

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. 2009-1354-983KA/LPU5

Dok.nr. 13

20. februar 2012

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 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 brev. 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 sag³ 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 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 form⁴.

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 udtalte⁵ 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 informationsikkerhed DS 484 og som alle dele af staten skal opfylde (se Digitaliseringsstyrelsens hjemmeside: <http://www.itst.dk/sikkerhed/standarder-1/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 stil-

les 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 undersøge⁶. 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 praksis⁷.

I øvrigt skal registreringerne i myndighedernes it-systemer være klare og tilstrækkelige. I en ombudsmandssag fra 2007⁸ 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 brevets 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 om-

budsmanden 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 afsendelsesdato⁹.

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 breve¹⁰. 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.

Partsrepræsentation, meddelelse af afgørelser, elektroniske ansøgninger, vejledning

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 sag¹¹ 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 ske 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 pligt-mæssig 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 sager¹² undersøgt spørgsmålet om partsrepræsentation i relation til de elektroniske selvbetjeningsystemer minSU og mitUddannelseskort (for ungdomsuddannelser). 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 indgive ansøgning og modtage afgørelse om SU, henholdsvis 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 elektronisk kommunikation hvis de ønskede at lade sig repræsentere af andre. I relation til befodringsrabat for ungdomsuddannelser 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 elektronisk kommunikation hvis han eller hun ønskede at repræsentere sit barn.

I en sag¹³ 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 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 en 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 sag¹⁴ 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)". Kom-

munen 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.

Ombudsmanden indledte også en undersøgelse i en sag 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 afslag¹⁵. 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 ordning, 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.

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 værnepligtssager¹⁶ og 75 bødesager¹⁷ 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, 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 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 Skatteministeriet¹⁸ 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.

¹ FOB 1997, s. 198

² FOB 2008, s. 79 (særligt s. 85)

³ FOB 2003, s. 686

⁴ FOB 2001, s. 290

⁵ FOB 2009 4-7

⁶ FOB 2004, s. 569, særligt s. 571f og 622f

⁷ FOB 2006, s. 390

⁸ J.nr. 2007-3631-009; ikke offentliggjort

⁹ FOB 2007, s. 399

¹⁰ FOB 2008, s. 79

¹¹ J.nr. 2011-0050-7091, offentliggjort som sag 2011 12-1 på ombudsmandens hjemmeside

¹² J.nr. 2011-0051-7093 og 2011-0107-7093, offentliggjort som sag 2012-5 på ombudsmandens hjemmeside

¹³ J.nr. 2010-1527-7093, offentliggjort som sag 2011 18-1 på ombudsmandens hjemmeside

¹⁴ J.nr. 2011-1776-8100, gengivet i forbindelse med en nyhed den 21. december 2011 på ombudsmandens hjemmeside

¹⁵ J.nr. 2010-3100-7120, omtalt i to nyheder af henholdsvis 10. august 2010 og 6. juli 2011 på ombudsmandens hjemmeside

¹⁶ FOB 2003, s. 735

¹⁷ FOB 2004, s. 569

¹⁸ J.nr. 2005-1166-299; ikke offentliggjort