



2015-21

Borgernes ret til at anvende Offentlig Digital Post og modtagelseskapaciteten i postløsningen

Ombudsmanden rejste på eget initiativ en sag over for Digitaliseringsstyrelsen og Finansministeriet om bl.a. kapaciteten i Offentlig Digital Post.

2. maj 2015

Ombudsmanden udtalte, at borgerne (og herunder virksomheder og andre juridiske enheder) efter § 8 i lov om Offentlig Digital Post har ret til at anvende Offentlig Digital Post som postløsning.

Forvaltningsret
115.9 – 12.2 – 29.9

Det var ombudsmandens opfattelse, at kapaciteten i postløsningen kan antages at udgøre en væsentlig hindring for eller besværliggørelse af retten efter lovens § 8.

Transport og kommunikation
2 – 9

Ombudsmanden udtrykte den opfattelse, at de vanskeligheder, som han havde peget på, må antages at ramme forsendelser i postløsningen i et sådant omfang, at den ret, som følger af lovens § 8, ikke kan anses for reel. Ved etableringen af postløsningen burde der have været taget højde herfor.

Den gældende ordning kan således ikke fuldt ud leve op til lovgrundlaget.

Ombudsmanden noterede sig, at Digitaliseringsstyrelsen – med Finansministeriets tilslutning – vil iværksætte tiltag, således at lovgrundlag og faktiske muligheder harmonerer. Styrelsen havde oplyst, at den vil iværksætte en udvidelse af modtagelseskapaciteten og en lovændring.

(Sag nr. 14/01971)

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse i sagen, efterfulgt af en sagsfremstilling.

Ombudsmandens endelige udtalelse

1. Lov om Offentlig Digital Post

1.1. Offentlig Digital Post er reguleret i lov nr. 528 af 11. juni 2012 om Offentlig Digital Post. Efter bestemmelserne i lovens § 3, stk. 1 og 2, skal fysiske personer, der er 15 år eller derover, og som har bopæl eller fast ophold i Danmark, og juridiske enheder med cvr-nummer tilsluttes Offentlig Digital Post, medmindre personen eller den juridiske enhed fritages for obligatorisk tilslutning efter lovens § 5 og regler, der er fastsat med hjemmel i bestemmelsen.

Lovens § 3, stk. 1, trådte i kraft den 1. november 2014, jf. bekendtgørelse nr. 1535 af 18. december 2013. Lovens § 3, stk. 2, trådte i kraft den 1. november 2013, jf. bekendtgørelse nr. 981 af 7. august 2013.

Efter lovens § 7, stk. 1, kan offentlige afsendere (offentlige myndigheder mv., der anvender Offentlig Digital Post som offentlige afsendere) anvende postløsningen til kommunikation med fysiske personer og juridiske enheder, der er tilsluttet postløsningen, med de retsvirkninger, der følger af lovens § 10. Ved kommunikation forstås efter bestemmelsen afsendelse af alle dokumenter og meddelelser mv., herunder afgørelser.

Finansministeren kan efter lovens § 7, stk. 2, fastsætte regler om, at offentlige myndigheder mv., der henregnes til den offentlige forvaltning, kan anvende Offentlig Digital Post som offentlige afsendere. Finansministeren har i lovens § 7, stk. 3 og 4, hjemmel til regelfastsættelse på andre områder.

Finansministeren har med hjemmel i lovens § 7, stk. 2-4, udstedt bekendtgørelse nr. 1078 af 3. oktober 2014 om offentlige afsendere i Offentlig Digital Post. Bekendtgørelsen er ændret ved bekendtgørelse nr. 1245 af 24. november 2014.

Herefter finder bekendtgørelse nr. 1078 af 3. oktober 2014 anvendelse på offentlige myndigheder mv., der kan anvende Offentlig Digital Post som offentlige afsendere, og som bliver tilsluttet som offentlige afsendere i Offentlig Digital Post efter den 1. februar 2016.

Efter lovens § 8 kan fysiske personer og juridiske enheder, der er tilsluttet Offentlig Digital Post, anvende postløsningen til kommunikation med offentlige afsendere med de retsvirkninger, der følger af § 10.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Lovens § 7, stk. 1, og § 8 gælder dog ikke, hvis det af anden lovgivning følger, at en meddelelse skal sendes i fysisk form eller digitalt på anden måde, jf. lovens § 9.

Efter lovens § 10 anses meddelelser, der sendes under anvendelse af Offentlig Digital Post, for at være kommet frem på det tidspunkt, hvor meddelelsen er tilgængelig for adressaten i postløsningen. Meddelelsen anses også for at være afsendt af den angivne afsender.

1.2. Det følger af det anførte, at offentlige afsendere efter ikrafttrædelsen af lov om Offentlig Digital Post er *berettigede* til at kommunikere via den digitale postløsning. Disse afsendere er imidlertid *ikke forpligtede* til at anvende Offentlig Digital Post.

Det følger også, at fysiske personer og juridiske enheder – medmindre de er fritaget herfra – er *forpligtede* til, men *ikke har krav* på, at *modtage* meddelelser i postløsningen. Borgere og juridiske enheder har imidlertid *ikke pligt* til at *sende* meddelelser til offentlige afsendere via postløsningen.

2. Særligt om § 8 i lov om Offentlig Digital Post

Bestemmelsen i § 8 i lov om Offentlig Digital Post har denne ordlyd:

”§ 8. Fysiske personer og juridiske enheder, der er tilsluttet efter § 3 eller § 4, kan, jf. dog § 9, anvende postløsningen til kommunikation med offentlige afsendere, jf. § 7, stk. 5, med de retsvirkninger, der følger af § 10.”

Af de specielle bemærkninger til § 8 (lovforslag nr. L 160 af 13. april 2012) fremgår bl.a. følgende:

”Den foreslåede § 8 indebærer, at personer og juridiske enheder, der er tilsluttet Offentlig Digital Post, vil kunne anvende postløsningen til at sende meddelelser til offentlige afsendere med de undtagelser, der følger af § 9.

Forslaget indebærer, at tilsluttede fysiske personer og juridiske enheder vil kunne vælge at sende meddelelser til offentlige afsendere via Offentlig Digital Post eller på anden vis, f.eks. ved e-mail eller almindeligt brev med de undtagelser, der følger af § 9.”

Digitaliseringsstyrelsen oplyste i en udtalelse af 25. november 2014, at det er Digitaliseringsstyrelsens forståelse af § 8, at borgere og virksomheder har *ret*

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

til at kommunikere digitalt med offentlige myndigheder i Digital Post-løsningen. Finansministeriet tilsluttede sig samme dag udtalelsen.

I min foreløbige redegørelse af 20. januar 2015 erklærede jeg mig enig med myndighederne i, at borgere og virksomheder efter lovens § 8 har ret til at anvende Offentlig Digital Post som postløsning.

Jeg er fortsat enig med myndighederne.

3. Kapaciteten i Offentlig Digital Post

3.1. På Digitaliseringsstyrelsens hjemmeside (<http://www.digst.dk/Service-menu/Nyheder/Nyhedsarkiv/Digital-Post-Barrierer/Hvordan-sender-man-store-filer>) er spørgsmålet om, hvor store filer der kan sendes som en Digital Post-meddelelse, omtalt. Det er bl.a. oplyst:

”En Digital Post-meddelelse kan samlet fylde op til 10 MB. Dvs. den samlede størrelse af meddelelsen, inklusiv alle dokumenter, metadata m.v. er 10 MB. Der kan vedlægges op til 10 bilag.

Begrænsningen på 10 MB er lavet for at sørge for, at især e-mail-løsninger, der integreres via sikker e-mail, kan håndtere meddelelserne.

...

Ved afsendelse af Digital Post sker en 'indpakning', hvor meddelelsen krypteres. Den kan derfor komme til at fylde 2/3 mere end i udpakket form. Vær derfor opmærksom på, at e-mailløsninger, der modtager sikker e-mail skal kunne håndtere krypterede meddelelser på op til 20 MB samlet.

Problemstillinger vedr. digital forsendelse af store filer kan ikke kun løses i forhold til, hvor meget en Digital Post-meddelelse maksimalt må fylde, men skal også adresseres i myndighederne.

Erfaringen viser at store filer typisk opstår når scannede dokumenter og meget billedrigt materiale med høj opløsning skal sendes. Digitaliseringsstyrelsen har følgende anbefalinger.

Brug af andre kanaler

Hvis dokumenterne er af generisk karakter (altså f.eks. lokalplaner, vejledninger, rapporter etc.) anbefales det at disse, med mindre at helt specielle forhold taler for det, slet ikke sendes, men lægges på en webside og der at så blot henvises til dokumentet via et link. Hermed kommer

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

man helt ud over evt. problemer med størrelsen på filen og sparer samtidig penge fordi brevene bliver kortere.

Bliv bedre til at scanne

Hvis der er tale om scannede dokumenter, kan størrelsen på sådanne dokumenter reduceres markant med den rette scanningsteknologi og fil-formater. Typisk fylder billedfiler, som f.eks. TIFF, langt mere end PDF filer. Myndighederne bør derfor arbejde med at optimere deres scanningsfunktion.”

I en udtalelse af 1. september 2014 anførte Digitaliseringsstyrelsen i tilknytning hertil,

at modtagekapaciteten er fastlagt ud fra en afvejning af behovene blandt afsendere og modtagere over for de tekniske og økonomiske barrierer,

at disse barrierer ved at håndtere store filer ikke vedrører Digital Post som system,

at hensyn til forhold hos afsender og modtager har været årsager til begrænsningen i filstørrelsen,

at langt de fleste breve, der udveksles mellem henholdsvis myndigheder og borgere/virksomheder, stiller begrænsede behov til kapacitet, og

at Digital Post med de nuværende kapacitetsbegrænsninger derfor dækker behovene hos myndigheder, borgere og virksomheder for langt størstedelen af forsendelserne.

I udtalelsen bemærkede Digitaliseringsstyrelsen endvidere, at det – eftersom hverken myndigheder, borgere eller virksomheder er forpligtet til at anvende Digital Post ved afsendelse af breve – er muligt at anvende alternative løsninger, f.eks. særlige portalløsninger eller fysisk fremsendelse af breve.

Om fremadrettede planer for udviklingen af Digital Post anførte Digitaliseringsstyrelsen følgende:

”Digitaliseringsstyrelsen har derfor igangsat et arbejde hos tjenesteudbyderen med henblik på at ændre størrelsesbegrænsningen. I den sammenhæng undersøges hvorledes de nævnte tekniske udfordringer kan håndteres.

Det indgår i den sammenhæng i overvejelserne at indføre en differentiering således, at en borger eller virksomhed kan sende særligt store filer til en myndighed, der er klarmeldt til at håndtere modtagelse af særligt store

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

filer. Ændringen planlægges at finde sted senest ved udgangen af 2014 og forventes alene at omfatte breve, der udveksles mellem henholdsvis myndigheder og borgere/virksomheder.”

Den 25. november 2014 oplyste Digitaliseringsstyrelsen supplerende, at myndigheder, borgere og virksomheder også efter den 1. november 2014 må henvises til at anvende alternative løsninger ved digital fremsendelse af post, der overstiger størrelsesbegrænsningen på 10 MB, eller alternativt at dele forsendelsen på flere meddelelser.

Det blev i den forbindelse yderligere oplyst, at Digitaliseringsstyrelsen ville sørge for, at Digital Post-løsningen inden udgangen af 1. kvartal 2015 ikke ville være til hinder for myndighedernes mulighed for at varetage deres sagsbehandling, selv hvis den i et ”rimeligt omfang” måtte omfatte afsendelse og modtagelse af store filer.

Digitaliseringsstyrelsen udtalte endvidere bl.a. følgende:

”Det er endvidere Digitaliseringsstyrelsens forståelse af § 8, at borgere og virksomheder har ret til at kommunikere digitalt med offentlige myndigheder i Digital Post-løsningen. Der fremgår ikke af lovbemærkningerne til bestemmelsen nogen teknisk begrænsning for forsendelsernes størrelse. Digitaliseringsstyrelsen vil derfor overveje, hvordan en kommende lovændring kan sikre, at der opnås hjemmel til at indrette Digital Post-løsningen, således at den bedre afspejler brugernes behov såvel som de tekniske muligheder og begrænsninger for afsendelse og modtagelse af digital post. Digitaliseringsstyrelsen vil indtil da sørge for, at Digital Post løsningen i videst muligt omfang kommer til at tilgodese § 8, og vil anvende den kommende udvidelse af kapaciteten, til at vurdere en præcisering af loven, så den afspejler de reelle tekniske muligheder og begrænsninger.

Der kan svares bekræftende på, om en borger i dag kun kan sende en henvendelse til en myndighed, hvis henvendelsen samlet set fylder mindre end 10 MB, selvom henvendelsen indeholder flere filer, der hver især fylder mindre end 10 MB. Borgeren har dog den mulighed, at opdele sin henvendelse i flere enkeltforsendelser, således at borgeren sender filer ad flere omgange til myndigheden. Den samlede enkelt-forsendelse må altså uanset antallet af filer ikke overstige 10 MB. Dette forhold vil indgå i vores vejledningsmateriale til løsningen.”

3.2. Forarbejderne til lov om Offentlig Digital Post indeholder ikke bemærkninger vedrørende kapaciteten i postløsningen.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

I forbindelse med lovens tilblivelse afgav Beskæftigelsesministeriet et høringsvar den 13. februar 2012 i anledning af Digitaliseringsstyrelsens høring over udkast til lovforslag. Ministeriets svar indeholdt bl.a. følgende bidrag fra Arbejdstilsynet:

”Der er imidlertid også udfordringer forbundet med at gennemføre digital kommunikation med virksomhederne. Arbejdstilsynet fører f.eks. også tilsyn med udenlandske virksomheder, der ikke står i CVR, og som det derfor er vanskeligt at opretholde en digital kommunikation med. Endvidere oplever Arbejdstilsynet, at e-Boks indeholder nogle volumenbegrænsninger både i relation til antal bilag til en meddelelse og den samlede meddelelses størrelse i MB, som er en udfordring for en konsekvent brug fra Arbejdstilsynets side.

...”

Af Digitaliseringsstyrelsens høringsnotat fremgår følgende bemærkning:

”Begrænsningen i bilag og MB knytter sig til at nogle myndigheder ikke har kunnet modtage større forsendelser. Begrænsningen er således sket af hensyn til myndighedernes drift. Såfremt tilsynet ønsker denne grænse ændret, er tilsynet velkommen til at rette henvendelse til Digitaliseringsstyrelsen, der administrerer den Offentlige Digitale Post løsning.”

3.3. Som anført i pkt. 2 er der enighed om, at lovens § 8 indebærer en *ret* for borgere og virksomheder til at anvende Offentlig Digital Post som postløsning. Bestemmelsen må derfor tilsvarende antages at bygge på en forudsætning om, at de offentlige afsendere skal have mulighed for at *modtage* og i øvrigt at *håndtere* post sendt med den digitale postløsning.

I min foreløbige redegørelse tilkendegav jeg, at det herefter er et væsentligt spørgsmål, om kapaciteten i postløsningen – og i øvrigt i myndighedernes digitale postkasser – udgør en hindring for eller besværliggørelse af denne ret i en sådan grad, at retten ikke kan anses for reel.

Jeg pegede i den forbindelse på, at manglende kapacitet kan medføre risiko for, at borgere og juridiske enheder kan lide retstab. Retstab kan f.eks. ske, hvor en borger eller en juridisk enhed rettidigt via postløsningen sender en ansøgning eller en klage, der – i sig selv eller som følge af medsendte bilag – har et sådant omfang, at postløsningen på grund af kapacitetsproblemer ikke kan håndtere den. Der kan her f.eks. opstå risiko for overskridelse af en ansøgnings- eller klagefrist.

I den forbindelse bemærkede jeg, at der også ved successive fremsendelser i postløsningen kan være risiko for fejkommunikation, der kan medføre retstab.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Der kan f.eks. være risiko for, at ikke alle dele af en opdelt forsendelse af myndighederne bliver visiteret og journaliseret korrekt på den relevante sag. En sådan risiko kan kun modvirkes ved systemer, der sikrer, at opdelt forsendelser modtages og visiteres til (samme) rette sag.

Jeg anførte yderligere, at henvisning til at dele en forsendelse på flere meddelelser i postløsningen endvidere kan tænkes at medføre, at borgeren eller virksomheden opgiver at anvende postløsningen. Det kan f.eks. skyldes, at det bliver for uoverskueligt og besværligt at anvende postløsningen, bl.a. fordi det kan være svært at bedømme de enkelte filers størrelse.

3.4. I den foreløbige redegørelse gav jeg udtryk for, at det er vanskeligt at vurdere, i præcis hvilket omfang den nuværende kapacitet i postløsningen udgør en hindring for eller besværliggørelse af retten til at sende meddelelser til offentlige afsendere i Offentlig Digital Post. Det er herunder vanskeligt at vurdere graden af den risiko for retstab, der knytter sig til modtagelseskapaciteten i postløsningen.

Jeg tilkendegav, at det på baggrund af mine egne erfaringer med omfanget af klager, som jeg havde modtaget pr. e-mail, og som havde oversteget 10 MB, var min foreløbige opfattelse, at kapaciteten i postløsningen kan antages at udgøre en væsentlig hindring for eller besværliggørelse af retten efter lovens § 8.

Jeg byggede bl.a. denne opfattelse på, at jeg i perioden fra den 14. juni 2014 til den 10. december 2014 på mailadressen post@ombudsmanden.dk havde modtaget 265 henvendelser, der i omfang havde oversteget 10 MB. Af disse udgjorde borgerhenvendelserne i hvert fald 150.

I den forbindelse bemærkede jeg, at det for de sidstnævnte henvendelsers vedkommende ikke ville have været muligt på daværende tidspunkt (eller siden ordningens ikrafttræden henholdsvis den 1. november 2013 og 1. november 2014) at anvende postløsningen Offentlig Digital Post, hvis virksomhederne og borgerne ville ønske at sende deres henvendelser i én samlet meddelelse. Jeg henviste til det, jeg havde anført om, at det kan være uoverskueligt og besværligt at anvende postløsningen med opdelt forsendelser, bl.a. fordi det kan være vanskeligt at bedømme de enkelte filers størrelse.

Jeg anførte, at antallet af borgerhenvendelser, der ville være afskåret i postløsningen (som samlet forsendelse), meget vel kunne være større end de nævnte 150, idet muligheden for at anvende postløsningen også er begrænset ved det antal bilag, der kan sendes (samlet). Jeg henviste herved til, at antallet af bilag – uanset størrelsen af den enkelte fil (og dermed den samlede størrelse af flere filer, der ønskes sendt samtidig) – er begrænset til 10, jf. oplysningen på Digitaliseringsstyrelsens hjemmeside <http://www.digst.dk/Ser->

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

vicemenu/Nyheder/Nyhedsarkiv/Digital-Post-Barrierer/Hvordan-sender-man-store-filer om, at der kan vedlægges op til 10 bilag.

Jeg nævnte to borgerhenvendelser, som jeg havde modtaget i den anførte periode, og som i deres form måtte anses for ganske typiske.

Én henvendelse, der fyldte 11 MB, bestod af en e-mail med en vedhæftet fil, der omfattede selve klagen (4 sider) og 9 bilag (i alt 27 sider).

En anden henvendelse, der fyldte 17 MB, bestod af en e-mail med to vedhæftede filer, der omfattede selve klagen i form af et indscannet klageskema (3 sider), et klagebrev (1 side) og bilag (i alt 16 sider – scannet korrespondance med myndigheder, primært e-mailkorrespondance).

3.5. I den foreløbige redegørelse anførte jeg, at jeg var opmærksom på, at der ikke i loven eller dens forarbejder er gjort nærmere op med den præcise rækkevidde af den "ret" til at kommunikere digitalt med offentlige myndigheder i Digital Post-løsningen, der følger af lovens § 8.

Det fremgår således f.eks. ikke af lovens ordlyd eller dens forarbejder, at borgere og virksomhederne – når de ønsker at udnytte deres ret til at sende meddelelser i postløsningen – kan henvises til at dele forsendelsen på flere meddelelser. Det fremgår imidlertid heller ikke, at borgere og virksomheder *ikke* kan henvises til en sådan fremgangsmåde.

Jeg bemærkede også, at det kan anføres, at borgere og virksomheder altid vil kunne sende selv meget omfattende henvendelser til myndighederne, såfremt de anvender de fremgangsmåder, som Digitaliseringsstyrelsen anviser – f.eks. successive meddelelser. Det kan også anføres, at det kan være vanskeligt at pege på, præcis hvor stor kapaciteten i postløsningen skal være for at opfylde lovens krav. Selv ved meget stor kapacitet vil der således kunne tænkes meddelelser af en størrelse, som ikke – på én gang – kan sendes i postløsningen.

På grundlag af oplysningerne i sagen anførte jeg imidlertid i redegørelsen, at det var min foreløbige opfattelse, at de vanskeligheder, som jeg havde peget på, måtte antages at ramme forsendelser i postløsningen i et sådant omfang, at den ret, som følger af lovens § 8, ikke kan anses for reel.

Jeg tilkendegav, at det følger heraf, at der ved etableringen af postløsningen burde have været taget højde for det anførte. Jeg angav også som en foreløbig opfattelse, at den gældende ordning ikke kunne siges fuldt ud at leve op til lovgrundlaget.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

4. I min foreløbige redegørelse medtog jeg en oplysning om, at Digitaliseringsstyrelsen i en udtalelse af 25. november 2014 havde oplyst, at styrelsen ville overveje en lovændring, der kan sikre, at der "opnås hjemmel til at indrette Digital Post-løsningen, således at den bedre afspejler brugernes behov såvel som de tekniske muligheder og begrænsninger for afsendelse og modtagelse af digital post".

Jeg tilkendegav, at jeg havde noteret mig Digitaliseringsstyrelsens oplysning. Jeg fandt imidlertid, at der under alle omstændigheder er behov for at afklare, om den gældende ordning kan anses for at være i overensstemmelse med lovgrundlaget.

5. Digitaliseringsstyrelsen har i en udtalelse af 18. marts 2015 erklæret sig enig i, at kapaciteten i digital post-løsningen kan frembyde de anførte problemstillinger, og styrelsen vil derfor iværksætte tiltag, således at lovgrundlag og faktiske muligheder harmonerer. Styrelsen vil således iværksætte en udvidelse af modtagelseskapaciteten og en lovændring.

Finansministeriet har i en udtalelse af 17. april 2015 tilsluttet sig styrelsens udtalelse uden yderligere bemærkninger.

6. Jeg fastholder det, som jeg har anført i min foreløbige redegørelse. Det er herefter min endelige opfattelse, at borgere og virksomheder efter lovens § 8 har *ret* til at anvende Offentlig Digital Post som postløsning.

Det er endvidere min endelige opfattelse, at kapaciteten i postløsningen kan antages at udgøre en væsentlig hindring for eller besværliggørelse af retten efter lovens § 8.

Herudover er det min endelige opfattelse, at de vanskeligheder, som jeg har peget på, må antages at ramme forsendelser i postløsningen i et sådant omfang, at den ret, som følger af lovens § 8, ikke kan anses for reel. Ved etableringen af postløsningen burde der have været taget højde herfor.

Den gældende ordning kan ikke siges fuldt ud at leve op til lovgrundlaget.

Jeg har noteret mig, at Digitaliseringsstyrelsen – med Finansministeriets tilslutning – vil iværksætte tiltag, således at lovgrundlag og faktiske muligheder harmonerer. Efter det oplyste vil styrelsen iværksætte en udvidelse af modtagelseskapaciteten og en lovændring.

Jeg går ud fra, at disse tiltag iværksættes snarest muligt.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Ved brev af 23. november 2015 med notat af samme dato orienterede Digitaliseringsstyrelsen mig om status for modtagelseskapaciteten i Offentlig Digital Post.

Af notatet fremgik følgende:

”Som opfølgning på ombudsmandens udtalelse af 2. maj 2015 ønsker Digitaliseringsstyrelsen herved at orientere om status for modtagelseskapaciteten i Digital Post:

Digitaliseringsstyrelsen har udarbejdet et forslag til lov om ændring af lov om Offentlig Digital Post med det formål at sikre overensstemmelse mellem lovgrundlaget og de faktiske muligheder i Digital Post, som borgere og virksomheder har for at sende digital post til myndigheder. Lovforslaget er sendt i høring den 20. november 2015 med høringsfrist den 18. december 2015.

Den foreslåede lovændring og tilhørende bekendtgørelse forventes fremsat ultimo februar 2016 med ikrafttrædelse 1. juli 2016. Det foreslåede ikrafttrædelsestidspunkt er i overensstemmelse med regeringens målsætning om, at ny lovgivning, der har virkning for erhvervslivet, skal træde i kraft enten den 1. juli eller den 1. januar.

Lovændringen foreslås gennemført som en udvidelse af den eksisterende bemyndigelse i lovens § 11, stk. 1. Lovændringen betyder, at begrænsninger i filstørrelser og antal af filer pr. meddelelse fremover kan fastsættes administrativt og dermed procesbesparende og ligeledes senere ændres administrativt, hvis der opstår behov herfor.

Lovens § 8 foreslås ændret således, at bestemmelsen udover henvisningen til lovens § 9, tillige henviser til regler fastsat i medfør af den foreslåede ændring i § 11, stk. 1.

Lovens § 7 foreslås ændret svarende til den foreslåede ændring af § 8, idet der ligeledes i Digital Post er en begrænsning i filstørrelse og antal filer, som en myndighed kan sende og modtage.

De eksakte angivelser af filstørrelser foreslås fastsat ved bekendtgørelse, der sendes i høring samtidig med høring over lovændringen. Skematisk kan filstørrelserne og antal vedhæftede filer vises således:

<i>Borger er afsender i Digital</i>	<i>Myndighed er modtager:</i>
--	--------------------------------------

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

<p><i>Post:</i></p> <p>Borgeren kan garanteret sende 10 MB inkl. 10 vedhæftede filer.</p> <p>Digital Post kan dog sende op til 60 MB inkl. 10 vedhæftede filer, hvis modtagende myndighed kan håndtere dette.</p>	<p>Alle myndigheder kan modtage 10 MB inkl. 10 vedhæftede filer</p> <p>Nogle myndigheder kan modtage op til 60 MB inkl. 10 vedhæftede filer</p> <p>Myndigheden skal angive hvilken størrelse MB den kan modtage</p>
<p><i>Virksomhed er afsender i Digital Post:</i></p> <p>Virksomheden kan garanteret sende 10 MB inkl. 10 vedhæftede filer</p> <p>Digital Post kan dog sende op til 40 MB inkl. 10 vedhæftede filer, hvis modtagende myndighed kan håndtere dette</p>	<p><i>Myndighed er modtager:</i></p> <p>Alle myndigheder kan modtage 10 MB inkl. 10 vedhæftede filer</p> <p>Nogle myndigheder kan modtage op til 40 MB inkl. 10 vedhæftede filer</p> <p>Myndigheden skal angive hvilken størrelse MB den kan modtage</p>
<p><i>Borger er modtager i Digital Post:</i></p> <p>Borgeren kan modtage op til 99,5 MB inkl. 10 vedhæftede filer</p>	<p><i>Myndighed er afsender:</i></p> <p>Digital Post kan modtage 99,5 MB inkl. 10 vedhæftede filer. Det er en forudsætning, at myndigheden selv kan håndtere 99,5 MB i sit afsendersystem</p>

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

<p><i>Virksomhed er modtager i Digital Post:</i></p> <p>Virksomheden kan modtage op til 99,5 MB inkl. 10 vedhæftede filer</p>	<p><i>Myndighed er afsender:</i></p> <p>Digital Post kan modtage 99,5 MB inkl. 10 vedhæftede filer. Det er en forudsætning, at myndigheden selv kan håndtere 99,5 MB i sit afsendersystem</p>
--	--

Borgere og virksomheder kan altid sende 10 MB inkl. 10 filer til myndigheder. Herudover kan Digital Post håndtere op til 60 MB inkl. 10 filer på borgerdelen og op til 40 MB inkl. 10 filer på virksomhedsdelen.

Forskellen i MB størrelse – ud over 10 MB – som borgere kan sende til myndigheder, i forhold til den filstørrelse, som virksomheder kan sende, beror på, at Digital Post anvender forskellige tekniske snitflader på henholdsvis borger.dk og virk.dk.

Forskellen i MB størrelse mellem henholdsvis afsendelse (40MB/60MB) og modtagelse (99,5 MB) beror på tekniske forhold i Digital Post løsningen.”

Den 30. november 2015 meddelte jeg Digitaliseringsstyrelsen, at jeg ikke foretog mig mere.

Jeg sendte en kopi af mit brev til Finansministeriet vedlagt en kopi af Digitaliseringsstyrelsens brev af 23. november 2015 med vedhæftet notat.

Lovforslaget blev fremsat den 25. februar 2016 som lovforslag nr. L 136 om ændring af lov om Offentlig Digital Post og blev vedtaget som lov nr. 633 af 8. juni 2016 om ændring af lov om Offentlig Digital Post. Med hjemmel i den herved affattede bestemmelse i lovens § 11, stk. 1, blev udstedt bekendtgørelse nr. 821 af 13. juni 2016 om størrelse på filer i Digital Post.

Sagsfremstilling

Den 23. maj 2014 rettede jeg henvendelse til Digitaliseringsstyrelsen om et spørgsmål om modtagelseskapaciteten i den digitale postkasse. Jeg skrev bl.a. følgende:

”1. ...

Af Digitaliseringsstyrelsens hjemmeside fremgår bl.a., at Digital Post er en løsning, der har til formål at gøre det sikkert og lovligt for myndighederne at sende alle typer dokumenter og meddelelser – også af personfølsom karakter – som digital post. Det er tilføjet, at det også er muligt for borgerne og virksomhederne at sende post sikkert til myndighederne via Digital Post, da Digital Post er en sikker kommunikationskanal. Følgende er desuden oplyst:

’Der er således etableret en løsning og et lovgrundlag, som helt basalt skaber mulighed for, at myndigheder kan sende langt det meste post digitalt, både sikkert og lovligt. I forbindelse med den praktiske implementering, vil I naturligt støde på en række udfordringer, der kræver juridiske og sikkerhedsmæssige overvejelser. Det er i den forbindelse vigtigt at forsøge at undgå, at disse overvejelser sætter hele implementeringen i stå, men i stedet få afdækket præcis hvad udfordringen er, hvilke typer forsendelser det berører og hvordan udrulningen bedst kan fortsætte, mens udfordringen håndteres.’

2. Også spørgsmålet om, hvor store filer der kan sendes som en Digital Post-meddelelse, er omtalt på Digitaliseringsstyrelsens hjemmeside. Det fremgår således, at en Digital Post-meddelelse samlet kan fylde op til 10 megabytes, og at kryptering af meddelelsen kan bevirke, at den kan komme til at fylde 2/3 mere end i ’udpakket’ form. Det er videre angivet, at e-mailløsninger, der modtager sikker e-mail, skal kunne håndtere krypterede meddelelser på op til 20 megabytes.

Ifølge Digitaliseringsstyrelsen viser erfaringen, at store filer typisk opstår, når scannede dokumenter og meget billedrigt materiale med høj opløsning skal sendes. Digitaliseringsstyrelsen anbefaler derfor brug af anden scanningsteknologi og filformater. Herudover anbefaler styrelsen brug af andre kanaler og anfører i den forbindelse bl.a. følgende:

’Hvis dokumenterne er af generisk karakter (altså f.eks. lokalplaner, vejledninger, rapporter etc.) anbefales det at disse, med mindre at helt specielle forhold taler for det, slet ikke sendes, men lægges på en webside og der at så blot henvises til dokumentet via et link. Hermed kommer

man helt ud over evt. problemer med størrelsen på filen og sparer samtidig penge, fordi brevene bliver kortere.’

3. Efter min erfaring er i hvert fald en meget væsentlig del af de dokumenter, der indgår i den offentlige forvaltnings borgervendte sager, ikke af den omtalte generiske karakter, men ’almindelige’ dokumenter.

Det er også min erfaring, at de samlede akter i disse sager ofte kan have et meget stort omfang. Jeg bemærker i den forbindelse, at det ofte vil være nødvendigt at sende en sags samlede akter, f.eks. i forbindelse med behandling af anmodninger om aktindsigt eller i forbindelse med indgivelse af klage til andre myndigheder (herunder ombudsmanden).

4. Som anført på Digitaliseringsstyrelsens hjemmeside (jf. ovenfor) skal Offentlig Digital Post grundlæggende understøtte kommunikationen mellem myndighederne på den ene side og borgere og virksomheder mv. på den anden side.

I den forbindelse er det selvsagt af stor betydning, at kapaciteten i myndighedernes digitale ’postkasse’ ikke indebærer væsentlige hindringer i myndighedernes mulighed for at modtage og i øvrigt håndtere digital post – f.eks. ved, at der ikke kan modtages filer mv. af størrelser, som er sædvanligt forekommende.

I lyset af det anførte har jeg hæftet mig ved de kapacitetsangivelser, der er anført på Digitaliseringsstyrelsens hjemmeside, jf. ovenfor. Jeg finder det derfor hensigtsmæssigt at høre, hvilke nærmere overvejelser styrelsen har gjort sig i den forbindelse.”

Jeg afholdt et møde med Digitaliseringsstyrelsen den 20. juni 2014, og i forlængelse heraf afgav Digitaliseringsstyrelsen den 1. september 2014 følgende redegørelse:

”...

Modtagekapaciteten er fastlagt ud fra en afvejning af behovene blandt afsendere og modtagere overfor de tekniske og økonomiske barrierer. Den nærmere afvejning beskrives nedenfor.

Baggrund

Digital Post er etableret ved et udbud igangsat i 2009 med henblik på at digitalisere brevudsendelse fra myndigheder til henholdsvis borgere og virksomheder. Formålet hermed er at spare porto og lette arbejdsgange i myndigheder samt gøre det lettere og mere fleksibelt at være borger.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Folketinget vedtog efterfølgende lov nr. 528 af 11. juni 2012 om Offentlig Digital Post.

Digital Post er indrettet med henblik på udveksling af breve mellem henholdsvis myndigheder og borgere/virksomheder. Det vil sige, at hensigten ikke har været at understøtte fx udveksling af sager mellem offentlige myndigheder. Det er teknisk muligt at sende breve fra én myndighed til en anden myndighed (da myndigheder også er oprettet, som virksomheder i løsningen), men løsningen er ikke indrettet med dette sigte.

Der er i dag et maksimum på de breve, der sendes gennem Digital Post løsningen på 10 megabyte. De tekniske og økonomiske barrierer ved at håndtere store filer vedrører ikke Digital Post som system. Det er derimod hensyn til forhold hos afsender og modtager, der har været årsager til begrænsningen i filstørrelsen. I *bilag A* er en nærmere beskrivelse af processen ved digital forsendelse af breve i Digital Post. Beskrivelsen i bilaget tydeliggør forskellige barrierer for at sende store filer.

Kapacitetsbehov ved afsendelse og modtagelse af Digital Post

Det er Digitaliseringsstyrelsens vurdering, at langt de fleste breve, der udveksles mellem henholdsvis myndigheder og borgere/virksomheder stiller begrænsede behov til kapacitet. Digital Post dækker derfor med de nuværende kapacitetsbegrænsninger behovene hos myndigheder, borgere og virksomheder for langt størstedelen af forsendelserne.

Tilbagemeldinger fra myndigheder viser, at der kan være særlige høje krav til kapaciteten i enkelte myndigheder (fx ankeinstanser) eller på afgrænsede områder (fx aktindsigt). Det skyldes primært, at de anvender materiale, der er indscannet eller affotograferet, hvilket fylder meget.

Eftersom hverken myndigheder, borgere eller virksomheder er forpligtet til at anvende Digital Post ved afsendelse af breve, er det muligt at anvende alternative løsninger i ovennævnte tilfælde. Det kan fx være særlige portalløsninger eller fysisk fremsendelse af breve.

På trods af diverse udfordringer med håndtering af store filer (se bilag A), er det dog Digitaliseringsstyrelsens vurdering, at det kan være relevant for en myndighed at kunne sende indscannet materiale og lignende store filer i forbindelse med varetagelse af deres sagsbehandling mod borgere og virksomheder (Fx i aktindsigtssager, ankesager eller visse ansøgningssager). Hvorfor Digital Post løsningen bør søge at understøtte dette behov.

Fremadrettede planer for udvikling af Digital Post

Digitaliseringsstyrelsen har derfor igangsat et arbejde hos tjenesteudbyderen med henblik på at ændre størrelsesbegrænsningen. I den sammenhæng undersøges hvorledes de nævnte tekniske udfordringer kan håndteres.

Det indgår i den sammenhæng i overvejelserne at indføre en differentiering således, at en borger eller virksomhed kan sende særligt store filer til en myndighed, der er klarmeldt til at håndtere modtagelse af særligt store filer. Ændringen planlægges at finde sted senest ved udgangen af 2014 og forventes alene at omfatte breve, der udveksles mellem henholdsvis myndigheder og borgere/virksomheder.

Det indgår herudover i de igangværende forberedelser vedr. udbud af løsningen, at øge de generelle muligheder for at anvende Digital Post til forsendelse af store filer også i kommunikationen mellem myndigheder. En ny løsning skal efter planen idriftsættes november 2015.”

Af bilaget til redegørelsen fremgår følgende:

”Bilag A: Processen ved digital forsendelse af breve

Nedenfor er en beskrivelse af processen ved digital forsendelse af breve, hvori der indgår flere led, der skal tages hensyn til ved fastlæggelse af filernes maksimale størrelse.

Figur 1 illustrerer et typisk forsendelsesforløb fra en myndighed til en borger eller virksomhed.

Figur 1

Forsendelsesforløb fra myndighed til borger/virksomhed

[Figuren beskriver et forløb fra rubrik 1: Medarbejder danner brev i afsendende myndigheds it-system, til rubrik 2: Brev overføres i digital form til Digital Post med forsendelsessystem, videre til rubrik 3: Brev arkiveres i digital form i Digital Post, videre til rubrik 4: Modtager har adgang online til brev i Digital Post på PC, tablet eller mobil, og endelig til rubrik 5: Brev videresendes til it-system hos modtager.]

Ad 1 og 2.: I myndigheden vil to it-systemer typisk være involveret: et *brevdannende system* (fx et sagssystem eller et tekstbehandlingssystem) og et *forsendelsessystem* (fx Outlook eller fjernprintløsning). Det kan være svært for medarbejdere at behandle scannede sagsakter og sikre at de har en rimelig størrelse. Flere af de forsendelsessystemer, der anvendes af myndigheder, har en størrelsesbegrænsning på de filer, der

kan sendes. Dette faktum har begrænset efterspørgslen efter muligheden for at sende større filer.

Ad 3: Brevet arkiveres hvilket indebærer driftstekniske udfordringer og økonomiske konsekvenser for store filer.

Ad 4: En borger eller virksomhed kan få adgang til Digital Post fra PC, tablet og mobiltelefon. Særligt på mobiltelefoner med mindre skærm, netforbindelse og kapacitet kan store filer være u hensigtsmæssige for modtageren.

Ad 5: Modtageren (virksomheder) kan få videresendt breve som e-mail til eget it-system. Store filer kan føre til en blokering af e-mail-systemer, der ikke er opsat til modtagelse af store filer.

Figur 2 illustrerer et typisk forsendelsesforløb fra en borger eller virksomhed til en myndighed.

Figur 2

Forsendelsesforløb fra borger/virksomhed til myndighed

[Figuren beskriver et forløb fra rubrik 1: Borger eller virksomhed danner brev online på PC, tablet eller mobil, til rubrik 2: Brev arkiveres i digital form i Digital Post, videre til rubrik 3: Afsender har adgang til brev i Digital Post, og endelig til rubrik 4: Brev videresendes til myndigheds it-system.]

Ad 1: En borger eller virksomhed kan få adgang fra PC, tablet og mobiltelefon. På mobiltelefoner gælder de kapacitetsudfordringer, der er nævnt ovenfor. På nyere mobiltelefon og tablets kan en bruger dog relativt let tage billeder af dokumenter. På mobiltelefoner med gode kameraser kan det føre til, at filerne fylder meget. Der vil også være en del sager, hvor borgeren har behov for at indsende indscannede filer, der som bekendt fylder meget.

Ad 2 og 3: Brevet arkiveres, hvilket indebærer driftstekniske udfordringer og økonomiske konsekvenser for store filer.

Ad 4: Myndigheden tilgår brevet i eget it-system. Det sker typisk ved, at brevet videresendes som e-mail til eget it-system. Store filer kan føre til en blokering af e-mail-systemer, der ikke er opsat til modtagelse af store filer.”

Den 30. september 2014 skrev jeg bl.a. følgende til Digitaliseringsstyrelsen:

”1. ...

Det fremgår af notatet, at Digital Post er etableret med henblik på at digitalisere brevudsendelse fra myndigheder til henholdsvis borgere og virksomheder, og at Digital Post således er indrettet med henblik på udveksling af breve mellem myndigheder og borgere/virksomheder. Digitaliseringsstyrelsen oplyser, at hensigten ikke har været at understøtte f.eks. udveksling af sager mellem offentlige myndigheder.

Om kapaciteten oplyser Digitaliseringsstyrelsen, at hensyn til forhold hos afsender og modtager har været årsag til en begrænsning på 10 megabyte for så vidt angår breve, der sendes gennem løsningen med Offentlig Digital Post. Yderligere anfører Digitaliseringsstyrelsen, at langt de fleste breve, der udveksles mellem henholdsvis myndigheder og borgere/virksomheder, stiller begrænsede behov til kapaciteten, og at Digital Post med de nuværende kapacitetsbegrænsninger dækker behovene hos myndigheder, borgere og virksomheder for langt størstedelen af forsendelserne.

Samtidig er Digitaliseringsstyrelsen på grundlag af tilbagemeldinger fra myndigheder bekendt med, at enkelte myndigheder (f.eks. ankeinstanser) – eller myndigheder generelt på afgrænsede områder (f.eks. aktindsigt) – kan have behov for en kapacitet, der er større end 10 megabyte.

Jeg forstår Digitaliseringsstyrelsens notat således, at myndigheder og borgere/virksomheder i situationer, hvor behovet er større end 10 megabyte, på nuværende tidspunkt og også efter den 1. november 2014 må henvises til at anvende alternative løsninger som f.eks. særlige portal-løsninger eller fysisk fremsendelse af breve. Digitaliseringsstyrelsen bemærker i den forbindelse, at hverken myndigheder, borgere eller virksomheder er forpligtet til at anvende Digital Post ved afsendelse af breve.

Endelig oplyser Digitaliseringsstyrelsen, at Digital Post-løsningen bør søge at understøtte det behov, som en myndighed kan have for at kunne sende indscannet materiale og lignende store filer. Derfor er der igangsat et arbejde hos tjenesteudbyderen med henblik på at ændre størrelsesbegrænsningen. I den sammenhæng indgår overvejelser om differentiering, således at en borger/virksomhed kan sende særligt store filer til en myndighed, der er klarmeldt til at håndtere modtagelse af særligt store filer. Ændringen planlægges at finde sted senest ved udgangen af 2014.

2. Jeg er for så vidt enig i, at hverken myndigheder, borgere eller virksomheder efter bestemmelser i lov om Offentlig Digital Post (lov nr. 528

af 11. juni 2012) er *forpligtet* til at anvende Digital Post ved *afsendelse* af breve.

Af de almindelige bemærkninger til lovforslaget (nr. L 160 2011/12) fremgår endvidere under pkt. 3 om den eksisterende fællesoffentlige postløsning, at borgere og virksomheder, der har tilsluttet sig postløsningen, ikke har *krav* på at *modtage* digital post via postløsningen. Herudover er anført bl.a. følgende:

'Det offentlige kan som afsender f.eks. vælge i stedet at sende traditionelle papirbaserede breve, medmindre andet fremgår af lovgivningen. Fremsendelse af papirpost kan være relevant, hvor det i lovgivningen er foreskrevet, at et brev skal fremsendes i fysisk form, eller hvor der er tale om særligt omfangsrig kommunikation eller kommunikation, der kræver et særligt format. Dette kan være tilfældet, hvor der fremsendes f.eks. kortmateriale.'

Det fremgår af lovforslagets almindelige bemærkninger, pkt. 4.1. om kravene til Offentlig Digital Post, at den eksisterende fællesoffentlige digitale postløsning skal opfylde nogle angivne krav (krav i persondataloven og krav af sikrings- og sikkerhedsmæssig karakter), og at det er denne løsning, der skal anvendes som Offentlig Digital Post ved lovens ikrafttræden.

Ved bekendtgørelse nr. 981 af 7. august 2013 er lovens § 3, stk. 2, sat i kraft med virkning fra den 1. november 2013, og ved bekendtgørelse nr. 1535 af 18. december 2013 er lovens § 3, stk. 1, sat i kraft med virkning fra den 1. november 2014.

3. Forskelligt fra spørgsmålet om myndigheders, borgeres og virksomheders manglende forpligtelse til at anvende Offentlig Digital Post og om borgeres og virksomheders manglende krav på at modtage meddelelser via Offentlig Digital Post er imidlertid spørgsmålet om en borgers eller en virksomheds *ret* til at sende breve til myndighederne ved anvendelse af Offentlig Digital Post.

Lov om Offentlig Digital Post indeholder i § 8 følgende bestemmelse:

'Fysiske personer og juridiske enheder, der er tilsluttet efter § 3 eller § 4, kan, jf. dog § 9, anvende postløsningen til kommunikation med offentlige afsendere, jf. § 7, stk. 5, med de retsvirkninger, der følger af § 10.'

Af de specielle bemærkninger til lovforslagets § 8 fremgår det, at forslaget indebærer, at tilsluttede fysiske personer og juridiske enheder vil

kunne *vælge* at sende meddelelser til offentlige afsendere via Offentlig Digital Post eller på anden måde, f.eks. ved e-mail eller almindeligt brev.

Jeg anmoder om yderligere bemærkninger fra Digitaliseringsstyrelsen til belysning af styrelsens forståelse af § 8 i lov om Offentlig Digital Post og i den forbindelse de overvejelser, som Digitaliseringsstyrelsen har gjort sig for så vidt angår indretningen af Offentlig Digital Post som et system, der tilgodeser bestemmelsen i § 8.

Jeg beder endvidere Digitaliseringsstyrelsen om at præcisere, hvorvidt kapacitetsbegrænsningen betyder, at en borger på nuværende tidspunkt kun kan sende en henvendelse til en myndighed, hvis den samlet set fylder mindre end 10 megabyte, selvom henvendelsen indeholder flere filer, der hver især fylder mindre end 10 megabyte.

4. Afslutningsvis bemærker jeg, at jeg i øvrigt har noteret mig Digitaliseringsstyrelsens oplysning om, at det indgår i de igangværende forberedelser vedrørende udbud af løsningen at øge de generelle muligheder for at anvende Offentlig Digital Post til forsendelse af store filer også i kommunikationen mellem myndigheder, og at en løsning efter planen skal sættes i drift november 2015.”

Jeg bad Digitaliseringsstyrelsen om at sende mig sit svar gennem Finansministeriet, som samtidig blev anmodet om bemærkninger til den rejste problemstilling vedrørende modtagelseskapaciteten i den digitale postkasse.

Ved e-mail af 25. november 2014 sendte Finansministeriet mig en udtalelse af samme dato fra Digitaliseringsstyrelsen. Ministeriet tilsluttede sig Digitaliseringsstyrelsens udtalelse.

I udtalelsen oplyste Digitaliseringsstyrelsen bl.a. følgende:

”Ad 1. Digitaliseringsstyrelsens svar af 1. september skal forstås som angivet af Ombudsmanden, hvilket betyder, at myndigheder, borgere og virksomheder på nuværende tidspunkt og også efter den 1. november 2014 må henvises til at anvende alternative løsninger ved digital fremsendelse af post, der overstiger størrelsesbegrænsningen på 10 MB, eller alternativt at dele forsendelsen på flere meddelelser. Digitaliseringsstyrelsen vil derfor sørge for, at Digital Post-løsningen inden udgangen af 1. kvartal 2015 ikke vil være til hinder for myndighedernes mulighed for at varetage deres sagsbehandling, selv hvis den i et rimeligt omfang omfatter afsendelse og modtagelse af store filer. Den tekniske løsning forventes på plads inden udgangen af 2014, men det må forventes, at der er behov for test inden filstørrelsen frigives for alle. Den nuværende situation vil således være af midlertidig karakter. Digitaliseringsstyrelsen be-

mærker i den forbindelse, at hverken myndigheder, borgere eller virksomheder er forpligtet til at anvende Digital Post ved afsendelse af breve.

Ad 2. Digitaliseringsstyrelsen bemærker til det af ombudsmanden anførte, at digital fremsendelse, der sker ved brug af andre digitale løsninger end Offentlig Digital Post, ikke er at sidestille med fremsendelse i Offentlig Digital Post. Det er dog Digitaliseringsstyrelsens vurdering, at digital fremsendelse vil kunne ske delvist ved anvendelse af Offentlig Digital Post og delvist ved anvendelse af andre digitale løsninger. En myndighed kan således fremsende et kort i Offentlig Digital Post, der holder sig indenfor størrelsesbegrænsningen. I denne fremsendelse kan indgå en henvisning til en anden digital løsning, hvor der er adgang til det resterende materiale. De pågældende løsninger skal naturligvis opfylde kravene i persondataloven og krav af sikrings- og sikkerhedsmæssig karakter.

Ad 3. Digitaliseringsstyrelsen forstår § 8 i lov om Offentlig Digital Post således, at en meddelelse til en myndighed, der er omfattet af lov om Offentlig Digital Post, anses for at være kommet frem på det tidspunkt, hvor meddelelsen er tilgængelig for adressaten i postløsningen, og at være afsendt af den angivne afsender på meddelelsen. Digitaliseringsstyrelsen betragter dette som en forbedring for borgerne og myndighederne, idet løsningen giver mulighed for at dokumentere overfor en myndighed, at afsendelse har fundet sted.

Det er endvidere Digitaliseringsstyrelsens forståelse af § 8, at borgere og virksomheder har ret til at kommunikere digitalt med offentlige myndigheder i Digital Post-løsningen. Der fremgår ikke af lovbemærkningerne til bestemmelsen nogen teknisk begrænsning for forsendelsernes størrelse. Digitaliseringsstyrelsen vil derfor overveje, hvordan en kommende lovændring kan sikre, at der opnås hjemmel til at indrette Digital Post-løsningen, således at den bedre afspejler brugernes behov såvel som de tekniske muligheder og begrænsninger for afsendelse og modtagelse af digital post. Digitaliseringsstyrelsen vil indtil da sørge for, at Digital Post løsningen i videst muligt omfang kommer til at tilgodese § 8, og vil anvende den kommende udvidelse af kapaciteten, til at vurdere en præcisering af loven, så den afspejler de reelle tekniske muligheder og begrænsninger.

Der kan svares bekræftende på, om en borger i dag kun kan sende en henvendelse til en myndighed, hvis henvendelsen samlet set fylder mindre end 10 MB, selvom henvendelsen indeholder flere filer, der hver især fylder mindre end 10 MB. Borgeren har dog den mulighed, at opdele sin henvendelse i flere enkeltforsendelser, således at borgeren sender filer ad flere omgange til myndigheden. Den samlede enkelt-forsendelse må

BILAG – SAGSFREMSTILLING

altså uanset antallet af filer ikke overstige 10 MB. Dette forhold vil indgå i vores vejledningsmateriale til løsningen.

Ad 4. Digitaliseringsstyrelsen kan bekræfte, at krav herom forventes at indgå ved kommende udbud af løsningen.”

Den 20. januar 2015 afgav jeg en foreløbig redegørelse i sagen. I breve af samme dato bad jeg Digitaliseringsstyrelsen og Finansministeriet om myndighedernes eventuelle bemærkninger til det, som jeg havde anført i redegørelsen.

Den 23. februar og 17. marts 2015 rykkede jeg Digitaliseringsstyrelsen og Finansministeriet for svar på mit brev af 20. januar 2015.

Ved brev af 18. marts 2015 modtog jeg bl.a. følgende bemærkninger fra Digitaliseringsstyrelsen:

”Det er ombudsmandens foreløbige opfattelse, at de vanskeligheder, som ombudsmanden peger på i den foreløbige redegørelses pkt. 4.4 og 4.5, må antages at ramme forsendelser i postløsningen i et sådant omfang, at den ret, som følger af lovens § 8 ikke kan anses for reel.

Erfaringer hos ombudsmanden om størrelsen på modtagne filer sendt via mail til ombudsmanden over en periode på ca. et halvt år viser, at modtagne filer i 265 tilfælde har oversteget 10 MB.

En forsendelse, der overstiger de 10 MB kan ikke håndteres i løsningen, og der opstår risiko for at en ansøgnings- eller klagefrist overskrides.

En såkaldt 'work-around' ved at opdele sin forsendelse i flere forsendelser, der hver især ikke overstiger 10 MB, rummer ligeledes en risiko for, at borgeren eller virksomheden lider retstab ved, at den samlede forsendelse ikke bliver visiteret korrekt hos den modtagende myndighed, eller at borgeren/virksomheden opgiver at anvende Digital Post som kommunikationskanal.

Digitaliseringsstyrelsen har følgende bemærkninger hertil:

Digitaliseringsstyrelsen er enig i, at løsningen kan frembyde de anførte problemstillinger, og styrelsen er følgelig enig i, at der skal iværksættes tiltag således, at lovgrundlag og faktiske muligheder harmonerer.

Digitaliseringsstyrelsen vil derfor gøre følgende:

- 1) Iværksætte en udvidelse af modtagelseskapaciteten
- 2) Iværksætte en lovændring

Ad 1) Digitaliseringsstyrelsen bad, foranlediget af henvendelse fra ombudsmanden i foråret 2014, leverandøren af Digital Post-løsningen om at iværksætte en udvidelse af kapaciteten i løsningen forstået som størrelsen af filer, der kan sendes gennem løsningen. Leverandøren mente ikke på det tidspunkt, at udvidelsen ville have tekniske udfordringer for Digital Post-løsningen, og udvidelsen blev aftalt (...) til i første omgang 100 MB, som skønnes at dække hovedparten af behovet for at sende store filer. Beklageligvis havde leverandøren ikke undersøgt de tekniske udfordringer ved en udvidelse tilstrækkeligt, og det viser sig nu, at der faktisk er tekniske hindringer i selve Digital Post løsningen for at sende store filer gennem løsningen, ligesom kapacitetsudvidelse kan frembyde behov for ændringer i myndighedernes systemer. Disse udfordringer og hindringer blev først oplyst overfor Digitaliseringsstyrelsen i januar/februar 2015 i forbindelse med pilotdrift af den planlagte udvidelse.

Den størst mulige udvidelse kan ske på den tekniske snitflade REST og vil blive på 100 MB, mens udvidelse af kommunikationskanalen S/MIME desværre fortsat vil være begrænset til 10 MB. Dette skyldes ifølge oplysninger fra leverandøren til Digitaliseringsstyrelsen, at en 100 MB fil 'transporteret' via S/MIME pga. pakkemetoden i denne teknologi samt kryptering, resulterer i et massivt overhead. Ved forsendelser på over 10 MB betyder overheadet, at der er en række tekniske begrænsninger hos såvel afsender som modtager, som kan resultere i negative konsekvenser for afsender og modtagers svartider og i yderste konsekvens driftsstabiliteten hos disse. Konklusionen er således, at S/MIME anses som uegnet at anvende som kommunikationskanal til forsendelse af meget store filer. Der køres pt. pilotprojekt med implementering af udvidet filstørrelse på REST snitfladen. Målet er, at REST snitfladen udbredes til de afsendere og modtagere af Digital Post, som ikke allerede har etableret denne snitflade, og som har behov for at kunne sende og modtage store filer.

Digitaliseringsstyrelsen er ved at afklare problemets omfang i relation til en afdækning af 1) hvor mange myndigheder der anvender henholdsvis REST og S/MIME, 2) hvor mange myndigheder, der sender via S/MIME, og som har behov for at sende/modtage store filer, og derfor forventeligt vil omlægge sine tekniske kanaler og 3) omfanget af omlægningsopgaven.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Digitaliseringsstyrelsen vil orientere myndighederne via hjemmeside og nyhedsbrev om muligheden for at afsende filer op til 100 MB via REST snitfladen, herunder hvilke tekniske krav, der i den forbindelse stilles til myndighedernes afsendende og modtagende systemer. Digitaliseringsstyrelsen vil løbende følge dels antallet af transaktioner med store filer og dels størrelsen på de enkelte transaktioner.

I den kommende nye Digital Post-løsning har Digitaliseringsstyrelsen stillet krav om, at løsningen kan håndtere en filstørrelse på op til 200 MB. (...), som vandt udbuddet af den nye løsning, vil kunne levere dette på REST snitfladen, da det, jf. de ovennævnte uhensigtsmæssigheder på afsender- og modtagersiden i forhold til at anvende S/MIME som kommunikationskanal, ikke anses for sandsynligt, at den vil kunne anvendes som kanal til store filer.

Det er Digitaliseringsstyrelsens forventning, at der dels med den igangsatte udvidelse og dels med den nye Digital Post-løsning bliver etableret en kapacitetsforøgelse, der modsvarer det faktiske behov og de tekniske muligheder hos både myndigheder og borgere således, at de myndigheder og borgere, der ønsker at sende og modtage store filer rent faktisk vil kunne gøre dette, og derfor ikke oplever barrierer i deres ret til digital kommunikation via Digital Post.

Ad 2) Digitaliseringsstyrelsen vil, når det er klart, hvad der er teknisk muligt og dermed hvordan en lovændring udformes mest hensigtsmæssigt, iværksætte en lovændring. Lovændringen skal således sikre hjemmel til at indrette Digital Post-løsningen, således at den afspejler de tekniske muligheder/begrænsninger samt rimelige hensyn til løsningens stabilitet og robusthed.”

Den 16. april 2015 rykkede jeg igen Finansministeriet for svar på mit brev af 20. januar 2015.

I e-mail af 17. april 2015 tilsluttede Finansministeriet sig Digitaliseringsstyrelsens udtalelse af 18. marts 2015. Ministeriet oplyste samtidig, at ministeriet ikke havde bemærkninger hertil.