

FOU nr 2005.578 Gældende
Offentliggørelsesdato: 05-10-2006
Folketinget

Resume

Resumé

En borger klagede over myndighedernes afslag på at lade ham optage møder mellem myndighederne og ham på diktafon/båndoptager.

Efter ombudsmandens opfattelse er der ikke noget til hinder for at en myndighed accepterer at en borger optager møder mellem borgeren og myndigheden.

Med udgangspunkt i princippet om at offentlige myndigheder selv sætter rammerne for de møder som myndigheden holder, udtalte ombudsmanden imidlertid at en borger ikke har krav på at optage sine møder med forvaltningen. Eventuelle begrænsninger i borgerens mulighed for at optage et møde skal fastsættes på et sagligt grundlag.

Der kan dog være situationer hvor det under hensyn til f.eks. borgerens personlige forhold vil være bedst stemmende med god forvaltningsskik at lade borgeren optage samtaler med myndigheden. Der kan f.eks. være tale om at borgeren på grund af personlige forhold ikke i tilstrækkeligt omfang vil kunne forstå eller fastholde sagsgangen eller sagens indhold uden mulighed for at afholde og optage samtaler med myndigheden. Der bør ved afslag på at lade en borger foretage lydoptagelser foretages en konkret vurdering i forhold til borgerens personlige forhold.

Ombudsmanden udtalte at det var beklageligt at det ikke udtrykkeligt fremgik af kommunens afslag om kommunen havde foretaget en konkret vurdering af borgerens behov for at kunne foretage lydoptagelser.

(J.nr. 2004-2801-009).

Oversigt (indholdsfortegnelse)

Ombudsmandens udtalelse

Den fulde tekst

Optagelser af møder mellem borger og myndighed

Det fremgår af sagen at A siden juli 2002 har anmodet myndighederne om at kunne optage møder på diktafon/båndoptager. A har oplyst at dette ønske skyldes dels at han ønsker at undgå misforståelser, dels at han på grund af sit handicap ikke kan overskue og sammenholde flere informationer, og at han i øvrigt er ordblind.

Københavns Kommune afslog ved breve af 29. juli 2002, 7. marts 2003 og 7. april 2003 at lade A benytte båndoptager/diktafon under møder med hans sagsbehandler. Af kommunens brev af 29. juli 2002 fremgår bl.a.:

"I henhold til forvaltningslovens § 8 har du mulighed for at medbringe en bisidder. Derudover har du mulighed for at holde () [A's sagsbehandler; min præcisering] ansvarlig for sagsbehandlingen i henhold til Lov om offentlighed i forvaltningens § 6 om notatpligt vedrørende mundtlige oplysninger og Forvaltningslovens § 9 om aktindsigt, § 10 [skulle nok have været § 19; min bemærkning] om partshøring og §§ 22-24 om begrundelse.

I øvrigt at det muligt at manipulere en båndoptagelse af en samtale, så det kan misbruges."

Disse betragtninger er blevet fastholdt i de efterfølgende breve.

Ved brev af 1. maj 2003 afslog Det Sociale Nævn for Københavns og Frederiksberg Kommuner at lade A anvende diktafon/båndoptager under møder med det sociale nævn. Af brevet fremgår bl.a.:

"Begrundelsen er, at nævnet ikke finder, at der er regler herom i forvaltningsloven. Forvaltningslovens kapitel 3 indeholder regler om vejledning og repræsentation, hvor der er adgang til at medbringe en bisidder. Der er ingen regler i forvaltningsloven eller i den sociale lovgivning i øvrigt, der giver Dem en ret til at anvende båndoptager under møderne.

Nævnet finder, at Deres interesser kan varetages på en anden måde. Nævnet skal her bemærke, at der ved hver enkelt møde/samtale med Dem bliver udfærdiget en 'kontorrapport', jf. offentlighedslovens § 6, stk. 1 om indholdet af mødet/samtalen, hvor De har mulighed for at anmode om en kopi med henblik på at komme med Deres bemærkninger. Nævnet vil ved fastsættelsen af fristen tage hensyn til Deres handicap. De har desuden mulighed for at medbringe en bisidder af eget valg og for egen regning. Nævnet har ikke mulighed for at afholde udgiften til bisidderen.

Nævnet er således af den opfattelse, at Deres interesser bliver varetaget på betryggende måde.

Nævnet vedlægger de i sagen allerede foreliggende kontorrapporter, som indeholder et notat om samtalerne/mødernes indhold. Såfremt De har bemærkninger til kontorrapporterne bedes De fremkomme med disse snarest muligt og inden 14 dage fra d.d. Såfremt De ikke har mulighed for at overholde denne frist bedes De underrette nævnet herom."

Den 27. september 2004 bad jeg Det Sociale Nævn for Københavns og Frederiksberg Kommuner og Københavns Kommune om udtalelser til sagen.

Af Det Sociale Nævn for Københavns og Frederiksberg Kommuner udtalelse af 19. oktober 2004 fremgår bl.a.:

"Ved afvisningen af brug af båndoptager ved møder mellem sagsbehandleren og (A) tog nævnsssekretariatet udgangspunkt i de forvaltningsretlige regler om officialprincippet, vejledning og repræsentation, herunder adgang til at medbringe en bisidder.

Nævnsssekretariatet har herved lagt til grund, at der ikke i de forvaltningsretlige regler eller i sociallovgivningen er regler, der udtrykkeligt giver en part adgang til at benytte båndoptager. Efter nævnsssekretariatets opfattelse følger det imidlertid af de forvaltningsretlige regler, at sekretariatet efter omstændighederne skal være opmærksom på, om en klager har behov for hjælp til løsning af forståelsesmæssige problemer, f. eks udlændinges problemer med at forstå det danske sprog eller kommunikationshæmmedes forståelsesproblemer som følge af handicapet. Der henvises herved til Forvaltningsret, 2. udgave p. 381 ved Hans Gammeltoft-Hansen m.fl.

Nævnsssekretariatet har endvidere lagt til grund, at partens interesse i at sikre sig dokumentation for myndighedernes sagsbehandling efter lov om offentlighed i forvaltningen er sikret ved regler om notatpligt om mundtlige oplysninger, der ligger til grund for en afgørelse og ved forvaltningslovens regler om parters ret til aktindsigt, partshøring og begrundelse.

Ved beslutningen var nævnsssekretariatet endvidere opmærksom på vedlagte afgørelse af 20. januar 2000 fra Frederiksberg Statsaínts Tilsynsråd. Da spørgsmålet om brug af båndoptager under møder i nævnsssekretariatet ikke sås at have foreligget til egentlig afgørelse tidligere i nævnet, forespurgte sekretariatet til praksis i Frederiksberg Statsamt, som sendte Tilsynsrådets afgørelse til orientering.

Nævnsssekretariatet var ved afgørelsen opmærksom på, at (A) er ordblind.

Nævnsssekretariatet vurderede, at (A) kunne varetage sine interesser på betryggende måde ved hjælp af sekretariatets udfærdigelse af udførlige kontorrapporter om indholdet af møder/samtaler, således at han ved modtagelse af kopi heraf, kunne komme med sine bemærkninger. Ved fristen for afgivelse af bemærkninger ville nævnet tage hensyn til hans handicap.

Under sagsforløbet har det været nævnsssekretariatets vurdering, at (A) har været i stand til at læse og forstå referaterne af samtalerne med sagsbehandleren, og har været i stand til at formulere sig og komme med bemærkninger til sagen, som er blevet medinddraget i nævnets afgørelse. Nævnet har givet aktindsigt i kontorrapporterne og som anført ved oversendelsen til Ankestyrelsen den 28. maj 2004, synes (A) såvel ved møder i nævnet som ved skriftlige klager at have haft et sådant overblik over sagen, at nævnsssekretariatet ikke har fundet grundlag for at pege på behov for en bisidder.

Det bemærkes, at han ved møde i nævnsssekretariatet den 26. maj 2003 havde en bisidder med fra () Ordblindeskole. Det fremgår af kontorrapporten, at bisidderen oplyste, at have kendt (A) siden han var ca. 14 år, at han fik støtte fra ordblindeskolen, og at det var utroligt at se, hvilke fremskridt han havde gjort gennem årene.

Ved afslaget på at bruge båndoptager var nævnsssekretariatet opmærksom på muligheden for et eventuelt misbrug af båndoptagelsen.

Der henvises i denne forbindelse til vedlagte kontorrapport af 12. november 2002, hvor det fremgår, at sagsbehandleren indledningsvis gav tilladelse til, at samtalen blev optaget på bånd. I forbindelse med at (A) ved samtals afslutning oplyser, at han har en aftale med en journalist fra avisen (), præciserer sagsbehandleren, at brug af en eventuel båndoptagelse af møder her i nævnet er til brug for varetagelse af hans interesser under sagens behandling i nævnet og ikke til renskrift eller til citat eller afspilning i pressen. Sagsbehandleren oplyser endvidere, at det ikke kan loves, at fremtidige samtaler kan optages på bånd.

Som det fremgår, har nævnssekretariatet ikke en generel praksis om at afvise brugen af båndoptager. Spørgsmålet synes i øvrigt kun at have været aktuelt i få sager.

Der har været tilfælde, hvor sagsbehandlerne eller telefonvagten kan have haft en fornemmelse af, at samtalen blev optaget på bånd, uden at man har reageret herpå. Der har været et enkelt tilfælde, hvor klager efter samtals afslutning har nævnt overfor sagsbehandleren, at samtalen var optaget på bånd. Sagsbehandleren meddelte at dette ikke kunne accepteres, men foretog sig i øvrigt ikke yderligere i den anledning. Ved telefonbetjeningen sker det også, at telefonvagten kan have en fornemmelse af, at samtalen bliver optaget på bånd, uden at vagten spørger nærmere til det.

Nævnssekretariatet vil vurdere hvert enkelt tilfælde konkret og beslutte ud fra de konkrete oplysninger, om brug af båndoptager er nødvendigt for at gennemføre sagsbehandlingen og tilgodesse partens deltagelse i behandlingen af sin sag. Muligheden for eventuelt misbrug af båndoptagelsen vil efter en konkret vurdering indgå i vurderingen.”

Københavns Kommune gentog ved brev af 15. december 2004 det af kommunen tidligere anførte.

Ombudsmandens udtalelse

”Beslutningen om hvorvidt en borger kan få tilladelse til at optage en samtale som vedkommende har med en offentlig myndighed, er en procesledende beslutning. Rammerne for en procesledende beslutning kan være reguleret i loven, f.eks. forvaltningsloven, eller i andre forvaltningsretlige regler, herunder forvaltningsretlig praksis.

Ved domstolene er det forbudt at optage billeder og lyd medmindre retten undtagelsesvis tillader det, jf. retsplejelovens § 32, stk. 1.

I den forvaltningsretlige eller socialretlige lovgivning findes ingen regler der generelt regulerer muligheden for at foretage lyd- eller billedoptagelser af møder med myndighederne. På skatteområdet findes der imidlertid i § 5, stk. 1, 3. pkt., og § 6, stk. 1, 3. pkt., i bekendtgørelse nr. 1107 af 12. december 2003 om forretningsorden for skatteankenævn en regel om at båndoptagelse af møder i skatteankenævnene – der ikke er offentlige – ikke kan finde sted.

Justitsministeren har i besvarelsen af S 4066 af 29. juli 2003 forholdt sig til spørgsmålet. Svaret og det tilhørende spørgsmål har følgende ordlyd:

’Spm. nr. S 4066

Til justitsministeren (29/7 03) af:

Line Barfod (EL):

’Vil ministeren oplyse, om der – bortset fra retsplejelovens regler vedrørende domstolene – findes lovregler, der forbyder borgere at foretage båndoptagelse af en samtale, de selv deltager i, og såfremt dette ikke er tilfældet, om offentlige myndigheder, f.eks. en socialforvaltning, kan forbyde en borger at optage en samtale på bånd?’

Svar (11/8 03)

Justitsministeren (Lene Espersen):

’Efter bestemmelsen i straffelovens § 263, stk. 1, nr. 3, straffes med bøde eller fængsel indtil 6 måneder den, som uberettiget ved hjælp af et apparat hemmeligt aflytter eller optager udtalelser fremsat i enrum, telefonsamtaler eller anden samtale mellem andre eller forhandlinger i lukket møde, som han ikke selv deltager i, eller hvortil han uberettiget har skaffet sig adgang.

Optagelse på bånd af telefonsamtaler eller anden samtale, som den pågældende selv deltager i, falder uden for denne bestemmelse. Det gælder også i tilfælde, hvor optagelsen sker uden den anden parts viden.

Der er ikke herudover i lovgivningen fastsat almindelige regler om borgeres adgang til at optage samtaler med forvaltningsmyndigheder på bånd.

Spørgsmålet om borgeres adgang til at optage sådanne samtaler på bånd ses endvidere ikke behandlet hverken i retspraksis, ombudsmandspraksis eller i litteraturen.

På den baggrund finder Justitsministeriet ikke i den foreliggende sammenhæng at kunne bidrage med yderligere til det stillede spørgsmål.”

I Højesterets dom optryk i UfR 1972.601 H forholdt Højesteret sig til en journalists ret til at bruge båndoptager under offentlige kommunalbestyrelsesmøder. Højesteret udtalte at reglen i den kommunale styrelseslovs § 10 om kommunalbestyrelsesmøders

offentlighed ikke gav journalister og andre tilhørere ret til at optage forhandlingerne på bånd eller lignende hvis benyttelse kan være forbundet med en vis usikkerhed og åbne mulighed for misbrug. Det måtte være overladt til den enkelte kommunalbestyrelse at afgøre om – og i bekræftende fald på hvilke vilkår – den ville tillade brug af båndoptagere i sine møder. Den trufne beslutning var der ikke grundlag for at tilsidesætte som usaglig. Højesteretsdommer F. Thygesen har i en kommentar til dommen i UfR 1972B.248 givet udtryk for at retten fandt at sagen i virkeligheden ikke angik et forbud (for hvilket der må søges hjemmel), men en tilladelse som kommunalbestyrelsen kunne afslå eller give eventuelt på visse vilkår, simpelt hen fordi det drejede sig om kommunalbestyrelsens møder som den kan forme som den vil, når blot de gældende regler overholdes. Det var under sagen ubestridt at kommunalbestyrelsens afgørelse af spørgsmålet ligesom andre kommunale beslutninger må træffes ud fra saglige overvejelser; man kan f.eks. ikke give tilladelse til én avis og sige nej til en anden.

Fra administrativ praksis har Tilsynsrådet for Frederiksborg Amt ved udtalelse af 20. januar 2000 ikke fundet grundlag for at antage at en kommune handlede i strid med lovgivningen ved at afvise en borgers anmodninger om at måtte benytte båndoptager ved møder med de ansatte der behandlede borgerens sag i kommunen.

Den forvaltningsretlige teori ses ikke at have behandlet spørgsmålet direkte.

Det er almindeligt antaget at forvaltningens møder ikke er offentlige, jf. bl.a. Folketingets Ombudsmands beretning for 2000, s. 552 ff*.

Højesterets afgørelse i UfR 1972.601 H er efter min opfattelse udtryk for det princip at offentlige myndigheder, hvis ikke andet fremgår af de regler der gælder for myndighedens virksomhed, selv sætter rammerne for de møder som myndigheden afholder. Men rammerne skal fastsættes ud fra saglige overvejelser.

Der er efter min opfattelse ikke noget til hinder for at en myndighed – medmindre andet fremgår af de regler der gælder for den pågældende myndighed – accepterer at en borger optager møder mellem borgeren og myndigheden. Spørgsmålet er imidlertid om borgeren har en ret til at optage møder også i tilfælde hvor forvaltningen modsætter sig borgerens ønske herom.

Lydoptagelser af møder mellem borgere og forvaltning kan efter min opfattelse for borgeren tjene i hvert fald to saglige formål, nemlig dels at sikre dokumentation for hvad der er sket og sagt under mødet, dels at hjælpe navnlig borgeren til at huske og bearbejde indholdet af mødet.

I de gældende forvaltningsretlige regler findes der følgende bestemmelser der søger at tilgodese borgerens muligheder for at sikre sig dokumentation for og huske indholdet af mødet:

I lov om offentlighed i forvaltningens § 6, stk. 1, er bestemt at i 'sager, hvor der vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, skal en myndighed, der mundtligt modtager oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder, der er af betydning for sagens afgørelse, eller som på anden måde er bekendt med sådanne oplysninger, gøre notat om indholdet af oplysningerne. Det gælder dog ikke, såfremt oplysningerne i øvrigt fremgår af sagens dokumenter'.

Det følger af princippet om god forvaltningsskik at myndighederne bør sikre sig bevis for og undgå tvivl om hvad der er sagt og foregået i sagen, jf. Jens Olsen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 642.

Endvidere findes forvaltningslovens regler om aktindsigt (kapitel 4), partshøring (§ 19) og begrundelse (§§ 22-24) samt adgangen til repræsentation (§ 8), herunder til at medbringe en bisidder til møder.

Over for hensynet til borgeren står det modstående hensyn at – navnlig digitale – lydoptagelser kan manipuleres uden at myndigheden vil have mulighed for at imødegå dette, medmindre myndigheden selv ligger inde med optagelser fra mødet.

Med udgangspunkt i princippet om at offentlige myndigheder selv sætter rammerne for de møder som myndigheden holder, mener jeg ikke at en borger har krav på at optage sine møder med forvaltningen. Men eventuelle begrænsninger i borgerens muligheder for at optage et møde skal fastsættes på et sagligt grundlag; man kan således ikke give en borger tilladelse til at optage møder og give afslag til en anden uden en saglig begrundelse.

Der kan således være situationer hvor det under hensyn til f.eks. borgerens personlige forhold efter min opfattelse vil være bedst stemmende med god forvaltningsskik at lade borgeren foretage lydoptagelser af samtaler med myndigheden. Der kan navnlig peges på situationer hvor borgeren på grund af personlige forhold ikke i tilstrækkeligt omfang vil kunne forstå eller fastholde sagsgangen eller sagens indhold uden mulighed for at afholde og optage samtaler med myndigheden. Der kan f.eks. være tale om forskellige former for kommunikationshæmning. I sådanne situationer vil myndighederne have en forpligtelse til (at give mulighed for) at løse borgerens forståelsesproblemer. Jeg henviser i den forbindelse til Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 381.

Det følger heraf at der ved afslag på at lade en borger foretage lydoptagelse af samtaler med myndigheden bør foretages en konkret vurdering i forhold til borgerens personlige forhold.

Beslutningerne om ikke at lade Dem optage samtaler mellem Dem og myndighederne er i den konkrete sag som anført truffet af Det Sociale Nævn for Københavns og Frederiksberg Kommuner og Københavns Kommune. Det sociale nævn har i afgørelse af 1. maj 2003 og i særdeleshed i udtalelsen af 19. oktober 2004 begrundet afslaget i forhold til bl.a. Deres personlige situation.

Myndighederne bygger i vidt omfang deres afgørelser på vurderinger og afvejninger af borgerens muligheder for at få sine interesser varetaget under sagen. Som ombudsmand har jeg ikke særlige forudsætninger for at afveje disse forskellige hensyn og omstændigheder på en anden og bedre måde end myndighederne der beskæftiger sig med de enkelte sagsområder i det daglige.

Normalt kan jeg derfor ikke gå ind i en nærmere efterprøvelse af disse vurderinger og afvejninger. Kun hvis der er tale om ganske særlige omstændigheder, kan jeg kritisere myndighedernes afgørelse. Det kan f.eks. være tilfældet hvis sagen er mangelfuldt oplyst eller afgørelsen i forhold til andre lignende sager er udtryk for en forskelsbehandling der ikke er sagligt begrundet. Under min gennemgang af sagen har jeg ikke fundet sådanne omstændigheder. Jeg kan derfor ikke foretage mig mere i sagen.

Jeg mener dog at det er beklageligt at det ikke udtrykkeligt fremgår af Københavns Kommunes afslag på at lade Dem optage samtaler mellem Dem og Deres sagsbehandler om kommunen har foretaget en konkret vurdering af Deres behov for at kunne foretage optagelser i forhold til Deres personlige forhold. Ud fra det der er anført ovenfor vedrørende Det Sociale Nævn for Københavns og Frederiksberg Kommuner beslutning, foretager jeg mig dog ikke mere i denne anledning.

Jeg har i dag gjort Københavns Kommune bekendt med min opfattelse.”

NOTER: (*) FOB 2000,s.552.

