



2016-34

Meddelelser i bilsynssag, herunder administrative
bødeforelæg, sendt via Offentlig Digital Post.
God forvaltningsskik

29. juni 2016

Ombudsmanden modtog en klage over, at Trafik- og Byggestyrelsen i en sag om syn af et køretøj havde sendt synsindkaldelsen, en erindringskrivelse og to administrative bødeforelæg til en 90-årig mand via Offentlig Digital Post, og at styrelsen efterfølgende havde afslået at annullere bødeforelæggene.

Forvaltningsret
115.3

Den 90-årige mand var ikke fritaget for Offentlig Digital Post på det tidspunkt, hvor Trafik- og Byggestyrelsen sendte meddelelserne til ham, men hans partsrepræsentant mente bl.a., at det fulgte af god forvaltningsskik, at styrelsen burde have sendt et eller flere breve til manden med almindelig fysisk post, inden styrelsen sendte ham de administrative bødeforelæg. Partsrepræsentanten mente også, at styrelsen burde have kontrolleret, om manden havde åbnet sin e-Boks – og dermed, om han havde fået kendskab til styrelsens breve.

Transport og
kommunikation
2Færdselsret
9

Efter ombudsmandens opfattelse var Trafik- og Byggestyrelsen berettiget til at sende meddelelserne til mandens e-Boks via Offentlig Digital Post.

Ombudsmanden henviste til, at retsvirkningerne af at sende meddelelser via Offentlig Digital Post fremgår direkte af loven, og at det fremgår udtrykkeligt af forarbejderne, at modtageren af en meddelelse sendt via Offentlig Digital Post selv bærer risikoen ved ikke at gøre sig bekendt med indholdet af post i sin digitale postkasse. Ombudsmanden kunne derfor ikke kritisere styrelsens afslag på at annullere de administrative bødeforelæg.

Ombudsmanden var ikke enig i, at det følger af god forvaltningsskik, at Trafik- og Byggestyrelsen skulle have sendt et eller flere breve til borgeren med almindelig fysisk post i stedet for (eller samtidig med) at benytte Offentlig Digital Post. Ombudsmanden mente heller ikke, at myndighederne er forpligtede til at undersøge, hvorfor en borger ikke har reageret på en meddelelse sendt via Offentlig Digital Post, før de sender borgeren en rykker (eller anden henvendelse) via Offentlig Digital Post.

(Sag nr. 16/00010)

OMBUDSMANDENS BEMÆRKNINGER

Herunder gengives ombudsmandens bemærkninger til sagen:

Ombudsmandens bemærkninger

1. Sagens forløb

Det fremgår af det materiale, som jeg har modtaget fra dig, at A's bil blev indkaldt til syn den 10. marts 2015, og at fristen for at få køretøjet synet var fastsat til den 5. maj 2015. Synsindkaldelsen blev sendt digitalt til A's e-Boks.

Da A's bil ikke var blevet synet ved udløbet af synsfristen, blev der sendt en erindringskrivelse til ham den 2. juni 2015 med en yderligere frist (7. juli 2015) til at få synet bilen. Erindringskrivelsen blev ligeledes sendt digitalt til A's e-Boks.

Da A ikke inden udløbet af den yderligere frist fik synet sin bil, sendte Trafik- og Byggestyrelsen den 14. juli 2015 et administrativt bødeforelæg på 2.000 kr. til ham med en ny frist for at få synet (eller afmeldt) køretøjet. Også denne skrivelse blev sendt digitalt til hans e-Boks.

A's bil blev ikke synet inden udløbet af den fornyede frist, og derfor sendte Trafik- og Byggestyrelsen den 11. august 2015 endnu et administrativt bødeforelæg på 2.000 kr. til ham. Det administrative bødeforelæg blev sendt digitalt til hans e-Boks.

Du har oplyst, at A den 18. august 2015 modtog en erindringskrivelse fra Trafik- og Byggestyrelsen, som var sendt med almindelig fysisk post.

A's bil blev synet (og godkendt) samme dag, dvs. den 18. august 2015.

Den 21. august 2015 rettede du henvendelse til Trafik- og Byggestyrelsen på vegne af A og anmodede om annullation af det administrative bødeforelæg.

Du henviste til, at A ikke havde været bekendt med de breve og rykkere, der var sendt til ham forud for den 18. august 2015, fordi de var sendt til hans elektroniske postkasse, som det offentlige havde oprettet til ham (e-Boks).

Du henviste desuden til, at A var 90 år gammel, at han samme dag, som han modtog erindringskrivelsen med fysisk post fra styrelsen, havde fået sin bil synet, at A aldrig tidligere havde undladt at få sin bil synet, og at han heller ikke ville have undladt at få bilen synet denne gang, hvis ikke det var, fordi han "upåagtet" var blevet tildelt den nævnte elektroniske postkasse.

OMBUDSMANDENS BEMÆRKNINGER

Trafik- og Byggestyrelsen besvarede din henvendelse i et brev den 20. november 2015, hvor styrelsen afslog at annullere de to administrative bødeforelæg, der var blevet udstedt til A. Styrelsen henviste til, at A i SKATs Køretøjsregister var registreret som ejer og bruger af køretøjet, og at han derfor havde ansvaret for at opfylde de forpligtelser, der var forbundet med køretøjet, herunder til at få køretøjet synet og godkendt med de i lovgivningen fastsatte intervaller eller få køretøjet afmeldt i Køretøjsregisteret.

Styrelsen redegjorde samtidig for reglerne om Offentlig Digital Post, herunder at det er obligatorisk for alle borgere at være tilsluttet Offentlig Digital Post, at forpligtelsen trådte i kraft den 1. november 2012, at borgere kan søge om at blive fritaget for Offentlig Digital Post, men at A ikke var fritaget for Offentlig Digital Post i denne sag.

Styrelsen oplyste samtidig, at det er adressaten, der bærer risikoen ved ikke at gøre sig bekendt med indholdet af post i den pågældendes digitale postkasse.

I et brev af 25. november 2015 kommenterede du Trafik- og Byggestyrelsens brev af 20. november 2015. Du skrev bl.a., at Trafik- og Byggestyrelsen ikke udviste nogen respekt for de overgangsproblemer i forbindelse med Offentlig Digital Post, der opstod som følge af, at borgeren af staten upåagtet havde fået oprettet en e-Boks og derfor ikke havde været opmærksom på styrelsens henvendelser om syn af bil og bødeforelæg.

Du skrev også, at styrelsen vel havde kunnet konstatere, at e-Boksen aldrig havde været åbnet. Endelig skrev du, at det havde været god forvaltningsskik, hvis styrelsen havde henvendt sig til A via almindelig fysisk post forud for de to bødeforelæg – eller i hvert fald forud for bødeforelæg nr. 2.

Trafik- og Byggestyrelsen besvarede din henvendelse i et brev af 24. februar 2016, hvor styrelsen bl.a. skrev, at korrespondancen med A (brevene af 10. marts, 2. juni, 14. juli og 11. august 2015) var blevet sendt digitalt til hans e-Boks i overensstemmelse med reglerne i lov om Offentlig Digital Post, der havde været gældende for fysiske personer siden 1. november 2014.

Styrelsen skrev endvidere, at styrelsen ikke var enig med dig i, at den burde have sendt den pågældende post eller dele heraf som "papierpost" til A.

2. Sagens spørgsmål og problemstillinger

Du har ikke i forbindelse med klagen til mig gjort gældende, at A ikke modtog Trafik- og Byggestyrelsens breve af 10. marts, 2. juni, 14. juli og 11. august

OMBUDSMANDENS BEMÆRKNINGER

2015 i sin e-Boks. Jeg lægger derfor til grund, at de nævnte breve er (eller var) tilgængelige i A's e-Boks.

Trafik- og Byggestyrelsen har i styrelsens brev af 20. november 2015 anført, at A ikke i denne sag har været fritaget for obligatorisk tilslutning til Offentlig Digital Post.

Dette har du ikke bestridt, og jeg lægger derfor til grund, at A ikke var fritaget for den obligatoriske tilslutning til Offentlig Digital Post på det tidspunkt, hvor Trafik- og Byggestyrelsen sendte synsindkaldelsen, erindringsskrivelsen og de to administrative bødeforelæg til ham.

Du har derimod anført, at Trafik- og Byggestyrelsen ikke har udvist god forvaltningsskik, fordi styrelsen ikke i en overgangsperiode efter ikrafttrædelse af lov om Offentlig Digital Post den 1. november 2014 har taget hensyn til, at mange af de oprettede e-Bokse aldrig har været åbnet, og at borgerne i realiteten har været uvidende om dem.

Du mener, at Trafik- og Byggestyrelsen burde have kontrolleret, om A havde åbnet sin e-Boks – og dermed have kontrolleret, om han havde fået kendskab til de breve, som styrelsen havde sendt til ham via Offentlig Digital Post.

Det er derudover din opfattelse, at styrelsen i medfør af god forvaltningsskik burde have sendt et eller flere breve til A med almindelig fysisk post, inden styrelsen sendte ham de administrative bødeforelæg.

3. Retsgrundlaget for Trafik- og Byggestyrelsens anvendelse af Offentlig Digital Post

Reglerne om anvendelse af Offentlig Digital Post findes i lov nr. 528 af 11. juni 2012.

Af lovens § 3, stk. 1, fremgår det, at fysiske personer, der er 15 år eller derover, og som har bopæl eller fast ophold i Danmark, skal tilsluttes Offentlig Digital Post, medmindre personen fritages for obligatorisk tilslutning i medfør af lovens § 5, stk. 1 og 3.

Bestemmelsen trådte i kraft den 1. november 2014, jf. bekendtgørelse nr. 1535 af 18. december 2013.

Ifølge § 1 i lov om Offentlig Digital Post medfører fysiske personers tilslutning til Offentlig Digital Post, at offentlige afsendere har ret til at afsende kommunikation til de pågældende i Offentlig Digital Post med de retsvirkninger, der følger af § 10.

OMBUDSMANDENS BEMÆRKNINGER

Det fremgår af lovens § 7, stk. 1, jf. stk. 5, og § 9, at hvis det ikke fremgår af anden lovgivning, at en meddelelse fra en offentlig afsender (herunder Trafik- og Byggestyrelsen) skal sendes til en borger i fysisk form eller digitalt på anden måde end Offentlig Digital Post, kan offentlige afsendere anvende Offentlig Digital Post til kommunikation med fysiske personer tilsluttet postløsningen med de retsvirkninger, der følger af § 10.

Ved "kommunikation" forstås afsendelse af alle dokumenter og meddelelser mv., herunder afgørelser, jf. § 7, stk. 1, sidste pkt.

Jeg bemærker, at der ikke i lov om godkendelse og syn af køretøjer (lovbekendtgørelse nr. 959 af 24. september 2012) eller i en bekendtgørelse udstedt med hjemmel i denne lov er fastsat regler om, at indkaldelse til periodisk syn mv. skal sendes til de berørte borgere på en bestemt måde.

§ 10 i lov om Offentlig Digital Post har følgende ordlyd:

"§ 10. Meddelelser, der sendes under anvendelse af Offentlig Digital Post, anses for

- 1) at være kommet frem på det tidspunkt, hvor meddelelsen er tilgængelig for adressaten i postløsningen, og
- 2) at være afsendt af den angivne afsender."

I de specielle bemærkninger til forslag til lov om Offentlig Digital Post (forslag nr. L 160 som fremsat den 13. april 2012) er der anført følgende om lovforslagets § 10:

"Bestemmelsen i nr. 1 er lovforslagets centrale bestemmelse, der indebærer, at en meddelelse, som sendes i Offentlig Digital Post efter §§ 7 og 8, anses for at være kommet frem til adressaten, når meddelelsen er tilgængelig for adressaten i Offentlig Digital Post.

Den foreslåede bestemmelse fastsætter, hvornår en meddelelse, der sendes i Offentlig Digital Post, anses for at være kommet frem.

Dette svarer til, at et papirbrev anses for at være kommet frem, når det pågældende brev er lagt i adressatens fysiske postkasse.

Forslaget har betydning for alle meddelelser, hvis fremkomsttidspunkt er af betydning.

Fremkomsttidspunktet er blandt andet afgørende for, hvornår forvaltningsakter får de tilsigtede retsvirkninger.

...

OMBUDSMANDENS BEMÆRKNINGER

Det antages for eksempel, at forvaltningsakter, herunder afgørelser, i almindelighed skal meddeles til deres adressat for at få de tilsigtede retsvirkninger, og at meddelelse er sket, når afgørelsen er kommet frem til den, som afgørelsen retter sig mod. Det er normalt uden betydning, om en afgørelse er kommet til adressatens kundskab.

...

Som nævnt antages meddelelse normalt at være sket, når afgørelsen er kommet frem til adressaten. Det er således normalt uden betydning, om eller hvornår adressaten rent faktisk gør sig bekendt med indholdet af meddelelsen, dvs. om meddelelsen er kommet til adressatens kundskab.

...

En meddelelse, der sendes i Offentlig Digital Post, er tilgængelig, når adressaten vil kunne fremkalde meddelelsen på en almindeligt fungerende computer tilsluttet internettet med almindeligt tilgængelige programmer og dermed gøre sig bekendt med meddelelsens indhold.

Dette betyder, at en meddelelse kan betragtes som kommet frem, når den har nået den placering i postløsningen, hvorfra adressaten skal fremkalde den, og den digitale postløsning fungerer.

Det er uden betydning, om adressaten har bragt sig i stand til at logge sig ind i Offentlig Digital Post, herunder om den pågældende har skaffet sig den fornødne offentlige digitale signatur NemID eller digital signatur for borgeres vedkommende og NemID medarbejdersignatur eller digital medarbejdersignatur for virksomheders vedkommende. Adressaten bærer således risikoen ved ikke at gøre sig bekendt med indholdet af post i vedkommendes digitale postkasse.

...

En borger eller virksomhed har mulighed for i Offentlig Digital Post at indtaste to e-mail adresser, hvortil der sendes advisering om ny post. Det er endvidere muligt at få advisering pr. SMS ved at indtaste sit mobiltelefonnummer. SMS advisering sker dog kun, hvis den afsendende myndighed vælger at tilbyde denne adviseringsform. Under alle omstændigheder er det borgerens eller virksomhedens eget ansvar at holde øje med, om der er ny post til vedkommende i postløsningen.

I god tid forinden den obligatoriske ordnings ikrafttræden vil der blive iværksat informationstiltag for at henlede borgere og virksomheders opmærksomhed på, at de skal sørge for at skaffe sig den fornødne adgang.

OMBUDSMANDENS BEMÆRKNINGER

Det er endvidere uden betydning, om adressaten oplever, at vedkommendes egen computer ikke fungerer, eller at vedkommende har mistet koden til sin digitale signatur eller oplever lignende hindringer, som det er op til adressaten at overvinde.

Problemer knyttet til den digitale postløsning (sammenbrud, midlertidig kapacitetsnedgang mv.) kan betyde, at en meddelelse ikke er eller kan blive tilgængelig for adressaten. Det samme gælder sammenbrud i den digitale signatur infrastruktur, generelle strømafbrydelser, generelle problemer hos adressatens internetudbyder o.l.

Opstår sådanne problemer, som adressaten ikke har indflydelse på, kan en meddelelse til en borger eller virksomhed ikke anses for at være kommet frem, før forhindringen er ophørt. Tilsvarende gælder det, at en meddelelse til en offentlig myndighed ikke kan anses for at være kommet frem, før forhindringen er ophørt.”

Jeg bemærker, at der – som forudsat i forarbejderne – blev gennemført landsdækkende informationskampagner, før lov om Offentlig Digital Post trådte i kraft.

4. Min vurdering

4.1. Det er min opfattelse, at Trafik- og Byggestyrelsen – i medfør af § 1 og § 7 i lov om Offentlig Digital Post – var berettiget til at sende de omhandlede breve til A's e-Boks via Offentlig Digital Post.

Bestemmelsen i § 10 i lov om Offentlig Digital Post sammenholdt med forarbejderne til bestemmelsen beskriver retsvirkningerne af, at en offentlig myndighed sender en meddelelse til en borger via Offentlig Digital Post.

Meddelelsen anses således for at være kommet frem til modtageren, når han eller hun vil kunne gøre sig bekendt med meddelelsens indhold, og det anføres flere steder i forarbejderne, at det normalt er uden betydning, om eller hvornår adressaten rent faktisk gør sig bekendt med indholdet af meddelelsen, dvs. om modtageren har læst meddelelsen.

Det fremgår også udtrykkeligt af forarbejderne til lovens § 10, at modtageren af en meddelelse sendt via Offentlig Digital Post selv bærer risikoen ved ikke at gøre sig bekendt med indholdet af post i den pågældendes e-Boks.

Da reglerne om anvendelsen af Offentlig Digital Post og retsvirkningerne heraf er klart beskrevet i lov om Offentlig Digital Post og forarbejderne hertil, mener jeg ikke, at en offentlig myndighed er forpligtet til at kontrollere, om en borger

OMBUDSMANDENS BEMÆRKNINGER

har læst den eller de meddelelser, som myndigheden har sendt til borgerens e-Boks via Offentlig Digital Post, før myndigheden sender den pågældende en rykker eventuelt med et rykkergebyr eller som her et administrativt bødeforelæg.

4.2. Jeg mener heller ikke, at det kan følge af god forvaltningsskik, at offentlige myndigheder i en sag som den foreliggende bør sende rykkerskrivelser til borgerne med fysisk post, samtidig med at de sender rykkerskrivelser via Offentlig Digital Post.

Jeg mener i den forbindelse ikke, at myndighederne er forpligtede til selv at undersøge, hvorfor en borger ikke har svaret eller reageret på en meddelelse sendt via Offentlig Digital Post, før de sender den pågældende borger en rykker (eller anden henvendelse) via Offentlig Digital Post.

Jeg mener således ikke, at det, som du har anført om "overgangsproblemer" i forbindelse med overgangen til Offentlig Digital Post eller om A's alder, kan medføre, at Trafik- og Byggestyrelsen ud fra god forvaltningsskik burde have kommunikeret med ham med fysisk post.

4.3. Jeg har i den forbindelse ikke taget stilling til, om der kunne tænkes at være helt særlige situationer, hvor det måtte følge af god forvaltningsskik, at en myndighed burde kommunikere med borgeren med fysisk post eller vejlede borgeren om muligheden for at blive fritaget for tilslutning til Offentlig Digital Post efter § 5 i lov nr. 528 af 11. juni 2012 om Offentlig Digital Post (fra 1. juli 2016 Digital Post, jf. lov nr. 633 af 8. juni 2016) og de i medfør heraf udstedte bekendtgørelsesregler.

En sådan situation foreligger efter min opfattelse under alle omstændigheder ikke i A's sag.

På denne baggrund kan jeg ikke kritisere, at Trafik- og Byggestyrelsen sendte synsindkaldelsen af 10. marts 2015, erindringskrivelsen af 2. juni 2015 og de to administrative bødeforelæg af 14. juli og 11. august 2015 til A's e-Boks via Offentlig Digital Post. Jeg kan heller ikke kritisere, at Trafik- og Byggestyrelsen i et brev af 20. november 2015 på dette grundlag afslog at annullere de to administrative bødeforelæg udstedt til A.

Jeg er – via den nylige medieomtale heraf – opmærksom på, at Færdselsstyrelsen siden november 2015 har udsendt servicebreve til borgere, der ikke har reageret på de første digitale beskeder om bilsyn. Der er tale om påmindelser om, at de pågældende borgere har modtaget digital post fra det offentlige. Jeg mener ikke, at dette forhold har betydning for min vurdering af A's sag. Det skyldes, at Trafik- og Byggestyrelsen efter min opfattelse ikke juridisk set er forpligtet til at sende sådanne påmindelser til borgerne.

OMBUDSMANDENS BEMÆRKNINGER

4.4. Afslutningsvis bemærker jeg, at hvis A mener, at Trafik- og Byggestyrelsens bødeforelæg er uberettigede, kan han ved at undlade at betale bøderne få sagen indbragt for retten.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.