

VEJLEDNINGSPLIGTEN OG OBLIGATORISK DIGITAL SELVBETJENING

The duty to advise and mandatory digital self-service

Jesper Primdahl Jakobsen

[studienummer 2013 6185]



Indholdsfortegnelse

1. Abstract	3
2.1 Indledning	4
2.2 Emne	5
2.3 Emneafgrænsning	5
2.4 Metodiske overvejelser	6
3. Den almindelige vejledningspligt	10
3.1 Forvaltningslovens § 7, stk. 1 og dennes forarbejder	10
3.2 Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven fra 1986	12
3.3 Udtalelser fra Folketingets Ombudsmand	13
3.4 Proaktiv vejledning	13
3.5 Retstilstandens klarhed og betydning heraf	17
3.6 Sagens behandling	18
3.7 Vejledningspligtens retlige grænser	19
4. Indbygget forvaltningsret	21
4.1 Forvaltningsrettens teknologineutralitet	21
4.2 Princippet om indbygget forvaltningsret	22
4.3 Forvaltningsretlige krav i øvrigt	26
4.4 Forvaltningsretlige krav til det offentliges it-løsninger	27
4.5 Opsummering	32
5. Obligatorisk digital selvbetjening	33
5.1 Adgangen til digital kommunikation	33
5.2 De fire samlelove om obligatorisk digital selvbetjening	34
5.3 Obligatorisk digital selvbetjening og vejledningspligten	35
5.4 Udfordringerne ved obligatorisk digital selvbetjening	36
6. Konklusion	46
6.1 Indholdet af forvaltningens almindelige vejledningspligt	46
6.2 Indbygget forvaltningsret og forvaltningsretlige krav til digitale it-løsninger	47
6.3 Obligatorisk digital selvbetjening og vejledningspligten	48
7. Perspektivering	51
8. Kildefortegnelse	53

1. Abstract

This paper examines the public administration's duty to advise. The duty to advise is codified in The Danish Public Administration Act's chapter 3, section 7, but must be supplemented by requirements and principles according to good administrative practice. The paper also deals with the administrative requirements that must be met by the public administration's digital IT solutions, including its mandatory digital self-service solutions. In this context the paper will focus on how the duty to advise should be dealt with in relation to mandatory digital self-service solutions.

Administrative authorities shall advise and assist any person consulting them on areas within their purview. The concerned person must receive advice in relation to relevant formal and substantive rules, procedures and necessary information. According to practice by The Danish Parliamentary Ombudsman the administrative authorities shall in some situations offer advice, even though they haven't received any inquiries for advice. An important element in the proactive aspect of the duty to advise is the individual needs assessment.

According to practice by the Ombudsman the authorities must comply with the principle "administrative law by design". The public administration's digital IT solutions must have the general administrative rules built in, including the duty to advise. The responsible authorities must take the digital divide into account when designing digital self-service solutions by offering solutions that are user friendly and easily accessible to everyone. In this context the authorities must also provide guidance on how to use the concerned solutions. When the authorities place guidance in the user interface, the guidance must be accessible, correct and sufficiently detailed. Standard text must be variable and differentiable. No matter how well the mandatory digital self-service solutions are designed, it is most likely that the solutions won't be able to live up to every aspect of the duty to advise. Therefore the authorities should establish an additional infrastructure. The proactive aspect of the duty to advise is probably the hardest to apply in a digital context, because the authorities don't have the same contact with the persons concerned compared to a non-digital administration.

2.1 Indledning

Den første forvaltningslov trådte i kraft d. 1. januar 1987.¹ Her mere end 25 år senere eksisterer forvaltningsloven stadig i næsten uændret form. Loven blev indført i en tid, hvor sagsbehandlingen var manuel og papirbaseret. I dag er virkeligheden en anden. I dag foregår langt størstedelen af al sagsbehandling ved brug af informations- og kommunikationsteknologier. Skrivemaskinen er blevet afløst af computere, den fysiske post er blevet skiftet ud med elektroniske postmeddelelser og hængemapperne er efterhånden forældede. Men der er ikke kun tale om digitaliserede arbejdsgange hos forvaltningsmyndighederne. På mange områder er der blevet udviklet digitale løsninger, som skal lette og effektivisere sagsbehandlingen fra start til slut. I nogle tilfælde er sagsbehandlingen endda fuldautomatisk, således at det er selve it-systemet, eller en algoritme om man vil, der træffer afgørelse.

Forvaltningsloven har således umiddelbart stået distancen i den digitale tidsalder, men spørgsmålet er, om forvaltningsreglerne er blevet oversat i bestræbelserne på at udvikle effektive digitale it-løsninger. Et tydeligt eksempel er SKATs inddrivelsessystem, EFI. Ombudsmandens bad allerede i 2005 Skatteministeriet om at redegøre for, hvordan det ville sikre, at det planlagte restanceindrivelsessystem levede op til de forvaltningsretlige krav.² En sådan redegørelse kom dog først ombudsmanden i hænde 9 år senere, og først efter at en del af systemet var idriftsat.³ Problemet var, at det ikke blev dokumenteret i udviklingsfasen om systemet overholdt de forvaltningsretlige regler. De forvaltningsretlige regler blev så at sige ikke tænkt ind i den digitale løsning fra start af.

Med afsæt i den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2011-2015, den digitale vej til fremtidens velfærd, er der i perioden 2012-2015 vedtaget fire samlelove (de såkaldte bølge love) om obligatorisk digital selvbetjening.⁴ Målet med de fire samlelove er, at mindst 80 procent af alle ansøgninger, anmeldelser, anmodninger, meddelelser, erklæringer og indberetninger til offentlige myndigheder modtages gennem digital selvbetjening inden udgangen af 2015.⁵ Med de fire samlelove er der indført hjemmel til obligatorisk digital selvbetjening, således at borgere skal anvende de digitale løsninger, som de offentlige myndigheder stiller til rådighed.

¹ Lov nr. 571 af 19/12/1985, § 33

² FOB 2014-24, s. 1

³ FOB 2014-24, s. 1

⁴ Lov nr. 558 af 18. juni 2012, lov nr. 622 af 12. juni 2013, lov nr. 552 af 2. juni 2014 og lov nr. 742 af 1. juni 2015

⁵ Lovforslag nr. L 159 af 13. april 2012, almindelige bemærkninger, afsnit 1, s. 3

En central regel i den almindelige forvaltningsret er vejledningspligten i forvaltningslovens § 7, stk. 1, som suppleres af krav og principper efter god forvaltningsskik. Forvaltningslovens § 7 om myndigheders almindelige vejledningspligt har, som allerede anført, sit afsæt i den manuelle forvaltning. Men spørgsmålet er, hvordan vejledningspligten skal anvendes i en digital forvaltningsvirkelighed, og hvilke krav der kan stilles til vejledningen i disse obligatoriske digitale selvbetjeningsløsninger.

2.2 Emne

Ovenstående har dannet grundlag for valget af emne for dette kandidatspeciale, som beskæftiger sig med indholdet af forvaltningens almindelige vejledningspligt, som er udtrykt i forvaltningslovens § 7, stk. 1, samt de supplerende krav og principper efter god forvaltningsskik. I forlængelse heraf vil dette kandidatspeciale beskæftige sig med, hvilke forvaltningsretlige krav der gælder, når forvaltningen gør brug af digitale it-løsninger, samt hvordan vejledningspligten håndteres, når der anvendes obligatoriske digitale selvbetjeningsløsninger.

2.3 Emneafgrænsning

Af omgangsmæssige hensyn, er det nødvendigt at afgrænse, hvilke problemstillinger der behandles. Nærværende kandidatspeciale fokuserer navnlig på fastlæggelsen af indholdet og omfanget af den almindelige vejledningspligt i afgørelsessager, jf. forvaltningslovens § 2, stk. 1. Vejledningspligtens udstrækning i andre tilfælde end i afgørelsessager, herunder faktisk forvaltningsvirksomhed, vil således ikke blive behandlet i det følgende.⁶ Retsvirkningerne og konsekvenserne af myndighedernes tilsidesættelse af vejledningspligten, falder ligeledes udenfor rammerne af dette speciale. Den almindelige vejledningspligt i forvaltningslovens § 7, stk. 1 suppleres af en lang række specifikke vejledningsregler. Indholdet af de specifikke vejledningsregler og deres samspil med den almindelige vejledningspligt, falder ligeledes uden for specialets sigte. Det samme gør sig gældende med videresendelsespligten i forvaltningslovens § 7, stk. 2, hvor en myndighed har pligt til at videresende henvendelser, der ikke vedrører myndighedens sagsområde til rette myndighed. Den almindelige vejledningspligt i forvaltningslovens § 7, stk. 1 er i nogen henseende beslægtet med forvaltningslovens §§ 25-26

⁶ Vejledning om forvaltningsloven, punkt 201

om klagevejledning, men af omfangsmæssige hensyn, vil specialet heller ikke behandle disse bestemmelser nærmere.

I relation til forvaltningens anvendelse af informations- og kommunikationsteknologier, er der flere niveauer og grader af digitalisering. Den digitale forvaltning kan på denne baggrund i hvert fald opdeles i to generationer.⁷ Den første generation af digital forvaltning betegnes “strøm til papiret”, og er et udtryk for digitaliserede arbejdsgange hos forvaltningsmyndighederne, f.eks. at der indføres elektroniske sagsbehandlings- og journaliseringssystemer, og at computere, smartphones mv. overtager skrivemaskinens plads på skrivebordet.⁸ Med den anden generation af digital forvaltning introduceres it-løsninger, som i vidt omfang digitaliserer og automatiserer forvaltningens afgørelsesvirksomhed.⁹ I anden generation af digital forvaltning rammes borgeren således også af digitaliseringen, ved at interaktionen mellem forvaltning og borgeren foregår i den relevante it-løsning. Det kan i nogle tilfælde være svært at skelne de 2 generationer fra hinanden, og her bliver det afgørende, om der er flyttet praktiske funktioner fra en fysisk sagsbehandler til den digitale løsning.¹⁰ Dette kandidatspeciale vil primært beskæftige sig med den anden generation af digital forvaltning, da første generation af digital forvaltning i mange henseender ikke har nævneværdig betydning set i forhold til specialets sigte.

Persondataloven indeholder flere regler og principper, som i høj grad har betydning for digital sagsbehandling, såsom regler om god databehandlingsskik, saglighed, proportionalitet mv. Loven indeholder også mere generelle betingelser for, hvorledes både følsomme og ikke-følsomme personoplysninger skal behandles. Persondatalovens regler vil af omfangsmæssige hensyn ikke blive gennemgået i nærværende kandidatspeciale.

2.4 Metodiske overvejelser

I behandlingen af emnet for dette kandidatspeciale, vil den retsdogmatiske metode blive anvendt. Den retsdogmatiske metode har til formål at fastlægge og analysere den gældende retstilstand med udgangspunkt i retskilderne. Specialet vil inddrage relevant lovgivning, forarbejder, ombudsmandspraksis og diverse vejledninger.

⁷ Hanne Marie Motzfeldt, Den danske ombudsmands krav om værdibaseret design af den digitale forvaltning, s. 9

⁸ Hanne Marie Motzfeldt, Den danske ombudsmands krav om værdibaseret design af den digitale forvaltning, s. 9

⁹ Hanne Marie Motzfeldt, Den danske ombudsmands krav om værdibaseret design af den digitale forvaltning, s. 9

¹⁰ Hanne Marie Motzfeldt, Den danske ombudsmands krav om værdibaseret design af den digitale forvaltning, s. 10

2.4.1 Kildemæssige overvejelser

Både forarbejder til forvaltningslovens § 7, og obligatorisk digital selvbetjening vil blive inddraget.¹¹ Forarbejder til samlelovene om obligatorisk digital selvbetjening har i flere afsnit samme indhold og ordlyd, og hvor dette er tilfældet, vil der for nemheds skyld kun blive henvist til lovforslag nr. L 140 af 19. februar 2015 (forarbejder til den fjerde og sidste samlelov om obligatorisk digital selvbetjening).

Vejledninger vil også blive inddraget i projektet, herunder Justitsministeriets vejledning nr. 11740 af 4. december 1986 om forvaltningsloven og Digitaliseringsstyrelsens vejledning nr. 9502 af 15. december 2015 om digitaliseringsklar lovgivning. Det skal i den sammenhæng bemærkes, at vejledninger ikke er bindende for forvaltningen.¹² Selvom vejledninger ikke er bindende, har de dog alligevel stor praktisk betydning, da vejledninger typisk er mere detaljerede end lovteksten, og det kan derfor ofte være svært for myndigheder at begrunde en fravigelse af vejledningerne.¹³ Retspraksis inddrages ikke i specialet, da retspraksis i relation til vejledningspligten navnlig angår myndigheders erstatningsansvar for urigtig, mangelfuld eller ingen vejledning. I henhold til afsnit 2.3 om emnebegrænsning, falder retsvirkningerne og konsekvenserne af myndighedernes tilsidesættelse af vejledningspligten udenfor rammerne af dette speciale.

På det forvaltningsretlige område er det svært at komme uden om praksis fra Folketingets Ombudsmand. Ombudsmandens udførlige tilgang til sagerne, og de hertil altid grundige og velovervejede synspunkter, gør, at der ofte er meget at hente for retsanvenderen i udtalelserne. Indholdet af den almindelige vejledningspligt er et af de mindre opdyrkede emner i retspraksis og ombudsmanden har således været den, som er gået forrest, når det gælder fastlæggelsen af myndighedernes vejledningsindsats. Dette kandidatspeciale vil derfor primært beskæftige sig med ombudsmandspraksis. I fastlæggelsen af gældende ret, er ombudsmandspraksis ikke en helt uproblematisk retskilde. Ombudsmandens udtalelser ikke har bindende virkning over for de involverede myndigheder, og ej heller over for forvaltningen i øvrigt.¹⁴ Ombudsmanden kommer blot med sin opfattelse af sagerne, og afsiger således ikke egentlige afgørelser. Når det så er

¹¹ Lovforslag nr. L 4 til forvaltningslov af 2. oktober 1985, Lovforslag nr. L 159 af 13. april 2012, Lovforslag nr. L 198 af 20. marts 2013, Lovforslag nr. L 158 af 18. marts 2014 og Lovforslag nr. L 140 af 19. februar 2015

¹² Vejledning om udarbejdelse af administrative forskrifter, punkt 7

¹³ Retsskilderne og den juridiske metode, s. 36

¹⁴ Forvaltningsret - sagsbehandling, s. 18

sagt, har ombudsmanden dog haft en betydelig påvirkning af retsopfattelsen på det forvaltningsretlige område, og det er yderst sjældent, at domstolenes retsopfattelse er forskellig fra ombudsmandens opfattelse af gældende ret.¹⁵ Der har ligeledes været en lang tradition for at forvaltningen følger ombudsmandens udtalelser og henstillinger.

Ombudsmandens praksis, herunder især normen god forvaltningsskik, har historisk set præget retsdannelsen på det forvaltningsretlige område, og gør det i høj grad stadigvæk, da forvaltningsloven blot indeholder en minimumsregulering i relation til de forvaltningsretlige krav og principper.¹⁶ God forvaltningsskik fungerer på denne baggrund til supplerende og udvidelse af forvaltningslovens regler og indholdet af disse, hvilket komplicerer tingene yderligere ud fra et retskildemæssigt perspektiv.¹⁷ Principper for god forvaltningsskik er som en slags overbygning på forvaltningslovens bestemmelser.¹⁸

I forhold til ombudsmandens praksis om den almindelige vejledningspligt, skal der i nogle tilfælde indfortolkes principper og normer efter god forvaltningsskik i forvaltningslovens § 7, stk. 1. I andre udtalelser, følger disse principper og normer alene af god forvaltningsskik. I udtalelserne bliver man dog efterladt med et sløret indtryk af de to retsgrundlag og deres indbyrdes sammenspil. I nogle sager følger et princip af både forvaltningslovens § 7, stk. 1 og god forvaltningsskik.¹⁹ Der er ligeledes eksempler på, at ombudsmanden i en sag henfører et forhold til forvaltningslovens § 7, og i anden, men lignende sag, henfører samme forhold til god forvaltningsskik.²⁰ Ombudsmanden skelner således ikke konsekvent mellem de to retsgrundlag for vejledningspligten i sin praksis. På denne baggrund, og af hensyn til god forvaltningsskiks komplicerede natur, findes det mest hensigtsmæssigt, ikke at skelne mellem retsgrundlagene i det følgende. Når ombudsmandens praksis inddrages og anvendes i dette speciale, vil det derfor ikke stå klart, om et princip eller krav udvider indholdet af forvaltningslovens § 7, stk. 1, eller om princippet eller kravet skal henføres til god forvaltningsskik. Dette speciales fokus er som allerede nævnt, det reelle indhold af den almindelige vejledningspligt, uanset om indholdet følger af lov eller god forvaltningsskik.

¹⁵ Forvaltningsret - sagsbehandling, s. 18

¹⁶ Forvaltningsloven 25 år, Forvaltningsloven og god forvaltningsskik af Steen Rønsholdt, s. 285-286

¹⁷ Forvaltningsloven 25 år, Forvaltningsloven og god forvaltningsskik af Steen Rønsholdt, s. 289-290

¹⁸ Forvaltningsloven 25 år, Forvaltningsloven som minimumslov - 25 år efter af Niels Fenger, s. 70

¹⁹ Se FOB 2009 12-1

²⁰ Se FOB 1999.80 over for FOB 2009 12-1

2.4.2 Projektets opbygning

Dette kandidatspecialet vil begynde med en analyse af den almindelige vejledningspligt. Denne del af opgaven vil fokusere på vejledningspligtens form, indhold og udstrækning helt generelt, uden at behandle de udfordringer, som vejledningspligten giver anledning til, når der anvendes obligatoriske digitale selvbetjeningsløsninger. Når den almindelige vejledningspligt er velbehandlet, vil specialet fortsætte med et analyseafsnit om "indbygget forvaltningsret", som vil gå ind i, hvilke krav der stilles til offentlige it-løsninger, herunder de obligatoriske digitale selvbetjeningsløsninger. Til sidst vil specialet indeholde et afsnit, hvor vejledningspligten sættes over for de obligatoriske digitale selvbetjeningsløsninger. Altså et afsnit om de udfordringer, der opstår, når vejledningspligten skal indgå i en digital sammenhæng, og hvordan disse udfordringer skal håndteres.

3. Den almindelige vejledningspligt

3.1 Forvaltningslovens § 7, stk. 1 og dennes forarbejder

Den almindelige vejledningspligt følger af forvaltningslovens § 7, stk. 1, som har følgende ordlyd:

“§ 7. En forvaltningsmyndighed skal i fornødent omfang yde vejledning og bistand til personer, der retter henvendelse om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde.”²¹

Ifølge forvaltningslovens § 7, stk. 1 skal forvaltningsmyndighederne vejlede og bistå personer, der retter henvendelse inden for myndighedens ressortområde. Bestemmelsens nuværende ordlyd stemmer overens med den første forvaltningslov, lov nr. 571 af 19. december 1985. Formålet med den første forvaltningsloven var at lovfæste de væsentligste partsrettigheder og partsbeføjelser, for på den måde at forbedre myndighedernes sagsbehandling og øge borgernes retssikkerhed.²² Før den første forvaltningslov var partsrettighederne og partsbeføjelserne i vidt omfang uskrevne eller spredt i lovgivningen. Det fremgår af ministerens almindelige bemærkninger til lovforslaget, at forvaltningsloven er en lov, som indeholder de mindstekrav, som forvaltningen skal opfylde, når den træffer afgørelser.²³ Der er således lagt op til, at den generelle regulering i forvaltningsloven, stadig skal suppleres af uskrevne retsgrundsætninger, vejledninger og god forvaltningsskik.²⁴ Indholdet af vejledningspligten følger således ikke kun af forvaltningslovens § 7, stk. 1. Forvaltningslovens § 7 er i sin oprindelige form en kodificering af den vejledningspligt, som forud for forvaltningsloven fulgte af god forvaltningsskik.²⁵ Det fremgår af ministerens bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser, at den almindelige vejledningspligt gælder for alle forvaltningsmyndigheder, og at forvaltningen skal yde den fornødne vejledning.²⁶ Hvad der er fornødent i den enkelte sag afhænger af sagens karakter og af sagens konkrete omstændigheder.²⁷

²¹ Forvaltningsloven § 7, stk. 1

²² Lovforslag nr. L4 til forvaltningslov af 2. oktober 1985, almindelige bemærkninger, punkt 2.

²³ Lovforslag nr. L4 til forvaltningslov af 2. oktober 1985, almindelige bemærkninger, punkt 2, in fine.

²⁴ Lovforslag nr. L4 til forvaltningslov af 2. oktober 1985, almindelige bemærkninger, punkt 6.

²⁵ Lovforslag nr. L4 til forvaltningslov af 2. oktober 1985, almindelige bemærkninger, punkt 8 b

²⁶ Lovforslag nr. L4 til forvaltningslov af 2. oktober 1985, bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser, til § 7

²⁷ Lovforslag nr. L4 til forvaltningslov af 2. oktober 1985, bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser, til § 7

3.1.1 Vejledningens form efter forarbejder

Forvaltningsmyndighederne kan vejlede på flere måder. Forarbejder nævner bla. generel skriftlig vejledning som en mulighed, hvor vejledningens indhold er af generel karakter, således at materialet kan tilbydes til flere af dem, som retter henvendelse til myndigheden, samt individuel mundtlig vejledning, hvor vejledningens indhold er specielt rettet til den enkelte borger i den enkelte sag.²⁸

3.1.2 Vejledningens indhold efter forarbejder

Uanset hvordan vejledningen tilbydes, skal vejledningen sikre tre forhold:

“Vejledningen bør sikre, at borgeren får tilstrækkelig orientering om de regler, der gælder på det pågældende forvaltningsområde, om hvilken fremgangsmåde der skal følges af den, der henvender sig til myndigheden, og om hvilke oplysninger, som skal tilvejebringes af borgeren.”²⁹

Borgeren skal således vejledes om relevant lovgivning, om eventuelle fremgangsmåder, såfremt sådanne skal følges, og om de oplysninger, som er nødvendige for at forvaltningen kan træffe afgørelse.

3.1.3 Bistand

Forvaltningslovens § 7, stk. 1 indeholder både ordene vejledning og bistand. Med ordet bistand, menes der hjælp til at udfylde eventuelle ansøgninger, anmeldelser og deslige.³⁰ Forvaltningen skal således ud over at vejlede borgeren om dennes retsstilling mv., også stå klar med hjælp og bistand, såfremt selve ansøgningen, anmeldelsen, indberetningen osv. skulle volde borgeren problemer.

²⁸ Lovforslag nr. L4 til forvaltningslov af 2. oktober 1985, bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser, til § 7

²⁹ Lovforslag nr. L4 til forvaltningslov af 2. oktober 1985, bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser, til § 7

³⁰ Lovforslag nr. L4 til forvaltningslov af 2. oktober 1985, bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser, til § 7

3.2 Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven fra 1986

Det følger allerede af forarbejder til forvaltningsloven, at Justitsministeriet vil uddybe forvaltningslovens bestemmelser samt angive de almindelige uskrevne forvaltningsretlige regler og principper, som forvaltningsmyndigheder skal anvende i en vejledning.³¹ Den seneste vejledning til forvaltningsloven er Justitsministeriets vejledning nr. 11740 om forvaltningsloven fra 1986. Selvom vejledningen er fra 1986 er vejledningen stadig aktuel. Vejledningen om forvaltningsloven behandler navnlig vejledningens form og indhold.

3.2.1 Vejledningens form og indhold i henhold til justitsministeriets vejledning

Hvor forarbejder blot henviser til nogle mulige vejledningsformer, fremgår det af vejledningen, at forvaltningen bør vælge den eller de vejledningsformer, som vurderes at være mest effektiv.³² Forvaltningens vejledning må således afpasses ud fra den enkelte borgers behov og forudsætninger. I forhold til vejledningens indhold, behandler vejledningen om forvaltningsloven de samme tre forhold som forarbejder: relevant lovgivning, fremgangsmåder og nødvendige oplysninger. Vejledningen supplerer dog forarbejder. Borgeren skal ikke blot vejledes om retsreglerne på en givent forvaltningsområde. Borgeren skal tillige orienteres om den betydning retsreglerne har for vedkommende og i vedkommendes situation.³³ Borgeren bør også vejledes om, hvordan vedkommende lettest og mest effektivt opfylder de lovgivningsmæssige krav, som der stilles på et givent forvaltningsområde.³⁴ En generel vejledning som ikke tilgodeser den enkelte borgers situation, er således utilstrækkelig. I de situationer, hvor en forvaltning blot udleverer skriftligt materiale af generel karakter, er det altså nødvendigt med en supplerende vejledningsindsats, såfremt borgerens forudsætninger ikke tilgodeses i tilstrækkeligt omfang af det skriftlige materiale.

3.2.2 Tolkebistand og oversættelse

I henhold til Justitsministeriets vejledning følger det også af vejledningspligten, at forvaltningen må sikre sig, at den er i stand til både at forstå og blive forstået af de udlændige og fremmedsprogede borgere, som den er i kontakt med.³⁵ Såfremt der viser sig et behov for

³¹ Lovforslag nr. L4 til forvaltningslov af 2. oktober 1985, almindelige bemærkninger, punkt 6.

³² Vejledning om forvaltningsloven, punkt 29

³³ Vejledning om forvaltningsloven, punkt 30

³⁴ Vejledning om forvaltningsloven, punkt 30

³⁵ Vejledning om forvaltningsloven, punkt 32

oversættelse eller tolkning skal forvaltningsmyndighederne stille sådan tolke- og oversættelsesbistand til rådighed uden særlige omkostninger for borgeren.³⁶

3.3 Udtalelser fra Folketingets Ombudsmand

Som allerede anført i specialets indledende afsnit, er ombudsmandspraksis en central kilde, når indholdet af den almindelige vejledningspligt skal fastlægges. Hvor vejledningen om forvaltningsloven og især forarbejder behandler den almindelige vejledningspligt ret overordnet, er ombudsmandens praksis mere konkret og detaljeret, og indholder langt flere nuancer. I de næste afsnit vil ombudsmandens praksis om den almindelige vejledningspligt blive gennemgået.

3.4 Proaktiv vejledning

Forarbejder til forvaltningsloven og vejledning om forvaltningsloven behandler ikke direkte det bagvedliggende formål med vejledningspligten. Dette udtaler ombudsmanden sig dog om i FOB 1999.80. Sagen omhandlede en arbejdsløshedskasses sletning af et medlemskab. Det pågældende medlem skulle indbetale 783 kr., og valgte i den forbindelse at deponere beløbet. Medlemmet kunne dog ikke med frigørende virkning deponere beløbet, men blev først bekendt med dette efter, at han var blevet slettet som medlem hos arbejdsløshedskassen. Ombudsmanden fandt, at borgeren burde være blevet vejledt om, at deponeringen ikke havde frigørende virkning. Ombudsmanden fremhævede i den forbindelse det bagvedliggende formål med forvaltningslovens § 7, stk. 1:

“Hovedsynspunktet bag bestemmelsen er blandt andet at det skal undgås at borgeren på grund af fejl, uvidenhed eller misforståelser udsættes for et retstab.”³⁷

I umiddelbar forlængelse heraf behandler ombudsmanden vejledningspligtens proaktive aspekt. Begrebet proaktiv vejledningspligt anvendes ikke selv af ombudsmanden, men begrebet har vundet frem i den juridiske litteratur på baggrund af ombudsmandens praksis.³⁸

³⁶ Vejledning om forvaltningsloven, punkt 32

³⁷ FOB 1999.80, fra afsnittet Vejledning af A

³⁸ Se f.eks. Forvaltningsloven 25 år, Proaktiv vejledningspligt af Michael Gøtze, s. 131-146

Vejledningspligten i forvaltningslovens § 7, stk. 1 er efter dens ordlyd en reaktiv vejledningspligt, forstået på den måde, at forvaltningen kun har pligt til at yde vejledning og bistand, når borgeren beder om det. Med afsæt i det bagvedliggende formål med vejledningspligten, er vejledningspligten ikke kun reaktiv. Vejledningspligten er også i nogen udstrækning proaktiv, forstået på den måde, at forvaltningen nogen gange har pligt til at vejlede, også selvom borgeren ikke har rettet henvendelse. Det vil sige, at myndigheder i nogle situationer har pligt til at yde vejledning på eget initiativ. Det fremgår af FOB 1999.80, at en borger efter omstændighederne skal vejledes, også selv om borgeren ikke har anmodet om vejledning. Det er tilstrækkeligt, at myndigheden på baggrund af sagens omstændigheder ser eller burde se et vejledningsbehov. En forvaltningsmyndighed bør således yde vejledning, såfremt omstændigheder af både faktisk eller retlig karakter, giver myndigheden grund til at reagere. Dette skal ses i sammenhæng med, at det skal undgås, at borgeren på grund af fejl, uvidenhed eller misforståelser udsættes for et retstab, hvilket i nogle tilfælde kun kan sikres ved en proaktiv vejledningsindsats.

I den konkrete sag burde a-kasse-medlemmet være blevet vejledt om deponeringens retsvirkninger, da det var åbenbart, at medlemmet befandt sig i en retsvildfarelse.

3.4.1 Den individuelle behovsvurdering

Den relevante forvaltningsmyndighed skal foretage en vurdering af den enkelte borgers behov for vejledning. Ifølge FOB 2009 12-1, som omhandlede Patientklagenævnets pligt til at vejlede om konsekvenserne af en afgørelse, skal en myndighed yde vejledning, når den på baggrund af sagens oplysninger vurderer, at der er et vejledningsbehov. En myndighed må således foretage en konkret vurdering af, om en borger har behov for vejledning i hvert enkelt tilfælde. Vurderingen afhænger i sagens natur af, hvor meget kontakt myndigheden har med borgeren, og hvor mange oplysninger der er i sagen. I nogle tilfælde vil myndigheden formentlig have svært ved at foretage en sådan vurdering, grundet få oplysninger og/eller begrænset kommunikation.

3.4.2 Borgerens generelle forudsætninger

I henhold til afsnit 3.2.1 om vejledningens form og indhold i henhold til justitsministeriets vejledning, er udgangspunktet for vejledningens form og indhold borgerens individuelle forudsætninger og behov. Den konkrete behovsvurdering, må derfor ligeledes have sit udgangspunkt i borgerens individuelle forudsætninger og behov. I praksis har bla.

sprogveskkeligheder givet anledning til proaktiv vejledning, jf. FOB 2006.297, hvor Familiestyrelsen havde en særlig vejledningspligt over for en ordblind, og FOB 1990.240, hvor en tyrkisk indvandrer med begrænsede danskkundskaber var uvidende om, at der verserede en sag hos Sikringsstyrelsen.

3.4.3 Borgerens konkrete adfærd

I praksis har også borgeres konkrete adfærd, givet anledning til proaktiv vejledning, jf. bla. FOB. 1999.80, som behandlet ovenfor i afsnit 3.3, hvor et a-kassemedlem befandt sig i en retsvildfarelse om retsvirkningerne af en deponering. I FOB 1989.168 var det ligedes borgerens konkrete adfærd, som gav anledning til proaktiv vejledning. En enlig forsørger, havde søgt om økonomisk hjælp til konsultationer hos en psykolog, da hun havde psykiske problemer i tilknytning til en separation. Kvinden i sagen fik tilkendt økonomisk hjælp til betaling af konsultationerne. Omkring et år senere gjorde kommunen hende bekendt med, at hun hele tiden havde været berettiget til både ordinært og ekstra børnetilskud. Kvinden anmodede i denne forbindelse om at få tilkendt børnetilskud med tilbagevirkende kraft på grund af den manglende vejledning. Kvinden havde jo allerede orienteret kommunen om hendes økonomiske situation i forbindelse med anmodningen om økonomiske hjælp til psykologkonsultationerne. Ombudsmanden udtalte følgende i sagen:

“Ombudsmanden har i flere sager givet udtryk for, at det følger af den almindeligt gældende vejledningspligt, at de sociale myndigheder har pligt til, når en sags omstændigheder peger i retning af, at en klient kan være berettiget til at modtage en ydelse, der forudsætter indgivelse af en ansøgning, at underrette klienten om denne mulighed.”³⁹

Kommunen havde således ikke opfyldt sin vejledningsforpligtelse i sagen, da kommunen burde have vejledt om muligheden for at få tilkendt børnebidrag, allerede i forbindelse med kvindens ansøgning om økonomisk hjælp til psykologkonsultationer. FOB 1989.168 angår i vidt omfang de sociale myndigheders vejledningsforpligtelse, som også suppleres af den sociale retssikkerhedslovs § 5, som klart er en bestemmelse med indhold af proaktiv karakter. Kvinden i FOB 1989.168 var dog uvidende om den retlige regulering på området, og dette forhold kan i almindelighed breddes ud til den øvrige forvaltning.

³⁹ FOB 1989.168

En forvaltningsmyndighed bør altså yde proaktiv vejledning, når en borgers konkrete adfærd indikerer, at vedkommende ikke har overblik over eller kendskab til lovgivningen inden for myndighedens sagsområde.

3.4.4 Særlige rettigheder i bestemte typer af afgørelser

Det følger af FOB 1992.130, at når en borger i lovgivningen er tillagt særlige rettigheder i forbindelse med en bestemt type afgørelse, så bør myndigheden vejlede vedkommende herom. I sagen burde politiet have vejledt en domfældt i en straffesag, om den dagældende regel i retsplejelovens § 962, stk. 4 om muligheden for udsættelse eller standsning af straf-fuldbyrdelsen, mens anketilladelse behandles af Justitsministeriet. Borgeren burde altså være blevet vejledt om denne særlige rettighed, som tilkom domfældte i forbindelse med anke. Det var underordnet, om der var tale om klare regler eller ej. Det afgørende var, at borgeren var ubekendt med reglerne.

En lignende situation blev behandlet i FOB 1991.143. Ombudsmanden udtalte i denne sag, at den konkrete borger burde have modtaget vejledning om muligheden for at søge om henstand med en skattebetaling, når vedkommende i forvejen havde klaget over skatteansættelsen.

Ved nogle typer af afgørelser tilkommer der borgeren særlige rettigheder i bestemte situationer, og i sådanne tilfælde bør myndigheden yde fornøden vejledning om disse særlige rettigheder, også selvom borgeren ikke direkte har rettet henvendelse om vejledning.

3.4.5 Særligt indgribende afgørelser

Det følger af FOB 1999.80, sagen om a-kasse-medlemmet, at det proaktive aspekt af vejledningspligten i særlig grad gælder, såfremt en sag har vidtrækkende konsekvenser for borgeren. Dette synes naturligt, da rationale bag forvaltningslovens § 7, stk. 1 netop er at undgå, at borgeren på grund af fejl, uvidenhed eller misforståelser udsættes for et retstab.

Pligten til proaktiv vejledning skærpes således, når en afgørelse er særlig indgribende. Dette kan nærmere belyses med FOB 2006.381, hvor Udlændingesservice burde have vejledt en mand om konsekvenser ved at overtræde visumbetingelserne. Mandens herboende kæreste havde i forbindelse med visumsagen stillet en økonomisk sikkerhed på 50.000 kr., som altså forfaldt til betaling, da manden søgte om opholdstilladelse. Udlændingesservice skulle have vejledt om disse retlige konsekvenser af ansøgning om opholdstilladelse, både da manden søgte om visum, men også i den efterfølgende sag om opholdstilladelse, hvilket ikke skete.

I FOB 2010 20-5 havde en borger fået udbetalt for meget i boligsikring, og i forbindelse med tilbagebetalingen af den opståede gæld, havde kommunen hverken vejledt borgeren om, hvordan tilbagebetalingen skulle ske, og ej heller fremsendt et girokort til brug for tilbagebetalingen. Trods dette blev borgeren pålagt en rykkergebyr. Ombudsmanden fandt, at rykkergebyret var uberettiget, og at kommunen burde have vejledt om, hvordan tilbagebetalingen skulle ske.

3.4.6 Uklar vejledning

I FOB 1999.553 havde en kommune ledsaget et brev med en fortrykt klagevejledning. Kommunens afgørelse, som angik en byggesag, kunne kun påklages af sagens parter, men kommunen anså ikke brevets adressat for at være part i sagen. Den fortrykte klagevejledning var formuleret på en måde, så adressaten med rette måtte formode, at vedkommende havde ret til at klage over afgørelsen. Kommunen havde således utilsigtet skabt et element af uklarhed. Indholdet af vejledningen skal naturligvis være klart og præcist formuleret. I de tilfælde, hvor forvaltningen alligevel har givet en uklar eller ligefrem vildledende vejledning, bør forvaltningen korrigere denne. En myndighed kan på denne baggrund pålægge sig selv en proaktiv vejledningspligt, når det er myndighedens egen tilkendegivelse eller handlemåde, som har resulteret i en retsvildfarelse.

3.5 Retstilstandens klarhed og betydning heraf

I FOB 2000.285 havde Told- og Skattestyrelsen den opfattelse, at den almindelige vejledningspligt, ikke omfattede situationer, som der var klart lovgivet omkring. Ombudsmanden kom i den forbindelse med nogle generelle bemærkninger om vejledningspligten. Med henvisning til punkt 30 i Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven, er det som udgangspunkt uden betydning, om retstilstanden er klar eller ej. Told- og Skattestyrelsen opfattelse har ingen argumenter for sig i hverken forarbejder, vejledningen om forvaltningsloven eller ombudsmandspraksis i øvrigt. Vejledningen skal opfylde sit formål, uanset hvor enkelt reglerne på et område synes at være udformet.

Omvendt stilles der større krav til forvaltningens vejledningspligt, når retstilstanden ikke er ganske klar eller hvor reglerne er udformet på en kompliceret måde. FOB 2002.238 vedrørte etableringen af en prøvestation for store vindmøller, og en grundejers klage i denne forbindelse. Miljø- og Energiministeriet burde have givet en mere nuanceret vejledning til grundejeren

vedrørende krav om erstatning efter naboretlige regler, da retstilstanden på området ikke var ganske klar. En forvaltningsmyndighed bør således yde en mere omfattende og detaljeret vejledning, når retstilstanden er uklar.

Myndigheder bør sikre, at der vejledes tilstrækkeligt og præcist, for på den måde at imødekomme det foreliggende informationsbehov bedst muligt. Vejledningspligten må dog karakteriseres som skærpes, når retstilstanden viser sig uklar, eller såfremt reglerne på ressortområdet er ekstra komplicerede.

3.6 Sagens behandling

En myndighed, bør som allerede fremført, vejlede om, hvilken fremgangsmåde der skal følges af den, der henvender sig til myndigheden. Ofte vil der være tidsfrister knyttet til en bestemt fremgangsmåde, og myndigheden skal i den forbindelse orienteres om sådanne tidsfrister, herunder også om særlige sagsbehandlingsrutiner mv., jf. FOB 2008.92, og FOB 2001.457.

Når forvaltningen i henhold til de almindelige regler om sagsoplysning, anmoder parten om at fremkomme med oplysninger i sagen, følger det af vejledningspligten, at der skal vejledes om, hvilke oplysninger myndigheden har brug for, og hvorledes oplysningerne kan tilvejebringes. Dette udgangspunkt følger i forvejen af forarbejder til forvaltningsloven og Justitsministeriets vejledning. I nogle typer af sager har forvaltningen mulighed for at tillægge den manglende medvirken processuel skadevirkning for ansøgeren. Dette gælder ligeledes en ansøgers manglende tilvejebringelse af oplysninger i en sag. I henhold til FOB 1997.256 er processuel skadevirkning kun berettiget, såfremt der forud er vejledt om, hvordan den konkrete borger kan fremskaffe oplysningerne, og hvilke konsekvenser det kan have, såfremt borgeren ikke bidrager med oplysninger. Myndighedens vejledning om sagens oplysninger gælder således i særlig grad, når myndigheden vil tillægge den manglende tilvejebringelse af oplysninger processuel skadevirkning.

I det omfang at myndigheden har hjemmel til at opkræve et gebyr i forbindelse med behandlingen af sagen, bør der ydes vejledning om dette gebyr så tidligt i forløbet som muligt, medmindre gebyret kan siges at være bagatelagtigt, jf. FOB 2000.368. Det fremgår ligeledes af FOB 2000.368, at der i særlig grad bør ydes vejledning, såfremt der er mulighed for, at borgeren kan blive pålagt at betale for de ydelser, som sagen angår.

3.7 Vejledningspligtens retlige grænser

På baggrund af især ombudsmandens praksis er vejledningspligten langt mere vidtgående, end lovteksten i forvaltningslovens § 7, stk. 1 umiddelbart ligger op til. Især når der henses til ombudsmandens praksis om proaktiv vejledning. Ingen regel er dog så vidtgående, at den ikke har nogle retlige grænser at operere inden for. Den almindelig vejledningspligt er ingen undtagelse. Den første begrænsning er allerede at finde i ordlyden i forvaltningslovens § 7, stk. 1. En forvaltningsmyndighed har kun vejledningspligt i forhold til den retlige regulering, der er inden for myndighedens ressortområde. Det er altså kun det område, som en myndighed administrerer og har ansvar for, som er underlagt vejledningspligt. Denne naturlige begrænsning skal dog ses i sammenhæng med videresendelsespligten i forvaltningslovens § 7, stk. 2, hvorefter en myndighed har pligt til at videresende en henvendelse til rette myndighed, såfremt en henvendelse ikke angår myndighedens eget sagsområde. Der kan dog være særlige tilfælde, hvor der bør vejledes om spørgsmål uden for myndighedens ressort. Et eksempel herpå er FOB 1989.370, hvor Ankestyrelsen i en sag om anerkendelse af en erhvervssygdom, burde have vejledt en ansøger, om muligheden for at søge supplerende erstatning efter erstatningsansvarsloven i forhold til tabt arbejdsfortjeneste og svie og smerte. De regler som falder uden for myndighedens eget ressortområde, skal således have en særlig tilknytning til reglerne indenfor myndighedens ressort, som det var tilfældet i FOB 1989.370.

I FOB 2005.591 udtalte ombudsmanden, at en myndighed er berettiget til ikke at give et indholdsmæssigt fuldt dækkende svar, når myndigheden ellers skulle yde en betydelig indsats for at belyse bestemte forhold. Det er dog en betingelse, at det samtidig kun har ringe betydning for den pågældende borger. En afvejning af ressourcemæssige hensyn over for sagens betydning for den berørte borger, kan således sætte grænser for udøvelsen af vejledningspligten. Der skal dog formentlig være tale om en særlig ressourcekrævende indsats, da vejledning ofte kan komme misforståelser i forkøbet, og således begrænse efterfølgende klager.

Borgeren skal vejledes om retsreglerne på en givent ressortområde, men skal også orienteres om den betydning retsreglerne har for vedkommende. Myndigheden skal dog ikke tage stilling til den konkrete sag, og på den måde give borgeren en forventning om et bestemt resultat.

Dette har ombudsmanden bla. taget stilling til i FOB 1995.258, som omhandlede en kommunes afvisning af at give et forhåndstilsagn om muligheden for at få tilkendt førtidspension. Kommunen var berettiget til ikke at give en egentlig forhåndsbesked.

På baggrund af FOB 1995.258 bør graden af udspecificering overvejes nærmere af den konkrete myndighed. En vejledning som bliver tilstrækkelig konkret, kan også give anledning til inhabilitetsproblemer. Ifølge FOB 1996.75 begrænses den almindelige vejledningspligt af de almindelige retsgrundsætninger om myndighedsinhabilitet. De almindelige retsgrundsætninger om myndighedsinhabilitet er nært beslægtede med forvaltningslovens § 3, stk. 1 om personlig inhabilitet. I relation til vejledningspligten kan der blive tale om inhabilitet, hvis en myndighed på samme måde som en sædvanlig partsrepræsentant har ydet rådgivning i en konkret sag, når altså sagen efterfølgende vil blive behandlet og afgjort af selvsamme forvaltningsmyndighed. Det skal tillige overvejes, om myndighedens interesse ved vejledningen og afgørelsen er sammenfaldene. Myndigheden bør på denne baggrund overveje indholdet og omfanget af vejledningen nærmere, for ikke at blive afskåret fra at træffe afgørelse i sagen på grund af myndighedsinhabilitet. Sagt på en anden måde, skal den myndighed som vejleder borgeren ikke vejlede så konkret, at myndigheden reelt bliver en konsulent for borgeren.

Vejledningens omfang kan derudover begrænses, hvis borgeren er repræsenteret af en advokat eller en anden lignende person med særligt kendskab til retstilstanden på området, jf. FOB 1990.270. Myndigheden i sagen var bekendt med, at parten havde haft advokatbistand under sagen. Denne omstændighed fritog i nogen udstrækning myndigheden fra at vejlede om kontanthjælp, da advokaten burde have undersøgt mulighederne herfor på eget initiativ.

4. Indbygget forvaltningsret

4.1 Forvaltningsrettens teknologineutralitet

Ombudsmandens efterhånden omfattende praksis om forvaltningsretlige krav til det offentliges it-løsninger, har siden 2014 været samlet i et notat: Ombudsmandens notat om forvaltningsretlige krav til det offentliges it-løsninger. Den seneste udgave er fra 8. februar 2018 og indeholder et overblik over de konkrete udfordringer, som ombudsmanden har afdækket. Den væsentligste pointe er, at de almindelige forvaltningsretlige regler stadig skal overholdes, når informations- og kommunikationsteknologier afløser papir.⁴⁰ På denne baggrund kan forvaltningsretten siges at være teknologineutral, da forvaltningsretlige regler og principper gælder, uanset hvordan og hvorledes en myndighed vælger at løse en opgave. Dette udgangspunkt fremgår tillige af et lignende notat udarbejdet af Justitsministeriet: Justitsministeriets notat om forvaltningsretlige krav til det offentliges it-løsninger af 18. november 2015:

“De grundlæggende forvaltningsretlige regler og principper er teknologineutrale og gælder således uanset om sagsbehandlingen foregår manuelt eller digitalt (eksempelvis ved digitale selvbetjeningsløsninger).”⁴¹

En illustrerende sag for princippet om forvaltningsrettens teknologineutralitet er FOB 1997.198. Sagen angik en pensionists klage over fejlagtigt beregnet folkepension, men drejede sig i det store hele om kommunens manglende opbevaring af brevkopier. Gentofte kommune havde ikke opbevaret kopier af folkepensionistens pensionsmeddelelser, selvom kommunen i henhold til de forvaltningsretlige regler, havde pligt til at sikre dokumentation. Pensionsmeddelelserne blev printet og efterfølgende sendt afsted, men meddelelserne blev på intet tidspunkt arkiveret af kommunen, hverken manuelt eller digitalt. Ombudsmanden udtalte, at kommunen enten burde opbevare en fysisk kopi af alle udfærdigede dokumenter eller i stedet opbevare dokumenterne digitalt, for på den måde at kunne udskrive en fuldstændig nøjagtig kopi fra et edb-system med originalt indhold og autencitet. De forvaltningsretlige regler om opbevaring af dokumentation for sagsbehandling gælder således, uanset om forvaltningen opbevarer dokumentationen manuelt eller digitalt.

⁴⁰ Ombudsmandens notat om forvaltningsretlige krav til det offentliges IT-løsninger, s. 1

⁴¹ Justitsministeriets notat om forvaltningsretlige krav til det offentliges it-løsninger, s. 1

4.2 Princippet om indbygget forvaltningsret

4.2.1 FOB 2011 12-1 om elektronisk kommunikation med universiteterne og partsrepræsentation

I 2011 rejste ombudsmanden på eget initiativ en sag over for Videnskabsministeriet. Videnskabsministeriet havde forinden sagens rejsning udstedt en bekendtgørelse - bekendtgørelse nr. 1239 af 4. november 2010 om elektronisk kommunikation for universiteter - hvori universiteterne fik hjemmel til at beslutte, at kommunikationen mellem de studerende og deres respektive uddannelsesinstitution helt eller delvist skulle foregå elektronisk.⁴² Denne hjemmel til pligtmæssig elektronisk kommunikation for universiteter gav ifølge ombudsmanden anledning til bemærkninger i relation til forvaltningslovens § 8 om partsrepræsentation. Ombudsmanden slog fast over for Videnskabsministeriet, at de studerende fortsat havde krav på at lade sig repræsentere af andre over for universiteterne, såfremt det blev besluttet, at kommunikationen skulle foregå elektronisk. Ombudsmanden bad på denne baggrund Videnskabsministeriet om en redegørelse i relation til it-systemets nærmere udformning. Videnskabsministeriet redegjorde herefter for, at it-systemet enten ville blive udformet på en måde, som muliggjorde partsrepræsentation, eller at der istedet ville blive indført en mulighed for at blive undtaget for pligtmæssig elektronisk kommunikation. Ombudsmanden udtalte, at såfremt partsrepræsentation bliver integreret i it-systemet, bør systemet informere om denne mulighed.

4.2.2 FOB 2012-5 om partsrepræsentation ved de elektroniske selvbetjeningssystemer min SU og mitUddannelseskort

I 2012 rejste ombudsmanden endnu en sag på eget initiativ om partsrepræsentation i elektroniske it-løsninger. Denne gang drejede sagen sig om de elektroniske selvbetjeningsløsninger "minSU" og "mitUddannelseskort". I modsætning til FOB 2011 12-1, som behandlede en it-løsning på det mere generelle plan, angik FOB 2012-5 to helt konkrete it-løsninger. Adgang til SU-styrelsens elektroniske selvbetjeningssystem "minSU", forudsatte at den uddannelsessøgende var i besiddelse af NemID. Både Ministeriet for Børn og Undervisning og ombudsmanden var enige om, at reglerne for brug af NemID, ikke hindrede at partsrepræsentation blev integreret i systemet. En selvbetjeningsløsning bør kunne tilbyde parts-

⁴² Bekendtgørelse nr. 1239 af 4. november § 2, stk. 1

repræsentation ved, at partsrepræsentanten anvender sin egen NemID, og på den måde får selvstændig adgang til selvbetjeningssystemet på partens vegne, herunder adgang til partens oplysninger. Problemet med "minSU" var imidlertid, at selvbetjeningssystemet ikke var udviklet på en måde, som muliggjorde adgang til andre personers oplysninger. Det samme var tilfældet med med det elektroniske selvbetjeningssystem "mitUddannelseskort", som gjorde det muligt for uddannelsessøgende at få befordringsrabat ved køb af abonnementskort til den offentlige servicetrafik. Selvbetjeningssystemet "MitUddannelseskort" gav heller ikke mulighed for partsrepræsentation, da systemet ikke var teknisk udviklet til at lade en partsrepræsentant benytte sin egen NemID. Begge systemer havde således ikke indbygget forvaltningslovens § 8 om partsrepræsentation, og ombudsmanden krævede på denne baggrund, at der blev givet en udtrykkelig vejledning om muligheden for at blive undtaget fra kommunikation gennem it-systemerne, for på den måde at lade sig repræsentere af andre.

4.2.3 FOB 2014-24 om overholdelse af forvaltningsretlige krav i forbindelse med udviklingen af SKAT's IT-system, EFI

Der er allerede kort refereret til "EFI-sagen" i specialets indledning. Ombudsmandens rettede allerede i 2005 henvendelse til Skatteministeriet, da han blev bekendt med ministeriets planlagte restanceindrivelsessystem "Et Fælles Inddrivelsessystem" (EFI). Skatteministeriet ville gennemføre en systemomlægning fra de daværende 10 it-systemer på inddrivelsesområdet til ét fælles restancehåndteringssystem. Ombudsmanden var på denne baggrund interesseret i en redegørelse fra ministeriets side, hvori ministeriet over for ombudsmanden beskrev, hvordan det ville sikre, at det planlagte restanceindrivelsessystem EFI levede op til de forvaltningsretlige krav. Ombudsmanden havde tidligere konstateret, at det offentliges it-løsninger ikke levede op til de forvaltningsretlige krav, og ville i EFI's tilfælde komme problemerne i forkøbet. De tidligere sager viste bla., at de ansvarlige myndigheder i høj grad kun stillede systemtekniske og økonomisk-administrative krav over for leverandørerne i forbindelse med kravsspecifikation, udvikling og implementering. Der blev således ikke stillet krav om, at systemerne muliggjorde overholdelse af de forvaltningsretlige krav. Ombudsmanden modtog i årenes løb flere redegørelser fra SKAT og skatteministeriet, men kunne først tage endelig stilling til systemets overholdelse af de forvaltningsretlige krav i forbindelse med konkrete sager. I mellemtiden gik ombudsmanden således ud fra, at sagerne i EFI ville blive behandlet juridisk korrekt. Skatteministeriet anførte i et brev af 4. februar 2008, at ministeriet ville have øget opmærksomhed på udviklingen og EFI og systemets designfaser, og at ministeriet på denne

baggrund ville sikre, at systemet levede op til de forvaltningsretlige krav. Selvom ombudsmanden allerede henvendte sig til Skatteministeriet i 2005, modtog ombudsmanden først en dækkende beskrivelse fra Skatteministeriet og SKAT om EFI og systemets opfyldelse af forvaltningsretlige krav i 2014. Redegørelsen blev således først tilvejebragt 9 år senere regnet fra ombudsmandens første henvendelse, og først lang tid efter, at systemet var idriftsat. Redegørelsen indeholdt bla. en beskrivelse af EFI's håndtering af forvaltningsretlige problemstillinger som journalisering, dokumenters autencitet, underskriftskrav, partshøring, begrundelse, klagevejledning, notatpligt, partsrepræsentation, tavshedspligt, datasikkerhed mv. Ifølge SKAT overholdt EFI i det store hele de forvaltningsretlige regler, og mange af reglerne var tænkt ind i systemet, og sager overgik til manuel sagsbehandling, såfremt de ikke kunne håndteres digitalt, f.eks. pga. af partsrepræsentation. Det helt store problem ved EFI var ifølge ombudsmanden, at der ikke havde været ført løbende dokumentation af EFI's overholdelse af forvaltningsretlige krav i udviklingen af systemet. Ombudsmanden udtalte på denne baggrund følgende:

“På det mere generelle plan illustrerer forløbet omkring EFI efter min opfattelse, hvor kompleks en proces der kan være tale om, når der skal udvikles nye IT-systemer til det offentlige, og hvilke krav der må stilles til den måde, arbejdet tilrettelægges på. En forsvarlig tilrettelæggelse forudsætter således efter min opfattelse bl.a., at man fra starten skaber sig et overblik over de sagstyper og processer, som det nye IT-system skal omfatte, at man gør sig klart, hvilke formelle og materielle regler der gælder for behandlingen af de pågældende sager, og at man er meget omhyggelig med at tage stilling til, hvorledes det nye IT-system konkret skal udformes for at kunne overholde disse regler i de forskellige forløb, som sagerne kan tænkes at ville få. I den forbindelse vil det i reglen være helt nødvendigt, at den relevante juridiske ekspertise er til rådighed i alle væsentlige faser af forløbet, f.eks. ved udarbejdelse af kravspecifikationen og design og ved gennemførelse af tests mv. Det er således myndighedernes eget ansvar, at de IT-systemer, som de køber, opfylder de forvaltningsretlige krav. Dette gælder uanset, om der er tale om standardløsninger eller løsninger, der er udviklet specielt til en bestemt opgave hos en eller flere myndigheder.”⁴³

Som det fremgår af den citerede udtalelse fra ombudsmanden, skal den ansvarlige offentlige myndighed helt fra starten af skabe sig et klart overblik over, hvilke sagstyper og processor som

⁴³ FOB 2014-24, afsnittet “ombudsmandens redegørelse”, s. 3

skal indgå i it-systemet. Myndigheden skal på samme tid undersøge, hvilke formelle og materialle regler, der har betydning for It-systemet, og hvordan systemet kan designes, så de pågældende regler overholdes. Det vil sige, at de forvaltningsretlige krav til sagsbehandling, sagsgange mv. skal tænkes ind i systemet helt fra starten af.

4.2.4 Indbygget forvaltningsret

Det står klart, at de forvaltningsretlige regler skal overholdes, når forvaltningen gør brug af informations- og kommunikationsteknologier. I en digitaliseret forvaltning er det dog ikke nok, blot at "overholde" de almindelige forvaltningsretlige regler. Ombudsmanden kræver noget ekstra. Ombudsmanden kræver ifølge de ovenfor gennemgående sager om henholdsvis elektroniske kommunikation med universiteterne, om de elektroniske selvbetjeningssystemer "minSU" og "mitUddannelseskort", at forvaltningens it-løsninger støtter op om de forvaltningsretlige regler og principper. Forvaltningsretten er således ikke kun være et regelsæt, som it-løsninger skal overholde. Der er en forventning om, at reglerne er indbygget, forstået på den måde, at it-løsninger skal være designet til at understøtte og overholde de forvaltningsretlige regler. Det vil sige, at de ansvarlige myndigheder, må udvikle it-løsninger, som digitaliserer forvaltningsretten. I udviklingen af offentlige it-løsninger må den ansvarlige myndighed om fornødent sørge for, at indholdet af de enkelte forvaltningsretlige regler er integreret i løsningen, også selvom det kræver, at reglen anvendes på en ny måde. Det vigtigste er, at forvaltningsretten reelt får samme virkning og gennemslagskraft i den digitaliserede forvaltning, som den ellers ville have haft i den manuelle forvaltning. Et eksempel herpå er FOB 2012-5, hvor ombudsmanden giver sit bud på, hvordan forvaltningslovens § 8 om partsrepræsentation kan integreres og digitaliseres i en it-løsning. Ifølge ombudsmanden kan partsrepræsentation indbygges ved, at partsrepræsentaten anvender sin egen NemID, og på den måde får selvstændig adgang til systemet på partens vegne, herunder adgang partens oplysninger. Forvaltningsloven er som allerede nævnt en ældre lov, som ikke giver megen hjælp til, hvordan reglerne skal anvendes på digitale platforme. Det er således op til den ansvarlige myndighed i samarbejde med udvikleren af it-løsningen, at få de forvaltningsretlige regler til at fungere i løsningen.

På baggrund af ombudsmandens praksis gælder der således et princip om indbygget forvaltningsret. Et andet eksempel på dette princip findes i ombudsmandens sag om SKAT's it-system, EFI. Den ansvarlige offentlige myndighed skal helt fra starten af, tænke de forvaltningsretlige krav til sagsbehandling, sagsgange mv. ind i det konkrete system, og være

meget omhyggelig med at overveje, hvordan it-systemet helt konkret skal udformes for at kunne understøtte de forvaltningsretlige regler i alle de forskellige forløb. Ifølge ombudsmanden forudsætter dette bla., at der over for leverandøren stilles specifikke krav om understøttelse af de forvaltningsretlige krav i forbindelse med kravsspecifikation, udvikling og implementering, og at der samtidig er adgang til relevant juridisk ekspertise i alle udviklingens faser.

4.3 Forvaltningsretlige krav i øvrigt

4.3.1 FOB 2014-34 om overholdelse af forvaltningsretlige krav i forbindelse med indførelse af nye offentlige IT-systemer

På baggrund af de mange sager vedrørende manglende overholdelse af forvaltningsretlige krav ved indførelsen af nye offentlige it-systemer, rettede ombudsmanden i maj 2014 henvendelse til Finansministeriet - som tværgående ressortansvarlig myndighed - for at høre, hvad Finansministeriet havde tænkt sig at gøre for at komme problemet til livs. Finansministeriet inddrog i den forbindelse Justitsministeriet - som tværgående ansvarligt ministerium for den forvaltningsretlige lovgivning - og Digitaliseringsstyrelsen. På baggrund af Ombudsmandens henvendelse til Finansministeriet har Justitsministeriet udarbejdet et notat om forvaltningsretlige krav til det offentliges it-løsninger.⁴⁴ Notatet er sendt rundt til samtlige ministerier, og indgår tillige som bilag i Digitaliseringsstyrelsens vejledning om digitaliseringsklar lovgivning⁴⁵. Det fremgår tillige af FOB 2014-34, at Digitaliseringsstyrelsen vil tilføje et afsnit i "Vejledning om den fællesstatslige it-projektmodel"⁴⁶ og "Vejledning til programmodellen"⁴⁷, samt at Styregruppen for Digitaliseringsstrategien vil tilføje et afsnit i dens vejledning "Udviklingsvejledningen for god selvbetjening"⁴⁸. Disse øvrige vejledninger har dog ikke et selvstændigt indhold i relation til forvaltningsretlige krav ved indførelse af nye it-systemer, men henviser i det store hele blot til Justitsministeriets notat. Justitsministeriets notat vil derfor blive gennemgået i de næste afsnit.

⁴⁴ Notat af 18. november 2015 om forvaltningsretlige krav til det offentliges it-løsninger

⁴⁵ Vejledning nr. 9502 af 15. december 2015 om digitaliseringsklar lovgivning - En vejledning om at indtænke digitalisering i lovforslag

⁴⁶ Vejledning til den fællesstatslige it-projektmodel, Digitaliseringsstyrelsen 2015

⁴⁷ Vejledning til den fællesstatslige programmodel, Digitaliseringsstyrelsen 2016

⁴⁸ Udviklingsvejledningen for god selvbetjening (Udviklingsvejledningen 2.0), Styregruppen for den Fællesoffentlige Digitaliseringsstrategi

4.4 Forvaltningsretlige krav til det offentliges it-løsninger

Justitsministeriets notat indleder med nogle bemærkninger om forvaltningsrettens teknologineutralitet. Hertil henvises der til specialets afsnit 4.1 om forvaltningsrettens teknologineutralitet. Indledningsvist understøtter Justitsministeriet vigtigheden af, at de forvaltningsretlige regler og principper tænkes ind i de offentlige it-løsninger helt fra starten af, da det erfaringsmæssigt har vist sig at være en dyr og vanskelig affære at integrere reglerne efterfølgende.⁴⁹

4.4.1 Materielle regler

De forvaltningsretlige regler kan opdeles i henholdsvis materielle regler og formelle regler.

Hvor de formelle regler bl.a. omfatter processuelt orienterede krav til myndighedernes sagsbehandling, herunder organisering og tilrettelæggelse af sagsgange mv., knytter de materielle regler sig til selve afgørelsernes indhold. Ifølge Justitsministeriets notat forudsætter anvendelsen af automatiseret og digital sagsbehandling, at selve afgørelsen eller dele af afgørelsen, kan sættes på formel, og således træffes på baggrund af rent objektive kriterier.⁵⁰

I mange tilfælde vil afgørelsen eller dele af afgørelsen bero på et skøn. I de tilfælde, hvor der er overladt et skøn til forvaltningen, skal it-løsningen støtte op om dette.⁵¹ Det ligger i skønnets natur, at det ikke må sættes under regel, eller sættes på formel om man vil. Dette krav vil ofte have den konsekvens, at sagsbehandlingen ikke kan foregå rent digitalt og automatiseret i relation til forvaltningens skønsudøvelse. Her må it-løsningen støtte op om skønnet, og evt. afvente at en fysisk sagsbehandler behandler denne del af afgørelsen, før systemet kan komme videre. Det er ikke kun skønsudøvelse der kan give udfordringer, når det gælder de materielle regler. Der er også en lang række retsregler, hvor selve forståelsen og anvendelsen af reglerne giver udfordringer, da den afhænger af konkret lovfortolkning, herunder inddragelse af formålsbetragtninger.⁵² Den digitale løsning må i disse tilfælde have integreret den konkrete fortolkning af retsreglerne. Dette vil ofte forudsætte, at retsgrundlaget er fortolket i forvejen. It-løsningen skal med andre ord kunne tage højde for fortolkningen i disse situationer, hvilket kan have samme konsekvens som skønsudøvelsen, nemlig at nogle sager udtages til manuel sagsbehandling.⁵³ Ifølge Justitsministeriets notat vil det være afgørende for overholdelse af de

⁴⁹ Justitsministeriets notat om forvaltningsretlige krav til det offentliges it-løsninger, s. 1

⁵⁰ Justitsministeriets notat om forvaltningsretlige krav til det offentliges it-løsninger, s. 3

⁵¹ Justitsministeriets notat om forvaltningsretlige krav til det offentliges it-løsninger, s. 3

⁵² Justitsministeriets notat om forvaltningsretlige krav til det offentliges it-løsninger, s. 4

⁵³ Justitsministeriets notat om forvaltningsretlige krav til det offentliges it-løsninger, s. 4

materielle regler, at den ansvarlige forvaltningsmyndighed så tidligt som muligt får identificeret de elementer i en retsregel, som må antages at give anledning til udfordringer i forbindelse med digital sagsbehandling.⁵⁴

4.4.2 Formelle regler

Alle de generelle forvaltningsprocessuelle regler, sagsbehandlingskrav mv., skal overholdes og integreres i forvaltningens it-løsninger. Justitsministeriets notat behandler i denne sammenhæng de sagsbehandlingsregler, som i særlig grad har givet forvaltningen udfordringer.

4.4.2.1 Vejledningspligten

I relation til det generelle indhold af vejledningspligten henvises der til specialets 3. afsnit om den almindelige vejledningspligt. Den ansvarlige forvaltningsmyndighed skal tænke alle vejledningspligtens aspekter grundigt igennem, så der sikres en effektiv og dækkende vejledningsindsats i de digitale it-løsninger.⁵⁵ En illustrerende sag for vejledningspligtens udfordringer i en digital forvaltningsvirkelighed er ombudsmandssag (j.nr.: 2010-3100-7120) om det elektroniske optagelsessystem optagelse.dk.⁵⁶ Ombudsmanden blev i 2010 bekendt med, at flere hundrede studerende fik afslag på en ansøgt studieplads, fordi deres eksamensbevis ikke var kommet frem sammen med deres ansøgning. Ansøgerne som ellers var i besiddelse af tilstrækkelige kvalifikationer, fik blot et afslag i systemet uden at modtage nogen form for vejledning eller bistand om forholdet. Ombudsmanden rejste på denne baggrund en sag over for det daværende Videnskabsministerium. I den manuelle forvaltning ville det have været et naturligt skridt at rykke for den manglende information, og i den forbindelse advare om retsvirkningerne af, at oplysninger ikke modtages. Først herefter ville forvaltningen med rette kunne tillægge den manglende information processuel skadevirkning. Videnskabsministeriet løste dog problemet ved selv at tage kontakt til universiteterne, så de berørte ansøgere blev tilbudt optagelse uden om optagelse.dk.⁵⁷ Den 24. marts 2011 gjorde Videnskabsministeriet ombudsmanden bekendt med, at vejledningsindsatsen på optagelse.dk var blevet ændret. Den ændrede vejledning betød, at de ansøgere, som skulle eftersende deres eksamensbevis, hele 5

⁵⁴ Justitsministeriets notat om forvaltningsretlige krav til det offentliges it-løsninger, s. 4

⁵⁵ Justitsministeriets notat om forvaltningsretlige krav til det offentliges it-løsninger, s. 5

⁵⁶ Ombudsmandens nyhed af 10. august 2010: Ombudsmanden rejser sag om afviste ansøgere til studiepladser, og Ombudsmandens brev til videnskabsministeriet 9. august 2010 angående ansøgninger om studiepladser via optagelse.dk

⁵⁷ Ombudsmandens nyhed af 6. juli 2011: Ministerium forbedrer vejledning for elektronisk studieansøgning

gange i løbet af ansøgningen blev gjort bekendt med dette.⁵⁸ Samtidig blev der i systemet vejledt om retsvirkningerne ved manglende indsendelse af eksamensbevis. Ombudsmanden foretog sig herefter ikke mere i sagen.

Vejledningspligten skal på denne baggrund bygges ind i den digitale løsning. Derudover skal løsningen - eller en fysisk sagsbehandler - i et vist omfang stå klar til at bistå ansøgere, der begår fejl i systemet eller mangler at indsende oplysninger, som det var tilfældet med optagelse.dk. Der henvises til specialets afsnit 5 for en mere dybdegående behandling af vejledningspligten og dens udfordringer i offentlige it-løsninger.

4.4.2.2 Partsrepræsentation

Det fremgår allerede af FOB 2011 12-1 og FOB 2012-5, at de digitale løsninger skal give mulighed for partsrepræsentation. Der henvises i denne forbindelse til specialets afsnit 4.2.1 og afsnit 4.2.2. På baggrund af bla. de førnævnte ombudsmandsudtalelser, har Digitaliseringsstyrelsen og Styregruppen for digitaliseringsstrategien udviklet den digitale fuldmagtsløsning, Digital Fuldmagt.⁵⁹ Digital Fuldmagt er en generel fuldmagtsløsning, som er koblet op på NemID. Løsningen er nu integreret i en lang række selvbetjeningsløsninger, og fungerer på den måde, at partsrepræsentanten kan handle på vegne af parten ved blot at logge ind med sin egen NemID.

4.4.2.3 Partsaktindsigt

Forvaltningslovens §§ 9-18 omhandler partsaktindsigt, og i hvilket omfang bestemte sagstyper, dokumenter og oplysninger kan undtages for aktindsigt. I en række af bestemmelserne forudsætter undtagelse for aktindsigt, at der forinden foretages en konkret vurdering, jf. bla. forvaltningsloven §§ 14 a og 14 b. Denne konkrete vurdering kan tillige ændre sig over tid, hvilket komplicerer tingene yderligere, når partsaktindsigt skal integreres i en offentlig it-løsning.⁶⁰ Myndigheder skal have bestemmelserne om partsaktindsigt for øje, når der udvikles it-løsninger. Bestemmelserne kan imidlertid være svære at bygge ind i digitale løsninger, da det forudsætter, at myndigheden på forhånd har taget stilling til undtagelsesbestemmelserne i

⁵⁸ Ombudsmandens nyhed af 6. juli 2011: Ministerium forbedrer vejledning for elektronisk studieansøgning

⁵⁹ Der kan læses mere om løsningen på Digitaliseringsstyrelsens hjemmeside: <https://digst.dk/it-loesninger/digital-fuldmagt/om-loesningen> (sidst tilgået maj 2018)

⁶⁰ Justitsministeriets notat om forvaltningsretlige krav til det offentlige it-løsninger, s. 6

forvaltningslovens §§ 9-18.⁶¹ Løsningerne må tage højde for dette på den ene eller anden måde, og evt. lade denne del af sagsbehandlingen udgå til manuel behandling.

4.4.2.4 Partshøring

Forvaltningslovens § 19 omhandler retten til partshøring. Partshøringsreglen giver særligt udfordringer i de tilfælde, hvor en it-løsning automatisk indhenter oplysninger fra registre og evt. også fra tidligere sager. It-løsningen bør i denne henseende være i stand til at identificere, om en væsentlig oplysning er til ugunst for parten eller ej.⁶² I bekræftende fald skal der ske partshøring, enten digitalt eller manuelt.

4.4.2.5 Retten til at afgive udtalelse

I henhold til forvaltningslovens § 21, stk. 1 har parten ret til at forlange, at sagens videre behandling og afgørelse udsættes, indtil parten har haft mulighed for at afgive en udtalelse i sagen. Ifølge Justitsministeriets notat skal forvaltningens it-løsninger støtte op om denne partsrettighed. It-løsningen skal således være i stand til at behandle sådanne anmodninger, hvilket forudsætter, at it-løsningen er i stand til at identificere, hvornår en anmodning, er en anmodning i henhold til forvaltningslovens § 21, stk. 1.⁶³ I bekræftende fald skal it-løsningen ligeledes være i stand til at sætte sagen i bero, indtil parten har afgivet en udtalelse til sagen, så retten til at afgive udtalelse får virkning som tilsigtet. Ifølge forvaltningslovens § 21, stk. 2, nr. 3 gælder § 21, stk. 1 ikke, såfremt at der ved lov er fastsat særlige bestemmelser, som på anden måde tilgodeser retten til at afgive udtalelse inden der træffes afgørelse. En sådan ved lov fastsat bestemmelse, vil således kunne træde i stedet for reglen forvaltningslovens § 21, stk. 1. Der er på denne baggrund mulighed for, at fastsætte regler som i videre omfang er målrettet digitale løsninger.

4.4.2.6 Begrundelse

I digitale løsninger vil afgørelser som oftest blive meddelt skriftligt i digital form, og skal derfor være ledsaget af en begrundelse, medmindre at parten fuldt ud får medhold, jf. forvaltningslovens § 22. En præcis og dækkende begrundelse skal henvise til de relevante retsregler, angive hovedhensyn, såfremt afgørelsen er skønsmæssig, samt redegøre for, hvilke faktiske

⁶¹Justitsministeriets notat om forvaltningsretlige krav til det offentliges it-løsninger, s. 6

⁶² Justitsministeriets notat om forvaltningsretlige krav til det offentliges it-løsninger, s. 7

⁶³ Justitsministeriets notat om forvaltningsretlige krav til det offentliges it-løsninger, s. 7-8

oplysninger og omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning, jf. forvaltningsloven § 24, stk. 1 og 2. I en digital it-løsning vil det være oplagt, at anvende automatisk genererede standardbegrundelser, men den ansvarlige myndighed bør på forhånd overveje, om automatisk genererede standardbegrundelser er tilstrækkeligt præcise og dækkende set i forhold til det relevante sagsområde.⁶⁴

4.4.2.7 Dokumenters integritet, autencitet og bevaring

Når forvaltningen arbejder med digitale dokumenter, er det vigtigt, at dokumenterne bevarer deres integritet og autencitet. Det vil sige, at når forvaltningen sender digitale dokumenter til borgerne, skal dokumenterne ikke kunne redigeres eller på anden måde ændres.⁶⁵ Det originale indhold skal bevares. Dette forvaltningsretlige krav har også været oppe at vende i ombudsmandens praksis. I henhold til FOB 2009 4-7 havde Ankestyrelsen sendt nogle afgørelser på mail. I de pågældende mails var afgørelserne vedhæftet i word-format. Modtageren var derfor i stand til at ændre i dokumentets indhold, da word-filerne ikke var beskyttet mod uautoriseret redigering.

“Ombudsmanden udtalte, at elektronisk meddelelse af en afgørelse må ske ved brug af formater der ikke uden videre (kan) ændres ved blot at åbne filen.”⁶⁶

Ankestyrelsen burde i stedet have gjort brug af pdf-filer eller lignende billedfilformater, som i tilstrækkelig grad sikrer dokumenters integritet og autencitet.

Forvaltningen skal også opbevare autentiske kopier. I denne forbindelse henvises der til FOB 1997.198, som er gennemgået i specialets afsnit 4.1 om forvaltningsrettens teknologineutralitet.

4.4.2.8 Journalisering

I henhold til offentlighedslovens § 15, har forvaltningsmyndigheder journaliseringspligt. Journaliseringspligten har nær sammenhæng med den overordnede sagsstyring, aktindsigts-

⁶⁴ Justitsministeriets notat om forvaltningsretlige krav til det offentliges it-løsninger, s. 8

⁶⁵ Justitsministeriets notat om forvaltningsretlige krav til det offentliges it-løsninger, s. 9

⁶⁶ FOB 2009 4-7, s. 1

anmodninger mv. I en digital kontekst er det vigtigt, at it-løsningen sikrer at elektroniske og digitale dokumenter bliver journaliseret.⁶⁷

4.5 Opsummering

På baggrund af de gennemgåede sager fra ombudsmanden, står det klart, at forvaltningen har haft store udfordringer med, at udvikle it-løsninger, som i tilstrækkeligt omfang har været i overensstemmelse med den almindelige forvaltningsret. Det står også klart, at ombudsmanden ikke er til at rokke ved, når det gælder forvaltningsrettens overholdelse, ej heller i en digitaliseret forvaltning. De almindelige forvaltningsretlige regler og principper skal overholdes, understøttes, indbygges, integreres og designes ind i forvaltningens it-løsninger, selvom det har vist sig at være en krævende opgave. Dette er forvaltningens problem. Myndigheder skal således holde princippet om indbygget forvaltningsret for øje, når der udvikles nye it-løsninger.

Justitsministeriets notat om forvaltningsretlige krav til det offentliges it-løsninger indeholder en ikke udtømmende gennemgang af, hvordan nogle af forvaltningsrettens almindelige regler og principper har givet udfordringer i den digitale forvaltning. Denne gennemgang støtter ligeledes op om princippet om indbygget forvaltningsret, men viser samtidig også, hvordan forvaltningens bør anvende de enkelte regler i en digital sammenhæng.

⁶⁷ Justitsministeriets notat om forvaltningsretlige krav til det offentliges it-løsninger, s. 9

5. Obligatorisk digital selvbetjening

5.1 Adgangen til digital kommunikation

En borger kan som udgangspunkt rette henvendelse til forvaltningen i den form, som borgeren finder mest betryggende. Dette udgangspunkt støttes på det forhold, at der ikke findes generel lovregulering om formen for borgernes henvendelser.⁶⁸ Henvendelsens form er på denne baggrund helt op til borgeren, så længe det er teknisk muligt for forvaltningen at modtage henvendelsen.

Med lov nr. 215 af 22. april 2002 blev § 32 a indsat i forvaltningsloven. Bestemmelsen omhandler adgangen til digital kommunikation og har følgende ordlyd:

*“§ 32 a. Vedkommende minister kan fastsætte regler om ret til at anvende digital kommunikation ved henvendelser til den offentlige forvaltning og om de nærmere vilkår herfor, herunder fravige formkrav i lovgivningen, der hindrer anvendelsen af digital kommunikation.”*⁶⁹

Bestemmelsen har til formål, at fremme adgangen til, at borgerne kan anvende informations- og kommunikationsteknologier i kommunikationen med forvaltningen.⁷⁰ Bestemmelsen er imidlertid alene en bemyndigelsesparagraf, da ministerierne gives hjemmel til fastsætte regler, som fraviger bestemte formkrav i lovgivningen, som hindrer anvendelse af digital kommunikation mellem borgere og den offentlige forvaltning. Med hjemmel i forvaltningslovens § 32 a, kan den vedkommende minister således fastsætte regler, der giver borgeren ret til at benytte digital kommunikation. Bemyndigelsen i forvaltningslovens § 32 a rækker dog ikke så langt, at der med hjemmel i forvaltningslovens § 32 a kan fastsættes bestemmelser, som forpligter borgeren til at kommunikere digitalt med forvaltningen.⁷¹ Pligtmæssigt anvendelse af digitale selvbetjeningsløsninger kræver på denne baggrund særskilt lovhjemmel.

Dette har tillige været prøvet af ombudsmanden i en sag med journalnummer “2011-1776-8100”. Tårnby Kommunes økonomiudvalg havde besluttet, at alle ansøgninger om job i

⁶⁸ Lovforslag nr. L 72 af 30. januar 2002, almindelige bemærkninger, punkt 2.1

⁶⁹ Forvaltningsloven § 32 a

⁷⁰ Lovforslag nr. L 72 af 30. januar 2002, almindelige bemærkninger, punkt 1.1

⁷¹ Lovforslag nr. L 72 af 30. januar 2002, bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser, til § 1, til nr. 2

Tårnby kommune, fremadrettet skulle modtages via e-mail. Kommunen ville således se helt bort fra ansøgninger, der ikke var sendt via mail. Ombudsmanden udtalte, at beslutningen var ulovlig, da kommunen ikke havde lovhjemmel til at udelukke andre kommunikationsformer end digital kommunikation. Det samme gjorde sig gældende i FOB 2002.268, hvor Københavns Universitet havde bestemt, at eksamenstilmelding for sommeren 2001, alene kunne ske via internettet. Københavns Universitet havde ligeledes ikke lovhjemmel til at udelukke andre kommunikationsformer end digital kommunikation. Universitet ændrede efterfølgende tilmeldingsproceduren, så tilmelding via internettet blot var et tilbud for de studerende.

FOB 2015-36 omhandlede direkte digital selvbetjening. Det fremgik af Frederiksberg Kommunes hjemmeside, at klager over parkeringsafgifter alene kunne påklages gennem kommunens digitale selvbetjeningsløsning. Kommunen havde imidlertid ikke lovhjemmel til at kræve, at borgerne benyttede sig af kommunens selvbetjeningsløsning. Ombudsmanden udtalte i den forbindelse:

“Det er vigtigt, at myndighederne er opmærksomme på, om det er obligatorisk eller frivilligt at anvende en digital selvbetjeningsløsning, når de f.eks. udformer klagevejledninger og lægger information til borgerne på deres hjemmesider. Den vejledning, som myndighederne giver til borgerne, må således ikke fremstå på en måde, der giver borgerne indtryk af, at det er obligatorisk at anvende en selvbetjeningsløsning, som det i virkeligheden er frivilligt at anvende.”⁷²

Myndigheder skal på baggrund af FOB 2015-36 gøre det klart, om det er frivilligt at anvende en digital selvbetjeningsløsning eller om det i givet fald er obligatorisk.

5.2 De fire samlelove om obligatorisk digital selvbetjening

Pligtmæssig anvendelse af digitale selvbetjeningsløsninger kræver på baggrund af forarbejder og praksis fra Folketingets Ombudsmand særskilt lovhjemmel. Med lov nr. 558 af 18. juni 2012, lov nr. 622 af 12. juni 2013, lov nr. 552 af 2. juni 2014 og lov nr. 742 af 1. juni 2015, er der i perioden 2012-2015 indført lovhjemmel om pligtmæssig anvendelse af digitale selvbetjeningsløsninger på en lang række områder. Lovene betegnes “de fire samlelove” og indfører

⁷² FOB 2015-36, ombudsmandens udtalelse, punkt 2

hjemmel til obligatorisk digital selvbetjening i forhold flytning, dagtilbudspladser, folkeskolepladser, sundhedskort, økonomisk fripladstilskud, lægevalg, navngivning og navneændringer, faderskabserklæringer, anmeldelse af cykeltyverier, byggetilladelser, forældremyndighed, barnets bopæl, samvær, separation og skilsmisse, børnebidrag, ægtefællebidrag, lån til beboerindskud, p-licens, attestationer efter CPR-loven, sygedagpenge, udstedelse af børneattest og straffeattest, personligt tillæg og helbredstillæg, klager til Patientombuddet, klager til Sundhedsvæsenets Disciplinærnævn, klager til Ankenævnet for Patienterstatningen, udstedelse af personcertifikater ifm. luftfart, klager fra flypassagerer, chaufføruddannelsesbeviser og mere til.

En lang række områder er således overgået til obligatorisk digital selvbetjening. Ansøgninger, anmeldelser, anmodninger, meddelelser, erklæringer og indberetninger på ovennævnte områder skal nu modtages gennem en digital selvbetjeningsløsning. Forvaltningsmyndighedernes digitale selvbetjeningsløsninger skal alle kunne tilgås via den fællesoffentlige digitale borgerportal borger.dk.⁷³ Borgerportalen borger.dk er en samlet indgang til det offentlige og giver borgeren adgang til ca. 2000 forskellige selvbetjeningsløsninger, når der logges ind med NemID.

5.3 Obligatorisk digital selvbetjening og vejledningspligten

I de foregående afsnit er indholdet og udstrækningen af forvaltningens generelle vejledningspligt kortlagt. Det samme gør sig gældende med de offentlige it-løsningers samspil med og overholdelse af den almindelige forvaltningsret. Den resterende del af dette kandidatspeciale vil fokusere på de udfordringer, som opfyldelsen af vejledningspligten giver i forbindelse med brug af obligatoriske og digitale selvbetjeningsløsninger.

⁷³ Lovforslag nr. L 140 af 19. februar 2015 om ændring af forskellige lovbestemmelser om ansøgninger, anmeldelser, anmodninger, meddelelser og erklæringer til offentlige myndigheder, s. 8

5.4 Udfordringerne ved obligatorisk digital selvbetjening

5.4.1 Det digitale gab

Der er med de fire samlelove om obligatorisk digital selvbetjening ikke lagt op til at ændre ved de grundlæggende forvaltningsretlige regler og principper.⁷⁴ Helt generelt ændrer obligatorisk digital selvbetjening alene ved det forhold, at der nu ikke længere er formfrihed for borgeren i forhold til valg af kommunikationsform på de omfattede områder. Der er ligeledes heller ikke lagt op til nogen ændring af vejledningspligten, hvilket tydeligt fremgår af lovforslaget:

“Som nævnt indeholder forvaltningslovens § 7 regler om offentlige myndigheders vejledningspligt. Lovforslaget ændrer ikke på denne pligt.”⁷⁵

Som allerede fremført under afsnit 3.1.2, så indeholder vejledningspligten foruden bistand tre delelementer: vejledning om relevant lovgivning, vejledning om fremgangsmåder og vejledning om nødvendige sagsoplysninger. Ud over at selvbetjeningsløsninger skal vejlede om relevant lovgivning, skal der altså samtidigt vejledes om fremgangsmåden. I forhold til en digital selvbetjeningsløsning vil det dreje sig om, hvordan selvbetjeningsløsningen skal anvendes og bruges. Da selvbetjeningsløsninger som udgangspunkt er bestemt til at blive benyttet af samtlige borgere, må selvbetjeningsløsningerne samtidigt tage højde for, at ikke alle borgere har forudsætningerne for at kunne begå sig på i en digital selvbetjeningsløsning. Dette stiller store krav til selvbetjeningsløsningernes design og brugervenlighed. Denne forskel i borgernes individuelle forudsætninger betegnes i digitale kredse som “the digital divide” (på dansk “det digitale gab”).⁷⁶ Forarbejder til samlelovene om obligatorisk digital selvbetjening er da også opmærksom på dette problem. Det fremgår af forarbejder, at overgangen til obligatorisk digital selvbetjening vil være særligt udfordrende for visse borgere, herunder især den ældre del af befolkningen, da mange ældre ofte har begrænsede digitale færdigheder.⁷⁷ Ud over at der i forarbejder er gjort tanker omkring udfordringerne ved det digitale gab, forholder forarbejder sig også til, hvordan udfordringerne håndteres.

⁷⁴ Lovforslag nr. L 140 af 19. februar 2015, s. 11

⁷⁵ Lovforslag nr. L 140 af 19. februar 2015, s. 12

⁷⁶ Foundations of Digital Government: Leading and Managing in the Digital Era, The Digital Divide, s. 33-47

⁷⁷ Lovforslag nr. L 140 af 19. februar 2015, s. 10

Først og fremmest skal selvbetjeningsløsningernes design være brugervenligt, og løsningerne skal være let tilgængelige, så det sikres, at så mange som muligt vil være i stand til at bruge løsningerne og finde frem til dem.⁷⁸ Udover disse overordnede krav til selvbetjeningsløsningernes udformning, skal der også være mulighed for at få hjælp til digital selvbetjening. Det foreslås, at denne hjælp og vejledning til digital selvbetjening, skal ydes hos de relevante forvaltningsmyndigheder og borgerservicecentre⁷⁹. Her skal det være muligt, at ringe eller møde op i åbningstiden og på den måde få den nødvendige hjælp og vejledning, så korrekt udfyldelse og anvendelse af de enkelte selvbetjeningsløsninger bliver en realitet for dem, som har brug for hjælp. Der er tillige mulighed for at få hjælp til digital selvbetjening hos landets offentlige biblioteker, som samtidig stiller adgang til computer og internet til rådighed.⁸⁰ Bibliotekernes personale står klar til at hjælpe de mindre it-kyndige med de digitale selvbetjeningsløsninger. Den fællesoffentlige digitale borgerportal borger.dk tilbyder også telefonisk vejledning på telefonnummer 1881, hvor der ydes support og vejledning til selvbetjeningsløsningerne.⁸¹ Borger.dk indeholder tillige videoguides og trin-for-trin vejledninger til alle portalens selvbetjeningsløsninger, som tilgås fra hver enkelt selvbetjeningsløsning.⁸² Derudover har borger.dk udarbejdet en kort introduktionsvideo, som fortæller om overgangen til obligatorisk digital selvbetjening. Introduktionsvideoen er tiltænkt læsesvage, ordblinde og kognitivt handicappede.⁸³

Ud over de allerede nævnte tiltag, står kommuner, frivillige organisationer og oplysningsforbund også for en række tiltag, som helt generelt skal støtte op om borgernes it-kompetencer. Kommunerne har bla. uddannet omkring 7.000 digitale ambassadører, som bla. skal hjælpe borgere igang med at bruge de digitale selvbetjeningsløsninger.⁸⁴ Derudover kan Ældre Sagens telefonservice nævnes, hvor ældre assisteres med hjælp til brug af informations- og kommunikationsteknologier, samt Ældre Sagens datastuer, hvor ældre tilbydes it-undervisning.⁸⁵

⁷⁸ Lovforslag nr. L 140 af 19. februar 2015, s. 15

⁷⁹ Lovforslag nr. L 140 af 19. februar 2015, s. 15

⁸⁰ Lovforslag nr. L 140 af 19. februar 2015, s. 15

⁸¹ Lovforslag nr. L 140 af 19. februar 2015, s. 15

⁸² Lovforslag nr. L 140 af 19. februar 2015, s. 15

⁸³ Lovforslag nr. L 140 af 19. februar 2015, s. 15

⁸⁴ Lovforslag nr. L 140 af 19. februar 2015, s. 15

⁸⁵ Lovforslag nr. L 140 af 19. februar 2015, s. 15

Landets biblioteker holder også åbne it-caféer og tilbyder derudover både personlig vejledning og holdundervisning, ligesom oplysningsforbundene på frivillig basis tilbyder lignende it-undervisning og it-hjælp til beboer rundt omkring i landets almennyttige boligforeninger.⁸⁶

Digitaliseringsstyrelsen assisterer de relevante organisations indsats med initiativet "Lær mere om it-netværket". Digitaliseringsstyrelsen bidrager i den forbindelse med undervisningsmateriale om brug af NemID og digitale selvbetjeningsløsninger, og holder tillige landsdækkende kampagner for at højne befolkningens it-kompetencer og it-parathed.⁸⁷ Alt i alt er der i forarbejder gjort mange tanker om håndteringen af det digitale gab.

5.4.1.1 Særlige forhold

Der er med samlelovene lagt op til, at borgere, som er forhindrede i at kommunikere digitalt med det offentlige, kan ansøge, anmode og kommunikere på en anden måde, såfremt der foreligger særlige forhold. Der er således en sidste udvej, for de borgere, som på trods af hjælp og vejledning til digital selvbetjening, ikke er i stand til at begå sig i løsningerne:

*"Det foreslås, at når der konkret foreligger særlige forhold, der indebærer, at borgeren ikke kan eller ikke må forventes at kunne ansøge digitalt, skal den relevante offentlige myndighed anvisa borgeren en anden måde at ansøge, anmode eller indgive meddelelsen mv. på end digitalt. Dette indebærer, at den offentlige myndighed skal fravige kravet om digital selvbetjening for borgere, der enten ikke kan eller må forventes ikke at kunne kommunikere digitalt med det offentlige."*⁸⁸

Vurderingen er skønsmæssig og skal foretages på baggrund af borgerens it-færdigheder og muligheder for at anvende it. Foruden ældre er fravigelsen tiltænkt borgere med særlige behov, handicappede, socialt udsatte, psykisk syge, hjemløse, borgere med sprogvanskeligheder samt borgere uden NemID eller personnummer.⁸⁹

Det fremgår i øvrigt af forarbejder, at den offentlige myndighed skal informere borgeren om dennes mulighed for at blive undtaget for obligatorisk digital selvbetjening, når der foreligger

⁸⁶ Lovforslag nr. L 140 af 19. februar 2015, s. 15

⁸⁷ Lovforslag nr. L 140 af 19. februar 2015, s. 15

⁸⁸ Lovforslag nr. L 140 af 19. februar 2015, s. 16

⁸⁹ Lovforslag nr. L 140 af 19. februar 2015, s. 16

særlige forhold.⁹⁰ Det er bedst stemmende med forvaltningslovens § 7, stk. 1 og dennes indhold, hvis vejledning og information om muligheden for at blive undtaget fra obligatorisk digital selvbetjening, fremgår direkte af hver enkelte selvbetjeningsløsning. Myndigheden bør også informere om denne mulighed, såfremt borgeren retter henvendelse uden om den digitale løsning. Myndigheden bør også proaktivt vejlede om denne mulighed, hvis myndigheden på den ene eller anden måde bliver bekendt med omstændigheder, som taler for, at borgeren bliver undtaget for obligatorisk digital selvbetjening.

5.4.1.2 En ekstra indsats

Selvom der i forarbejder ikke er lagt op til nogen ændring af forvaltningslovens § 7, så kræver det altså umiddelbart en ekstra indsats, når der skal vejledes om digital selvbetjening på grund af det digitale gab. Behovet for hjælp og bistand må på samme baggrund forventes at være større end ellers.

5.4.2 Den almindelige vejledningsopgave og vejledning i brugerfladen

Hjælp og vejledning til digital selvbetjening ligger i forlængelse af den almindelige vejledningsopgave, som forvaltningen har efter forvaltningslovens § 7, stk. 1. I forhold til forvaltningslovens § 7, stk. 1, fremhæver forarbejder imidlertid alene hjælp og vejledning til digital selvbetjening, altså blot fremgangsmåden. På baggrund af forarbejder står svaret på, hvilke krav der kan stilles til løsningernes vejledning om relevante formelle og materiale regler desværre hen i det uvisse.

Det følger af princippet om indbygget forvaltningsret, at forvaltningens it-løsninger skal være designet til at understøtte og overholde de forvaltningsretlige regler. I forhold til vejledningspligten skal de ansvarlige myndigheder sørge for, at vejledningspligten er indbygget i selvbetjeningsløsningerne, men spørgsmålet er, om forvaltningen har pligt til at have relevant vejledning indbygget direkte i løsningernes grafiske brugerflade. Meget taler umiddelbart for, at forvaltningen har pligt til have indbygget vejledning i selvbetjeningsløsningers brugerflade. Hele grundtanken med obligatorisk digital selvbetjening er, at borgerne skal betjene sig selv.⁹¹ FOB 2009 20-2 støtter op om, at relevant vejledning bør fremgå direkte af selvbetjeningsløsningernes brugerflade. Sagen angik opskrivning til dagtilbud via Københavns kommunes

⁹⁰ Lovforslag nr. L 140 af 19. februar 2015, s. 16

⁹¹ Lovforslag nr. L 140 af 19. februar 2015, s. 16

elektroniske selvbetjeningsløsning. Løsningen oplyste ikke om den korte svarfrist, der var på pasningstilbudene. Løsningen indeholdt heller ikke information om kommunens sms-service, hvor borgerne via sms kunne få besked, når der var et tilbud til dem om en konkret plads. Informationen fremgik heller ikke af opskrivningsbeviset (kvitteringen for opskrivning). Den nævnte information fremgik alene af kommunens hjemmeside og pjecen "skriv mig op inden jeg bliver 4 måneder". Ombudsmanden udtalte, at kommunen bør orientere om svarfristen og sms-servicen enten direkte i opskrivningsbeviset eller vedlægge en vejledning til opskrivningsbeviset. Ombudsmandens udtalelse peger i retning af, at vejledning og information, bør gives så tidligt som muligt, hvilket taler for, at relevant vejledning og information er at finde direkte i brugerfladen.

5.4.3 Opbygning/design af vejledning i brugerfladen

Det vides ikke med sikkerhed, om forvaltningen har pligt til at lægge relevant vejledning ind i løsningernes brugerflade, selvom meget dog peger i den retning. Hvorom alting er, er der et vigtigere spørgsmål, som trænger sig på, nemlig hvilke krav der kan stilles til opbygningen og designet, når der er lagt vejledning ind i brugerfladen. Ombudsmanden har ikke direkte taget stilling til, hvilke krav der kan stilles til vejledning i en digital selvbetjeningsløsningens brugerflade, men ombudsmanden har dog i 2 sager behandlet opbygningen af digital vejledning i almindelighed. I FOB 2008.238 gik ombudsmanden ind i en sag om udlængemyndighedernes vejledning om familiesammenføring efter EU-retten mv. En del af sagen angik specifikt den vejledning og information om muligheden for familiesammenføring efter EU-reglerne, som udlændingemyndighederne havde lagt ud på hjemmesiderne www.udlst.dk og www.nyidanmark.dk i perioden fra 2002 og indtil 1. september 2008. Ombudsmanden udtalte sig ret konkret om de krav, som udlændingemyndighederne offentliggjorte vejledning og information skal overholde:

*"En myndighed som vælger at informere offentligheden om myndighedens praksis via hjemmeside, er - bl.a. som følge af princippet om god forvaltningsskik - forpligtet til at sikre at den offentliggjorte information er lettilgængelig, korrekt og tilstrækkeligt detaljeret til at den enkelte borger kan få kendskab til de muligheder som er relevante for vedkommende."*⁹²

⁹² FOB 2008.238, afsnit 5.2.1 "Gældende ret", s. 26

Når en myndighed ligger vejledning og information ud på dens hjemmeside, skal myndigheden altså sikre, at informationen/vejledningen er lettilgængelig, korrekt og tilstrækkelig detaljeret. Ombudsmanden går yderligere ind i indholdet af hvert enkelt krav.

Med kravet "lettilgængelig" eller blot "tilgængelighed" menes, at informationen/vejledningen skal være let at finde, også for en gennemsnitsbruger uden nogle særlige juridiske og tekniske kompetencer. På baggrund af ombudsmandens udtalelse i FOB 2008.238 kan det med fordel ske ved brug af overskuelige menupunkter med dækkende overskrifter. Ombudsmanden nævner også en brugervenlig søgefunktion, som noget der kan sikre tilgængelighed. I forhold til selve hjemmesidens design skal hjemmesiden være logisk og konsistent, hvilket i denne sammenhæng bla. betyder, at relevant vejledning og information skal synliggøres til hver enkelt målgruppe.

Med kravet "korrekt", kan der henvises til, hvad der allerede følger af en tidligere omtalt ombudsmandsudtalelse, FOB.1999.552, nemlig at vejledningen selvfølgelig skal være klart og præcist formuleret, og at den ikke må fremstå uklar eller vildledende. Se mere om dette under specialets afsnit 3.4.6 om uklar vejledning. Informationen/vejledning skal altså på denne baggrund være retvisende, og må ikke indeholde forældede eller forkerte oplysninger. Løbende opdateringer er således en forudsætning for at kunne levere korrekt information/vejledning digitalt.

Med kravet "tilstrækkelig detaljeret" eller "tilpas detaljeret" menes, at borgerne skal kunne få kendskab og indblik i de oplysninger som er relevante for lige netop dem. Det er således ikke et krav om en meget høj detaljeringsgrad i relation til retsregler og administrativ praksis, men snarere et krav om, at borgeren skal være i stand til at danne sig et indtryk af vedkommendes omstændigheder og sagens videre forløb.

I relation til opbygningen af vejledningen i selvbetjeningsløsningernes brugerflade, er det især kravet om tilgængelighed, der tiltrækker sig opmærksomhed. Hvis kravet og overvejelserne bag overføres til vejledning i digitale selvbetjeningsløsninger, så skal brugerfladen designes, så vejledningen er let at finde og forstå for en gennemsnitsbruger. Overskuelighed og brugervenlighed synes at være nøgleord, når det gælder designet af selvbetjeningsløsningernes grafiske brugerflade i relation til vejledning. Hvordan tilgængelighed, overskuelighed og brugervenlighed sikres, er selvfølgelig forskelligt fra ressortområde til ressortområde, men generelt vil det formentlig være mest overskueligt og brugervenligt, hvis vejledningen deles op og knyttes til specifikke punkter i selvbetjeningsløsningen, istedet for at selvbetjeningsløsningen

blot viser en samlet vejledningstekst. En samlet vejledningstekst, vil nemt kunne blive uoverskuelig. Dette støttes bla. på ombudsmandens udtalelse om overskuelige menupunkter og dækkende overskrifter. Da det samtidig må forventes, at selvbetjeningsløsningernes brugerflade guider borgeren gennem et præfabrikeret og på forhånd fastsat henvendelsesforløb, er det formentlig mest hensigtsmæssigt, at gøre det muligt at aktivere vejledningstekster i forbindelse med, at ansøgningen udfyldes. Det skal i hvert fald sikres, at borgeren bliver præsenteret for de retsregler, som har betydning for vedkommende. Det ligger i vejledningspligten, at vejledningen skal målrettes den enkelte borger og vedkommedes situation. Når det gælder vejledning bør selvbetjeningsløsningernes brugerflader på denne baggrund være i stand til at tilpasse sig borgerens konkrete situation og forudsætninger. Dette kan bla. sikres ved, at bestemte præfabrikerede vejledningstekster aktiveres, når bestemte forudsætninger er opfyldt. Dette forudsætter dog, at selvbetjeningsløsningen er i stand til at gennemskue, at borgeren retligt set befinder sig i en bestemt situation. Dette stiller både krav til vejledningens opbygning, men i særdeleshed også til selve ansøgningens eller anmodningens henvendelsesforløb, samt hvilke oplysninger og informationer løsninger fodres med, og hvordan de efterfølgende behandles.

I forbindelse med tilgængelighed taler ombudsmanden også om, at designet af vejledningen skal være logisk og konsistent, så vejledningen synliggøres til hver enkelt målgruppe. Det er således kun relevante informationer, som skal synliggøres i brugerfladen. I forhold til digitale selvbetjeningsløsninger forudsætter dette, at vejledningstekster varieres fra målgruppe til målgruppe, såfremt selvbetjeningsløsninger skal kunne håndtere flere forskelligeartede målgrupper med forskelligt hjemmelsgrundlag eller lign. En anden ombudsmandsudtalelse, FOB 2013-7, understøtter dette krav. Ombudsmanden rejste af egen drift en sag overfor Arbejdsskadestyrelsen, som angik styrelsens vejledning om mulighederne for genoptagelse efter såvel arbejdsskadesikringslovens § 41 og § 42. Arbejdsskadestyrelsen vejledte om mulighederne for genoptagelse via et elektronisk konceptsystem, og vejledningen var ens for samtlige afgørelsestyper. Der blev således ikke taget hensyn til vedkommendes konkrete situation. Det var f.eks. irrelevant at vejlede om muligheden for genoptagelse efter arbejdsskadesikringslovens § 41, såfremt arbejdsskaden allerede var anerkendt, men konceptsystemet var ikke i stand til at variere indholdet. Ombudsmanden udtalte bla., at fyldestgørende vejledning forudsætter både korrekt vejledning, men også relevant vejledning i relation til den konkrete sag. Ombudsmanden kom i den forbindelse også med en interessant udtalelse om brug af standardtekster:

*“Anvendelse af standardtekster må således forudsætte, at myndighederne i hvert enkelt tilfælde tager stilling til, om indholdet af standardteksten også er retvisende i forhold til den konkrete sag. Jeg skal i den forbindelse også bemærke, at en differentiering af vejledningstekster/standardtekster grundlæggende er nødvendig for at sikre, at der gives korrekt vejledning.”*⁹³

Ombudsmanden ligger altså til grund, at digital og elektronisk vejledning skal være korrekt og relevant på baggrund af det lovgrundlag, som er gældende i den konkrete sag. I det omfang der anvendes standardtekster, skal det således være muligt, at differentiere vejledningen til hver enkelt sag. Det er altså et krav, at standardtekster/vejledningstekster skal være variable og differentierbare i forhold til borgerens konkrete sag og det relevante lovgrundlag.

5.4.4 En supplerende infrastruktur

Præfabrikerede vejledningstekster har sine naturlige begrænsninger. På den ene side giver digital og elektronisk vejledning mulighed for, at en bred personkreds kan blive vejledt om et utal af retsregler på en given myndigheds område. På den anden side fordrer vejledningspligten, at vejledningen skal tilpasses den enkelte borgers forudsætninger og eventuelle særlige personlige forhold og omstændigheder. Uanset hvor gennemtænkt og veludviklet en selvbetjeningsløsningens vejledningsdel er konstrueret, så vil den digitale løsning næppe kunne opfylde alle dele af indholdet af forvaltningslovens § 7 på egen hånd. Det er simpelthen ikke muligt på nuværende tidspunkt, at tage højde for alle tænkelige forhold og omstændigheder i en digital kontekst. På denne baggrund bør der i forlængelse af den digitale vejledning, blive oprettet en supplerende infrastruktur for vejledning, så borgere kan blive vejledt uden om den digitale selvbetjeningsløsning, såfremt dette skulle vise sig nødvendigt. Forarbejder synes da også at understøtte dette synspunkt i relation til håndteringen af det digitale gab.⁹⁴ Selvom forarbejder kun forholder sig til bestemte persongrupper manglende digitale færdigheder og deres manglende evne til at benytte sig af en digital selvbetjeningsløsning, bør der altså samtidig være mulighed for at modtage vejledning om formelle og materielle retsregler, gennem en supplerende manuel kommunikationsform. I henhold til vejledningen om forvaltningslovens punkt 29, bør forvaltningen efter omstændighederne vejlede om borgerens mulighed for, at der kan ydes supplerende individuel vejledning, såfremt den pågældende har et ønske herom. På denne baggrund kan forvaltningen altså ikke undgå manuel vejledning ved at indføre

⁹³ FOB 2013-7, afsnit “Relevant og korrekt vejledning”, s. 4

⁹⁴ Lovforslag nr. L 140 af 19. februar 2015, s. 15

obligatorisk digital selvbetjening. En obligatorisk digital selvbetjeningsløsning skal således have en supplerende manuel infrastruktur. Når det så er sagt, er der umiddelbart ikke noget i vejen for, at den supplerende manuelle infrastruktur tilbydes gennem informations- og kommunikationsteknologier, såsom chatmuligheder tilknyttet den enkelte selvbetjeningsløsning eller mulighed for videoopkald, onlineopkald eller mailkorrespondance. Forvaltningen skal dog formentlig stadig tilbyde vejledning gennem kommunikationsformer, som ikke er digitale, på grund af de udfordringer som følger af det digitale gab.

5.4.5 Proaktiv digital vejledning

Det fremgår af afsnit 3.4 om proaktiv vejledning, at forvaltningen har pligt til at yde fornøden vejledningen, også selvom borgeren ikke har rettet henvendelse om vejledning, såfremt omstændigheder af både faktisk eller retlig karakter, giver myndigheden grund til at reagere. Proaktiv vejledning er formentlig det aspekt af vejledningspligten, som giver de største udfordringer i en digital kontekst, da forvaltningen i sagens natur ikke har samme kontakt med den enkelte borger, som forvaltningen ellers ville have i en manuel forvaltning. Spørgsmålet er, hvad forvaltningen helt konkret skal gøre for at kunne yde proaktiv vejledning, når borgerkontakten foregår gennem digitale selvbetjeningsløsninger. Da både forarbejder og ombudsmandens praksis ikke bidrager med noget konkret, ligger besvarelse af dette spørgsmål umiddelbart hen i det uvisse. På baggrund af de allerede gennemgående ombudsmandssager, kan forvaltningen i hvert fald ikke løsrive sig fra sine forvaltningsretlige forpligtelser ved blot at etablere en digital selvbetjeningsløsning og på den måde tage bind for øjnene.

Et fundamentalt element i vejledningspligtens proaktive aspekt er den individuelle behovsvurdering, hvor forvaltningen skal foretage en konkret vurdering af, om den enkelte borger har behov for vejledning på baggrund af borgerens generelle forudsætninger, borgerens konkrete adfærd, afgørelsens intensitet mv. Muligheden for at blive opmærksom på individuelle behov, vil formentlig afhænge af graden af fuldautomatisering. Hvis løsningen er helt fuldautomatisk og selv træffer afgørelse på baggrund af en formel (algoritme), så vil det være nødvendigt, at løsningen selv har mulighed for at bearbejde sagens oplysninger (de indtastede informationer og evt. vedlagte dokumenter), og på denne baggrund vurdere, om der består et behov for individuel vejledning. Dette stiller i sagens natur store krav til løsningernes bagvedliggende programmering, såfremt der anvendes fuldautomatisk sagsbehandling, da løsningerne i nogen grad skal være i stand til at "tænke selv", så de på forsvarlig vis kan erstatte en fysisk

sagsbehandler. I disse år er der i den digitale verden et massivt fokus på machine learning og kunstig intelligens. Med machine learning, teknologien bag kunstig (digital) intelligens, er det muligt at programmere computersystemer, der besidder evnen til at kunne lære.⁹⁵ Dermed bliver systemerne hele tiden bedre i takt med at flere og flere data bearbejdes. Systemerne er på den måde i stand til at programmere sig selv. Machine learning kan være svaret på, hvordan forvaltningen til fulde erstatter fysiske sagsbehandlere. Denne teknologiske udvikling bliver spændende at følge. På nuværende tidspunkt er det formentligt ikke hensigtsmæssigt for den danske forvaltning, at der udvikles computersoftware, der kan foretage en konkret vurdering af, om den enkelte borger har behov for vejledning på baggrund af generelle forudsætninger, konkret adfærd, afgørelsens intensitet mv. Med disse overvejelser i mente, bør der formentlig stadig være en eller anden form for fysisk sagsbehandling, som kan assistere den digitale selvbetjeningsløsning. Når det så er sagt, er der ikke noget i vejen for, at selvbetjeningsløsningen bliver programmeret til at kunne opfange, når borgeren på den anden side af skærmen har behov for vejledning. En myndighed må antages at have det fulde overblik over dens ressortområde. På denne baggrund bør myndigheden også være klar over, hvilke særlige udfordringer og faldgruber, der eksisterer inden for ressortområdet. Det er ikke utænkeligt, at systemet programmeres til at blive gjort opmærksom på typiske omstændigheder af faktisk og retlig karakter, som normalt giver anledning til proaktiv vejledning. Det kan f.eks. være, hvis borgeren udfylder noget bestemt i et felt eller hvis borgeren på anden måde foretager sig noget afvigende i selvbetjeningsløsningen.

Hvis den digitale selvbetjeningsløsning ikke er fuldautomatisk, og der altså i et eller andet omfang medvirker fysiske sagsbehandler i processen, så vil det være nærliggende, at dette personale overvejer, om der skal ydes proaktiv vejledning i den konkrete sag. Det kan f.eks. være, at den fysiske sagsbehandler tager over, efter at borgeren har afgivet alle de nødvendige oplysninger gennem selvbetjeningsløsningen. Den tidligere omtalte sag om optagelse.dk (j.nr.: 2010-3100-7120) kan inddrages i denne forbindelse. Ligesom det i den manuelle forvaltning, vil være et naturligt skridt at rykke for manglende dokumentation mv. og på den måde afhjælpe fejl og forsømmelser, så bør det ligeledes være et naturligt skridt i en digital kontekst, at enten løsningen i sig selv eller en fysisk sagsbehandler står klar med hjælp og vejledning, når borgere begår fejl i systemet. På samme måde bør enten løsningen i sig selv eller en fysisk sagsbehandler stå klar med proaktiv vejledning, når behovet herfor viser sig at være til stede.

⁹⁵ Machine Learning: Trends, Perspectives, and prospects, s. 1

6. Konklusion

6.1 Indholdet af forvaltningens almindelige vejledningspligt

I henhold til forvaltningslovens § 7, stk. 1 skal forvaltningen vejlede og bistå borgere, der retter henvendelse inden for myndighedens ressortområde. Forvaltningen bør vælge den eller de vejledningsformer, som vurderes at være mest effektiv på baggrund af den enkelte borgers behov og forudsætninger. Borgeren skal vejledes om de relevante formelle og materielle regler, og orienteres om, hvilken betydning retsreglerne har for vedkommende. Borgeren bør i denne forbindelse også vejledes om, hvordan vedkommende lettest og mest effektivt opfylder de lovgivningsmæssige krav, som der stilles på et givent forvaltningsområde. En generel vejledning som ikke tilgodeser den enkelte borgers situation, er utilstrækkelig. Forvaltningen skal også vejlede om, hvilken fremgangsmåde, borgeren skal følge, samt hvilke oplysninger forvaltningen har brug for, og hvorledes oplysningerne kan tilvejebringes.

Forvaltningslovens § 7, stk. 1 suppleres i vidt omfang af ombudsmandens praksis. I henhold til ombudsmandens praksis, skal forvaltningen efter omstændighederne yde vejledning, også selv om borgeren ikke har anmodet om vejledning. En forvaltningsmyndighed bør yde vejledning, såfremt omstændigheder af både faktisk eller retlig karakter, giver myndigheden grund til at reagere. Dette skal ses i sammenhæng med, at det skal undgås, at borgeren på grund af fejl, uvidenhed eller misforståelser udsættes for et retstab, hvilket i nogle tilfælde kun kan sikres gennem en proaktiv vejledningsindsats. Et fundamentalt element i vejledningspligtens proaktive aspekt er den individuelle behovsvurdering. Forvaltningen skal foretage en konkret vurdering af, om den enkelte borger har behov for vejledning på baggrund af borgerens generelle forudsætninger, borgerens konkrete adfærd, afgørelsens intensitet mv. I praksis har bla. sprogvanskeligheder givet anledning til proaktiv vejledning. I forhold til borgerens konkrete adfærd, bør forvaltningen yde proaktiv vejledning, når borgerens adfærd indikerer, at vedkommende ikke har overblik over eller kendskab til lovgivningen inden for myndighedens ressortområde, eller såfremt vedkommende befinder sig i en retsvildfarelse. Ved nogle typer af afgørelser tilkommer der borgeren særlige rettigheder i bestemte situationer, og i sådanne tilfælde bør myndigheden yde fornøden vejledning om disse særlige rettigheder, også selvom borgeren ikke direkte har rettet henvendelse om vejledning. Vejledningspligtens proaktive aspekt gælder i særlig grad, såfremt en sag har vidtrækkende konsekvenser for borgeren. Pligten skærpes således ved særligt indgribende afgørelser. En myndighed kan også pålægge

sig selv en proaktiv vejledningspligt, såfremt det er myndighedens egen tilkendegivelse eller handlemåde, som har resulteret i en retsvildfarelse, herunder uklar eller vildledende vejledning.

I henhold til ombudsmandens praksis er det som udgangspunkt uden betydning, om retstilstanden på et område er klar eller ej. Vejledningen skal opfylde sit formål, uanset hvor enkelt reglerne på et område er udformet. Derimod stilles der større krav til forvaltningens vejledningspligt, når retstilstanden ikke er ganske klar eller hvor reglerne er udformet på en kompliceret måde.

På baggrund af især ombudsmandens praksis er vejledningspligten langt mere vidtgående, end hvad lovteksten i forvaltningslovens § 7, stk. 1 umiddelbart ligger op til. En forvaltningsmyndighed har dog kun vejledningspligt i forhold til den retlige regulering, der er inden for myndighedens ressortområde. Forvaltningen skal heller ikke gå så langt, at der reelt tages stilling til den konkrete sag. Et forhåndstilsagn går ud over vejledningspligtens retlige grænser, og kan i øvrigt i nogle tilfælde give anledning til inhabilitetsproblemer. Vejledningens omfang kan derudover begrænses, hvis borgeren er repræsenteret af en advokat eller en lignende person med særligt kendskab til retstilstanden på området.

6.2 Indbygget forvaltningsret og forvaltningsretlige krav til digitale it-løsninger

Forvaltningsretten er teknologineutral, da forvaltningsrettens regler og principper gælder, uanset hvordan og hvorledes en myndighed vælger at løse en opgave. Almindelige forvaltningsretlige regler skal derfor stadig overholdes, når informations- og kommunikationsteknologier afløser papir. Ombudsmanden kræver ifølge de ovenfor gennemgående sager, at forvaltningsretten er indbygget, forstået på den måde, at it-løsninger skal være designet til at understøtte og overholde de forvaltningsretlige regler. Det vil sige, at de ansvarlige myndigheder, må udvikle it-løsninger, som digitaliserer forvaltningsretten. Det er her afgørende, at forvaltningsretten reelt får samme virkning og gennemslagskraft i den digitaliserede forvaltning, som den ellers ville have haft i den manuelle forvaltning. På baggrund af ombudsmandens praksis gælder der på denne baggrund et princip om indbygget forvaltningsret. Den ansvarlige offentlige myndighed skal helt fra starten af, tænke de forvaltningsretlige krav til sagsbehandling, sagsgange mv. ind i det konkrete system, og være meget omhyggelig med at overveje, hvordan it-systemet helt

konkret skal udformes for at kunne understøtte de forvaltningsretlige regler i alle de forskellige forløb. Ifølge ombudsmanden forudsætter dette bla., at der over for leverandøren stilles specifikke krav om understøttelse af de forvaltningsretlige krav i forbindelse med kravspecifikation, udvikling og implementering, og at der samtidig er adgang til relevant juridisk ekspertise i alle udviklingens faser. Justitsministeriets notat om forvaltningsretlige krav støtter ligeledes op om princippet om indbygget forvaltningsret.

6.3 Obligatorisk digital selvbetjening og vejledningspligten

Pligtmæssigt anvendelse af digitale selvbetjeningsløsninger kræver på baggrund af forarbejder og praksis fra Folketingets Ombudsmand særskilt lovhjemmel. Med de fire samlelove er der indført lovhjemmel om pligtmæssig anvendelse af digitale selvbetjeningsløsninger på en lang række områder. Der er med de fire samlelove om obligatorisk digital selvbetjening ikke lagt op til at ændre ved de grundlæggende forvaltningsretlige regler og principper. Der er ligeledes heller ikke lagt op til nogen ændring af vejledningspligten.

Selvbetjeningsløsningerne er som udgangspunkt bestemt til at blive benyttet af samtlige borgere. Selvbetjeningsløsningerne må derfor tage højde for, at ikke alle borgere har forudsætningerne for at kunne begå sig på i en digital selvbetjeningsløsning. I forhold til håndteringen af det digitale gab, skal selvbetjeningsløsningernes design være brugervenligt, og løsningerne skal være tilgængelige, så det sikres, at så mange som muligt er i stand til at bruge løsningerne og finde frem til dem. Det skal også være muligt, at få hjælp til digital selvbetjening. Det foreslås, at hjælp og vejledning til digital selvbetjening, skal ydes hos de relevante forvaltningsmyndigheder og borgerservicecentre. Der er tillige mulighed for, at få hjælp til digital selvbetjening hos landets offentlige biblioteker, som samtidig stiller adgang til computer og internet til rådighed, ligesom borger.dk tilbyder telefonisk vejledning. Borger.dk indeholder tillige videoguides og trin-for-trin vejledninger til alle portalens selvbetjeningsløsninger. Ud over de allerede nævnte tiltag, står kommuner, frivillige organisationer og oplysningsforbund også for en række tiltag, som helt generelt skal støtte op om borgernes it-kompetencer. Borgere, som er forhindrede i at kommunikere digitalt med det offentlige, kan ansøge, anmode og kommunikere på en anden måde, såfremt der foreligger særlige forhold. Der er således en sidste udvej, for de borgere, som på trods af hjælp og vejledning til digital selvbetjening, ikke er i stand til at begå sig i løsningerne. Selvom der i forarbejder ikke er lagt op til nogen ændringer af

forvaltningslovens § 7, så kræver det altså umiddelbart en ekstra indsats, når der skal vejledes om digital selvbetjening på grund af det digitale gab.

Angående vejledning om formelle og materiale retsregler, fremgår det ikke klart, om forvaltningen har pligt til at lægge vejledningen ind i løsningernes grafiske brugerflade, selvom meget dog peger i den retning. Når en myndighed ligger vejledning og information ind i brugerfladen, skal myndigheden sikre, at vejledningen er tilgængelig, korrekt og tilstrækkelig detaljeret. I relation til designet af vejledningen i selvbetjeningsløsningernes brugerflade, er det især kravet om tilgængelighed, der tiltrækker sig opmærksomhed. Brugerfladen skal designes, så vejledningen er let at finde og forstå for en gennemsnitsbruger. Det vil det formentlig være mest overskueligt og brugervenligt, hvis vejledningen deles op og knyttes til specifikke punkter i selvbetjeningsløsningen. Da det samtidig må forventes, at selvbetjeningsløsningernes brugerflade guider borgeren gennem et præfabrikeret og på forhånd fastsat henvendelsesforløb, er det formentlig mest hensigtsmæssigt, at gøre det muligt at aktivere vejledningstekster i takt med, at ansøgningen udfyldes. Det skal i hvert fald sikres, at borgeren bliver præsenteret for de retsregler, som har betydning for vedkommende. Digital vejledning skal være korrekt og relevant på baggrund af det lovgrundlag, som er gældende i den konkrete sag. I det omfang der anvendes standardtekster, skal det således være muligt, at differentiere vejledningen til hver enkelt sag. Det er altså et krav, at standardtekster/vejledningstekster skal være variable og differentierbare i forhold til borgerens konkrete sag.

Uanset hvor gennemtænkt og veludviklet en selvbetjeningsløsningens vejledningsdel er konstrueret, så vil den digitale løsning næppe kunne opfylde indholdet af forvaltningslovens § 7 på egen hånd. På denne baggrund bør der i forlængelse af den digitale vejledning, blive oprettet en supplerende infrastruktur for vejledning, så borgere kan blive vejledt uden om den digitale selvbetjeningsløsning, såfremt dette skulle vise sig nødvendigt.

Proaktiv vejledning er formentlig det aspekt af vejledningspligten, som giver de største udfordringer i en digital kontekst, da forvaltningen i sagens natur ikke har samme kontakt med den enkelte borger, som forvaltningen ellers ville have i en manuel forvaltning. Hvis løsningen er fuldautomatisk og selv træffer afgørelse på baggrund af en algoritme, så vil det være nødvendigt, at løsningen selv har mulighed for at bearbejde sagens oplysninger (de indtastede informationer og evt. vedlagte dokumenter), og på denne baggrund vurdere, om der består et

behov for individuel vejledning. Dette stiller i sagens natur store krav til løsningernes bagvedliggende programmering. På nuværende tidspunkt er det formentligt ikke hensigtsmæssigt for den danske forvaltning, at der udvikles computersoftware, der kan foretage en konkret vurdering af, om den enkelte borger har behov for vejledning. Med disse overvejelser i mente, bør der formentlig stadig være en eller anden form for fysisk sagsbehandling, som kan assistere den digitale selvbetjeningsløsning. Hvis den digitale selvbetjeningsløsning ikke er fuldautomatisk, og der altså i et eller andet omfang medvirker fysiske sagsbehandlere i processen, så vil det være nærliggende, at dette personale overvejer, om der skal ydes en proaktiv vejledningsindsats.

7. Perspektivering

Forvaltningsloven er en ældre lov, hvis regler ikke umiddelbart er bestemt til at blive anvendt i digitale it-løsninger. Nærværende kandidatspeciale viser da også, at mange af de almindelige forvaltningsretlige regler har svært ved at få fodfæste i de digital it-løsninger. Med regeringens fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2011-2015, er der et øget fokus på, at digitalisering i højere grad tænkes ind allerede ved udarbejdelse af udkast til lovforslag:

"Lovgivningen skal tilpasses den digitale tidsalder. Derfor er det vigtigt at føre lovgivningen ajour på relevante områder, så myndighederne ikke forhindres i at udnytte it som et helt naturligt arbejdsredskab i hverdagen, og så der ikke er unødige juridiske hindringer for det tværoffentlige samarbejde.⁹⁶"

Fokusområdet har bla. ført til vejledning nr. 9502 af 15. december 2015 om digitaliseringsklar lovgivning - en vejledning om at indtænke digitalisering i lovforslag. Formålet med at indtænke digitalisering allerede i forbindelse med et lovforslags udarbejdelse, er, at det på den måde i højere grad sikres, at sagsgange, processer mv. kan understøttes effektivt i digitale it-løsninger.⁹⁷ Indtænkning af digitalisering skal ske i 3 faser: den indledende vurdering, den nærmere fastlæggelse af indhold og omfang, og til sidst en yderligere vurdering af lovforslaget. I den indledende vurdering skal det undersøges, om lovforslaget indeholder nogen form for digitalisering.⁹⁸ I forbindelse med denne screening af digitaliseringselementer, skal 5 principper holdes for øje. 1) kommunikation bør være digital 2) data bør så vidt muligt blive genbrugt, så genindsamling undgås, 3) eksisterende infrastruktur bør anvendes og eksisterende standarder bør overholdes, 4) snyd og fejl skal forhindres, og 5) automatiseret sagsbehandling skal ske, hvor det er muligt.⁹⁹ I forbindelse med fase 2 om den nærmere fastlæggelse af indhold og omfang, er tanken, at det skal konkretiseres, hvem der påvirkes af lovforslaget.¹⁰⁰ Den yderligere vurdering (fase 3) drejer sig bla. om økonomiske perspektiver, viden fra eksterne parter, dialog med relevante myndigheder om allerede eksisterende it-løsninger, eventuelt

⁹⁶ Den digitale vej til fremtidens velfærd, Den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2011-2015, s. 40

⁹⁷ Vejledning nr. 9502 af 15. december 2015 om digitaliseringsklar lovgivning, s. 4

⁹⁸ Vejledning nr. 9502 af 15. december 2015 om digitaliseringsklar lovgivning, s. 4-5

⁹⁹ Vejledning nr. 9502 af 15. december 2015 om digitaliseringsklar lovgivning, s. 5-6

¹⁰⁰ Vejledning nr. 9502 af 15. december 2015 om digitaliseringsklar lovgivning, s. 6-7

udbud, forhold og/eller afhængighed af allerede eksisterende it-løsninger samt konsekvensvurderinger mv.¹⁰¹

Såfremt digitalisering allerede tænkes ind i forbindelse med udarbejdelse af lovforslag, er der en forhåbning for, at nogle af de udfordringer, som er behandlet i dette kandidatspeciale, fremadrettet kan elimineres. Lovgivningen skal helst ikke stå i vejen for den teknologiske udvikling. I stedet for ofte at være en hindring, bør lovgivningen i vidt omfang fremme de digitale muligheder. De digitale muligheder og den teknologiske udvikling kommer formentlig kun til at spille en endnu større rolle hos landets forvaltningsmyndigheder fremadrettet. Forhåbentlig kommer det ikke til at gå ud over partsrettighederne, partsbeføjelserne og den enkelte borgers retssikkerhed.

¹⁰¹ Vejledning nr. 9502 af 15. december 2015 om digitaliseringsklar lovgivning, s. 7-8

8. Kildedefortegnelse

Love og lovbekendtgørelser

- Lov nr. 571 af 19. december 1985 (forvaltningsloven, historisk)
- Lov nr. 215 af 22. april 2002 (lov om ændring af forvaltningsloven, digital kommunikation, historisk)
- Lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014 (forvaltningsloven)
- Lovbekendtgørelse nr. 1096 af 13. september 2017 (Den sociale retssikkerhedslov)
- Lovbekendtgørelse nr. 905 af 10. november 1992 (retsplejeloven, historisk)
- Lov nr. 429 af 31. maj 2000 om behandling af personoplysninger (persondataloven)
- Lov nr. 558 af 18. juni 2012 om ændring af lov om Det Centrale Personregister, lov om dag-, fritids- og klubtilbud m.v. til børn og unge, lov om folkeskolen og sundhedsloven.
(Overgang til obligatorisk digital selvbetjening for borgere, for så vidt angår anmeldelse af flytning, ansøgning om plads i dagtilbud, indskrivning i folkeskole og skolefritidsordning samt ansøgning om sundhedskort og EU-sygesikringskort)
- Lov nr. 622 af 12. juni 2013 om ændring af forskellige lovbestemmelser om ansøgninger, anmeldelser, anmodninger, meddelelser og erklæringer til offentlige myndigheder (Overgang til obligatorisk digital selvbetjening for borgere, for så vidt angår ansøgning om økonomisk fripladstilskud, meddelelse om valg af læge, ansøgning om navngivning og navneændring, indgivelse af erklæring om faderskab, anmeldelse af cykeltyveri m.v.)
- Lov nr. 552 af 2. juni 2014 om ændring af forskellige lovbestemmelser om ansøgninger, anmeldelser, meddelelser, anmodninger og erklæringer til offentlige myndigheder (Overgang til obligatorisk digital selvbetjening, for så vidt angår ansøgning om byggetilladelse, ansøgning om forældremyndighed, barnets bopæl, samvær m.v., anmodning om separation og skilsmisse, ansøgning om børne- og ægtefællebidrag, ansøgning om lån til beboerindskud, ansøgning om parkeringslicens og anmodning om attestationer efter lov om Det Centrale Personregister m.v.)
- Lov nr. 742 af 1. juni 2015 om ændring af forskellige lovbestemmelser om ansøgninger, anmodninger, meddelelser og klager til offentlige myndigheder (Overgang til obligatorisk digital selvbetjening, for så vidt angår anmodning om sygedagpenge, afgivelse af samtykke til udstedelse af børneattest og straffeattest til offentlig brug, ansøgning og meddelelser m.v. om personligt tillæg og helbrestillæg, indgivelse af klager til Patientombuddet, Sundheds-
væsenets Disciplinærnævn og Ankenævnet for Patienterstatningen, ansøgning om udstedelse

af personcertifikater på luftfartsområdet, anmodning om behandling af klager fra flypassagerer, ansøgning om chaufføruddannelsesbeviser m.v.)

Bekendtgørelser

- Bekendtgørelse nr. 1239 af 4. november 2010 om elektronisk kommunikation for universiteterne.

Forarbejder

- Lovforslag nr. L4 til forvaltningslov af 2. oktober 1985, 1985-86, 1. samling
- Lovforslag nr. L 72 af 30. januar 2002, Forslag til lov om ændring af forvaltningsloven (Digital kommunikation)
- Folketingstidende A, Lovforslag nr. L 159 af 13. april 2012, Forslag til lov om ændring af lov om Det Centrale Personregister, lov om dag-, fritids- og klubtilbud mv. til børn og unge, lov om folkeskolen og sundhedsloven (første samlelov om obligatorisk digital selvbetjening)
- Folketingstidende A, Lovforslag nr. L 198 af 20. marts 2013, Forslag til lov om ændring af forskellige lovbestemmelser om ansøgninger, anmeldelser, anmodninger, meddelelser og erklæringer til offentlige myndigheder (anden samlelov om obligatorisk digital selvbetjening)
- Folketingstidende A, Lovforslag nr. L 158 af 18. marts 2014, Forslag til lov om ændring af forskellige lovbestemmelser om ansøgninger, anmeldelser, anmodninger, meddelelser og erklæringer til offentlige myndigheder (tredje samlelov om obligatorisk digital selvbetjening)
- Folketingstidende A, Lovforslag nr. L 140 af 19. februar 2015, Forslag til lov om ændring af forskellige lovbestemmelser om ansøgninger, anmeldelser, anmodninger, meddelelser og erklæringer til offentlige myndigheder (fjerde samlelov om obligatorisk digital selvbetjening)

Ombudsmandspraksis

- FOB 2014-24 (Overholdelse af forvaltningsretlige krav i forbindelse med udviklingen af SKATs IT-system, EFI)
- FOB 1999.80 (Afgørelse om sletning af a-kasse-medlemskab)
- FOB 2009 12-1 (Patientklagenævnets pligt til at vejlede om konsekvenserne af en afgørelse truffet af nævnet)
- FOB 2006.297 (Ordblind forbudt at rette telefonisk henvendelse til Familiestyrelsen)
- FOB 1990.240 (Forvaltningsmyndigheders vejledningspligt/pligt til at oversætte skrivelser til udlændinge)

- FOB 1989.168 (Manglende rådgivning vedrørende ret til børnetilskud)
- FOB 1992.130 (Vejledning af domfældte om reglen i retsplejelovens § 962, stk. 4)
- FOB 1991.143 (Kommunens sagsbehandling i skatteinddrivelsessag)
- FOB 2006.381 (Inddragelse af økonomisk sikkerhed stillet i forbindelse med visumophold)
- FOB 2010 20-5 (Ingen dokumentation for opkrævning eller vejledning i tilbagebetalingssag)
- FOB 1999.553 (Partshøring i byggesag - Partsstatus)
- FOB 2000.285 (Fejlagtig registrering hos Told og Skat)
- FOB 2002.238 (Etablering af national prøvestation for store vindmøller)
- FOB 2008.92 (Behandling af sager om for sen tilmelding til forældreorlov. Reaktion på vejledningsfejl. Offentliggørelse af administrativ praksis)
- FOB 2001.457 (Tilbagebetaling og tildeling af boligstøtte. Vejledning. Partshøring)
- FOB 1997.256 (Mangelfuldt oplysningsgrundlag i sag om tilbagebetaling af økonomisk hjælp efter bistandslovens § 26)
- FOB 2000.368 (Afslag på betaling af udgifter til fysioterapi. Vejledning. Berettiget forventning)
- FOB 1989.370
- FOB 2005.591 (Kommunes svar på spørgsmål fra borger)
- FOB 1995.258 (Kommunes afvisning af at give forhåndstilsagn om helbredsbetingsførtidspension)
- FOB 1996.75 (Patentdirektoratets opkrævning af særligt gebyr for hastebehandling. Patentdirektoratets Erhvervsservice)
- FOB 1990.270 (Kontanthjælp med tilbagevirkende kraft ved vejledningsfejl)
- FOB 1997.198 (Efterregulering af fejlagtigt beregnet folkepension. Sagsoplysning. Passivitet. Bevaring af dokumenter)
- FOB 2011 12-1 (Elektronisk kommunikation med universiteterne. Partsrepræsentation)
- FOB 2012-5 (Partsrepræsentation ved de elektroniske selvbetjeningssystemer minSU og mitUddannelseskort)
- FOB 2014-34 (Overholdelse af forvaltningsretlige krav ved indførelse af nye offentlige IT-systemer)
- Ombudsmandens brev til Videnskabsministeriet af 9. august 2010 om ansøgninger om studiepladser via optagelse.dk (J.nr.: 2010-3100-7120)
- Nyhed af 10. august 2010: Ombudsmanden rejser sag om afviste ansøgere til studiepladser
- Nyhed af 6. juli 2011: Ministerium forbedrer vejledning for elektronisk studieansøgning
- FOB 2009 4-7 (Afgørelse meddelt i en vedhæftet Word-fil)

- J.nr. 2011-1776-8100 (Krav om elektroniske ansøgninger)
- FOB 2002.268 (Obligatorisk elektronisk eksamenstilmelding)
- FOB 2009 20-2 (Vejledning om svarfrist og sms-service ved ansøgning om dagtilbud)
- FOB 2008.238 (Udlændingemyndighedernes vejledning om familiesammenføring efter EU-retten mv.)
- FOB 2013-7 (Vejledning om mulighederne for genoptagelse efter såvel lovbestemte som ulovbestemte regler)

Vejledninger

- Vejledning nr. 153 af 22. september 1987 om udarbejdelse af administrative forskrifter, justitsministeriet 1987
- Vejledning nr. 11740 af 4. december 1986 om forvaltningsloven, Justitsministeriet 1986
- Vejledning nr. 9502 af 15. december 2015 om digitaliseringsklar lovgivning - En vejledning om at indtænke digitalisering i lovforslag, Digitaliseringsstyrelsen 2015, under finansministeriet
- Vejledning til den fællesstatslige programmodel, Digitaliseringsstyrelsen 2016, under finansministeriet
- Vejledning til den fællesstatslige it-projektmodel, Digitaliseringsstyrelsen 2015, under finansministeriet
- Udviklingsvejledningen for god selvbetjening (Udviklingsvejledningen 2.0), Styregruppen for den Fællesoffentlige Digitaliseringsstrategi, Onlineversion tilgængelig på:
<http://arkitekturguiden.digitaliser.dk/godselvbetjening> (sidst tilgået maj 2018)

Notater

- Notat af 18. november 2015 om forvaltningsretlige krav til det offentlige it-løsninger, justitsministeriet 2015, bilag 2 til vejledning nr. 9502 af 15. december 2015 om digitaliseringsklar lovgivning - En vejledning om at indtænke digitalisering i lovforslag
- Notat af 8. februar 2018 om forvaltningsretlige krav til det offentlige IT-løsninger, Folketingets Ombudsmand, tilgængeligt via ombudsmandens hjemmeside: www.ombudsmanden.dk (sidst tilgået maj 2018)

Litteratur

- Evald, Jens: Retskilderne og den juridiske metode, 2. udgave, Jurist- og Økonomiforbundets Forlag 2000
- Revsbech, Karsten; Nørgaard, Carl Aage og Garde, Jens: Forvaltningsret - sagsbehandling, 7. udgave, Jurist- og Økonomiforbundets Forlag 2014
- Bülow, Jens-Chr.; Møller, Jens; Olsen, Jens; Rønsholdt: Forvaltningsloven 25 år, 1. udgave, Jurist- og Økonomiforbundets Forlag 2012
- Baumbach, Trine; Blume, Peter; Götze, Michael: Ret på flere felter - forvaltning, governance, retssikkerhed - festskrift til Carsten Henrichsen, Jurist- og Økonomiforbundets Forlag 2016
- Veit, Daniel; Huntgeburth, Jan: Foundations of Digital Government: Leading and Managing in the Digital Era, Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2014

Artikler

- Hanne Marie Motzfeldt, Den danske ombudsmands krav om værdibaseret design af den digitale forvaltning, Nordisk Administrativt Tidsskrift, nr. 3/2015, 92. årgang
- M. I. Jordan, T. M. Mitchell, Machine Learning: Trends, Perspectives, and prospects, American Association for the Advancement of Science, 2015, vol. 349 no. 6245 255-260

Publikationer

- Den digitale vej til fremtidens velfærd, Den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2011-2015, Regeringen, KL, Danske Regioner, august 2011, kan downloades via Digitaliseringsstyrelsens hjemmeside: www.digst.dk/media/12704/digitale_vej_til_fremtidens_velfaerd.pdf (sidst tilgået maj 2018)

Hjemmesider

- Om løsningen Digital Fuldmagt: <https://digst.dk/it-loesninger/digital-fuldmagt/om-loesningen> (sidst tilgået maj 2018)