

## Må kommunen begrænse en borgers kontakt til dem?

af konsulent Erik Jappe

I DUKH får vi nogle gange henvendelser fra borgere, der vil vide, om det kan passe, at kommunen kan begrænse deres kontakt til en sagsbehandler m.fl. Det kan være i form af et fremmødeforbud eller i form af begrænset mail- eller brevkontakt. Spørgsmålet til DUKH fra borgerne er som regel kort og godt: Må kommunen begrænse borgernes kontakt til dem? DUKH's svar er: Ja, det må kommunen godt, men der er ganske snævre rammer for at gøre det. Det handler denne udgave af praksisnyt om (se evt. også [KlarRet nr. 1](#) udgivet af Københavns kommunes borgerrådgiver).

### Anstaltsforholdet

Det såkaldte anstaltsforhold giver myndigheder og institutioner m.fl. mulighed for på ulovbestemt grundlag at fastsætte regler for borgerens adfærd på deres områder. Sådanne regler skal medvirke til, at f.eks. kommunen kan varetage sine opgaver på betryggende og ordentlig vis. Kommunen må dog ikke fastsætte regler, der er usaglige. Endvidere gælder proportionalitetsprincippet (indgrebet må ikke være mere indgribende end formålet tilsiger) og ligebehandlingsprincippet (forskelsbehandling skal være sagligt begrundet). Folketingets Ombudsmand har i [FOU 2014-0005](#) udtalt:

*"Det er ... en forudsætning for, at der kan foretages et indgreb, at det er nødvendigt ud fra institutionens formål, og at der ikke findes andre, mindre indgribende midler."*

### Mail- og brevkontakt

En kommune har mulighed for at begrænse eller helt stoppe en borgers adgang til at kontakte dem via mail m.v. Men der er snævre rammer for kommunens adgang til dette, så det er formentligt ikke noget, der sker ofte. Folketingets Ombudsmand har i [FOU 2005.584](#) udtalt sig om begrænsning af korrespondance. Det fremgår af udtalelsen, at kommunen var forpligtet til at behandle nye ansøgninger, som kommunen ikke tidligere havde truffet afgørelse i. Kommunen kunne således ikke beslutte mere generelt, at en bestemt type ansøgninger ikke skulle besvares. Vedr. ansøgninger, som kommunen tidligere har truffet afgørelse i, udtalte ombudsmanden:

*"... at en myndighed inden for visse snævre rammer vil have mulighed for at begrænse kontakten til en borger, herunder at begrænse eller helt at stoppe sin korrespondance med borgeren om spørgsmål som myndigheden har truffet afgørelse om."*

Det fremgår af udtalelsen, at

- sådanne beslutninger om at begrænse eller stoppe korrespondancen må ske ud fra en konkret afvejning

af hensynet til, at borgeren i nødvendigt og tilstrækkeligt omfang bliver betjent af den offentlige forvaltning, over for hensynet til det offentliges ressourcer,

- at forvaltningen skal anstrenge sig meget for at få kontakten til at fungere,
- i tilfælde hvor det, hvis man ikke begrænser kontakten, vil påvirke institutionens arbejde og/eller kontakten med andre borgere væsentligt, vil forvaltningen have mulighed for at gribe ind,
- beslutninger bør meddeles skriftligt og på en sådan måde at borgeren kan se på hvilke områder og måder korrespondancen er begrænset, og eventuelt på hvilke måder korrespondancen på ny kan normaliseres.

Det fremgår således af udtalelsen, at ombudsmanden mente, *"at det havde været bedst stemmende med god forvaltningsskik, hvis kommunen havde givet borgeren skriftlig underretning om begrænsningen af kontakten."*

### Telefonkontakt

I visse tilfælde har en kommune et ønske om at begrænse en borgers adgang til at ringe til kommunen eller til en bestemt sagsbehandler, f.eks. fordi det er meget belastende for medarbejderen at blive udsat for gentagne telefonopkald om måske samme problemstilling. Daværende Indenrigsministerium udtalte sig i 1999 om denne problemstilling. Det fremgår af [UDT nr. 60354 af 5.2.1999](#):

- At en kommune som udgangspunkt ikke kan begrænse en borgers adgang til at rette telefonisk henvendelse til kommunen.
- At borgeren ikke har krav på at komme til at tale med en bestemt person med det samme eller på et bestemt tidspunkt.
- At kommunen inden for visse rammer er berettiget til at regulere borgerens adgang til telefonisk kontakt med personalet i kommunen, når en borgers telefoniske henvendelser antager en sådan karakter eller et sådant omfang, at de udgør en væsentlig belastning for det kommunale personale.
- At kommunen f.eks. vil 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, for eksempel en chef."*
- At *"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."*

- At varigheden af kontakten kan begrænses til den tid, der medgår til at afgive og modtage de fornødne oplysninger.

### Fremmødeforbud

Det er muligt for en kommune at udstede et fremmødeforbud over for en borger, f.eks. hvis en borger agerer på en sådan måde, at kommunen ikke kan opretholde ro og orden på stedet. Der kan også udstedes et fremmødeforbud af hensyn til medarbejdernes tryghed og sikkerhed, f.eks. hvis borgeren har udvist truende adfærd. Det kan kommunen gøre med hjemmel i det omtalte anstaltsforhold. Folketingets Ombudsmand har i flere sager udtalt sig om fremmødeforbud bl.a. i [FOU 2014-0005](#). Det fremgår heraf, at

- kommunen skal vurdere, om det er muligt at nå målet om ro og orden ved mindre indgribende midler,
- kommunen i vurderingen skal inddrage alvorligheden af den begivenhed, som er baggrunden for, at der udstedes et fremmødeforbud,
- der skal være proportionalitet mellem den begivenhed, der er årsag til indgrebet og indgrebets virkninger.

### Beslutning om fremmødeforbud - en afgørelse?

Forbud mod at møde personligt op på rådhuset kan være en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Det har Folketingets Ombudsmand slået fast i [FOU 2010.2003](#). Det fremgår af udtalelsen, at ombudsmanden

- ved vurderingen af, om beslutningen måtte antages at falde ind under afgørelsesbegrebet i forvaltningsloven og offentlighedsloven, lagde vægt på indgrebets væsentlighed,
- mente, at det var beklageligt, at kommunen ikke havde partshørt borgeren inden afgørelsen blev truffet,
- mente, at det var beklageligt at kommunen ikke havde overholdt notatpligten i offentlighedsloven, når kommunen også inddrog tidligere konkrete episoder som grundlag for fremmødeforbuddet,
- kritiserede, at kommunen ikke havde beskrevet i sin oprindelige afgørelse, hvad den truende adfærd bestod i, og at kommunen først ved den senere henvendelse fra partsrepræsentanten henviste til tidligere episoder.

Når der således er tale om en afgørelse i forvaltningslovens forstand, gælder reglerne i forvaltningsloven m.v. om partshøring, begrundelse osv.

I en anden sag fandt Folketingets Ombudsmand ikke, at begrænsningerne i borgerens adgang til kommunen var en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Det fremgår af [FOU 2010.2002](#). Fra udtalelsen:

*”Ombudsmanden vurderede at den konkrete beslutning om at begrænse borgerens kontaktmuligheder ikke var 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. Det var kun i forbindelse med ægtefællens sag at borgeren blev nægtet adgang til telefonisk kontakt, og borgeren kunne møde personligt op efter forudgående aftale.”*

### Klagemuligheder

En borger kan ikke klage til Ankestyrelsen over et iværksat fremmødeforbud. Det skyldes, at det ikke fremgår af lovgivningen, at der er en sådan klageret. Juridisk totline har i et [vejledende svar](#) af 20.11. 2015 anført:

*”Det fremgår af § 60, stk. 1, i retssikkerhedsloven, at når det fremgår af lovgivningen, kan kommunalbestyrelsens ... afgørelser indbringes for Ankestyrelsen ... . Da det ikke fremgår af lovgivningen, at en afgørelse om fremmødeforbud kan indbringes for Ankestyrelsen, kan kommunens afgørelse ikke behandles af Ankestyrelsen.”*

I nogle tilfælde kan Ankestyrelsen dog tage stilling til et fremmødeforbud. Fra samme svar:

*”Det er dog ikke udelukket, at Ankestyrelsen kan tage stilling til spørgsmålet, hvis fremmødeforbuddet er sket i forbindelse med en afgørelse i en sag, som efter lovgivningen kan behandles af Ankestyrelsen, og som er påklaget af borgeren. Det kan særligt være relevant i tilfælde, hvor borgernes tilstedeværelse er nødvendig, for at der kan træffes en gyldig afgørelse, eksempelvis fordi sagen skal behandles på møde i rehabiliteringsteamet.”*

Klage over fremmødeforbud m.v. kan i øvrigt behandles af borgmesteren i kommunen. Borgeren kan endvidere indbringe sagen for [Tilsynet](#) eller for Folketingets Ombudsmand. De to nævnte instanser bestemmer selv, om de vil behandle en sådan klagesag.

### Besøgsrestriktioner

Ombudsmanden fandt i [FOU 2010.2007](#), at kommunen havde hjemmel i anstaltsforholdet til at begrænse familiens adgang til at besøge plejehjemsbeboeren. Ombudsmanden rettede efterfølgende henvendelse til Socialministeriet for vurdering af, om der var behov for lovgivning på området. Det medførte fremsættelse af [lovforslag](#) om regler om besøgsrestriktioner. Lovforslaget, hvor servicelovens blev tilføjet §§ 137 a - § 137 d, blev [vedtaget](#) med virkning fra 1.7. 2011.

Hovedprincippet er, at personer, som bor i plejeboliger, plejehjem eller andre boligformer med tilknyttet personale og fællesboligarealer, selv bestemmer, hvem vedkommende vil have besøg af. Det er dog muligt at iværksætte besøgsrestriktioner på fællesarealer (§ 137 b) og i borgerens bolig, når der er personale tilstede for at levere visiteret hjælp (§ 137 c, stk. 2). Se også [principafgørelse 12-17](#), hvor det er anført:

*”En afgørelse om at regulere besøg af hensyn til beboerens nattesøvn eller øvrige trivsel kan ikke træffes af kommunen. Det er beboerens eget valg, hvornår pågældende vil have besøg, så længe det ikke er i strid med anstaltsanordningen eller botilbuddets husorden.”*

### Afrunding

En kommune har visse muligheder for at begrænse eller afskære en borgers adgang til kontakt med kommunen. Der er dog ganske snævre rammer for dette. Det er vores indtryk i DUKH, at det i praksis også kun sker undtagelsesvis.