

## NOTAT

### FORVALTNINGSRETTLIGE KRAV TIL DET OFFENTLIGES IT-LØSNINGER.



Ombudsmanden har i de senere år behandlet en del sager hvor IT har spillet en central rolle og hvor vi desværre har måttet konstatere 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.

J.nr. 2009-1354-983/KA5/LPU5

Dok.nr. 7

15. marts 2010

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-løsninger 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.

#### *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 papirform<sup>1</sup>.

I en senere sag<sup>2</sup> kunne Københavns kommune ikke 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 forældet 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-direktorat 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 form<sup>3</sup>.

#### *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 være blevet åbnet. Ombudsmanden udtalte<sup>4</sup> 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 er indeholdt i den danske standard for informationssikkerhed DS 484 og som alle dele af staten skal opfylde (se IT- og Telestyrelsens hjemmeside:<http://www.itst.dk/it-sikkerhed/ds-484>). 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. De krav der må stilles til de originale breve som myndighederne sender til borgerne, må desuden som et minimum opfylde de krav der stilles til de kopier som myndighederne uanset forsendelsesmåden skal opbevare, jf. de sager der er omtalt ovenfor.

#### *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 undersøge<sup>5</sup>. I en senere sag kritiserede ombudsmanden at Københavns Universitet i dets edb-journal-system kun kunne søge efter sager ved angivelse af cpr. nr. 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 praksis<sup>6</sup>.

I øvrigt skal registreringerne i myndighedernes IT-systemer være klare og tilstrækkelige. I en ombudsmandssag fra 2007<sup>7</sup> skabte det uklarhed at Ankestyrelsen i et felt i det elektroniske sags- og dokumenthåndteringssystem som har 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 *de/s* at give borgerne oplysning om sagens behandling, *de/s* 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, 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.

Vi 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 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 afsendelsesdato<sup>8</sup>.

De mange breve fra Arbejdsskadestyrelsen som udskrives og kuverteres maskinelt, sendes dernæst til modtageren med Post Danmark. Disse breve underskrives ikke i hånden. Vi har bl.a. undersøgt spørgsmålet om underskrift af styrelsens breve<sup>9</sup>. Det kræves at alle breve i afgørelsessager underskrives, herunder selve afgørelsen. Underskrift behøver imidlertid ikke at ske i hånden, men kan godt ske ved at en faksimileunderskrift (en gengivelse af den fysiske underskrift) indsættes elektronisk i brevet. Der er flere grunde til kravet

om underskrift i afgørelsessager. Der skal kunne placeres et tjenstligt ansvar, man skal 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 – men hvordan en rent elektronisk løsning mere præcist kan udformes så den opfylder alle de juridiske krav, må en kommende sag vise.

### *Bredere problemfelter*

Ombudsmanden har mulighed for af egen drift at lave 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 værnepligtssager<sup>10</sup> og 75 bødesager<sup>11</sup> 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 3 planer. *For det første* kunne ombudsmanden *konstatere* at politiet havde tilsidesat nogle 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 sparsom. 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, sags-

oplysning 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 der kunne være tale om usaglig forskelsbehandling osv.

### *Et nyt inddrivelsessystem i støbeskeen*

Som et eksempel på et IT-system hvor ombudsmanden har været i en dialog med myndighederne omkring systemudviklingen kan nævnes det kommende fælles restancesystem (EFI – Et Fælles Inddrivelsessystem).

Vi 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 Skatteministeriet<sup>12</sup> og 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.

Skatteministeriet oplyste i et foreløbigt svar på ombudsmandens henvendelse at arbejdet med det nye fælles restancesystem (som senere blev døbt EFI – Et Fælles Inddrivelsessystem) endnu ikke var nået så langt; systemudviklingsprojektet befandt sig i den indledende analysefase og en kravspecifikation var endnu ikke færdig. Efter at ombudsmanden havde bedt ministeriet om en status i sagen, sendte ministeriet i februar 2008 en statusredegørelse fra Skat om EFI-projektet. Redegørelsen og ministeriets supplerende svar viste bl.a. at myndighederne er opmærksomme på en lang række af de forvaltningsretlige krav, men at det endnu ikke er muligt at give en detaljeret beskrivelse af, hvorledes hvert enkelt forvaltningsretligt krav realiseres teknisk. Dette fastlægges først i udviklingsprojektets designfase. Ministeriet ville have skærpet opmærksomhed på designfasen med henblik på at systemet indrettes således at alle forvaltningsretlige krav kan overholdes i restanceinddrivelsesarbejdet. Ministeriet vil vende tilbage med en redegørelse for hvorledes de enkelte forvaltningsretlige krav er indarbejdet i systemløsningen.

---

<sup>1</sup> [FOB 1997, s. 198](#)

<sup>2</sup> [FOB 2003, s. 686](#)

<sup>3</sup> [FOB 2001, s. 290](#)

<sup>4</sup> [J.nr. 2009-1196-009](#); offentliggjort som sag 2009-4-7 på ombudsmandens hjemmeside

<sup>5</sup> [FOB 2004, s. 569](#), særligt s. 571f og 622f

<sup>6</sup> [FOB 2006, s. 390](#)

<sup>7</sup> J.nr. 2007-3631-009; ikke offentliggjort

<sup>8</sup> [FOB 2007, s. 399](#)

<sup>9</sup> [FOB 2008, s. 79](#)

<sup>10</sup> [FOB 2003, s. 735](#)

<sup>11</sup> [FOB 2004, s. 569](#)

<sup>12</sup> J.nr. 2005-1166-299; ikke offentliggjort