØLGE MED DEN DIGITALE UDVIKLING

Det fremgår af Digitaliseringsstyrelsens og KL's rapport om *Digital inklusion i det digitaliserede samfund*³, at ca. 10-15 pct. af den voksne befolkning tilhører en gruppe, der ikke er fritaget fra Digital Post, og som tilsyneladende klarer sig digitalt, men som desuagtet har brug for hjælp til det digitale i større eller mindre grad.

Det seneste års offentlige debat har vist, at der er en række aktuelle udfordringer knyttet til digitaliseringen af den offentlige sektor, og at disse udfordringer går på tværs af samfundsgrupper, og ikke kan isoleres til særlige grupper, som f.eks. ældre. Visse grupper, der i forvejen er udsatte, risikerer dog i særlig grad at blive yderligere marginaliseret, hvis digitaliseringen ikke sker med øje for inklusion af størst mulige dele af befolkningen.

Det er selvsagt et demokratisk problem.

Der er derfor behov for, at det offentlige fremadrettet i højere grad end tidligere har fokus på, at digitaliseringen ikke skal virke ekskluderende over for de borgere, der i dag oplever udfordringer i det digitale møde med forvaltningen. Der er behov for at sikre, at flest muligt borgere sikres adgang til digitale løsninger, og at alle borgere forstår deres rettigheder. Derfor bør det offentlige bl.a. stille højere krav til kvalitet af de digitale løsninger, der udvikles, så de bliver intuitive og har nemme og tilgængelige brugergrænseflader.

Institut for Menneskeret har i samarbejde med bl.a. DTU, IT-Universitetet, Justitia, IDA, HK og Dataetisk Råd taget initiativ til udviklingen af otte principper for borgernær digitalisering, som kan anvendes til inspiration for Digitaliserings- og Ligestillingsministeriet videre arbejde med at sikre, at alle borgere kan følge med den digitale udvikling.

Principperne kan findes her: <https://menneskeret.dk/nyheder/8-principper-sikre-borgernaer-inkluderende-digitalisering>.

Instituttet anbefaler på den baggrund, at Digitaliserings- og Ligestillingsministeriet fremadrettet har et tydeligt fokus på at sikre, at digitaliseringen ikke virker ekskluderende og sikrer, at flest muligt borgere bliver trygge ved digitaliseringen og kan begå sig i den digitale forvaltning.

³ <https://digst.dk/media/24389/digital-inklusion-i-det-digitaliserede-samfund.pdf>

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Digitaliserings- og Ligestillingsministeriet fremadrettet har et tydeligt fokus på at sikre, at digitaliseringen ikke virker ekskluderende, og at flest muligt borgere sikres effektiv adgang til digitale løsninger.

Med venlig hilsen

Morten Chjeffer Rasmussen

CHEFKONSULENT