

## Oplæg til retsudvalget om god forvaltningsskik

Efter ombudsmandsloven skal ombudsmanden udover gældende ret også efterprøve om forvaltningsmyndighederne lever op til de normer og principper der følger af god forvaltningsskik.

Det har været en opgave for ombudsmanden siden institutionens start i 1955, og der findes derfor en omfattende praksis. Den viser at der i god forvaltningsskik indgår krav til myndighederne om f.eks. rimelig sagsbehandlingstid, hensynsfuld behandling af borgerne, krav om information, åbenhed og medindflydelse. Endvidere indgår krav om sikker og effektiv indretning af forvaltningen så fejl, mangler og uhensigtsmæssige, bureaukratiske rutiner ved sagsbehandlingen undgås, samt krav om at forvaltningen optræder på en måde som styrker tillidsforholdet til borgerne. Det sidstnævnte indebærer bl.a. at offentligt ansatte normalt bør undlade at tage imod gaver og andre begunstigelser.

Hans Gammeltoft-Hansen har nærmere beskrevet og analyseret god forvaltningsskik i sin artikel herom i ombudsmandens beretning for 2010. I tilslutning til artiklen vil jeg give nogle få eksempler på sager fra ombudsmandens praksis om god forvaltningsskik. Hans Gammeltoft-Hansen har i sin artikel grundlæggende opdelt sagerne om god forvaltningsskik i to grupper: 1) sager hvor god forvaltningsskik ligger i tilslutning til retsregler, og 2) sager hvor god forvaltningsskik er uden tilknytning til retsregler. Jeg vil opdele mine eksempler på samme måde.

### 1. God forvaltningsskik i tilslutning til regler

FOB 2004.346

Den første sag jeg vil nævne, handlede om en pensionist som flere gange var blevet anmeldt til skatteforvaltningen for mistanke om skattesnyd. Der var tale om en førtidspensionist som var aktiv musiker og som optrådte i forskellige sammenhænge. Sagen startede med at han blev indkaldt til møde hos skatteforvaltningen. Forvaltningen ønskede at drøfte hans skatteansættelser for de sidste 3 år og bad ham indsende nogle oplysninger. Først ville pensionisten imidlertid se det materiale som indgik i grundlaget for skatteforvaltningens øn-

ske om et møde. Det afviste forvaltningen af hensyn til ikke at forspilde formålet med kontrollen. Det fremgik ikke af svaret om pensionisten var blevet anmeldt. Skatteforvaltningen understregede at pensionisten naturligvis ville få aktindsigt i skatteforvaltningens kontroloplysninger – bortset fra navnet på anmelderen – når han havde indsendt det fornødne materiale, og skatteforvaltningen havde afsluttet den revisionsmæssige gennemgang. Forvaltningen fastholdt således at han skulle indsende materiale og komme til et møde.

Pensionisten klagede til told- og skatteregionen som stadfæstede afslaget på aktindsigt. Først i forbindelse med regionens afslag kom det frem at der var indgivet en anmeldelse.

Ombudsmanden udtalte sig først om de lovregler der var tilsidesat, nemlig flere bestemmelser i forvaltningsloven. For det første mente ombudsmanden at pensionisten straks burde have haft aktindsigt i sagen. Det gjaldt både oplysningerne om at der var anmeldelser, oplysningerne om anmelderens navn, indholdet af anmeldelserne og øvrige dokumenter med oplysninger om hans indtægter som musiker. Skatteforvaltningen burde desuden i begrundelsen for afgørelsen have angivet hvilke typer dokumenter og oplysninger der var tale om at undtage. Told- og skatteregionen burde have påtalt at skatteforvaltningens begrundelse var utilstrækkelig.

Afslutningsvis udtalte ombudsmanden sig om god forvaltningsskik. Han mente at det havde været bedst stemmende med grundlæggende principper i forvaltningsloven og med god forvaltningsskik at skatteforvaltningen havde ventet med at kræve oplysninger fra pensionisten indtil spørgsmålet om aktindsigt var afklaret.

Forvaltningslovens bestemmelser tillægger en borger ret til at få udsat sagens afgørelse indtil f.eks. eventuelle tvivlsspørgsmål om omfanget af aktindsigt er afklaret af en klageinstans. En tilsvarende ret til at få udsat møder eller til at få udsat fristen for svar på forvaltningens anmodninger om at indsende oplysninger, findes ikke i forvaltningsloven. Men som sagen viser, kan en sådan ret følge af god forvaltningsskik.

God forvaltningsskik udsprang i denne sag af hensynet til at sikre pensionisten en hensynsfuld og retfærdig sagsbehandling. For at

kunne forsvare sig imod mistanken om skattesnyd var det vigtig for ham fra starten at vide hvad skatteforvaltningen "havde på ham".

FOB 2002.307

I den næste sag jeg vil nævne, var problemet at nogle forældre fik indsigt i et notat fra en lægekonsulent der afslørede alvoren af den diagnose som deres nyfødte datter havde fået. De blev meget chokerede da de så notatet.

Barnet led af en form for muskelsvind, og moren søgte kommunen om godtgørelse for tabt arbejdsfortjeneste. I den forbindelse skrev en lægekonsulent i kommunen bl.a. følgende om sygdommen i et internt notat:

"4 mdr. gammel pige med velkendt og veldiagnosticeret muskelsvind. Tilstanden er ubønhørlig fremadskridende, indtil en tilstand, hvor klienten bliver fuldstændig hjælpeløs og formentlig afgår ved døden indenfor en periode på ca. 20 år plus minus nogle år."

Lægekonsulenten skrev samtidig at hans notat "absolut ikke er beregnet for andre end sagsbehandlere i kommunen ...".

Kommunen gav delvis afslag på ansøgningen om godtgørelse for tabt arbejdsfortjeneste, og forældrene indbragte afslaget for det sociale nævn. Nævnet modtog i den forbindelse samtlige akter fra kommunen, herunder notatet fra lægekonsulenten.

Under sagens behandling ved nævnet søgte forældrene aktindsigt og fik uden videre tilsendt alle akter, herunder kopi af lægekonsulentens notat.

Forældrene klagede efterfølgende til ombudsmanden over lægekonsulentens udtalelse.

Efter at have undersøgt sagen udtalte ombudsmanden sig først om den relevante lovgivning på området.

Ombudsmanden nævnte at det er et grundlæggende princip i lovgivningen at en part i en sag har ret til at se alle sagens oplysninger og dokumenter. Undtagelse fra dette princip kræver særdeles tungtvejende grunde.

På den baggrund havde ombudsmanden svært ved at forstå lægekonsulentens bemærkninger om at der ikke måtte gives aktindsigt i notatet. Ombudsmanden udtalte at lægekonsulenter ligesom andre sagsbehandlere skal være opmærksom på at de notater de laver, ofte er undergivet indsigt. Konsulenterne skal endvidere være opmærksomme på at de ikke selv afgør spørgsmål om indsigt, og at deres eventuelle udtalelser herom ikke er bindende for de besluttede myndigheder.

Herefter udtalte ombudsmanden sig om god forvaltningsskik.

For det første mente ombudsmanden at det havde været ønskeligt om kommunen havde gjort nævnet opmærksom på at der i de oversendte sagsakter var følsomme oplysninger som forældrene ikke var bekendt med.

Dernæst fandt ombudsmanden at det var beklageligt at det sociale nævn ikke havde været opmærksomt på at der i lægekonsulentens notat var følsomme oplysninger der ikke tidligere var givet aktindsigt i, og at det var beklageligt at forældrenes indsigt i notatet ikke var blevet formidlet på en særlig hensynsfuld måde i overensstemmelse med principperne i de da gældende bestemmelser i patientretsstillingslovens § 7. Efter disse bestemmelser skulle patientinformation om helbredsoplysninger "gives på en hensynsfuld måde".

Nævnet ville for fremtiden søge at undgå lignende episoder og ville indskærpe over for medarbejdere at der bliver udvist større påpasselighed når sagsakter bliver sendt til høring.

Som også denne sag viser, giver forvaltningslovens bestemmelser parter en meget vidtgående ret til indsigt, også i alvorlige helbredsoplysninger, men loven siger ikke noget om efter hvilke principper oplysninger af denne karakter skal formidles.

Sådanne principper følger imidlertid af god forvaltningsskik. Alvorlige helbredsoplysninger som parten ikke tidligere har hørt om, skal formidles på en skånsom og hensynsfuld måde. Hvad der nærmere ligger heri, udtalte ombudsmanden sig dog ikke om i den konkrete sag.

## 2. God forvaltningsskik uden tilknytning til regler

Herefter vil jeg sige lidt om de sager hvor udtalelser om god forvaltningsskik ikke har tilknytning til regler, navnlig sager om sagsbehandlingstid.

### a. sagsbehandlingstid

Indimellem findes der i lovgivningen bestemmelser om sagsbehandlingstid, f.eks. 10 dages reglen om aktindsigt i offentlighedsloven. Men i langt de fleste sager anvender ombudsmanden principperne om god forvaltningsskik som grundlag for sin prøvelse.

Om sagsbehandlingstiden efter disse principper er for lang, afhænger af forskellige omstændigheder, først og fremmest sagens karakter. Normalt er der derfor ikke bestemte frister for hvor lang tid behandlingen af en sag må vare. Men principperne om god forvaltningsskik indeholder andre former for generelle anvisninger om sagsbehandlingstiden. En sag bør således ikke henligge urørt i lang tid uden nogen form for ekspeditioner. Hvis sagens behandling trækker ud, skal borgeren have besked om det. Samtidig skal han have at vide hvorfor den trækker ud og så vidt muligt oplysning om hvornår sagen kan være færdig. Hvis en borger rykker, skal han have svar med det samme.

Sager om sagsbehandlingstid udgør en meget stor del af det samlede antal sager om god forvaltningsskik hos ombudsmanden.

Sagstypen er så markant at den bliver særskilt registreret i ombudsmandens statistiksystem. Et udtræk heraf viser at sager om sagsbehandlingstid i usædvanligt stort omfang giver ombudsmanden grund til kritik. For alle realitetsbehandlede sager under ét har ombudsmandens kritikprocent i de seneste 3 år været ca. 20 %; for sager om sagsbehandlingstid har kritikprocenten i samme periode været næsten 60 %, dvs. ca. tre gange så høj.

I beretningen for 2010 er der flere sager om sagsbehandlingstid i strid med god forvaltningsskik, bl.a. sager som har afsløret systemfejl – dvs. det emne som kontorchef Kirsten Talevski senere vil komme nærmere ind på i sit oplæg.

2010-4-3:

F.eks. en sag hvor en statsforvaltning var kommet til at henlægge i en sag om børnebidrag i over 3 år. Dybt beklageligt, udtalte ombudsmanden

FOB 1987.228

Som et ældre – og indtil videre - enestående grelt eksempel kan nævnes en sag fra 1987 hvor ombudsmanden udtalte at det havde været aldeles utilstedeligt at Undervisningsministeriet havde været mere end 8 år om at besvare en anmodning om omregning af pensionsalder.

J.nr. 2009-0911-600. Et helt nyt eksempel i den alvorlige ende er en sag ombudsmanden afsluttede i oktober i år. En kvinde søgte i 2005 erstatning som voldsoffer fra det grønlandske erstatningsnævn, og sagen blev først afsluttet 5 år senere, dvs. i 2010. Kvinden fik først da udbetalt en voldsoffererstatning på over 1 mio. kr. Sagsbehandlingstiden anså ombudsmanden for meget kritisabel. Der var også begået andre større fejl og forsømmelser i sagen, og ombudsmanden underrettede derfor Retsudvalget samtidig med at han afsluttede sin behandling af sagen.

b. andre sagstyper

Også mange andre af ombudsmandens sager om god forvaltningsskik er uden tilknytning til regler, f.eks. sager om myndighedernes sprogbrug i breve til borgerne, sager om telefonbetjening eller sager om sjusk hvor f.eks. dokumenter eller hele sager er forsvundet.

Afrunding

Jeg vil runde af med at nævne at nogle af de centrale forvaltningsmyndigheder i et vist omfang har udarbejdet vejledninger om dele af god forvaltningsskik.

F. eks. findes der i Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven fra 1986 principper for hurtig og smidig sagsbehandling, effektive erindringssystemer, underretning af borgeren når sagsbehandlingen trækker ud, omgående besvarelse af rykkere, principper om at

afgørelser bør meddeles skriftligt og om letlæselig, forståelig, venlig og hensynsfuld udformning af breve.

Endvidere har Personalestyrelsen (nu Moderniseringsstyrelsen), KL og Danske Regioner i 2007 udgivet en vejledning om god adfærd i det offentlige som bl.a. indeholder et kapitel om grundlæggende værdier og principper for offentlig forvaltning samt et kapitel om offentligt ansattes modtagelse af gaver mv.

Sådanne vejledninger inddrages naturligvis i ombudsmandens behandling af sager om god forvaltningsskik når det er relevant.

Jeg vil gerne slutte mit oplæg her sådan at der også kan blive tid til spørgsmål og debat.

21. november 2011  
Afdelingschef Kaj Larsen  
Folketingets Ombudsmand