



2014-34

Overholdelse af forvaltningsretlige krav ved indførelse af nye offentlige IT-systemer

Ombudsmanden rejste på eget initiativ en sag over for Finansministeriet om sikringen af, at nye offentlige IT-systemer overholder de forvaltningsretlige krav til sagsbehandlingen. Det skete på baggrund af en række sager om de problemer, der opstår, når der indføres nye IT-systemer i det offentlige, som ikke tilstrækkeligt understøtter den relevante lovgivning.

8. december 2014

Forvaltningsret
115.9

Af en udtalelse, som ombudsmanden modtog fra Digitaliseringsstyrelsen – og som Finansministeriet tilsluttede sig – fremgik det, at Digitaliseringsstyrelsen og Justitsministeriet var enige om, at der var behov for en bred vejledningsindsats over for myndighederne for at sikre, at nye offentlige IT-systemer bliver indrettet således, at de overholder de forvaltningsretlige krav. Digitaliseringsstyrelsen redegjorde samtidig for, hvordan styrelsen og ministeriet konkret ville gennemføre vejledningsindsatsen.

På det foreliggende grundlag foretog ombudsmanden sig ikke mere i sagen, men bad Finansministeriet underrette ham om, hvad der videre skete, og om at modtage kopi af det materiale, der blev udarbejdet som led i vejledningsindsatsen.

(Sag nr. 14/02218)

I mit afsluttende brev af 8. december 2014 skrev jeg følgende til Finansministeriet:

Den 28. maj 2014 rejste jeg på eget initiativ en sag om overholdelse af forvaltningsretlige krav i forbindelse med nye offentlige IT-systemer. Jeg rejste sagen over for Finansministeriet i ministeriets egenskab af tværgående ressortansvarlig myndighed på området.

Jeg bad Finansministeriet om at redegøre for, hvilke overvejelser ministeriet gjorde sig med henblik på at undgå de problemer, som jeg i de senere år gentagne gange – over for forskellige myndigheder – har konstateret med at sikre, at offentlige IT-løsninger indrettes i overensstemmelse med de relevante forvaltningsretlige krav.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Jeg bad samtidig Finansministeriet om at inddrage Justitsministeriet som tværgående ansvarligt ministerium for den forvaltningsretlige lovgivning. Desuden tilbød jeg Finansministeriet at holde et møde om sagen.

Den 10. september 2014 modtog jeg en udtalelse fra Digitaliseringsstyrelsen. Det fremgik af udtalelsen, at styrelsen havde drøftet min henvendelse med Justitsministeriet.

Finansministeriet tilsluttede sig i en e-mail af 29. september 2014 Digitaliseringsstyrelsens udtalelse.

Den 7. november 2014 blev der holdt et møde med Digitaliseringsstyrelsen og Justitsministeriet om sagen.

Jeg konstaterer, at Digitaliseringsstyrelsen og Justitsministeriet planlægger relevante tiltag til imødegåelse af de problemer, som jeg har peget på.

Jeg har i den forbindelse noteret mig, at Digitaliseringsstyrelsen og Justitsministeriet er enige om, at der er behov for en bred vejledningsindsats for at sikre, at nye offentlige IT-systemer indrettes således, at de overholder forvaltningsretlige krav til sagsbehandlingen.

Jeg har også noteret mig de initiativer, som styrelsen og ministeriet vil iværksætte som led i vejledningsindsatsen. Der vil således blive:

- 1) udarbejdet et afsnit om de spørgsmål af forvaltningsretlig karakter, som man særligt skal være opmærksom på i forbindelse med offentlige digitaliseringsprojekter. Afsnittet vil indgå i Justitsministeriets næste skrivelse om lovtekniske emner, som sendes til samtlige ministerier, ligesom afsnittet vil indgå i en vejledning om digitaliseringsklar lovgivning, som Digitaliseringsstyrelsen er i gang med at udarbejde. Det forventes desuden, at der indarbejdes en henvisning til Justitsministeriets skrivelse og Digitaliseringsstyrelsens vejledning i den digitale lovprocesguide i forbindelse med en kommende revision af denne.
- 2) udarbejdet et afsnit med relevant vejledningstekst, som integreres i Digitaliseringsstyrelsens to vejledninger om de fællesstatslige IT-udviklingsmodeller – "Vejledning om den fællesstatslige it-projekt-model" og "Vejledning til programmodellen".
- 3) udarbejdet et afsnit med relevant vejledningstekst, som integreres i Styregruppen for Digitaliseringsstrategiens vejledning "God selvbetjening – udviklingsvejledning for selvbetjeningsløsninger".

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Jeg har i lyset af Digitaliseringsstyrelsens udtalelse og drøftelserne på mødet den 7. november 2014 besluttet ikke på det foreliggende grundlag at foretage mig mere i sagen. Jeg beder dog Finansministeriet underrette mig om, hvad der videre sker, og om at sende mig kopi af de afsnit, der bliver indarbejdet i de nævnte vejledninger mv.

Ombudsmanden modtog efterfølgende Justitsministeriets skrivelse af 8. juli 2015 til samtlige ministerier om lovtekniske emner. I skrivelsens afsnit 3 blev der henvist til Digitaliseringsstyrelsens vejledning om digitaliseringsklar lovgivning.

Ombudsmanden modtog også en opdateret udgave af Digitaliseringsstyrelsens vejledning om digitaliseringsklar lovgivning ("Vejledning om digitaliseringsklar lovgivning – En vejledning om at indtænke digitalisering i lovforslag" (december 2015)). Et notat af 18. november 2015 udarbejdet af Justitsministeriet om forvaltningsretlige krav til det offentliges IT-løsninger var medtaget som et nyt bilag til vejledningen.

Derudover modtog ombudsmanden den vejledningstekst, der var udarbejdet og indsat i henholdsvis "Vejledning til den fællesstatslige it-projektmodel", "Vejledning til den fællesstatslige programmodel" og udviklingsvejledningen for god selvbetjening.

Det havde oprindeligt været planen at indarbejde en henvisning til Justitsministeriets skrivelse af 8. juli 2015 om lovtekniske emner og Digitaliseringsstyrelsens vejledning om digitaliseringsklar lovgivning i den digitale lovprocesguide (Lovprocesguide.dk). Da ombudsmanden imidlertid fik oplyst, at det var blevet aftalt mellem Erhvervs- og Vækstministeriet og Justitsministeriet, at Justitsministeriet skulle overtage ansvaret for den digitale lovprocesguide den 1. april 2017, og at Justitsministeriet var i gang med at udarbejde en ny elektronisk vejledning, som forventedes at erstatte den digitale lovprocesguide, meddelte ombudsmanden den 22. juni 2016 Finansministeriet, at han ikke foretog sig mere i sagen.

Sagsfremstilling

I et brev af 28. maj 2014 skrev jeg følgende til Finansministeriet:

”1. Ombudsmanden har i de senere år behandlet en række sager, hvor det er blevet konstateret, at offentlige IT-løsninger ikke har været indrettet i overensstemmelse med relevante forvaltningsretlige krav. Det har her været nødvendigt at henlede myndighedernes opmærksomhed på det grundlæggende princip, at forvaltningsretlige regler gælder, uanset om sagsbehandling sker manuelt eller digitalt.

I et notat offentliggjort på min hjemmeside www.ombudsmanden.dk (“Forvaltningsretlige krav til det offentliges IT-løsninger”) er de problemer på området, som disse sager har illustreret, beskrevet i oversigtsform. Notatet ajourføres løbende og er senest opdateret i januar 2014. Jeg vedlægger en kopi af notatet, som jeg samtidig henviser til.

Udover de afsluttede sager, som er omtalt i notatet, har jeg aktuelt sager under behandling, som kan tyde på, at der fortsat ikke altid bliver taget højde for forvaltningsretlige krav, når der udvikles offentlige IT-systemer.

F.eks. er den sag, som er nævnt på s. 8-9 i notatet, og som handler om et fælles restanceinddrivelsessystem (EFI), endnu ikke afsluttet (mit j.nr. 12/00005). Jeg har senest i marts 2014 modtaget en redegørelse fra Skatteministeriet og SKAT, som beskriver funktionaliteten i det nu idriftsatte system i forvaltningsretlig ramme. De udestående spørgsmål vil blive drøftet på et møde med myndighederne.

En anden verserende sag – også på skatteområdet – handler om modregning i visse offentlige ydelser efter digitaliseret proces (mit j.nr. 12/00154).

Herudover har jeg for kort tid siden rejst to sager over for Digitaliseringsstyrelsen, som handler om forskellige problemstillinger knyttet til postløsningen Offentlig Digital Post (mit j.nr. 14/01845 og mit j.nr. 14/01971). Jeg vedlægger en kopi af mine indledende breve til Digitaliseringsstyrelsen i disse sager.

2. Jeg forstår, at der gennem længere tid har været fokus på at få strømlinet og professionaliseret arbejdet med IT-projekter i staten, og jeg henviser bl.a. til en rapport fra maj 2010 om Professionalisering af arbejdet med IT-projekter i staten – Afrapportering fra arbejdsgruppen vedrørende bedre statslige IT-projekter. Det er imidlertid mit indtryk, at disse tiltag især har rettet sig mod projektledelse og styring, herunder økonomi-, tids- og risikostyring.

Jeg har således ikke umiddelbart kunnet finde tilsvarende oplysninger om tiltag/koordinering til sikring af, at offentligretlige krav tænkes ind, når offentlige IT-systemer planlægges og udvikles.

3. Jeg er opmærksom på, at det grundlæggende må være op til de enkelte ansvarlige myndigheder hver på deres område at sikre, at IT-systemer er indrettet således, at relevante forvaltningsretlige krav – f.eks. sagsbehandlingsreglerne i forvaltningsloven – fuldt ud iagttages (medmindre andet besluttes ved lov).

Når jeg retter henvendelse til Finansministeriet som tværgående ressortansvarlig myndighed på området, er det således, fordi jeg har indtryk af, at der kan være et mere generelt problem med at få indtænkt forvaltningsretten i offentlige IT-løsninger. I det omfang dette ikke sker, foreligger der ikke alene en handlemåde i strid med lovgivningen, men også en situation, som det erfaringsmæssigt er både dyrt og vanskeligt efterfølgende at rette op på. Det må derfor anses for både juridisk og ressourcemæssigt afgørende, at der ved IT-systemudformning fra begyndelsen tages højde for gældende ret, således at efterfølgende vanskeligheder af den nævnte karakter undgås.

Jeg beder på den baggrund – og med henvisning til ombudsmandslovens § 17, stk. 1 – Finansministeriet om at oplyse, hvilke overvejelser man gør sig med henblik på fremover at undgå problemer og vanskeligheder af den nævnte karakter, og hvilke initiativer man eventuelt har tænkt sig at tage. Jeg beder Finansministeriet om at inddrage Justitsministeriet som tværgående ansvarligt ministerium for den forvaltningsretlige lovgivning i overvejelserne.

Jeg har sendt Justitsministeriet en kopi af dette brev.

Da der er tale om en væsentlig og generel problemstilling, har jeg endvidere sendt en kopi af brevet til Folketingets Retsudvalg og Folketingets Finansudvalg til orientering. Jeg vil orientere udvalgene om den videre udvikling i sagen, herunder om Finansministeriets svar på dette brev.

Jeg har desuden sendt en kopi til orientering til Kommunernes Landsforening og Danske Regioner, da lignende problemstillinger også må antages at foreligge uden for det statslige område.

4. (...)

Hvis Finansministeriet måtte ønske et møde om sagen, står jeg naturligvis til rådighed.”

Den 10. september 2014 modtog jeg en udtalelse fra Digitaliseringsstyrelsen. I udtalelsen skrev Digitaliseringsstyrelsen følgende:

1. Ombudsmanden har ved brev af 28. maj 2014 rettet henvendelse til Finansministeriet i anledning af, at ombudsmanden i de senere år har behandlet en række sager, hvor det er blevet konstateret, at offentlige it-løsninger ikke har været indrettet i overensstemmelse med relevante forvaltningsretlige krav.

Ombudsmanden oplyser, at det i disse sager har været nødvendigt at henlede myndighedernes opmærksomhed på det grundlæggende princip, at forvaltningsretlige regler gælder, uanset om sagsbehandlingen sker manuelt eller digitalt. Ombudsmanden opfordrer derfor til, at det offentlige får indtænkt forvaltningsretten i offentlige it-løsninger.

Ombudsmanden beder Finansministeriet om med inddragelse af Justitsministeriet, at oplyse, hvilke overvejelser man gør sig med henblik på fremover at undgå problemer med at sikre, at offentligretlige krav tænkes ind, når offentlige it-systemer planlægges og udvikles, herunder hvilke initiativer man eventuelt har tænkt sig at tage.

Finansministeriet har bedt Digitaliseringsstyrelsen om at besvare henvendelsen.

Digitaliseringsstyrelsen har sammen med Justitsministeriet drøftet ombudsmandens henvendelse.

2. Grundlæggende forvaltningsretlige regler og principper skal naturligvis iagttages af offentlige myndigheder. Dette gælder uanset, om forvaltningen varetages manuelt eller digitalt.

Reglerne om blandt andet partshøring, begrundelse af afgørelser, klagevejledning, vejledningspligt, notatpligt, parterets ret til aktindsigt, offentlige myndigheders tavshedspligt mv. fraviges således ikke, når forvaltningen digitaliseres.

Det er, som ombudsmanden også peger på, grundlæggende op til de enkelte ansvarlige offentlige myndigheder på hver deres område at sikre, at it-systemer og arbejdsgange mv. i øvrigt er indrettet således, at relevante forvaltningsretlige krav fuldt ud iagttages.

Som ombudsmanden imidlertid har peget på, har det i forbindelse med forskellige sager vist sig, at grundlæggende forvaltningsretlige principper ikke i tilstrækkelig grad har været indtænkt i digitale løsninger.

3. Digitaliseringsstyrelsen og Justitsministeriet er på den baggrund enige om, at der er behov for en bred vejledningsindsats om de nævnte spørgsmål.

En sådan vejledningsindsats skal efter Justitsministeriets og Digitaliseringsstyrelsens opfattelse rettes mod både de personer, der er involveret i de lovgivningsprocesser, som danner grundlag for forskellige digitaliseringsprojekter, samt mod de personer, der er direkte involveret i etableringen af it-systemerne.

4. I forhold til vejledning af de personer, der skal udarbejde lovgivningsgrundlaget, vil Justitsministeriet i samarbejde med Digitaliseringsstyrelsen udarbejde et afsnit om de spørgsmål af forvaltningsretlig karakter, som man særlig skal være opmærksom på i forbindelse med forvaltningens digitaliseringsprojekter. Afsnittet vil indgå i Justitsministeriets næstkommende skrivelse om lovtekniske emner (hyrdebrev), der sendes til samtlige ministerier, og i en vejledning om digitaliseringsklar lovgivning, som Digitaliseringsstyrelsen er i færd med at udarbejde. Det forventes, at en henvisning til begge vejledninger vil kunne indarbejdes i en kommende revision af den digitale lovprocesguide.

5. Digitaliseringsstyrelsen er ansvarlig for udvikling og vedligehold af de fællesstatslige it-udviklingsmodeller; den fællesstatslige it-projektmodel og den fællesstatslige programmodel. It-udviklingsmodellerne er ifølge Budgetvejledning 14 obligatoriske at anvende for alle offentlige it-projekter samt for programmer med væsentligt it-indhold, der har et programbudget på over 60 mio. kr. Der henvises til vejledningerne til henholdsvis den fællesstatslige it-projektmodel og den fællesstatslige programmodel i Moderniseringsstyrelsens samling af økonomisk administrative vejledninger (ØAV).

For at sikre opmærksomheden på de forvaltningsretlige regler ved udvikling og implementering af offentlige it-projekter og programmer vil relevant vejledningstekst herom blive integreret i vejledningerne til de fællesstatslige it-udviklingsmodeller. Denne vejledning vil betone, at den relevante juridiske ekspertise er til rådighed i alle væsentlige faser i et it-udviklingsprojekt. Desuden vil vejledningen fokusere på, at det er centralt, at de forvaltningsretlige krav mv. er tænkt ind i det løbende arbejde med udviklingen af it-systemer. Brugen af de fællesstatslige it-udviklingsmodeller vil understøtte dette.

6. For så vidt angår digitale selvbetjeningsløsninger er der i regi af Styregruppen for Digitaliseringsstrategien udarbejdet en udviklingsvejledning for god selvbetjening. Udviklingsvejledningen har til formål at understøtte

implementeringen af brugervenlige og tilgængelige offentlige selvbetjeningsløsninger. Udviklingsvejledningen samler en række krav (pt. 24 minimumskrav) og anbefalinger til udvikling af digital selvbetjening i det offentlige. De selvbetjeningsløsninger, der gøres obligatoriske som led i udmøntningen af den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2011-2015, skal leve op til alle krav i udviklingsvejledningen vedrørende brugervenlighed og tilgængelighed. Styregruppen for Digitaliseringsstrategien anbefaler desuden, at alle offentlige selvbetjeningsløsninger lever op til udviklingsvejledningens krav og anbefalinger. For at sikre opmærksomheden på de forvaltningsretlige regler ved udvikling og implementering af digitale selvbetjeningsløsninger vil relevant vejledningstekst herom blive integreret i udviklingsvejledningen for god selvbetjening.

7. Det fremgår, som nævnt, af ombudsmandens henvendelse, at ombudsmanden de senere år har behandlet en række sager om offentlige it-løsninger, der ikke har været i overensstemmelse med relevante forvaltningsretlige krav.

Såfremt ombudsmanden er indstillet herpå, kunne det efter Justitsministeriets og Digitaliseringsstyrelsens opfattelse på den baggrund være af stor værdi for udarbejdelsen af det ovennævnte vejledningsafsnit at drøfte ombudsmandens erfaringer og eventuelle anbefalinger. Justitsministeriet og Digitaliseringsstyrelsen skal derfor foreslå et møde mellem ombudsmanden, Justitsministeriet og Digitaliseringsstyrelsen som opfølgning på ombudsmandens henvendelse.

8. Digitaliseringsstyrelsen er i øvrigt i dialog med ombudsmanden vedrørende de to omtalte sager, som ombudsmanden har rejst over for Digitaliseringsstyrelsen vedrørende Digital Post-løsningen.

Kopi af dette brev sendes til KL og Danske Regioner til orientering for at sikre, at KL og Danske Regioner er opmærksomme på det fokus, der er på overholdelse af forvaltningsretten i forbindelse med digitalisering.”

I en e-mail af 29. september 2014 oplyste Finansministeriet, at ministeriet tilsluttede sig Digitaliseringsstyrelsens udtalelse.

Den 7. november 2014 blev der afholdt et møde med Digitaliseringsstyrelsen og Justitsministeriet.

På mødet blev flere af de sager, som jeg tidligere har behandlet, drøftet, ligesom en række generelle forhold vedrørende digitalisering, nye offentlige IT-systemer og sikring af, at disse systemer overholder de forvaltningsretlige krav, blev diskuteret.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Endvidere redegjorde Digitaliseringsstyrelsen og Justitsministeriet for de planlagte vejledningsinitiativer og for baggrunden for valget af de planlagte tiltag.