

Retssikkerhed, gennemsigtighed og
effektivisering gennem digitalt parat lovgivning:

Anbefalinger til lovgivning i det digitale samfund



Retssikkerhed, gennemsigtighed og effektivisering gennem digitalt parat lovgivning: Anbefalinger til lovgivning i det digitale samfund

Forfattere:

Publikationen er udarbejdet af DANSK IT's udvalg for it i den offentlige sektor:

Formand, Ejvind Jørgensen, Strategidirektør, cBrain

Jimmy Kevin Pedersen, Seniorrådgiver, Ass. partner, 1stroke

Jesper Hammerich Lux, Kontorchef, Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering

Helle Zinner Henriksen, ph.d, Lektor, Copenhagen Business School

Bjørn Borup, Chef for Borgerservice, Kultur, Erhverv, IT og Digitalisering, Vallensbæk Kommune

Niels Pagh-Rasmussen, It-arkitekt, IBM

Lars Andersen, Vice President, NNIT

Jette Bondo, Underdirektør, Udbetaling Danmark

Peter Pietras, Chefkonsulent, Rambøll Management Consulting

Jens Andersen, Tidl. Regionsdirektør, Region Sjælland

Stig Jacob Drejer, Global Information Manager, IKEA

Jan Topp Rasmussen, Tidl. direktør, SKAT

Poul Venø, It-chef, Herning Kommune

Jeppe Bøgh, Direktør, Økonomi, HR, Digitalisering og Borgerservice, Gentofte Kommune

Marianne Thyrring, Direktør, DMI

Johan Bitsch Nielsen, Direktør, Ditmer

Jan Amtoft, IT-direktør, EDC Gruppen

Jørgen Abild Andersen, Chairman, OECD's Committee for Digital Economy Policies

DANSK IT's sekretariat:

Rikke Hvilshøj, adm. direktør

Udgivet

Juni 2016

Kontakt:

DANSK IT

Bredgade 25a

DK 1260 København K

Tlf: +45 3311 1560

dit@dit.dk

www.dit.dk

Indhold

| | | |
|-----------|---|----------|
| 1. | Anbefalinger til lovgivning i det digitale samfund | 4 |
| 1.1 | Større retssikkerhed | 5 |
| 1.2 | Større gennemsigtighed | 5 |
| 1.3 | Større mulighed for effektivisering | 6 |
| 2. | Barrierer skal ryddes af vejen | 7 |
| 3. | Det legale manifest skal sikre digitalt parat lovgivning | 9 |
| 3.1 | Det legale manifest bygger på 12 principper | 10 |

Retssikkerhed, gennemsigtighed og effektivisering gennem digitalt parat lovgivning:

1. Anbefalinger til lovgivning i det digitale samfund

På DANSK IT's konference Offentlig Digitalisering i marts 2016 udtalte erhvervs- og vækstminister Troels Lund Poulsen, at det var regeringens mål, at Danmark om ti år er blandt de lande i verden, der er bedst til at udnytte digitaliseringen.

Hvad er god digitaliseringsparat lovgivning?

Digitaliseringsparat lovgivning indtænker de fordele som de digitale værktøjer giver for at sikre enklere, hurtigere og mere gennemsigtig sagsbehandling. Til gavn for borgere, virksomheder og de medarbejdere, der administrerer lovgivningen.

Denne målsætning kan DANSK IT til fulde bakke op, men for at kunne nå det mål, vil det kræve en række aktive beslutninger af regeringen.

En af de større forudsætninger for, at Danmark kan betragtes som værende blandt dem, der er bedst til at udnytte digitaliseringen, vil være, at vi får sikret, at vores lovgivning er indrettet til et digitalt samfund. Ja, digitaliserbar lovgivning er en helt afgørende faktor for at få udnyttet de fordele, som digitaliseringen kan give os som samfund, som virksomhed og som borger.

DANSK IT's årlige undersøgelse "IT i praksis®" viser, at kun 5 procent af de offentlige virksomheder vurderer, at ny lovgivning i høj grad understøtter digitaliseringspotentialet. Derimod vurderer fire ud af fem offentlige digitaliseringschefer, at en ny tilgang til, hvordan lovgivning udvikles, der bringer de digitale muligheder mere offensivt i spil, vil kunne skabe øget forretningsværdi. Og fordelene er mange. Med en digitaliserbar lovgivning kan vi skabe større gennemsigtighed i afgørelserne, forenkle processer, sikre større retssikkerhed for den enkelte virksomhed og borger samt få en billigere sagsbehandling. Alt dette vil understøtte Dan-

Syv centrale anbefalinger til digitaliseringsparat lovgivning

- *Statsministeren bør nedsætte en task force om digital lovgivning.*
- *Regeringen bør udarbejde en plan for gennemgang af større lovkomplekser for at sikre tilpasning til et digitalt samfund.*
- *De digitale rammer skal ikke diktere politiske reformer, men alle politiske reformer bør så vidt muligt udformes med lige dele objektive, databaserede kriterier og frihedsgrader for implementering, så de digitale muligheder for kvalitet og effektivitet udnyttes.*
- *Alle fremsatte lovforslag bør indeholde en vurdering af deres digitaliseringsparathed.*
- *Justitsministeriets lovafdeling skal have til opgave at foretage en vurdering af de forvaltningsretlige og persondataretlige forudsætninger for digitalisering.*
- *Forskning inden for digital lovgivning bør styrkes.*
- *Der skal være kursusfag og efteruddannelse i digital lovgivning for landets jurister. Anbefalingerne er uddybet på side 11 og 12.*

marks potentiale til at blive en førende digital økonomi præget af digital vækst, innovation og velfærd.

1.1 Større retssikkerhed

Digitaliserbar lovgivning vil i højere grad kunne sikre mere ensartede afgørelser i ens sager. Med brug af algoritmer og ens datagrundlag vil it-systemer kunne generere afgørelser, der hvor det er godt og egnet til objektive afgørelser.

Der vil stadig være brug for skøn i en lang række afgørelser, og det skal der stadigvæk skabes rum for i det digitale samfund, men også her vil it-systemer kunne fungere som beslutningsstøttesystemer, hvor alle relevante data tilvejebringes og sammenstilles og dermed gør, at den konkrete sagsbehandler kan koncentrere sig alene om den nødvendige skønsmæssige del af en afgørelse. Det afgørende er, at man klart får defineret, hvad der er egnet til objektive afgørelser, og hvad der ikke er.

Mere ensartede afgørelser i ens sager vil være med til at sikre større retssikkerhed for den enkelte borger og virksomhed. Men der hvor retssikkerheden for alvor vil kunne blive styrket i det digitale samfund, er der hvor den enkelte borgere eller virksomhed har en klar ret til en ydelse. Systemerne kan med kendt data, fortælle en borger, at vedkommende er berettiget til f.eks. boligydelse, og sørge for at vedkommende modtager ydelsen. I dag kræver det, at den enkelte borgere selv skal kende sine muligheder og aktivt søge. Dette vil især styrke retssikkerheden for de svageste borgere i samfundet.

***Eksempel:** Frem for at borgerne selv skal søge om pension, kan Udbetaling Danmark ved at indhente og samkøre en række oplysninger om borgeren, der nærmer sig pensionsalderen, starte folkepensionen op på baggrund af de indhentede og samkørte oplysninger. For borgerne vil det medføre en markant forbedret kundeoplevelse, idet opstart af folkepension automatiseres. Yderligere vil færre miste pension, som en konsekvens af manglende opmærksomhed på, at ansøgningstidspunktet er afgørende for, hvornår man kan få pension.*

1.2 Større gennemsigtighed

Større gennemsigtighed og enklere processer på tværs af ministerierne skal sikres ved, at man tager udgangspunkt i fælles definerede data og definitioner. Dvs. uanset lovgivning og område så har man en ens definition på, hvad fx indkomst, bopæl, "samliv" etc. er, men også i højere grad på hvordan man f.eks. kvitterer, anker, betaler etc.

Dette vil selvfølgelig gøre det nemmere at etablere de it-systemer, der skal understøtte udmøntningen af lovgivningen, men vigtigst er det, at det skaber nemmere og færre processer hos de offentlige myndigheder, der skal forvalte lovene, og det skaber en større gennemsigtighed for borgerne, der skal kunne forstå og gennemskue lovgivningen. Hermed reduceres kompleksiteten både for borgerne og medarbejderne i den offentlige sektor. Hvilke igen har potentiale til at mindske mængden af konflikter mellem borgere og det offentlige, fordi man har en offentlig sektor, der er til at forstå.

Eksempel: I en opgørelse, som Ugebrevet A4 har foretaget på baggrund af tal fra Ankestyrelsen viser, at i hver sjette sag, hvor en borger har klaget til Ankestyrelsen over en kommunes afgørelse om deres ret til sygedagpenge, vurderer styrelsen, at kommunen ikke har behandlet sagen korrekt.

Ved at lave enklere og klare definitioner på hvilke kriterier, der skal ligge til grund for udbetaling af sygedagpenge, vil praktiserende læge, sygehuse og kommune hurtigere og enklere digitalt kunne afgive de oplysninger, der skal ligge til grund for sagsbehandlernes skøn i den enkelte sag. Det vil kunne fremskynde/effektivisere sagsbehandlingen og skabe større gennemsigtighed for borgeren.

1.3 Større mulighed for effektivisering

Større gennemsigtighed, større retssikkerhed og i det hele taget serviceforbedringer i form af bl.a. hurtigere sagsbehandling er ikke de eneste gevinster ved digitaliseringsbar lovgivning. En yderligere gevinst vil under de rette forudsætninger være, at når flere interne processer kan automatiseres, bliver der større mulighed for effektiviseringer.

Dette forudsætter dog, at borgerne bakker op om digitaliseringsbar lovgivning, og den opbakning sikres kun, hvis man holder sig for øje, at formålet er at gøre tingene bedre for borgerne. Er målet ensidigt at effektivisere er der stor risiko for, at borgerne ikke oplever digitaliseringsbar lovgivning som noget, der er til gavn for dem, hvorfor deres opbakning forsvinder og effektiviseringspotentialet bliver svært at indfri.

Eksempel: Ved nationale test i folkeskolen skal forældrene informeres skriftligt om barnets resultater, men de må ikke få adgang til data digitalt. Der er således en manuel arbejdsgang, der kunne fjernes, hvis man ændrede lovgivningen og gav forældrene adgang til data om barnet.

Omvendt, hvis det primære mål med digitaliseringsbar lovgivning netop er at skabe større gennemsigtighed, større retssikkerhed og i det hele taget serviceforbedringer, og dette lykkes, så vil effektiviseringsgevinsterne langt hen af vejen komme af sig selv, idet borgerne vil bakke op om initiativerne.

Eksempel: Der er 31 ydelser for udbetaling af børnepenge, 21 kontanthjælpslofter og flere end 20 måder at opgøre indtægter på. Sådanne uklarheder betyder at få kan gennemskue lovgivningen, hvorfor det ofte er de ressourcestærke, der kan, som favoriseres i forhold til at få søgt de ydelser de har ret til. Færre og mere enkle definitioner vil gøre det muligt at automatisere flere sagsgange, gøre sagsbehandlingen mere gennemskuelig for borgerne og dermed sikre, at der tages hensyn til de ressourcetsvageste.

2. Barrierer skal ryddes af vejen

Lovgivningen i Danmark i dag hviler på en lang tradition og er karakteriseret ved en høj juridisk og faglig ekspertise i de enkelte ministerier. Den nuværende måde at udarbejde lovgivning på har tjent det danske samfund vel, men den passer til den analoge verden og det traditionelle bureaukrati.

Lovgivningen udmøntes i dag i ministerielle siloer, og der er gennem årene opbygget en myriade af måder at generere lige præcis de data, som man har fundet relevant i det enkelte lovgivningstilfælde.

Lovgivningen er blevet kompleks med knopskydning, mange undtagelsesregler, inkonsistente definitioner, samt mange regler, der kræver efterfølgende ekspertvurderinger og analoge processkridt.

Der har været mening og tanke bag alle tilføjelserne og undtagelsesreglerne, og kompleksiteten har tidligere ikke haft de store konsekvenser. Men i takt med at samfundet uden for den offentlige sektor i stigende grad udnytter fordelene ved digitaliseringen, bliver det mere og mere tydeligt, at meget lovgivning ikke er indrettet hensigtsmæssigt, og kun meget vanskeligt kan implementeres i et samfund, hvor alt andet er digitalt.

Lovgivningsprocessen i Danmark udfordres endvidere af, at vi bevæger os i retning af et digitalt samfund. Digitalisering medfører ændringer i hele samfundet, og bryder gamle strukturer op, skaber nye muligheder og nye forretningsmodeller. Der er allerede gang i store reformer og digitaliseringsprojekter i det offentlige, men lovgivningsprocessen, og måden lovgivningen er skrevet på, er i stigende grad blevet en bremseklods.

Derfor arbejder DANSK IT for, at der sættes en tydelig og principiel dagsorden i forhold til de lovgivningsmæssige barrierer for effektiv udnyttelse af digitaliseringen.

I den forbindelse er vi inspirerede af den udvikling, der har fundet sted de seneste 10-15 år inden for it-udvikling, hvor især Det Agile Manifest og de tilhørende agile udviklingsprincipper har været medvirkende til at sætte en ambitiøs og tydelig dagsorden for den måde, som stort set alle i dag tænker it-udvikling på. For eksempel vurderer hele 77 procent af de statslige it-ansvarlige i IT i Praxis[®]-undersøgelsen, at det øger det forretningsmæssige resultat af it-projekter, når agile udviklingsmetoder anvendes.

Det Agile Manifests styrke er, at det gør op med en række rigide, fastlåste metoder til it-udvikling til fordel for en mere smidig og kundeorienteret tilgang.

Det agile manifest:

Vi vil finde bedre måder at udvikle software på, ved at gøre det, og ved at hjælpe andre med at gøre det. Igennem dette arbejde er vi kommet frem til følgende værdisæt:

- Mennesker og interaktion frem for processer og værktøjer
- Software der virker frem for dokumentation
- Samarbejde med kunden frem for forhandlinger om kontrakter
- Reaktion på forandringer frem for at følge en plan

Der er værdi i punkterne til højre, men vi værdsætter punkterne til venstre.

Det agile manifest bygger på 12 principper:

1. Kundetilfredshed gennem tidlige og kontinuerlige leverancer af værdiskabende software
2. Ændringer er velkomne, selv sent i udviklingsprocessen
3. Kørende software leveres løbende (hellere uger end måneder)
4. Tæt, dagligt samarbejde mellem forretningen og udviklerne
5. Projekter bygger på motiverede mennesker, som vises tillid
6. Ansigt-til-ansigt kommunikation er den bedste form for kommunikation (samlokalisering)
7. Kørende software er det bedste mål for fremdrift
8. Bæredygtig it-udvikling, i stand til at holde et konstant tempo
9. Løbende opmærksomhed på teknisk ekspertise og godt design
10. Enkelhed – kunsten at maksimere det arbejde, der ikke behøver at blive udført – er essentielt
11. Selvbærende teams
12. Løbende tilpasning til ændrede forhold

Der er behov for et tilsvarende paradigmeskifte, hvis vi skal sikre, at lovgivningen tilpasses et digitalt samfund.

Derfor anbefaler DANSK IT "Det legale manifest" som en oplagt pendant til det oprindelige agile manifest.

3. Det legale manifest skal sikre digitalt parat lovgivning

Danmark skal finde bedre måder at udvikle lovgivning på i det digitale samfund. For at det kan lykkes, bør lovgivningsprocessen følge dette værdisæt:

- Større og bedre inddragelse og samskabelse med slutbrugere, frem for snævre forhandlinger med interessegrupper
- Mere samarbejde mellem jurister, fagkyndige og it-folk, frem for hver for sig
- Arbejde mere med prototyper og bekendtgørelser, frem for udspecificering i lov
- Flere tværgående initiativer, frem for sektorspecifikke løsninger



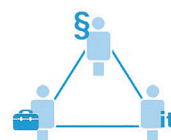
Forhandling med interessegrupper



Samskabelse med slutbrugere



Jurister, fagkyndige og it-folk arbejder hver for sig



Jurister, fagkyndige og it-folk arbejder sammen



Udspecificering i lov



Prototyper og bekendtgørelser



Sektorspecifikke løsninger



Tværgående initiativer

Værdierne er – i lighed med det agile manifest – et udtryk for en bevidst retning og prioritering i afvejningen. Værdierne betyder altså ikke, at der ikke længere forekommer professionel arbejdsdeling, detaljeret regeludstedelse i lov, forhandlinger med lobbyister og sektorspecifikke løsninger. Men at vi vil søge at lægge mere vægt på det andet; netop som en modvægt for at flytte kultur og praksis i retning mod en proces, der skal sikre en digitaliserbar lovgivning.

3. 1 Det legale manifest bygger på 12 principper:

1. Hensyn til brugeroplevelse og simpelhed tillægges vægt og kan visualiseres for politikerne
2. Digitale hensyn varetages allerede i policy-processen, ikke først i lovprocessen
3. Digitale hensyn er inkluderet i al formel juridisk oplæring, lovteknik og metode
4. Organisering så jurister, fagkyndige og it-folk taler sammen og sidder sammen
5. Hensyn til retssikkerhed, persondataret og hjemler til data er tænkt ind (og igennem) på alle lovområder
6. Effektivitet, empowerment og transparens for borgere og virksomheder er altid vægtige hensyn
7. Den overordnede regel- og forretningsarkitektur er simpel og klar og ledsager lovforslaget
8. Der sikres tilstrækkelig tid til agil it-udvikling, lovgivning træder om nødvendigt successivt i kraft (forskellige dele af reformer for hele landet samtidig)
9. Regler er nedbrudt og omsat til simple procestrin med klare mål inden den endelige regeludstedelse
10. Så vidt muligt genbrug og standardisering af begreber, definitioner og data – også på tværs af sektorområder og internationalt (data indberettes kun én gang)
11. Løbende udfordringsret på procesniveau – løbende prototyping af policy- og lovrevisionsforslag
12. Hjemmel og adgang til databaser og registre skal sikres – altid kontrol af datakvalitet og fejladministration

Kombineret med en teknologiudvikling som i stigende grad giver stærkere værktøjer til at automatisere processer, regler etc. og til at skabe sammenhængende workflows også på tværs af myndigheder via standardsystemer og standardkomponenter, vil de 12 principper kunne bane vejen for større gennemsigtighed, en mere responsiv, offentlig sektor, en hurtigere og korrekt sagsbehandling og dermed hurtige afgørelser og dermed også en mere effektiv offentlig sektor.

De 12 principper kan selvfølgelig kun blive til virkelighed, hvis de også bakkes op af konkrete politiske initiativer.

Den nye fællesoffentlige digitaliseringsstrategi blev offentliggjort i maj 2016, hvor der blandt andet lægges op til, at der i regi af Digitaliseringsstyrelsen nedsættes et udvalg, der skal indsamle, screene og prioritere tværgående juridiske udfordringer samt udarbejde løsninger. DANSK IT ser dette som et skridt i den rigtige retning, men hvis ambitionerne skal realiseres, kræver det, at der investeres politisk kapital i udvalget sådan, at ledelsesansvaret er placeret i den øverste politiske top. Desuden er det afgørende, at udvalget kommer med klare, gennemførbare anbefalinger, der vil kunne sikre optimal udnyttelse af de digitale muligheder i lovgivningsarbejdet.

På det overordnede plan mener DANSK IT, at regeringen bør sætte det som en ambition, at Danmark i 2025 er det land i verden, der mest optimalt udnytter digitaliseringens fordele i sin lovgivning og offentlige forvaltning. For at det sker, anbefaler DANSK IT følgende initiativer, som det nedsatte udvalg med fordel kan inddrage i deres arbejde.

- Udvalget bør fungere som en task force med statsministeren i spidsen og med deltagelse af alle ministerier. Task Force for Digital Lovgivning skal koordinere og udvikle initiativer, metoder og praksis i den digitale lovgivning generelt, men skal først og fremmest udarbejde en fælles rammearkitektur for digital lovgivning.
- Task Force for Digital Lovgivning skal sammen med de enkelte ressortministerier medvirke til en gennemgribende modernisering af ministeriernes måde at udarbejde lovgivning på, og skal sikre spredning og forankring af viden, metoder og principper på tværs af ministerier. Task Forcen skal bestå af såvel digitaliseringseksperters, som juridiske eksperter og økonomiske eksperter fra relevante ministerier og erhvervsliv samt evt. interesseorganisationer og brugerrepræsentanter
- Task Forcen skal have klare mål og delmål, der løbende offentliggøres.
- Regeringen bør udarbejde en plan for gennemgang af større lovkomplekser for at sikre tilpasning til et digital samfund. Digitaliseringen giver mulighed for at mange forskellige ydelser, love, osv. kan erstattes med få eller blot en enkelt simpel, digital løsning. Simplere love betyder mindre administration for embedsværket, større gennemsigtighed for borgerne og virksomhederne og kan styrke retssikkerheden for den enkelte.
- Tidsperspektivet i form af hurtige og letforståelige afgørelser er også udtryk for velfærd. Derfor bør digital parat lovgivning altid afveje, hvornår borgerne har mere glæde af en digital parat forvaltning, der er kendetegnet ved logik, klarhed, enkelhed og hurtighed fremfor skøn, millimeterretfærdighed og juridisk spidsfindighed. Sidstnævnte kvaliteter bør i højere grad vælges til, når der er tale om forhold der griber dybt ind i den enkelte borgeres liv.

- De digitale rammer skal ikke diktere politiske reformer, men alle politiske reformer bør så vidt muligt udformes med lige dele objektive, databaserede kriterier og frihedsgrader for implementering, så de digitale muligheder for kvalitet og effektivitet udnyttes
- Alle fremsatte lovforslag bør indeholde en vurdering af deres digitaliseringsparathed. I dag skal al lovgivning ved fremsættelse indeholde en vurdering af økonomiske, administrative og miljømæssige konsekvenser såvel som konsekvenser i forhold til EU-retten. I lighed med dette bør en digitaliseringsvurdering finde sted.
- Formelle screeningskriterier når et lovforslag er igennem justitsministeriet
- Justitsministeriets lovafdeling skal have til opgave at foretage en vurdering af de forvaltningsretlige og persondataretlige forudsætninger for digitalisering. Dette kan munde ud i, at forvaltningslov og persondatalov med tilhørende vejledninger revideres til det digitale samfund.
- Forskning inden for digital lovgivning bør styrkes. Tidligere forskning i it-projekter har haft enorm betydning for opfattelsen af offentlige it-projekters udfordringer. Der mangler desværre lignende forskning, viden og vejledning i forhold til lovgivningsprocesserne.
- Der skal være kursusfag og efteruddannelse i digital lovgivning for landets jurister. De ændrede vilkår og muligheder i digital lovgivning kræver, at juristerne skal udstyres med en grundlæggende forståelse for og indsigt i hvordan digitaliseringsparat lovgivning sikres i lovgivningsprocessen og den efterfølgende udmøntning.

Når alt dette er gjort, vil Danmark være væsentligt bedre gearet til lovgivningsmæssigt at reagere på, at udviklingen i det digitale samfund går stærkt. Blandt andet ser vi i dag flere eksempler på, at lovgivningen udfordres af virksomheder, der som fx Uber, bygger deres forretning på disruptive teknologier. Den type udfordringer vil fremadrettet også blive nemmere at reagere på, hvis der bliver skabt en kultur og praksis for digitaliseringsbar lovgivning.