



Manglende underskrift på Arbejdsskadestyrelsens breve og manglende opbevaring af brevkopier

Ombudsmanden blev ved sin behandling af klager i arbejdsskadesager opmærksom på at ikke alle breve fra Arbejdsskadestyrelsen var underskrevet af en medarbejder.

Derfor rejste ombudsmanden en generel sag om manglende underskrift på Arbejdsskadestyrelsens breve og manglende opbevaring af brevkopier hvor det fremgår hvem der har skrevet under. Undersøgelsen er afgrænset til at angå afgørelsessager.

Ombudsmanden udtalte at retssikkerhedsmæssige, bevismæssige og ordensmæssige hensyn indebærer at en forvaltningsmyndigheds udgående breve i en afgørelsessag, herunder selve afgørelsen, skal underskrives og opbevares i autentisk kopi. I øvrigt gælder det generelt at der skal opbevares autentiske kopier i alle sager.

Mens ombudsmanden behandlede sagen, ændrede Arbejdsskadestyrelsen sit system og sine arbejdsgange så alle udgående breve – bortset fra rykkerbreve – bliver forsynet med elektronisk faksimileunderskrift, og så der bliver gemt autentiske kopier af alle udgående breve.

Ombudsmanden udtalte kritik af Arbejdsskadestyrelsens arbejdsgange før ændringen af systemet. Desuden henstillede ombudsmanden at også rykkerbreve fremover bliver forsynet med en underskrift.
(J.nr. 2004-3889-009).

12. marts 2008

2008-1-1

Forvaltningsret:

1114.1

114.5

1146.9

115.3

115.4

11.9

261.1

I brev af 26. november 2004 bad jeg – med henvisning til § 17, stk. 1, i lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand – Arbejdsskadestyrelsen om en udtalelse idet jeg i forbindelse med min behandling af konkrete klager over afgørelser truffet af Arbejdsskadesstyrelsen var blevet opmærksom på at Arbejdsskadestyrelsens nyere (i 2004 afsendte) breve, herunder afgørelser, tilsyneladende konsekvent ikke var underskrevet, og at det end ikke fremgik af brevene hvilken person der havde truffet afgørelsen. Jeg bad om at udtalelsen blev sendt til mig gennem Beskæftigelsesministeriet, hvis udtalelse jeg ligeledes bad om.

Som 3 tilfældigt udvalgte eksempler vedlagde jeg anonymiserede kopier af Arbejdsskadestyrelsens brev af 10. september 2004 til mig, Arbejdsskadestyrelsens brev af 30. januar 2004 til Den Sociale Ankestyrelse (nu Ankestyrelsen) og Arbejdsskadestyrelsens brev af 27. januar 2004 til en borger. Disse breve var ikke underskrevet af en medarbejder, men der var i klartekst anført henholdsvis "Team Roskilde og Storstrøms Amt" og "Team Sydvest Sjælland".

Jeg henviste til den sag som er nævnt i Folketingets Ombudsmands beretning for 1959, s. 201 ff*, og til Statsministeriets cirkulæreskrivelse af 25. juni 1960. Jeg henviste også til Karsten Loiborg mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 592 f, med yderligere henvisninger, bl.a. til Ugeskrift for Retsvæsen 2001.252 Ø og 2001.1980/1H. Derudover henviste jeg til de egen driftundersøgelser som er nævnt i Folketingets Ombudsmands beretning for 1990, s. 339 ff* (navnlig s. 385 f, og s. 421), for 1991, s. 207 ff* (navnlig s. 247), og for 2003 s. 735 ff* (navnlig s. 775 f).

Som svar på mit brev af 26. november 2004 skrev Arbejdsskadestyrelsen i brev af 18. januar 2005 bl.a. følgende til Beskæftigelsesministeriet:

"I den anledning bemærkes, at der i Arbejdsskadestyrelsens sager aldrig har været underskrift på breve, der alene er udskrevet som kopi til sagen.

Arbejdsskadestyrelsen anvender digital dokument- og sagshåndtering i videst mulige omfang. Arbejdsskadestyrelsens breve bliver skrevet på grundlag af elektroniske skabeloner, som tilpasses individuelt.

Som et led i den digitale sagsbehandling har styrelsen indført automatisk kuvertering af udgående breve.

Faksimile-underskrift er en forudsætning for automatisk kuvertering af udgående breve, herunder afgørelser. Brevene bliver tillige påført sagsbehandlerens navn i klartekst.

Det er planen, at alle udgående breve skal underskrives i faksimile. Breve af rent formel karakter, som genereres automatisk (rykkere m.v.), vil dog alene blive forsynet med sagsbehandlerens navn i klartekst eller blot med teamets navn eller Arbejdsskadestyrelsen som afsender.

I en overgangsperiode vil afgørelser i et vist omfang skulle underskrives i hånden, mens visse spørgebreve, følgebrev m.v. kun vil blive forsynet med sagsbehandlerens eller teamets navn i klartekst. Dette skyldes, at Arbejdsskadestyrelsen har et meget stort antal brevskebeloner, som især vedrører tidligere gældende love, og som ikke uden betydelige ressourcer kan omstilles til automatisk kuvertering med faksimile-underskrift.

Faksimile-underskriften er sagsbehandlerens personlige signatur, og er beskyttet mod misbrug og forfalskning. Underskriften gemmes af sikkerhedshensyn ikke på sagen, hverken elektronisk eller i papir ('kopi til sagen'). Der kan heller ikke senere genskabes en autentisk kopi med underskrift.

Det elektroniske sagsbehandlingssystem indeholder oplysninger om, hvem der har underskrevet udgående breve. Disse oplysninger indeholdes i særlige filer, hvis indhold ikke kan ændres. Samlet set kan det med sikkerhed dokumenteres, hvem der er ansvarlig for et udgående brev, hvornår og til hvem det er afsendt, og hvad indholdet er.

Det er på den baggrund Arbejdsskadestyrelsens opfattelse, at styrelsens praksis for underskrift for så vidt angår afgørelser er i overensstemmelse med reglerne, således som de er formuleret i Statsministeriets cirkulæreskrivelse af 26. marts 1943, 14. november 1949 og 25. juni 1960 og i ombudsmandens udtalelser herom."

Beskæftigelsesministeriet afgav sin udtalelse til mig i brev af 1. februar 2005. Ministeriet henholdt sig til Arbejdsskadestyrelsens brev og bemærkede at sagen indeholder 2 problemstillinger, dels vedrørende underskrift på styrelsens udgående breve, dels vedrørende muligheden for at få oplyst hvilken sagsbehandler der har haft ansvaret for et udgående brev. Ministeriet bemærkede at det fremgår af styrelsens brev at afgørelser altid er forsynet med den ansvarlige sagsbehandlers underskrift. Med hensyn til den anden problemstilling bemærkede ministeriet at et krav om opbevaring af en underskrevet kopi på sagen vil gøre det vanskeligt at opretholde rationaliseringsgevinsterne ved faksimileunderskrift og automatisk kuvertering. Det afgørende er at det altid med sikkerhed kan konstateres hvem der har været ansvarlig for et udgående brev. Ministeriet skrev også at det tjener et sikkerhedshensyn at der ikke opbevares en underskrevet kopi på sagen.

Jeg bad under min behandling af 3 arbejdsskadesager der drejede sig om beregning af klagefristen på 4 uger og om dispensation fra fristreglen, om nærmere oplysninger om Arbejdsskadestyrelsens arbejdsgange i forbindelse med datering og afsendelse af breve. Som svar modtog jeg mere detaljerede og nyere oplysninger om Arbejdsskadestyrelsens system end de oplysninger der fremgår af Arbejdsskadestyrelsens brev af 18. januar 2005 til Beskæftigelsesministeriet. Den 9. juli 2007 afgav jeg til Ankestyrelsen og Arbejdsskadestyrelsen 2 redegørelser hvori jeg bl.a. skrev følgende:

"I Arbejdsskadestyrelsen er kuverteringen (pakningen) af breve som udgangspunkt maskinel. Spørgsmålet er med hvilken sikkerhed det kan fastslås at breve afsendes samme dag som dateringen. Dette gælder navnlig når der er tale om breve der ikke er kuverteret maskinelt.

a. Maskinel datering og maskinel kuvertering

Arbejdsskadestyrelsen har oplyst at breve, herunder afgørelser, automatisk oprettes med datoen for den følgende hverdag. Brevene bliver som udgangspunkt skrevet ud på centrale printere, og sidste udskrivning sker kl. 23.00. Hovedparten af Arbejdsskadestyrelsens udgående breve kuverteres maskinelt (i løbet af natten) og afsendes næste dag.

...

Arbejdsskadestyrelsen har oplyst at breve der ikke underskrives, f.eks. breve med spørgsmål til borgeren, kan kuverteres maskinelt, og at afgørelser med faksimileunderskrift som udgangspunkt kuverteres maskinelt. (En faksimileunderskrift er en gengivelse af en underskrift, f.eks. i form af stempel). Arbejdsskadestyrelsen har oplyst at faksimileunderskriften er en elektronisk gengivelse af medarbejderens underskrift på breve, og at underskriften alene kan påføres et brev ved anvendelse af medarbejderens personlige kode. Det er fortrinsvis afgørelser efter den nye lov, dvs. efter 1. januar 2004, som bliver kuverteret maskinelt, men der er visse afgørelser i sager oprettet efter 1. januar 2002 der også bliver kuverteret maskinelt. De breve der typisk udskrives decentralt, er afgørelser vedrørende ulykker der er sket før den 1. januar 2004, og erhvervssygdomssager der er anmeldt før den 1. januar 2004. Breve med bilag kan godt kuverteres maskinelt.

b. Maskinel datering og valgfri manuel kuvertering

Arbejdsskadestyrelsen har oplyst at medarbejderne i visse tilfælde vælger at håndtere afgørelserne manuelt selv om en maskinel håndtering ville være mulig, f.eks. i tilfælde hvor en afgørelse haster. Det er muligt at rette den dato som systemet automatisk foreslår. Afgørelsen udskrives på en decentral (lokal) printer. Medarbejderen pakker afgørelsen til posten, og brevet sendes samme dag. Hastepost bliver altid håndbåret til Arbejdsskadestyrelsens betjentstue der sørger for postafsendelse.

c. Maskinel datering og 'tvungen' manuel kuvertering

Arbejdsskadestyrelsen har oplyst at afgørelser uden faksimileunderskrift ikke kan kuverteres maskinelt. De bliver printet ud på en central printer samme dag som afgørelsen skrives. Afgørelserne er dateret med den følgende dags dato hvor de fordeles med den interne post til de medarbejdere som har skrevet afgørelserne. Den enkelte medarbejder underskriver sine afgørelser og sørger for at de bliver sendt den dag afgørelserne er dateret.

d. Sikkerhed for at manuelt kuverterede afgørelser sendes samme dag som dateringen

Om de afgørelser som printes ud og fordeles med intern post til underskrift hverdagen efter, har Arbejdsskadestyrelsen oplyst at det er en fast procedure at de enkelte teams i styrelsen sørger for at underskrive afgørelser og sende post for fraværende medarbejdere. Arbejdsskadestyrelsen fremhæver at medarbejderne er meget opmærksomme på denne procedure.

...

Arbejdsskadestyrelsen har oplyst at det er en forholdsvis lille del af postmængden der kuverteres manuelt. Som eksempel er det nævnt at Arbejdsskadestyrelsen i en enkelt uge i august eller september 2006 kuverterede 5.403 breve hvoraf de 4.563 blev kuverteret maskinelt, svarende til ca. 85 pct. Arbejdsskadestyrelsen har endvidere oplyst at it-systemet udvikles løbende således at flere breve, herunder afgørelser, kan kuverteres maskinelt.

Arbejdsskadestyrelsen har endvidere oplyst at procedurerne anses for at være tilstrækkelige, og at styrelsen under hensyn til at der afsendes flere tusinde breve hver dag, ikke kan anvende yderligere ressourcer for at sikre at breve afsendes samme dag som dateringen.

e. Registrering af oplysninger i elektronisk aktoversigt mv.

Arbejdsskadestyrelsen har redegjort for hvilke oplysninger der registreres elektronisk i den enkelte sag. Arbejdsskadestyrelsen har oplyst at den elektroniske aktoversigt indeholder følgende oplysninger:

...

Arbejdsskadestyrelsen har oplyst at der findes en elektronisk printkontrolliste over hver sag. Printkontrollen blev indført den 23. oktober 2000 og omfatter dokumenter oprettet efter dette tidspunkt. Arbejdsskadestyrelsen har oplyst at printkontrollen indeholder følgende oplysninger:

'– Navn på den medarbejder, som har skrevet de pågældende dokumenter ud og afdeling

- Dato og klokkeslæt for udskrivningen af dokumentet
- Dokumentets navn og hvor mange akter det indeholder
- Status for afslutningen af udskrivningen (OK eller fejlet print)
-
- Status for hvert enkelt deldokument og jobprintnr.
- Til hvilke parter dokumentet er udskrevet og om status er ok
- Om dokumentet er printet manuelt, automatisk
- Om dokumentet er printet ud på lokal- eller centralprinter'

..."

Som nævnt var de oplysninger jeg under min behandling af de 3 arbejdsskadesager modtog fra Arbejdsskadestyrelsen om styrelsens sagsbehandlingssystem, nyere og mere detaljerede end de oplysninger der fremgik af Arbejdsskadestyrelsens udtalelse af 18. januar 2005. Der var modstrid mellem oplysningerne på i hvert fald et enkelt punkt; jeg lagde til grund at det ikke fremgik af styrelsens elektroniske sagsbehandlingssystem hvem der havde underskrevet udgående breve.

Den 9. juli 2007 afgav jeg en foreløbig redegørelse og skrev i den forbindelse bl.a. følgende:

" ...

Min undersøgelse er afgrænset til at angå afgørelsesvirksomhed og drejer sig om hvorvidt det kan kræves at en forvaltningsmyndigheds breve, herunder afgørelser, forsynes med en personlig underskrift (eventuelt i form af en manuel eller elektronisk faksimileunderskrift), eller om det er tilstrækkeligt at brevene blot indeholder oplysning om hvilken myndighed eller hvilken enhed hos myndigheden der har skrevet brevet. Jeg udtaler mig også om opbevaring af brevkopier eller andre former for autentiske kopier. Jeg redegør desuden for min foreløbige opfattelse af i hvilket omfang Arbejdsskadestyrelsens system og arbejdsgange på disse punkter er tilstrækkelige.

...

Ombudsmandens foreløbige udtalelse

...

I. Retsgrundlaget

Underskrift på breve, herunder afgørelser

Et krav om at statslige forvaltningsmyndigheders udgående breve skal underskrives, kan udledes af Statsministeriets cirkulæreskrivelser af henholdsvis 7. april 1922, 26. marts 1943 og 14. november 1949 til samtlige ministerier. Cirkulæreskrivelserne er efter min opfattelse udtryk for at der gælder en retsædvane om at statslige forvaltningsmyndigheders udgående breve skal være forsynet med en personlig underskrift. Statsministeriet henstillede at underskrifter skal være tydelige (læselige), og at den underskrivendes navn skal gentages med maskinskrift eller stempel. Statsministeriet fremhævede i cirkulæreskrivelsen fra 1943 at modtageren af en skrivelse fra en statsmyndighed har et naturligt krav på at kunne læse de underskrevne navne og at særlig tydelighed netop er nødvendig for navnes vedkommende. På baggrund af en ombudsmandsudtalelse som er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1959, s. 201 f*, indskærpede Statsministeriet i cirkulæreskrivelse af 25. juni 1960 til ministerier og styrelser at underskriften på alle offentlige udfærdigelser bør gentages med maskinskrift eller stempel. Cirkulæreskrivelserne er ikke begrænset til kun at angå afgørelser.

Som nævnt mener jeg at cirkulæreskrivelserne er udtryk for at der gælder en retssædvane om at statslige forvaltningsmyndigheders udgående breve skal være forsynet med en personlig underskrift. Jeg mener at denne retssædvane gælder med lovkraft, hvilket indebærer at det kræver hjemmel at fravige den.

Østre Landsret har taget stilling til et spørgsmål om manglende underskrifter på Erhvervs- og Selskabsstyrelsens anmodninger til skifteretten om tvangsopløsning af selskaber. Landsrettens kendelse af 31. oktober 2000 er refereret i Ugeskrift for Retsvæsen 2001.252 Ø. Erhvervs- og Selskabsstyrelsen havde sendt en uunderskrevet anmodning til skifteretten om tvangsopløsning af et selskab som ikke havde indsendt regnskab. Styrelsen oplyste at sådanne anmodninger siden 1995 af ressourcemæssige og praktiske grunde var blevet udskrevet maskinelt uden personlig underskrift. Skifteretten afviste anmodningen med henvisning til at den ikke var underskrevet. I forbindelse med kæresagen anførte skifteretten at der særligt er 5 grunde til at opretholde kravet om underskrift. For det første skal der kunne placeres et tjenstligt ansvar. For det andet skal det kunne konstateres at afgørelsen er truffet af en medarbejder som har kompetence til at træffe en sådan afgørelse. For det tredje er underskriften den eneste måde hvorpå modtageren kan se forskel på et udkast og en afgørelse. For det fjerde sikrer underskriften imod at fremsendelse ikke er sket ved en fejl, f.eks. ved at et udkast fremsendes uden at være i endelig form, eller uden at der er truffet endelig beslutning om afsendelsen. For det femte giver en underskrift en vis sikring mod forfalskning.

Østre Landsret var enig i de hensyn skifteretten havde anført, og mente ikke at de ressourcemæssige og praktiske grunde som Erhvervs- og Selskabsstyrelsen havde henvist til, kunne begrunde at anmodninger til skifteretten om tvangsopløsning af selskaber ikke blev underskrevet. Landsretten mente ikke at det kunne føre til en fravigelse af kravet om underskrift at skifteretterne i en længere periode havde accepteret uunderskrevne anmodninger. Da Erhvervs- og Selskabsstyrelsen ikke havde truffet særlige foranstaltninger til at løse de retssikkerhedsmæssige problemer der følger af manglende underskrift på anmodningerne om tvangsopløsning, nåede landsretten til samme resultat som skifteretten. Højesteret afsagde kendelse i sagen den 7. juni 2001, og kendelsen er gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 2001.1980/1 H. Højesteret nåede til samme resultat med henvisning til at retsplejelovens § 261, stk. 2, indeholder et krav om at processkrifter skal underskrives, og at der ikke i anden lovgivning er hjemmel til at indgive uunderskrevne anmodninger om tvangsopløsning af selskaber.

Der blev som en nødvendig konsekvens af sagen foretaget en ændring af aktieselskabsloven således at dokumenter udstedt af Erhvervs- og Selskabsstyrelsen kan være med eller uden underskrift, kan være forsynet med maskinelt gengivet underskrift, digital signatur eller tilsvarende efter styrelsens valg (§ 154, stk. 2 og 3, i lovforslag nr. L 139 i folketingsåret 2000-01; vedtaget som lov nr. 449 af 7. juni 2001). Jeg henviser i forbindelse hermed til bemærkningerne i lovforslaget til ændringsbestemmelsen og til besvarelsen af en henvendelse fra lektor, lic.jur. Søren Friis Hansen (bilag 14 og 17 til lovforslaget).

De 5 hensyn som skifteretten i fremsendelsen til Østre Landsret henviste til som begrundelse for skifterettens afvisning af den uunderskrevne anmodning om tvangsopløsning, er efter min opfattelse generelle hensyn som kan udstrækkes til at gælde alle afgørelser der er truffet af en forvaltningsmyndighed, og i princippet også til udgående breve i det hele taget. Jeg kan tilføje et sjette hensyn, som jeg mener vejer tungt, nemlig hensynet til at modtageren af et brev skal have mulighed for at vurdere hvorvidt der foreligger inhabilitet. Der kan foreligge inhabilitet ikke kun i forbindelse med at myndigheden træffer afgørelse, men under behandlingen i det hele taget af en afgørelsessag, jf. § 3, stk. 3, i forvaltningsloven. Se også ombudsmandens egen driftundersøgelse af 90 værnepligtssager fra 2 statsamter og Overpræsidiets, Folketingets Ombudsmands beretning for 2003, s. 775, 2. spalte nederst.

Jeg henviser desuden til Karsten Loiborg mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 592 f, hvoraf det fremgår at en forvaltningsafgørelse skal være underskrevet.

Opbevaring af autentiske kopier

Ombudsmanden har i flere egen drift-undersøgelser udtalt sig om spørgsmålet om brevkopier. Selv om der ikke findes skrevne regler om brevkopier, bør der gemmes brevkopier af en myndigheds udgående breve på sagen (og eventuelt også i kopibog). Brevkopier er af væsentlig betydning for efterprøvelsen af hvad der er passeret i en sag, og det kan ikke udelukkes at det (endelige) udgående brev ikke er identisk med det oprindelige koncept. Brevkopier tjener således et klart bevismæssigt formål. Både af hensyn til adressaten og af hensyn til at myndigheden selv senere vil kunne konstatere hvem der har underskrevet et brev, er det uheldigt hvis underskriftsforholdene ikke klart fremgår af brevkopierne. Jeg henviser til Folketingets Ombudsmands beretning for 1990, s. 339 ff (navnlig s. 384 ff og s. 420 f), for 1991, s. 207 ff (navnlig s. 247) og for 2003 s. 735 ff (navnlig s. 775 ff).

I sidstnævnte undersøgelse var ombudsmanden indstillet på at henstille til Indenrigs- og Sundhedsministeriet at ministeriet udarbejdede forskrifter for statsamternes og Overpræsidiets behandling af værnepligtssager som sikrede at der i sagerne i alle tilfælde blev bevaret autentiske kopier af myndighedernes udgående breve. Som svar på ombudsmandens foreløbige rapport forklarede ministeriet nærmere om det elektroniske værnepligtssystem og erklærede sig enig i at der skal foreligge autentiske brevkopier. Ministeriet bad statsamterne og Overpræsidiets om at gennemføre en sådan ændring at der blev udskrevet og bevaret en kopi af dokumentet, og at denne ordning skulle bestå indtil der måtte være etableret et system som kunne bevare dokumentet i elektronisk form og udskrive en autentisk kopi. Ministeriet understregede i øvrigt over for statsamterne og Overpræsidiets at en forvaltningsafgørelse skal være forsynet med udstedermyndighedens betegnelse og adresse, skal være underskrevet, at underskriften skal gengives med maskinskrift eller stempel, og at det skal fremgå af myndighedens brevkopi hvem der har underskrevet brevet. Ombudsmanden tog det ministeriet havde anført, til efterretning. Et statsamt oplyste at det var indskærpet over for medarbejderne at et afslag ikke måtte underskrives 'Sessionsmyndigheden', og at underskriverens navn skulle fremgå af brevkopierne i sagen. Overpræsidiets beklagede at det ikke i alle tilfælde fremgik af brevkopien hvem der havde underskrevet et brev, men at alene sagsbehandlerens initialer var anført.

II. Ombudsmandens generelle bemærkninger

På baggrund af retsgrundlaget som jeg har beskrevet ovenfor, er det min opfattelse at retssikkerhedsmæssige, bevismæssige og ordensmæssige hensyn indebærer at en forvaltningsmyndigheds udgående breve i en afgørelsessag, herunder selve afgørelsen, underskrives og opbevares i autentisk kopi. Med udtrykket 'autentisk kopi' mener jeg at det udgående brev enten gemmes i form af en fysisk brevkopi eller i en elektronisk udgave som fuldt ud er i overensstemmelse med det originale brev og således også viser underskriftsforholdet. Det kan dog ikke kræves at den elektroniske udgave af et brev også indeholder en kopi af selve underskriften, men det må som minimum kræves at det af det elektroniske dokument med sikkerhed fremgår hvem der har underskrevet det originale brev. Det gælder i øvrigt generelt i alle sager at der skal opbevares autentiske kopier.

Det giver mig selvsagt ikke anledning til bemærkninger at den offentlige forvaltning – inden for rammerne af gældende ret – søger at effektivisere sagsbehandlingen mest muligt. Jeg mener i den forbindelse at hensynet til effektivitet i den offentlige forvaltning må vige for væsentlige hensyn til retssikkerheden. Jeg henviser navnlig til den ovenfor refererede sag som er gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 2001.252 Ø. Som det fremgår, mente Østre Landsret ikke at de ressourcemæssige og praktiske grunde som Erhvervs- og Selskabsstyrelsen havde henvist til, kunne begrunde at anmodninger til skifteretten om tvangsopløsning af selskaber ikke blev underskrevet.

III. Ombudsmandens bemærkninger til Arbejdsskadestyrelsens system og arbejdsgange

Jeg har i mine 2 redegørelser som i dag er afgivet til Ankestyrelsen og Arbejdsskadestyrelsen, bl.a. skrevet følgende:

'Arbejdsskadestyrelsen har som eksempel oplyst at styrelsen i en enkelt uge i august eller september 2006 kuverterede mere end 5.000 breve i alt. Der er tale om et meget stort antal breve, og det giver mig ikke anledning til bemærkninger at Arbejdsskadestyrelsen for at effektivisere kuverteringen mest muligt anvender maskinel kuvertering i det omfang det er muligt.'

I den pågældende periode blev ca. 85 pct. af de udgående breve kuverteret maskinelt. Der var altså på dette tidspunkt en ikke helt ubetydelig del af brevene der blev håndteret manuelt, og jeg går ud fra at dette fortsat er tilfældet selv om der muligvis kan være tale om en faldende tendens.

Jeg henviser til beskrivelsen ovenfor af Arbejdsskadestyrelsens system og arbejdsgange (maskinel kuvertering og henholdsvis valgfri og 'tvungen' manuel kuvertering).

Arbejdsskadestyrelsen har i udtalelsen af 18. januar 2005 oplyst at styrelsen i videst muligt omfang anvender digital dokument- og sagshåndtering, og at brevene bliver skrevet på grundlag af elektroniske skabeloner som tilpasses individuelt. Jeg går ud fra at dette både gælder breve der kuverteres maskinelt, og breve der kuverteres manuelt. Det står ikke helt klart for mig hvilken betydning oplysningen om skabeloner har i denne sammenhæng.

Arbejdsskadestyrelsen har endvidere i udtalelsen af 18. januar 2005 oplyst at det er styrelsens mål at alle breve skal underskrives med faksimileunderskrift, dog med den undtagelse at breve der genereres automatisk (f.eks. rykkere), kun vil blive forsynet med sagsbehandlerens navn i klartekst eller blot med teamet eller Arbejdsskadestyrelsen som afsender. Jeg mener ikke det er tilstrækkeligt at forsyne et brev fra Arbejdsskadestyrelsen med sagsbehandlerens navn i klartekst, endsige blot med teamet eller Arbejdsskadestyrelsen som afsender.

Med hensyn til opbevaring af autentiske kopier har Arbejdsskadestyrelsen i udtalelsen af 18. januar 2005 oplyst at faksimileunderskriften af sikkerhedshensyn ikke gemmes på sagen, hverken på papir eller elektronisk, og at der ikke kan dannes en autentisk kopi med underskrift. Jeg kan ikke umiddelbart se hvilke sikkerhedshensyn der kan tale imod opbevaring af en autentisk kopi med underskrift. Hvis Arbejdsskadestyrelsen mener at der er en reel sikkerhedsrisiko forbundet med at opbevare elektroniske udgaver hvoraf underskriftsforholdene fremgår, beder jeg Arbejdsskadestyrelsen oplyse nærmere herom – også set i lyset af de ombudsmandsundersøgelser der fastslår at der bør gemmes brevkopier på sagen.

Hvis Arbejdsskadestyrelsen har et system og nogle arbejdsgange der udelukker muligheden for at alle udgående breve bliver forsynet med en personlig underskrift (en håndskrevet underskrift eller en faksimileunderskrift) og udelukker opbevaring af autentiske kopier (brevkopier eller elektroniske udgaver) af udgående breve, er det min opfattelse at systemet og arbejdsgangene er utilstrækkelige.

Arbejdsskadestyrelsen har under min behandling af de 3 arbejdsskadesager der drejer sig om beregning af klagefristen på 4 uger og om dispensation fra fristreglen, oplyst at i de tilfælde hvor en medarbejder udskriver en afgørelse centralt, og afgørelsen fordeles med intern post den efterfølgende hverdag med henblik på at medarbejderen underskriver og sørger for afsendelse, er det en fast procedure i de enkelte teams at en anden medarbejder sørger for at underskrive på vegne af den fraværende medarbejder som har bestilt central udskrivning.

Der kan altså opstå en situation hvor én medarbejder står som ansvarlig (for udskrivning) i systemet, mens en anden medarbejder faktisk underskriver afgørelsen. Det er efter min opfattelse ikke tilfredsstillende at underskriftsforholdet i et sådant tilfælde ikke kan dokumenteres.

Som nævnt ovenfor har jeg i dag afgivet 2 redegørelser til Ankestyrelsen og Arbejdsskadestyrelsen. Om brevkopier i de 2 konkrete sager har jeg skrevet følgende:

'Arbejdsskadestyrelsens printkontrollister giver gode muligheder for at undersøge ekspeditionerne i en sag, herunder hvilken medarbejder der har bestilt udskrivning, men det fremgår ikke af Arbejdsskadestyrelsens sag hvem der manuelt har underskrevet en afgørelse. Det er min opfattelse at Arbejdsskadestyrelsen bevismæssigt ville stå stærkere hvis Arbejdsskadestyrelsen efterfølgende tillige kunne dokumentere hvem der har underskrevet afgørelsen.

Jeg henstiller at Arbejdsskadestyrelsen fremover opbevarer kopi af de underskrevne afgørelser (...)'

Jeg er indstillet på at henstille at alle udgående breve fra Arbejdsskadestyrelsen fremover bliver forsynet med en personlig underskrift (en håndskrevet underskrift eller en manuel eller elektronisk faksimileunderskrift). Jeg er desuden indstillet på at henstille at autentiske kopier (brevkopier eller elektroniske udgaver) af udgående breve opbevares således at det fremgår hvem der har skrevet under.

Beskæftigelsesministeriets udtalelse

Ministeriet har bemærket i sin udtalelse at det fremgår af Arbejdsskadestyrelsens brev at afgørelser altid er forsynet med den ansvarlige sagsbehandlers underskrift. Med hensyn til den anden problemstilling har ministeriet bemærket at et krav til opbevaring af en underskrevet kopi på sagen vil gøre det vanskeligt at opretholde rationaliseringsgevinsterne ved faksimileunderskrift og automatisk kuvertering. Det afgørende er at det altid med sikkerhed kan konstateres hvem der har været ansvarlig for et udgående brev. Ministeriet har også skrevet at det tjener et sikkerhedshensyn at der ikke opbevares en underskrevet kopi på sagen.

Da Beskæftigelsesministeriet ikke har haft lejlighed til at udtale sig om de nye og mere detaljerede oplysninger om Arbejdsskadestyrelsens system og arbejdsgange, har jeg anset det for mest korrekt ikke at forholde mig nærmere til ministeriets udtalelse på nuværende tidspunkt. Jeg mener dog at ministeriet kun har forholdt sig til en del af problemstillingen i sagen, og jeg beder derfor om at ministeriet uddyber sin udtalelse på baggrund af min foreløbige redegørelse og Arbejdsskadestyrelsens bemærkninger hertil.

IV. Konklusion

Det er min opfattelse at retssikkerhedsmæssige, bevismæssige og ordensmæssige hensyn indebærer at en forvaltningsmyndigheds udgående breve i en afgørelsessag, herunder selve afgørelsen, underskrives og opbevares i autentisk kopi. Det gælder i øvrigt generelt i alle sager at der skal opbevares autentiske kopier.

Det giver mig selvsagt ikke anledning til bemærkninger at den offentlige forvaltning – inden for rammerne af gældende ret – søger at effektivisere sagsbehandlingen mest muligt. Jeg mener i den forbindelse at hensynet til effektivitet i den offentlige forvaltning må vige for væsentlige hensyn til retssikkerheden, og digitalisering af sagsbehandlingen bør ikke få den konsekvens at borgernes retssikkerhed forringes eller tilsidesættes, ligesom der bør tages højde for bevismæssige og ordensmæssige hensyn ved indførelsen af nye systemer eller nye arbejdsgange. I forbindelse med indførelse af ny teknologi skal de forvaltningsretlige krav til myndighedernes sagsbehandling stadig overholdes.

Jeg har konstateret at ikke alle udgående breve fra Arbejdsskadestyrelsen er forsynet med en personlig underskrift i form af enten en håndskrevet underskrift eller en faksimileunderskrift. Jeg har desuden konstateret at Arbejdsskadestyrelsen ikke opbevarer autentiske kopier (brevkopier eller elektroniske udgaver) af underskrevne breve.

Hvis Arbejdsskadestyrelsen har et system og nogle arbejdsgange der udelukker muligheden for at alle udgående breve bliver forsynet med en personlig underskrift (en håndskrevet underskrift eller en manuel eller elektronisk faksimileunderskrift) og udelukker opbevaring af autentiske kopier (brevkopier eller elektroniske udgaver) af udgående breve, er det min opfattelse at systemet og arbejdsgangene er utilstrækkelige.

Jeg er indstillet på at henstille at alle udgående breve fra Arbejdsskadestyrelsen fremover bliver forsynet med en personlig underskrift (en håndskrevet underskrift eller en manuel eller elektronisk faksimileunderskrift). Jeg er desuden indstillet på at henstille at autentiske kopier (brevkopier eller elektroniske udgaver) af udgående breve opbevares således at det fremgår hvem der har skrevet under.”

Den 11. februar 2008 modtog jeg Arbejdsskadestyrelsens og Beskæftigelsesministeriets udtalelser af henholdsvis 3. oktober 2007 og 5. februar 2008 i anledning af min foreløbige redegørelse af 9. juli 2007. Beskæftigelsesministeriet har i sin udtalelse citeret de væsentlige passager fra Arbejdsskadestyrelsens udtalelse. Derfor citerer jeg alene fra Beskæftigelsesministeriets udtalelse:

” ...

I Ombudsmandens redegørelse er retsgrundlaget for krav om underskrift og opbevaring af brevkopier gennemgået.

Arbejdsskadestyrelsen har den 3. oktober 2007 sendt sin udtalelse til Beskæftigelsesministeriet. Det fremgår af redegørelsen, der vedlægges, bl.a.:

’Arbejdsskadestyrelsen skal beklage, at de tidligere givne oplysninger om styrelsens underskriftspraksis kan give anledning til misforståelser. Det er korrekt, som oplyst i forbindelse med Ombudsmandens behandling af 3 konkrete klagesager, at afgørelser i visse tilfælde tidligere blev underskrevet manuelt af en anden medarbejder end den medarbejder, der havde sendt brevet til udskrivning, uden at underskriftforholdet blev registreret på sagen.

Arbejdsskadestyrelsen kan oplyse, at der med virkning fra årsskiftet 2007/2008 vil blive indført den praksis, at alle udgående breve forsynes med elektronisk faksimileunderskrift. Spørgeskemaer vil blive udsendt med en underskreven følgeskrivelse. Pjecer med et rent orienterende eller vejledende indhold om det typiske sagsbehandlingsforløb, forventet sagsbehandlingstid, stiltiende samtykke m. v., som udsendes i forbindelse ved sagens modtagelse i Arbejdsskadestyrelsen, vil blive udsendt med en underskreven kvitteringskrivelse.

Underskrifterne vil blive lagret i en elektronisk log-fil, således at underskriv-
ren altid kan identificeres. Der vil blive gemt autentiske kopier af alle udgåen-
de breve i det elektroniske sagsbehandlingssystem. Det betyder, at der kan
genskabes en kopi af det udsendte brev med tilhørende underskrift, men med
angivelse af, at der er tale om en kopi.

De nødvendige procedurer omkring brugen af elektronisk faksimileunderskrift
og automatisk kuvertering er tilpasset således, at der ikke fremover vil kunne
forekomme situationer, hvor der er tvivl om, hvem der har underskrevet et
udgående brev. Dette sikres ved, at underskrifter på udgående breve kun kan
påføres ved hjælp af den underskrivende sagsbehandlers personlige faksimi-
lekode, som lagres elektronisk på sagen. Den ovenfor beskrevne tidligere
praksis for manuel underskrift på andre sagsbehandlers afgørelser, vil såle-
des ikke kunne forekomme.

Det er imidlertid Arbejdsskadestyrelsens vurdering, at rene påmindelser, som
genereres og kuverteres automatisk, fortsat bør kunne udsendes uden under-
skrift, blot med angivelse af Arbejdsskadestyrelsen som afsender.

Påmindelserne rykker for svar på et tidligere fremsendt brev eller spørgeske-
ma med angivelse af, at svaret er nødvendigt for Arbejdsskadestyrelsens be-
handling af sagen. Der sendes i praksis mindst to påmindelser. Hvis påmin-
delser, som er stilet til tilskadekomne, ikke besvares, vil der blive truffet afgø-
relse på det foreliggende grundlag, og afgørelserne vil selvsagt være under-
skrevet. Sagen vil kunne genoptages ved en henvendelse til styrelsen.

Påmindelserne er styret af det elektroniske sagsbehandlingssystem, som sik-
rer, at alle sagsbehandlingsskridt følges op til forudbestemte tidsterminer, så-
ledes at sagsbehandlingstiden kan nedbringes mest muligt.'

Beskæftigelsesministeriet er enig i Arbejdsskadestyrelsens ændringer i sags-
gangen, som vil leve op til de retssikkerhedsmæssige, bevismæssige og or-
densmæssige hensyn der tilsiger, at en forvaltningsmyndigheds udgående
breve i en afgørelsessag, herunder selve afgørelsen, underskrives og opbe-
vares i autentisk kopi. Det gælder i øvrigt generelt i alle sager, at der skal op-
bevares autentiske kopier.

På baggrund af Arbejdsskadestyrelsens redegørelse kan Beskæftigelsesministeriet tilslutte sig styrelsens vurdering med hensyn til rene påmindelser, som genereres og kuverteres automatisk, fortsat bør kunne udsendes uden underskrift, blot med angivelse af Arbejdsskadestyrelsen som afsender. Der er i disse tilfælde også et hensyn at tage til sagsbehandlingstiden. Hvis borgeren ikke besvarer Arbejdsskadestyrelsens påmindelser, og styrelsen herefter træffer afgørelse på det foreliggende grundlag, er borgeren er sikret ved, at Arbejdsskadestyrelsen ved en henvendelse vil genoptage sagen.

Beskæftigelsesministeriet har ligeledes taget Ombudsmandens gennemgang af underskriftens betydning for en forvaltningsmyndigheds breve til efterretning.

På baggrund af dels Ombudsmandens gennemgang af gældende ret på området, dels de uddybende oplysninger om en ændret sagsgang fra Arbejdsskadestyrelsen skal Beskæftigelsesministeriet beklage, at ministeriet ikke allerede på et tidligere tidspunkt har været opmærksom på de forvaltningsretlige regler om, at en forvaltningsmyndigheds udgående breve i en afgørelsessag, herunder selve afgørelsen, skal underskrives og opbevares i autentisk kopi, og at dette i øvrigt gælder generelt i alle sager, at der skal opbevares autentiske kopier. Departementet burde have forholdt sig til den juridiske litteratur, de forvaltningsretlige regler m.v. og ikke alene til rationaliseringsgevinster m.v.”

Ombudsmandens endelige udtalelse

”Jeg fastholder den retsopfattelse som jeg gav udtryk for i min foreløbige redegørelse.

Det er således fortsat min opfattelse at retssikkerhedsmæssige, bevismæssige og ordensmæssige hensyn indebærer at en forvaltningsmyndigheds udgående breve i en afgørelsessag, herunder selve afgørelsen, underskrives og opbevares i autentisk kopi. Det gælder i øvrigt generelt i alle sager at der skal opbevares autentiske kopier.

Det giver mig selvsagt ikke anledning til bemærkninger at den offentlige forvaltning – inden for rammerne af gældende ret – søger at effektivisere sagsbehandlingen mest muligt. Jeg mener i den forbindelse at hensynet til effektivitet i den offentlige forvaltning må vige for væsentlige hensyn til retssikkerheden, og digitalisering af sagsbehandlingen bør ikke få den konsekvens at borgernes retssikkerhed forringes eller tilsidesættes, ligesom der bør tages højde for bevismæssige og ordensmæssige hensyn ved indførelsen af nye systemer eller nye arbejdsgange. I forbindelse med indførelse af ny teknologi skal de forvaltningsretlige krav til myndighedernes sagsbehandling stadig overholdes.

Arbejdsskadestyrelsen har i sin udtalelse af 3. oktober 2007 oplyst at alle udgående breve – bortset fra rykkerbreve – fra årsskiftet 2007/2008 bliver forsynet med elektronisk faksimileunderskrift. Manuelle underskrifter (håndskrevne underskrifter og manuelle faksimileunderskrifter) er således helt afskaffet fra årsskiftet. Det betyder at den situation hvor en medarbejder underskriver en afgørelse som en anden medarbejder har truffet, ikke længere kan forekomme. Underskrifterne bliver lagret elektronisk så underskriveren altid kan identificeres. Der bliver gemt autentiske kopier af alle udgående breve i det elektroniske sagsbehandlingssystem så man kan genskabe kopier af udsendte breve med tilhørende underskrift, men med angivelse af at der er tale om kopier.

Jeg lægger herefter til grund at Arbejdsskadestyrelsen frem til årsskiftet 2007/2008 havde et system og nogle arbejdsgange der medførte at ikke alle udgående breve fra Arbejdsskadestyrelsen var forsynet med en personlig underskrift i form af enten en håndskrevet underskrift eller en faksimileunderskrift. Dette mener jeg er beklageligt.

Jeg lægger desuden til grund at Arbejdsskadestyrelsen frem til årsskiftet 2007/2008 ikke opbevarede autentiske kopier (brevkopier eller elektroniske kopier) hvoraf det fremgik hvem der havde skrevet under. Dette mener jeg er beklageligt.

For så vidt angår Arbejdsskadestyrelsens praksis gældende fra årsskiftet 2007/2008 skal jeg udtale følgende:

Jeg har ikke bemærkninger til at Arbejdsskadestyrelsen nu har indført et system hvorefter der alene opereres med elektroniske faksimileunderskrifter (modsat håndskrevne underskrifter og manuelle faksimileunderskrifter).

Jeg har taget til efterretning at Arbejdsskadestyrelsen har ændret procedurerne sådan at de opfylder kravene i min foreløbige udtalelse om opbevaring af autentiske kopier. Dette sker ved at Arbejdsskadestyrelsen fra årsskiftet 2007/2008 gemmer autentiske kopier af alle udgående breve i det elektroniske sagsbehandlingssystem så man kan genskabe kopier af udsendte breve med tilhørende underskrift, men med angivelse af at der er tale om kopier.

Arbejdsskadestyrelsen har imidlertid oplyst at 'rene påmindelser, som genereres og kuverteres automatisk, fortsat bør kunne udsendes uden underskrift, blot med angivelse af Arbejdsskadestyrelsen som afsender'. Arbejdsskadestyrelsen har oplyst at det drejer sig om breve hvor styrelsen rykker for svar på et tidligere brev eller spørgeskema med angivelse af at svaret er nødvendigt for Arbejdsskadestyrelsens behandling af sagen. Beskæftigelsesministeriet har tilsluttet sig Arbejdsskadestyrelsens vurdering med hensyn til rykkerbreve.

Jeg mener at Arbejdsskadestyrelsens praksis på dette område giver anledning til betænkeligheder. I min foreløbige udtalelse refererede jeg de 5 hensyn som skifteretten begrundede sin opfattelse med i sagen om manglende underskrifter på Erhvervs- og Selskabsstyrelsens anmodninger til skifteretten om tvangsopløsning af selskaber. Jeg skrev at det efter min opfattelse er generelle hensyn som kan udstrækkes til at gælde alle afgørelser der er truffet af en forvaltningsmyndighed, og i princippet også til udgående breve i det hele taget. Jeg tilføjede et sjette tungtvejende hensyn, nemlig hensynet til at modtageren af et brev skal have mulighed for at vurdere om der foreligger inhabilitet. Jeg mener ikke at Arbejdsskadestyrelsen eller Beskæftigelsesministeriet har fremført synspunkter som kan føre til en anden vurdering i relation til rykkerbreve.

Med hensyn til rykkerbreve mener jeg navnlig at habilitetshensynet har betydning. Borgeren skal have mulighed for at vurdere om der foreligger inhabilitet. Der kan som nævnt i min foreløbige udtalelse foreligge inhabilitet ikke kun i forbindelse med at myndigheden træffer afgørelse, men under behandlingen i det hele taget af en afgørelsessag, jf. § 3, stk. 3, i forvaltningsloven. Hvis en medarbejder er inhabil i en sag, vil det klart være i strid med § 3, stk. 3, i forvaltningsloven at medarbejderen udarbejder rykkerbreve i sagen. Jeg mener at habilitetshensynet forstærkes af at Arbejdsskadestyrelsen har tilrettelagt arbejdet sådan at der ikke er én fast sagsbehandler på hver enkelt sag, men at hver sag typisk behandles af flere forskellige sagsbehandlere.

Det giver mig ikke i sig selv anledning til bemærkninger at der i Arbejdsskadestyrelsen ikke er én fast sagsbehandler på hver enkelt sag. Generelt mener jeg dog at myndighederne bør tage højde for at borgerne kan have et ønske om at kontakte den sagsbehandler som har skrevet et bestemt brev i en sag. Borgerne kan have spørgsmål eller bemærkninger til et brev, og myndighederne kan ikke uden videre afvise f.eks. et ønske om at tale med den sagsbehandler som har skrevet brevet. Myndighederne kan heller ikke uden videre afvise et ønske om at drøfte sagen med en sagsbehandler som deltager eller har deltaget i behandlingen af sagen. I øvrigt kan årsagen til at borgeren ikke har besvaret et tidligere fremsendt brev eller spørgeskema fra Arbejdsskadestyrelsen, være at brevet eller spørgeskemaet aldrig er nået frem til ham eller hende. I sådanne tilfælde vil borgeren måske netop foretrække at tale med den sagsbehandler der har skrevet rykkerbrevet. Hertil kommer at en manglende reaktion på rykkerbrevet vil kunne blive tillagt processuel skadevirkning i sagen for borgeren.

Allerede på grund af habilitetshensynet henstiller jeg at også Arbejdsskadestyrelsens rykkerbreve fremover bliver forsynet med en underskrift. Jeg beder styrelsen underrette mig om dette spørgsmål.”

NOTER: (*) FOB 1959, s. 201, FOB 1990, s. 339, FOB 1991, s. 207, og FOB 2003, s. 735.