

Borger (A)

Sagsnr.
2012-00360

Adgangsforbud i X Kommune

Doknr.
121876

Du har ved en række e-mails i perioden juni – september 2011 rettet henvendelse til det daværende Indenrigs- og Sundhedsministerium, nu Økonomi- og Indenrigsministeriet, vedrørende nogle adgangsforbud, som X Kommune har udstedt over for dig.

Dato
05-07-2013

Den 28. oktober 2011 meddelte Økonomi- og Indenrigsministeriet, at ministeriet havde besluttet at tage sagen op til behandling.

Ministeriet har nu afsluttet behandlingen af sagen. Ministeriet skal beklage det sene svar.

Det er Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, at X Kommune lovligt kunne begrænse din adgang til at kontakte kommunen, men at det adgangsforbud, kommunen meddelte dig, var mere vidtgående end nødvendigt.

Det er videre Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, at X Kommune ikke lovligt kunne beslutte at kassere eller unnlade at læse dine e-mails, således som sygedagpengeafdelingen meddelte dig den 24. juni 2010.

Det er herudover Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, at de adgangsforbud, X Kommunes meddelte dig den 8. og 12. juli 2010, og som – for det ene forbuds vedkommende – efterfølgende er blevet forlænget den 4. marts 2011, var afgørelser i forvaltningslovens forstand.

Det er endvidere samlet set ministeriets opfattelse, at X Kommune skulle have partsført dig forud for afgørelserne om adgangsforbud i 2010 og forlængelsen af adgangsforbuddet til jobcentret i 2011.

Endelig er det ministeriets opfattelse, at X Kommunes begrundelser ikke opfylder kravene i forvaltningslovens § 24.

Økonomi- og Indenrigsministeriet har i dag anmodet X Kommune om at orientere Statsforvaltningen om, hvad kommunen agter at foretage i anledning af ministeriets udtalelse.

Økonomi- og Indenrigsministeriet har i dag meddelt Statsforvaltningen Midtjylland og X Kommune ministeriets retsopfattelse.

Ministeriet foretager herefter ikke videre i sagen.



Her følger en gennemgang af sagens baggrund og en nærmere redegørelse for Økonomi- og Indenrigsministeriets udtalelse.

Sagens baggrund

På baggrund af en række e-mails fra dig skrev X Kommunes sygedagpengeafdeling ved e-mail af 24. juni 2010 følgende til dig:

"Jeg synes at du har overskredet en grænse for hvordan vi skal finde os i at blive talt til. Du skal derfor vide, at alle dine mails fremover ryger i "uønsket mails" og derfor ikke bliver læst.
Ønsker du at komme i kontakt med os vil jeg bede dig om at kontakte os på telefon eller pr. brev, så kan vi iværksætte et møde med dig."

Ved brev af 8. juli 2010 skrev X Kommunes jobcenter følgende til dig:

"Jeg skal hermed orientere dig om, at vi på baggrund af de af dig afgivne mundtlige trusler mod navngiven medarbejder på Jobcenter [X], har valgt at anmelde dig til politiet.

Samtidigt skal jeg meddele dig, at [X] Kommune under ingen omstændigheder accepterer trusler mod medarbejdere, der er i gang med at udføre deres job.

Dette betyder, at du for fremtiden har forbud mod at komme på Jobcenter [X]. Vi vil heller ikke besvare mails eller telefoniske opkald fra dig. Det betyder ikke, at vi ikke vil foretage den fornødne sagsbehandling. Det vil ske ved, at vi skriftligt via brev kommunikerer med dig. Hvis du ønsker at kommunikere skal dette også ske skriftligt via brev. I tilfælde af, at der er behov for personlige samtaler vil dette kun ske efter forudgående aftale og i overværelse af en leder fra Jobcentret og en vagt.

Jeg håber meget, at du vil respektere dette.

Dit adgangsforbud og vores kommunikationsform vil blive revurderet om et halvt år. Enhver form for lempelse vil bero på, at du har respekteret ovenstående."

Ved brev af 12. juli 2010 meddelte X Kommune dig et tilsvarende forbud gældende for kontanthjælpsafdelingen.

Du rettede efterfølgende henvendelse til Statsforvaltningen Midtjylland og stillede bl.a. spørgsmål om, hvilken hjemmel X Kommune havde til at give dig adgangsforbud. Efterfølgende stillede du spørgsmål om, hvorfor e-mails indgik i adgangsforbuddet.

Med henblik på at vurdere, om der var grundlag for at rejse en tilsynssag, anmodede Statsforvaltningen Midtjylland den 23. december 2010 X Kommune om en redegørelse i sagen.

Af X Kommunes brev af 4. marts 2011 til dig med overskriften "Adgangsforbud", som du indsendte til statsforvaltningen, fremgår følgende:

"I forlængelse af brev af 8. juli 2010 har du fortsat forbud mod at komme på Jobcenter [X]. Vi vil fortsat ikke besvare mails eller telefoniske opkald fra dig. Hvis det er nødvendigt med kommunikation mellem dig og Jobcenter [X] skal det foregå via skriftligt brev.

Som det fremgik af brev af 8. juli 2010 ville dit adgangsforbud blive revurderet efter et halvt år. Evt. lempelser ville bero på, om du havde respekteret de i brevet pålagte restriktioner.

Det er ikke min opfattelse, at du på nogen måde har ændret din adfærd. Da du endvidere er tilkendt førtidspension pr. 1. januar 2011, og dermed ikke har noget legitimt ærinde, ser jeg ikke nogen grund til at ændre på dine restriktioner.



Hvis du alligevel skulle have behov for en samtale, vil dette kun ske efter forudgående aftale og i overværelse af en leder fra Jobcenteret og en vagt.

Hvis du fortsat ikke respekterer restriktionerne ser jeg ingen grund til, at vi løbende skal re-vurdere dem.”

Ved brev af 11. marts 2011 fremkom X Kommune med en redegørelse i sagen over for statsforvaltningen.

X Kommune oplyste bl.a., at kommunen traf beslutningerne om adgangsforbuddene som en umiddelbar konsekvens af et konkret hændelsesforløb, hvor du telefonisk truede en medarbejder på livet den 6. juli 2010. Kommunen har nærmere redegjort for indholdet af truslerne.

Kommunen oplyste videre, at beslutningen om dit adgangsforbud samt begrænsninger i kommunikationsformen blev truffet ud fra hensynet til kommunens mulighed for at fastsætte almindelige forskrifter for brugernes adfærd på kommunens område med henblik på at sikre, at kommunens medarbejdere kan udføre deres arbejde, dvs. med hjemmel i såkaldte anstaltsforhold. Ved vurderingen havde jobcenteret og kontanthjælpsafdelingen lagt vægt på alvoren af den begivenhed, der var baggrunden for forbuddet. Jobcenterets ledelse og kontanthjælpsafdelingens ledelse havde vurderet, at hensynet til medarbejdernes sikkerhed og tryghed var tilstrækkelig begrundelse for dine adgangsforbud samt begrænsninger i kommunikationsformen. De to ledelser havde vurderet, at man ikke kunne vide, om du ville gøre alvor af de afgivne trusler eller på ny ville afgive telefoniske trusler.

X Kommune oplyste desuden, at Retten i X den [dato] 2010 afsagde dom i den straf-fesag, der fulgte efter anmeldelsen af truslerne til politiet. Kommunen vedlagde kopi af dommen vedrørende det forhold, der vedrørte dine trusler mod medarbejderen. Det fremgår af dommen, at du blev fundet skyldig i overtrædelse af straffelovens § 119, stk. 1, og dømt til at undergive dig ambulantly psykiatrisk behandling.

Kommunen oplyste videre, at jobcenteret og kontanthjælpsafdelingen vurderede, at dine trusler var en så alvorlig overskridelse af grænsen for, hvordan man kan tillade sig at opføre sig over for en person, der udfører sit arbejde, at du også måtte formodes at kunne indse dette. Derfor partshørte jobcenteret og kontanthjælpsafdelingen dig ikke forud for, at afgørelserne om adgangsbegrænsning blev truffet.

X Kommune har oplyst, at der ikke er udarbejdet et notat efter offentlighedslovens¹ § 6 om hændelsesforløbet den 6. juli 2010 og reaktionerne herpå. Dog har lederen af kontanthjælpsafdelingen lavet et notat i forbindelse med udstedelsen af adgangsforbuddet for denne afdeling.

Som følge af denne sag og de problemstillinger, den rejser, har X Kommune efterfølgende taget sagen op mere generelt for at få lavet en procedure for behandling af lignende sager i fremtiden.

Kommunen har oplyst, at direktionen i X Kommune i efteråret 2010 behandlede og vedtog generelle retningslinjer i forbindelse med begrænsning af en borgers adgang til kommunen. Dette var for at imødegå borgere, der reagerer så u hensigtsmæssigt, at det er nødvendigt at begrænse deres adgang til kommunen. Direktionen vedtog, at det bør være forvaltningslovens² principper, der er styrende for processen, da det for borgeren sandsynligvis opleves som særdeles indgribende at blive begrænset i sin adgang til kommunen. Dette betyder, at X Kommune fremadrettet gennemfører parts-høring med ret til at udtale sig om grundlaget og giver en skriftlig afgørelse med be-

¹ Lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen med senere ændringer.

² Lovbekendtgørelse nr. 988 af 9. oktober 2012.



grundelse samt klagevejledning. X Kommune har således med virkning for fremtidige sager vedtaget generelle retningslinjer medio december 2010.

Ved brev af 1. juni 2011 afgav Statsforvaltningen Midtjylland udtalelse i sagen.

Statsforvaltningen havde besluttet at rejse en tilsynssag i anledning af det adgangsforbud, X Kommune havde meddelt dig, og udtalte bl.a. følgende:

”Det antages, at en offentlig myndighed, f.eks. en kommune, har adgang til at fastsætte de regler, der er nødvendige for tilsigtet og uforstyrret drift af den virksomhed, myndigheden udfører [note udeladt]. Reglerne kan tage sigte på opretholdelse af fornøden ro og orden, andre borgeres mulighed for at blive betjent og medarbejdernes mulighed for at udføre deres arbejde. Som andre myndighedsbeslutninger skal sådanne regler være sagligt begrundet i hensynet til virksomhedens uforstyrrede drift samt ro og orden. Reglerne må efter det forvaltningsretlige proportionalitetsprincip ikke være af mere indgribende virkning over for borgerne, end formålet kræver.

Det antages endvidere, at hvis en borger overtræder sådanne regler, vil myndigheden uden særskilt lovhjemmel kunne bortvise ham fra stedet eller træffe bestemmelse om, at han ikke må opholde sig dér. Også en sådan beslutning skal være sagligt begrundet og ikke mere indgribende, end formålet tilsiger. En bortvisning eller et adgangsforbud skal tage sigte på at sikre ro og orden mv. nu og fremover, men må ikke have karakter af en ”straf” for tidligere handlinger.

Et adgangsforbud til en kommunal serviceinstitution er et vidtgående indgreb i en borgers sædvanlige rettigheder og kan derfor kun besluttes, hvis der er tvingende grunde dertil. Kommunen må i givet fald sikre, at borgeren kan betjenes på anden måde, således at han ikke udsættes for unødigt fortabelse af rettigheder.

Det er i den forvaltningsretlige praksis og litteratur omdiskuteret, hvorvidt en kommunes beslutning om adgangsforbud for en borger kan karakteriseres som en afgørelse i retlig forstand. Anses et adgangsforbud for en afgørelse, har kommunen pligt til at foretage partshøring af den pågældende borger, jf. forvaltningslovens § 19, stk. 1. Partshøring skal dog kun ske, hvis borgeren ikke kan antages at være bekendt med, at kommunen er i besiddelse af bestemte oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, og hvis disse oplysninger er til ugunst for borgeren og af væsentlig betydning for sagens afgørelse. Pligten til partshøring gælder ifølge forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 3, ikke, hvis borgerens interesse i, at sagens afgørelse udsættes, findes at burde vige for væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, der taler imod sådan udsættelse. Ud over pligten til partshøring gælder efter forvaltningslovens § 22 en pligt til at meddele en begrundelse for en skriftlig afgørelse, og der skal efter § 25 gives klagevejledning, hvis en afgørelse kan påklages til en anden forvaltningsmyndighed.

Ved sin vurdering af sagen lægger statsforvaltningen vægt på følgende:

Du har i kommunens lokaler og over for en af kommunens medarbejdere udtalt dig på en måde og udvist en adfærd, der har måttet opfattes som alvorligt truende. Det må efter statsforvaltningens opfattelse stå klart for borgere, at en sådan adfærd er i strid med, hvad der kan accepteres på et offentligt kontor, uanset om der lokalt er fastsat og oplyst om regler mod sådan adfærd. Statsforvaltningen har noteret sig, at din adfærd ved den pågældende lejlighed af retten siden er blevet anset for stridende mod straffelovens regler.

Statsforvaltningen finder efter det oplyste, herunder den faldne dom, at de meddelte midlertidige adgangsforbud til dig var sagligt begrundet i hensyn til driften af den kommunale virksomhed, herunder personalets tryghed og ro og orden på stedet.

Statsforvaltningen finder endvidere, at kommunen har truffet tilstrækkelige forholdsregler til sikring af, at du under adgangsforbuddet kunne opnå den støtte og service fra kommunen,



som du efter loven har krav på. Adgangsforbuddet var udtrykkeligt tidsbegrænset og ville efter fristen blive revurderet. Statsforvaltningen finder på den baggrund, at forbuddet ikke var mere vidtgående og indgribende i forhold til dig, end formålet tilsagde.

Statsforvaltningen har ikke fornøden anledning til at tage stilling til det retlige spørgsmål, om de meddelte adgangsforsbud kan anses for afgørelser i forvaltningslovens forstand og dermed som udgangspunkt omfattet af pligt til partshøring. Beslutningen om adgangsforsbud for dig blev truffet på grundlag af faktiske oplysninger, som du var bekendt med. Selv hvis det ikke havde været tilfældet, finder statsforvaltningen det berettiget, at kommunen undlod partshøring under hensyn til, at sikring af ro og orden samt personalets tryghed i situationen må antages at have været hensyn, der gik frem for de hensyn, der ville have ført til partshøringspligt, jf. forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 3.

De meddelte adgangsforsbud var skriftligt begrundet i overensstemmelse med forvaltningslovens krav. Forsbuddene kunne ikke påklages til anden forvaltningsmyndighed, hvorfor der ikke gælder krav om klagevejledning. Statsforvaltningen bemærker i den forbindelse, at den ikke som tilsynsmyndighed er en klagemyndighed i retlig forstand.

Statsforvaltningen finder på den baggrund ikke, at [X] Kommune ved at udstede de nævnte adgangsforsbud har overtrådt regler, hvis overholdelse tilsynet påser. Statsforvaltningen foretager sig derfor ikke yderligere i anledning af dine henvendelser om de udstedte adgangsforsbud."

Du rettede derefter henvendelse til det daværende Indenrigs- og Sundhedsministerium, nu Økonomi- og Indenrigsministeriet.

Økonomi- og Indenrigsministeriet meddelte den 28. oktober 2011, at ministeriet havde besluttet at tage sagen op til behandling, og anmodede i den forbindelse statsforvaltningen om en udtalelse.

Ministeriet anmodede i den forbindelse statsforvaltningen om at redegøre nærmere for, på hvilket grundlag statsforvaltningen havde fundet, at X Kommune ikke havde overtrådt regler, hvis overholdelse tilsynet påser, herunder det i udtalelsen af 1. juni 2011 anførte om forvaltningslovens § 19 og § 22.

Statsforvaltningen blev endvidere anmodet om i udtalelsen at tage stilling til X Kommunes e-mail af 24. juni 2010, hvori kommunen meddelte dig, at alle dine e-mails fremover vil gå ulæst i "uønskede e-mails". Denne e-mail sås ikke at have indgået i statsforvaltningens behandling af sagen.

Statsforvaltningen Midtjylland fremkom den 10. januar 2012 med en udtalelse, som du samtidig fik tilsendt. Statsforvaltningen udtalte bl.a. følgende:

"1.

Statsforvaltningen fører det statslige tilsyn med kommunerne i Midtjylland. Tilsynet føres i medfør af § 48, stk. 1, i styrelsesloven [note udeladt]. Tilsynet tager sigte på, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder.

Til denne lovgivning hører bl.a. de forvaltningsretlige krav til kommuners beslutningsforberedelse, f.eks. pligten til partshøring og begrundelse efter forvaltningsloven [note udeladt].

Tilsynet omfatter også kommuners efterlevelse af de forvaltningsretlige krav om, at afgørelser og andre beslutninger er sagligt motiveret og i overensstemmelse med bl.a. proportionalitetsprincippet. Tilsynet påser, at kommunale afgørelser og andre beslutninger har fornøden lovhjemmel.

Det må antages, at en kommune er forpligtet til at indrette sin arbejdsgang således, at borgerne normalt kan komme i kontakt med kommunen både ved brev, ved mail, pr. telefon og



ved personligt fremmøde. Pligtens nærmere rækkevidde kan næppe fastlægges abstrakt. Men statsforvaltningen vil påse, at kommuner overholder de minimumskrav, der må antages at kunne stilles.

2.

Statsforvaltningen har i sin udtalelse af 1. juni 2011 bl.a. fundet, at det af [X] Kommune meddelte adgangsforsbud var begrundet i overensstemmelse med forvaltningslovens §§ 22 ff. I adgangsforsbuddet havde kommunen redegjort for det faktiske grundlag herfor og for de tilgrundliggende overvejelser om beskyttelse af personalet mod trusler.

Statsforvaltningen har i sin udtalelse endvidere fundet, at kommunens pligt til partshøring ikke var overtrådt ved meddelelsen af adgangsforsbud. Statsforvaltningen har fundet, at det ikke for bedømmelsen af den konkrete sag havde interesse at afklare det abstrakte retlige spørgsmål, om et adgangsforsbud som en forvaltningsretlig afgørelse kræver forudgående partshøring. Betingelserne for i givet fald at undlade partshøring måtte anses for opfyldt.

Statsforvaltningen kan henholde sig til disse synspunkter som nærmere begrundet i udtalelse af 1. juni 2011.

3.

Det er fortsat statsforvaltningens opfattelse, at en offentlig myndighed har adgang til at fastsætte de regler, der er nødvendige for tilsigtet og uforstyrret drift af den virksomhed, myndigheden udfører. Reglerne kan tage sigte på opretholdelse af fornøden ro og orden, andre borgeres mulighed for at blive betjent og medarbejdernes mulighed for at udføre deres arbejde. Som andre myndighedsbeslutninger skal sådanne regler være sagligt begrundet i hensynet til virksomhedens uforstyrrede drift samt ro og orden. Reglerne må efter det forvaltningsretlige proportionalitetsprincip ikke være af mere indgribende virkning over for borgerne, end formålet kræver.

Hvis en borger overtræder sådanne regler, vil myndigheden efter statsforvaltningens opfattelse uden særskilt lovhjemmel kunne bortvise ham fra stedet eller træffe bestemmelse om, at han ikke må opholde sig dér. Også en sådan beslutning skal være sagligt begrundet og ikke mere indgribende, end formålet tilsiger. En bortvisning eller et adgangsforsbud skal tage sigte på at sikre ro og orden mv. nu og fremover, men må ikke have karakter af en "straf" for tidligere handlinger. Et adgangsforsbud til en kommunal serviceinstitution er et vidtgående indgreb i en borgers sædvanlige rettigheder og kan derfor kun besluttes, hvis der er tvungne grunde dertil.

Om betingelserne for i konkrete tilfælde at udstede et adgangsforsbud er til stede, beror på et skøn. Det ligger uden for statsforvaltningens kompetence at udtale sig om foretagne kommunale skøn, så længe de ikke sker i strid med de grænser, der følger af, navnlig, uskrivne forvaltningsretlige regler.

Statsforvaltningen fandt ikke – og finder fortsat ikke – grundlag for at anfægte det saglige grundlag for og proportionaliteten i det adgangsforsbud, [X] Kommune har udstedt til [A].

Statsforvaltningen havde noteret sig, at [A] fortsat havde – og af kommunen havde fået anvist – mulighed for at komme i nødvendig kontakt med kommunen, også efter adgangsforsbuddet.

4.

Ministeriet har særligt bedt statsforvaltningen om at forholde sig til kommunens mail af 24. juni 2010, hvori det bl.a. meddeltes [A], at hans eventuelle fremtidige mails ville blive anbragt i postbakken "uønskede mails".

Også i mail af 24. juni 2010 anvistes anden vej for [A] til at komme i nødvendig kontakt med kommunen.



Statsforvaltningen har ikke grundlag for at anfægte, at indholdet af mail af 24. juni 2010 var tilstrækkeligt sagligt begrundet i [A's] kommunikationsform og kommunens behov for at beskytte medarbejdere og deres arbejdsvilkår.

Det falder uden for statsforvaltningens kompetence at udtale sig om, hvorvidt mailens sprogbrug og form i øvrigt måtte afvige fra normer for god forvaltningsskik.

5.

Statsforvaltningen kan i øvrigt henholde sig til sin udtalelse af 1. juni 2010 med de deri angivne retlige og faktiske begrundelser for udtalelsens konklusion.”

Du har ved e-mails af 5., 7., 29. og 30. juni, 11., 16., 19. og 29. juli, 11. september, 5. og 29. november, 19. december 2011, 5., 12., 13., 14., 15., 17., 20., 21. og 22. januar, 2. og 7. februar, 20. marts, 17. april, 27. og 28. juni, 18. og 28. juli, 8. og 15. august, 11. september, 5. november 2012, 4. og 21. februar, 6., 30. og 31. marts og 20. og 26. juni 2013 samt telefonsamtale den 7. november 2012 fremsat en række bemærkninger til sagen og til dine øvrige sager hos X Kommune samt rykket for ministeriets svar i sagen.

Du har bl.a. gjort gældende, at X Kommune ikke lovligt kunne udstede adgangsforbud til dig, og at du skulle have været partshørt inden.

Økonomi- og Indenrigsministeriets udtalelse

1. Tilsynsmyndighedernes kompetence

Tilsynet med kommunerne varetoges indtil 1. juli 2013 af statsforvaltningen i den region, hvori kommunen er beliggende, jf. § 47 i lov om kommunernes styrelse³. Det var således Statsforvaltningen Midtjylland, der førte tilsyn med X Kommune. Efter 1. juli 2013 er de fem statsforvaltninger organiseret som en enhedsforvaltning. Statsforvaltningen fører fortsat tilsyn med kommunerne efter reglerne i lov om kommunernes styrelse.

Økonomi- og Indenrigsministeriet er ikke i almindelighed klageinstans for statsforvaltningen, men ministeriet kan af egen drift tage spørgsmål om lovligheden af kommunale dispositioner og undladelser, som statsforvaltningen har udtalt sig om, op til behandling, når ministeriet skønner, at sagen er af principiel eller generel betydning eller har alvorlig karakter.

Det kommunale tilsyn er et retligt tilsyn. Tilsynsmyndighederne fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder, herunder kommunale forskrifter, der er udstedt i medfør af denne lovgivning.

De kommunale tilsynsmyndigheder kan ikke tage stilling til, om kommunerne overholder principperne for god forvaltningsskik, eller om kommunernes dispositioner er rimelige eller hensigtsmæssige eller til spørgsmål om skønsudøvelse, så længe skønnet udøves inden for de rammer, der er fastsat i lovgivningen.

Der henvises til §§ 48 og 53, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse.

2. Lovligheden af adgangsforbuddene

2.1. Hjemmelsgrundlaget

Efter Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse følger det af almindelige principper for den offentlige forvaltning, at alle borgere har adgang til frit at rette henvendelse – personligt, skriftligt eller telefonisk – til en kommune vedrørende kommunale anliggender.

³ Lovbekendtgørelse nr. 885 af 29. august 2012 som senest ændret ved lov nr. 647 af 12. juni 2013.



I tilfælde, hvor en borgers henvendelser til kommunen antager en sådan karakter, at de udgør en væsentlig belastning for den kommunale forvaltning, kan en kommune dog efter ministeriets opfattelse ikke være afskåret fra at træffe fornødne foranstaltninger med henblik på at begrænse borgerens adgang til at rette henvendelse til kommunen.

De begrænsninger, der i denne forbindelse kan fastsættes, må alene forfølge saglige formål og ikke have mere indgribende karakter, end hvad der i det konkrete tilfælde må anses for nødvendigt for at tilgodese væsentlige hensyn til kommunens forvaltning. Det forudsættes endvidere, at tilfælde, der er ens, behandles på samme måde.

Hjemlen til at fastsætte regler og træffe beslutninger af denne karakter er det såkaldte (ulovbestemte) anstaltsforhold. Det er således efter fast praksis anerkendt, at ledelsen af en offentlig anstalt kan udstede generelle regler til regulering af retsforholdet mellem anstalten og dens brugere, ligesom anstaltsforholdet i sig selv kan danne grundlag for konkrete afgørelser i forhold til anstaltens brugere. Det kan således efter omstændighederne være lovligt for f.eks. en kommune at begrænse en borgers adgang til at rette henvendelse, og det er ikke et krav, at politiet udsteder et tilhold efter straffelovens regler herom.

Der henvises til Hans Gammeltoft-Hansen mfl., Forvaltningsret, 2002, s. 308 f.

For så vidt angår telefonisk henvendelse, er det ministeriets opfattelse, at en kommune som udgangspunkt ikke kan begrænse en borgers adgang til at rette telefonisk henvendelse til kommunen. Derimod har borgeren ikke krav på at komme til at tale med en bestemt person med det samme eller på et bestemt tidspunkt.

I tilfælde, hvor en borgers telefoniske henvendelser antager en sådan karakter eller et sådant omfang, at de udgør en væsentlig belastning for det kommunale personale, vil kommunen efter ministeriets opfattelse inden for visse rammer være berettiget til at regulere borgerens adgang til telefonisk kontakt med personalet i kommunen. Kommunen vil for eksempel kunne bestemme, at telefonisk kontakt med en medarbejder normalt kun kan ske efter forudgående aftale eller inden for et nærmere af kommunen fastsat tidsrum, eller at alle telefoniske henvendelser normalt besvares af en bestemt medarbejder, f.eks. en chef.

Det forudsættes i den forbindelse, at borgeren ikke herved afskæres fra dagligt at kunne opnå telefonisk kontakt med kommunen i dennes ekspeditionstid af hensyn til pludseligt opståede problemer, som vedrører et kommunalt anliggende. Endvidere kan varigheden af kontakten begrænses til den tid, der medgår til at afgive og modtage de fornødne oplysninger.

For så vidt angår personlig henvendelse, kan det bestemmes, at fremmøde kun kan ske efter forudgående aftale, alene til en bestemt person, eller under iværksættelse af særlige foranstaltninger, såsom tilstedeværelse af vagter. Efter ministeriets opfattelse vil der kunne tillægges straffelovens § 265 vedrørende meddelelse af polititilhold og strafsanktionering af overtrædelsen af et meddelt tilhold vejledende betydning for spørgsmålet om adgangen til at fastsætte begrænsninger i en borgers adgang til at rette personlig henvendelse til en kommune.

Der er derimod efter ministeriets opfattelse knyttet meget store betænkeligheder til helt at udelukke en borger fra muligheden for at forelægge sin sag ved personlig henvendelse, uanset om perioden, hvori der meddeles forbud mod fremmøde, kun er af kortere varighed. Et sådant absolut forbud mod personlig henvendelse må kræve tungtvejende grunde, eksempelvis at borgeren ved sin optræden er til alvorlig gene for forvaltningens personale og/eller publikum.



Det bemærkes herved, at det må tilkomme kommunen, inden for visse rammer, at skønne over, hvorvidt det er påkrævet at meddele et sådan forbud til en borger, og at den kommunale tilsynsmyndighed kun vil kunne gribe ind over for kommunen i tilfælde, hvor kommunen klart har overskredet grænserne for dette skøn.

2.2. Ministeriets vurdering af lovligheden af X Kommunes adgangsforbud

På baggrund af det, der er oplyst til sagen, finder Økonomi- og Indenrigsministeriet ikke grundlag for at antage, at X Kommune har overskredet de ovenfor anførte grænser for udøvelsen af skønnet vedrørende *nødvendigheden* af at meddele visse begrænsninger, eller at kommunen har varetaget usaglige hensyn ved fastsættelsen af begrænsningerne.

Ministeriet finder imidlertid *rækkevidden* af begrænsningerne mere indgribende end nødvendigt.

Ved adgangsforbuddene af 8. og 12. juli 2010 fik du forbud mod at kontakte jobcentret og kontanthjælpsafdelingen telefonisk, personligt og pr. e-mail, og du blev henvist til at sende et skriftligt brev, hvis du ville i kontakt med kommunen. Forbuddene var begrundet i en episode, hvor du mundtligt (telefonisk) havde fremsat trusler over for en medarbejder. Forbuddene ville blive revurderet efter et halvt år.

X Kommunes fortsatte forbud af 4. marts 2011 vedrørte alene jobcentret og var ikke tidsbegrænset.

Under henvisning til, at du på baggrund af episoden den 6. juli 2010 er dømt for overtrædelse af straffelovens § 119, stk. 1, har ministeriet ikke grundlag for at antage, at forbuddene mod telefonisk og personlig henvendelse var mere indgribende end nødvendigt. Ministeriet lægger i den forbindelse desuden vægt på X Kommunes oplysning om, at man ikke kunne vide, om du ville gøre alvor af de afgivne trusler eller på ny ville afgive trusler.

Økonomi- og Indenrigsministeriet lægger på baggrund af X Kommunes udtalelse af 11. marts 2011 til statsforvaltningen til grund, at adgangsforbuddene *udelukkende* var begrundet i episoden den 6. juli 2010 og ikke i dine tidligere henvendelser pr. e-mail, der fandt sted hyppigt, med anvendelse af et groft sprogbrug og ofte blev sendt til en række medarbejdere.

På den baggrund er det Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, at forbuddet mod henvendelse pr. e-mail var mere indgribende, end hvad der var nødvendigt. Ministeriet lægger i den forbindelse vægt på, at henvendelse pr. e-mail normalt betragtes som skriftlig henvendelse på lige fod med breve, og at du ved e-mailforbuddet – ikke mindst når det ses i sammenhæng med de øvrige kommunikationsforbud – stort set blev afskåret fra at rette henvendelse til de pågældende afdelinger.

Ministeriet henviser i den forbindelse til, at det normalt antages, at borgerne – i det omfang der ikke i lovgivningen er fastsat særlige formkrav – har ret til at henvende sig til forvaltningen i den form, de selv ønsker, forudsat at forvaltningen teknisk er i stand til at modtage henvendelser i denne form. Der henvises til Karnovs kommentar til forvaltningslovens § 32 a.

Ministeriet lægger endvidere vægt på, at adgangsforbuddet af 4. marts 2011 efter sin ordlyd er tidsubegrænset og ikke vil blive revurderet, når du ikke overholder restriktionerne.

I stedet kunne X Kommune f.eks. have undladt at besvare dine henvendelser, i det omfang henvendelserne vedrørte forhold, som kommunen ikke var forpligtet til at træffe afgørelse eller vejlede dig (yderligere) om, jf. afsnittet herom nedenfor.



3. Lovligheden af at kassere og undlade at læse dine e-mails

3.1. Hjemmelsgrundlaget

Offentlige myndigheder er ikke i almindelighed forpligtede til at besvare alle henvendelser, de modtager. Det kan imidlertid følge af god forvaltningsskik, at en myndighed, der ikke efter lovgivningen er forpligtet hertil, alligevel bør besvare en henvendelse fra en borger.

Som anført ovenfor fører de kommunale tilsynsmyndigheder ikke tilsyn med kommuners overholdelse af god forvaltningsskik. Økonomi- og Indenrigsministeriet kan derfor ikke tage stilling til, om X Kommune har tilsidesat god forvaltningsskik i forhold til dig.

Når en borger retter henvendelse til en myndighed om forhold, som myndigheden er forpligtet til at træffe afgørelse om, vil det for den offentlige forvaltning gældende undersøgelsesprincip indebære, at myndigheden skal tilvejebringe et fyldestgørende retligt og faktisk grundlag, forinden der træffes afgørelse. Endvidere vil myndigheden være forpligtet til at bekendtgøre afgørelsen for den pågældende, såfremt afgørelsen direkte retter sig imod eller sagen i øvrigt direkte gælder denne person. I sådanne tilfælde vil myndigheden derfor være forpligtet til at vurdere og besvare henvendelser fra en borger.

En myndighed kan herudover have en særlig pligt til at besvare henvendelser, jf. forvaltningslovens § 7, stk. 1, hvorefter myndigheden i fornødent omfang skal yde vejledning til personer, der retter henvendelse om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde. Pligten til at yde vejledning efter § 7, stk. 1, i forbindelse med henvendelser fra borgere gælder kun i sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, jf. § 2, stk. 1.

Uanset pligten efter forvaltningslovens § 7, stk. 1, til at yde vejledning i afgørelsessager vil der efter ministeriets opfattelse imidlertid kunne forekomme tilfælde, hvor en kommune – ud fra tilsvarende hensyn til personale og ressourcer, som kan begrunde begrænsninger i borgernes adgang til at rette henvendelse til kommunen – berettiget vil kunne beslutte, at man ikke længere vil besvare henvendelser fra en borger om et bestemt, konkret afgrænset emne.

En sådan beslutning vil f.eks. kunne træffes i tilfælde, hvor en borger gentagne gange retter forespørgsler med uændret indhold, efter at kommunen har besvaret forespørgslen fyldestgørende. Når kommunen træffer en sådan beslutning, må det meddeles borgeren med en så præcis angivelse, at borgeren ikke har grund til at være i tvivl om rækkevidden af kommunens beslutning.

3.2. Ministeriets vurdering af X Kommunes beslutning om at kassere dine e-mails til sygedagpengeafdelingen

Økonomi- og Indenrigsministeriet lægger til grund, at sygedagpengeafdelingens meddelelse til dig om, at dine e-mails ville gå i mappen til "uønskede mails" og ikke blive læst, indebar, at dine e-mails reelt ville blive kasseret uden at blive læst eller journaliseret.

Det er Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, at X Kommune ikke lovligt kunne beslutte at kassere eller undlade at læse dine e-mails, således som sygedagpengeafdelingen meddelte dig den 24. juni 2010.

Derimod kunne kommunen, som anført, lovligt have undladt at besvare dine henvendelser – uanset om de blev fremsendt pr. brev eller e-mail – i det omfang dine henvendelser vedrørte forhold, som kommunen ikke var forpligtet til at træffe afgørelse om eller vejlede dig (yderligere) om.

Kommunen kunne også have anvist dig én eller flere bestemte e-mailadresser, du skulle benytte, når du ville i kontakt med en afdeling, eller automatisk have videre-



sendt dine henvendelser til besvarelse hos én eller flere personer. Du har således ikke krav på, at dine henvendelser besvares af en bestemt person eller på et bestemt niveau, f.eks. af en chef.

Det er Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, at kassation af indkomne e-mails (eller breve) er i strid med arkivlovgivningen, der bygger på det generelle udgangspunkt, at offentlige myndigheders sager bevares fuldt ud med henblik på arkivering. Kun i det omfang, det er særligt fastsat, kan myndighederne foretage kassation af sager eller dokumenter.

Ved kassation vil det i almindelighed være en objektivt bestemt række af sager, der kasseres, typisk en årgang. Derimod har myndigheden som udgangspunkt ikke adgang til at kassere enkelte dokumenter i en sag.

Reglerne om kassation fører som hovedregel til, at myndighederne ikke på egen hånd må kassere, slette eller på anden måde tilintetgøre sagsrelaterede oplysninger og dokumenter, som de én gang er kommet i besiddelse af.

Der kan herom henvises til FOB 2010 1-1 og Hans Gammeltoft-Hansen mfl., Forvaltningsret, 2002, s. 395-396.

Som anført kunne X Kommune på forskellig vis have begrænset din adgang til at rette henvendelse pr. e-mail. Det er dog ministeriets opfattelse, at kommunen ikke har haft hjemmel til at sanktionere en eventuel overtrædelse af en sådan begrænsning ved at kassere dine henvendelser.

Det fremgår ikke af de sagsakter, ministeriet har modtaget, om X Kommune i praksis har slettet e-mails fra dig i medfør af beslutningen af 24. juni 2010, og om beslutningen fortsat er gældende.

4. Afgørelsesbegrebet

Som anført er det ministeriets opfattelse, at X Kommune lovligt kunne begrænse din adgang til at kontakte kommunen, men at det adgangsforbud, kommunen meddelte dig, var mere vidtgående end nødvendigt.

For at bedømme, om X Kommunes sagsbehandling i forbindelse med adgangsforbuddene var i overensstemmelse med lovgivningen, er det nødvendigt at tage stilling til, om adgangsforbuddene var en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

Økonomi- og Indenrigsministeriet er ikke enig med Statsforvaltningen Midtjylland i, at det er uden betydning for den konkrete sag, om der var tale om en afgørelse, jf. nærmere nedenfor.

4.1. Forvaltningsloven om afgørelsesbegrebet

Forvaltningsloven gælder for behandlingen af sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, jf. lovens 2, stk. 1.

Følgende fremgår af bemærkningerne til forvaltningslovens § 2, stk. 1, (FT 1985-86, tillæg A, sp.115-116):

"Bestemmelsen i *stk. 1* indeholder hovedreglen om, at forvaltningsloven kun gælder for behandling af sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed. Med udtrykket "truffet afgørelse" sigtes til udfærdigelse af retsakter, dvs. udtalelser, der går ud på at fastsætte, hvad der er eller skal være ret i et foreliggende tilfælde. Uden for lovens anvendelsesområde falder således navnlig den administrative sagsbehandling, der har karakter af faktisk forvaltningsvirksomhed, så som patient- og anden klientbehandling, undervisning og rådgivning. Denne virksomhed tager netop ikke sigte på at træffe retligt bindende afgørelser i forhold til de implicerede enkeltpersoner...



Se i overensstemmelse hermed f.eks. John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave, 2. let reviderede oplag (2001), s. 109 ff., Karsten Revsbech mfl., Forvaltningsret, Almindelige emner, 5. udgave (2009), s. 89 ff., Steen Rønsholdt, Forvaltningsret, Retssikkerhed, Proces, Sagsbehandling, 3. udgave (2010), s. 101 ff., Jens Garde mfl., Forvaltningsret, Sagsbehandling, 6. udg., DJØF, 2007, s. 14 f., Carsten Henrichsen i Forvaltningsloven 25 år, 2012, s. 147 ff., samt Jørgen Steen Sørensen i Juristen nr. 4, 2012, særligt s. 173. Se også Hans Gammeltoft-Hansen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 29 ff.

4.2. Praksis om afgørelsesbegrebet

Fra retspraksis kan f.eks. nævnes UfR 2005.616H og UfR 2005.622H, hvor Højesteret fandt, at en aftale om forligsmæssig fratrædelse efter forvaltningslovens ordlyd og forarbejder ikke har omfattet af lovens afgørelsesbegreb, og UfR 2005.2111H, hvor landsretten fandt, at grundlaget for fordeling af lokallønsmidler var af aftaleretlig karakter, og at de beslutninger, myndigheden tog i forbindelse med lokallønsaftalerne, på den baggrund ikke kunne anses for afgørelser omfattet af forvaltningsloven. Højesteret stadfæstede i henhold til grundene.

I UfR 2008.636H fandt Højesteret, at overflytningen af en lærer fra en skole, som indebærer en væsentlig ændring af lærerens arbejdsforhold, og som blev besluttet på baggrund af forhold, der kunne bebrejdes læreren, var en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

Fra Folketingets Ombudsmands praksis kan nævnes FOB 2010 20-2, hvor en kommunes beslutning om, at en borger i forbindelse med sin ægtefælles sag ikke måtte kontakte kommunens familie- og arbejdsmarkedsforvaltning telefonisk, og at borgeren ikke måtte møde personligt op uden forudgående aftale, ikke blev anset for en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Ombudsmanden lagde vægt på, at indgrebet i borgerens kontakt med kommunen ikke var så væsentligt, at det kunne anses for at være en afgørelse.

I sagen omtalt i FOB 2010 20-3 blev en kommunes beslutning om, at en borger i en foreløbig periode på 3 år ikke måtte møde personligt op på rådhuset, anset for en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

I FOB 2013-2 var en skoles brev til et forældrepar om etablering af midlertidig enkeltmandsundervisning af deres søn efter ombudsmandens opfattelse en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

4.3. Ministeriets vurdering af, om adgangsforbuddene var afgørelser

Det er Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, at der ved fastlæggelsen af, om der er tale om en afgørelse i forvaltningslovens forstand, må lægges afgørende vægt på lovens ordlyd og forarbejder, dvs. om der er tale om en ensidig fastsættelse af, hvad der er eller skal være ret i et foreliggende tilfælde.

Det er Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, at de adgangsforbud, X Kommune meddelte dig den 8. og 12. juli 2010, og som – for det ene forbuds vedkommende – efterfølgende er blevet forlænget den 4. marts 2011, var afgørelser i forvaltningslovens forstand.

Ministeriet lægger i den forbindelse vægt på, at forbuddene blev udstedt med hjemmel i anstaltsforhold, dvs. på offentligretligt grundlag.

Ministeriet har endvidere lagt vægt på, at forbuddene var ensidigt udstedt af X Kommune og rettet konkret mod dig.



Endelig har ministeriet lagt vægt på, at forbuddene indebar en bindende regulering af din adgang til at rette henvendelse til X Kommune set i forhold til den adgang, du ellers ville have til frit at rette henvendelse til kommunen.

Det forhold, at adgangsforbuddene var afgørelser i forvaltningslovens forstand, indebærer, at forvaltningslovens regler om bl.a. partshøring og begrundelse skulle iagttages over for dig som part i sagen.

5. Partshøring

Forvaltningslovens regler om partshøring fremgår af lovens § 19, der er sålydende:

”§ 19. Kan en part i en sag ikke antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, må der ikke træffes afgørelse, før myndigheden har gjort parten bekendt med oplysningerne og givet denne lejlighed til at fremkomme med en udtalelse. Det gælder dog kun, hvis oplysningerne er til ugunst for den pågældende part og er af væsentlig betydning for sagens afgørelse. Myndigheden kan fastsætte en frist for afgivelsen af den nævnte udtalelse.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 gælder ikke, hvis

- 1) det efter oplysningernes karakter og sagens beskaffenhed må anses for ubetænkeligt at træffe afgørelse i sagen på det foreliggende grundlag,
- 2) ...
- 3) partens interesse i, at sagens afgørelse udsættes, findes at burde vige for væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, der taler imod en sådan udsættelse,
- 4) ...
- 5) ...
- 6) ...

Stk. 3. ...”

Af forarbejderne til forvaltningsloven (Folketingstidende 1985/86, tillæg A, sp. 151 ff.) fremgår bl.a. følgende:

”Der må i almindelighed antages at bestå en vis formodning for, at parten ikke har kendskab til, at en oplysning indgår i afgørelsesgrundlaget for en bestemt sag, medmindre parten selv har givet oplysningen til brug for behandlingen af den pågældende sag, eller det i øvrigt klart fremgår af omstændighederne, at oplysninger indgår i afgørelsesgrundlaget.

...

Efter [§ 19, stk. 2,] nr. 1 kan partshøring undlades, hvis det efter oplysningernes karakter og sagens beskaffenhed må anses for ubetænkeligt at træffe afgørelse i sagen på det foreliggende grundlag. Bestemmelsen tager navnlig sigte på tilfælde, hvor der ikke er rimelig grund til at tro, at de yderligere oplysninger, der er tilvejebragt i forbindelse med sagens behandling, vil kunne korrigeres eller suppleres af den pågældende part, og det heller ikke i øvrigt som følge af sagens karakter kan anses for påkrævet at gennemføre en høring.

...

Afgørende for bestemmelsens anvendelighed er dog ikke alene, om den eller de pågældende oplysningers rigtighed kan forventes bestridt. Der må også foretages en bedømmelse af, om parten kan antages at have mulighed for ved tilvejebringelse af yderligere oplysninger at afsvække den pågældende oplysningens betydning for sagens afgørelse. Det er navnlig i denne henseende, sagens beskaffenhed må inddrages i vurderingen. Efter omstændighederne må sagens beskaffenhed dog indgå som et selvstændigt element i vurderingen, således navnlig hvis den påtænkte afgørelse vil være af indgribende betydning for den pågældende part som f.eks. forbud, påbud, fratagelse af rettigheder m.v.”

I Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2002, s. 512 ff., anføres bl.a. følgende om partshøringspligten:

”I sager der rejses på forvaltningens initiativ, er det klart, at hele det faktiske oplysningsgrundlag som har givet anledning til at sagen rejses, normalt er omfattet af partshøringsplig-



ten. I disse situationer vil parten være uvidende om sagens eksistens og følgelig også om de oplysninger der er tilvejebragt som grundlag for den påtænkte afgørelse.

...

Den første betingelse – at parten ikke kan antages at vide at oplysningerne indgår i sagen – er også opfyldt selv når parten kender oplysningerne, men blot ikke ved at de vil blive brugt i de aktuelle sammenhæng.

...

Gør forvaltningen brug af materiale som myndigheden allerede havde i sin besiddelse inden sagen blev rejst, skal oplysningerne forelægges for parten inden afgørelse træffes. Dette gælder selv om parten for så vidt kender oplysningernes eksistens hos myndigheden, men ikke at de bliver inddraget i den konkrete sag. ...”

Om undtagelsen i § 19, stk. 2, nr. 3, fra partshøringspligten anfører forfatterne bl.a.:

”Det er kun væsentlige modhensyn der kan begrunde en undtagelse, og bestemmelsen forudsætter at der foretages en konkret vurdering af de omhandlede hensyn. I praksis kan bestemmelsen bl.a. benyttes over for en part der søger at forhale en sag til skade for modparten, eller i sager hvor tungtvæjende samfundshensyn nødvendiggør et øjeblikkeligt indgreb.”

X Kommune partshørte dig ikke forud for afgørelsen om adgangsforbud, da kommunen vurderede, at dine trusler var en så alvorlig overskridelse af grænsen for, hvordan man kan tillade sig at opføre sig over for en person, der udfører sit arbejde, at du også måtte formodes at kunne indse dette.

Statsforvaltningen Midtjylland anførte, at beslutningen om adgangsforbud blev truffet på grundlag af faktiske oplysninger, som du var bekendt med. Selv hvis det ikke havde været tilfældet, fandt statsforvaltningen det berettiget, at kommunen undlod partshøring under hensyn til, at sikring af ro og orden samt personalets tryghed i situationen måtte antages at have været hensyn, der gik forud for de hensyn, der ville have ført til partshøringspligt, jf. forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 3.

Det står ikke klart for ministeriet, om X Kommunes redegørelse for den manglende partshøring skal forstås som en henvisning til forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 3, som anvendt af statsforvaltningen.

Det må lægges til grund, at du ikke var bekendt med, at X Kommune havde indledt en sag om adgangsforbud. På den baggrund finder ministeriet, at det er uden betydning, at du selvsagt var bekendt med de faktiske omstændigheder (truslerne afgivet den 6. juli 2010), der dannede baggrund for adgangsforbuddene.

Ministeriet lægger endvidere til grund, at forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 1, ikke fandt anvendelse i situationen, idet bestemmelsen især tager sigte på oplysninger med autentisk præg.

Det afgørende for, om X Kommune med hjemmel i forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 3, kunne undlade at partshøre dig forud for afgørelserne om adgangsforbud, er efter ministeriets opfattelse, om det var nødvendigt at træffe afgørelsen med det samme, eller om afgørelsen kunne afvente partshøringen, evt. med en kortere frist end sædvanligt, eller ved at X Kommune traf en foreløbig afgørelse. I den forbindelse indgår en afvejning af X Kommunens interesse i at beskytte sine medarbejdere over for din interesse i at blive partshørt.

Det er Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, at der ikke var fuldt tilstrækkeligt grundlag for at undlade at partshøre dig forud for adgangsforbuddene af 8. og 12. juli 2010.

Ministeriet lægger i den forbindelse vægt på, at der var tale om meget indgribende afgørelser, at X Kommune kunne have partshørt dig med en kort frist, at kommunen



kunne have truffet en foreløbig afgørelse, mens man afventede fristens udløb, og at kommunen kunne have truffet forskellige foranstaltninger for at imødegå yderligere trusler mv. fra dig, indtil endelig afgørelse kunne træffes, f.eks. have afbrudt telefonsamtaler, hvis du på ny var truende eller grov, eller have tilkaldt en vagt, hvis du mødte op.

På den baggrund er det samlet set ministeriets opfattelse, at X Kommune skulle have partshørt dig forud for afgørelserne om adgangsforbud i 2010.

Hvad angår forlængelsen af adgangsforbuddet for jobcentret af 4. marts 2011, fremgår det ikke, hvad der var begrundelsen for ikke at partshøre dig.

Under henvisning til, at den episode, hvor du truede en medarbejder, og som var baggrunden for forbuddene, lå ca. 8 måneder forud for forlængelsen af forbuddet, og at de to adgangsforbud udstedt i juli 2010 skulle have været revurderet halvanden måned forud for det fornyede forbud, lægger Økonomi- og Indenrigsministeriet til grund, at der ikke længere var noget akut opstået behov for forbuddet.

På denne baggrund er det ministeriets opfattelse, at X Kommune skulle have partshørt dig forud for forlængelsen af adgangsforbuddet til jobcentret.

Ministeriet har noteret sig, at X Kommunes retningslinjer fra efteråret 2010 medfører, at der fremover skal ske partshøring forud for meddelelse af sådanne adgangsforbud.

6. Begrundelse

Forvaltningslovens regler om begrundelse står bl.a. i lovens §§ 22 og 24:

”§ 22. En afgørelse skal, når den meddeles skriftligt, være ledsaget af en begrundelse, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold.

§ 24. En begrundelse for en afgørelse skal indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet. I det omfang, afgørelsen efter disse regler beror på et administrativt skøn, skal begrundelsen tillige angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen.

Stk. 2. Begrundelsen skal endvidere om fornødent indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen.

Stk. 3. ...”

Reglerne om begrundelse fandt anvendelse, da der var tale om skriftlige afgørelser, der var bebyrdende for dig som part.

En begrundelse skal fremtræde som en forklaring på, hvorfor afgørelsen har fået det pågældende indhold.

Det er ikke muligt at foretage en præcis beskrivelse af, hvor udførligt en myndighed bør udforme begrundelsen. Besvarelsen heraf må bl.a. bero på, hvor aktivt den pågældende part har medvirket i den forudgående sagsbehandling og på sagens karakter i øvrigt.

Er afgørelsen truffet på grundlag af uskrevne regler, må kravet om henvisning til retsregler forstås på den måde, at begrundelsen skal indeholde en kort gengivelse af indholdet af det uskrevne retsgrundlag, således som myndigheden forstår og anvender det.



Der henvises til Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2002, s. 558 og vejledning om forvaltningsloven⁴.

De to adgangsforbud af 8. og 12. juli 2010 indeholdt alene en henvisning til "de af dig afgivne mundtlige trusler mod navngiven medarbejder på Jobcenter X" som baggrund for adgangsforbuddene. Forbuddet af 4. marts 2011 henviser blot til forbuddet af 8. juli 2010.

Der var imidlertid ingen henvisning til de (uskrevne) retsregler, der udgjorde hjemlen for forbuddene – anstaltsforholdet. Det fremgår heller ikke af de sagsakter, ministeriet har modtaget, at kommunen har redegjort for hjemlen over for dig, når du har stillet kommunen spørgsmål herom.

Det er endvidere samlet set ministeriets opfattelse, at begrundelserne ikke fremtræder som en forklaring på, hvorfor afgørelserne har fået det pågældende indhold. Således fremgår det f.eks. ikke, hvorfor et forbud mod at kommunikere pr. e-mail indgår i adgangsforbuddene, herunder hvordan dette – i modsætning til kommunikation pr. brev – skulle medvirke til at imødegå trusler mv. mod medarbejderne.

Det er ministeriets opfattelse, at dine mange e-mails med anvendelse af et groft sprogbrug mv. i sig selv kunne begrunde en beslutning om visse begrænsninger. I givet fald skulle dette have været angivet som begrundelse i afgørelserne. Som ovenfor anført har ministeriet lagt til grund på baggrund af X Kommunes udtalelse til statsforvaltningen, at disse forhold ikke indgik i grundlaget for forbuddene.

På baggrund af ovenstående er det ministeriets opfattelse, at X Kommunes begrundelser ikke opfylder kravene i forvaltningslovens § 24.

7. Opfølgning på ministeriets vurdering af adgangsforbuddene

Som det fremgår ovenfor, er det ministeriets opfattelse, at afgørelserne om adgangsforbud var mere vidtgående end nødvendigt for at opfylde de formål, der efter X Kommunes oplysninger var baggrund for forbuddene.

Derudover har X Kommune ikke iagttaget reglerne om partshøring og begrundelse i forvaltningslovens §§ 19 og 24.

X Kommune kunne endvidere ikke lovligt beslutte at kassere de e-mails, du sender til sygedagpengeafdelingen.

Økonomi- og Indenrigsministeriet har i dag anmodet X Kommune om at orientere Statsforvaltningen om, hvad kommunen agter at foretage i anledning af ministeriets udtalelse.

Ministeriet foretager på det foreliggende grundlag ikke videre i sagen.

Med venlig hilsen
Christina Ekmann

⁴ Vejledning nr. 11740 af 4. december 1986.