



Delegation af kommunes afgørelseskompetence til advokat

I forbindelse med behandlingen af en konkret sag blev ombudsmanden opmærksom på nogle breve som en advokat havde skrevet til en borger på en kommunes vegne. På baggrund af brevene rejste ombudsmanden af egen drift en sag bl.a. om i hvilket omfang kommunen kunne delegere til en advokat at varetage kommunikationen i forhold til en borger.

Ombudsmanden udtalte at en offentlig myndighed, herunder en kommune, kan overlade til en privat part at varetage kommunikationen med en borger, men at der er visse væsentlige begrænsninger heri. Først og fremmest har en myndighed ikke uden udtrykkelig lovhjemmel mulighed for at delegere til en privat part at træffe afgørelser. En myndigheds beslutning om at afvise at tage en sag under behandling er en afgørelse i forvaltningslovens forstand med den konsekvens at en kommune ikke uden udtrykkelig lovhjemmel kan delegere afvisningskompetence til en advokat. Der bør være fastsat klare skriftlige retningslinjer for en advokat som på en kommunes vegne varetager kommunikationen i forhold til en borger.

Ombudsmanden udtalte sig også om sprogbrugen i advokatens breve til borgeren. Ombudsmanden mente at tonen overskred grænserne for god forvaltningsskik. Endelig udtalte ombudsmanden at formuleringer i advokatens breve til borgeren ikke blot lød som en opfordring til borgeren om at søge advokatbistand, men med rette kunne opfattes som et krav for at opnå svar på henvendelser. Ombudsmanden mente at formuleringerne var uheldige. (J.nr. 2006-1664-009).

Ombudsmandens undersøgelse udsprang af fire breve af 17. oktober 2005, 25. oktober 2005, 10. november 2005 og 7. april 2006 fra (tidligere) X Kommunes advokat, A, til borger B.

2. april 2008

2008-20-1

Forvaltningsret:
1113.3
114.1
1146.2
115.3
11.9

I brevet af 17. oktober 2005 skrev kommunens advokat, A, bl.a. således:

”Jeg har gennemgået Deres seneste forespørgsler, som anført af 31. august og 29. september 2005, og såfremt Deres spørgsmål ikke allerede er besvaret skal jeg gerne foranledige, at der sker en besvarelse, såfremt De i øvrigt har krav på at modtage en sådan. Men selvom jeg har læst Deres breve flere gange forstår jeg simpelthen ikke, hvad Deres spørgsmål præcist går ud på. Det er muligt, at jeg kan gætte mig til, hvad De mener, men Deres spørgsmål må stilles præcist og utvetydigt, idet jeg først herefter som advokat for (X) Byråd kan tage stilling til dem.

Jeg foreslår Dem at De snarest kontakter Deres advokat med henblik på, at denne advokat kan være Dem behjælpelig med at stille præcise og entydige spørgsmål, som herefter bedes sendt til mig. Jeg vil herefter vurdere, i hvilket omfang (X) Kommune har mulighed for, indenfor lovgivningens rammer, at foretage besvarelse.”

I et brev af 25. oktober 2005 til B skrev advokat A således:

”...

Jeg beklager meget, men jeg kan simpelthen ikke med min bedste vilje forstå, hvad De spørger om.

I det omfang lovgivningen pålægger (X) Kommune at besvare Deres forespørgsel, skal De naturligvis have et svar, men De bliver nødt til at stille præcise og utvetydige spørgsmål, som Kommunen/jeg har mulighed for at forstå. Uden præcise og utvetydige spørgsmål, intet svar.

Hvis det er svært for Dem at formulere sådanne spørgsmål, foreslår jeg, at De får hjælp hos advokat eller anden rådgiver.

Jeg foretager mig ikke videre, før jeg modtager præcise spørgsmål, der kan tages stilling til.”

I brevet af 10. november 2005 skrev advokat A således:

”...

Jeg skal ikke gentage mine tidligere breve, kun fastslå, at jeg, med min bedste vilje, simpelthen ikke forstår, hvad De mener. Det kan naturligvis skyldes mig og min ringe fatteevne, hvilket jeg i så fald beklager, ikke mindst, da (X) Kommune øjensynligt fint forstår hvad De mener.

Men, såfremt (X) Kommunes Byråd og jeg skal være Dem behjælpelig med at opnå en besvarelse, må De simpelthen stille fuldstændig præcise, og utvetydige spørgsmål, hvorefter besvarelse vil blive foretaget efter lovgivningens almindelige regler.

Jeg ønsker ikke at deltage i yderligere korrespondance, med mindre De stiller præcise og utvetydige spørgsmål, og jeg vil således ikke besvare yderligere breve af samme indhold, som jeg tidligere har modtaget.

Endvidere kan jeg oplyse, at jeg fra (X) Byråd har modtaget Deres fornyede brev af den 3. november d.å. Iflg. sin overskrift indeholder brevet 'Spørgsmål til Byrådet i (X) Kommune'. Men brevet er efter min opfattelse lige så upræcist, og umuligt at forstå, som Deres tidligere breve, og også her må jeg henviser Dem til at stille præcise og utvetydige spørgsmål.

Blot for en ordens skyld gør jeg opmærksom på, at Byrådet ikke er enig i de konklusioner, som De anfører i Deres nævnte brev. Disse konklusioner står helt for Deres egen regning og dækker ikke hverken Byrådets eller Kommunens holdning.

Jeg ser frem til at modtage Deres præcise spørgsmål, og gerne formuleret af den advokat, som normalt rådgiver Dem.”

I et brev af 7. april 2006 skrev advokat A endvidere således:

”Jeg har tidligere underrettet Dem om, at jeg i sagen repræsenterer (X) Kommune. Jeg har modtaget Deres brev af den 30. marts 2006, stilet til Borgmester (...), (X) Kommune. I overskriften angives det, at De klager over flere kommunalt ansatte, som følge af brud på tavshedspligt. Jeg kan oplyse, at Deres klage er ’samme strøm’ som vi har set tidligere, den er ikke underbygget, og forløbet kan på ingen måde genkendes eller anerkendes af de navngivne personer, hvorfor jeg har meddelt (X) Kommune, at den ikke behøver at foretage sig videre, og klagen vil således ikke blive realitetsbehandlet.

De hører således ikke videre, og Deres klage er afvist.

Jeg har tidligere orienteret Dem om, og det gentager jeg hermed, at såfremt De har reelle klager at gøre gældende, må disse komme via Deres advokat til mig, således advokaterne indbyrdes kan få en dialog om problemstillingen, og jeg vil ikke behandle Deres udokumenterede strøm af klager.”

Den 29. maj 2006 bad jeg X Kommune om en udtalelse, jf. § 17, stk. 1, i lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand. I brevet skrev jeg således:

” ...

1. Jeg beder (X) Kommune redegøre for om tonen og sprogbrugen i advokatens breve til (B) er i overensstemmelse med god forvaltningsskik. Ud fra mit umiddelbare indtryk af brevenes indhold er der tale om spørgsmål som sædvanligvis ville blive besvaret af forvaltningen og/eller kommunalbestyrelsen/borgmesteren.

Jeg henviser herved til Folketingets Ombudsmands beretning for 2000, s. 240*, for 1990, s. 162*, og for 1983, s. 259*. Jeg henviser endvidere til Jens Møller og Jens Olsen, At arbejde i Forvaltningen, 3. udgave (2005), s. 210 f, og Jens Olsen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 634 f.

Jeg beder herunder (X) Kommune redegøre for hvordan kommunen sikrer at eksterne leverandører overholder god forvaltningsskik (og eventuelle andre standarder som kommunen har fastsat for kommunikationen med borgerne) i kommunikationen med kommunens borgere.

2. I brev af 7. april 2006 fremgår at 'såfremt De har reelle klager at gøre gældende, må disse komme via Deres advokat ... og jeg vil ikke behandle Deres udokumenterede strøm af klager'. Endvidere fremgår af advokatens brev af 17. oktober 2005 at 'Jeg foreslår derfor, at De snarest kontakter Deres advokat med henblik på, at denne advokat kan være Dem behjælpelig med at stille præcise og entydige spørgsmål ... Jeg vil herefter vurdere, i hvilket omfang (X) Kommune har mulighed for ... at foretage besvarelse'.

Jeg beder (X) Kommune om en redegørelse for kommunens overvejelser om at henvise borgere til at søge advokatbistand. Jeg henviser til at borgeren som udgangspunkt selv skal afholde udgifterne der er forbundet hermed.

Jeg beder (X) Kommune om at oplyse om der er tale om at kommunen – i denne sammenhæng – kun vil besvare henvendelser som er sendt via advokat.

Hvis det er tilfældet, beder jeg kommunen om at oplyse med hvilken hjemmel et sådant krav er stillet.

3. Det følger videre af brevet af 7. april 2006 at 'De hører således ikke videre, og Deres klage er afvist'.

Jeg beder i den forbindelse (X) Kommune om at redegøre for om der efter kommunens opfattelse er tale om at advokaten træffer afgørelser på kommunens vegne.

Jeg henviser i den forbindelse til f.eks. Jens Garde mfl., Forvaltningsret – Sagsbehandling, 5. udgave (2001), s. 12, og John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (2001), s. 132 f.

Hvis der er tale om at advokaten træffer afgørelser på (X) Kommunes vegne, beder jeg kommunen redegøre for på hvilket grundlag denne delegation af kompetence er sket.

Jeg henviser herved f.eks. til Jens Garde mfl., Forvaltningsret – Sagsbehandling, 5. udgave (2001), s. 52, Karsten Loiborg mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 145, og Bent Christensen, Forvaltningsret, Opgaver Hjemmel Organisation, 2. udgave (1997), s. 307. Jeg henviser endvidere til den vedlagte ombudsmandsudtalelse. Udtalelsen vil snarest blive gjort tilgængelig på www.ombudsmanden.dk og vil blive optaget i Folketingets Ombudsmands beretning for 2005 [Optrykt i Folketingets Ombudsmands beretning for 2005, s. 499].”

I en udtalelse af 27. juni 2006 skrev kommunen således:

”Ombudsmanden har i flere tilfælde haft aktindsigt i diverse sager mellem (B) og (X) Kommune; der skal derfor ikke redegøres i detaljer for den flere år lange sagshistorie her. Dog skal det nævnes, at (X) Kommune siden værgemålssagen vedr. (B)’s datter, (C), har kommunikeret med (B), (...), gennem advokat. Baggrunden herfor er bl.a., at kommunen ved at skille det, der angik (C) fra den øvrige kommunikation med moderen, fik arbejdsro til at etablere et godt samarbejde med værgeren om rette tilbud om hjælp til (C).

At kommunikere med (B) er meget krævende og kræver flere ressourcer, end der kan afses i den kommunale administration. Samtidig har (B) dom for overgreb på en af (X) Kommunes ansatte, hvorfor (X) Kommune ser det som sin opgave at beskytte sine medarbejdere mod evt. lignende sager i fremtiden. Dette er hovedargumenterne for, hvorfor en ekstern advokat blev antaget til at løse opgaven med at kommunikere med (B) – naturligvis i tæt samarbejde med (X) Kommune.

Det skal tilføjes, at (B)’s datter, (C), er udviklingshæmmet, bor i egen bolig og er berettiget til hjælp fra (X) Kommune. Denne hjælp kan dog i øjeblikket ikke ydes, idet der pågår forhandlinger mellem (C)’s værges og kommunens sagsbehandler om rette tilbud. Enkeltheder i sagen kan fås ved henvendelse til områdeleder (...).

Ad spørgsmål 1: (X) Kommune medgiver, at formuleringerne i nogle af brevene er skarpe og erkender, at dette måske ikke helt er i overensstemmelse med god forvaltningsskik under normale omstændigheder. (X) Kommune betragter ikke denne sag som normal. De til tider skarpe formuleringer er af advokaten valgt med det formål at gøre (B) det klart, at konkrete klager gerne behandles, men at vi ikke kan behandle klager, hvor indholdet er uforståeligt, eller i tilfælde hvor forholdet allerede er belyst over for klager.

Ved altid at få kopier af og have løbende dialog om de breve og øvrigt materiale, som eksterne leverandører sender til vore borgere på kommunens vegne, sikrer vi at god forvaltningsskik overholdes. Til orientering vedlægges (X) Kommunes informations- og kommunikationspolitik samt værdigrundlag for organisationen (X) Kommune; begge er tilgængelige på kommunens hjemmeside og er kendt af vore leverandører.

Ad spørgsmål 2: Advokat (A) har varetaget kommunikationen mellem (B) og (X) Kommune siden værgemålssagen, jf. ovenfor. (B) havde en advokat under og efter sagen, og der har ikke været grund til at tro, at hun ikke længere samarbejdede med en advokat. Derfor opfordres hun af advokat (A) til at rådføre sig med 'advokat eller anden rådgiver', når hun vil stille spørgsmål til (X) Kommune, idet det generelt er et problem at forstå, hvad (B) egentlig spørger om i sine henvendelser. Desuden stiller hun sjældent spørgsmål om forhold, hun ikke tidligere har fået redegørelse for. Det er *ikke* (X) Kommunes holdning, at man kun besvarer henvendelser sendt via advokat, og vi opfordrer derfor ikke borgerne til at antage advokat el.lign., medmindre der er tale om vejledning i forbindelse med f.eks. sagsanlæg.

Ad Spørgsmål 3: Kompetencen til at træffe beslutninger på kommunens vegne er ikke delegeret til advokat (A). Klager er kun blevet besvaret eller afvist efter aftale med (X) Kommune, eller hvis indholdet i klagen var uforståeligt. Hver gang en klage er blevet afvist, er (B) blevet bedt om at formulere sin klage klarere, evt. med hjælp fra en rådgiver/advokat.”

I en udtalelse af 25. juli 2006 skrev advokat A således:

"I fortsættelse af Ombudsmandens brev af den 23. fm. samt mit brev af den 26. sm. orienterer jeg Ombudsmanden om, at jeg gennem årene som advokat har bistået (X) Kommune i adskillige sager. Den anden part har typisk været repræsenteret af anden advokat, men i flere tilfælde har jeg kontaktet en part direkte, da han ikke har været repræsenteret af advokat. I min normale sagsbehandling gør dette ingen forskel, da jeg skriver, eller på anden måde kommunikerer, med en part på samme måde, uanset om det er til advokat eller parten direkte.

Det er min opfattelse, at dette aldrig har givet anledning til vanskeligheder eller andre former for problemer.

Sagen vedrørende (B)'s datter, (C), er meget kompleks, og det er i relation hertil, og i denne sammenhæng, mine breve til (B) skal ses.

Jeg har en fyldig mappe med sagsbilag med korrespondance med Nordjyllands Statsamt, Retten i (X)-by, (B)'s beskikkede advokat, (C)'s beskikkede advokat, (B), (...) (privat firma, der kan vælges i stedet for hjælp via (X) Kommune), Politimesteren i (X)-by (i forbindelse med (B)'s politianmeldelse mod ansat hos (X) Kommune) m.v. Der er tale om en sammenhængende sag, og en sammenhængende sagsbehandling, da al korrespondance har relation til denne sag, og derfor vil jeg meget gerne sende Ombudsmanden en kopi af mine sagsbilag, således Ombudsmanden selv kan danne sig et indtryk af den samlede sag, og på hvilken baggrund mine svarskrivelser til (B) skal ses. De kan ikke tages ud af deres sammenhæng, men danner et samlet hele, og ønsker Ombudsmanden at undersøge '(X) Kommunes advokats sprogbrug', er det min klare opfattelse, at De ikke kan nøjes med at se på et eller to breve, men må se på forløbet i sammenhæng.

Jeg anmoder Dem derfor om at rekvirere en kopi af mine sagsbilag, som herefter vil blive fremsendt, idet jeg forudsætter, at sagsbilagene behandles fortroligt.

Om sagen kan jeg generelt oplyse, at jeg blev kontaktet af (X) Kommune i februar 2004. (X) Kommune havde gennem en længere periode søgt at opfylde sine omsorgsforpligtelser overfor (B)'s datter, (C), men havde mange gange 'løbet panden mod en mur', da (C)'s mor, (B), syntes at forhindre en adækvat hjælp og bistand. På denne baggrund følte (X) Kommune sig nødsaget til at anmode Nordjyllands Statsamt om at beskikke en værge for (C). Det skete i efteråret 2003, men da (B) modsatte sig værgemålet, oversendte Nordjyllands Statsamt sagen til Retten.

Under sagen var der beskikket flere forskellige advokater for hhv. (C) og (B), men senest blev advokat (...) beskikket for (C) og advokat (...) beskikket som advokat for (B). Det er interessant at bemærke, at ikke kun den, der ønsker værgemål, får beskikket en advokat, men også den pågældendes mor får egen beskikket advokat.

Retsmøde om værgemålet blev foretaget (...) februar 2004, og efter et ganske langvarigt sagsforløb, men med en aktiv medvirken fra Rettens side, blev der afsagt dom (...) februar 2005, hvor Retten bestemte, at (C) sættes under værgemål, – begrænset til personlige forhold, således som (X) Kommune også havde anmodet om.

Sagens hovedproblem er, at (X) Kommune har et udtrykt ønske om at opfylde alle sine forpligtelser overfor (C), men det umuliggøres løbende af (B)'s konstante involvering og indblanding, der forhindrer en adækvat bistand. I mine breve til Retten har jeg blandt andet fastslået, at (X) Kommune vil opfylde enhver forpligtelse overfor (C), og hjælpe hende maksimalt, men det må ske uden direktiver og bestemmende indflydelse fra (B).

Retten fulgte dette, netop da den afsagde dom om værgemål, og denne værge er ikke (B).

(X) Kommune arbejder nu konstruktivt med (C)'s værge, advokat (...), og indgår derfor i et normalt forløb til hjælp og bistand for (C).

Under sagsforløbet har (B) indgivet politianmeldelse mod (X) Kommunes repræsentant, (...), for falsk vidneforklaring. Dette ser (X) Kommune meget alvorligt på, og jeg kontaktede straks (X)-by Politi, som bekræftede anmeldelsens modtagelse. Senere blev det meddelt mig, at Politiet end ikke ville indlede efterforskning.

Efter Rettens dom om værgemål, og beskikkelse af væрге for (C), arbejder (X) Kommune sammen med værgen for at bistå og hjælpe (C) bedst muligt.

Uanset dette kontaktes (X) Kommune uafledigt af B, der stiller spørgsmål til Kommunens sagsbehandling og rette håndtering af sagen. Det er min hovedopfattelse, at dette ikke vedrører (B), men alene er et mellemværende mellem (X) Kommune på den ene side og (C) ved dennes væрге på den anden side. Men uanset dette vil (X) Kommune gerne besvare ethvert relevant spørgsmål fra (B)'s side, men jeg gentager, at både (X) Kommune og jeg har svært ved at forstå, hvad (B) mener. Jeg har tidligere tilsikret hende, at hun vil modtage besvarelse af ethvert spørgsmål, som er klart, og som (X) Kommune er i stand til at besvare.

Det er ikke (X) Kommunes holdning, at en borger skal kontakte advokat for at opnå besvarelse. Det har jeg heller ikke skrevet til (B). Jeg ser korrespondancen, og sagsforløbet, som en direkte fortsættelse af den tidligere retssag, og jeg er aldrig orienteret om, at (B) ikke fortsat repræsenteres af advokat (...), og for at opnå klarhed og struktur i spørgetemaet har jeg foreslået (B), at hun kontakter sin advokat i sagskomplekset, således at vi sammen kan forstå, hvad (B) spørger om, og således hun kan modtage en korrekt besvarelse.

Overordnet set skal en Forvaltning, indenfor lovgivningens rammer, besvare borgernes spørgsmål på en korrekt og loyal måde, også uden at de behøver bistand fra sagkyndig, men (B)'s henvendelser forstås som en direkte fortsættelse af sagskomplekset vedrørende (C), hvor hun repræsenteres af advokat. Jeg er ikke orienteret om, at hun ikke fortsat repræsenteres af denne advokat, og derfor har jeg følt det helt korrekt at foreslå (B) at drøfte hendes henvendelser med sin advokat, som herefter kan kontakte mig. Jeg understreger, at hverken (X) Kommune eller jeg på noget tidspunkt har udtalt os imod at besvare (B)'s spørgsmål, men det kræver jo, at vi reelt kan forstå, hvad der spørges om.

Både (X) Kommune og jeg har i sagen haft de bedste viljer, men selv ikke disse slår i alle tilfælde til.

Jeg afventer nærmere fra Ombudsmanden om rekvirering af mine sagsbilag.”

Den 5. juli 2007 afgav jeg en foreløbig udtalelse i sagen. Af denne fremgik følgende:

Ombudsmandens foreløbige udtalelse

”1. Undersøgelsestema

Ombudsmandens virksomhed omfatter alle dele af den offentlige forvaltning, jf. ombudsmandslovens § 7, stk. 1.

Når forvaltningsmyndigheder søger bistand fra en person eller virksomhed i den private sektor til løsning af myndighedens opgaver, er myndighedens ansvar for den virksomhed som overlades til den private, fortsat undergivet ombudsmandens virksomhed. I disse tilfælde rettes ombudsmandens undersøgelser alene mod den pågældende myndighed. Jeg henviser til Jon Andersen mfl., Ombudsmandsloven med Kommentarer (1999), s. 23-24.

I overensstemmelse hermed vedrører min undersøgelse alene kommunen – dvs. nu (X) Kommune.

2. Sprogbrug

Advokatens breve til (B) blev sendt på kommunens vegne.

Ifølge ombudsmandslovens § 21 skal ombudsmanden ikke blot bedømme om myndigheder eller personer handler i strid med gældende ret, men også om de på anden måde gør sig skyldige i fejl og forsømmelser ved udøvelsen af deres opgaver. Ombudsmanden skal således også påse om disse har handlet i overensstemmelse med god forvaltningsskik.

Ombudsmanden har i en lang række sager lagt til grund at forvaltningen skal optræde på en høflig og hensynsfuld måde over for borgerne. Se bl.a. udtalelserne i Folketingets Ombudsmands beretning nævnt i mit brev af 29. maj 2006 og de anførte litteraturhenvisninger.

Kommunen har anført at formuleringerne i nogle af brevene er skarpe, og erkender at dette måske ikke er helt i overensstemmelse med god forvaltningsskik under normale omstændigheder. Kommunen betragter imidlertid ikke sagen som normal, og de til tider skarpe formuleringer er af advokaten valgt med det formål at gøre det klart for (B) at konkrete klager gerne behandles, men at man ikke kan behandle klager hvor indholdet er uforståeligt, eller i tilfælde hvor forholdet allerede er belyst over for klager.

Efter min opfattelse er der tale om en nedladende tone. Jeg henviser herved særligt til formuleringen om at 'Jeg skal ikke gentage mine tidligere breve, kun fastslå, at jeg, med min bedste vilje, simpelthen ikke forstår, hvad De mener. Det kan naturligvis skyldes mig og min ringe fatteevne, hvilket jeg i så fald beklager, ikke mindst, da (X) Kommune øjensynligt fint forstår hvad De mener' (brev af 10. november 2005).

Jeg er opmærksom på at der er tale om et kompliceret og langvarigt sagsforløb, og at (B)'s gentagne klager og henvendelser ifølge kommunen og advokat (A) har været uforståelige eller har vedrørt forhold som allerede har været belyst over for (B).

Sagens karakter mv. kan imidlertid ikke begrunde en fravigelse af god forvaltningsskiks krav om høflig og hensynsfuld optræden, og jeg har derfor heller ikke fundet grundlag for at indhente sagens akter fra advokat (A).

Der er således efter min opfattelse tale om en nedladende sprogbrug, og de anvendte formuleringer ses ikke at være nødvendige for at meddele (B) at hendes henvendelser er uforståelige, og/eller at hun kun kan forvente svar på sine klager hvis de indeholder nyt af væsentlig betydning for sagen.

Efter min foreløbige gennemgang af sagen er det min opfattelse at den anvendte sprogbrug overskrider grænserne for god forvaltningsskik i henseende til den måde hvorpå en myndighed bør udtrykke sig over for borgerne.

3. Henvisning til advokatbistand

Kommunen har i udtalelsen til mig anført at advokat (A) har 'opfordret' (B) til at søge advokat. Kommunen har bl.a. henvist til at (B) havde en advokat under og efter sagen, og at der derfor ikke har været grund til at tro at hun ikke længere samarbejdede med en advokat. Kommunen har understreget at det ikke er kommunens holdning at man kun besvarer henvendelser sendt via advokat, og at kommunen derfor ikke opfordrer borgerne til at antage advokat eller lignende, medmindre der er tale om vejledning i forbindelse med f.eks. sagsanlæg.

Advokat (A) har ligeledes oplyst at han ser korrespondancen og sagsforløbet som en direkte fortsættelse af den tidligere retssag, og at han ikke har været orienteret om at (B) ikke forsat skulle være repræsenteret af advokat.

Jeg vil ikke have grundlag for at kritisere at en myndighed i en kompliceret sag vejleder en borger om muligheden for at lade sig repræsentere eller bistå af en advokat eller anden sagkyndig rådgiver – eller at myndigheden efter omstændighederne opfordrer hertil.

Advokat (A) har imidlertid i brevet af 7. april 2006 til (B) anført at 'såfremt De har reelle klager at gøre gældende, må disse komme via Deres advokat (...) og jeg vil ikke behandle Deres udokumenterede strøm af klager'. Endvidere fremgår af advokatens brev af 17. oktober 2005 at 'Jeg foreslår derfor, at De snarest kontakter Deres advokat med henblik på, at denne advokat kan være Dem behjælpelig med at stille præcise og entydige spørgsmål (...) Jeg vil herefter vurdere, i hvilket omfang (X) Kommune har mulighed for (...) at foretage besvarelse.'

Disse formuleringer lyder ikke blot som en opfordring til (B) om at søge advokatbistand, men kan efter min opfattelse med rette opfattes som et krav for at opnå svar på henvendelser.

På baggrund af kommunens og advokatens udtalelser til mig må jeg lægge til grund at dette ikke har været tilsigtet.

Efter min foreløbige gennemgang af sagen er det herefter min opfattelse at de nævnte formuleringer var uheldige.

4. Delegation til private

Kommunen har oplyst at den siden værgemålssagen vedrørende (B)'s datter har kommunikeret med (B) gennem advokat i tæt samarbejde med kommunen.

I forbindelse med min foreløbige gennemgang af sagen har jeg overvejet hvorvidt en sådan ordning er lovlig.

Det følger af de almindelige ulovbestemte retsgrundsætninger om delegation til private at delegation af afgørelsesvirksomhed til private kræver klar og udtrykkelig lovhjemmel. Anderledes forholder det sig når der er tale om udførelse af faktisk forvaltningsvirksomhed der formentlig blot kræver fornøden bevilingsmæssig dækning. Imellem disse yderpunkter kan der næppe opstilles et absolut krav om lovhjemmel eller det modsatte, dvs. en antagelse om at myndigheden står helt frit ved stillingtagen til spørgsmålet.

Udgangspunktet må være at sagens parter skal stilles retssikkerhedsmæssigt lige så betryggende som hvis myndigheden selv eller andre offentlige myndigheder havde forestået eller bistået med løsning af myndighedens opgaver. I den forbindelse må således bl.a. indgå de kvalifikationer som modtageren af delegationen har.

Af det almindelige forvaltningsretlige saglighedsprincip følger endvidere at en myndigheds beslutning om at søge privat bistand skal være baseret på saglige grunde, f.eks. at myndigheden ikke selv er i besiddelse af den fornødne fagkundskab eller tilstrækkelige ressourcer. Ligeledes antages de almindelige forvaltningsretlige habilitetskrav også at gælde for private som yder bistand til en forvaltningsmyndighed.

Jeg henviser i det hele til Karsten Loiborg og Kaj Larsen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 145 f og 487 f.

Sagen gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 2005, s. 499*, vedrørte Udenrigsministeriets delegation af ansættelseskompetence til et konsulentfirma. I sagen udtalte jeg at en myndighed ikke uden udtrykkelig lovhjemmel kan delegere kompetencen til at træffe forvaltningsretlige afgørelser til en privat virksomhed. Adgangen til at overlade det til en privat virksomhed at forberede sager hvor der træffes forvaltningsretlige afgørelser, er endvidere begrænset. Jeg udtalte videre at der ikke kunne gives nogen klar afgrænsning af hvilke sagsforberedende skridt der uden udtrykkelig lovhjemmel kan overlades til private. I den konkrete sag havde jeg ikke bemærkninger til at Udenrigsministeriet overlod det til det private firma at forestå det praktiske arbejde med afsendelse af breve med afslag på ansættelse. Derimod tilkendegav jeg at selve udformningen af begrundelser for afslag på ansættelse ikke uden udtrykkelig lovhjemmel kan overlades til private. Jeg henviste bl.a. til Bent Christensens resposum vedrørende det i sagen omhandlede udbudscirkulære hvor Bent Christensen bl.a. udtaler at det ikke kan anses for udelukket at udlicitere sagsforberedelsesskridt i tilfælde hvor det åbenbart er uden indflydelse på både forvaltningsprocessen og på forvaltningsaktens indhold om et led i sagsforberedelsen udføres af forvaltningens ansatte eller af andre.

I sagen omtalte jeg endvidere de forvaltningsretlige regler om sagsoplysning. Jeg omtalte i den forbindelse sagen gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1996, s. 105*, hvorefter en myndighed ikke er afskåret fra at benytte private konsulentfirmaer eller anden form for privat bistand til sagsoplysningen. Ordningen kræver dog en vis kontrol fra myndighedens side, således at det f.eks. sikres at samtlige indhentede oplysninger af betydning for sagen videregives til myndigheden.

Jeg henviser endvidere til Carsten Henrichsens behandling af spørgsmålet i Forvaltningsretlige perspektiver (2006), s. 423 ff.

Som det fremgår, er det ikke muligt at foretage en præcis og udtømmende opregning af hvilke opgaver en myndighed uden udtrykkelig hjemmel kan overlade en privat part at udføre.

Jeg forstår forholdet således at advokat (A) bistod kommunen i forbindelse med retssagen omkring værgemålsbeskikkelsen for (B)'s datter. Advokat (A) må således antages at have haft et indgående kendskab til sagen da kommunen efter værgemålssagen bad ham om at varetage kommunikationen med (B).

Endvidere var det meget ressourcekrævende for forvaltningen at besvare (B)'s henvendelser, ligesom kommunen ønskede at beskytte sine ansatte.

Det er herefter min foreløbige opfattelse at jeg ikke har grundlag for at kritisere kommunens overordnede beslutning om at kommunikation med (B) skete gennem kommunens advokat.

Ved udøvelsen af en sådan kommunikation vil den private part bl.a. kunne vejlede og rådgive borgeren, f.eks. om forståelsen af myndighedens afgørelser i sagen.

Der gælder imidlertid også, som det fremgår ovenfor, væsentlige begrænsninger for den private parts varetagelse af kommunikationen.

Først og fremmest har en myndighed som nævnt ikke uden udtrykkelig lovhjemmel mulighed for at delegerer til en privat part at træffe afgørelser.

Kommunen har oplyst at kompetencen til at træffe afgørelser på kommunens vegne ikke er delegeret til advokat (A). Kommunen anfører imidlertid videre at klager 'kun [er] blevet besvaret eller afvist efter aftale med (X) Kommune, eller hvis indholdet i klagen var uforståeligt'.

Jeg må forstå kommunens udtalelse således at advokat (A) på egen hånd kunne afvise klager fra (B)'s side når disse efter advokatens opfattelse var uforståelige.

En myndigheds beslutning om at afvise at tage en sag under behandling er – når myndigheden i øvrigt kunne træffe afgørelse i sager af den pågældende karakter – en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Se f.eks. John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave, 4. oplag (2001), s. 132, og Jens Garde mfl., Forvaltningsret, Sagsbehandling, 5. udgave (2001), s. 12.

I det omfang (B)'s klager afvises, er der således efter min opfattelse tale om en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Det er derfor min foreløbige opfattelse at kommunen ikke uden udtrykkelig lovhjemmel kan delegere en sådan afvisningskompetence til kommunens advokat.

Kommunen har endvidere anført at klager i øvrigt 'kun [er] blevet besvaret eller afvist *efter aftale* [min fremhævelse] med (X) Kommune, (...)'.

Af kommunens udtalelse fremgår bl.a. at advokatens kommunikation med (B) sker i tæt samarbejde med kommunen, ligesom det fremgår at kommunen altid får kopier af og er i løbende dialog om de breve og øvrige materiale som eksterne leverandører sender til borgerne på kommunens vegne.

For at en afgørelse kan siges at være truffet *efter aftale* med kommunen – og dermed at kommunen har haft afgørelseskompetencen i sagen – må det kræves at kommunen har godkendt afgørelsens indhold, herunder afgørelsens begrundelse, på forhånd, dvs. forud for afgørelsens meddelelse til borgeren.

Det er på baggrund af kommunens og advokat (A)'s udtalelser i sagen ikke muligt at se hvordan kommunen rent faktisk har sikret sig at klager kun er blevet 'besvaret eller afvist efter aftale med (X) Kommune'.

Det er min foreløbige opfattelse at kommunen i en sag som den foreliggende bør sørge for klare (skriftlige) retningslinjer til advokaten i forbindelse med dennes varetagelse af kommunikationen med (B). Heraf bør bl.a. fremgå at det er kommunen der har afgørelseskompetencen. Der ses ikke at være udarbejdet sådanne retningslinjer. – Jeg henviser her bl.a. til den ovennævnte sag i Folketingets Ombudsmands beretning for 2005, s. 499*, hvor der forelå en kontrakt mellem Udenrigsministeriet og det pågældende konsulentfirma hvoraf bl.a. fremgik at det var ministeriet der havde ansættelseskompetencen.

I et tilfælde som det foreliggende hvor advokaten er sat til at varetage kommunikationen med en borger, vil sådanne generelle retningslinjer efter min opfattelse dog ikke være tilstrækkelige. Dette skyldes de meget forskelligartede reaktionsmuligheder og opgaver en så 'bred' delegation må formodes at medføre.

I den forbindelse får bl.a. bestemmelsen om notatpligt i offentlighedslovens § 6 betydning.

I de tilfælde hvor der skal træffes en afgørelse i forhold til en borger – i dette tilfælde (B) – følger det direkte af bestemmelsen at såfremt kommunen mundtligt modtager oplysninger fra advokaten vedrørende sagens faktiske omstændigheder der er af væsentlig betydning for sagens afgørelse, og som ikke i øvrigt fremgår af sagens dokumenter, vil kommunen være forpligtet til at gøre skriftligt notat om indholdet af oplysningerne.

Notatpligten går imidlertid videre. Offentlighedslovens § 6, stk. 1, må således anses som udslag af en almindelig retsgrundsætning om at offentlige myndigheder har pligt til at gøre notat om alle væsentlige ekspeditioner i en sag. Som udtalt i en sag gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1989, s. 138*, er notatpligten en forudsætning for gennemførelse af retten til aktindsigt, men er normalt også forudsætningen for en effektiv kontrol med om myndigheden har handlet korrekt. Jeg henviser endvidere til John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer (1998), s. 151 f.

Herefter må kommunen efter min foreløbige opfattelse være forpligtet til at notere på sagen når den har (forhånds)godkendt en konkret afgørelse over for (B); kun herved vil kommunen være i stand til at bevise at den rent faktisk har haft afgørelseskompetencen i sagen.”

Den 5. marts 2008 modtog jeg udtalelser fra X Kommune (som den tidligere X Kommune var blevet en del af) og Velfærdsministeriet (tidligere Indenrigs- og Sundhedsministeriet) af henholdsvis 21. august 2007 og 4. marts 2008.

Af X Kommunes udtalelse fremgår:

”I forhold til sprogbroen i advokat (A)’s breve medgiver (X) Kommune, at tonen overskrider grænserne for god forvaltningsskik i henseende til den måde, hvorpå en myndighed bør udtrykke sig over for borgerne. (X) Kommune finder det yderst vigtigt, at breve fra forvaltningen til borgerne er venlige og ikke hænger borgerne ud. Kommunens argument om at sagen er speciel, kan ikke i sig selv begrunde de skarpe formuleringer advokaten benytter sig af.

I henhold til advokat (A)'s svar til ombudsmanden er (B)'s sag meget kompleks og brevene kan ikke tages ud af en sammenhæng. (X) Kommune erklærer sig dog enig med ombudsmanden i, at sagens karakter ikke kan begrunde en fravigelse af god forvaltningsskik, og at borgerne altid skal behandles venligt og hensynsfuldt, uanset hvor kompliceret eller langvarigt sagsforløbet har været.

Ombudsmanden finder, at visse formuleringer i advokatens breve er uheldige og kan opfattes således, at advokatbistand er påkrævet for at opnå besvarelse.

Både advokat (A) og (X) Kommune afviser, at det har været hensigten. De mener således, at der er tale om en misforståelse, da både (A) og (X) Kommune har været af den overbevisning, at brevvekslingen som ombudsmanden er i besiddelse af, er en direkte fortsættelse af den tidligere retssag vedrørende værgemål for (B)'s datter. Man havde den opfattelse, at (B) derfor stadigvæk var repræsenteret af den advokat hun havde benyttet sig af under værgemålsagen.

Det er ikke (X) Kommunes holdning, at man kun besvarer henvendelser fra advokater, og (X) Kommune opfordrer ikke borgere til at opsøge advokater medmindre der er tale om sagsanlæg. Det er (X) Kommunes holdning, at man altid forsøger at sætte sig i borgerens sted, målretter sproget efter den konkrete situation og forsøger at svare på enhver henvendelse uanset, hvem der er afsender. (X) Kommune erklærer sig derfor enig med ombudsmanden i, at advokat (A)'s formuleringer er uheldige og kan misforstås. Det er ikke normal praksis at overlade den slags sager til advokater.

Ombudsmanden fremhæver endvidere, at kommunen ikke uden udtrykkelig lovhjemmel kan overlade til kommunens advokat på egen hånd at afvise klager fra (B)'s side, selvom disse efter advokatens opfattelse enten var uforståelige eller allerede besvaret.

(X) Kommune mener i lighed med ombudsmanden, at delegation af afgørelseskompetence fra myndighed til private kræver udtrykkelig lovhjemmel. (X) Kommune er ikke uenig i denne opfattelse, men (X) Kommune er slet ikke af den opfattelse, at der er sket delegation af afgørelseskompetence til advokat (A), da klager kun er blevet besvaret eller afvist efter aftale med (X) Kommune.

Ombudsmanden når da også frem til den konklusion, at der ikke er grundlag for, at kritisere kommunens overordnede beslutning om, at brevvekslingen med (B) skete gennem advokat (A), men påpeger at: 'for at en afgørelse kan siges at være truffet efter aftale med kommunen – og dermed at kommunen har haft afgørelseskompetencen i sagen – må det kræves, at kommunen har godkendt afgørelses indhold, herunder afgørelsens begrundelse, på forhånd, dvs. forud for afgørelsens meddelelse til borgeren'. Endvidere konkluderer ombudsmanden, at (X) Kommune, jf. notatpligten i offentlighedslovens § 6, stk. 1, er forpligtet til at notere på sagen, når den har forhåndsgodkendt en konkret afgørelse over for (B) – da kommunen ellers ikke vil være i stand til at bevise at den har haft afgørelseskompetencen i sagen.

(X) Kommune er enig i, at notatpligten medfører, at vigtige oplysninger, der er modtaget mundtligt eller på anden vis, og som ikke i øvrigt er indeholdt i sagens dokumenter, skal påføres sagen. Oplysninger til advokat (A), fra (X) Kommune om, at han skal afvise en klage hører til kategorien af vigtige oplysninger og skulle have været påført sagen.

Derudover er overholdelse af notatpligten også af største vigtighed, da notatpligten er en forudsætning for, at aktindsigt kan gennemføres.

Det skal dog endnu engang fremhæves, at det ikke er normal praksis at benytte sig af advokatbistand i sådanne sager, og at kommunen ikke delegerer afgørelseskompetence til private.

(X) Kommune kan endvidere oplyse at i de tilfælde, hvor kommunen benytter sig af eksterne leverandører, hovedsageligt er i forhold til udførelse af faktisk forvaltningsvirksomhed, og i sådanne tilfælde indeholder kontrakterne retningslinjer i forhold til kommunikationen med borgeren.”

Velfærdsministeriet skrev bl.a. følgende i sin udtalelse:

”Velfærdsministeriet er enig med ombudsmanden i, at det følger af de almindelige ulovbestemte retsgrundsætninger om delegation til private, at delegation af afgørelsesvirksomhed til private kræver klar og udtrykkelig lovhjemmel.

Det er således antaget, at en offentlig myndighed, herunder en kommune, ikke kan overlade myndighedsudøvelse til private, medmindre der er klar lovhjemmel hertil. Omvendt vil der almindeligvis kunne ske delegation af opgaver, som har karakter af faktisk forvaltningsvirksomhed, medmindre det fremgår af eller er forudsat i lovgivningen, at de pågældende opgaver skal udføres af personer, som er ansat i den kommunale forvaltning.

Velfærdsministeriet er ligeledes enig i, at det ikke er muligt at foretage en præcis og udtømmende opregning af, hvilke opgaver en myndighed uden udtrykkelig hjemmel kan overlade en privat part at udføre.

Ministeriet er endvidere enig i, at en myndigheds beslutning om at afvise at tage en sag under behandling – når myndigheden i øvrigt kunne træffe afgørelse i sager af pågældende karakter – er en afgørelse i forvaltningslovens forstand med den konsekvens, at en kommune ikke uden udtrykkelig lovhjemmel kan delegere afvisningskompetencen til kommunens advokat.

Ministeriet er i øvrigt som ombudsmanden af den opfattelse, at en kommunal myndighed efter omstændighederne kan beslutte at overlade kommunikation med en borger til fx en advokat. I så fald må det bero på en konkret vurdering, hvorvidt der i det enkelte tilfælde er tale om vejledninger eller procesledende beslutninger fra advokatens side, som ikke er afgørelser i forvaltningslovens forstand – eller om beslutninger, der indebærer myndighedsudøvelse.

Angående muligheden for efterfølgende at kunne bevise, at en afgørelse, der indebærer myndighedsudøvelse, er truffet efter aftale med kommunen, kan Velfærdsministeriet tilslutte sig de forslag, som ombudsmanden har angivet i den foreløbige redegørelse angående fastlæggelse i klare, dokumenterbare retningslinjer, herunder godkendelsesprocedurer og registrering af godkendelser.”

Ombudsmandens endelige udtalelse

” (X) Kommune er enig i det som jeg anførte i min foreløbige redegørelse, om at tonen i brevene fra advokat (A) til (B) overskred grænserne for god forvaltningsskik. Kommunen er også enig i at (A)'s formuleringer vedrørende advokatbistand var uheldige og kunne misforstås.

(X) Kommune og Velfærdsministeriet er enige i det jeg har anført i min foreløbige redegørelse, om at en offentlig myndighed, herunder en kommune, ikke kan overlade afgørelseskompetence til private medmindre der er klar lovhjemmel hertil. Velfærdsministeriet har i den forbindelse også anført at ministeriet er enig i at en myndigheds beslutning om at afvise at tage en sag under behandling – når myndigheden i øvrigt kan træffe afgørelse i sager af den pågældende karakter – er en afgørelse i forvaltningslovens forstand med den konsekvens at en kommune ikke uden udtrykkelig lovhjemmel kan delegere afvisningskompetence til kommunens advokat.

Både (X) Kommune og Velfærdsministeriet har tilsluttet sig det jeg har anført i min foreløbige redegørelse, om at der bør være fastsat klare (skriftlige) retningslinjer for en advokat som på en kommunes vegne varetager kommunikationen i forhold til en borger, og at det heraf bl.a. bør fremgå at det er kommunen der har afgørelseskompetencen.

Da myndighederne således er enige i alt det som jeg har anført i min foreløbige redegørelse, foretager jeg mig ikke mere i sagen.”

NOTER: (*) FOB 1983, s. 259, FOB 1990, s. 162, FOB 2000, s. 240, og FOB 2005, s. 499.