

KANDIDATSPECIALE

VEJLEDNINGSPLIGTEN OG PARTSREPRÆSENTATION VED OBLIGATORISK DIGITAL SELVBETJENING

Elena Tanase

Studienr. 20164387

Gavina Kandasamy

Studienr. 20165606

Titelblad

Dansk titel:

Vejledningspligten og partsrepræsentation ved obligatorisk digital selvbetjening.

Engelsk titel:

The Duty to Advise and the Right to Representation When Using Mandatory Digital Self-Service.

Uddannelse:

Jura

Retsområde:

Forvaltningsret

Universitet:

Aalborg Universitet

Afhandling:

Kandidatspeciale

Vejleder:

Line Bune Juhl

Afleveringsdato:

19. maj 2021

Abstract

During the period of 2011-2015, the *Joint Government eGovernment Strategy* has resulted in the passage of four acts regarding mandatory digital self-service and one act regarding Digital Post from public authorities. There has been a noticeable change in communication between the citizens and public authorities since the strategy includes a gradual transition to mandatory digital self-service and communication.

This master thesis seeks to examine and analyse the present legal position with regards to which requirements can be demanded by the Danish principle *Administrative Law by Design* in order to fulfil the basic requirements that follow by the Duty to Advise and the Right to Representation when using mandatory digital self-services.

According to the Public Administration Act 7 (1), an administrative authority shall, to the extent necessary, guide and assist individuals submitting inquiries falling within the scope of activities of the authority. According to the Public Administration Act 8 (1), any party to a case may, at any time during case proceedings, ask to be represented by or request the assistance of others. The Public Administration Act is technology neutral. Hence the basic principles of administrative law are still applicable regardless of whether the public administration procedures occur manually or digitally. In addition, it can be concluded that the Duty to Advise and the Right to Representation are still applicable even when using mandatory digital self-services.

The Danish Parliamentary Ombudsman is the national governing body which acts as a watchdog over public authorities. This master thesis provides an extensive analysis of The Danish Parliamentary Ombudsman's case law regarding the demands which the public authorities must uphold when using mandatory digital self-services. The Danish principle of *Administrative Law by Design* implies that public authorities are obligated to ensure that the IT solutions are designed in such a way that the systems enable and contribute to compliance with the administrative law and principles. In essence, this means that the public authorities must integrate and design administrative law into processing activities during the development of self-service systems and thereby ideally contributing to compliance with the Duty to Advise and the Right to Representation when using mandatory digital self-services.

Case analysis concludes that guidance, assistance and information provided by the public authorities should be designed in such a way that integrates directly into the user interface when the citizens have to use digital self-services.

Furthermore, the master thesis concludes that the guidance and assistance should be given as early in the process as possible even when using digital self-services. The guidance and information that should be integrated and designed in the user interface depend on actual circumstances as well as citizen's specific needs for information. In principle there are no general requirements regarding the form of guidance and assistance. It can nevertheless be concluded that general requirements for the content, scope and form of guidance and assistance have been developed through *Administrative Law by Design* and therefore are to be met by the public authorities when using mandatory digital self-services. Finally, the master thesis concludes that the duty to advise and provide guidance is increased when digital self-service systems do not provide the possibility for the party to be represented in a way that ensures that the Right to Representation is upheld.

According to practice by The Danish Parliamentary Ombudsman, public authorities can choose one of two options for complying with the Right to Representation when using mandatory digital self-services. One option is to technically develop and design the self-service system in such a way that the IT solution makes it possible to comply with the Right to Representation. If public authorities choose this option, five additional considerations have to be taken into account.

Indholdsfortegnelse

1. Kapitel – Indledende kapitel.....	6
1.1. Indledning	6
1.2. Problemformulering og afgrænsning.....	8
1.3. Metode herunder retskildemæssige overvejelser	9
1.4. Kandidatspecialets opbygning	11
2. Kapitel - Digital kommunikation.....	12
2.1. Den offentlige forvaltning.....	12
2.2. Kommunikationen mellem den offentlige forvaltning og borgeren	13
2.3. Indførelsen af forvaltningslovens § 32 a.....	16
2.4. Lov om Digital Post fra offentlige afsendere	18
2.5. De fire samlelove om obligatorisk anvendelse af digitale selvbetjeningsløsninger	19
2.5.1. Særlige hensyn	21
2.6. Delkonklusion.....	21
3. Kapitel - Forvaltningsret by design	23
3.1. Den digitale udvikling	23
3.2. Udviklingen af princippet om forvaltningsret by design.....	24
3.2.1. Udviklingen af SKAT's IT-system, EFI	26
3.2.2. Politiets sagsbehandling af bødesager	28
3.2.3. Utilstrækkelige søgemuligheder i journalsystem	31
3.3. Princippet om forvaltningsret by design	32
3.4. Legalitetsprincippet i et digitalt perspektiv	33
3.5. Delkonklusion.....	34
4. Kapitel - Vejledningspligten.....	36
4.1. Forvaltningslovens § 7.....	36
4.2. Proaktiv vejledning	37
4.3. Vejledningens indhold og omfang	40
4.4. Vejledningens form	42

4.5.	Særlige hensyn	44
4.6.	Delkonklusion.....	45
5.	Kapitel - Vejledningspligten og forvaltningsret by design	46
5.1.	Vejledningspligten ved obligatorisk digital selvbetjening.....	46
5.2.	Design af relevant vejledning i IT-løsningens brugerflade.....	47
5.2.1.	Udlændingemyndighedernes digitale vejledning	48
5.2.2.	Vejledning ved ansøgning om dagtilbud.....	50
5.2.3.	Ansøgning om studiepladser via optagelse.dk.....	51
5.3.	Krav om korrekt, retvisende og relevant vejledning.....	52
5.4.	Skærpet vejledningspligt ved ikke-digital partsrepræsentation	54
5.5.	Delkonklusion.....	56
6.	Kapitel - Partsrepræsentation	57
6.1.	Forvaltningslovens § 8.....	57
6.2.	Repræsentationens omfang.....	60
6.3.	Dokumentation for repræsentationsforholdet.....	62
6.4.	Delkonklusion.....	65
7.	Kapitel - Partsrepræsentation og forvaltningsret by design	66
7.1.	Partsrepræsentation ved obligatorisk digital selvbetjening.....	66
7.2.	Digital fuldmagt	67
7.3.	Mangel på partsrepræsentation i designet.....	68
7.3.1.	Elektronisk kommunikation med universiteterne	68
7.3.2.	SU-sagerne	69
7.3.3.	Haderslev Kommune-sagen.....	71
7.3.4.	Familieretshusets screeningsløsning.....	73
7.4.	Særlige hensyn i udviklingsfasen.....	74
7.5.	Delkonklusion.....	76
8.	Kapitel - Konklusion	77
9.	Kapitel - Litteraturliste.....	81
10.	Kapitel - Vedlagte bilag	86

1. Kapitel – Indledende kapitel

1.1. Indledning

Den stigende digitalisering af samfundet har stor indflydelse på flere aspekter af borgerens hverdag herunder særligt kommunikationen, som i højere grad foregår digitalt. I takt med den hastige teknologiske udvikling er det blevet mere tilgængeligt for borgerne at anvende digitale selvbetjeningsløsninger, når de kommunikerer med forvaltningsmyndigheder. Det fremgår af Statistik om Digital Post, at 4.521.232 borgere var tilmeldt e-Boks pr. 4. kvartal i 2020, mens kun 357.607 borgere var fritaget.¹ Kommunikationen mellem borgere og den offentlige forvaltning foregår digitalt for en betydelig procentdel af den danske befolkning.

Forvaltningsmyndigheders sagsbehandling er under udvikling og har været præget af væsentlige forandringer i forbindelse med den øgede digitalisering. Kommunikationen mellem borgere og offentlige myndigheder samt forvaltningsmyndigheders arbejdsprocesser nytænkes og påvirkes mere og mere af forskellige IT-løsninger og selvbetjeningsystemer herunder automatiserede afgørelsessystemer.²

Som følge af den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi, der blev gennemført i perioden 2011 til 2015, vedtog Folketinget de fire samlelove og Lov om Digital Post fra offentlige afsendere. Med vedtagelsen af lovene, skete der mærkbare ændringer i borgernes kommunikation med den offentlige forvaltning, hvorefter digital selvbetjening blev den primære kommunikationskanal.³

Det ambitiøse mål med den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi var, at forvaltningsmyndigheder modtog mindst 80 pct. af alle ansøgninger, anmeldelser og meddelelser mv. fra borgerne digitalt ved udgangen af 2015 samt, at mindst 80 pct. af alle

¹ <https://digst.dk/it-loesninger/digital-post/om-loesningen/tal-og-statistik-om-digital-post/>

² Folketingets Ombudsmands beretning for året 2019, s. 17

³ <https://digst.dk/it-loesninger/digital-post/lovgivning/>

breve fra det offentlige sendes digitalt fra udgangen af 2014, hvor alle borgere ifølge forudsætningerne i digitaliseringsstrategien skulle have en digital postkasse.⁴

Da Danmark den 11. marts 2020 lukkede ned grundet COVID-19, betød dette, at borgerne fra den ene dag til den anden blev afskåret fra fysisk kontakt med samfundet herunder også kontakten til forvaltningsmyndighederne. Dette betød således, at forvaltningsmyndighederne rykkede hjem, og at danske borgere i højere grad skulle betjene sig selv digitalt. Under COVID-19 har digitaliseringen af kommunikationen mellem borgerne og forvaltningsmyndighederne samt den digitale sagsbehandling været særlig relevant og fordelagtig.

Der er ydermere mange samfundsmæssige fordele ved digitaliseringen af den offentlige kommunikation, da denne bidrager til effektiviseringer i form af hurtigere sagsbehandling samt mulige økonomiske besparelser, da den medfører mindre personaleforbrug. Samtidig medvirker digitaliseringen også til en øget ligebehandling, da de enkelte myndigheder ubesværet kan få et samlet overblik over samtlige sager ved anvendelsen af nye teknologier. Digitaliseringen skaber ydermere en øget tilgængelighed, en øget gennemsigtighed som styrker inddragelsen af borgeren samt udvidede ”åbningstider”, da borgeren kan henvende sig digitalt døgnet rundt.

Trods de mange fordele ved digitaliseringen af den offentlige forvaltning kan der sættes spørgsmålstegn ved borgerens retssikkerhed. En del af udfordringerne, forbundet med den digitale udvikling, er tilliden og retssikkerheden, hvilket belyses af Folketingets Ombudsmand (herefter ombudsmanden), som opprioriterer sin indsats på det højaktuelle område. Af ombudsmandens beretning for året 2019 fremgår det, at ombudsmandsinstitutionen i år 2019 var i færd med at overveje, hvordan ombudsmanden bedst muligt kunne medvirke til at sikre inddragelse af forvaltningsretten og borgernes retssikkerhed i takt med udviklingen af digitale løsninger.⁵ Baggrunden for dette var navnlig, at ombudsmanden i flere sager kunne konstatere, at der havde været forskellige udfordringer i forbindelse med den digitale sagsbehandling. Dette skyldtes, at den mangelfulde

⁴ <https://digst.dk/nyheder/nyhedsarkiv/2016/maj/offentlige-myndigheder-passerer-en-afgoerende-digital-milepael/>

⁵ Folketingets Ombudsmands beretning for året 2019, s. 19

sagsbehandling ikke havde levet op til de forvaltningsretlige krav og borgerens retssikkerhed.⁶

Den offentlige forvaltning skal iagttage forvaltningsretlige regler og principper, uanset om sagsbehandlingen foregår manuelt eller digitalt, da dette er helt centralt for bevarelsen af borgernes rettigheder. Det er særligt vejledningspligten og retten til repræsentation, som er gjort til genstand for gentagen kritik i flere ombudsmandsudtalelser.

Derfor kan der således sættes spørgsmålstegn ved, hvordan vejledningspligten og retten til repræsentation skal anvendes i en digital forvaltningsvirksomhed, og hvilke krav der i denne forbindelse stilles, når forvaltningsmyndigheder anvender obligatoriske digitale selvbetjeningsløsninger.

1.2. Problemformulering og afgrænsning

Formålet med kandidatspecialet er at undersøge og analysere, hvilke krav forvaltningsret by design stiller til forvaltningsmyndigheders overholdelse af vejledningspligten og retten til partsrepræsentation, når forvaltningsmyndigheder anvender obligatoriske digitale selvbetjeningsløsninger.

Kandidatspecialet afgrænses således til at beskæftige sig med indholdet af vejledningspligten og retten til repræsentation i henhold til forvaltningslovens § 7, stk. 1 og § 8, stk. 1 samt supplerende uskrevne grundsætninger og principper om god forvaltningsskik, da dette i høj grad har vakt ombudsmandens interesse.

Fælles for de udvalgte ombudsmandsudtalelser er, at de belyser udfordringerne ved udviklingen af og anvendelsen af digitale selvbetjeningsløsninger. Udtalelserne inddrages med henblik på at undersøge, hvilke forvaltningsretlige krav der stilles til digitale selvbetjeningsløsninger i henhold til forvaltningsret by design. Der er fokus på kravene i forbindelse med vejledningspligten og retten til repræsentation, dog er der anvendt

⁶ Fenger Niels, Folketingets Ombudsmand, FOB 2019: Hvordan digitaliserer vi uden at skade vores retssikkerhed?

supplerende udtalelser, som belyser de overordnede krav til udviklingsprocesserne samt til den digitale sagsbehandling.

Forvaltningsrettens anvendelse af teknologiske redskaber og elektroniske løsninger kan i dag inddeles i tre generationer. Dette kandidatspeciale vil primært beskæftige sig med de forvaltningsretlige krav, der stilles til den anden generation, da denne afgrænsning muliggør en mere dybdegående analyse af de forvaltningsretlige krav, som stilles gennem princippet forvaltningsret by design.

Selvom det er essentielt for den offentlige forvaltning at overveje de retlige forpligtelser under udviklingen af IT-løsningerne, ses der bort fra den tekniske og programmeringsmæssige del, da kandidatspecialet alene tager afsæt i gældende ret.

1.3. Metode herunder retskildemæssige overvejelser

I dette kandidatspeciale anvendes den retsdogmatiske metode. Formålet med denne retsdogmatiske tilgang er at beskrive, analysere og systematisere gældende ret, de lege lata, på det givne område ved anvendelse af relevante retskilder.⁷

En retskilde er kilde til et bindende retligt materiale, der fastlægger, hvad der er ret og pligt. I nordisk tradition har der været enighed om at systematisere retskilderne i fire hovedgrupper: Loven, retspraksis, sædvanen og forholdets natur.⁸ I dansk ret kan der opstilles en hierarkisk struktur over retskilderne. Denne kan kategoriseres således: Grundlov, lov, bekendtgørelse, retspraksis, administrativ praksis, sædvanen og forholdets natur.⁹

Der er uenighed om, hvorvidt lovforarbejder udgør en retskilde.¹⁰ I kandidatspecialet anvendes lovforarbejder, da disse er vejledende retligt materiale¹¹, som udgør et væsentligt

⁷ Munk-Hansen, Carsten: Retsvidenskabsteori, 2018, s. 64

⁸ Evald, Jens: At tænke juridisk, 2019, s. 18

⁹ Munk-Hansen, Carsten, Den juridiske løsning, 2017, s.17

¹⁰ Munk-Hansen, Carsten: Retsvidenskabsteori, 2018, s. 300

¹¹ Evald, Jens, At tænke juridisk, 2019, s. 18.

fortolkningsbidrag til at forstå motiverne bag gældende ret.

I kandidatspecialet anvendes den relevante lovgivning, hvor de anvendte retskilder i det følgende vil blive beskrevet. Der tages udgangspunkt i national lovgivning med tilhørende forarbejder samt relevant ombudsmandspraksis. De fremtrædende love er forvaltningsloven, samlelovene og lov om Digital Post fra offentlige afsendere.

Ombudsmanden har en central betydning for retssikkerheden, hvorfor ombudsmandsudtalelser anvendes til at belyse kravene til forvaltningsret by design. Det er nærliggende at inddrage og behandle disse udtalelser, da kritikpunkterne i denne forbindelse respekteres af forvaltningsmyndigheder, som tilstræber at efterleve kritikken. Selvom der er stor respekt for ombudsmandens udtalelser, udgør hans udtalelser ikke en bindende retskilde, hvorfor de ikke kan tillægges retskildemæssig værdi. I retssager kan ombudsmandens udtalelser anvendes under behandlingen af sagerne, men ombudsmandens udtalelser binder ikke domstolene.¹²

I kandidatspecialet anvendes også Justitsministeriets vejledning nr. 11740 af 4. december 1986 om forvaltningsloven. Vejledninger er ikke bindende retsregler, hvorfor de ikke antages at forpligte forvaltningen. På trods af dette har vejledninger alligevel en væsentlig betydning i forhold til myndighedsudøvelse, da de tjener det formål at sikre en vis ensartethed i forvaltningen.¹³

Ydermere anvendes der relevant retslitteratur med henblik på at fortolke og forstå den eksisterende retstilstand. Retslitteratur udgør ikke en retskilde, idet forfatteren ikke er legitimeret til at fastlægge ret.¹⁴ Trods retslitteratur ikke har retskildeværdi, er litteraturen alligevel medvirkende til fortolkning og forståelse af den eksisterende retstilstand.

¹² Munk-Hansen, Carsten: Retsvidenskabsteori, 2018, s. 333-334

¹³ Munk-Hansen, Carsten: Retsvidenskabsteori, 2018, s. 341

¹⁴ Munk-Hansen, Carsten: Retsvidenskabsteori, 2018, s. 372-373

1.4. Kandidatspecialets opbygning

Kandidatspecialet er opbygget således, at kapitel 2 omfatter en beskrivelse af gældende ret på området for digital forvaltning samt digital kommunikation mellem forvaltningsmyndigheder og borgere herunder også rammerne for anvendelse af obligatoriske digitale selvbetjeningsløsninger.

Kapitel 3 behandler den digitale udvikling og sagsbehandling herunder udviklingen af princippet om forvaltningsret by design, når forvaltningsmyndigheder anvender obligatoriske selvbetjeningsløsninger. Hertil inddrages udtalelser fra ombudsmanden for at illustrere kompleksiteten bag udviklingen af nye IT-løsninger, så de forvaltningsretlige krav og principper overholdes.

Dernæst beskæftiger kandidatspecialets kapitel 4 sig med vejledningspligtens indhold, omfang og form efter forvaltningslovens § 7. Dette er efterfulgt af kapitel 5, hvori det undersøges, hvilke krav der stilles i medfør af princippet om forvaltningsret by design ved anvendelsen af obligatoriske selvbetjeningsløsninger. Ombudsmandsudtalelserne i kapitel 5 er inddelt i tre temaer, som har til formål at systematisere og undersøge kravene i henhold til vejledningspligten ved obligatorisk digital selvbetjening.

I kandidatspecialets kapitel 6 undersøges retten til at lade sig repræsentere af andre efter forvaltningslovens § 8 herunder omfanget og dokumentation for partsrepræsentationsforholdet. Dette er efterfulgt af kapitel 7, hvori det undersøges hvilke krav, der stilles i medfør af princippet om forvaltningsret by design ved anvendelsen af partsrepræsentation ved obligatorisk digital selvbetjening. Ombudsmandsudtalelserne i kapitel 7 hører under et enkelt tema og har til formål at systematisere og undersøge, hvordan forvaltningsmyndighederne kan overholde kravet til partsrepræsentation ved obligatorisk digital selvbetjening, samt hvad forvaltningsmyndigheder bør tage særligt hensyn til i forbindelse med udviklingsfasen af en IT-løsning.

Afslutningsvis vil kandidatspecialets kapitel 8 konkludere på kandidatspecialet med henblik på at besvare problemformuleringen.

2. Kapitel - Digital kommunikation

2.1. Den offentlige forvaltning

Den 1. januar 1987 trådte den første forvaltningslov i kraft, hvormed forskellige sagsbehandlingskrav blev nedskrevet¹⁵. Da forvaltningsloven trådte i kraft, foregik sagsbehandlingen manuelt og dokumenterne var udarbejdet i fysisk form. I dag, over 30 år senere, er disse krav fortsat relevante, selvom sagsbehandlingsprocessen i høj grad er blevet digitaliseret. På trods af den store teknologiske udvikling, fremstår forvaltningsloven næsten uændret.

Det fremgår af lovforarbejderne til forvaltningsloven, at det ved gennemførelsen af forvaltningsloven har været Justitsministeriets hensigt, at der udarbejdes en generel vejledning, der foruden en uddybning af reglerne i forvaltningsloven også skal angive de almindelige regler og principper, som den offentlige forvaltning bør anvende i forbindelse med administrativ sagsbehandling.¹⁶ Denne vejledning blev udarbejdet i 1986 i forbindelse med gennemførelsen af forvaltningsloven og betegnes som Justitsministeriets vejledning nr. 11740 om forvaltningsloven.¹⁷ På trods af at vejledningen er fra 1986, er den stadig relevant i dag, da den anvendes til forståelse og fortolkning af nugældende bestemmelser i forvaltningsloven.

Det fremgår af forvaltningslovens § 1, stk. 1, at forvaltningsloven gælder for alle dele af den offentlige forvaltning. Forvaltningsloven omfatter således alle forvaltningsmyndigheder, både forvaltningsmyndigheder der tilhører den statslige og den kommunale forvaltning.¹⁸

Overordnet kan de primære forvaltningsopgaver inddeles i to hovedfunktioner: myndighedsudøvelse og faktisk forvaltningsvirksomhed.¹⁹ Forvaltningslovens § 2, stk. 1

¹⁵ Lov nr. 571 af 19. december 1985, § 33

¹⁶ Lovforslag nr. L 4 af 2. oktober 1985, almindelige bemærkninger, pkt. 6

¹⁷ VEJL nr. 11740 af 4. december 1986 om forvaltningsloven

¹⁸ VEJL nr. 11740 af 4. december 1986 om forvaltningsloven, pkt. 5

¹⁹ Bønsing, Sten: Almindelig forvaltningsret, 2018, s. 84

tager stilling til spørgsmålet om, hvorvidt lovens regler bør finde anvendelse på alle typer sager, der behandles af alle forvaltningsmyndigheder, og som omfattes af forvaltningslovens § 1. I henhold til forvaltningslovens § 2, stk. 1 gælder forvaltningsloven alene for behandlingen af sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed.²⁰ Myndighedsudøvelsen består primært i udøvelsen af afgørelsesvirksomhed, da forvaltningsmyndigheder kan træffe mange typer af afgørelser, både konkrete enkeltafgørelser og generelle afgørelser. Fælles for disse afgørelser er, at afgørelserne tilsigter ensidigt at fastlægge, hvad der er eller skal være ret.²¹

Det fremgår af lovforarbejderne til forvaltningslovens § 2, at det centrale anvendelsesområde for forvaltningsloven er den administrative sagsbehandling i forbindelse med udfærdigelsen af konkrete forvaltningsakter.²²

Med betegnelsen ”truffet afgørelse” sigtes således til udfærdigelse af forvaltningsakter, dvs. udtalelser, hvis formål er at fastsætte, hvad der er eller skal være ret i et foreliggende tilfælde.²³ Faktisk forvaltningsvirksomhed er derimod den administrative sagsbehandling, der ikke skaber rettigheder eller forpligtelser for borgere, hvorfor denne type af forvaltningsopgave falder uden for forvaltningslovens anvendelsesområde.²⁴

2.2. Kommunikationen mellem den offentlige forvaltning og borgeren

Der eksisterer ikke nogen generel lov, som regulerer formen for borgerens henvendelse til den offentlige forvaltning. Det gælder derfor efter forvaltningsrettens uskrevne principper, at borgere kan rette henvendelse til den offentlige forvaltning i den form, som de selv ønsker, forudsat at forvaltningen teknisk er i stand til at modtage henvendelser i denne form. Dette betyder således, at de enkelte forvaltningsmyndigheder ikke kan kræve, at borgere skal henvende sig i en bestemt form, hvorfor det som altovervejende udgangspunkt heller ikke kan

²⁰ Lovforslag nr. L 4 af 2. oktober 1985, bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser, til § 2

²¹ Bønsing, Sten: Almindelig forvaltningsret, 2018, s. 85

²² Lovforslag nr. L 4 af 2. oktober 1985, bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser, til § 2

²³ VEJL nr. 11740 af 4. december 1986 om forvaltningsloven, pkt. 10

²⁴ VEJL nr. 11740 af 4. december 1986 om forvaltningsloven, pkt. 10

forventes, at borgere skal anvende bestemte digitale løsninger.²⁵ Der kan dog alligevel være tilfælde, hvor den offentlige forvaltning er berettiget til at kræve en særlig sikkerhed for, at afsenderen af en henvendelse er den person, som vedkommende udgiver sig for at være, da forvaltningsmyndigheden må sikre sig afsenderens rette identitet. Dette gælder navnlig i tilfælde, hvor en henvendelse er knyttet til særlige retsvirkninger til den pågældende forvaltningsmyndighed.²⁶

Ombudsmanden har i flere sager taget stilling til spørgsmålet om, hvorvidt den offentlige forvaltning kan kræve digital kommunikation som kommunikationsform.

I FOB 2002.268 havde Det juridiske Fakultet ved Københavns Universitet besluttet, at de studerende kun kunne tilmelde sig sommerens eksamener via internettet. Ombudsmanden undersøgte sagen og fik i den forbindelse en udtalelse fra universitetet, hvoraf det fremgik, at det var fakultetets opfattelse, at de nye tilmeldingsregler ville stille de studerende bedre end de gamle regler, da den største forskel ville være, at de studerende ikke behøvede at tilmelde sig eksamen med en fysisk blanket, som skulle afhentes og udfyldes personligt i en bestemt uge. Derimod kunne tilmelding ske via internettet, hvilket betød en bedre og lettere adgang for de studerende, som havde adgang til internettet. De studerende, som ikke følte sig trygge ved den nye tilmeldingsform, kunne møde op på universitetet, hvor der var stillet computere til rådighed, for at kunne blive hjulpet og vejledt i, hvordan den digitale tilmelding skulle foregå. Dette ville ikke være meget anderledes end tidligere, hvor man skulle møde op fysisk og anvende blanketten. Dernæst bemærkede universitetet, at de havde en vision om at følge den digitale udvikling og blive ”papir-løse,” hvad angik tilmelding til eksamener, kursus, aflevering af opgaver samt løbende meddelelser. Efter udtalelsen bad ombudsmanden om en udtalelse om sagen fra det daværende Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling, hvor der blev henvist til en af Forskningsministeriets vejledning fra 1996 om de forvaltningsretlige konsekvenser af elektronisk arkivering, sagsbehandling og kommunikation, hvoraf det bl.a. fremgår, at elektronisk kommunikation med forvaltningsmyndigheder alene bør være et tilbud, medmindre en myndighed har lovhjemmel

²⁵ Lovforslag nr. L 72 af 30. januar 2002, almindelige bemærkninger, pkt. 2.1

²⁶ Lovforslag nr. L 72 af 30. januar 2002, almindelige bemærkninger, pkt. 2.1

til at kræve elektronisk kommunikation anvendt. Ministeriet meddelte universitetet, at det var deres opfattelse, at det krævede lovhjemmel at pålægge borgeren pligt til at benytte digital kommunikation ved henvendelse til forvaltningsmyndigheder. I den forbindelse blev der givet en henstilling om, at Københavns Universitet ændrede det nye obligatoriske krav om elektronisk eksamenstilmelding grundet manglende lovhjemmel. Københavns Universitet valgte derefter at tilbyde de studerende muligheden for at tilmelde sig eksamen via internettet, og dermed var der ikke længere tale om et egentligt krav men blot et tilbud.

Ligeledes kan sagen FO j.nr. 2011-1776-8100 inddrages, hvori Tårnby Kommunes økonomiudvalg havde besluttet, at der fremover ville blive set bort fra alle jobansøgninger, medmindre de var sendt til kommunen via e-mail. Ombudsmanden beskrev lovforarbejderne til forvaltningslovens § 32 a, hvorefter det kunne udledes, at borgere som udgangspunkt har ret til selv at vælge, på hvilken måde de ønsker at henvende sig til den offentlige forvaltning. Samtidig betyder dette, at der ikke er hjemmel til at fastsætte bestemmelser, hvor konsekvensen er, at borgeren alene kan henvende sig via digital kommunikation. I Tårnby Kommunes udtalelse blev der efterfølgende redegjort for, at jobansøgere til stillinger i det offentlige ikke er omfattet af forvaltningslovens bestemmelser. Denne udtalelse var ombudsmanden uenig i, og han fandt, at Tårnby Kommune ikke havde hjemmel til at se bort fra ansøgninger, som ikke var afsendt via e-mail, da der ikke var hjemmel til at udelukke andre kommunikationsformer end den digitale kommunikation.

I FOB 2015-36 havde Frederiksberg Kommune skrevet på sin hjemmeside, at borgere, der ønskede at klage over en parkeringsafgift, skulle benytte kommunens digitale selvbetjeningsløsning via kommunens hjemmeside. Ombudsmanden fandt, at der ikke var hjemmel i lovgivningen til at kræve, at borgere, der ønskede at klage over en pålagt parkeringsafgift, skulle anvende en digital selvbetjeningsløsning. Borgerne kunne således ikke uden hjemmel i lov pålægges at anvende digital kommunikation i forbindelse med deres henvendelser til myndighederne. Herudover udtalte ombudsmanden, at kommunen var berettiget til at anvende digitale selvbetjeningsløsninger, men at det fejlagtigt ikke måtte fremstå på en måde, der gav borgerne indtryk af, at anvendelsen af den digitale selvbetjeningsløsning var obligatorisk. Derimod skulle det klart fremstå som en frivillig

mulighed for borgerne at anvende digitale løsninger og ikke et egentligt krav.

I henhold til ovenstående ombudsmandsudtalelser, er det klare forvaltningsretlige udgangspunkt, at det kræver lovhjemmel at pålægge borgerne at kommunikere digitalt med forvaltningsmyndigheder.

Tillige har ombudsmanden i FOB 2001.290 udtalt, at en forvaltningsmyndighed som almindeligt princip bør besvare en henvendelse fra en borger ved brug af samme medie, som borgeren har anvendt, idet det må lægges til grund, at borgeren anser mediet for egnet til kommunikation mellem sig og forvaltningsmyndigheden. Efter ombudsmandens opfattelse, måtte dette udgangspunkt dog fraviges i situationer, hvor der var et konkret behov herfor. Det kan navnlig være situationer, hvor en forvaltningsmyndighed af hensyn til dokumentationsbehovet sender en borger en skriftlig bekræftelse på en mundtlig aftale mellem forvaltningsmyndigheden og borgeren. Tilsvarende vil forvaltningsmyndigheden også være berettiget til at besvare en skriftlig henvendelse fra en borger pr. e-mail under visse omstændigheder. Dette forudsætter dog, at hensynet til borgeren ikke taler imod, at forvaltningsmyndigheden anvender e-mail.

2.3. Indførelsen af forvaltningslovens § 32 a

Forvaltningslovens § 32 a blev indsat ved lov nr. 215 af 22. april 2002 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.”²⁷

Formålet med bestemmelsen er at fremme og lette borgernes mulighed for at anvende den nye informationsteknologi i kommunikationen med den offentlige forvaltning.²⁸

Bestemmelsen er ikke begrænset til afgørelsessager, da den gælder for al virksomhed, der udøves inden for den offentlige forvaltning, jf. forvaltningslovens § 2, stk. 3.

²⁷ Forvaltningslovens § 32 a

²⁸ Lovforslag nr. L 72 af 30. januar 2002, almindelige bemærkninger, pkt. 1.1

Det fremgår af lovforarbejderne, at der med begrebet ”digital kommunikation” henvises til digitale meddelelser, som kan gøres læselige for modtageren ved gengivelse på en skærm, papirudskrift mv. samt henvendelser til forvaltningsmyndigheder, som er afsendt via e-mail. Ydermere kan digitale medier som video- eller lydoptagelser også være omfattet.²⁹ Tillige anføres det, at bestemmelsen finder anvendelse på digital kommunikation, som borgeren har sendt til ”den offentlige forvaltning”, hvormed udtrykket skal forstås i sammenhæng med tilsvarende udtryk i forvaltningslovens § 1, stk. 1.³⁰ Ydermere fremgår det af forarbejderne, at bestemmelsen kan give borgeren ret til at anvende digital kommunikation på et område, hvor det efter lovgivningen ikke er muligt. Bestemmelsen indeholder derimod ikke hjemmel til, at borgerne udelukkes fra at anvende digital kommunikation, såfremt det efter gældende ret er berettiget.³¹ Bestemmelsen er dermed alene en bemyndigelsesbestemmelse i forvaltningsloven, da der med denne er hjemmel til, at vedkommende minister kan fastlægge 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.³² Dog er der ikke hjemmel til at udelukke andre kommunikationsformer, når borgeren henvender sig til den offentlige forvaltning. Bestemmelsen åbner således alene op for, at vedkommende minister kan udstede regler, der giver borgeren ret til at kommunikere digitalt med det offentlige og dermed ikke mulighed for at forpligte borgeren til at kommunikere digitalt.³³ Dette synes også at have støtte i ovennævnte sag FOB 2002.268, hvor Københavns Universitet ikke kunne kræve, at det var obligatorisk for de studerende at tilmelde sig eksamen via internettet, da der ikke var lovhjemmel til at pålægge dette.

²⁹ Lovforslag nr. L 72 af 30. januar 2002, bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser, til § 1, til nr. 2

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

³¹ Lovforslag nr. L 72 af 30. januar 2002, bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser, til § 1, til nr. 2

³² Lovforslag nr. L 72 af 30. januar 2002, bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser, til § 1, til nr. 2

³³ Lovforslag nr. L 72 af 30. januar 2002, bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser, til § 1, til nr. 2

2.4. Lov om Digital Post fra offentlige afsendere

Lov nr. 528 af 11. juni 2012 om Offentlig Digital Post trådte i kraft den 1. juli 2012 med senere ændringer. Lovens titel blev bl.a. ændret til ”Lov om Digital Post fra offentlige afsendere” ved lov nr. 633 af 8. juni 2016.

I loven er der indført hjemmel til obligatorisk tilslutning til den digitale postløsning, hvorefter det blev obligatorisk for fysiske og juridiske personer at have en digital postkasse til brug for at modtage post fra det offentlige. Loven indeholder bestemmelser om, at det offentlige har ret til at sende digital post til borgeren, samt at borgerne har pligt til at være oprettet og dermed modtage digital post.

Det fremgår af lovens § 3, stk. 1, at fysiske personer fra femten år, som har bopæl eller fast ophold i Danmark, skal tilsluttes Offentlig Digital Post, medmindre personen kan fritages for obligatorisk tilslutning grundet særlige omstændigheder, som bevirker, at en person er hindret i at modtage digital post, jf. § 5, stk. 1.

Det fremgår af lovforarbejderne, at formålet er en automatisk og obligatorisk tilslutning af borgere og virksomheder, hvorefter den offentlige forvaltning kan benytte digital kommunikation til at kontakte borgere og virksomheder via postløsningen. Denne digitale kommunikation omfatter alle meddelelser fra det offentlige og skal dermed forstås bredt. Dernæst sidestilles retsvirkningerne af den digitale kommunikation i Offentlig Digital Post med de skriftlige meddelelser afsendt som traditionel post.³⁴ Det fremgår ligeledes af lovforarbejderne, at digitale meddelelser, som sendes i postløsningen, anses for at være kommet frem til borgeren på det tidspunkt, hvor den afsendte meddelelse i Offentlig Digital Post bliver tilgængelig for borgeren.³⁵ Da det afgørende for fremkomsttidspunktet er, hvornår meddelelsen bliver tilgængelig, er det uden betydning, om borgeren gør sig bekendt med meddelelsens indhold.³⁶ Dette understøttes af ombudsmandsudtalelsen FOB 2016-34, hvori Trafik- og Byggestyrelsen via Offentlig Digital Post havde sendt flere meddelelser til en 90-

³⁴ Lovforslag nr. L 160 af 13. april 2012, almindelige bemærkninger, pkt. 1

³⁵ Lovforslag nr. L 160 af 13. april 2012, almindelige bemærkninger, pkt. 4.2

³⁶ Lovforslag nr. L 160 af 13. april 2012, bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser, til §10

årig mand. Han var ikke fritaget for Offentlig Digital Post på tidspunktet for modtagelsen af meddelelserne og mente, at styrelsen skulle have sendt ham fysiske breve eller have kontrolleret, om han havde læst meddelelserne. Efter ombudsmandens opfattelse, bar den 90-årige selv risikoen ved ikke at læse meddelelser sendt til ham på e-Boks.

2.5. De fire samlelove om obligatorisk anvendelse af digitale selvbetjeningsløsninger

Som det fremgår af ovenstående afsnit, skal krav om obligatorisk anvendelse af digitale selvbetjeningsløsninger have hjemmel i særskilt lovgivning. I perioden 2012 til 2015, blev der i lovgivningen indført hjemmel til obligatorisk anvendelse af digitale selvbetjeningsløsninger på en lang række områder ved 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 (de såkaldte samlelove).

Samlelovene ændrer ikke på grundlæggende forvaltningsretlige regler eller principper udover indførelse af formkravet om anvendelse af de digitale løsninger. Således er samlelovene alene en fravigelse af det almindelige forvaltningsretlige udgangspunkt om, at der er formfrihed for borgeren til at henvende sig til forvaltningsmyndigheder.³⁷ I overensstemmelse med lovforarbejderne til forvaltningslovens § 32 a, har borgerne således som udgangspunkt fortsat ret til at henvende sig til forvaltningen i den form, de selv ønsker, forudsat at der i lovgivningen ikke er fastsat særlige formkrav, samt at forvaltningen teknisk er i stand til at modtage henvendelser i denne form.³⁸

Første samlelov er 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. Loven trådte i kraft den 1. december 2012 og indeholder bestemmelser om overgangen til obligatorisk digital selvbetjening for borgere, for så vidt angår anmeldelse af

³⁷ Lovforslag nr. L 140 af 19. februar 2015, almindelige bemærkninger, pkt. 3.1

³⁸ Lovforslag nr. L 72 af 30. januar 2002, almindelige bemærkninger, pkt. 2.1

flytning, ansøgning om plads i dagtilbud, indskrivning i folkeskole og skolefritidsordning samt ansøgning om sundhedskort og EU-sygesikringskort.³⁹

Anden samlelov er lov nr. 622 af 12. juni 2013 om ændring af forskellige lovbestemmelser om ansøgninger, anmeldelser, anmodninger, meddelelser og erklæringer til offentlige myndigheder. Loven trådte i kraft den 1. december 2013 og indeholder bestemmelser om overgangen 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.⁴⁰

Tredje samlelov er lov nr. 552 af 2. juni 2014 om ændring af forskellige lovbestemmelser om ansøgninger, anmeldelser, meddelelser, anmodninger og erklæringer til offentlige myndigheder. Loven trådte i kraft den 1. december 2014 og indeholder bestemmelser om overgangen til obligatorisk digital selvbetjening for borgere, for så vidt angår ansøgning om byggetilladelse, ansøgning om forældremyndighed, barnets bopæl, samvær mv., 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 mv.⁴¹

Fjerde samlelov er lov nr. 742 af 1. juni 2015 om ændring af forskellige lovbestemmelser om ansøgninger, anmodninger, meddelelser og klager til offentlige myndigheder. Loven trådte i kraft den 1. december 2015 og indeholder bestemmelser om overgangen 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, Sundhedsvæsenets Disciplinærnævn og Ankenævnet for Patienterstatningen, ansøgning om udstedelse af personcertifikater på luftfartsområdet, anmodning om behandling af klager fra flypassagerer, ansøgning om chaufføruddannelsesbeviser m.v.⁴²

³⁹ Lov nr. 558 af 18. juni 2012

⁴⁰ Lov nr. 622 af 12. juni 2013

⁴¹ Lov nr. 552 af 2. juni 2014

⁴² Lov nr. 742 af 1. juni 2015

2.5.1. Særlige hensyn

Lovforarbejderne til den fjerde samlelov⁴³ indeholder en række bemærkninger om, at der skal tages særligt hensyn til udfordrede borgere, herunder ældre, handicappede, demente, socialt udsatte, udenlandske borgere i Danmark og danskere med bopæl i udlandet, når der anvendes digitale selvbetjeningsløsninger. Her bemærkes det i lovforarbejderne, at det skal være muligt at tage højde for disse udfordrede borgere, så disse betjenes på anden vis end ved digital selvbetjening. Herved sikres, at der ydes hjælp til de borgere, der ikke kan anvende de digitale selvbetjeningsløsninger eller på anden vis har brug for støtte, så de fortsat også kan komme i kontakt med de relevante forvaltningsmyndigheder.⁴⁴

På trods af, at det ikke udtrykkeligt nævnes i lovforarbejderne, må det af lovforarbejderne formodes, at lovgivers hensigt med disse bemærkninger har været at sikre, at der i forbindelse med opbygningen af de obligatoriske selvbetjeningsløsninger også tages hensyn til disse udfordrede borgere.

Der er med samlelovene lagt op til, at forvaltningsmyndighederne skal fravige kravet om obligatorisk digital selvbetjening for udsatte borgere, der enten ikke kan eller må forventes ikke at kunne kommunikere digitalt med det offentlige. Fravigelsen af kravet om obligatorisk digital selvbetjening er skønsmessig og beror på en konkret vurdering af den enkelte borgers behov for hjælp.⁴⁵

2.6. Delkonklusion

Det kan konkluderes, at forvaltningsloven gælder for alle dele af den offentlige forvaltning og omfatter således både forvaltningsmyndigheder, der tilhører den statslige og den kommunale forvaltning. Efter forvaltningsrettens uskrevne principper må borgere rette henvendelse til den offentlige forvaltning i den form, de selv ønsker, medmindre der er lovhjemmel til at pålægge borgere at kommunikere digitalt med forvaltningsmyndigheder. Det understøttes ydermere af ovenstående ombudsmandsudtalelser FOB 2002.268, FO j.nr. 2011-1776-8100 og FOB 2015-36, at det klare forvaltningsretlige udgangspunkt er, at det kræver lovhjemmel

⁴³ Lov nr. 742 af 1. juni 2015

⁴⁴ Lovforslag nr. L 140 af 19. februar 2015, almindelige bemærkninger, pkt. 1

⁴⁵ Lovforslag nr. L 140 af 19. februar 2015, almindelige bemærkninger, pkt. 4.2.3

at pålægge borgerne at kommunikere digitalt med forvaltningsmyndigheder. Derudover fremgår det af disse ombudsmandsudtalelser, at forvaltningsmyndigheder ligeledes skal vejlede om hvorvidt anvendelsen af IT-løsningen er obligatorisk eller frivillig, såfremt der ikke er hjemmel til at anvende obligatoriske digitale selvbetjeningsløsninger.

Formålet med forvaltningslovens § 32 a er at fremme og lette borgernes mulighed for at anvende den nye informationsteknologi i kommunikationen med den offentlige forvaltning. Der er med forvaltningslovens § 32 a alene tale om en bemyndigelsesbestemmelse, da den hverken indeholder hjemmel til at fastlægge bestemmelser, der udelukker borgere fra at anvende digital kommunikation, i det omfang det er berettiget efter gældende ret, eller til at fastlægge, at borgerens henvendelse til en forvaltningsmyndighed alene kan ske ved brug af digital kommunikation.

Ved indførelsen af samlelovene og lov om Offentlig Digital Post fra offentlige afsendere, skete der mærkbare ændringer i borgernes kommunikation med den offentlige forvaltning. Ved lov om Offentlig Digital Post fra offentlige afsendere, blev det obligatorisk for både fysiske og juridiske personer at have en digital postkasse til brug for modtagelse af post fra det offentlige. Lov om Offentlig Digital Post fra offentlige afsendere fastlægger, at meddelelser fremsendt gennem postløsningen har samme retsvirkning som meddelelser afsendt via traditionel post.

Samlelovene er alene en fravigelse af det almindelige forvaltningsretlige udgangspunkt om formfrihed for borgere ved henvendelse til den offentlige forvaltning, hvorfor samlelovene ikke ændrer på de grundlæggende forvaltningsretlige principper udover indførelsen af formkravet om anvendelse af de digitale løsninger på de specifikke områder. Der skal tages særligt hensyn til udfordrede borgere, når der anvendes digitale selvbetjeningsløsninger, hvorfor forvaltningsmyndigheder skal fravige kravet om obligatorisk digital selvbetjening for udfordrede borgere.

3. Kapitel - Forvaltningsret by design

3.1. Den digitale udvikling

Begreberne “digital forvaltning”, “offentlig digitalisering”, “eForvaltning”, “Digital Government” og “eGovernment” er alle fælles betegnelser, der anvendes synonymt som en bred betegnelse, der dækker over den offentlige forvaltnings brug af digitale løsninger til understøttelse af dens opgaver.⁴⁶

Den digitale udvikling består af flere niveauer, og forvaltningsrettens anvendelse af teknologiske redskaber og elektroniske løsninger kan inddeles i forskellige generationer. Dette er en fordel, når det skal undersøges, hvilke krav samt retlige problemstillinger der opstår, når forvaltningsmyndigheder anvender informations- og kommunikationsteknologi. Den første generation kan betegnes som “strøm-til-papiret” og kendetegnes ved, at skrivemaskiner afløses af computere, og at fysisk post afløses af elektroniske meddelelser. Registre, hængemapper, informationspjecer, som tidligere var lavet manuelt, blev udfaset til fordel for elektroniske registre, journalsystemer og hjemmesider.⁴⁷ Første generation i den digitale forvaltningsudvikling betød, at arbejdsgange blev effektiviserede, da man ved hjælp af digitale redskaber erstattede manuelt arbejde med digitale procedurer.⁴⁸

Den anden generation i den digitale udvikling var mere indgribende i myndighedernes organisation og arbejdsgange, idet der introduceres IT-løsninger, som støttede op om sagsbehandlerens arbejde og bidrog til automatisk sagsbehandling. Denne generation kendetegnes ved, at der opstod en direkte interaktion mellem borgeren, den digitale løsning og eventuelt sagsbehandleren, samt at denne interaktion foregår gennem et digitalt, prædefineret og fuldautomatiseret forløb.⁴⁹

⁴⁶ Motzfeldt, Hanne Marie og Abkenar, Azad Taheri: Digital forvaltning – Udvikling af sagsbehandlende løsninger, 2019, s. 20

⁴⁷ Hanne Marie Motzfeldt, Den danske ombudsmands krav om værdibaseret design af den digitale forvaltning, s. 9

⁴⁸ Motzfeldt, Hanne Marie, Ullits, Jøren, og Kjellerup, Jens: Fra forvaltningsjurist til udviklingsjurist, 2020, s. 36-37

⁴⁹ Hanne Marie Motzfeldt, Den danske ombudsmands krav om værdibaseret design af den digitale forvaltning, s. 9

Den tredje og nyeste generation af digital udvikling betragtes som en fundamental transformationsproces og omfatter mere end blot styring af processer ved hjælp af digitale redskaber. Den digitale transformationsproces vil også påvirke og udvide mulighederne ved at skabe nye måder at anskue og håndtere den offentlige administration og tilhørende opgaver. I transformationsprocessen sigtes der efter at skabe udviklings- og digitaliseringsenheder, hvis formål er at understøtte hele organisationens transformation samt give input til udvikling af metoder, mål, strategier og ledelsesperspektiver. De digitale løsninger udvikles fra at være sagsbehandleres reaktive dokumentationsredskaber til at være proaktive styrings- og procesudviklingsredskaber.⁵⁰

Udviklingen og tilrettelæggelsen af digital sagsbehandling foregår i flere faser, hvorfor det spiller en afgørende rolle at skabe overblik over de relevante regler og sagsprocesser, som IT-systemet skal understøtte. IT-systemet skal udformes på en sådan måde, hvorpå det sikres, at de formelle og materielle krav til sagsbehandlingen fortsat overholdes. I forbindelse med de formelle krav til sagsbehandlingen, herunder navnlig reglerne om vejledningspligt og retten til partsrepræsentation, skal disse indtænkes i processen, så IT-systemet efterlever kravene.⁵¹ I forbindelse med de materielle krav, kan der være tale om, at det af et regelgrundlag kræves, at der udøves et skøn i den enkelte sag, hvorfor IT-systemet skal være indrettet, så dette på korrekt vis efterleves.⁵²

3.2. Udviklingen af princippet om forvaltningsret by design

I forbindelse med udviklingen af princippet om forvaltningsret by design har ombudsmanden udtalt følgende:

⁵⁰ Motzfeldt, Hanne Marie, Ullits, Jøren, og Kjellerup, Jens: Fra forvaltningsjurist til udviklingsjurist, 2020, s. 37-38

⁵¹ Justitsministeriets notat om forvaltningsretlige krav til det offentlige IT-løsninger af 18. november 2015, pkt. 2

⁵² Ombudsmandens myndighedsguide, overblik #12 om partsrettigheder og offentlige IT-systemer, pkt. 1

*”De generelle forvaltningsretlige regler og principper gælder, uanset om sagsbehandlingen foregår manuelt eller digitalt. Når hele eller dele af sagsbehandlingen på et område digitaliseres, er det derfor den enkelte myndigheds ansvar, at nye digitale løsninger lever op til reglerne, så borgerne bevarer deres rettigheder.”*⁵³

Endvidere fremgår det af Justitsministeriets notat om forvaltningsretlige krav til det offentlige IT-løsninger af 18. november 2015, at de grundlæggende forvaltningsretlige regler og principper er teknologineutrale, hvorfor de gælder uanset om sagsbehandlingen foregår manuelt eller digitalt.⁵⁴ Som følge af forvaltningslovens teknologineutralitet har overholdelsen af grundlæggende forvaltningsretlige regler og principper i praksis vist sig at give en række udfordringer for forvaltningsmyndigheder ved indførelsen af nye IT-løsninger.

Ombudsmanden har i de senere år behandlet en række sager, hvor forvaltningsmyndigheders IT-systemer ikke har overholdt grundlæggende forvaltningsretlige krav. I denne forbindelse har ombudsmanden udtalt, at det er den enkelte forvaltningsmyndigheds ansvar, at dens IT-løsninger lever op til de forvaltningsretlige krav, også selvom forvaltningsmyndigheden har valgt en standardløsning, som viser sig at være utilstrækkelig. Dette udgangspunkt gælder også, selvom IT-leverandørerne ikke udbyder løsninger, som opfylder de forvaltningsretlige krav.⁵⁵

I den forbindelse har ombudsmanden generelt udtalt: *“Ved både udvikling og anvendelse af IT-systemer i det offentlige er det helt centralt, at systemet understøtter overholdelsen af de retssikkerhedsmæssige garantier for borgerne, som de forvaltningsretlige regler og principper indeholder.”*⁵⁶

⁵³ Fenger, Niels, Folketingets Ombudsmand, FOB 2019: Hvordan digitaliserer vi uden at skade vores retssikkerhed?

⁵⁴ Justitsministeriets notat om forvaltningsretlige krav til det offentlige IT-løsninger af 18. november 2015, s. 1

⁵⁵ Ombudsmandens myndighedsguide, overblik #13 om generelle forvaltningsretlige krav til offentlige IT-systemer, pkt. 2

⁵⁶ Ombudsmandens myndighedsguide, overblik #13 om generelle forvaltningsretlige krav til offentlige IT-systemer, pkt. 2.6

3.2.1. Udviklingen af SKAT's IT-system, EFI

I 2005 rejste ombudsmanden en sag over for Skatteministeriet på eget initiativ, efter han blev bekendt med, at restanceinddrivelsen skulle samles hos en central inddrivelsesmyndighed, hvor der skulle etableres et nyt fælles IT-system (EFI).

I den anledning bad ombudsmanden om en udtalelse om, hvordan ministeriet ville sikre, at det planlagte nye IT-system blev indrettet, så det opfyldte de forvaltningsretlige krav.

Baggrunden for dette var, at ombudsmanden på daværende tidspunkt allerede havde behandlet flere sager om forvaltningsmyndigheders udvikling og drift af IT-systemer. Disse sager havde generelt efterladt ombudsmanden det indtryk, at der ofte ikke var tilstrækkelig bevidsthed om, at der ikke kun skulle stilles systematiske og økonomisk-administrative krav, men også krav til at systemerne gjorde det muligt for forvaltningsmyndighederne at leve op til de forvaltningsretlige krav.

Skatteministeriet og SKAT var efterfølgende i løbende dialog med ombudsmanden gennem ni år, hvor ombudsmanden i de følgende år modtog forskellige redegørelser og deltog i møder med Skatteministeriet og SKAT. Ombudsmanden udtalte, at han kun kunne tage stilling til, om EFI tilstrækkeligt understøttede en korrekt anvendelse af de forvaltningsretlige krav i forbindelse med behandling af konkrete sager. Derfor gik ombudsmanden midlertidig ud fra, at behandlingen af sager i EFI ville ske juridisk korrekt.

Ombudsmanden modtog først en endelig fyldestgørende redegørelse af, hvorledes de forvaltningsretlige krav ville blive overholdt i EFI, efter systemet delvist var sat i drift i 2014. Redegørelsen indeholdt en beskrivelse af EFI's håndtering af de forvaltningsretlige problemstillinger såsom partshøringsregler, journalisering, partsrepræsentation, aktindsigt, oplysning af sagen, notatpligt, klagevejledning, habilitet, vejledningspligten, datasikkerhed mv. Heraf fremgik det, at majoriteten af de forvaltningsretlige regler var sikret i EFI, men at sagsbehandlingen skulle foretages manuelt på de områder, hvor de forvaltningsretlige regler endnu ikke kunne håndteres af EFI. Det var navnlig partsrepræsentation, som blev håndteret ved en manuel proces i sagsforløbet, da EFI på daværende tidspunkt endnu ikke var i stand til at håndtere registreringen af partsrepræsentation automatisk. Af den endelige redegørelse fremgik det endvidere, at Skatteministeriet efter ni år erkendte, at alle tekniske funktionaliteter endnu ikke var på plads på trods af det langvarige forløb.

Hensigten bag systemløsningen EFI var at øge automatiseringen i løsningen af inddrivelsesopgaven. Formålet var således at skabe en IT-løsning, som på automatisk vis kunne visitere sager, igangsætte og gennemføre de relevante skridt i inddrivelsesprocessen samt kunne afregne de inddrevne midler til fordringshaverne. IT-løsningen skulle samtidig være et redskab, som kunne bidrage til den ikke digitaliserbare del af inddrivelsesprocessen. I de sagstyper, hvor manuel håndtering er påkrævet, findes en funktionalitet i IT-løsningen, som sikrer håndteringen af de nødvendige sagsbehandlingstrin. Endvidere var målet med IT-løsningen, at en række inddrivelsessystemer og debitorsystemer skulle blive irrelevante i forhold til inddrivelsesopgaven og kunne lukkes ned.

Ombudsmanden efterspurgte en dækkende beskrivelse af, hvorledes de forvaltningsretlige krav ville blive overholdt i IT-løsningen. Det var efter ombudsmandens opfattelse ikke tilfredsstillende, at denne beskrivelse først blev fremsendt efter systemets delvise idriftsættelse. Dette skyldes, at det er et grundlæggende krav, at IT-systemer kan understøtte den relevante lovgivning, og at systemerne anvendes i overensstemmelse med lovgivningen. Ydermere udtalte ombudsmanden, at disse grundlæggende krav klart bedst kunne sikres ved en tidlig identifikation og implementering af de relevante regelsæt.

Herunder udtalte ombudsmanden: *“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.”⁵⁷

I forbindelse med processen af offentlige forvaltningsmyndigheders udvikling og drift af IT-systemer, savnede ombudsmanden en større bevidsthed om de krav, der stilles til, at systemerne gør det muligt for forvaltningsmyndigheder at leve op til de forvaltningsretlige krav.

Systemtekniske og økonomisk-administrative krav kan ikke i denne sammenhæng stå alene, da også hensyn til de forvaltningsretlige krav skal tages i betragtning og implementeres.

Ifølge ombudsmanden kan dette skyldes, at den relevante offentligretlige viden ikke er tilstrækkeligt til stede under processens kravspecifikation, udvikling og implementering af administrative IT-systemer.

Sagens forløb illustrerer kompleksiteten bag udviklingen af nye IT-systemer til det offentlige samt vigtige krav, der må stilles til tilrettelæggelsen af arbejdet for at sikre, at de forvaltningsretlige krav overholdes.

3.2.2. Politiets sagsbehandling af bødesager

I FOB 2004.569 havde ombudsmanden besluttet at foretage et egen drift-projekt, hvor han på baggrund af udvalgte kriterier ville undersøge i alt 75 sager om afdragsvis betaling, henstand med betaling og eftergivelse af bøde fra fem politimestre.

Samtlige politimestre oplyste, at det via deres elektroniske bødesystem ikke var muligt at fremsøge sager, som opfyldte de kriterier, som ombudsmanden havde opstillet. Da afslag af de omhandlede typer forekom sjældent, ville det være yderst ressourcekrævende at finde frem til de ønskede sager, da en manuel gennemgang var påkrævet. Det blev i den forbindelse aftalt med Rigspolitiets Dataafdeling, at der skulle gennemføres relevante søgninger i politiets elektroniske bødesystem med henblik på at fremskaffe sagslister, som indeholdt afsluttede bødesager, hvor de anvendte standarddokumenter omhandlede henholdsvis henstand og tidsbegrænsede afdragsaftaler. Ombudsmanden modtog herefter de aftalte sagslister fra samtlige politimestre, hvorefter han udvalgte femten sager fra hver sagsliste, som han

⁵⁷ FOB 2014-24, s. 3

baserede undersøgelsen på. Dette betød, at de sager som ville indgå i undersøgelsen, i mindre grad indeholdt afgørelser om helt eller delvist afslag på afdragsvis betaling, henstand eller eftergivelse.

Først og fremmest fandt ombudsmanden anledning til at kommentere på, at de tidligere undersøgte myndigheder i 16 egen-drift projekter, ikke havde haft nævneværdige vanskeligheder i forbindelse med at skulle fremskaffe sager, som var omfattet af ombudsmandens opstillede kriterier. Dette var grund til principiell betænkelighed, når et administrativt system ikke var indrettet på en måde, hvor der var mulighed for at fremsøge afgørelser ud fra relativt overordnede objektive og relevante kriterier. Dernæst fremgik det, at det heller ikke for myndighederne var muligt at finde frem til relevante lignende sager, idet de administrative systemer ikke var opbygget til at kunne fremsøge sager og afgørelser, medmindre der blev søgt på personen, som sagen vedrørte. Der var således ikke mulighed for at få overblik over en praksis-dannelse på området grundet de mangelfulde søgefunktioner. Efter nærmere undersøgelse af de udvalgte sager havde ombudsmanden knyttet en række bemærkninger til sagsbehandlingen af bødesagerne. Da sagerne var en del af en masseadministration, blev der anvendt centrale IT-systemer og standardiserede sagsbehandlingstrin. Ombudsmanden havde ikke konstateret kompetencemangler i de undersøgte sager. Ligeledes fandt ombudsmanden, at der ikke var rejst spørgsmål om inhabilitet, og at dette kunne hænge sammen med, at der af de centralt udskrevne breve ikke fremgik, hvilken person der havde truffet afgørelse, da disse ikke var underskrevet. Ombudsmanden udtalte i denne forbindelse, at en afgørelse af hensyn til parten skal være underskrevet, så parten har mulighed for at pege på et eventuelt inhabilitetsspørgsmål.

Angående partsrepræsentation bemærkede ombudsmanden, at vedkommende politimester i 3 ud af de i alt 75 sager havde anerkendt en partsrepræsentant. I den ene sag havde den mindreårige parts mor optrådt på partens vegne ved en telefonisk henvendelse. Der forelå ikke oplysninger om, at der var givet en fuldmagt fra parten til moren, dog fremgik det, at parten var mindreårig. På baggrund af dette måtte det antages, at moren havde forældremyndighed og derfor måtte handle på partens vegne. På trods af at der forelå en form for ”stillingsfuldmagt”, måtte myndigheden sikre sig, at det var partens mor, som havde rettet henvendelse, samt at hun havde del i forældremyndigheden. Det fremgik ikke af materialet,

hvorvidt myndigheden havde sikret sig ovenstående oplysninger, og hvordan dette i så fald var foregået.

I den anden sag var parten i trediverne, og der var ingen oplysninger, som gav anledning til at tro, at parten ikke skulle være personligt eller økonomisk myndig, da parten tidligere havde henvendt sig mundtligt. Partens mor havde ikke kunnet optræde som partsrepræsentant uden en fuldmagt. Det var ikke dokumenteret, hvorvidt hun havde haft en fuldmagt eller ej.

I den tredje sag var det partens kæreste, som søgte henstand. Ligesom i ovenstående sag, kunne kæresten ikke optræde som partsrepræsentant uden en fuldmagt fra parten, og der fandtes heller ikke dokumentation for fuldmagten i denne sag.

Angående notatpligten vil det i sagens natur ikke altid kunne konstateres, om notatpligten er blevet tilsidesat. Ombudsmanden antog, at der i de undersøgte sager forelå en hel eller delvis tilsidesættelse af notatpligten, eller at sagen var utilstrækkeligt oplyst. Denne antagelse vedrørte mundtlige ansøgninger, ansøgningernes indhold, indhentede oplysninger samt baggrunden for afgørelserne.

Ombudsmanden konstaterede, at den dokumenterede sagsoplysning ikke var tilstrækkelig i henhold til de materielle regler på området. Det var ikke muligt for ombudsmanden at vurdere, om den manglende sagsoplysning skyldtes, at sagerne faktisk ikke var tilstrækkeligt oplyste, da afgørelserne blev truffet, eller om det skyldtes en tilsidesættelse af notatpligten. Det var følgelig ikke muligt at afgøre manglernes omfang på det givne grundlag i ombudsmandens undersøgelse.

Som tidligere nævnt anvendtes der standard-afgørelser i undersøgelsen, og disse indeholdt i realiteten ingen begrundelse, hvorfor de ikke opfyldte krav til begrundelse i henhold til forvaltningsloven. Ydermere var sagens faktiske omstændigheder ikke beskrevet, og der var heller ikke henvist til retsgrundlaget for afgørelsen. Ombudsmanden konkluderede, at det gav anledning til væsentlige betænkeligheder, at det ikke var muligt at fremsøge sager i systemet baseret på overordnede og generelle kriterier. Det undersøgte materiale indeholdt ikke dokumentation for, at grundlæggende forvaltningsretlige regler, herunder reglerne om partsrepræsentation, partshøring, sagsoplysning og begrundelse, blev overholdt.

Afslutningsvist bemærkes det, at den manglende søgemulighed svækkede ombudsmandens mulighed for kontrol, og det har ligeledes ikke været muligt at efterprøve om forvaltningsretlige krav til hjemmel er overholdt.

3.2.3. Utilstrækkelige søgemuligheder i journalsystem

I FOB 2006.390 undersøgte ombudsmanden af egen drift en sag om Københavns Universitets utilstrækkelige muligheder for at søge i journalsystemet efter sager af en bestemt type eller sager angående en konkret bestemmelse i SU-lovgivningen.

Baggrunden for dette var, at Københavns Universitets SU-kontor ikke havde mulighed for at finde afgørelsessager efter sagstype, men alene kunne finde ældre sager ved hjælp af ansøgerens personnummer. I denne forbindelse udtalte ombudsmanden, at såfremt myndigheden ikke var i besiddelse af et journaliseringssystem med effektive søgemuligheder, eller førte lister, oversigter eller lignende over bestemte sagstyper, eller på anden måde systematiserede afgørelserne, var medarbejderne henvist til at stole på egen eller kollegaers hukommelse.

Det var efter ombudsmanden opfattelse beklageligt, at Københavns Universitets journalsystem var indrettet sådan, at det kun var muligt at søge efter en sag ved angivelse af ansøgerens personnummer, og at universitetet således ikke kunne søge efter sager om et bestemt emne eller en konkret bestemmelse i lovgivningen. Konsekvensen af dette blev herved, at myndighedernes overblik over deres egen praksis ikke var tilstrækkelig sikker.

Ombudsmanden fandt, at det var ganske tvivlsomt, hvorvidt Københavns Universitets SU-kontor ville kunne føre en ensartet praksis, hvis kontoret ikke var i besiddelse af et journaliseringssystem med effektive søgemuligheder, eller førte lister, oversigter eller lignende over bestemte sagstyper, eller på anden måde systematiserede afgørelserne. Under sagen blev det oplyst, at Københavns Universitet for fremtiden ville benytte et andet journaliseringssystem, som gav mulighed for at søge systematisk i egen praksis.

Sagen illustrerer endnu et forhold, som forvaltningsmyndighederne bør være opmærksomme på ved opbygningen af elektroniske journaliseringssystemer. Dette har til formål at sikre, at

forvaltningsmyndighedernes medarbejdere har tilstrækkeligt overblik over deres egen praksis med henblik på at sikre, at der ikke træffes afgørelser, der strider mod det forvaltningsretlige lighedsprincip. Københavns Universitet var således ansvarlig og forpligtet til at sikre, at dens IT-løsning var indrettet på en sådan måde, at journaliseringssystemet muliggjorde og bidrog til overholdelse af det forvaltningsretlige lighedsprincip.

3.3. Princippet om forvaltningsret by design

Der kan konstateres en rød tråd i ombudsmandens praksis, hvor ombudsmanden har kombineret udgangspunktet om forvaltningslovens teknologineutralitet med en tilgang om forvaltningsmyndigheders udvikling og brug af IT-løsninger, hvilket synes at bygge på tankegangen om værdibaseret design.⁵⁸ Dette synes også at have støtte i ombudsmandens nyeste beretning for 2020, hvoraf det fremgår, at ombudsmanden flere gange har fremhævet vigtigheden af, at digitale løsninger fra starten designes, så de overholder de forvaltningsretlige krav.⁵⁹ Det er således vigtigt, at forvaltningsmyndigheder overvejer de forvaltningsretlige krav allerede i analysefasen af et IT-projekt. Princippet der bygger på denne tankegang betegnes i litteraturen som indbygget forvaltningsret (forvaltningsret by design).⁶⁰

Princippet om forvaltningsret by design indebærer, at den enkelte forvaltningsmyndighed er ansvarlig for- og forpligtet til at sikre, at dens IT-løsninger er opbygget på en sådan måde, at systemerne muliggør og bidrager til overholdelse af de forvaltningsretlige regler og principper. Dette indebærer, at forvaltningsmyndigheder skal sikre implementeret funktionalitet i de IT-systemer, som anvendes i arbejdsgangene, samt at ovenstående normer og regler bliver overholdt. Der anvendes således et uskrevet princip om forvaltningsret by design, medmindre andet er bestemt i lovgivningen.

Såfremt forvaltningsmyndigheder vælger at benytte en digital selvbetjeningsløsning, er de forpligtede til at sikre, at systemet er designet og tilpasset den konkrete

⁵⁸ U.2017B.141, Motzfeldt, Hanne Marie, pkt. 3

⁵⁹ Folketingets Ombudsmands beretning for året 2020, s. 26

⁶⁰ U.2017B.141, Motzfeldt, Hanne Marie, pkt. 3

forvaltningsmyndigheds organisation og arbejdsgange. Ligeledes skal det sikres, at systemet respekterer og overholder de specielle regler på området, de almindelige forvaltningsretlige regler, principper samt god forvaltningsskik, når løsningen benyttes i forbindelse med sagsbehandlingen.⁶¹

Når digitale løsninger skal udvikles og anvendes, indebærer processen, at arbejdsgange og beslutningsprocedurer tilrettelægges under hele udviklingen. Digitaliseringsprocesser er omkostningstunge, og det er derfor vigtigt, at der tidligt i processen gøres overvejelser om, hvordan lovlig og korrekt sagsbehandling understøttes ved anvendelse af den digitale løsning. Når en IT-løsning er færdigudviklet og allerede taget i brug, kan det være en kompliceret proces, hvis denne efterfølgende skal justeres, da dette kræver omprogrammering samt væsentlige økonomiske ressourcer.⁶²

3.4. Legalitetsprincippet i et digitalt perspektiv

Legalitetsprincippet er det bærende princip for den offentlige forvaltning, da princippet udgør et af de væsentligste principper i en demokratisk retsstat. Formålet med princippet er at sikre, at retlig regulering af borgerens forhold legitimeres gennem beslutning truffet af lovgivningsmagten, hvis magt legitimeres gennem borgerens valg til Folketinget.⁶³

Legalitetsprincippet udspringer af grundlovens § 3, hvoraf princippet sædvanligvis antages at have to forgreninger. For det første gælder ”*den formelle lovs princip*”, som indebærer, at formelle love har forrang frem for administrative retsakter, hvorfor en administrativ retsakt ikke må stride mod lovgivning. Dette indebærer således, at den offentlige forvaltning er underlagt lovgivningsmagten, hvorfor forvaltningen skal respektere lovgivningen, der vedtages af Folketinget. Legalitetsprincippets anden forgrening betegnes som ”*hjemmelskravet*” og indebærer, at indgreb i borgerens retsforhold skal have hjemmel i lovgivningen.⁶⁴

⁶¹ U.2017B.141, Motzfeldt, Hanne Marie, pkt. 3

⁶² Motzfeldt, Hanne Marie, Ullits, Jøren, og Kjellerup, Jens: Fra forvaltningsjurist til udviklingsjurist, 2020, s. 92

⁶³ Jensen, Jørgen Albæk, Christensen, Jens Peter og Jensen, Michael Hansen: Dansk Statsret, 2020, s. 177

⁶⁴ Jensen, Jørgen Albæk, Christensen, Jens Peter og Jensen, Michael Hansen: Dansk Statsret, 2020, s. 177

Ombudsmandens tankegang om forvaltningsret by design, dvs. at indtænke de forvaltningsretlige regler ved opbygningen af den digitale forvaltnings teknologier, er et udtryk for et nyere udslag af legalitetstankegangen. Denne legalitetstankegang har i vidt omfang været bærende for ombudsmandens undersøgelser af forvaltningsmyndigheders udvikling af IT-løsninger. Tilgangen om forvaltningsret by design vedrører ikke alene, hvordan IT-løsninger skal programmeres, men også om at indrette organisationer og arbejdstilgange omkring løsningerne på en sådan måde, at overholdelsen af forvaltningsretlige krav sikres.⁶⁵

Såfremt IT-systemerne ikke er indrettet på en måde, hvor overholdelse af de forvaltningsretlige krav sikres, vil den væsentligste konsekvens af dette være, at borgeren mister sin retssikkerhedsgaranti. Dette kan eksempelvis ske ved, at en afgørelse bliver forkert, eller at en afgørelse ikke anses for meddelt til borgeren. Brud på de forvaltningsretlige krav, som følge af mangler i IT-systemer, kan være årsag til klagesager og vil kunne resultere i, at en afgørelse kan blive tilsidesat som ugyldig, hvorefter forvaltningsmyndigheden skal behandle sagen på ny og træffe en ny afgørelse. Har borgeren i den forbindelse lidt et økonomisk tab, vil der desuden kunne kræves erstatning. Såfremt det konstateres, at et IT-system ikke overholder grundlæggende forvaltningsretlige regler og principper, bliver det efterfølgende både dyrt og kompliceret at rette op på IT-systemet, hvorfor det må konstateres at være en uhensigtsmæssig anvendelse af offentlige ressourcer.⁶⁶

3.5. Delkonklusion

På baggrund af ovenstående kan det konkluderes, at de grundlæggende forvaltningsretlige regler og principper gælder, uanset om sagsbehandlingen foregår manuelt eller digitalt grundet forvaltningslovens teknologineutralitet. Legalitetsprincippet er helt centralt for den offentlige forvaltning, hvor der i takt med digitaliseringen af den offentlige forvaltning kan identificeres et nyere udslag af legalitetstankegange i ombudsmandspraksis. Formålet med

⁶⁵ Motzfeldt, Hanne Marie og Abkenar, Azad Taheri: Digital forvaltning – Udvikling af sagsbehandlende løsninger, 2019, s. 77

⁶⁶ Ombudsmandens myndighedsguide, overblik #13 om generelle forvaltningsretlige krav til offentlige IT-systemer, pkt. 5

tankegangen om forvaltningsret by design er at sikre overholdelsen af forvaltningsretlige krav, når forvaltningsmyndigheder udvikler nye IT-løsninger, der henhører under offentlig myndighedsudøvelse.

I forbindelse med forvaltningsmyndigheders anvendelse af IT-systemer kan det udledes af ombudsmandsudtalelserne FOB 2004.569, FOB 2006.390 og FOB 2014-24, at ombudsmanden gennem sin praksis har udviklet et uskrevet princip om forvaltningsret by design. Princippet om forvaltningsret by design forudsætter grundlæggende, at den enkelte forvaltningsmyndighed sikrer, at dens IT-løsninger er designet på en sådan måde, at systemerne muliggør og bidrager til overholdelse af de forvaltningsretlige regler og principper. Dette nødvendiggør, at forvaltningsmyndigheder sikrer, at forvaltningsretlige regler og principper allerede indtænkes fra starten, når IT-systemerne udvikles.

Dette understøttes af ombudsmanden, som flere gange har udtalt følgende: *“Det er essentielt, at digitale løsninger fra starten designes således, at løsningerne lever op til de forvaltningsretlige krav”*.⁶⁷

Ombudsmanden har dermed fremhævet vigtigheden af, at de anvendte IT-løsninger understøtter overholdelsen af borgernes retssikkerhedsmæssige garantier.

Forvaltningsmyndigheder, som vælger at anvende en IT-løsning, er forpligtede til at sikre, at IT-løsningen er tilpasset sagsbehandlingen samt overholder de forvaltningsretlige krav. Det afgørende i denne proces er at danne et overblik over sagsbehandlingsprocessen samt identificere de formelle og materielle regler i sagsbehandlingen tidligt i processen, så kravene til sagsbehandlingen indtænkes ved indførelsen af digital sagsbehandling.

⁶⁷ Folketingets Ombudsmands beretning for året 2020, s. 26

4. Kapitel - Vejledningspligten

4.1. Forvaltningslovens § 7

I henhold til forvaltningslovens § 7, stk. 1, er der pålagt alle forvaltningsmyndigheder en almindelig pligt til at yde vejledning og bistand til personer, der henvender sig om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde.

Vejledningspligten gælder ligeledes i den digitale forvaltning, hvorfor forvaltningsmyndigheder også skal iagttage vejledningspligten under anvendelsen af obligatoriske digitale selvbetjeningsløsninger. Det er derfor nærliggende først at behandle rækkevidden af bestemmelsen, for dernæst at undersøge overholdelsen af bestemmelsen i forbindelse med forvaltningsmyndigheders anvendelse af obligatoriske digitale selvbetjeningsløsninger.

Forvaltningslovens § 7, stk. 1, 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.*”⁶⁸

Denne bestemmelse indebærer ingen ny retsdannelse, idet det allerede før forvaltningsloven var kommet til udtryk i ombudsmandens praksis, af reglerne om god forvaltningsskik, at forvaltningsmyndigheder i et vist omfang burde vejlede personer, der retter henvendelse myndighederne.⁶⁹ Det fremgår desuden af lovens forarbejder, at det i denne anledning blev anset for at være nærliggende at optage en udtrykkelig bestemmelse om forvaltningsmyndigheders vejledningspligt over for borgeren i en generel forvaltningslov.⁷⁰ Bestemmelsen er således en kodifikation af den tidligere ulovbestemte vejledningspligt, der udspringer af almindelige retsgrundsætninger og reglerne om god forvaltningsskik.⁷¹ Af lovforarbejderne fremhæves det, at vejledningspligten efter forvaltningslovens § 7, stk. 1

⁶⁸ Forvaltningslovens § 7

⁶⁹ Rønsholdt, Steen: Forvaltningsret-retssikkerhed, proces, sagsbehandling, 2018, s. 269

⁷⁰ Lovforslag nr. L 4 af 2. oktober 1985, almindelige bemærkninger, pkt. 8 b

⁷¹ Rønsholdt, Steen: Forvaltningsret-retssikkerhed, proces, sagsbehandling, 2018, s. 269

udbydes af justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven fra 1986.⁷² Vejledningen indeholder navnlig en uddybning af vejledningens form, indhold samt tolkebistand og oversættelse.⁷³

4.2. Proaktiv vejledning

Med henvisning til ovenstående fremgår det af bestemmelsens ordlyd, at offentlige forvaltningsmyndigheder alene skal vejlede de personer, som kontakter forvaltningsmyndigheden med spørgsmål, som ligger inden for dennes sagsområde.⁷⁴ Dette udgangspunkt kan beskrives, som en reaktiv vejledningspligt, hvor forvaltningsmyndighederne forholder sig passivt og først iagttager deres vejledningspligt ved henvendelse fra borgeren.

Derimod følger det af god forvaltningsskik samt af en ulovbestemt retsgrundsætning, at forvaltningsmyndighederne i nogle situationer også må vejlede på eget initiativ.⁷⁵ Dette kan betragtes som en proaktiv opfyldelse af vejledningspligten, hvor forvaltningsmyndigheder ud fra omstændighederne bør vejlede borgeren.

Ombudsmanden har i flere sager udtalt, at forvaltningsmyndigheder må vejlede på eget initiativ. Dette illustreres i FOB 1999.80, hvor ombudsmanden udtalte følgende:

*“Borgeren skal have vejledning hvis han på et rimeligt grundlag beder om det. Imidlertid bør myndigheden efter omstændighederne også yde vejledning selvom borgeren ikke har bedt om det hvis myndigheden ud fra sagens oplysninger kan vurdere at der er behov for vejledning.”*⁷⁶

Sagen FOB 1999.80 omhandlede et a-kassemedlem, der klagede over en afgørelse truffet af Direktoratet for Arbejdsløshedsforsikringen. Afgørelsen foreskrev, at klageren skulle slettes som medlem af en arbejdsløshedskasse, medmindre han rettidigt betalte 783 kr. til en anden arbejdsløshedskasse. Baggrunden for dette var, at klageren var blevet overflyttet fra en

⁷² Lovforslag nr. L 4 af 2. oktober 1985, almindelige bemærkninger, pkt. 6

⁷³ VEJL nr. 11740 af 4. december 1986 om forvaltningsloven, pkt. 29-37

⁷⁴ Fenger, Niels: Forvaltningsloven med kommentarer, 2021, s. 274

⁷⁵ Fenger, Niels: Forvaltningsloven med kommentarer, 2021, s. 274

⁷⁶ FOB 1999.80

arbejdsløshedskasse til en anden arbejdsløshedskasse. Klageren var ikke enig i afgørelsen, hvorfor han klagede til Arbejdsmarkedets Ankenævn. Under klagesagen blev det oplyst, at han ville deponere 783 kr., indtil der var “afsagt endelig, national kendelse i sagen”.

Først da Arbejdsmarkedets Ankenævn mere end et halvt år senere tiltrådte direktoratets afgørelse, blev han bekendt med, at han ikke var berettiget til med frigørende virkning at deponere beløbet, hvorfor Arbejdsmarkedets Ankenævn vurderede, at han med rette var slettet som a-kassemedlem. Dette fik store konsekvenser for klageren, da han aldrig ville kunne komme på overgangsydelse igen. Ombudsmanden kunne ikke kritisere Arbejdsmarkedets Ankenævns opfattelse af, at deponeringen ikke havde frigørende virkning. Alligevel mente ombudsmanden, at det måtte have været åbenbart for myndighederne, at klageren befandt sig i en vildfarelse om, at deponeringen havde frigørende virkning og derved i en vildfarelse om, at han ved deponeringen opfyldte direktoratets afgørelse. Ombudsmanden udtalte endvidere i sagen, at hovedsynspunktet bag forvaltningslovens § 7, stk. 1 bl.a. er, at det skal undgås, at borgeren på grund af fejl, uvidenhed eller misforståelser udsættes for et retstab. Derfor burde klageren være blevet vejledt om deponeringens retsvirkninger, idet det var åbenbart, at klageren befandt sig i en retsvildfarelse. Desuden bemærkede ombudsmanden, at iagttagelse af vejledningspligten i særlig grad gælder i sager med meget vidtrækkende konsekvenser, som det var tilfældet i denne sag.

I sagen FOB 1999.130 havde den manglende vejledning også betydning for borgerens retsstilling. Sagen angik en kvinde fra det tidligere Jugoslavien, som fik afslag på forlængelse af sin opholdstilladelse, der var meddelt på grundlag af ægteskab med en dansk statsborger. Udlændingestyrelsen havde kort efter ægteskabets indgåelse anmodet ægteemanden om at godtgøre, at han var i stand til at forsørge kvinden. Trods flere opfordringer indsendte ægteemanden først dokumentation ca. 1½ år efter ægteskabets indgåelse. Parret blev skilt efter ca. 3½ års ægteskab, og efter den dagældende udlændingelov kunne en tidsbegrænset opholdstilladelse inddrages, når det grundlag, som er angivet i ansøgningen, ikke længere er til stede, medmindre udlændingen lovligt har boet her i landet med henblik på varigt ophold i mere end de sidste 3 år. Det afgørende for vurderingen af kvindens muligheder for opholdstilladelse på baggrund af ægteskabet var således, hvordan 3-års-fristen i udlændingeloven skulle beregnes.

Udlændingestyrelsen og Indenrigsministeriet vurderede, at 3-års-fristen først skulle regnes fra tidspunktet for modtagelsen af oplysningerne fra manden. Ombudsmanden mente ikke, at der var grundlag for at kritisere, at myndighederne havde regnet 3-års-fristen fra dette tidspunkt. Dog var kvinden på intet tidspunkt blevet vejledt om beregningen af 3-års-fristen.

Her vurderede ombudsmanden, at det efter hans opfattelse havde været naturligt, at kvinden under en telefonsamtale med Udlændingestyrelsen var blevet vejledt om konsekvenserne for beregningen af 3-års-fristen, hvis der inden for rimelig tid ikke blev indsendt dokumentation for mandens evne til at forsørge hende.

Til illustration kan anføres, at ombudsmanden i FOB 2000.368 anså vejledningen af en pædagogstuderendes retsstilling i forhold til en arbejdsskade som værende utilstrækkelig. Kvinden havde pådraget sig en arbejdsskade under sit praktikophold, og udgifterne til behandling var i en periode blevet dækket af forsikringsselskabet, men grundet tillid til myndighedernes vejledning og disponering herefter, havde hun lidt et tab, der svarede til behandlingsudgifterne i en given periode. Ombudsmanden henviste til, at der foreligger en vejledningspligt, når en part er uvidende om eller har misforstået relevante bestemmelser. Ombudsmanden bemærkede ydermere, at borgeren ikke blev vejledt nærmere om vurderingen for, hvordan udgifterne kunne dækkes og heller ikke om muligheden for at søge forhåndstilsagn til at dække behandlingsudgifter i fremtiden. På baggrund af dette mente ombudsmanden, at hun ikke modtog tilstrækkelig vejledning om sin retsstilling. Afslutningsvist bemærkede ombudsmanden, at såfremt en myndighed ikke har ydet en tilstrækkelig vejledning, og at dette har resulteret i et retstab for borgeren, som har henvendt sig til myndigheden, kan der efter omstændighederne rejses et erstatningsansvar over for myndigheden, hvis der er handlet uforsvarligt.

I FOB 2001.227 anførte ombudsmanden, at arkitektskolen burde have vejledt den studerende om mulighederne for, at han kunne få ændret den negative studieaktivitetserklæring efter et studieophold i udlandet. Den studerende fik først kendskab til erklæringen, da han kom hjem fra et studieophold i udlandet, som var efterfulgt af en længere klagesag, da den studerende havde flere klagepunkter angående forløbet. Ombudsmandens opfattelse af sagen var, at arkitektskolen, ved den studerendes henvendelse efter hjemkomst, burde have vejledt ham

om, hvorvidt han stadig kunne nå at aflevere sine studieresultater og i så fald, i hvilken tidsperiode han havde denne mulighed.

På baggrund af ovenstående ombudsmandsudtalelser kan det udledes, at forvaltningsmyndighederne er forpligtede til at yde vejledning overfor borgerne, som forvaltningsmyndigheden er i forbindelse med, på trods af at borgeren hverken direkte eller indirekte har henvendt sig til forvaltningsmyndigheden med henblik på at få vejledning. Denne proaktive vejledning skal følge naturligt af omstændighederne, hvor det findes relevant at give borgeren vejledning eller konkrete oplysninger.⁷⁷

Det forudsættes, at forvaltningsmyndighederne ved en proaktiv vejledning imødekommer borgerne, så de ikke lider retstab eller kommer i vildfarelse om deres retsstilling. Selvom udgangspunktet foreskriver, at vejledningspligten er reaktiv og skal udløses ved en borgerhenvendelse, er det dermed ikke udelukket, at det påhviler forvaltningsmyndighederne på andet grundlag at yde vejledning på eget initiativ.⁷⁸

4.3. Vejledningens indhold og omfang

Vejledningen efter forvaltningslovens § 7, stk. 1 bør sikre, at borgeren får tilstrækkelig orientering om, den fremgangsmåde der skal følges, og hvilken betydning reglerne på det givne område har for vedkommende, samt hvorledes den pågældende mest effektivt kan opfylde eventuelle krav, der stilles i medfør af lovgivningen.⁷⁹

Det fremgår af bestemmelsens lovforarbejder, at der skal ydes fornøden vejledning afhængig af sagens karakter og de konkrete omstændigheder.⁸⁰ Dette indebærer, at indholdet og omfanget af vejledningen skal tilpasses i forhold til den enkelte borgers forudsætninger og dennes eventuelle særlige personlige, eventuelt fysiske forhold.⁸¹

⁷⁷ Fenger, Niels: Forvaltningsloven med kommentarer, 2021, s. 275

⁷⁸ Rønsholdt, Steen: Forvaltningsret-retssikkerhed, proces, sagsbehandling, 2018, s. 273-274

⁷⁹ Lovforslag nr. L 4 af 2. oktober 1985, bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser, til § 7

⁸⁰ Lovforslag nr. L 4 af 2. oktober 1985, bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser, til § 7

⁸¹ VEJ nr. 11740 af 04/12/1986, pkt. 30

En forvaltningsmyndighed bør også i fornødent omfang bistå borgere med at udfylde eventuelle ansøgningsskemaer, anmeldelse eller lignende, der vedrører myndighedens eget område, når der rettes henvendelse til myndigheden.⁸²

Ombudsmanden udtalte i sagerne FOB 1992.222 og FOB 2003.623, at vejledningen der ydes af en forvaltningsmyndighed, skal være juridisk korrekt og i overensstemmelse med sandheden.

FOB 2003.623 angik en kommune, der lagde et utilbørligt pres på en borger for at få hende til at acceptere en forflyttelse. Kommunen tilsidesatte i den forbindelse sin forpligtelse til at yde korrekt og relevant vejledning, hvilket ombudsmanden fandt beklageligt og kritisabelt. I FOB 1992.222 anså ombudsmanden det for beklageligt, at skatteministeriet, uden at have undersøgt spørgsmålet i sagen nærmere, ydede ukorrekt vejledning.

Ligeledes udtalte ombudsmanden i FOB 2013-7, at en korrekt og relevant vejledning skal tilpasses den enkelte sag. Sagen vedrørte myndighedernes vejledning om mulighederne for genoptagelse af arbejdsskadesager, hvor myndighedens skriftlige standardvejledninger fandtes i et elektronisk konceptsystem, der gjorde det vanskeligt og bekosteligt at tilpasse vejledningsteksterne til den enkelte sag. I denne forbindelse udtalte ombudsmanden, at myndighederne ikke havde iagttaget vejledningspligten, idet anvendelsen af skriftlige standardvejledninger gjorde det vanskeligt og bekosteligt at tilpasse vejledningsteksterne til den enkelte sag.

Ombudsmanden udtalte i FOB 2002.491, at forvaltningsmyndigheder af egen drift bør korrigere en tidligere givet vejledning, såfremt den har været forkert eller mangelfuld.

Det fundamentale er, at vejledningen ikke har et sådant indhold, at borgerne på grund af fejl, uvidenhed eller misforståelser udsættes for retstab.⁸³ I sagen FOB 2008.233 udtalte ombudsmanden, at vejledningspligten ikke indebærer et egentligt krav om, at forvaltningsmyndigheder skal give forhåndsbesked om udfaldet af en eventuel kommende

⁸² Lovforslag nr. L 4 af 2. oktober 1985, bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser, til § 7 og VEJ nr. 11740 af 04/12/1986, pkt. 30

⁸³ Fenger, Niels: Forvaltningsloven med kommentarer, 2021, s. 285

sag. Sagen drejede sig om Integrationsministerens skriftlige vejledning af en borger, der henvendte sig vedrørende familiesammenføring på grundlag af EU-reglerne.

4.4. Vejledningens form

Når forvaltningsmyndigheder skal iagttage vejledningspligten, bør der tages hensyn til, hvilken form for vejledning, der er til størst gavn for borgeren. I henhold til bestemmelsens lovforarbejder og vejledningen om forvaltningsloven, kan dette eksempelvis være en trykt generel vejledning, som udleveres til alle, der retter henvendelse til myndigheden, en individuel mundtlig eller skriftlig vejledning eller efter omstændighederne på begge måder.⁸⁴

I forbindelse med borgerens henvendelse til forvaltningsmyndigheder gælder der som tidligere nævnt ingen formkrav, hvorfor det er op til borgeren at henvende sig i den form, vedkommende foretrækker.⁸⁵ Ombudsmanden udtalte i FOB 2008.92, at vejledningspligten gælder for alle former for henvendelser, herunder skriftlige og telefoniske henvendelser samt henvendelser ved personligt fremmøde. Dette indebærer, at der ikke uden hjemmel kan stilles formkrav til den henvendelse fra borgeren, hvori der ligger en anmodning om vejledning.

Det beror på en konkret vurdering af borgerens behov og forudsætning, hvilken form og i hvilket omfang, der skal ydes vejledning. Ydermere bør der i nogle situationer vejledes om, at forvaltningsmyndigheden kan yde supplerende individuel vejledning for borgeren, såfremt denne har et behov for dette.⁸⁶

Da der ikke stilles krav til formen, hvorpå vejledningen ydes, kan den gives både mundtligt og skriftligt.⁸⁷ I denne forbindelse er det afgørende, at vejledningen når sit formål, hvilket indebærer, at borgerens behov for informationer i en given sag, bliver opfyldt, jf. FOB 2009 20-2.

⁸⁴ Lovforslag nr. L 4 af 2. oktober 1985, bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser, til § 7 og VEJ nr. 11740 af 04/12/1986, pkt. 29

⁸⁵ Rønsholdt, Steen: Forvaltningsret-retssikkerhed, proces, sagsbehandling, 2018, s. 273-274

⁸⁶ VEJ nr. 11740 af 04/12/1986, pkt. 29

⁸⁷ Fenger, Niels: Forvaltningsloven med kommentarer, 2021, s. 294

Mundtlig vejledning kan foregå på et møde eller telefonisk. Er vejledningen derimod udformet som en egentlig skrivelse, kan den offentlige forvaltningsmyndighed sende skrivelsen til borgeren som digital kommunikation i Det Offentlige Digitale Postsystem i henhold til reglerne om Lov om Digital Post fra offentlige afsendere. En generel skriftlig orientering om regler på et bestemt område vil kunne gives på en myndigheds hjemmeside eller i form af en pjece, som uddeles til alle borgere, der henvender sig til myndigheden. I forbindelse med anvendelsen af forskellige ansøgningsskemaer, kan den konkrete vejledning være trykt på selve skemaet.

Såfremt informationerne på pjecer eller på en myndigheds hjemmeside omhandler selvbetjeningsløsninger, kan disse oplysninger ikke erstatte konkret vejledning. Det bemærkes ydermere, at forvaltningsmyndigheders vejledningspligt ikke svækkes, når der vejledes igennem oplysninger i selvbetjeningsløsninger. Da vejledningspligtens omfang skal tilpasses den enkelte borgers behov, er en generel fabrikeret, digital vejledning ikke tilstrækkelig. Da vejledning på en hjemmeside eller digital selvbetjeningsløsning ikke kan stå alene, skal dette suppleres med parallel individuel vejledning samt etablering af en mulighed for, at borgerne efter behov kan søge bistand og vejledning ved siden af den digitale løsning.⁸⁸

Det fremgår af FOB 2001.457, at en borger, i forbindelse med en telefonsamtale med en kommune, fik fremsendt et ansøgningsskema, hvorpå ansøgningsfristen var trykt. Kommunen oplyste ikke borgeren om fristen, da de i almindelighed ikke informerede om oplysninger, som fremgik af det tilsendte. Ombudsmanden havde fundet det naturligt, at kommunen havde vejledt borgeren om ansøgningsfristen under telefonsamtalen. På trods af at ombudsmanden ikke mente, at der var belæg for en udtalt kritik af, at borgeren ikke blev vejledt, kunne det anføres, at resultatet formodentlig havde været anderledes, hvis kommunen havde haft oplysninger om, at borgeren i sagen var blind og ikke selv var i stand til at læse ansøgningsfristen.

⁸⁸ Fenger, Niels: Forvaltningsloven med kommentarer, 2021, s. 294-295 og U.2017B.141, Motzfeldt, Hanne Marie, pkt. 4.2

4.5. Særlige hensyn

Der findes ingen regler i forvaltningsloven, som regulerer, hvordan myndighederne skal forholde sig i situationer, hvor en part enten ikke taler dansk, eller der forekommer dokumenter på et fremmedsprog.⁸⁹ Det må formodes at følge af forvaltningslovens § 7, stk. 1 om vejledningspligten samt den almindelige forvaltningsretlige grundsætning om forvaltningens undersøgelsespligt, officialmaksimen, at offentlige forvaltningsmyndigheder skal sørge for, at de kan forstå udlændinge, som henvender sig til myndighederne angående sager, som myndighederne skal behandle og ligeledes, at udlændinge, som er parter i en sag, kan forstå de forvaltningsmyndigheder. Såfremt det anses for nødvendigt, er forvaltningsmyndigheder forpligtede til at skaffe tolke- og oversættelsesbistand til parten.⁹⁰ Hvad enten der er tale om breve fra parten eller trin i sagsbehandlingsprocessen, som er udført af forvaltningsmyndigheder, gælder kravet om, at parten skal kunne forstå sproget, hvorpå kommunikationen foregår. Pligten til at stille tolke- og oversættelsesbistand til rådighed gælder således generelt, og derfor ikke kun i situationer, hvor der er en pligt efter særlovgivning eller en international konvention.⁹¹

I FOB 1990.240 udtalte ombudsmanden, at såfremt forvaltningsmyndigheder behandler sager, hvori en part er udlænding, så bør forvaltningsmyndigheder i almindelighed sikre sig, at de bliver forstået af den udenlandske part. I den konkrete sag kunne genoptagelse af sagsbehandlingen ikke afvises af myndighederne, da myndighederne havde begået vejledningsfejl. Retsvirkningen af myndighedernes fejl blev efterfølgende, at parten skulle stilles på samme måde, som hvis der var givet korrekt vejledning.

Sproglige hensyn i forbindelse med overholdelse af vejledningspligten bliver særligt relevant, når dette skal indtænkes i medfør af forvaltningsret by design.

Hvis en borgerrettet opbygning i en sagsbehandlingsløsning kun findes på dansk, kræves det af hensyn til de borgere, som ikke forstår dansk, at forvaltningsmyndighederne sikrer, at de konkrete sagsbehandlingstrin kan betjenes manuelt. Angående obligatoriske digitale

⁸⁹ Fenger, Niels: Forvaltningsloven med kommentarer, 2021, s. 299

⁹⁰ VEJ nr. 11740 af 04/12/1986, pkt. 32

⁹¹ Fenger, Niels: Forvaltningsloven med kommentarer, 2021, s. 299

selvbetjeningsløsninger som forventes at blive benyttet af mange udenlandske brugere, må det antages som følge af god forvaltningsskik, at disse IT-løsninger opbygges til at fungere på flere sprog. Tekster og videoer, som har til formål at oplyse og vejlede om sagsbehandlingsprocesser, herunder de sagsbehandlingstrin borgeren skal tage, bør være tilgængelige på relevante sprog, som borgerne kan forstå.⁹²

Endvidere er det en udfordring for forvaltningsmyndigheders iagttagelse af vejledningspligten, når en part har et kommunikationshandicap i form af at være døv eller blind. De ovenstående nævnte principper gælder ligeledes i forhold til borgere med kommunikationshandicap, som suppleres af lov om tolkning til personer med hørehandicap.⁹³ Formålet med denne lov er at etablere en fælles tolkeløsning på tværs af sektorer for at give mennesker med hørehandicap en enkel og smidig adgang til tolkning.⁹⁴ Forvaltningsmyndigheder bør endvidere imødekomme en ordblind borgers ønske om at få læst afgørelsen op over telefonen.⁹⁵

Denne udvidede vejledningspligt, i forbindelse med kommunikationsvanskeligheder, illustreres i FOB 2002.340, hvor en kvinde grundet ordblindhed havde haft brug for hjælp til at skrive en klage til én af to sagsafgørelser. Da kvinden efterfølgende ville klage over den anden afgørelse, blev dette afvist, da klagefristen var overskredet. Ombudsmanden udtalte, at kommunens vejledningspligt var skærpet grundet kvindens kommunikationsproblem. Han mente herefter, at kommunen burde have været proaktive og have spurgt kvinden, om hun også ønskede at klage over den anden afgørelse. Ud fra sagens omstændigheder var der ifølge ombudsmanden grundlag for at dispensere fra klagefristen.

4.6. Delkonklusion

Af ovenstående kan det konkluderes, at alle forvaltningsmyndigheder er pålagt en almindelig pligt til at yde vejledning og bistand til personer, der henvender sig om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde jf. forvaltningslovens § 7, stk. 1. Denne pligt gælder også i den

⁹² Motzfeldt, Hanne Marie og Abkenar, Azad Taheri: Digital forvaltning – Udvikling af sagsbehandlende løsninger, 2019, s. 184

⁹³ Fenger, Niels: Forvaltningsloven med kommentarer, 2021, s. 301

⁹⁴ Lov om tolkning til personer med hørehandicap

⁹⁵ Fenger, Niels: Forvaltningsloven med kommentarer, 2021, s. 301

digitale forvaltning, hvorfor forvaltningsmyndigheder også skal iagttage pligten under anvendelsen af obligatoriske digitale selvbetjeningsløsninger. På trods af at bestemmelsen tilsigter en reaktiv vejledningspligt, følger det af god forvaltningsskik samt en ulovbestemt retsgrundsætning, at forvaltningsmyndighederne i nogle situationer alligevel bør vejlede på eget initiativ.

Der stilles som udgangspunkt ikke generelle krav til indholdet, omfanget eller formen af selve vejledningen, hvorfor denne skal tilpasses i forhold til den enkelte borgers forudsætninger og eventuelle særlige personlige, eller fysiske forhold. Kravene til vejledningens indhold, omfang og form kan derfor ikke angives entydigt, idet pligten afhænger af omstændighederne og de spørgsmål, der stilles af borgeren. Det er op til borgeren at henvende sig i den form vedkommende ønsker, da der ikke gælder nogen formkrav til henvendelsen.

Forvaltningsmyndigheder skal derudover også tage særligt hensyn til borgere med kommunikationsvanskeligheder, så disse borgere modtager den nødvendige hjælp og vejledning. Endvidere skal sproglige hensyn i forbindelse med vejledningspligten indtænkes i de obligatoriske selvbetjeningsløsninger i henhold til forvaltningsret by design.

5. Kapitel - Vejledningspligten og forvaltningsret by design

5.1. Vejledningspligten ved obligatorisk digital selvbetjening

Som nævnt i det ovenstående skal vejledningspligten også opfyldes, når forvaltningsmyndigheder anvender obligatoriske digitale selvbetjeningsløsninger.

I lovforarbejderne til samlelovene fremgår det endvidere at borgerne, ligesom før vedtagelsen af samlelovene, skal tilbydes hjælp og vejledning af de relevante forvaltningsmyndigheder til korrekt udfyldelse og anvendelse af digitale selvbetjeningsløsninger.⁹⁶

Vejledningspligten i den manuelle forvaltning er velbeskrevet, hvorimod dette ikke gør sig gældende ved vejledningspligten i den digitale forvaltning. Dog har ombudsmanden de seneste år udviklet generelle principper på baggrund af konkrete sager, som fremover har betydning for forvaltningsmyndigheders efterlevelse af vejledningspligten under anvendelsen af obligatoriske digitale selvbetjeningsløsninger.

I det følgende afsnit undersøges det gennem en analyse af ombudsmandspraksis, hvilke pligter og krav forvaltningsmyndigheder er underlagt i medfør af vejledningspligten og princippet om forvaltningsret by design.

Dette afsnit er opdelt i tre temaer, som har til formål at undersøge de krav, der stilles til vejledningspligten under anvendelsen af obligatoriske selvbetjeningsløsninger i henhold til forvaltningsret by design.

Det første tema omfatter tre ombudsmandsudtalelser, som angår kravene til design af relevant vejledning i IT-løsningers brugerflade samt vigtigheden af, at vejledningen betragtes fra en brugers perspektiv. Det andet tema omfatter tre ombudsmandsudtalelser, som angår kravet om korrekt, retvisende og relevant vejledning i forbindelse med digital vejledning og digitale selvbetjeningsløsninger. Endelig indeholder tredje tema fire ombudsmandsudtalelser, som angår forvaltningsmyndigheders skærpede vejledningspligt ved ikke-digital partsrepræsentation.

5.2. Design af relevant vejledning i IT-løsningens brugerflade

Den eksisterende praksis peger i retning af, at relevant vejledning skal lægges ind i systemets brugerflade. Dette indebærer, at vejledningen, også i den digitale forvaltning, skal gives så tidligt som muligt, hvorfor denne praksis taler for at designe vejledningen i

⁹⁶ Lovforslag nr. L 140 af 19. februar 2015, almindelige bemærkninger, punkt 4.2.2

selvbetjeningsløsningerne. Dette kom særligt til udtryk i sagerne FOB 2008.238 og FOB 2009 20-2 og J.nr. 2010-3100-7120.

5.2.1. Udlændingemyndighedernes digitale vejledning

I FOB 2008.238 undersøgte ombudsmanden Udlændingemyndighedernes vejledning om familiesammenføring efter EU-retten mv. Sagen indebar bl.a. en gennemgang af oplysningerne på udlændingemyndighedernes hjemmeside samt vurderingen af hjemmesidens informationer i perioden fra 2002 og frem til september 2008. På baggrund af undersøgelsen mente ombudsmanden, at udlændingemyndighederne ikke havde informeret tilstrækkeligt om praksis på området på deres officielle hjemmeside. I den forbindelse udtalte ombudsmanden ydermere en kritik af udlændingemyndighederne tilsidesættelse af vejledningspligten.

I udtalelsen konkretiseres de krav, der stilles til opbygningen af digital vejledning og information på hjemmesider. Det fremgår, at såfremt en forvaltningsmyndighed vælger at informere offentligheden om forvaltningsmyndighedens praksis via dennes hjemmeside, følger der nogle krav for myndigheden i henhold til god forvaltningsskik. I forbindelse med informationerne, som er offentliggjort på en hjemmeside, er myndigheden forpligtet til at sikre, at informationen er lettilgængelig, korrekt samt tilstrækkelig detaljeret, så den enkelte borger kan finde frem til de relevante muligheder efter dennes konkrete behov. De tre kravs omfang og betydning præciseres af ombudsmanden.

I forbindelse med kravet om, at informationen skal være lettilgængelig, skal det forstås således, at informationen skal være let at finde på hjemmesiden, hvis man er en gennemsnitsbruger uden særlige kompetencer indenfor IT eller jura. Kravet til designet af hjemmesiden indebærer således, at brugeren ved overskuelige menupunkter, overskrifter, søgefunktioner og lignende integrerede dele af hjemmesiden, let kan finde frem til det, brugeren søger. Ligeledes skal opbygningen af hjemmesiden være logisk og konsistent, hvilket i praksis kommer til udtryk ved, at de oplysninger som er relevante, for den enkelte målgruppe af brugere, synliggøres for brugerne. Dette krav kan betragtes som vidtgående, da myndigheden skal sikre, at designet af den digitale information og vejledning, samt hjemmesidens opbygning og indretning, er udformet fra en digital brugers vinkel.

I forbindelse med kravet om, at informationen skal være korrekt, indebærer dette, at informationen ikke må være vildledende, samt at informationen skal være retvisende. Dette indebærer, at informationerne hverken må være forkerte, forældede eller mangelfulde.

I forbindelse med kravet om, at informationen skal være tilstrækkelig detaljeret, betyder dette, at borgeren på baggrund af informationen får tilstrækkeligt kendskab til de regler, som er relevante for borgeren. Dette betyder ikke, at der skal udfærdiges en detaljeret vejledning, som beskriver regler og praksis på området. Formålet med kravet er derimod, at beskrivelsen er retvisende, så borgeren får et indtryk af, om vedkommende er omfattet af en given praksis eller ej, herunder hvordan borgeren kan forholde sig i et videre sagsforløb.

Ombudsmanden tilføjer, at jo mere kompleks et retsområde er, desto større krav stilles der til indholdet af den vejledning, som bliver tilbudt til borgeren. Dette angår både mundtlig og skriftlig vejledning, samt supplerende materiale som for sagens vedkommende kan findes på en hjemmeside.

Selvom ovenstående krav gælder for digital vejledning på hjemmesider i almindelighed, må det formodes, at ovenstående krav ligeledes har særlig relevans ved implementering af selvbetjeningsløsninger. Det har således stor betydning, at IT-løsningen designes på en måde, som gør forskellige vejledningstekster tilgængelige efter relevans for brugerens behov. Dette skal særligt indtænkes ved sagsbehandling, hvor IT-løsningerne behandler forskellige målgrupper af brugere. Ved design af selvbetjeningsløsningen skal funktionerne betragtes fra en brugers synsvinkel, og orientering samt vejledning på den digitale løsning skal være brugervenlig og overskuelig for den gennemsnitlige bruger.

Hvorledes de forskellige krav opfyldes, afhænger af den konkrete selvbetjeningsløsning og det konkrete sagsbehandlingssystem. Det kan dog i den forbindelse fremhæves, at IT-løsningen bør designes på en overskuelig og brugervenlig måde, hvilket kan sikres ved at oprette konkrete og velformulerede vejledninger, som varierer ud fra specifikke kriterier. Dette er også at foretrække i stedet for en lang vejledningstekst med redegørende oplysninger, hvorefter det hverken er let eller overskueligt for den enkelte borger at gennemskue dennes retsstilling på baggrund af den brede redegørelse. Det er ydermere fordelagtigt, at selvbetjeningsløsningen designes på en måde, hvor de oplysninger, som

synliggøres for borgeren, består af en konkret vejledning om forhold, regler og sagsbehandling, som er relevant for borgeren.

Dette stemmer overens med ombudsmandens udtalelse om menuer og overskrifter, hvorefter IT-løsningen er designet til at guide borgeren igennem et sagsforløb med konkrete, overskuelige og relevante vejledningstekster.

5.2.2. Vejledning ved ansøgning om dagtilbud

Kravet om at relevant vejledning bør fremgå direkte af selvbetjeningsløsningens brugerflade synes også at have støtte i FOB 2009 20-2, som angik opskrivning til et dagtilbud i Københavns kommune. Forældre kunne vælge at skrive deres barn op via Københavns kommunes elektroniske selvbetjeningsløsning, hvorefter de ville modtage et opskrivningsbevis. I sagen var forældrene utilfredse med, at Københavns kommune ikke havde oplyst dem om den korte frist, der var til at svare på et pasningstilbud eller om den sms-service, som kommunen tilbød i forbindelse med tildeling af pasningstilbud. Sms-servicen bestod i, at forældrene kunne modtage et konkret pasningstilbud via sms, hvorefter de også kunne svare på tilbuddet via sms. Københavns Kommune oplyste ombudsmanden om, at informationen om den korte svarfrist og om den tilbudte sms-service alene var tilgængelig i skreven form i 'Skriv mig op inden jeg bliver 4 måneder'-pjece og på kommunens hjemmeside. Derudover blev der tydeligt gjort opmærksom på svarfristen i det standardbrev, som forældrene modtog, når deres barn endelig fik tilbudt en plads.

Ombudsmanden vurderede, at det ikke var alle forældre, som skrev deres barn op til et dagtilbud i Københavns Kommune, der faktisk modtog pjece 'Skriv mig op inden jeg bliver 4 måneder', hvorfor det ikke var muligt at sikre sig, at alle forældre, der søgte et kommunalt pasningstilbud til et barn, blev opmærksomme på svarfristen og sms-servicen via oplysningerne på kommunens hjemmeside.

Derfor fandt ombudsmanden, at Københavns kommune, i medfør af sin vejledningspligt efter forvaltningslovens § 7, stk. 1, eller efter god forvaltningsskik, burde orientere forældrene om svarfristen og sms-servicen enten direkte i opskrivningsbeviset eller ved at vedlægge en vejledning til opskrivningsbeviset. Sagen peger i retningen af, at vejledning skal gives så

tidligt som muligt, også under anvendelsen af digitale selvbetjeningsløsninger, hvilket taler for, at vejledningen bør designes i brugerfladen.

5.2.3. Ansøgning om studiepladser via optagelse.dk

Udover at den eksisterende praksis peger i retningen af, at relevant vejledning skal designes fra systemets brugerflade, udtalte ombudsmanden i sagen J.nr. 2010-3100-7120, at den relevante vejledning samtidig skal designes, så den guider brugeren igennem selvbetjeningsløsningen. Baggrunden for sagen var, at ombudsmanden blev bekendt med det forhold, at flere hundrede ansøgere havde fået afslag på en studieplads, fordi deres eksamensbevis ikke var kommet frem sammen med deres ansøgning. På trods af at de mange hundrede ansøgere opfyldte adgangskravene og havde tilstrækkelige kvalifikationer, blev de ikke optaget på deres ønskede uddannelser. Dette skyldtes ifølge flere medier, at der var opstået en teknisk fejl, da ansøgerne havde ansøgt igennem den elektroniske selvbetjeningsløsning på hjemmesiden www.optagelse.dk. På ombudsmandens anmodning blev det oplyst, at det daværende Videnskabsministerium havde fundet frem til de ansøgere, som fejlagtigt havde fået afslag grundet problemet med eksamensbeviserne, og at de alle var blevet tilbudt en studieplads. På denne måde blev udfordringerne behandlet manuelt, og der blev rettet op på den digitale fejl.

Dernæst blev ombudsmanden orienteret om, at der havde været fokus på at forbedre vejledningen i forbindelse med optagelsesprocessen på www.optagelse.dk. Denne forbedring indebar, at ansøgerne skulle eftersende en kopi af deres eksamensbevis, og hele fem gange ville der være en påmindelse om eftersendelsen af dette bilag. For ansøgere som foretrak at udfylde ansøgningsskemaet online men derefter printe og sende i papirform, fremgik det også, at der i en følgeskrivelse ville blive påmindet om at sende eksamensbeviset med som bilag.

J.nr. 2010-3100-7120 illustrerer vigtigheden af, at hjemmesider og selvbetjeningsløsninger skal designes fra brugerfladen, hvorved en vejledning skal være relevant og indgå som en integreret del designet i selvbetjeningsløsningen. Ved manuel behandling af ansøgninger med manglende bilag, ville en sagsbehandler gøre ansøgeren opmærksom på det manglende bilag, give vedkommende mulighed for at eftersende relevant bilag samt orientere om konsekvenserne, såfremt bilagene ikke blev eftersendt. Denne kontrol af relevante

dokumenter samt vejledning om konsekvenser skal ligeledes indtænkes i designet, når der er tale om digitale selvbetjeningsløsninger. Samtidig skal den relevante vejledning designes, så den guider brugeren igennem selvbetjeningsløsningen. Ydermere illustrerer sagen, at en enkelt fejl i en IT-løsning vil resultere i samme fejl i flere hundredvis af sager, da fejlen multipliceres i en automatiseret IT-løsning.

5.3. Krav om korrekt, retvisende og relevant vejledning

Forvaltningsmyndighederne kan være tilbøjelige til at anvende automatiserede standardvejledninger i elektroniske systemer, da denne fremgangsmåde forekommer som en ukompliceret måde, hvorpå vejledningspligten kan overholdes. Fremgangsmåden synes også at være særligt attraktivt for forvaltningsmyndigheder, idet det ellers kan blive både vanskeligt og bekosteligt at tilpasse vejledningsteksterne til hver enkelt sag.

Ombudsmanden har dog udtalt, at det forhold, at det for forvaltningsmyndighederne kan blive vanskeligt og bekosteligt, ikke medfører en lempelse af kravene til en korrekt og relevant vejledning. Dette kom til udtryk i den tidligere nævnte sag FOB 2013-7, hvor ombudsmanden af egen drift rejste en sag om arbejdsskademyndighedernes vejledning om mulighederne for genoptagelse af arbejdsskadesager, idet ombudsmanden var blevet opmærksom på, at arbejdsskademyndighedernes vejledning ikke var retvisende. Under sagen markerede ombudsmanden vigtigheden af, at arbejdsskademyndighedernes vejledning om mulighederne for genoptagelse både var korrekt og relevant i forhold til den enkelte sag. Ombudsmanden vurderede, at en korrekt og relevant vejledning om mulighederne for genoptagelse burde indeholde såvel vejledning om eventuelle lovbestemte regler om genoptagelse som vejledning om de almindelige ulovbestemte regler om genoptagelse. Derudover skal en korrekt og relevant vejledning tilpasses den enkelte sag, hvorfor det, efter ombudsmandens opfattelse, hverken var korrekt eller relevant i den konkrete sag at vejlede om muligheden for genoptagelse af afviste arbejdsskadesager, når der var tale om en anerkendt arbejdsskade. Desuden anførte arbejdsskadestyrelsen, at det ville være meget bekosteligt i det daværende sagsbehandlingssystem at differentiere vejledningsteksterne ud på enkelte sagstyper, da vejledninger fandtes i et elektronisk konceptsystem. Ombudsmanden vurderede, at det forhold, at arbejdsskademyndighedernes vejledninger fandtes i et elektronisk konceptsystem, der var fælles for alle afgørelsestyper, og som gjorde det vanskeligt og bekosteligt at tilpasse

vejledningsteksterne til den enkelte sag, ikke kunne føre til et andet resultat, idet anvendelsen af standardtekster forudsætter, at myndigheden vurderer, om indholdet af standardteksten er retvisende i det enkelte tilfælde. Af sagen kan det generelt udledes, at forvaltningsmyndigheder ikke blot kan anvende automatiserede standardvejledninger, som samler en bred vifte af forskellige typer vejledning til samtlige udfald i diverse sager. Det er således den enkelte forvaltningsmyndigheds ansvar at sikre, at vejledningen tilpasses den enkelte sags konkrete omstændigheder, uanset at dette kan forekomme vanskeligt og bekosteligt for forvaltningsmyndigheden.

Derudover havde ombudsmanden i sagen FOB 2018.9 taget stilling til, hvorvidt forvaltningsmyndigheder kan vejlede på deres hjemmeside, og i så fald hvilke krav der stilles til vejledningen. Sagen FOB 2018.9 angik ukorrekt vejledning på borger.dk om retten til kontant-/uddannelseshjælp eller integrationsydelse, hvor vejledningen først blev retvisende efter ombudsmandens henvendelse til myndighederne. I sagen udtalte ombudsmanden endnu en gang, at når en myndighed vælger at informere offentligheden om myndighedens praksis via hjemmeside, skal myndigheden sikre, at den offentliggjorte information er lettilgængelig, korrekt og tilstrækkelig detaljeret til, at den enkelte borger kan få kendskab til de muligheder som er relevante for vedkommende. Ombudsmanden udtalte i den konkrete sag, at det var beklageligt, at omtalen på borger.dk først blev retvisende efter ombudsmandens henvendelse til myndighederne.

Ombudsmanden havde i sagen FOB 2019-25 forholdt sig til kravet om en retvisende vejledning samt udformningen af vejledningens karakter. Sagen angik en større undersøgelse af Skattestyrelsens Kundecenters vejledende svar, hvor ombudsmanden fandt, at flere svar snarere lignede egentlige afgørelser end vejledning. Problemet med dette var, at modtageren af svaret kunne være i tvivl om, hvorvidt svaret alene var af vejledende karakter eller udtryk for en afgørelse af det rejste spørgsmål, da svaret med en vis rimelighed ville kunne opfattes som en egentlig afgørelse. Ombudsmanden udtalte, at det er vigtigt, at Kundecenteret fremadrettet har øget opmærksomhed på at sikre, at det tydeligt fremgår af svarene, at de kun er vejledende. I forlængelse heraf forklarede ombudsmanden, at der i tvivlstilfælde kan være behov for, at Kundecenteret tydeliggør, at svaret kun har vejledende karakter, så det undgås, at svaret opfattes som en afgørelse.

Af ombudsmandens beretning for 2019 fremgår det bl.a., at denne sag illustrerer vigtigheden af, at forvaltningsmyndigheder er i stand til at begå sig i deres forskellige roller, idet det ellers kan få store konsekvenser for den enkelte borgers retssikkerhed, da borgeren vil kunne risikere at lide et reelt retstab.⁹⁷

Af sagerne FOB 2018-9 og FOB 2019-25 kan det generelt udledes, at de enkelte forvaltningsmyndigheder er ansvarlige for at sikre, at vejledningen er korrekt og retvisende i alle tilfælde, hvorfor det forudsættes, at vejledningen via forvaltningsmyndigheders hjemmesider er faktisk tilstrækkeligt i forhold til den konkrete situation, borgeren befinder sig i. Den information, der gives via forvaltningsmyndighedens hjemmeside, kan således ikke erstatte individuel og konkret vejledning.⁹⁸

5.4. Skærpet vejledningspligt ved ikke-digital partsrepræsentation

Sagerne FOB 2011 12-1, FOB 2012-5, FOB 2016-1 og FOB 2019-11 drejede sig alle om borgeres mulighed for at lade sig repræsentere af andre, i medfør af forvaltningslovens § 8, stk. 1, når de benyttede de pågældende elektroniske selvbetjeningssystemer. Ombudsmanden havde i disse sager undersøgt, om denne mulighed var til stede under anvendelsen af de elektroniske selvbetjeningssystemer, hvor det kunne konstateres, at selvbetjeningssystemerne ikke gav mulighed for partsrepræsentation.

Sagen FOB 2011 12-1 angik, studerendes og ansøgers mulighed for at blive repræsenteret i medfør af forvaltningslovens § 8, når kommunikationen med universiteterne helt eller delvist skulle foregå digitalt. Efterlevelsen af retten til partsrepræsentation ved anvendelse af digitale selvbetjeningsløsninger kunne enten ske ved, at universitetets IT-system blev designet således, at den indeholdt en digital mulighed for partsrepræsentation, eller at der blev suppleret med en løsning uden om IT-systemet, som gav mulighed for ikke-digital partsrepræsentation. I sagen tog ombudsmanden stilling til, hvordan

⁹⁷ Folketingets Ombudsmands beretning for året 2019, s. 13

⁹⁸ Ombudsmandens myndighedsguide, Generel forvaltningsret, overblik #5 om vejledning, pkt. 2.3

forvaltningsmyndighederne skulle sikre at vejlede de studerende tilstrækkeligt i tilfælde af, at retten til partsrepræsentation ikke var udformet i IT-systemet. Ombudsmanden udtalte ydermere, at såfremt IT-systemet var designet, så den studerende eller ansøgeren kunne anvende en partsrepræsentant, skulle IT-systemet informere den studerende eller ansøgeren om dette.

Ligeledes drejede MinSU-sagerne FOB 2012-5 og FOB 2016-1 sig om uddannelsessøgendes ret til partsrepræsentation samt forældremyndighedsindehaveres ret til at anvende deres lovbestemte ret til at repræsentere deres mindreårige børn. Sagerne angik de elektroniske selvbetjeningssystemer minSU og mitUddannelseskort (for ungdomsuddannelser), hvor ombudsmanden konstaterede, at begge selvbetjeningsystemer ikke gav mulighed for partsrepræsentation.

I sagen FOB 2019-11 fremgik en tilsvarende problemstilling, hvor Haderslev Kommunes hjemmeside utilsigtet afskar valgte partsrepræsentanter fra at kunne ansøge på vegne af en borger. Der var ingen information på hjemmesiden om mulighed for partsrepræsentation, og den eneste oplysning man kunne finde om dette, omhandlede ansøgning på vegne af sit barn, og dette fremgik alene af hjemmesiden borger.dk. I forbindelse med undersøgelsen udtalte Haderslev Kommune, at der i praksis var mulighed for at anvende partsrepræsentation, dog kunne dette ikke ske via kommunens selvbetjeningsløsning. Denne mulighed gjorde sig desuden kun gældende for borgere, som selv efterspurgte muligheden for partsrepræsentation, da kommunen ikke på eget initiativ vejledte herom. Det var efter ombudsmandens opfattelse ikke tilstrækkeligt, at Haderslev Kommune kun havde ydet vejledning om muligheden for partsrepræsentationen, såfremt borgerne konkret og på eget initiativ efterspurgte dette.

På trods af at hovedproblemet i alle fire sager var, at selvbetjeningssystemerne ikke gav mulighed for partsrepræsentation, udtalte ombudsmanden alligevel generelt, at forvaltningsmyndigheders vejledningspligt skærpes i sådanne situationer, hvor borgere ikke har mulighed for digital partsrepræsentation.

Ombudsmanden udtalte i ovenstående sager, at borgere i disse situationer i øvrigt skal modtage en tydelig og relevant vejledning om muligheden for at blive fritaget for elektronisk kommunikation, såfremt de ønsker at lade sig repræsentere af andre.

Baggrunden for dette må formentlig være, at retten til partsrepræsentation ellers bliver illusorisk, da brugen af digital selvbetjening ved manglende vejledning, som det var tilfældet i ovennævnte sager, let underminerer rettigheden, når systemerne ikke giver mulighed for partsrepræsentation.

5.5. Delkonklusion

I forbindelse med første tema om design af relevant vejledning i IT-løsningers brugerflade, stilles der i medfør af forvaltningsret by design vidtgående krav om, at vejledningen skal være lettilgængelig, korrekt og tilstrækkelig detaljeret. Ydermere tenderer den eksisterende ombudsmandspraksis til, at forvaltningsmyndigheders vejledning og information bør designes, så de integreres direkte i brugerfladen, når borgere skal betjene sig selv via selvbetjeningsløsninger. Det, der er afgørende for, hvilken vejledning og information, der konkret bør integreres direkte i brugerfladen ved anvendelsen af selvbetjeningsløsninger, afhænger således af de faktiske omstændighederne samt den enkelte borgers konkrete informationsbehov.

Det kan på baggrund af andet tema konkluderes, at der foreligger et krav om korrekt, retvisende og relevant vejledning i forbindelse med digitale selvbetjeningsløsninger. Dette betyder, at vejledningen skal tilpasses den enkelte sag, herunder at forvaltningsmyndigheder skal vurdere indholdet af vejledningerne og sikre sig, at de er retvisende i hvert enkelt tilfælde.

Dertil kan det på baggrund af tredje tema konkluderes, at der supplerende skal gives konkret, relevant og udtrykkelig vejledning om mulighederne og rammerne for partsrepræsentation i form af en anden løsning end den elektroniske, når selvbetjeningssystemer ikke giver mulighed for partsrepræsentation. Forvaltningsmyndigheder er således pålagt en skærpet vejledningspligt i disse situationer.

Dette indebærer, at der gennem ombudsmandspraksis alligevel er udviklet generelle krav til både indhold, omfang og form, når forvaltningsmyndigheder skal efterleve vejledningspligten ved obligatorisk digital selvbetjening.

6. Kapitel - Partsrepræsentation

6.1. Forvaltningslovens § 8

I henhold til forvaltningslovens § 8, stk. 1, har borgere ret til at lade sig repræsentere eller bistå af andre under forvaltningens behandling af deres sag.

Retten til partsrepræsentation gælder også i den digitale forvaltning, hvorfor forvaltningsmyndigheder skal sikre, at retten ikke undermineres, når forvaltningsmyndigheder udvikler og anvender digitale selvbetjeningsløsninger. Derfor er det nærliggende først at behandle rækkevidden af bestemmelsen, for dernæst at undersøge overholdelse af bestemmelsen i forbindelse med forvaltningsmyndigheders anvendelse af digitale selvbetjeningsløsninger.

Forvaltningsloven § 8, stk. 1, har følgende ordlyd: “§ 8. Den, der er part i en sag, kan på ethvert tidspunkt af sagens behandling lade sig repræsentere eller bistå af andre. Myndigheden kan dog kræve, at parten medvirker personligt, når det er af betydning for sagens afgørelse.”⁹⁹

Efter forvaltningslovens § 8, stk. 1, gælder det som et almindeligt princip, at en part i en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, på ethvert tidspunkt af sagens behandling kan vælge at lade sig repræsentere eller bistå af andre.¹⁰⁰

Hovedhensynet bag retten er at sikre, at parten kan varetage sine egne interesser. Hensynet træder særligt frem, hvor parten bliver repræsenteret af en, som har særlig sagkundskab såsom advokat, arkitekt, landmåler osv.¹⁰¹

For at udløse ret efter forvaltningslovens § 8, stk. 1 er det naturligvis en forudsætning i medfør af bestemmelsens ordlyd, at betingelsen om partstilknytning til sagen er opfyldt. Partsbegrebet er ikke nærmere defineret i forvaltningsloven, men i henhold til lovens

⁹⁹ Forvaltningslovens § 8

¹⁰⁰ Lovforslag nr. L 4 af 2. oktober 1985, bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser, til § 8

¹⁰¹ Rønsholdt, Steen: Forvaltningsret-retssikkerhed, proces, sagsbehandling, 2018, s. 287

forarbejder skal partsbegrebet forstås i overensstemmelse med det sædvanlige partsbegreb i dansk forvaltningsret herunder den praksis, der har udviklet sig om indholdet.¹⁰² I henhold til dansk forvaltningsret stilles en række kriterier for graden samt arten af tilknytning til sagen. Heraf forudsættes det, at vedkommende er adressat, ansøger, klager eller at vedkommende i øvrigt anses for at være part i sagen, såfremt vedkommende har en direkte, væsentlig, individuel og retlige interesse i sagen.¹⁰³

Bestemmelsen om partsrepræsentation gælder dog ikke i de tilfælde, hvor det i lovgivningen er fastlagt, at en part skal medvirke personligt ved sagens behandling eller partens personlige medvirken på grund af sagens karakter i øvrigt er af betydning. Såfremt der foreligger et sådant tilfælde, skal den, der er part i en forvaltningssag fortsat medvirke personligt ved sagens oplysning samt behandling, hvis forvaltningsmyndigheden finder det påkrævet.¹⁰⁴

Der er ikke nærmere angivet i bestemmelsen, hvem der kan repræsentere eller bistå en part. Følgelig fremgår det af lovforarbejderne til bestemmelsen, at parten kan lade sig repræsentere eller bistå af såvel sagkyndige som af andre.¹⁰⁵ Parten må selv beslutte, om vedkommende ønsker at blive repræsenteret af en professionel eller en, som ikke er professionel, men som har en tilknytning til parten.¹⁰⁶ Det vil normalt kunne kræves, at den, der repræsenterer en part er myndig, idet vedkommende i visse tilfælde kan pådrage sig straf- og erstatningsansvar. Som udgangspunkt vil der dog ikke være noget til hinder for, at mindreårige bistår en part, forudsat at vedkommende har den fornødne modenhed, f.eks. når et barn bistår sine forældre som tolk.¹⁰⁷

Henvendelser fra en forvaltningsmyndighed om sagens behandling og om sagens afgørelse bør normalt gives til partsrepræsentanten, hvis en part under hele sagen har været repræsenteret af denne. I visse situationer kan det dog findes hensigtsmæssigt, at parten selv

¹⁰² Lovforslag nr. L 4 af 2. oktober 1985, bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser, til § 19

¹⁰³ Rønsholdt, Steen: Forvaltningsret-retssikkerhed, proces, sagsbehandling, 2018, s. 115

¹⁰⁴ Lovforslag nr. L 4 af 2. oktober 1985, bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser, til § 8

¹⁰⁵ Lovforslag nr. L 4 af 2. oktober 1985, bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser, til § 8

¹⁰⁶ Rønsholdt, Steen: Forvaltningsret-retssikkerhed, proces, sagsbehandling, 2018, s. 288

¹⁰⁷ Lovforslag nr. L 4 af 2. oktober 1985, bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser, til § 8

også underrettes, navnlig i en situation hvor parten kun har været repræsenteret eller bistået under en del af sagen.¹⁰⁸ Såfremt der er omkostninger i forbindelse med partsrepræsentationen, skal disse som udgangspunkt bæres af parten selv, medmindre der er hjemmel til, at den offentlige forvaltning skal afholde udgifterne. Der findes også tilfælde, hvor forvaltningsmyndigheden efter almindelige erstatningsregler, bliver forpligtet til at betale omkostningerne.¹⁰⁹

Parten kan, på hvilket som helst tidspunkt under sagens behandling, vælge at denne ønsker en partsrepræsentant eller bisidder. Forvaltningsmyndigheden må således ikke begrænse partens mulighed for at vælge en repræsentant.¹¹⁰ Dette illustreres i sagen FOB 92.347, hvor en børnehave lavede en underretning til en kommune om, at der var mistanke om, at et barn var blevet misbrugt seksuelt. Dette førte til, at børnehaven i samarbejde med relevant fagpersonale skulle udarbejde en undersøgelse, som skulle forholde sig til mistanken. Efterfølgende blev forældrene gjort opmærksomme på mistanken og undersøgelsen. Forældrene ønskede at deltage i fremtidige møder, og de modtog en skriftlig meddelelse, hvoraf det fremgik, at de ikke skulle tale med andre om det, de havde læst og talt om til mødet. Denne skriftlige opfordring var underskrevet af kommunens to psykologer. Ombudsmanden udtalte i sagen, at forældrene med rette kunne have tolket opfordringen som værende et forbud mod at kontakte andre udenforstående personer. Dernæst mente ombudsmanden, at forældrene, under de konkrete omstændigheder, kunne have haft brug for at kontakte en udenforstående med henblik på at lade sig bistå af andre. Ifølge ombudsmanden kunne det konstateres, at kommunen i denne sag havde begrænset rettigheden til partsrepræsentation, da forældrene, som parter i sagen, havde ret til at lade sig bistå af andre på ethvert tidspunkt. Den skriftlige opfordring til ikke at kontakte udenforstående herunder potentielle bisiddere medførte således en begrænsning af retten til partsrepræsentation.

¹⁰⁸ Lovforslag nr. L 4 af 2. oktober 1985, bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser, til § 8

¹⁰⁹ Rønsholdt, Steen: Forvaltningsret-retssikkerhed, proces, sagsbehandling, 2018, s. 288 og VEJL nr. 11740 af 4. december 1986 om forvaltningsloven, pkt. 39

¹¹⁰ Ombudsmandens myndighedsguide, overblik #6 om partsrepræsentation, pkt. 2

På samme måde må forvaltningsmyndigheden heller ikke kræve, at en part anvender en partsrepræsentant. Denne problemstilling belyses i sagen FOB 08.463, hvor ombudsmanden af egen drift rejste en sag, som bl.a. havde til formål at undersøge, i hvilket omfang kommunen kunne bede en advokat om at behandle henvendelser fra en borger. I sagen henvendte borgeren sig til kommunen, hvor henvendelserne blev besvaret af en advokat, som på vegne af kommunen afviste at behandle sagen. Kommunens advokat opfordrede flere gange borgeren til at kontakte en advokat, som skulle hjælpe med at stille præcise og entydige spørgsmål til kommunens advokat. Dernæst skrev kommunens advokat, at såfremt borgeren havde reelle klager, skulle disse sendes gennem borgerens advokat, da kommunens advokat nægtede at behandle borgerens klager. Ombudsmanden fandt, at kommunens advokats opfordrende formuleringer til at søge advokatbistand, med rette kunne opfattes som et decideret krav til borgeren, såfremt hun ønskede et svar fra kommunen. Ombudsmanden mente ydermere, at tonen overskred grænserne for god forvaltningsskik, og at formuleringerne var uheldige.

6.2. Repræsentationens omfang

Omfanget af repræsentationsforholdet kan være forbundet med en vis usikkerhed, da der kan forekomme en begrænsning både indholdsmæssigt og tidsmæssigt. Det afgørende for dette er partens beslutning om, hvorvidt partsrepræsentationen omfatter hele sagen, dele af sagen eller blot kommer til udtryk som en bisidderfunktion.¹¹¹ Repræsentationens omfang beror derfor på partens egen beslutning.

Parten kan efter bestemmelsen lade sig repræsentere i forbindelse med hele sagens behandling, under en del af sagens behandling eller alene at lade sig bistå under møder med forvaltningsmyndighedens personale.¹¹² Såfremt der er tvivl om repræsentationsforholdet samt rækkevidden af repræsentationen, er det forvaltningsmyndighedens ansvar at søge spørgsmålet afklaret.¹¹³

¹¹¹ Rønsholdt, Steen: Forvaltningsret-retssikkerhed, proces, sagsbehandling, 2018, s. 289

¹¹² Lovforslag nr. L 4 af 2. oktober 1985, bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser, til § 8 og VEJL nr. 11740 af 4. december 1986 om forvaltningsloven, pkt. 40

¹¹³ Fenger, Niels: Forvaltningsloven med kommentarer, 2021, s. 322

Det fremgår af sagen FOB 1989.42, at forvaltningsmyndigheder ikke generelt kan formode, at formænd for ejerlejlighedsforeninger, lejerforeninger og lignende kan anses for repræsentanter for samtlige medlemmer ved udøvelsen af rettighedsinteresser i medfør af forvaltningslovens § 8. Sagen angik et tilfælde, hvor Boligstyrelsen ikke havde gennemført den fornødne nabohøring i forbindelse med godkendelsen af en ændring til en af Boligministeriet godkendt saneringsplan. I sagen havde saneringsselskabet skriftligt orienteret formanden for en ejerlejlighedsforening i det berørte område om ændringen. Et medlem af den pågældende forening gjorde gældende, at ændringen savnede hjemmel, og at han som nabo burde have haft adgang til at udtale sig om ændringen, inden afgørelsen blev truffet. Boligstyrelsen havde i sagen alligevel anset kravet om nabohøring for opfyldt ved saneringsselskabets forespørgsel til formanden for ejerlejlighedsforeningen.

Ombudsmanden fandt det dog ikke holdbart, at ændringen i den konkrete sag alene blev forelagt formanden for ejerlejlighedsforeningen og henviste til, at der ikke generelt kan opstilles en formodning om, at formænd for ejerlejlighedsforeninger kan anses som repræsentanter for samtlige medlemmerne, jf. forvaltningslovens § 8. Derfor var der ikke holdepunkter for at antage, at foreningen eller dens formand var bemyndiget af medlemmet til at udtale sig på dennes vegne, hvorfor ombudsmanden fandt, at der ikke var gennemført den fornødne nabohøring.

Endelig burde Boligstyrelsen, efter ombudsmandens opfattelse, have bedt saneringsselskabet afklare, om foreningens formand var repræsentant for de øvrige ejere i den foreliggende sag, da den blev opmærksom på, hvordan ejerne var blevet inddraget i ændringsbeslutningen. Hvis det efterfølgende havde vist sig, at foreningens formand ikke var repræsentant for de øvrige ejere, burde Boligstyrelsen have sørget for den fornødne forelæggelse for de umiddelbart berørte rettighedshavere.

I sagen FOB 2008.303 rejste ombudsmanden af egen drift en sag om SKAT's retningslinjer for inddragelse af partsrepræsentanter ved kontakt mellem SKAT og en skattepligtig. Sagen angik SKAT's retningslinjer for formodning om fortsat partsrepræsentation, som byggede på, at den skattepligtige, når SKAT rejste en ny sag over for den pågældende, fortsat havde den samme professionelle partsrepræsentant som ved den seneste kontakt med SKAT.

SKAT opregnede nogle udtrykkelige tilfælde, hvor formodningen ikke gjaldt i situationer, hvor der generelt kunne være usikkerhed om, hvorvidt der stadig forelå et fuldmagtsforhold.

Alligevel fandt ombudsmanden det problematisk, idet det ikke kunne udelukkes, at SKAT på baggrund af formodningen kom til at rette henvendelse til en tidligere partsrepræsentant, som ikke længere repræsenterede den skattepligtige. Dette ville indebære en risiko for, at SKAT i nogle tilfælde ville overtræde reglerne om partsrepræsentation. Efter ombudsmandens opfattelse ville det ikke være problematisk, såfremt SKAT havde fået en udtrykkelig fuldmagt fra en skattepligtig om, at vedkommende ønskede sig repræsenteret af en bestemt professionel partsrepræsentant, også i eventuelle fremtidige skattesager, forudsat at det også udtrykkeligt fremgik af selve fuldmagten, at den gjaldt indtil den skattepligtige udtrykkeligt tilbagekaldte fuldmagten over for SKAT. Ombudsmanden henstillede derfor, at SKAT ændrede sine retningslinjer, så de fremadrettet ikke indebar nogen reel risiko for, at SKAT overtrådte reglerne om partsrepræsentation.

6.3. Dokumentation for repræsentationsforholdet

I forbindelse med dokumentation for et repræsentationsforhold, fremgår det af bestemmelsens lovforarbejder, at det er op til den forvaltningsmyndighed, som behandler en sag at afgøre, om den person som optræder som en partsrepræsentant for en anden, skal pålægges at fremlægge en skriftlig fuldmagt eller på anden vis dokumentere, at vedkommende kan optræde som repræsentant for parten.¹¹⁴

Der vil i almindelighed ikke være årsag til at forlange dokumentation, hvis partsrepræsentanten består af en person, som typisk optræder på en parts vegne, eksempelvis i sit virke som advokat, revisor eller socialrådgiver, med forbehold for at krav om dokumentation i nogle situationer kan være særlig begrundet i sagens karakter eller omstændighederne i øvrigt.¹¹⁵ Det er således kun i konkrete tvivlstilfælde, der kræves fremvisning af dokumentation for repræsentationsforholdet. I vurderingen af om der skal fremvises dokumentation, kan flere elementer overvejes. Det drejer sig om partens økonomiske og personlige forhold i sagen, samt hvorvidt forbindelsen mellem parten og dennes repræsentant fremstår tydelig og med kontinuitet, således at der ikke er grund til at antage andet, end at repræsentationsforholdet fortsat består.¹¹⁶ Det kan også være relevant at

¹¹⁴ Lovforslag nr. L 4 af 2. oktober 1985, bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser, til § 8

¹¹⁵ Lovforslag nr. L 4 af 2. oktober 1985, bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser, til § 8

¹¹⁶ Rønsholdt, Steen: Forvaltningsret-retssikkerhed, proces, sagsbehandling, 2018, s. 290

forlange dokumentation for fuldmagtsforholdet i de tilfælde, hvor forvaltningsmyndigheden ikke i forvejen er- eller i løbet af sagen kommer i kontakten med parten eller på anden vis må konstatere, at parten er indforstået med, at sagen er under behandling hos forvaltningsmyndigheden, jf. FOB 2004.175.

Ombudsmanden har i flere sager forholdt sig til spørgsmålet om dokumentationskravet for partsrepræsentation ved repræsentanter med forskellige tilknytninger til sagens part.

I sagen FOB 2000.331 udtalte ombudsmanden, at en patients egen tandlæge, i kraft af patientforholdet, ikke kunne betragtes som partsrepræsentant. Sagen vedrørte en førtidspensionist, der af en kommune fik afslag på tilskud til tandbehandling. Kommunens afgørelse var truffet på baggrund af en erklæring fra kommunens tandlægekonsulent, hvor kommunen efterfølgende ikke havde partshørt førtidspensionisten om den pågældende erklæring. Ombudsmanden udtalte, at kommunen i den foreliggende sag var forpligtet til at partshøre førtidspensionisten, og derfor var det efter ombudsmandens opfattelse meget beklageligt, at kommunen ikke havde partshørt førtidspensionisten, idet førtidspensionistens egen tandlæge, i kraft af patientforholdet, ikke kunne betragtes som partsrepræsentant i sagen.

Den tidligere omtalte sag FOB 2004.569 beskæftigede sig bl.a. med spørgsmålet om dokumentationskrav, når familiemedlemmer hævder at repræsentere en part og handler på dennes vegne. 3 af de 75 politisager drejede sig om partsrepræsentation, hvor ombudsmanden kunne konstatere, at der manglede dokumentation for repræsentationsforholdet. I den ene sag optrådte den mindreårige parts mor på dennes vegne, hvilket i kraft af deres familiemæssige tilknytning, blev betegnet som en stillingsfuldmagt, som ikke krævede dokumentation for fuldmagtsforholdet. Ombudsmanden understregede dog, at det var nødvendigt, at forvaltningsmyndigheden sikrede sig, at partsrepræsentanten reelt var partens mor og havde del i forældremyndigheden. I de to andre sager var begge parter myndige, og deres partsrepræsentanter bestod af henholdsvis den ene parts mor og den anden parts kæreste. I disse to sager udtalte ombudsmanden, at partsrepræsentanterne til de myndige parter ikke kunne optræde som partsrepræsentanter uden at have fået fuldmagt hertil.

Det kan på baggrund af de ovenstående sager udledes, at det som udgangspunkt kræver en fuldmagt fra parten, såfremt en repræsentant skal handle på dennes vegne. I sager hvor en forælder repræsenterer en mindreårig part, kræves der ikke en udtrykkelig fuldmagt. Dog er der behov for, at forvaltningsmyndighederne bekræfter repræsentantens identitet.

Hvorvidt en forvaltningsmyndighed kræver forelæggelse af dokumentation for repræsentationsforholdet kan have store konsekvenser for en part i sagen. Dette var tilfældet i sagen FOB 2004.175, hvor Erstatningsnævnet afslog at give erstatning til parten, som under et overfald var blevet stukket med en kniv. Det fremgik af afslaget, at partens far havde meddelt politiet, at parten ønskede at trække anmeldelsen tilbage, og at denne beslutning var urokkelig, hvilket betød, at parten ikke havde medvirket til opklaring af straffesagen. I den forbindelse kritiserede ombudsmanden, at Erstatningsnævnet ikke havde undersøgt, om der forelå dokumentation for repræsentationsforholdet, herunder om faren handlede efter bemyndigelse fra sønnen i relation til med bindende virkning at kunne tilbagekalde politianmeldelsen. Efter ombudsmandens opfattelse kunne det ikke uden videre lægges til grund, at der forelå en sådan bemyndigelse. Dette skulle særligt ses i lyset af, at farens disposition havde været udslagsgivende for Erstatningsnævnets afgørelse af sagen. Erstatningsnævnet burde derfor have sikret sig dokumentation eller bevis, som bekræftede bemyndigelsen fra parten til faren. Ombudsmanden anførte, at det ikke uden videre kunne lægges til grund, at partens far handlede på partens vegne, og at parten dermed var indforstået med dette og derfor måtte bære konsekvenserne af handlingen. Ombudsmanden mente ydermere, at det var kritisabelt, at Erstatningsnævnet ikke havde undersøgt sagen tilstrækkeligt, og dermed ikke havde det fornødne og sikre grundlag for at afvise ansøgningen om erstatning.

I den foreliggende sag måtte parten bære konsekvenserne af farens handlinger, på trods af at der ikke forelå dokumentation for repræsentationsforholdet. Afgørelsen må formodes at have været en anden, såfremt der var forlangt dokumentation for bemyndigelsen. Denne sag belyser ydermere konsekvenserne af manglende dokumentation for et repræsentationsforhold, når det hævdes, at en person handler på en parts vegne. Da parten i denne sag var myndig, havde det efter ombudsmandens opfattelse været hensigtsmæssigt at forlange dokumentation for bemyndigelsen, især set i lyset af de konsekvenser, som parten skulle bære.

6.4. Delkonklusion

Det kan på baggrund af ovenstående konkluderes, at borgere, i medfør af forvaltningslovens § 8, stk.1, har ret til at lade sig repræsentere eller bistå af andre under forvaltningens behandling af deres sag. Denne ret gælder også i den digitale forvaltning, hvorfor forvaltningsmyndigheder ligeledes skal iagttage rettigheden under anvendelsen af obligatoriske digitale selvbetjeningsløsninger. I henhold til bestemmelsens ordlyd, er det en forudsætning, at partstilknytning til sagen er opfyldt, hvilket forudsætter, at vedkommende er adressat, ansøger, klager eller at vedkommende har en direkte, væsentlig, individuel og retlige interesse i sagen. Bestemmelsen angiver ikke nærmere, hvem der kan repræsentere eller bistå en part, hvorfor parten selv må beslutte, om vedkommende ønsker at blive repræsenteret af en professionel, eller en som ikke er professionel.

Dertil følger det af ombudsmandspraksis, at forvaltningsmyndigheder ikke er berettigede til at begrænse rettigheden til partsrepræsentation. Omvendt må forvaltningsmyndigheder heller ikke forlange, at en part anvender en partsrepræsentant, da dette alene bør være partens egen beslutning.

Repræsentationens omfang beror på partens egen beslutning, da parten kan vælge at lade sig repræsentere i forbindelse med hele sagens behandling, under en del af sagens behandling eller alene at lade sig bistå under møder med forvaltningsmyndighedens personale. Omfanget af repræsentationsforholdet kan derfor være forbundet med en vis usikkerhed, da der kan forekomme en begrænsning både indholdsmæssigt og tidsmæssigt. I situationer hvor der er tvivl om repræsentationsforholdet og rækkevidden af selve repræsentationen, er det forvaltningsmyndighedens ansvar at søge spørgsmålet afklaret.

Det er op til den forvaltningsmyndighed, som behandler sagen, at pålægge en partsrepræsentant at dokumentere sin fuldmagt fra parten. På baggrund af de ovenstående sager, kan det konkluderes, at et patientforhold mellem en tandlæge og en patient ikke er tilstrækkeligt til, at tandlægen kan betragtes som partsrepræsentant. I sager hvor familiemedlemmer hævder at optræde på en parts vegne, er det afgørende, om parten er mindreårig eller ej. Såfremt parten er mindreårig, betegnes forældrene som havende en stillingsfuldmagt, som ikke kræver dokumentation. Dog kan der være behov for, at

forvaltningsmyndigheden bekræfter forælders identitet og dertilhørende forældremyndighed. I sager hvor parten er myndig, kan familiemedlemmer og kærester ikke optræde som partsrepræsentant uden fuldmagt fra parten. Det kan være hensigtsmæssigt at kræve dokumentation for partsrepræsentationsforholdet, da det ellers kan medføre store konsekvenser for parten, hvis dokumentation herfor ikke er forlangt af forvaltningsmyndigheden.

7. Kapitel - Partsrepræsentation og forvaltningsret by design

7.1. Partsrepræsentation ved obligatorisk digital selvbetjening

Som nævnt i det ovenstående gælder retten til partsrepræsentation også i den digitale forvaltning, hvorfor det er forvaltningsmyndighedernes ansvar at sikre, at retten overholdes, når forvaltningsmyndigheder udvikler og anvender digitale selvbetjeningsløsninger. Det fremgår af lovforarbejderne til samlelovene, at det er hensigten, at forvaltningsmyndigheder, som anvender digitale selvbetjeningsløsninger, skal tilrettelægge sagsbehandlingen således, at borgerne har mulighed for at blive repræsenteret.¹¹⁷

Første del af dette kapitel beskæftiger sig med den fællesoffentlige digitale fuldmagtsløsning, som er et redskab, der giver mulighed for partsrepræsentation ved anvendelse af digitale selvbetjeningsløsninger. I næste del undersøges det gennem en analyse af ombudsmandspraksis, hvilke krav forvaltningsmyndighederne er underlagt i medfør af retten til partsrepræsentation ved anvendelse af digitale selvbetjeningsløsninger. Denne undersøgelse omfatter fem ombudsmandsudtalelser, under temaet "*Mangel på partsrepræsentation i designet*", der vedrører IT-systemers manglende understøttelse af

¹¹⁷ Lovforslag nr. L 140 af 19. februar 2015, almindelige bemærkninger, pkt. 3.1

partsrepræsentation. Afslutningsvis belyses fem punkter, som forvaltningsmyndigheder bør tage særligt hensyn til i udviklingsfasen af en IT-løsning.

7.2. Digital fuldmagt

NemID er strengt personligt og må derfor ikke anvendes af andre end indehaveren selv, hvorfor der opstod et problem, da den personlige signatur ikke kunne anvendes af andre, idet dette ville være i strid med reglerne for brug af NemID. I forbindelse med dette problem, blev der skabt et behov for en digital fuldmagtsløsning, så en partsrepræsentant kunne handle på en andens vegne ved anvendelse af sit eget NemID. Af Digitaliseringsstyrelsens hjemmeside fremgår det, at Styregruppen for digitaliseringsstrategien den 23. marts 2012 besluttede, at der skulle udvikles en basal fuldmagtsløsning som en videreudvikling af NemLog-in-løsningen. Denne fællesoffentlige digitale fuldmagtsløsning, Digital Fuldmagt, er udviklet til forvaltningsmyndigheder, som giver borgere mulighed for at lade sig partsrepræsentere i digitale selvbetjeningsløsninger. Denne digitale fuldmagtsløsning er alene et tilbud til forvaltningsmyndigheder om at kunne benytte en basal fuldmagtskomponent og blev sat i drift i august 2013 som en komponent i NemLog-in. Digital Fuldmagt stilles til rådighed for den enkelte forvaltningsmyndighed, hvorfor det er de enkelte forvaltningsmyndigheders ansvar at sikre sig, at deres digitale selvbetjeningsløsninger understøtter digital fuldmagt, når det er aktuelt. Digital Fuldmagt giver således borgere mulighed for at give fuldmagt til en partsrepræsentant ved digital selvbetjening i en afgrænset periode, som borgeren selv fastsætter.¹¹⁸ Hensynet bag fuldmagtsløsningen må derfor formodes at udfylde behovet for partsrepræsentation samt at overholde retten til partsrepræsentation.

Der er desuden udviklet andre fuldmagtsløsninger på en række sagsområder udover den fællesoffentlige digitale fuldmagtsløsning. En af disse fuldmagter betegnes som en passiv fuldmagt og giver fuldmagt til, at en borger kan læse en anden borgers digitale post men ikke kan handle på dennes vegne.¹¹⁹

¹¹⁸ <https://digst.dk/it-loesninger/digital-fuldmagt/om-loesningen/>

¹¹⁹ Sørensen, Per Byrge: Forvaltningsret med et digitalt perspektiv, 2017, s. 141

7.3. Mangel på partsrepræsentation i designet

I praksis har det imidlertid vist sig at være vanskeligt at udvikle digitale selvbetjeningsløsninger på en måde, som gør det teknisk muligt at lade sig repræsentere af en anden ved digital selvbetjening. Ombudsmandens har taget stilling til IT-løsningers manglende understøttelse af muligheden for partsrepræsentation, hvor forvaltningsmyndigheder, i medfør af ombudsmandspraksis, har to muligheder for at overholde retten til partsrepræsentation efter forvaltningslovens § 8, stk. 1.

Det kan enten ske, ved at forvaltningsmyndigheder teknisk udvikler og opbygger selvbetjeningssystemet på en sådan måde, der gør det muligt at give adgang til andre personers oplysninger ved at logge ind på vegne af en part. Som den anden mulighed kan forvaltningsmyndigheder etablere effektive sagsgange, som gør det muligt at ”gå udenom” det digitale system, hvis selvbetjeningssystemet ikke giver mulighed for, at en part kan benytte dennes ret efter forvaltningslovens § 8, stk.1.

7.3.1. Elektronisk kommunikation med universiteterne

Ovennævnte muligheder for partsrepræsentation ved anvendelse af digitale selvbetjeningssystemer illustreres i FOB 2011 12-1, hvor ombudsmanden beskrev, hvorledes retten til partsrepræsentation kan overholdes af forvaltningsmyndigheder. Ombudsmanden rejste sagen af egen drift, som havde til formål at undersøge studerendes og ansøgers mulighed for at blive repræsenteret af andre i medfør af forvaltningslovens § 8, når de kommunikerede digitalt med universiteterne. Baggrunden for undersøgelsen var en bekendtgørelse, som gav universiteterne mulighed for at beslutte, at kommunikation mellem universitetet og de studerende eller ansøgere skulle foregå helt eller delvist elektronisk. Dette betød, at retten til partsrepræsentation kunne efterleves på en af to måder. Ved den første mulige løsning skulle universitetet indtænke og udforme IT-systemet på en sådan måde, at andre kunne anvende IT-systemet på den studerendes eller ansøgerens vegne. Dette ville betyde, at IT-systemet ville blive designet med mulighed for partsrepræsentation. Den anden mulige løsning ville være, at universitetet, som led i sin beslutning om at gøre elektronisk kommunikation obligatorisk, samtidig indførte muligheden for at blive undtaget, såfremt en studerende eller en ansøger ville repræsenteres af andre.

7.3.2. SU-sagerne

I FOB 2012-5 rejste Ombudsmanden en sag på eget initiativ mod (nu) Uddannelses- og Forskningsministeriet om uddannelsessøgendes mulighed for at lade sig repræsentere af andre, i henhold til forvaltningslovens § 8, når de benyttede de elektroniske selvbetjeningssystemer minSU og mitUddannelseskort (nu ungdomskort.dk).

Ved sagens behandling havde ombudsmanden todelt undersøgelsen, hvor første del af undersøgelsen vedrørte spørgsmålet om partsrepræsentation i relation til det elektroniske selvbetjeningssystem minSU. Anden del af undersøgelsen drejede sig om det særlige partsrepræsentationsforhold mellem forældre og deres mindreårige børn, i relation til det elektroniske selvbetjeningssystem mitUddannelseskort for ungdomsuddannelser.

Ombudsmanden udtalte, at SU-loven og lov om befordringsrabat til uddannelsessøgende i ungdomsuddannelser mv. ikke gav hjemmel til at fravige § 8, hvorfor de uddannelsessøgende skulle have mulighed for at lade sig repræsentere af andre. Ved en undersøgelse af om denne mulighed var til stede under anvendelsen af det elektroniske selvbetjeningssystem minSU, konstaterede ombudsmanden, at selvbetjeningssystemet minSU ikke gav mulighed for partsrepræsentation. Dette var begrundet i, at adgangen til minSU skulle ske ved brug af den digitale signatur NemID, hvorfor det ikke var muligt at lade sig repræsentere af andre, da det ville være i strid med reglerne for brug af NemID, hvis den uddannelsessøgende oplyste sin adgangskode eller overlod sit nøglekort til andre. Udfordringen lå dermed i, at det elektroniske selvbetjeningssystem minSU på daværende tidspunkt ikke var udviklet på en måde, som gjorde det teknisk muligt at lade en partsrepræsentant få adgang til en anden persons oplysninger med repræsentantens egen NemID. Ombudsmanden fandt, at det var nødvendigt, at indehaveren af et selvbetjeningssystem kunne give en partsrepræsentant adgang til en anden persons oplysninger mv., ved at partsrepræsentanten anvendte sin egen NemID. Dette ville dog forudsætte, at selvbetjeningssystemet blev teknisk udviklet på en måde, der gjorde det muligt at give adgang til andre personers oplysninger.

I relation til det elektroniske selvbetjeningssystem mitUddannelseskort rejste sagen et yderligere spørgsmål på grund af det særlige partsrepræsentationsforhold mellem forældre og deres mindreårige børn efter forældreansvarslovens regler om forældremyndighed. Her

undersøgte ombudsmanden, om det var muligt for forældremyndighedsindehaverne at bruge den lovbestemte ret, de har til at repræsentere deres mindreårige børn.

Den daværende Uddannelsesstyrelse havde etableret et elektronisk selvbetjeningsystem mitUddannelseskort til brug for uddannelsessøgende, der ønskede at søge om befordringsrabat i relation til ungdomsuddannelser, som også forudsatte brug af NemID. Ombudsmanden fandt, at selvbetjeningsystemet mitUddannelseskort, ligesom minSU, ej heller var udviklet på en måde, der gjorde det teknisk muligt at lade en partsrepræsentant benytte sit eget NemID til at søge om befordringsrabat for en anden person. Konsekvensen heraf var, at forældremyndighedsindehavere var afskåret fra at gøre brug af deres lovbestemte ret til at repræsentere deres mindreårige børn i selvbetjeningsystemet. Efter ombudsmandens opfattelse skulle forældremyndighedsindehavere have ret til at blive undtaget fra elektronisk kommunikation, når de ønskede at repræsentere deres barn.

Slutteligt udtalte ombudsmanden, at når de digitale selvbetjeningssystemer minSU og ungdomskort.dk ikke gav uddannelsessøgende mulighed for at benytte deres ret, efter forvaltningslovens § 8 til at lade sig repræsentere af andre, skulle det være muligt at bruge en ikke-digital fuldmagtsløsning i stedet. Dette indebærer et krav om, at forvaltningsmyndigheder i sådanne situationer skal etablere effektive sagsgange, som gør det muligt at ”gå udenom” det digitale system. Ombudsmanden henstillede til ministeriet at sørge for, at forældremyndighedsindehavere modtog en udtrykkelig vejledning om deres mulighed for at blive undtaget fra elektronisk kommunikation, hvilket er behandlet nærmere i kandidatspecialets kapitel 5.4.

Styrelsens havde under sagen oplyst, at den havde været i kontakt med Økonomistyrelsen (Den Digitale Taskforce) og IT- og Telestyrelsen, der anerkendte behovet for en fællesstatslig funktion. Økonomistyrelsen havde på daværende tidspunkt oplyst, at en sådan funktion også indgik som en aktivitet i forslaget til udviklingsplan for fællesoffentlig brugerstyring for 2012-15, der vil blive spillet ind til styregruppen for digitaliseringsstrategien primo februar 2011.

Senere havde ombudsmanden i FOB 2016-1 udtalt sig nærmere om uddannelsessøgendes partsrettigheder, når de søgte SU eller befordringsrabat. Ombudsmanden havde været aktiv i sagen, siden han i FOB 2012-5 konstaterede, at selvbetjeningssystemerne minSU og mitUddannelseskort ikke var udviklet på en måde, som gjorde det teknisk muligt at benytte partsrepræsentant. Ombudsmanden bad de ansvarlige myndigheder om at oplyse, hvilken vejledning de uddannelsessøgende fremover ville modtage om deres mulighed for at blive undtaget fra digital kommunikation, hvis de ønskede at lade sig repræsentere af andre (i det følgende også betegnet som ikke-digital partsrepræsentation). Det viste sig imidlertid, at det ikke var muligt at tilbyde en ikke-digital løsning i systemet ungdomskort.dk, og at den ikke-digitale løsning i systemet minSU ikke levede op til forvaltningslovens § 8, fordi digitale meddelelser til uddannelsessøgende ikke kunne omdirigeres til partsrepræsentantens digitale postkasse. Dette gav anledning til, at ombudsmanden ad flere omgange indhentede supplerende udtalelser fra ministeriet.

I foråret 2015 orienterede de ansvarlig myndigheder ombudsmanden om, at der var etableret en digital fuldmagtsløsning i de to selvbetjeningssystemer. Ombudsmanden havde i den anledning besluttet ikke at foretage sig yderligere i sagen, men fandt dog alligevel anledning til at knytte nogle mere overordnede bemærkninger til sagen, herunder i relation til den tidsmæssige udstrækning af forløbet. Ombudsmanden kritiserede, at det havde taget så uforholdsmæssig lang tid og voldt myndighederne vanskeligheder at nå til en forsvarlig afklaring af muligheden for partsrepræsentation i minSU. Desuden fandt ombudsmanden, at det ikke var tilfredsstillende, at det først blev muligt at benytte partsrepræsentation ved ansøgning om befordringsrabat flere år efter, at systemet ungdomskort.dk blev taget i brug.

7.3.3. Haderslev Kommune-sagen

På baggrund af en borgerhenvendelse igangsatte ombudsmanden i sagen FOB 2019-11 en generel undersøgelse af Haderslev Kommunes digitale selvbetjeningsløsning i forbindelse med ansøgninger om hjælpemidler, forbrugsgoder og boligindretning herunder muligheden for at anvende partsrepræsentation i ansøgningsprocessen.

Haderslev Kommune udtalte i den forbindelse, at udformningen af kommunens hjemmeside udsigtet afskar valgte partsrepræsentanter fra at kunne ansøge på vegne af en borger. Der fandtes kun oplysning om, at man kunne ansøge på vegne af sit barn, hvilket fremgik af hjemmesiden borger.dk og ikke af kommunens egen hjemmeside.

Dernæst oplyste Haderslev Kommune ombudsmanden, at der reelt var mulighed for at ansøge ved partsrepræsentation, men at dette ikke kunne foregå digitalt via kommunens digitale selvbetjeningsløsning. Derudover blev det tilføjet, at kommunen alene ydede vejledning om partsrepræsentation, såfremt en borger eller partsrepræsentant konkret efterspurgte vejledning herom. Dette skete kun ved telefonisk eller skriftlig henvendelse til kommunen. Herefter foregik kommunens sagsbehandling i praksis således, at kommunen sendte dokumentation til partsrepræsentanten på e-Boks eller til dennes fysiske adresse, hvorefter kommunen vejledte om, at partsrepræsentanten skulle indsende fuldmagt og ansøge i papirform. Kommunen vejledte også om, at oplysninger til ansøgningen kunne modtages pr. telefon, og at partsrepræsentanten kunne aflevere fuldmagt og ansøgning ved fysisk fremmøde på kommunen. Dette medførte, at en partsrepræsentant i realiteten kunne fritages for den obligatoriske digitale selvbetjeningsløsning i ansøgningssagerne, da denne kunne ansøge på en anden måde.

I relation til undersøgelsen blev Digitaliseringsstyrelsen inddraget, hvorefter det blev oplyst, at det på nogle områder var muligt at anvende digitale fuldmagter eksempelvis via den fællesoffentlige digitale fuldmagtsløsning. Borgeren skal dog selv undersøge, hvordan den relevante forvaltningsmyndighed behandler fuldmagter. Digitaliseringsstyrelsen er ansvarlig for den fællesoffentlige digitale fuldmagtsløsning, som er udviklet med henblik på, at offentlige myndigheder kan give borgeren en mulighed for partsrepræsentation i digitale selvbetjeningsløsninger. Ved anvendelse af fuldmagtsløsningen, er det op til borgeren selv at vurdere og bestemme fuldmagtens omfang, når denne skal gives til en partsrepræsentant.

På tidspunktet for undersøgelsen var det muligt at give og anmode om fuldmagt til 22 specifikke selvbetjeningsløsninger. Den konkrete selvbetjeningsløsning i Haderslev Kommune anvendte dog ikke den fællesoffentlige digitale fuldmagtsløsning. Selvom Digitaliseringsstyrelsen stiller den fællesoffentlige digitale fuldmagtsløsning til rådighed for myndighederne, så har den enkelte myndighed selv ansvaret for både den tekniske tilslutning samt at sikre understøttelse af den digitale fuldmagt, på de områder hvor det findes relevant. I forbindelse med selvbetjeningsløsninger, hvor der er givet en digital fuldmagt, skal partsrepræsentanten anvende sit eget NemID til at logge ind og derefter handle på partens vegne.

Ombudsmanden havde i forbindelse med undersøgelsen af sagen flere bemærkninger og kritikpunkter. I undersøgelsen var det særligt problemstillingerne vedrørende retten til partsrepræsentation og vejledning herom, der var i fokus, hvorfor ombudsmanden udtalte sig om, hvordan retsgarantien for partsrepræsentation kunne sikres i forbindelse med anvendelse af digitale selvbetjeningsløsninger. Under henvisning til den førnævnte sag FOB 2011 12-2 udtalte ombudsmanden endnu en gang, at overholdelsens af retten til partsrepræsentation kunne ske på to måder. Enten skulle den digitale selvbetjeningsløsning designes, så det var muligt for en partsrepræsentant at handle på en parts vegne, eller også skulle parten ved brug af partsrepræsentation undtages fra den obligatoriske digitale selvbetjening, hvorefter der kunne ansøges uden om den digitale løsning. Da Haderslev Kommunes selvbetjeningsløsning ikke var udformet til at overholde retten til partsrepræsentation, var kommunen forpligtet til at fravige kravet om obligatorisk digital selvbetjening, i de tilfælde hvor en part ønskede at anvende en partsrepræsentant.

Dertil udtalte ombudsmanden, at Haderslev Kommune også var pålagt en skærpet vejledningspligt, som er behandlet i kandidatspecialets kapitel 5.4, hvorefter der supplerende skal gives konkret, relevant og udtrykkelig vejledning om mulighederne og rammerne for partsrepræsentation i form af en anden løsning end den elektroniske, da selvbetjeningssystemet ikke gav mulighed for partsrepræsentation.

7.3.4. Familieretshusets screeningsløsning

Sagen J.nr. 2020-3943 vedrører endnu et eksempel på et konkret tilfælde, hvor borgerens mulighed for at lade en partsrepræsentant indgive en ansøgning ikke synes at have været overvejet ved indførelsen af en selvbetjeningsløsning. Ombudsmanden rejste af egen drift en sag over for Social- og Indenrigsministeriet og Familieretshuset vedrørende Familieretshusets digitale selvbetjeningsløsning. Baggrunden for dette var en henvendelse fra et advokatfirma, da Familieretshusets digitale selvbetjeningsløsning ikke gav mulighed for, at en partsrepræsentant kunne starte en sag op.

Familieretshuset erkendte, at ansøgerens mulighed for at lade en partsrepræsentant indgive en ansøgning ikke var blevet overvejet ved indførelsen af den valgte screeningsløsning i det nye familieretlige system. Familieretshuset forklarede, at indgivelse af en ansøgning på

daværende tidspunkt ikke kunne ske uden deltagelse af ansøgeren, da det var en vigtig del af det nye familieretlige system, at der blev foretaget en screening i forbindelse med indgivelse af ansøgninger til Familieretshuset. Begrundelsen for dette var, at screeningsprocessen var tilrettelagt, så den forudsatte ansøgerens aktive deltagelse. Familieretshuset var efterfølgende i dialog med Social- og Indenrigsministeriet om udformning af en løsning, hvor det på den ene side var muligt for en partsrepræsentant at anvende den digitale selvbetjeningsløsning på vegne af ansøgeren, men hvor der samtidig også skulle tages hensyn til screeningen af ansøgerne med henblik på den visitation af ansøgerne, der er forudsat i lovgivningen. Ombudsmanden foretog sig ikke mere i sagen, da det blev oplyst, at Social- og Indenrigsministeriet i samarbejde med Familieretshuset ville etablere en ordning, hvor det fremover ville være muligt for en partsrepræsentant at indgive ansøgninger ved anvendelse af Familieretshusets selvbetjeningsløsning.

7.4. Særlige hensyn i udviklingsfasen

På baggrund af ovenstående ombudsmandspraksis er der to muligheder, hvorpå forvaltningsmyndigheder kan løse udfordringen og overholde kravet om partsrepræsentation, når der i sagsbehandlingen anvendes digitale selvbetjeningsløsninger. Vælger forvaltningsmyndigheden muligheden med de ikke-digitale sagsbehandlingstrin skal forvaltningsmyndigheden yde klar og tydelig vejledning om retten til at blive repræsenteret af en anden. Derudover skal forvaltningsmyndigheder også vejlede om, hvordan borgeren skal forholde sig i sagsbehandlingsprocessen fremadrettet, herunder hvor borgeren kan indgive en ansøgning om partsrepræsentation jf. sagerne FOB 2011 12-1, FOB 2012-5, FOB 2016-1 og FOB 2019-11. Heraf følger det, at forvaltningsmyndigheder skal iagttage denne skærpede vejledningspligt, når muligheden med de ikke-digitale sagsbehandlingstrin vælges.¹²⁰

Behandlingen i kandidatspecialets kapitel 6 om retten til partsrepræsentation samt dette kapitel om princippet forvaltningsret by design giver anledning til overvejelse af fem punkter, som forvaltningsmyndigheder fremover skal tage særligt hensyn til i forbindelse med udviklingen af IT-løsninger. Dette gør sig gældende, når forvaltningsmyndigheder vælger

¹²⁰Motzfeldt, Hanne Marie og Abkenar, Azad Taheri: Digital forvaltning – Udvikling af sagsbehandlende løsninger, 2019, s. 186

muligheden, hvor partsrepræsentation skal indbygges i designet i digitale selvbetjeningsløsninger.

Først og fremmest skal det overvejes, hvordan det kan kontrolleres, at en valgt borger på lovlige vis kan optræde som en partsrepræsentant på vegne af en anden. Afvises anmodningen om partsrepræsentation, skal denne afvisning kombineres med en vejledning om, at den ønskede partsrepræsentant i stedet kan optræde som bisidder eller få passiv adgang til sagen.

Dernæst bør det undersøges, hvilke krav der stilles til et repræsentationsforhold, og hvordan det kan bekræftes, at partsrepræsentanten reelt er den person, vedkommende påstår at være.¹²¹ Udfordringen med dokumentation af en partsrepræsentants identitet blev desuden belyst i FOB 2004.569, som bl.a. er behandlet i kapitel 6.3, hvor det ikke fremgik, hvorvidt politiet havde fået bekræftelse på partsrepræsentantens identitet. Det er således vigtigt, at dette element indbygges i IT-systemet, så dokumentationen kan kontrolleres. I overensstemmelse med ombudsmandsudtalelsen FOB 2008.303, der angik SKAT's formodning om fortsat partsrepræsentation, skal forvaltningsmyndigheder sikre, at repræsentationsforholdet til enhver tid er aktuelt, også når partsrepræsentation indbygges i designet af digitale selvbetjeningsløsninger.

Det tredje punkt, der bør tages stilling til, vedrører de udfordringer, der er forbundet med repræsentationens omfang og rækkevidde. Som behandlet i kandidatspecialets kapitel 6.2 kan omfanget af repræsentationsforholdet være forbundet med en vis usikkerhed, da der kan forekomme en indholdsmæssig og tidsmæssig begrænsning. Det afgørende for dette, er partens egen beslutning om, hvorvidt partsrepræsentationen omfatter hele sagen, dele af sagen eller blot kommer til udtryk som en bisidderfunktion. Derfor bør forvaltningsmyndigheder også sikre, at den digitale løsning er designet til at kunne administrere repræsentationsforholdet i overensstemmelse med partens egen beslutning. Dette vil afhænge af, om en part alene ønsker delvis partsrepræsentation i en sag, eller enten

¹²¹ Motzfeldt, Hanne Marie og Abkenar, Azad Taheri: Digital forvaltning – Udvikling af sagsbehandlende løsninger, 2019, s. 186-187

ønsker delvis eller ingen partsrepræsentationer i forskellige sager, såfremt IT-løsningen behandler flere sager om samme borger.¹²²

Det fjerde punkt, som bør overvejes, er, at alle offentlige digitale løsninger bør opbygges, så de opfylder alle regler for partsrepræsentationen. Løsningen skal udformes således, at alle regler inden for partsrepræsentation opfyldes, medmindre dette konkret fravælges af parten. Ønsker parten at vælge andet, skal dette kunne angives og håndteres i IT-løsningen. Ved ønske om anvendelse af partsrepræsentation skal IT-løsningen udvikles på en måde, hvor partsrepræsentanten i løbet af den digitale proces kan træffe beslutning på vegne af parten. Det er dog vigtigt, at partsrepræsentanten ikke må tage bindende stilling til afgørelser, som bliver bebyrdende for parten, medmindre der er givet en fuldmagt til dette. Derudover skal IT-systemet være i stand til at sende henvendelser om sagens behandling og afgørelse til partsrepræsentanten, men hvor det alligevel skal vurderes, om der i visse situationer kan være årsag til, at der løbende bør sendes henvendelser med underretninger i sagen til parten selv.¹²³

For det femte bør forvaltningsmyndigheder under udvikling af IT-løsningen tage stilling til, hvordan atypiske omstændigheder samt uforudsete hændelser skal håndteres under sagsbehandlingen og ved anvendelse af IT-løsningen.¹²⁴

7.5. Delkonklusion

På baggrund af ombudsmandspraksis kan det konkluderes, at forvaltningsmyndigheder overordnet har to muligheder for at overholde retten til partsrepræsentation. Disse to muligheder er udviklet af ombudsmanden gennem en række konkrete sager, hvor ombudsmanden har taget stilling til IT-løsningers manglende understøttelse af muligheden for partsrepræsentation.

¹²² Motzfeldt, Hanne Marie og Abkenar, Azad Taheri: Digital forvaltning – Udvikling af sagsbehandlende løsninger, 2019, s. 187

¹²³ Motzfeldt, Hanne Marie og Abkenar, Azad Taheri: Digital forvaltning – Udvikling af sagsbehandlende løsninger, 2019, s. 187-188

¹²⁴ Motzfeldt, Hanne Marie og Abkenar, Azad Taheri: Digital forvaltning – Udvikling af sagsbehandlende løsninger, 2019, s. 188

Som første mulighed kan forvaltningsmyndigheder vælge at udvikle og designe selvbetjeningssystemet på en måde, der gør det muligt at give adgang til andre personers oplysninger ved at logge ind på vegne af en part. Såfremt forvaltningsmyndigheder vælger at indbygge muligheden for partsrepræsentation i designet i digitale løsninger, skal der i henhold til forvaltningsret by design gøres mange yderligere overvejelser under udviklingen af IT-løsningen. Hertil skal der særligt tages hensyn til de fem punkter for at sikre overholdelsen af retten til partsrepræsentationen, når muligheden indbygges i designet. IT-løsningen skal både kunne forholde sig til kontrol af partsrepræsentation på lovlig vis, dokumentation for partsrepræsentationsforholdet, partsrepræsentationens rækkevidde, opfyldelse af alle regler for partsrepræsentation samt håndtering af atypiske omstændigheder under sagsbehandlingen.

Anden mulighed består i, at forvaltningsmyndigheder kan etablere effektive sagsgange, som gør det muligt at ”gå udenom” det digitale system, hvis selvbetjeningssystemet ikke giver mulighed for partsrepræsentation. Såfremt denne mulighed vælges, skal forvaltningsmyndigheden yde klar og tydelig vejledning om retten til partsrepræsentation samt vejledning om, hvordan borgeren skal forholde sig i sagsbehandlingsprocessen fremadrettet.

I august 2013 blev der udviklet en fællesoffentlig digital fuldmagtsløsning, Digital Fuldmagt, som havde til formål at forenkle partsrepræsentation, så borgerne har mulighed for at lade en partsrepræsentant handle på deres vegne i en konkret digital selvbetjeningsløsning. Alligevel forekommer det fortsat vanskeligt for forvaltningsmyndigheder at udvikle digitale selvbetjeningsløsninger på en måde, som gør det teknisk muligt at give adgang til partsrepræsentation ved digital selvbetjening.

8. Kapitel - Konklusion

Formålet med kandidatspecialet har været at undersøge og analysere, hvilke krav der i henhold til forvaltningsret by design stilles til forvaltningsmyndigheders overholdelse af vejledningspligten og retten til partsrepræsentation, når forvaltningsmyndigheder anvender

obligatoriske digitale selvbetjeningsløsninger.

I forbindelse med kommunikationen mellem den offentlige forvaltning og borgerne, kan det konkluderes, at borgerne har ret til at henvende sig til forvaltningsmyndigheder i den form, de selv ønsker, medmindre der er lovhjemmel til at pålægge borgerne at kommunikere digitalt med forvaltningsmyndigheder herunder at anvende obligatoriske digitale selvbetjeningsløsninger. Dertil kommer, at ombudsmanden i forbindelse med konkrete sager gentagne gange har udtalt, at det kræver lovhjemmel at pålægge borgerne at kommunikere digitalt med forvaltningsmyndigheder.

Gennem vedtagelsen af samlelovene blev der i lovgivningen indført hjemmel til obligatorisk anvendelse af digitale selvbetjeningsløsninger på en lang række områder, som alene er en fravigelse af det almindelige forvaltningsretlige udgangspunkt. Samlelovene ændrer derfor ikke på de grundlæggende forvaltningsretlige principper udover indførelsen af formkravet om anvendelse af de digitale løsninger på specifikke områder. Yderligere skal forvaltningsmyndighederne tage særligt hensyn til udfordrede borgere under anvendelsen af digitale selvbetjeningsløsninger, hvorfor der i samlelovene er lagt op til, at forvaltningsmyndigheder skal fravige kravet om obligatorisk digital selvbetjening for disse udfordrede borgere.

Forvaltningsloven er teknologineutral, hvorfor de grundlæggende forvaltningsretlige regler og principper skal overholdes, uanset om sagsbehandlingen foregår manuelt eller digitalt. I takt med den øgede digitalisering af den offentlige forvaltning, kan der gennem ombudsmandspraksis identificeres et nyere udslag af legalitetstankegangen, forvaltningsret by design.

Det kan på baggrund af ombudsmandspraksis konkluderes, at princippet om forvaltningsret by design indebærer, at den enkelte forvaltningsmyndighed er ansvarlig for- og forpligtet til at sikre, at dens IT-løsninger er opbygget på en sådan måde, at systemerne muliggør og bidrager til overholdelse af de forvaltningsretlige regler og principper. Dette medfører, at forvaltningsretten skal indtænkes og designes under udviklingen af selvbetjeningsløsninger for at sikre, at både vejledningspligten og retten til partsrepræsentation overholdes ved

anvendelse af obligatoriske digitale selvbetjeningsløsninger.

I henhold til forvaltningslovens § 7, stk. 1, er forvaltningsmyndigheder pålagt en almindelig pligt til at yde vejledning og bistand til personer, der henvender sig om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde. Dertil har borgere, i medfør af forvaltningslovens § 8, stk. 1, ret til at lade sig repræsentere eller bistå af andre under forvaltningens behandling af deres sag. Det kan konkluderes, at både vejledningspligten og retten til partsrepræsentation ligeledes gælder i den digitale forvaltning, hvorfor forvaltningsmyndigheder også skal iagttage vejledningspligten samt retten til partsrepræsentation under anvendelsen af obligatoriske digitale selvbetjeningsløsninger.

Kandidatspecialets analyse af ombudsmandspraksis, for så vidt angår vejledningspligten, giver grundlag til at konkludere, at den eksisterende ombudsmandspraksis, i medfør af princippet forvaltningsret by design, tenderer til, at forvaltningsmyndigheders vejledning og information bør designes, så de integreres direkte i brugerfladen, når borgere skal anvende selvbetjeningsløsninger. Dertil peger ombudsmandspraksis i retningen af, at vejledning skal gives så tidligt som muligt også under anvendelsen af digitale selvbetjeningsløsninger. Det afgørende for hvilken vejledning og information, der konkret bør integreres direkte i brugerfladen, afhænger af de faktiske omstændighederne samt den enkelte borgers konkrete informationsbehov. Der gælder som udgangspunkt ingen generelle krav til indholdet, omfanget eller formen af selve vejledningen, men det kan dog konkluderes, at der gennem princippet om forvaltningsret by design alligevel er udviklet generelle krav til vejledningens indhold, omfang og form, som forvaltningsmyndigheder skal opfylde ved anvendelse af obligatorisk digital selvbetjening. Heraf følger det, at der stilles vidtgående krav om, at vejledningen skal være lettilgængelig, korrekt, tilstrækkelig detaljeret, retvisende og relevant ved obligatorisk digital selvbetjening. Det kan yderligere konkluderes, at forvaltningsmyndigheder også er pålagt en skærpet vejledningspligt i situationer, hvor digitale selvbetjeningssystemer ikke giver mulighed for partsrepræsentation for at sikre, at retten til partsrepræsentation ikke bliver illusorisk.

Kandidatspecialets analyse af ombudsmandspraksis, for så vidt angår retten til partsrepræsentation, giver grundlag til at konkludere, at forvaltningsmyndigheder overordnet

set har to muligheder for at overholde retten til partsrepræsentation under anvendelse af digitale selvbetjeningsløsninger. Som en af mulighederne kan forvaltningsmyndigheder vælge teknisk at udvikle og designe selvbetjeningsystemet på en sådan måde, der gør det muligt at give adgang til digital partsrepræsentation. Såfremt forvaltningsmyndigheder vælger denne mulighed for partsrepræsentation i selvbetjeningsystemet, skal forvaltningsmyndigheder, i henhold til forvaltningsret by design, tage særligt hensyn til fem punkter under udviklingen af IT-systemet for at sikre, at rettigheden indbygges i designet. Heraf følger det, at det under udviklingen skal sikres, at IT-løsningen kan forholde sig til kontrol af partsrepræsentation på lovlig vis, dokumentation for partsrepræsentationsforholdet, partsrepræsentationens rækkevidde, opfyldelse af samtlige regler for partsrepræsentation samt håndtering af atypiske omstændigheder under sagsbehandlingen.

9. Kapitel - Litteraturliste

9.1. Nationale love og lovbekendtgørelser

- Lov nr. 571 af 19. december 1985 (forvaltningsloven, historisk).
- Lov nr. 169 af 5. juni 1953, Danmarks Riges Grundlov (Grundloven).
- Lov nr. 528 af 11. juni 2012 om Offentlig Digital Post (lov om Offentlig Digital Post).
- Lov nr. 633 af 8. juni 2016 om ændring af lov om Offentlig Digital Post (Bemyndigelse til at fastsætte regler om størrelse på filer m.v.)
- Lovbekendtgørelse nr. 801 af 13. juni 2016 af lov om Digital Post fra offentlige afsendere.
- 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.
- Lov nr. 622 af 12. juni 2013 om ændring af forskellige lovbestemmelser om ansøgninger, anmeldelser, anmodninger, meddelelser og erklæringer til offentlige myndigheder.
- Lov nr. 552 af 2. juni 2014 om ændring af forskellige lovbestemmelser om ansøgninger, anmeldelser, meddelelser, anmodninger og erklæringer til offentlige myndigheder.
- Lov nr. 742 af 1. juni 2015 om ændring af forskellige lovbestemmelser om ansøgninger, anmodninger, meddelelser og klager til offentlige myndigheder.
- Lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014 af forvaltningsloven (forvaltningsloven).
- Lovbekendtgørelse nr. 927 af 3. juli 2013 af lov om tolkning til personer med hørehandicap (lov om tolkning til personer med hørehandicap).
- Lovbekendtgørelse nr. 661 af 29. juni 2009 om statens uddannelsesstøtte (SU-loven, historisk)
- Lovbekendtgørelse nr. 170 af 24. februar 2009 (lov om befordringsrabat til uddannelsessøgende i ungdomsuddannelser mv, historisk)

9.2. Lovforslag

- Lovforslag nr. L 72 om ændring af forvaltningsloven (Digital kommunikation) af 30. januar 2002
- Lovforslag nr. L 4 til forvaltningslov af 2. oktober 1985, 1985-86, 1. samling.
- Lovforslag nr. L 140 til Lov om ændring af forskellige lovbestemmelser om ansøgninger, anmodninger, meddelelser og klager til offentlige myndigheder af 19. februar 2015.
- Lovforslag nr. L 160 til Lov om Offentlig Digital Post af 13. april 2012.

9.3. Vejledninger, betænkninger og notater

- Justitsministeriets vejledning nr. 11740 af 4. december 1986 om forvaltningsloven, tilgængelig: <https://www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/1986/11740> (senest tilgået 20. april 2021).
- Justitsministeriets notat om forvaltningsretlige krav til det offentliges IT-løsninger af 18. november 2015, tilgængelig: <https://digst.dk/media/12721/notat-om-forvaltningsretlige-krav-til-det-offentliges-it-løsninger.pdf> (senest tilgået 14. marts 2021)
- Ombudsmandens myndighedsguide, overblik #12 om partsrettigheder og offentlige IT-systemer, tilgængelig: https://www.ombudsmanden.dk/myndighedsguiden/specifikke_sagsomraader/partsrettigheder_og_offentlige_it-systemer/ (senest tilgået 20. april 2021)
- Ombudsmandens myndighedsguide, overblik #13 om generelle forvaltningsretlige krav til offentlige IT-systemer, tilgængelig: https://www.ombudsmanden.dk/myndighedsguiden/specifikke_sagsomraader/generelle_forvaltningsretlige_krav_til_offentlige_it-systemer/ (senest tilgået 18. april 2021)
- Ombudsmandens myndighedsguide, Generel forvaltningsret, overblik #5 om vejledning, tilgængelig: https://www.ombudsmanden.dk/myndighedsguiden/generel_forvaltningsret/vejledning_gspligt/ (senest tilgået 20. april 2021)

- Ombudsmandens myndighedsguide, overblik #6 om partsrepræsentation, tilgængelig: https://www.ombudsmanden.dk/myndighedsguiden/generel_forvaltningsret/partsrepraesentation/#cp-title (senest tilgået 4. maj 2021)

9.4. Ombudsmandsudtalelser

- FOB 92.347
- FOB 08.463
- FOB 1989.42
- FOB 1990.240
- FOB 1992.222
- FOB 1999.80
- FOB 1999.130
- FOB 2000.331
- FOB 2000.368
- FOB 2001.227
- FOB 2001.290
- FOB 2001.457
- FOB 2002.268
- FOB 2002.340
- FOB 2002.491
- FOB 2003.623
- FOB 2004.175
- FOB 2004.569
- FOB 2006.390
- FOB 2008.92
- FOB 2008.233
- FOB 2008.238
- FOB 2008.303
- FO j.nr. 2010-3100-7120
- FOB 2009 20-2
- FOB 2011 12-1

- FO j.nr. 2011-1776-8100
- FOB 2012-5
- FOB 2013-7
- FOB 2014.24
- FOB 2015-36
- FOB 2016-1
- FOB 2016-34
- FOB 2018-9
- FOB 2019-11
- FOB 2019-25
- FO j.nr. 2020-3943

9.5. Ombudsmandens beretninger

- Folketingets Ombudsmands beretning for året 2019, København, marts 2020
- Folketingets Ombudsmands beretning for året 2020, København, marts 2021

9.6. Litteratur

- Munk-Hansen, Carsten, Den juridiske løsning, 1. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København, 2017.
- Sørensen, Per Byrge: Forvaltningsret med et digitalt perspektiv, 1. udgave, Karnov Group, København, 2017.
- Munk-Hansen, Carsten: Retsvidenskabsteori, 2. udgave, Jurist- og Økonomforbundet, København, 2018.
- Bønsing, Sten: Almindelig forvaltningsret, 4. udgave, Jurist- og Økonomforbundet, København, 2018.
- Rønsholdt, Steen: Forvaltningsret-retssikkerhed, proces, sagsbehandling, 5. udgave, Karnov Group, København, 2018.
- Evald, Jens: At tænke juridisk, 5. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København, 2019.

- Motzfeldt, Hanne Marie og Abkenar, Azad Taheri: Digital forvaltning – Udvikling af sagsbehandlende løsninger, 1. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København, 2019.
- Motzfeldt, Hanne Marie, Ullits, Jøren, og Kjellerup, Jens: Fra forvaltningsjurist til udviklingsjurist, 1. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København, 2020.
- Jensen, Jørgen Albæk, Christensen, Jens Peter og Jensen, Michael Hansen: Dansk Statsret, 3. udgave, Jurist- og Økonomforbundets forlag, København 2020.
- Fenger, Niels: Forvaltningsloven med kommentarer, 2. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København, 2021.

9.7. Artikler

- Ugeskrift for Retsvæsen, U.2017B.141, af lektor, ph.d. jur. Hanne Marie Motzfeldt, Juridisk Institut, Syddansk Universitet.
- Fenger, Niels, Folketingets Ombudsmand, FOB 2019: Hvordan digitaliserer vi uden at skade vores retssikkerhed? Tilgængelig:
https://www.ombudsmanden.dk/findviden/fob-artikler/hvordan_digitaliserer_vi/
 (senest tilgået d. 6. april 2021)

9.8. Internetkilder

- <https://digst.dk/it-loesninger/digital-post/om-loesningen/tal-og-statistik-om-digital-post/> (senest tilgået 14. marts 2021)
- <https://digst.dk/it-loesninger/digital-post/lovgivning/> (senest tilgået 14. marts 2021)
- <https://digst.dk/nyheder/nyhedsarkiv/2016/maj/offentlige-myndigheder-passerer-en-afgoerende-digital-milepael/> (senest tilgået 14. marts 2021)
- <https://digst.dk/it-loesninger/digital-fuldmagt/om-loesningen/> (senest tilgået 1. maj 2021)

10. Kapitel - Vedlagte bilag

- Bilag 1: Skærmpoint af antal anslag
- Bilag 2: Samarbejdsaftale
- Bilag 3: Procesafsnit