



Forvaltningsretlige krav til det offentliges IT-løsninger*

2. juli 2018

**Notatet opdateres ikke længere. Se i stedet [overblik #12 om partsrettigheder og offentlige IT-systemer](#) og [overblik #13 om generelle forvaltningsretlige krav til offentlige IT-systemer](#) i Myndighedsguiden på ombudsmandens hjemmeside, ombudsmanden.dk.*

Ombudsmanden har i de senere år behandlet en del sager, hvor IT har spillet en central rolle, og hvor det har måttet konstateres, at IT-løsninger ikke har levet op til de forvaltningsretlige krav. Hovedbudskabet er, at disse krav gælder, uanset hvorledes en forvaltningsmyndighed rent administrationsteknisk løser en opgave. De almindelige regler, som myndigheden skal overholde, gælder således stadig, når computer afløser papir.

En anden væsentlig pointe er, at det er den enkelte myndigheds ansvar, at dens løsninger lever op til de forvaltningsretlige krav – og myndigheden har dette ansvar, selvom den har valgt en standardløsning, som viser sig utilstrækkelig. Dette gælder også, selvom leverandørerne af IT-systemer slet ikke udbyder en løsning, som kan opfylde kravene.

Dette oversigtsnotat giver et overblik over de problemer på dette felt, som ombudsmandens praksis har afdækket.

Notatet er bygget op om de konkrete sager om offentlige myndigheders IT-systemers manglede overholdelse af forvaltningsretlige krav, som ombudsmanden gennem årene har behandlet. Gengivelsen af de enkelte sager tager dermed udgangspunkt i de faktiske og retlige forhold på det tidspunkt, hvor ombudsmandens udtalelse er afgivet. Det betyder bl.a., at brugen af sproglige termer i såvel juridisk som IT-mæssig sammenhæng vil kunne variere fra sag til sag.

Autentiske kopier og bevaring af disse

En folkepensionist i Gentofte mente, at kommunen havde brugt et forkert beregningsgrundlag for pensionen. Myndighederne mente imidlertid, at folkepensionisten havde udvist passivitet ved først at henvende sig i foråret efter

det pågældende pensionsår. Han måtte derfor bære risikoen for fejlen. Pensionsmeddelelserne kunne dog ikke rekonstrueres. Ombudsmanden mente derfor, at risikoen for bevisusikkerheden i sagen måtte hvile på det offentlige. Det må generelt, udtalte ombudsmanden, være et ubetinget krav, at en myndighed enten i sagen har en kopi af dokumenter, som myndigheden har produceret, eller sikkert og hurtigt fra et edb-anlæg vil kunne lave en fuldstændig nøjagtig udskrift (svarende til en kopi) af dokumentet. Myndighedens valg af et elektronisk, i stedet for et papirbaseret, medium berettiger heller ikke, at man kasserer et dokument på et tidligere tidspunkt, end hvis det havde foreligget i papirform¹.

For så vidt angår kravene til den "autentiske kopi", som myndighederne har pligt til at bevare, har ombudsmanden udtalt², at det udgående brev enten skal gemmes i form af en fysisk brevkopi eller i en elektronisk udgave, som fuldt ud er i overensstemmelse med det originale brev og således også viser, hvem der har underskrevet. Det kan dog ikke kræves, at den elektroniske udgave af et brev også indeholder en kopi af selve underskriften, men det må som minimum kræves, at det af det elektroniske dokument med sikkerhed fremgår, hvem der har underskrevet det originale brev³. Det gælder i øvrigt generelt i alle sager, at der skal opbevares autentiske kopier. Sagen er også omtalt senere under punktet "Underskrift, datering, afsendelse af breve".

I en sag⁴ vedrørende Københavns Kommune var kommunen ikke i stand til at rekonstruere afkrævningsbreve sendt i sager om inddrivelse af ægtefællebidrag. Ombudsmanden udtalte, at kommunen ikke var berettiget til at fravælge løbende at få udskrevet kopi af afkrævningsbrevene. Brevene kan i øvrigt først kasseres, når der ikke længere er et retligt eller administrativt behov for dem, dvs. når det er sikkert, at krav som følge af sagen er forældede eller på grund af skyldnerens død ikke kan rejses.

Kravet om bevaring af en autentisk kopi gælder også, i tilfælde hvor en myndighed kommunikerer rent digitalt. EU-direktoratet havde i en e-mail svaret på en orlovsansøgning fra en ansat. Ombudsmanden udtalte, at direktoratet burde have gemt e-mailen – enten i form af en udskrift eller i elektronisk form⁵.

¹ FOB 1997, s. 198, offentliggjort på www.ombudsmanden.dk.

² FOB 2008, s. 79 (særligt s. 85)

³ Se nu forvaltningslovens § 32 b, omtalt i note 14 og 15

⁴ FOB 2003, s. 686

⁵ FOB 2001, s. 290

Autenticitetskrav til dokumenter, der sendes elektronisk

Det er et minimumskrav, at indholdet af de dokumenter, som myndighederne sender elektronisk til borgerne, ikke uden videre kan ændres efter afsendelsen.

I to tilfælde havde Ankestyrelsen sendt afgørelser som almindelige Word-filer. Det betød dels, at afgørelserne ændrede datering, hver gang dokumenterne blev åbnet, dels at dokumenternes indhold uden videre kunne ændres, efter at dokumenterne var blevet åbnet. Ombudsmanden udtalte⁶, at et dokument, som sendes elektronisk, i stedet kan sendes som en pdf-fil, eller det kan konverteres til et billede og sendes i et anerkendt billedformat, eksempelvis som en tiff-fil. Det forhindrer, at dokumentet automatisk ændres ved hver ny åbning, ligesom det forhindrer, at der i øvrigt utilsigtet foretages ændringer i dokumentet. Ombudsmanden henviste til de basale krav, som var indeholdt i den danske standard for informationssikkerhed DS 484, og som alle dele af staten skal opfylde⁷. Ombudsmanden tog ikke stilling til, om det i alle tilfælde vil være tilstrækkeligt, at elektronisk transmitterede dokumenter sendes som pdf-filer eller billedfiler, eller om dokumenter i visse tilfælde kan sendes med en mindre grad af sikkerhed. Ombudsmanden tog således kun stilling til spørgsmålet om, hvorvidt afgørelser kan sendes som Word-filer.

I en anden sag anvendte en kommune Word-filer ved elektronisk fremsendelse af breve. I Word-filen var underskriftsfeltet formateret med en feltkode, som bevirkede, at den bruger, der åbnede dokumentet, i nogle tilfælde kom til at fremgå af brevet som underskriver⁸. Ombudsmanden gjorde med henvisning til den ovenfor omtalte sag om Ankestyrelsen kommunen opmærksom på problemet, hvorefter kommunen ændrede sin praksis, så den nu ikke længere brugte Word i forbindelse med oprettelse af automatisk underskrift ved brug af feltkoder. Kommunen oplyste samtidig, at den ved elektronisk fremsendelse af dokumenter til borgerne fremover ville anvende et filformat, der sikrede, at der ikke kunne ændres i afgørelsens indhold.

De *originale* breve, som myndighederne sender til borgerne, må desuden som minimum opfylde de krav, der stilles til de *kopier*, som myndighederne uanset forsendelsesmåden skal opbevare, jf. de sager, der er omtalt ovenfor.

⁶ FOB 2009 4-7

⁷ Med virkning fra 1. januar 2014 er DS 484 afløst af ISO 27001-sikkerhedsstandard. Se Digitaliseringsstyrelsens hjemmeside: <https://www.digst.dk/Informationssikkerhed/Implementering-af-ISO27001>

⁸ Sag nr. 13/02325; ikke offentliggjort

Søgemuligheder og registreringer i IT-systemer

Administrative IT-systemer skal indrettes, så det er muligt at finde relevante sager ud fra indholdsmæssige kriterier. I forbindelse med et egen drift-projekt om politiets bødesager var det ikke muligt ved hjælp af politiets IT-system at finde de sager om afslag på afdragsvis betaling, henstand med betaling og eftergivelse, som ombudsmanden ønskede at undersøge⁹. I en senere sag kritiserede ombudsmanden, at Københavns Universitet i dets edb-journalsystem kun kunne søge efter sager ved angivelse af cpr-nummer. Universitetet kunne således ikke søge efter sager om et bestemt emne eller en konkret bestemmelse i SU-lovgivningen. Myndighederne skal overholde det forvaltningsretlige lighedsprincip, og det kan de kun, hvis de kan finde tidligere, relevante sager og i øvrigt har et tilstrækkeligt sikkert overblik over deres egen praksis¹⁰.

I øvrigt skal registreringerne i myndighedernes IT-systemer være klare og tilstrækkelige. I en ombudsmandssag fra 2007¹¹ skabte det uklare, at Ankestyrelsen i et felt i det elektroniske sags- og dokumenthåndteringssystem, som havde betegnelsen "Brevdato", registrerede brevmodtagelsesdatoen for indgående breve. Dernæst var systemet utilstrækkeligt, fordi de indgående breves *datering* ikke blev registreret i systemet. Det sidste skyldes, at en borger har krav på at få aktindsigt i en dokumentoversigt. Meningen er *dels* at give borgerne oplysning om sagens behandling, *dels* at give borgerne mulighed for at kontrollere, om de har fået aktindsigt i samtlige de dokumenter, de mener at have krav på aktindsigt i. Da borgeren jo ikke kan vide, hvornår myndigheden har modtaget et brev, er det nødvendigt (også) at registrere brevetts datering, for at man kan identificere det.

Underskrift, datering, afsenderbetegnelse, afsendelse af breve

I forskellige relationer er det af afgørende betydning, at der er sikker dokumentation for, hvornår myndighederne har sendt breve. Det gælder bl.a. i relation til beregningen af frister, herunder klagefrister. Ved beregning af klagefrister må man kunne gå ud fra, at myndighedernes afgørelser afsendes den dag, de er dateret.

Ombudsmanden har undersøgt Arbejdsskadestyrelsens system og arbejdsgange i forbindelse med datering og afsendelse af breve. Systemet er indrettet sådan, at de fleste udgående breve dateres automatisk og kuverteres maskinelt. En ikke ubetydelig del af de udgående breve håndteres dog fortsat manuelt, og ombudsmanden pegede på en række fejlmuligheder, som kan have betydning for beregning af klagefristen. Blandt andet skal styrelsen

⁹ FOB 2004, s. 569, særligt s. 571 f. og 622 f.

¹⁰ FOB 2006, s. 390

¹¹ J.nr. 2007-3631-009; ikke offentliggjort

have rutiner, som sikrer, at manuelt håndterede breve, der ikke sendes den dag, som systemet har dateret brevet, bliver udskrevet igen med en ny dato, som svarer til den faktiske afsendelsesdato¹².

De mange breve fra Arbejdsskadestyrelsen, som udskrives og kuverteres maskinelt, sendes dernæst til modtageren med Post Danmark. Disse breve underskrives ikke i hånden. Ombudsmanden har bl.a. undersøgt spørgsmålet om underskrift af styrelsens breve¹³. Det måtte kræves, at alle breve i afgørelsessager underskrives, herunder selve afgørelsen¹⁴. Underskrift behøvede imidlertid ikke at ske i hånden, men kunne godt ske, ved at en faksimileunderskrift (en gengivelse af den fysiske underskrift) indsættes elektronisk i brevet¹⁵. Der er flere grunde til kravet om underskrift i afgørelsessager. Der skal kunne placeres et tjenstligt ansvar. Man skal også kunne se, at afgørelsen er truffet af en kompetent medarbejder, og at der er tale om et færdigt dokument og ikke et udkast. Underskriften modvirker forfalskning, og modtageren af brevet skal have mulighed for at vurdere, om underskriveren er inhabil. Ombudsmanden havde kun lejlighed til at tage udtrykkeligt stilling til, hvad der gælder for breve, som bliver sendt i papirform. De samme hensyn og krav findes i relation til breve, som for eksempel sendes per e-mail eller ved brug af den elektroniske postløsning, Digital Post¹⁶.

Et endnu mere grundlæggende krav end underskriftskravet er, at man skal kunne se, fra hvilken myndighed en meddelelse stammer.

I forbindelse med en undersøgelse af postløsningen Offentlig Digital Post (nu Digital Post) har ombudsmanden konstateret, at navnet på afsendermyndigheden ikke altid fremgår af de meddelelser, som myndighederne sender til

¹² FOB 2007, s. 399

¹³ FOB 2008, s. 79

¹⁴ Se i dag forvaltningslovens § 32 b (indsat ved lov nr. 1624 af 26. december 2013 om ændring af bl.a. forvaltningsloven), som kodificerer underskriftskravet. Kravet gælder dog ikke for dokumenter, hvor der anvendes automatisk sagsbehandling, eller hvorved der kvitteres, rykkes eller foretages andre sagsbehandlingsskridt, der ikke er væsentlige, jf. § 32 b, stk. 2 og 3.

¹⁵ Med forvaltningslovens § 32 b, stk. 1, blev det muligt på anden måde end ved underskrift at sikre entydig identifikation af afsenderen af dokumentet, og at dokumentet er endeligt, jf. bestemmelsens 2. led (f.eks. ved brug af IT-systemer, hvor dokumenter afsendes med digital signatur, og hvor der er opstillet de nødvendige foranstaltninger til at imødegå misbrug mv.)

¹⁶ Det følger af § 3, stk. 1, i lovbekendtgørelse nr. 801 af 13. juni 2016 om Digital Post fra offentlige afsendere, at fysiske personer skal tilsluttes postløsningen, medmindre de fritages fra obligatorisk tilslutning. Bestemmelsen blev sat i kraft den 1. november 2014, jf. bekendtgørelse nr. 1535 af 18. december 2013.

borgerne i Offentlig Digital Post¹⁷. Det kan være tilfældet, når afsendermyndigheden ikke er tilsluttet postløsningen direkte, men i stedet er tilsluttet som "postkasse" under en anden myndighed. Ombudsmanden tilkendegav over for Digitaliseringsstyrelsen og Finansministeriet – som har systemansvaret for Offentlig Digital Post – at det ville have været ønskeligt, at myndighederne – inden bestemmelsen om obligatorisk tilslutning af borgere til Offentlig Digital Post blev sat i kraft – havde sikret sig, at postløsningen var indrettet, så den understøttede overholdelsen af det grundlæggende forvaltningsretlige krav om, at en meddelelse fra en myndighed skal indeholde korrekt afsenderbetegnelse.

Partsrepræsentation

Når en myndighed som led i en sag kommunikerer med en borger, skal borgeren have mulighed for at lade sig repræsentere af andre, jf. forvaltningslovens § 8. Også selvom kommunikationen foregår elektronisk. Det var temaet i en sag¹⁸ vedrørende universiteterne, som har mulighed for at beslutte, at al kommunikation mellem universitetet og studerende og mellem universitetet og ansøgere til universitetets uddannelser skal foregå elektronisk. Ombudsmanden udtalte, at retten til partsrepræsentation kan imødekommes, ved at universitetet udformer IT-systemet, så det er muligt for andre at bruge det på vegne af den studerende eller ansøgeren. Det kan også ske, ved at universitetet som led i sin beslutning om at indføre pligtmæssig elektronisk kommunikation indfører mulighed for at blive undtaget, hvis man som studerende eller ansøger ønsker at lade sig repræsentere af andre. Ombudsmanden gik i øvrigt ud fra, at IT-systemet ville informere den studerende eller ansøgeren om muligheden for at lade sig repræsentere af andre. Hvis systemet ikke gav den mulighed – og den studerende eller ansøgeren derfor kunne undtages fra elektronisk kommunikation – gik ombudsmanden ud fra, at den studerende eller ansøgeren ville modtage en tydelig og relevant vejledning om den mulighed.

Ombudsmanden har i to andre sager¹⁹ undersøgt spørgsmålet om partsrepræsentation i relation til de digitale selvbetjeningssystemer minSU og mitUddannelseskort (i dag ungdomskort.dk). Det fremgik af sagerne, at systemerne ikke var udviklet på en måde, som gjorde det teknisk muligt at benytte partsrepræsentant. Hvis en uddannelsessøgende ønskede at lade sig repræsentere af andre, måtte den uddannelsessøgende derfor have krav på at kunne

¹⁷ FOB 2015-22. Det fremgår af ombudsmandens endelige redegørelse, at de ansvarlige myndigheder oplyste, at problemet ville blive løst i forbindelse med idriftsættelsen af Digital Post 2 den 1. februar 2016. Ombudsmanden meddelte derfor myndighederne, at han ikke foretog sig mere i sagen.

¹⁸ FOB 2011 12-1

¹⁹ FOB 2012-5

indgive ansøgning og modtage afgørelse om henholdsvis SU og befodringsrabat i papirform. Ombudsmanden fastslog, at det var nødvendigt, at de uddannelsessøgende fik en tydelig og relevant vejledning om denne mulighed for at blive undtaget fra digital kommunikation, hvis de ønskede at lade sig repræsentere af andre. I relation til befodringsrabat for ungdomsuddannelser – systemet ungdomskort.dk – rejste sagen et yderligere spørgsmål på grund af det særlige partsrepræsentationsforhold mellem forældre og deres mindreårige børn. Ombudsmanden fastslog således, at det var nødvendigt, at også forældremyndighedsindehaveren modtog en tydelig og relevant vejledning om sin mulighed for at blive undtaget fra digital kommunikation, hvis han eller hun ønskede at repræsentere sit barn.

På baggrund af de oplysninger, som ombudsmanden efterfølgende modtog om de faktiske muligheder for partsrepræsentation i de to digitale selvbetjeningssystemer minSU og ungdomskort.dk – herunder ved brug af en papirbaseret (ikke-digital) fuldmagtsløsning – fandt han anledning til i en senere udtalelse at komme med nogle yderligere bemærkninger om forholdet²⁰. Situationen var den, at ombudsmanden efter afgivelsen af den tidligere udtalelse havde måttet konstatere, at det rent faktisk ikke var muligt ved ansøgning om SU eller befodringsrabat at lade sig repræsentere af en anden på en sådan måde, at det var i overensstemmelse med forvaltningslovens § 8. I forhold til systemet ungdomskort.dk konstaterede ombudsmanden, at det først var i forbindelse med idriftsættelsen af den fællesoffentlige digitale fuldmagtsløsning²¹ i marts 2015, at det overhovedet blev muligt at lade sig repræsentere af en anden ved ansøgning om befodringsrabat. For så vidt angår systemet minSU forelå der endvidere først i efteråret 2015 tilstrækkelige oplysninger til, at ombudsmanden kunne konstatere, at myndighederne var nået til en forsvarlig afklaring af muligheden for partsrepræsentation ved ansøgning om SU mv. Ombudsmanden kritiserede på baggrund heraf den samlede tidsmæssige udstrækning af forløbet.

Meddelelse af afgørelser, pligtmæssige digitale henvendelser fra borger til myndighed, vejledning

I en sag²² vedrørende (tidligere) SU-styrelsen blev ombudsmanden bekendt med, at styrelsen kun meddelte sine afgørelser om specialpædagogisk bistand (SPS) ved at lægge dem i styrelsens edb-system. Det var herefter op til den uddannelsesinstitution, der havde søgt, at gå ind i systemet og se, om styrelsen havde truffet afgørelse i sagen. Afgørelsen blev således hverken

²⁰ FOB 2016-1. Se også ombudsmandens nyhed af 22. januar 2016, "Selvbetjeningssystemer udelukkede uddannelsessøgende fra partsrepræsentation", www.ombudsmanden.dk.

²¹ Se nærmere om fuldmagtsløsningen på Digitaliseringsstyrelsens hjemmeside: <https://www.digst.dk/lt-loesninger/Digital-fuldmagt>

²² FOB 2011 18-1

meddelt til den uddannelsesinstitution, der havde søgt, eller til den elev, der skulle modtage den specialpædagogiske bistand. Ombudsmanden udtalte, at en borger, der er part i en sag, skal have besked direkte, når en myndighed træffer afgørelse. Da eleven var part i sagen om SPS, skulle styrelsen derfor meddele afgørelsen direkte til eleven. Sagen rejste også spørgsmål i forhold til styrelsens meddelelse af afgørelsen til uddannelsesinstitutionen; loven indeholdt således ikke tilstrækkelig hjemmel til, at styrelsen kunne kræve, at de uddannelsesinstitutioner, der søgte om SPS, skulle modtage afgørelserne via styrelsens edb-system.

Myndighederne kan heller ikke uden videre kræve, at borgerne skriver elektronisk til dem. Det kan de kun, hvis det står i loven. Det slog ombudsmanden fast i en sag²³, hvor en kommune havde besluttet, at den fremover ville se bort fra stillingsansøgninger, der ikke blev sendt med e-mail. Da ombudsmanden hørte om kommunens praksis, valgte han på eget initiativ at undersøge, om fremgangsmåden var lovlig. Ombudsmanden skrev til kommunen, at forvaltningslovens § 32 a bestemmer, at vedkommende minister kan fastsætte regler om ret til at anvende digital kommunikation ved henvendelser til den offentlige forvaltning. I bestemmelsens forarbejder siges bl.a., at der "ikke [er] hjemmel til at fastsætte bestemmelser, der udelukker andre kommunikationsformer end digital kommunikation (f.eks. ved at fastsætte, at borgernes henvendelse til en offentlig myndighed alene kan ske ved brug af digital kommunikation)". Kommunen mente, at dens fremgangsmåde var lovlig, bl.a. fordi der var tale om ansøgninger om job i kommunen. Kommunen forudsatte således, at ansøgere til stillinger i det offentlige ikke er omfattet af forvaltningslovens bestemmelser. Ombudsmanden tog afstand fra kommunens forståelse og henviste til, at det er fast antaget, at ansøgere til stillinger i det offentlige er omfattet af forvaltningslovens bestemmelser. Forvaltningslovens § 32 a måtte derfor også gælde her. Som begrundelse for sin fremgangsmåde havde kommunen også henvist til, at der er en generel strategi om, at myndighederne skal gå over til digital forvaltning, som er meget billigere. Det mente ombudsmanden imidlertid heller ikke gav hjemmel til kommunens fremgangsmåde. Strategien havde således ikke ført til lovgivning om, at kommunen kunne stille kravet om e-mail. Ombudsmanden konkluderede, at kommunens beslutning om at se bort fra ansøgninger om job i kommunen, der ikke blev sendt med e-mail, var ulovlig.

Det kan heller ikke uden hjemmel i loven kræves, at borgerne anvender en digital selvbetjeningsløsning ved henvendelser til myndighederne. Det slog ombudsmanden fast i en sag om en kommune, der på sin hjemmeside havde anført, at borgerne skulle benytte kommunens digitale selvbetjeningsløsning,

²³ J.nr. 2011-1776-8100, gengivet i forbindelse med en nyhed den 21. december 2011 på www.ombudsmanden.dk.

hvis de ønskede at klage over en pålagt parkeringsafgift²⁴. Ombudsmanden indskærpede samtidig vigtigheden af, at myndighederne gør sig klart, om det er obligatorisk eller frivilligt at anvende en digital selvbetjeningsløsning, når de udformer klagevejledninger og lægger information til borgerne på deres hjemmesider.

Ombudsmanden indledte også en undersøgelse i en sag om optagelse på videregående uddannelser, hvor det i løbet af sommeren 2010 kom frem, at flere hundrede ansøgere, som levede op til adgangskravene – og havde søgt via optagelse.dk – havde fået afslag²⁵. Begrundelsen for afslagene var, at ansøgernes eksamensbevis ikke var kommet frem med ansøgningen. Ombudsmanden bad Videnskabsministeriet om at redegøre for, om der havde været fejl i optagelsessystemet, eller om det skyldtes andre fejl, at eksamensbeviserne ikke kom frem. Ombudsmanden bad også ministeriet om at redegøre for, hvilken vejledning ansøgerne havde fået, og om ansøgerne modtog en kvittering for deres ansøgning, hvor det fremgik, om eksamensbeviset var vedhæftet. Ministeriet meddelte ombudsmanden, at det havde fundet en ordening, så ansøgere, der opfyldte optagelseskravene, men havde modtaget afslag på ansøgningen indgivet via optagelse.dk på grund af manglende eksamensbevis, alle var blevet tilbudt optagelse med studiestart den 1. september 2010. Ministeriet forbedrede også vejledningen på optagelse.dk. På den baggrund valgte ombudsmanden at træde ud af sagen.

Borgernes ret til at kommunikere digitalt med det offentlige

Ombudsmanden er også stødt på tilfælde, hvor mangler ved et offentligt IT-system har betydet, at borgerne ikke fuldt ud får en ret til at kommunikere digitalt med offentlige myndigheder, som følger af lovgivningen.

Lov om Digital Post fra offentlige afsendere giver de borgere (og virksomheder), der er tilsluttet postløsningen, ret til at skrive til offentlige myndigheder via postløsningen²⁶. I forbindelse med en undersøgelse af Offentlig Digital Post (nu Digital Post) har ombudsmanden konstateret, at breve sendt fra borgere til myndigheder kun kan fylde 10 MB og indeholde 10 bilag²⁷. Ombudsmanden tilkendegav over for de ansvarlige myndigheder, at kapaciteten i

²⁴ FOB 2015-36

²⁵ J.nr. 2010-3100-7120, omtalt i to nyheder af henholdsvis 10. august 2010 og 6. juli 2011 på ombudsmandens hjemmeside

²⁶ § 8 i lovebekendtgørelse nr. 801 af 13. juni 2016 om Digital Post fra offentlige afsendere.

²⁷ FOB 2015-21. Det fremgår af ombudsmandens endelige redegørelse, at Digitaliseringsstyrelsen oplyste, at der ville blive iværksat en udvidelse af kapaciteten og en lovændring, således at lovgrundlag og faktiske muligheder kom til at harmonere. Det endte dog med, at der ved lov nr. 633 af 8. juni 2016 blev indsat en bemyndigelse til ministeren til at fastsætte regler om bl.a. begrænsning af størrelsen og antallet af filer, der kan sendes pr. meddelelse (lovens § 11, stk. 1). Denne bemyndigelse er udnyttet ved bekendtgørelse nr. 821 af 13. juni 2016 om størrelse på

postløsningen udgør en så væsentlig hindring for eller besværliggørelse af den lovhjemlede ret til at bruge postløsningen til at skrive til myndighederne, at denne ret ikke kan anses for reel.

I forbindelse med en anden undersøgelse²⁸ vedrørende Arbejdsmarkedets Feriefonds mulighed for at besvare borgerhenvendelser sendt til fonden via Digital Post har ombudsmanden konstateret, at fonden benyttede en IT-løsning, der var behæftet med fejl på både modtager- og afsenderfunktionalitet. Det havde resulteret i, at fonden havde haft vanskeligheder ved at besvare en del af de borgerhenvendelser, som fonden havde modtaget via Digital Post. Ombudsmanden udtalte bl.a., at borgere har ret til at anvende Digital Post i forhold til myndigheder, der er tilsluttet Digital Post for offentlige afsendere, og at det er Arbejdsmarkedets Feriefonds ansvar at sikre, at fonden som offentlig afsender kan modtage og håndtere de henvendelser, der sendes til fonden via Digital Post.

Bredere problemfelter

Ombudsmanden har mulighed for af egen drift at gennemføre systematiske undersøgelser af et større antal sager på et bestemt område – de såkaldte egen drift-projekter. Fokus i ombudsmandens undersøgelser har især været på gennemgående fejl og generelle problemer. Ombudsmanden har gennemført to egen drift-projekter om henholdsvis 90 værnepligtssager²⁹ og 75 bødesager³⁰ på områder, som i høj grad administreres ved hjælp af nogle store IT-systemer. I begge tilfælde viste projekterne problemer med at leve op til de grundlæggende forvaltningsretlige regler, og at det centrale IT-system var en forklaring på det.

I forbindelse med værnepligtssagerne konstaterede ombudsmanden således, at myndighederne havde tilsidesat vejledningspligten, notatpligten, pligten efter persondataloven til at underrette den registrerede, i visse tilfælde pligten til at oplyse sagen, begrundelsespligten og pligten til at give fyldestgørende klagevejledning. F.eks. skyldtes de mangelfulde begrundelser, at de standardbreve (formularer), som fandtes i IT-systemet, ikke indeholdt en fyldestgørende begrundelse.

I egen drift-projektet om bødesagerne var der problemer på tre planer. *For det første* kunne ombudsmanden *konstatere*, at politiet havde tilsidesat nogle

filer i Digital Post, hvorefter borgeren har ret til at sende meddelelser på op til 10 MB og med 10 vedhæftede filer (bekendtgørelsens 1, stk. 1). Der blev således ikke iværksat en udvidelse af kapaciteten.

²⁸ FOB 2018-1

²⁹ FOB 2003, s. 735

³⁰ FOB 2004, s. 569

grundlæggende forvaltningsretlige regler: notatpligten, persondatalovens bestemmelser om underretning, forvaltningslovens bestemmelser om begrundelse (i et relativt mindre antal tilfælde) og klagevejledning, reglerne om bevaring af dokumenter og autentiske brevkopier samt kravet om underskrift. Problemerne på de to sidste planer skyldtes især et samspil mellem følgende faktorer: De fleste ansøgninger om afdragsvis betaling, henstand eller eftergivelse af bøder blev indgivet mundtligt (ved personlig eller telefonisk henvendelse til et politikontor), og notater eller anden dokumentation vedrørende ansøgningen og oplysningen af sagen var i bedste fald sparsomme. Det materiale, som fandtes i de undersøgte sager, havde således *for det andet* ikke gjort det muligt at *dokumentere*, at nogle (andre) grundlæggende forvaltningsretlige regler var overholdt: reglerne om partsrepræsentation, partshøring, sagsoplysning og begrundelse (i hovedparten af tilfældene). Eksempelvis kan man ikke vide, om en afgørelse overhovedet skal begrundes, når man ikke kan se, om afgørelsen fuldt ud imødekommer en ansøgning eller ej. Sidst, men ikke mindst, havde det *for det tredje* ikke været muligt at *efterprøve*, om de forvaltningsretlige krav til hjemmel havde været overholdt i de undersøgte sager. De dårligt dokumenterede sager gjorde det således ikke muligt at se, hvad der havde været hjemlen til de enkelte afgørelser, og hvilke kriterier der var lagt vægt på, om praksis var konsistent, eller om der kunne være tale om usaglig forskelsbehandling, osv.

Myndighedernes udvikling af nye IT-systemer

Ombudsmanden har været i dialog med myndighederne omkring systemudviklingen i forbindelse med SKATs fælles restancesystem (EFI – Et Fælles Inddrivelsessystem).

Ombudsmanden blev i 2005 opmærksom på, at det i forbindelse med samlingen af restanceinddrivelsen hos en central inddrivelsesmyndighed var tanken at lave et nyt, fælles IT-baseret restancesystem. Ombudsmanden skrev derfor til Skatteministeriet³¹ og bad ministeriet oplyse, hvordan ministeriet ville sikre, at systemet blev indrettet, så det opfyldte de forvaltningsretlige krav. Ombudsmanden gjorde opmærksom på, at han ved flere forskellige lejligheder havde konstateret, at der i forbindelse med masseadministration, som sker ved hjælp af IT-systemer, sker tilsidesættelse af grundlæggende forvaltningsretlige krav.

Ombudsmanden modtog i årene derefter løbende redegørelser fra både SKAT og Skatteministeriet, men der gik næsten 9 år, før ombudsmanden modtog en beskrivelse af, hvorledes de forvaltningsretlige krav ville blive overholdt i IT-systemet. På dette tidspunkt var systemet delvist sat i drift.

³¹ FOB 2014-24

Ombudsmanden fandt på det foreliggende grundlag ikke anledning til at foretage sig yderligere, idet en endelig stillingtagen til, om systemet tilstrækkeligt understøttede en korrekt anvendelse af de forvaltningsretlige regler, måtte ske i forbindelse med behandlingen af konkrete sager. Ombudsmanden udtalte dog, at han anså det for utilfredsstillende, at en dækkende beskrivelse af, hvorledes de forvaltningsretlige krav ville blive overholdt i det nye IT-system, først blev tilvejebragt efter, at systemet delvist var sat i drift. Derudover anså ombudsmanden det for meget beklageligt, at Skatteministeriet måtte konstatere, at der ikke under udviklingen af det nye IT-system syntes at have været løbende dokumentation mv. af systemets overholdelse af de forvaltningsretlige krav. Ombudsmanden kom i øvrigt med en række generelle betragtninger om forudsætningerne for en forsvarlig tilrettelæggelse af arbejdet med at udvikle nye IT-systemer til det offentlige.

De mange sager om problemer med overholdelsen af de forvaltningsretlige krav ved indførelsen af nye IT-systemer i det offentlige førte til, at ombudsmanden i maj 2014 rettede en generel henvendelse til Finansministeriet for at høre, hvilke overvejelser ministeriet – i dets egenskab af tværgående ressortansvarlig myndighed – gjorde sig med henblik på fremover at undgå problemer med overholdelsen af de forvaltningsretlige krav ved indførelsen af nye IT-systemer i det offentlige³², og hvilke initiativer ministeriet havde tænkt sig at tage³³. Ombudsmanden bad Finansministeriet om at inddrage Justitsministeriet som tværgående ansvarligt ministerium for den forvaltningsretlige lovgivning. De ansvarlige myndigheder meddelte på baggrund af ombudsmandens henvendelse, at de mente, der var behov for en bred vejledningsindsats på området – herunder en udbygning af en række eksisterende vejledningstekster – med henblik på at sikre, at offentlige myndigheder ved planlægningen af nye IT-systemer i tide bliver opmærksomme på de relevante forvaltningsretlige krav.

Risiko for, at digitalisering udvikler sig uden nødvendig lovhjemmel

Digitalisering kan efter omstændighederne føre til, at myndighedsudøvelse kommer til at finde sted uden det nødvendige juridiske grundlag.

Således blev ombudsmanden i en konkret sag³⁴, hvor en kommunal borgerrådgiver havde henvendt sig, opmærksom på, at opgavevaretagelsen i forbindelse

³² Se også sagen FOB 2005, s. 409 ff., hvor ombudsmanden forud for kommunalreformen havde rettet henvendelse til de ansvarlige ministerier og KL og bedt dem oplyse, hvordan de ville sikre, at nye kommunale IT-løsninger levede op til de grundlæggende forvaltningsretlige krav.

³³ FOB 2014-34. Se også ombudsmandens nyhed af 10. december 2014 "Myndigheder får bedre juridisk hjælp til IT-systemer", www.ombudsmanden.dk.

³⁴ FOB 2017-19. Se også nyhed af 19. juni 2017 "Tvivl om det retlige grundlag for NemID søges nu løst med lovgivning", www.ombudsmanden.dk.

med udstedelse af NemID – som over årene har udviklet sig fra at være et frivilligt tilbud til de digitaliseringsparate, til reelt at være et ”adgangskort” til en lang række obligatoriske offentlige digitale løsninger – ikke hvilede på klare lovgivningsmæssige rammer. Dette gjaldt bl.a. i forhold til den opgavevaretagelse, som kommunernes borgerservicecentre udfører på vegne af den private virksomhed Nets DanID og i forhold spørgsmålet om adgangen til at klage til Digitaliseringsstyrelsen over afslag på udstedelse af NemID.

Digitaliseringsstyrelsen tilkendegav på baggrund af ombudsmandens henvendelse, at det på baggrund af udviklingen i anvendelsen af NemID og af hensyn til borgernes retssikkerhed ville være hensigtsmæssigt med klare lovgivningsmæssige rammer for ansvar og rettigheder i forhold til NemID.

Da Finansministeriet var påbegyndt et lovarbejde med henblik på udarbejdelse af et lovforslag, der fastsætter rammerne for NemID med forventet fremsættelse i folketingsåret 2017/18 og med ikrafttræden i 2018, foretog ombudsmanden sig ikke mere i sagen.