



2022-3

6. september 2022

All. nr./notatnr.:

2022-905-0001-11

Sull./sagsbeh.: HB

Krav om underskrivelse og angivelse af trykt navn på myndigheders udgående breve

Ombudsmanden undersøgte som en egen drift-sag Departementet for Fiskeri og Fangsts (herefter departementet) praksis for underskrivelse og angivelse af trykt navn på departementets udgående breve i afgørelsessager.

Ombudsmanden sendte indledningsvis departementet en foreløbig udtalelse med en tilkendegivelse af ombudsmandens opfattelse af retstilstanden. Departementet redegjorde på den baggrund for departementets praksis for underskrivelse af udgående breve. Departementet oplyste samtidig, at departementet havde taget ombudsmandens opfattelse af retstilstanden til efterretning, og at departementet i den kommende tid vil indarbejde underskrift og trykt navn på udgående breve.

Ombudsmanden udtalte, at der for offentlige myndigheders afsendelse af udgående breve i afgørelsessager gælder et krav om underskrift og angivelse af trykt navn.

Med udgående breve forstås alle dokumenttyper i afgørelsessager, herunder rykkerbreve, kvitteringsbreve, partshøringsbreve m.v.

Med underskrift forstås for eksempel en håndskrevet underskrift, en stempel-påført eller elektronisk underskrift.

Kravene om underskrift og angivelse af trykt navn gælder, uanset om et brev i en afgørelsessag sendes med fysisk eller digital post.

Efter ombudsmandens opfattelse var kravene en del af gældende ret ifølge en retssædvane, som gælder med lovs kraft. Det indebærer, at kravene kun kan fraviges, når hjemlen hertil er fastsat i lov.

På den baggrund var det ombudsmandens vurdering, at departementets hidtidige praksis, hvor departementet sendte breve uden angivelse af underskrift og trykt navn, ikke havde været i overensstemmelse med gældende ret.

Ombudsmanden fandt departementets praksis beklagelig.

(Udtalelse af 6. september 2022, j.nr. 2022-905-0001)

Ombudsmandens udtalelse:

1. Hvad har jeg undersøgt?

1.1. Jeg har rejst denne sag af egen drift. Jeg henviser til § 15, stk. 1, i inatsisartutlov nr. 7 af 1. juni 2017 om Ombudsmanden for Inatsisartut (herefter ombudsmandsloven).

Jeg har valgt at undersøge departementets praksis for underskrivelse og angivelse af trykt navn på udgående breve i afgørelsessager. Med udgående breve forstås alle dokumenttyper i afgørelsessager, herunder rykkerbreve, kvitteringsbreve, partshøringsbreve mv.

1.2. Jeg har flere steder i min udtalelse taget udgangspunkt i dansk litteratur og Folketingets Ombudsmands praksis, i det omfang jeg ikke selv tidligere har haft lejlighed til at beskæftige mig med tilsvarende problemstillinger. Det skyldes, at retsgrundlaget i Grønland i det væsentligste er identisk med retsgrundlaget i Danmark. Hvor retsgrundlaget i Grønland efter min opfattelse ikke er identisk med retsgrundlaget i Danmark, har jeg anført dette.

Min udtalelse er opbygget således:

- Afsnit 2. Sagen kort
- Afsnit 3. Retsgrundlaget
- Afsnit 4. Departementets synspunkt
- Afsnit 5. Min vurdering
- Afsnit 6. Konklusion

Jeg bemærker, at der følger en sagsfremstilling efter min udtalelse.

2. Sagen kort

Den 21. september 2021 afgav jeg min udtalelse i sagen 2021-4, som kan findes på min hjemmeside. Sagen omhandlede en borgers klage over afslag på jollelicens til fiskeri efter hellefisk. Af sagen fremgik det, at departementet den 28. august 2020 traf afgørelse og meddelte borgeren afslag på ansøgning om licens. Den 9. december 2021 traf departementet en ny afgørelse og meddelte på ny borgeren afslag på ansøgning om licens til jollefiskeri efter hellefisk.

Jeg konstaterer, at afgørelsen ikke var underskrevet og påført trykt navn. I stedet var der angivet en e-mailadresse eller departementets officielle navn.

Ved brev af 18. marts 2022 meddelte jeg departementet, at jeg havde besluttet at indlede en egen drift-sag for at undersøge departementets praksis for underskrivelse og angivelse af trykt navn ved afsendelse af udgående breve i afgørelsessager.

Ved brev af 5. maj 2022 har jeg modtaget departementets udtalelse til sagen.

3. Retsgrundlaget

3.1. Retsgrundlaget i Danmark

3.1.1. Statsministeriet

Statsministeriet i Danmark har ved flere lejligheder over for myndigheder i Danmark henstillet, at udgående breve underskrives, og at navnet på afsenderen tillige angives i trykt tekst.

Jeg henviser i den forbindelse til Statsministeriets cirkulæreskrivelser af 7. april 1922, 26. marts 1943, 14. november 1949 og 25. juni 1960.

3.1.2. Retspraksis

Kravet om underskrift på dokumenter er blevet behandlet af Højesteret.

Den 7. juni 2001 afsagde Højesteret en kendelse (UfR.2001.1980/1H), i en sag anlagt af Erhvervs- og Selskabsstyrelsen. Højesteret stadfæstede kendelsen (UfR.2001.252Ø) fra Østre Landsret, som havde opretholdt skifterettens kendelse om at afvise en ikke-underskrevet anmodning fra Erhvervs- og Selskabsstyrelsen om tvangsopløsning af et selskab. Af Østre Landsrets retsbog fremgår blandt andet:

”De reale begrundelser for underskriftskravet er navnlig:

- at der kan placeres et tjenstligt ansvar,
- at det skal kunne konstateres, om afgørelsen hidrører fra en person, der efter kærendes delegationsprincipper har kompetence i sagen,
- at underskriften er den eneste måde, hvorpå en modtager kan se forskel på et udkast og en afgørelse,
- at underskrift sikrer mod, 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, og
- at underskrift giver en vis sikring mod, at fremsendte begæringer ikke er forfalskede, hvorved bemærkes, at man ikke kan udelukke, at en udenforstående ved moderne teknik kan tilegne sig elektroniske kopier af kærendes tekster eller kan udfærdige skrivelser, der i fremtræden kan forveksles med kærendes.”

3.1.3. Udtalelser fra Folketingets Ombudsmand

Folketingets Ombudsmand har ved flere lejligheder forholdt sig til kravet om underskrift af fysiske breve. Jeg henviser i den forbindelse blandt andet til sagerne FOB 1959.201, FOB 1990.339, FOB 1991.207, FOB 2003.735 og FOB 2008.79.

Folketingets Ombudsmands undersøgelse i sagen FOB 2008.79 var afgrænset til at angå afgørelsesvirksomhed. Ombudsmanden undersøgte, hvorvidt det kræves, at en forvaltningsmyndigheds breve, herunder afgørelser, forsynes med en 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.

En manuel faksimileunderskrift er en underskrift, der påføres af en fysisk person med et stempel, som indeholder en gengivelse af en håndskrevet underskrift. En elektronisk faksimileunderskrift er en underskrift, som indsættes elektronisk, og som indeholder en gengivelse af en håndskrevet underskrift.

Folketingets Ombudsmand udtalte, at krav om underskrift på udgående breve fra statslige forvaltningsmyndigheder kan udledes af statsministeriets cirkulæreskrivelser af henholdsvis 7. april 1922, 26. marts 1943 og 14. november 1949, og at der på baggrund af cirkulæreskrivelserne gælder en retssædvane, som gælder med lovkraft, hvilket indebærer, at det kræver hjemmel i lov at fravige den.

Folketingets Ombudsmand udtalte endvidere, at retssikkerhedsmæssige, bevismæssige og ordensmæssige hensyn indebærer, at udgående breve fra en forvaltningsmyndighed, herunder afgørelsen, i en afgørelsessag skal underskrives af en medarbejder.

Folketingets Ombudsmand henviste i udtalelsen til UfR2001.1980/1 H og anførte i den forbindelse, at de fem hensyn, som skifteretten havde henvist til som begrundelse for afvisning af den ikke-underskrevne anmodning om tvangsopløsning, var generelle hensyn, som kan udstrækkes til at gælde alle afgørelser, der er truffet af en forvaltningsmyndighed, og i princippet også til udgående breve.

Folketingets Ombudsmand tilføjede det tungtvejende sjette hensyn, at modtageren af brevet skal have mulighed for at vurdere, hvorvidt der foreligger inhabilitet ved myndighedens behandling af sagen.

Folketingets Ombudsmand angav i sin beretning for 2009, s. 50, udtryk for den retsopfattelse, at de samme krav til underskrivelse af breve og angivelse af trykt navn gør sig gældende i relation til breve som for eksempel afsendes ved brug af e-mail.

3.1.4. Forvaltningsretlig litteratur

Det er et alment accepteret synspunkt i den forvaltningsretlige litteratur, at en afgørelse skal være underskrevet af en medarbejder. Jeg henviser i den forbindelse til Karsten Loiborg mfl., *Forvaltningsret*, 2. udgave (2002), s. 592 f.

Derudover henviser jeg til Niels Fenger, *Forvaltningsloven med kommentarer*, 1. udgave (2013), s. 613f.

Endelig henviser jeg til Niels Fenger mfl., *Forvaltningsret*, 1. udgave (2018), s. 631f.

3.2. Undtagelser fra underskriftskravet

3.2.1. Lovgivning i Danmark

Den retsopfattelse, som Folketingets Ombudsmand gav udtryk for i sagen FOB 2008.79, er efterfølgende blevet lagt til grund for lovgivning i Danmark, idet lov nr. 1624 af 26. december 2012 om ændring af forvaltningsloven (herefter forvaltningsloven) blandt andet fastsætter følgende:

*"Kapitel 8 b
Krav om identifikation m.v.*

§ 32 b. I en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, skal de dokumenter, der udgår fra myndigheden til borgere, virksomheder m.v., være forsynet med en personlig underskrift eller være udformet på en måde, der i øvrigt sikrer en entydig identifikation af den, som er afsender af dokumentet, og at dokumentet er endeligt.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 gælder ikke for dokumenter, hvor der anvendes automatisk sagsbehandling.

Stk. 3. Bestemmelsen i stk. 1 gælder endvidere ikke for dokumenter, hvorved der kvitteres, rykkes eller foretages andre sagsbehandlingsskridt, der ikke er væsentlige.

Stk. 4. Vedkommende minister kan efter forhandling med finansministeren og justitsministeren fastsætte nærmere regler om, hvornår betingelserne i stk. 1 skal anses for opfyldt."

Som nævnt ovenfor i afsnit 2 gælder der et krav om underskrift på udgående breve. Dette udgangspunkt kan dog fraviges, såfremt der ved lov er fastsat andet. Dette ses blandt andet i § 13, stk. 9, i lov nr. 324 af 11. april 2012 om Udbetaling Danmark med senere ændringer (herefter lov om Udbetaling Danmark), der fastsætter følgende:

"Stk. 9. Beskæftigelsesministeren kan på Udbetaling Danmarks sagsområder efter §§ 1, 1 a og 1 b fastsætte regler om, at udstedelse af dokumenter uden underskrift eller med maskinelt gengivet underskrift eller på tilsvarende måde i retlig henseende sidestilles med et dokument med personlig underskrift."

I medfør af § 13, stk. 9, i lov om Udbetaling Danmark er bekendtgørelse nr. 1230 af 10. juni 2021 om udstedelse af dokumenter uden underskrift eller med maskinelt gengivet underskrift udstedt. Bekendtgørelsen fastsætter bl.a. følgende:

§ 1. Udbetaling Danmark kan ved behandling af sager på sagsområder efter §§ 1, 1 a og 1 b, i lov om Udbetaling Danmark udstede breve, udkrifter, afgørelser og andre dokumenter uden underskrift eller med maskinelt gengivet underskrift, digital signatur eller på tilsvarende måde. Disse dokumenter sidestilles i retlig henseende med dokumenter med personlig underskrift.

Stk. 2. Hvis en afgørelse udstedes uden personlig underskrift, skal navnet på den sagsbehandler, der træffer afgørelsen, fremgå af afgørelsen, jf. dog stk. 3. Øvrige gældende forvaltningsretlige regler og sædvaner fraviges ikke hermed.

Stk. 3. Afgørelser og andre dokumenter, der udelukkende er et resultat af elektronisk databehandling, kan udstedes alene med angivelse af Udbetaling Danmark som afsender."

3.3. Retsgrundlaget i Grønland

3.3.1. Lovgivning i Grønland

Der er i landstingslov nr. 8 af 13. juni 1994 om sagsbehandling i den offentlige forvaltning med senere ændringer (herefter sagsbehandlingsloven) ikke fastsat bestemmelser om krav om underskrift og angivelse af trykt navn. Krav om underskrift eller angivelse af trykt navn kan imidlertid være fastsat i særlovgivning

gen. Det ses eksempelvis i § 197, stk. 4, om rettergangsfuldmægtige i lovbe-
kendtgørelse nr. 1581 af 13. december 2016 om bekendtgørelse af retsplejelov
for Grønland, der fastsætter følgende:

*”Stk. 4. Retten afviser af egen drift personer, der ikke er berettiget til eller ikke har
fuldmagt til at møde som rettergangsfuldmægtig. Det samme gælder for processkrif-
ter, som er underskrevet af sådanne personer.”*

Undtagelser fra kravet om underskrift og angivelse af trykt navn kan tilsvarende
være fastsat i særlovgivningen. Det ses eksempelvis i § 154, stk. 2, i anordning
nr. 620 af 23. juni 2008 om ikrafttræden for Grønland om lov om aktieselskaber,
som blandt andet fastsætter følgende:

*”Stk. 2. Breve, udskrifter og andre dokumenter, som Erhvervs- og Selskabsstyrelsen
udsteder, kan være i såvel papirbaseret som elektronisk form. Dokumenterne er lige-
stillede i retlig henseende uanset formen. Dokumenterne kan være med eller uden
underskrift, kan forsynes med maskinelt gengivet underskrift, digital signatur eller til-
svarende efter styrelsens valg. Bekræftelse af elektroniske dokumenters ægthed skal
dog ske med digital signatur.”*

Tilsvarende bestemmelser om krav eller undtagelser fra krav om underskrift og
trykt navn ses ikke at være fastsat i fiskeri- eller fangstlovgivningen.

3.3.2. Udtalelser fra Ombudsmanden for Inatsisartut

I sagen, som er optaget under afsnit 5.5. i min beretning for 2011, har jeg tidli-
gere haft anledning til at forholde mig til spørgsmålet om manglende underskrift
på en afgørelse. Sagen omhandlede flere forhold, og spørgsmålet om manglende
underskrift på en afgørelse blev i sagen kun behandlet på overordnet niveau.

I den konkrete sag henviste jeg til Folketingets Ombudsmands udtalelse af 12.
marts 2008 om manglende underskrift. Jeg henstillede i sagen til Departementet
for Finanser, at afgørelser fremover forsynes med håndskreven eller elektronisk
genereret underskrift, som klart informerer afgørelsens adressat om, hvilken per-
son, som har truffet afgørelse på myndighedens vegne.

4. Departementets synspunkt

Ved brev af 5. maj 2022 har departementet sendt en udtalelse til sagen. Departementet har i den forbindelse anført følgende:

"[...]

Ved brev af 18. marts 2022 har Ombudsmanden for Inatsisartut (Ombudsmanden) anmodet Departementet for Fiskeri og Fangst (Departementet) om en række udtalelser i forbindelse med Ombudsmandens beslutning om at indlede en egen drift sag vedr. Departementets brug af personlige underskrifter.

Departementets udtalelser til Ombudsmandens betragtninger vil fremgå fortløbende herunder.

5.1.1

Departementets praksis er, at en medarbejders navn skal fremgå i klartekst ved afsendelse af officielle udgående breve. Departementets interne mail og sagsbehandlingssystem F2 er også opsat således, at et automatisk genereret dokument vil indeholde opretterens navn i klartekst.

Departementets licensafdeling benytter dog et andet system end F2 til fremsendelse af afgørelser på licensansøgninger. Dette system omtales som "Aalisa" i den daglige drift. Aalisa har tidligere autogenereret en fælles signatur. Denne autogenererede fælles signatur satte Aalisa som afsender i stedet for sagsbehandleren. På baggrund af Ombudsmandens henvendelse af 18. marts 2022 er dette blevet ændret, så navnet på sagsbehandleren nu fremgår i klartekst.

Denne løsning var valgt af sikkerhedsmæssige hensyn til Departementets ansatte i licensafdelingen. Medarbejderne i licensafdelingen oplever løbende truende adfærd fra borgere. Den truende adfærd indeholder blandt andet dødstrusler mod sagsbehandlerne. Hvoraf en dødstrussel var af en sådan karakter, at sagen blev overgivet til politiet, som rejste sigtelse.

Departementets praksis med hensyn til personlige underskrifter varierer fra afdeling til afdeling og på baggrund af den udgående skrivelser karakter.

Departementet har autosvar på e-mails sendt til den officielle e-mail, og har ikke en fast automatiseret praksis for at sende kvitteringsbreve, dette er overladt til den konkrete sagsbehandler, der kvitterer med navn i klartekst.

5.1.2

Departementets praksis er, at sagsbehandlerens navn, e-mailadresse og direkte telefonnummer fremgår. Derudover fremgår dato, sags nr., akt nr. samt Departementets officielle kontaktoplysninger.

Det er derfor kun i systemet Aalisa, at anonymiserede afgørelser er blevet afsendt. Licensansøgere søger om licens ved indsendelse af et ansøgningsskema til licensafdelingen. Så ansøgerne er derfor opmærksomme på hvilken afdeling de er i kontakt med. Dette fremgik dog ikke direkte på afgørelser sendt gennem Aalisa.

5.1.3

Som angivet i 5.1.1, så var den valgte fremgangsmetode i Aalisa valgt af sikkerhedsmæssige årsager for Departementets ansatte. Denne praksis var efter Departementets

overbevisning i overensstemmelse med national lovgivning, da et krav om personlig underskrift ikke fremgår i Landstingslov nr. 8 af 13. juni 1994 om sagsbehandling i den offentlige forvaltning med senere ændringer. Det skal hertil bemærkes, at en borger kan søge om aktindsigt efter gældende regler, herunder aktindsigt i sagsbehandlerens navn.

Departementet har dog taget Ombudsmandens foreløbige antagelse om retstilstanden i Grønland til efterretning, Departementet vil derfor i den kommende tid få indarbejdet personlige underskrifter samt navn i klartekst på udgående afgørelser fra Departementet.

5.1.4

Departementet sender både breve pr. e-mail og brevpost. Departementet finder ikke, at afsendelsesmetoden har betydning for, om der skal angives personlig underskrift.”

5. Min vurdering

5.1. Krav om underskrift og angivelse af navn med trykt tekst

5.1.1. Det er min opfattelse, at retstilstanden i Grønland er, som den var i Danmark, da Folketingets Ombudsmand afgav sin udtalelse i sagen FOB 2008.79. Folketingets Ombudsmand fastslog herved, at kravet om underskrift på offentlige myndigheders udgående breve kan udledes af Statsministeriets cirkulæreskrivelser, og at cirkulæreskrivelserne er udtryk for en retssædvane om, at offentlige myndigheders udgående breve skal være forsynet med underskrift. Folketingets Ombudsmand udtalte, at denne retssædvane gælder med lovs kraft, hvilket indebærer, at det kræver hjemmel i lov at fravige retssædvanen.

Jeg tilslutter mig de fem punkter, som blev oplyst i dommen i UfR.2001.1980/1H som begrundelse for underskriftskravet. Jeg tilslutter mig endvidere den retsopfattelse, som Folketingets Ombudsmand gav udtryk for i sin udtalelse i sagen FOB 2008.79, herunder bemærkningerne om, at modtageren af et brev fra en offentlig myndighed skal have mulighed for at vurdere, om der foreligger inhabilitet ved myndigheden. Efter min opfattelse er det således ikke tilstrækkeligt, at breve i afgørelsessager blot indeholder oplysninger om, hvilken myndighed eller afdeling ved myndigheden, der har truffet afgørelsen.

Det er på den baggrund min opfattelse, at der for en offentlig myndigheds afsendelse af udgående breve i afgørelsessager gælder et krav om underskrift og angivelse af trykt navn. Med underskrift forstås eksempelvis en håndskrevet underskrift, en stempelpåført eller elektronisk underskrift.

5.2. Kravet gælder for alle dokumenttyper

5.2.1. Efter at Folketingets Ombudsmand havde givet udtryk for sin retsopfattelse som angivet ovenfor, blev der i Danmark ved ændring af forvaltningsloven foretaget en regulering af, hvilke dokumenttyper fra en forvaltningsmyndighed, der skal være forsynet med en underskrift eller være udformet på en måde, som sikrer en entydig identifikation af afsenderen i afgørelsessager.

Således er der i Danmark ikke krav om underskrift, når der rykkes, kvitteres eller foretages ikke-væsentlige sagsbehandlingskridt, jf. lovens § 32b, stk. 3.

5.2.2. Idet spørgsmålet om undtagelse fra underskrift og angivelse af trykt navn ikke er generelt reguleret i sagsbehandlingsloven, er det min opfattelse, at retstilstanden i Grønland er som efter Folketingets Ombudsmands afgivelse af udtalelsen FOB 2008.79 og før ikrafttrædelsen af den ovenfor nævnte ændring af forvaltningsloven.

Kravet om underskrift og angivelse af trykt navn gælder efter min opfattelse således undtagelsesfrit for afsendelse af alle breve i en afgørelsessag uanset dokumenttype fra en offentlig myndighed til en borger eller en virksomhed m.v., herunder rykkerbreve, kvitteringsbreve, partshøringsbreve m.v., medmindre den pågældende myndighed har hjemmel i lov til at fravige dette.

5.3. Afsendelse af dokumenter ved brug af e-mail

5.3.1. Folketingets Ombudsmand begrænsede sig i sin udtalelse i sagen FOB 2008.79 til at tage stilling til spørgsmålet om underskrift og angivelse af trykt navn ved afsendelse af fysiske breve med posten.

Allerede det følgende år gav Folketingets Ombudsmand udtryk for den retsopfattelse, at de samme krav til underskrivelse af breve og angivelse af trykt navn gør sig gældende i relation til breve som for eksempel afsendes ved brug af e-mail.

Jeg tilslutter mig også på dette punkt den retsopfattelse, som Folketingets Ombudsmands har givet udtryk for.

Endvidere er det efter min opfattelse uden betydning for kravet om underskrift og angivelse af trykt navn, om et brev sendes til en borger eller en virksomhed m.v. under anvendelse af fysisk eller digital post.

5.4. Hensyntagen til departementets medarbejdere

5.4.1. Jeg har stor forståelse for, at departementet forsøger at tilrettelægge arbejdet således, at medarbejderne ikke udsættes for chikane fra borgerne.

Imidlertid skal departementets sagsbehandling foregå inden for rammerne af gældende ret.

Såfremt departementet mener, at sagsbehandlerens navn ikke skal fremgå af breve fra departementet, må departementet søge at tilvejebringe den fornødne lovhjemmel hertil.

6. Konklusion

6.1.1. Uanset, at kravet om underskrift og angivelse af trykt navn ikke er reguleret i sagsbehandlingsloven, er det min opfattelse, at begge krav gælder, når en offentlig myndighed i en afgørelsessag skriver til borgere eller virksomheder mv. under anvendelse af fysisk brevpost eller digital post.

Dette krav er efter min opfattelse en del af gældende ret ifølge en retssædvane, som gælder med lovs kraft. Det indebærer, at kravet kun kan fraviges, når hjemlen hertil er fastsat i lov.

Kravet om underskrift og angivelse af trykt navn gælder efter min opfattelse således uden undtagelse for afsendelse af alle breve i en afgørelsessag fra en offentlig myndighed til en borger eller en virksomhed m.v., medmindre den pågældende myndighed har hjemmel i lov til at fravige dette krav.

På den baggrund er det min vurdering, at departementets hidtidige praksis, hvor departementet sendte breve uden underskrift og uden angivelse af trykt navn, ikke har været i overensstemmelse med gældende ret.

Jeg finder på den baggrund departementets praksis beklagelig.

Departementet har i udtalelsen af 5. maj 2022 bl.a. redegjort for departementets praksis ved afsendelse af udgående breve. Departementet har samtidig oplyst mig om, at departementet har taget den opfattelse af retstilstanden til efterretning, som jeg gav udtryk for i mit brev af 18. marts 2022. Endvidere oplyste departementet, at det i den kommende tid vil indarbejde underskrifter og trykt navn på udgående breve i afgørelsessager.

Jeg noterer mig departementets oplysninger.

Jeg finder det rigtigst at orientere Lovudvalget i Inatsisartut, Formandens Departement og kommunalbestyrelserne om min udtalelse. Dette skyldes, at kravene om underskrift og angivelse af trykt navn i breve i afgørelsessager gælder for alle myndigheder i den offentlige administration

Nærværende udtalelse vil blive offentliggjort på min hjemmeside og omtalt i min beretning for 2022.

SAGSFREMSTILLING

Den 18. marts 2022 skrev jeg til Departementet for Fiskeri og Fangst:

“Underskrifter på Departementet for Fiskeri og Fangst breve

1. Indledning

1.1. Den 21. september 2021 afgav jeg min udtalelse i sagen 2021-4, som kan findes på min hjemmeside. Sagen omhandlede en borgers klage over afslag på jollelicens til fiskeri efter hellefisk. Af sagen fremgår det, at Departementet for Fiskeri og Fangst (herefter departementet) den 28. august 2020 traf afgørelse og meddelte borgeren afslag på ansøgning om licens. Den 9. december 2021 traf departementet en ny afgørelse og meddelte på ny borgeren afslag på ansøgning om licens til jollefiskeri efter hellefisk.

./.

Jeg vedlægger kopi af ovennævnte afgørelser i anonymiseret version.

Fælles for ovennævnte afgørelser er, at der ikke er angivet et trykt navn på den medarbejder, som traf afgørelserne, og at afgørelserne heller ikke var personligt underskrevet af den pågældende. I stedet var der angivet en e-mailadresse eller departementets officielle navn.

Under henvisning til § 15, stk. 1, i inatsisartutlov nr. 7 af 1. juni 2017 om Ombudsmanden for Inatsisartut har jeg besluttet at indlede en egen drift-sag for at undersøge departementets praksis for afsendelse af udgående breve i afgørelsessager uden angivelse af navn på den medarbejder, som traf afgørelsen og uden angivelse af personlig underskrift.

1.2. Indledningsvist redegør jeg for retsgrundlaget for underskriftskravet (afsnit 2). Dernæst redegør jeg for lovgivning indeholdende bestemmelser om undtagelse fra underskriftskravet (afsnit 3). Herefter redegør jeg for min foreløbige opfattelse (afsnit 4). Afslutningsvist beder jeg departementet om en udtalelse til sagen (afsnit 5).

2. Retsgrundlaget for underskriftskravet

2.1. Retsgrundlaget i Danmark

2.1.1. Statsministeriet

Statsministeriet i Danmark har ved flere lejligheder over for myndigheder i Danmark henstillet, at udgående breve underskrives, og at navnet på afsenderen tillige angives i trykt tekst.

- ./.
- Jeg vedlægger kopi af Statsministeriets cirkulæreskrivelser af 7. april 1922, 26. marts 1943, 14. november 1949 og 25. juni 1960.

2.1.2. Retspraksis

Kravet om personlig underskrift af dokumenter er blandt andet blevet behandlet af domstolene i UfR.2001.1980/1 og UfR.2001.252Ø.

Den 7. juni 2001 afsagde Højesteret kendelse i en sag anlagt af Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, hvor Højesteret stadfæstede kendelsen fra landsretten, som havde opretholdt skifterettens kendelse om at afvise en ikke-underskrevet anmodning fra Erhvervs- og Selskabsstyrelsen om tvangsopløsning af et selskab. Af Østre Landsrets retsbog fremgår blandt andet:

- ”De reale begrundelser for underskriftskravet er navnlig:
- *at* der kan placeres et tjenstligt ansvar,
 - *at* det skal kunne konstateres, om afgørelsen hidrører fra en person, der efter kærendes delegationsprincipper har kompetence i sagen,
 - *at* underskriften er den eneste måde, hvorpå en modtager kan se forskel på et udkast og en afgørelse,
 - *at* underskrift sikrer mod, 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, og
 - *at* underskrift giver en vis sikring mod, at fremsendte begæringer ikke er forfalskede, hvorved bemærkes, at man ikke kan udelukke, at en udenforstående ved moderne teknik kan tilegne sig elektroniske kopier af kærendes tekster eller kan udfærdige skrivelser, der i fremtræden kan forveksles med kærendes.”

2.1.3. Folketingets Ombudsmand

Folketingets Ombudsmand har ved flere lejligheder forholdt sig til kravet om personlig underskrift af fysiske breve. Jeg henviser i den forbindelse blandt andet til FOB 1959.201, FOB 1990.339, FOB 1991.207, FOB 2003.735 og FOB 2008.79.

Folketingets Ombudsmands undersøgelse i FOB 2008.79 var afgrænset til at angå afgørelsesvirksomhed. Ombudsmanden skulle vurdere, hvorvidt det 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.

Folketingets Ombudsmand udtalte, at krav om underskrift på udgående breve fra statslige forvaltningsmyndigheder kan udledes af statsministeriets cirkulæreskrivelser af henholdsvis 7. april 1922, 26. marts 1943 og 14. november 1949, og at der på baggrund af cirkulæreskrivelserne gælder en retssædvane, som gælder med lovkraft, hvilket indebærer, at det kræver hjemmel at fravige den.

Folketingets Ombudsmand udtalte endvidere, at retssikkerhedsmæssige, bevismæssige og ordensmæssige hensyn indebærer, at udgående breve fra en forvaltningsmyndighed, herunder afgørelsen, i en afgørelsessag skal underskrives af en medarbejder.

Folketingets Ombudsmand henviste i udtalelsen til UfR2001.1980/1 og anførte i den forbindelse, at de 5 hensyn, som skifteretten havde henvist til som begrundelse for afvisning af den ikke-underskrevne anmodning om tvangsopløsning, var generelle hensyn, som kan udstrækkes til at gælde alle afgørelser, der er truffet af en forvaltningsmyndighed, og i princippet også til udgående breve. Folketingets Ombudsmand tilføjede det tungtvejende sjette hensyn, at modtageren af brevet skal have mulighed for at vurdere, hvorvidt der foreligger inhabilitet ved myndighedens behandling af sagen.

2.1.4. Forvaltningsretlig litteratur

Det er et alment accepteret synspunkt i den forvaltningsretlige litteratur, at en afgørelse skal være underskrevet af en medarbejder. Jeg henviser i den forbindelse til Karsten Loiborg mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 592 f.

Derudover henviser jeg til Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer, 1. udgave (2013), s. 613f.

Endelig henviser jeg til Niels Fenger mfl., Forvaltningsret, 1. udgave (2018), s. 631f.

3. Undtagelser fra underskriftskravet

3.1. Lovgivning i Danmark

Den retsopfattelse, som Folketingets Ombudsmand angav i FOB 2008.79, er efterfølgende blevet lagt til grund for lovgivning i Danmark, idet lov nr. 1624 af 26. december 2012 om ændring af forvaltningsloven blandt andet fastsætter følgende:

*"Kapitel 8 b
Krav om identifikation m.v.*

§ 32 b. I en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, skal de dokumenter, der udgår fra myndigheden til borgere, virksomheder m.v., være forsynet med en personlig underskrift eller være udformet på en måde, der i øvrigt sikrer en entydig identifikation af den, som er afsender af dokumentet, og at dokumentet er endeligt.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 gælder ikke for dokumenter, hvor der anvendes automatisk sagsbehandling.

Stk. 3. Bestemmelsen i stk. 1 gælder endvidere ikke for dokumenter, hvorved der kvitteres, rykkes eller foretages andre sagsbehandlingsskridt, der ikke er væsentlige.

Stk. 4. Vedkommende minister kan efter forhandling med finansministeren og justitsministeren fastsætte nærmere regler om, hvornår betingelserne i stk. 1 skal anses for opfyldt."

Som nævnt ovenfor under afsnit 2 gælder der et krav om personlig underskrift på udgående breve. Dette udgangspunkt kan dog afviges, såfremt der ved lov er fastsat andet. Dette ses blandt andet i § 13, stk. 3 i lov nr. 324 af 11. april 2012 om Udbetaling Danmark.

3.2. Lovgivning i Grønland

Jeg konstaterer, at der i Landstingslov nr. 8 af 13. juni 1994 om sagsbehandling i den offentlige forvaltning med senere ændringer (herefter sagsbehandlingsloven) ikke er fastsat bestemmelser om krav om personlig underskrift og angivelse af trykt navn på den medarbejder, som traf den pågældende afgørelse. Krav om personlig underskrift eller angivelse af trykt navn kan imidlertid være fastsat i særlovgivningen. Det ses eksempelvis i § 197, stk. 4, om rettergangsfuldmægtige i lovekendtgørelse nr. 1581 af 13. december 2016 om bekendtgørelse af retsplejelov for Grønland, der fastsætter følgende:

"Stk. 4. Retten afviser af egen drift personer, der ikke er berettiget til eller ikke har fuldmagt til at møde som rettergangsfuldmægtig. Det samme gælder for processkrifter, som er underskrevet af sådanne personer."

Undtagelser fra kravet om personlig underskrift og angivelse af trykt navn kan tilsvarende være fastsat i særlovgivningen. Det ses eksempelvis i § 154, stk. 2, i anordning nr.

620 af 23. juni 2008 om ikrafttræden for Grønland om lov om aktieselskaber, som blandt andet fastsætter følgende:

”Stk. 2. Breve, udskrifter og andre dokumenter, som Erhvervs- og Selskabsstyrelsen udsteder, kan være i såvel papirbaseret som elektronisk form. Dokumenterne er ligestillede i retlig henseende uanset formen. Dokumenterne kan være med eller uden underskrift, kan forsynes med maskinelt gengivet underskrift, digital signatur eller tilsvarende efter styrelsens valg. Bekræftelse af elektroniske dokumenters ægthed skal dog ske med digital signatur.”

Tilsvarende bestemmelser om krav om eller undtagelser fra krav om personlig underskrift og trykt navn synes ikke at være fastsat i fiskeri- eller fangstlovgivningen.

4. Min foreløbige opfattelse

4.1. Krav om underskrift og angivelse af navn med trykt tekst

4.1.1. Det er min opfattelse, at den retlige regulering i Grønland er, som den var i Danmark, da Folketingets Ombudsmand afgav sin udtalelse FOB 2008.79 og fastslog, at kravet om personlig underskrift på offentlige myndigheders udgående breve kan udledes af Statsministeriets cirkulæreskrivelser, og at cirkulæreskrivelserne er udtryk for en retssædvane om, at offentlige myndigheders udgående breve skal være forsynet med personlig underskrift. Folketingets Ombudsmand udtalte, at denne retssædvane gælder med lovs kraft, hvilket indebærer, at det kræver hjemmel i lov at fravige retssædvanen.

Jeg tilslutter mig på den baggrund de fem punkter, som blev oplistet i dommen i UfR.2001.1980/1 om begrundelser for underskriftskravet. Jeg tilslutter mig endvidere den retsopfattelse, som Folketingets Ombudsmands giver udtryk for i sin udtalelse FOB 2008.79, herunder bemærkningerne om, at modtageren af et brev fra en offentlig myndighed skal have mulighed for at vurdere, om der foreligger inhabilitet ved myndigheden, og at det er efter min opfattelse således ikke tilstrækkeligt at brevet blot indeholder oplysninger om hvilken afdeling ved myndigheden, som traf afgørelsen.

Det er på den baggrund min foreløbige opfattelse, at der for offentlige myndigheders afsendelse af fysisk udgående breve gælder et krav om personlig underskrift. Navnet på afsenderen skal ligeledes fremgå i trykt tekst.

4.2. Kravet gælder for alle dokumenttyper

4.2.1. Efter at Folketingets Ombudsmand havde givet udtryk for sin retsopfattelse som angivet ovenfor, blev der i Danmark med vedtagelsen af lov nr. 1624 af 26. december 2012 om ændring af forvaltningsloven (herefter forvaltningsloven) foretaget en regulering af, hvilke dokumenttyper fra en forvaltningsmyndighed, der skal være forsynet med en personlig underskrift eller være udformet på en måde, som sikrer en entydig identifikation af afsenderen i afgørelsessager.

Således er der ikke i Danmark krav om personlig underskrift, når der rykkes, kvitteres eller foretages ikke-væsentlige sagsbehandlingskridt, jf. lovens § 32b, stk. 3.

Idet spørgsmålet om undtagelse fra personlig underskrift og angivelse af trykt navn på den medarbejder, der traf afgørelsen, ikke er generelt reguleret i sagsbehandlingsloven, er det min foreløbige opfattelse, at retstilstanden i Grønland er som efter Folketingets Ombudsmands afgivelse af udtalelsen FOB 2008.79 og før ikrafttrædelsen af den ovenfor nævnte ændring af forvaltningsloven.

Kravet om personlig underskrift og angivelse af trykt navn gælder efter min foreløbige opfattelse således undtagelsesfrit for afsendelse af alle breve fra en offentlig myndighed til en privat eller en virksomhed m.v., medmindre den pågældende myndighed har hjemmel i lov til at fravige dette krav.

4.3. Afsendelse af dokumenter ved brug af e-mail

4.3.1. Folketingets Ombudsmand begrænsede sig i sin udtalelse FOB 2008.79 til kun at tage stilling til spørgsmålet personlig underskrift og angivelse af trykt navn ved afsendelse af fysiske breve med posten.

Allerede det følgende år gav Folketingets Ombudsmand i sin beretning for 2009, s. 50, udtryk for den retsopfattelse, at de samme krav til personlig underskrivelse af breve og angivelse af trykt navn gør sig gældende i relation til breve som for eksempel afsendes ved brug af e-mail.

Jeg tilslutter mig også på dette punkt den retsopfattelse, som Folketingets Ombudsmands har givet udtryk for.

Efter min opfattelse er det således uden betydning for kravet om personlig underskrift og trykt navn, om et brev sendes til en borger eller en virksomhed m.v. under anvendelse af fysisk brevpost eller ved brug af e-mail.

4.4. Sammenfatning

4.4.1. Uanset, at kravet om personlig underskrift og trykt angivelse af navnet på den medarbejder, som traf afgørelsen, og afsender brevet på vegne af en offentlig myndighed med post eller via e-mails ikke er reguleret i sagsbehandlingsloven, er det min foreløbige opfattelse, at begge krav gælder, når offentlige myndigheder skriver til borgere eller virksomheder m.v. Dette må efter min foreløbige opfattelse anses for at være en retssædvane, som gælder med lovkraft. Det indebærer, at kravet kun kan fraviges, når hjemlen hertil er fastsat ved lov.

5. Anmodning om udtalelse

Til brug for min videre behandling af sagen beder jeg departementet om en udtalelse. Min undersøgelse angår afsendelse af breve ved brevpost og via e-mail.

5.1.1. Jeg beder for det første departementet redegøre for departementets praksis for angivelse af navnet i klartekst på den medarbejder, som har truffet afgørelsen, og hvorvidt den pågældende medarbejder personligt underskriver det udgående brev. Jeg beder departementet om at redegøre for praksis ved afsendelse af alle udgående breve i afgørelsessager, herunder ved afsendelse af tildeling af licens og afslag på tildeling af licens, kvitteringsbreve for modtagelse af ansøgning, rykkerbreve og partshøringsbreve.

5.1.2. For det andet beder jeg departementet redegøre for departementets praksis for at angive enten en e-mailadresse, navnet på en enhed eller afdeling i departementet eller departementets officielle navn som den der har truffet afgørelsen (hvorved navnet på medarbejderen, som har truffet afgørelsen, ikke fremgår).

5.1.3. For det tredje beder jeg departementet redegøre for de retlige overvejelser bag den valgte praksis med at angive en e-mailadresse, navnet på en enhed eller afdeling i departementet eller departementets officielle navn i stedet for at angive navn på den medarbejder, som har truffet afgørelsen. I den forbindelse beder jeg departementet om uddybende at redegøre for, om den valgte fremgangsmåde efter departementets

opfattelse har været i overensstemmelse med gældende ret, retsgrundsætninger og almindelig forvaltningsret.

5.1.4. For det fjerde beder jeg departementet oplyse, om departementet sender breve pr. e-mail eller brevpost, og om dette efter departementets opfattelse har betydning for, om der skal angives personlig underskrift og navn på den medarbejder, som har truffet afgørelsen.

Jeg beder om at modtage departementets svar inden en måned.”

Vedlagt mit brev af 18. marts 2022 var bl.a. en anonymiseret afgørelse truffet af det daværende Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug om afslag på ansøgning om licens til jollefiskeri i Diskobugten, der lød således:

”Diskobugten:

Afslag til ansøgning om jollelicens til hellefisk i forvaltningsområde 47 Diskobugten

APNN har modtaget din ansøgning om en jollelicens til hellefiskeri i forvaltningsområde 47 *Diskobugten*.

Naalakkersuisut har besluttet at stoppe for udstedelse af nye jollelicenser til hellefiskeri i Diskobugten og tilhørende bygder for nye ansøgere.

Denne beslutning gælder fra 15. november 2019 og frem til april 2022.

Naalakkersuisut har ved deres beslutning vægtet disponibel fangstmængde og fangstkapaciteten i området, i overensstemmelse med licens og kvotebekendtgørelse nr. 8. af 8. april 2016, jf. § 8, stk. 1, nr. 1 og 2 Naalakkersuisut har vurderet, at der er blevet udstedt for mange jollelicenser i forhold til områdets kvote. Naalakkersuisuts ønske er dermed at sætte en grænse for kapaciteten i området.

Det betyder, at nye ansøgere fra Diskobugten og tilhørende bygder, der ikke har haft en tilsvarende hellefiskelicens fra forrige år med jolle, får direkte afslag til deres ansøgning, jf. licens og kvotebekendtgørelse nr. 8. af 8. april 2016, § 8, stk. 2. Der vil derfor heller ikke blive foretaget en konkret vurdering til ansøgningen også i henhold til praksisændring fra nov. 2018.

APNN kan derfor ikke imødekomme din ansøgning om jollelicens til hellefiskeri.

Med venlig hilsen
Aalisa@nanoq.gl”

Ved brev af 5. maj 2022 sendte departementet en udtalelse til sagen. Departementet anførte i den forbindelse følgende:

”Besvarelse af Ombudsmandens brev af 18. marts 2022 vedr. personlige underskrifter

Ved brev af 18. marts 2022 har Ombudsmanden for Inatsisartut (Ombudsmanden) anmodet Departementet for Fiskeri og Fangst (Departementet) om en række udtalelser i forbindelse med Ombudsmandens beslutning om at indlede en egen drift sag vedr. Departementets brug af personlige underskrifter.

Departementets udtalelser til Ombudsmandens betragtninger vil fremgå fortløbende herunder.

5.1.1

Departementets praksis er, at en medarbejders navn skal fremgå i klartekst ved afsendelse af officielle udgående breve. Departementets interne mail og sagsbehandlingssystem F2 er også opsat således, at et automatisk genereret dokument vil indeholde opretterens navn i klartekst.

Departementets licensafdeling benytter dog et andet system end F2 til fremsendelse af afgørelser på licensansøgninger. Dette system omtales som ”Aalisa” i den daglige drift. Aalisa har tidligere autogenereret en fælles signatur. Denne autogenererede fælles signatur satte Aalisa som afsender i stedet for sagsbehandleren. På baggrund af Ombudsmandens henvendelse af 18. marts 2022 er dette blevet ændret, så navnet på sagsbehandleren nu fremgår i klartekst.

Denne løsning var valgt af sikkerhedsmæssige hensyn til Departementets ansatte i licensafdelingen. Medarbejderne i licensafdelingen oplever løbende truende adfærd fra borgere. Den truende adfærd indeholder blandt andet dødstrusler mod sagsbehandlerne. Hvoraf en dødstrussel var af en sådan karakter, at sagen blev overgivet til politiet, som rejste sigtelse.

Departementets praksis med hensyn til personlige underskrifter varierer fra afdeling til afdeling og på baggrund af den udgående skrivelses karakter.

Departementet har autosvar på e-mails sendt til den officielle e-mail, og har ikke en fast automatiseret praksis for at sende kvitteringsbreve, dette er overladt til den konkrete sagsbehandler, der kvitterer med navn i klartekst.

5.1.2

Departementets praksis er, at sagsbehandlerens navn, e-mailadresse og direkte telefonnummer fremgår. Derudover fremgår dato, sags nr., akt nr. samt Departementets officielle kontaktoplysninger.

Det er derfor kun i systemet Aalisa, at anonymiserede afgørelser er blevet afsendt. Licensansøgere søger om licens ved indsendelse af et ansøgningskema til licensafdelingen. Så ansøgerne er derfor opmærksomme på hvilken afdeling de er i kontakt med. Dette fremgik dog ikke direkte på afgørelser sendt gennem Aalisa.

5.1.3

Som angivet i 5.1.1, så var den valgte fremgangsmetode i Aalisa valgt af sikkerhedsmæssige årsager for Departementets ansatte. Denne praksis var efter Departementets overbevisning i overensstemmelse med national lovgivning, da et krav om personlig underskrift ikke fremgår i Landstingslov nr. 8 af 13. juni 1994 om sagsbehandling i den offentlige forvaltning med senere ændringer. Det skal hertil bemærkes, at en borger kan søge om aktindsigt efter gældende regler, herunder aktindsigt i sagsbehandlerens navn.

Departementet har dog taget Ombudsmandens foreløbige antagelse om retstilstanden i Grønland til efterretning, Departementet vil derfor i den kommende tid få indarbejdet personlige underskrifter samt navn i klartekst på udgående afgørelser fra Departementet.

5.1.4

Departementet sender både breve pr. e-mail og brevpost. Departementet finder ikke, at afsendelsesmetoden har betydning for, om der skal angives personlig underskrift.”