

Hvornår har en borger ret til klagevejledning i afgørelsessager?

af konsulent Erik Jappe

Hvornår skal en borger have klagevejledning?

Er der bestemte krav (form/indhold) til klagevejledningen, eller bestemmer kommunen indholdet af vejledningen?

Hvad er konsekvenserne, hvis kommunen ikke yder klagevejledning?

Sådanne spørgsmål får vi jævnligt fra borgere, der søger rådgivning i DUKH. Her i denne udgave af praksisnyt vil jeg forsøge at besvare disse spørgsmål, herunder se på regelsættet vedr. klagevejledningen.

Forvaltningsloven

Den generelle regel om klagevejledning i afgørelsessager findes i [forvaltningslovens](#) § 25. Det fremgår af § 25, stk. 1,

- at afgørelser, som kan påklages til anden forvaltningsmyndighed, skal - når de meddeles skriftligt - være ledsaget af en vejledning om klageadgang med angivelse af klageinstans og oplysning om fremgangsmåden ved indgivelse af klage, herunder om eventuel tidsfrist,
- at dette dog ikke gælder, hvis afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold.

Endvidere er der i lovens § 25, stk. 2 givet bemyndigelse til, at vedkommende minister efter forhandling med justitsministeren kan fastsætte regler om, at klagevejledning på nærmere angivne sagsområder, hvor særlige forhold gør sig gældende, kan undlades eller ske på anden måde end nævnt i § 25, stk. 1. Inden for handicapområdet ses det dog ikke at være sket.

Endelig er det i forvaltningslovens § 26 anført, at afgørelser, der kun kan indbringes for domstolene under iagttagelse af en lovbestemt frist for sagens anlæg, skal være ledsaget af oplysning herom.

Bemærk, at den almindelige vejledningsforpligtelse efter [forvaltningslovens](#) § 7 også indebærer en forpligtelse til at yde klagevejledning. F.eks. i sager, hvor borgeren får en mundtlig afgørelse. Fra den tidligere [retssikkerhedsvejledning](#) fra 2006 (pkt. 504):

”Som følge af den almindelige vejledningspligt bør myndigheden også, hvor en afgørelse meddeles mundtligt, give klagevejledning, fx hvis der er en klagefrist.”

Evt. klage til Folketingets Ombudsmand m.fl.?

Skal en kommunen i sin klagevejledning oplyse om muligheden for at klage til ombudsmanden m.fl.? Nej, ikke efter reglerne i forvaltningslovens § 25. Men ja i forhold til den almindelige vejledningsforpligtelse efter forvaltningslovens § 7. I [vejledningen til forvaltningsloven](#) er det anført herom i pkt. 142:

”Af den almindelige vejledningspligt, der gælder for alle forvaltningsmyndigheder, følger det, at myndighederne, når der skønnes at være behov herfor, tillige skal oplyse borgerne om muligheden for at rette henvendelse til en tilsynsmyndighed, f.eks. de kommunale tilsynsmyndigheder. Det samme gælder med hensyn til muligheden for at klage til Folketingets Ombudsmand. I disse tilfælde skal myndigheden også om nødvendigt vejlede borgerne om den nærmere fremgangsmåde for indgivelse af en sådan klage.”

Hvornår vil det så være aktuelt at yde en sådan vejledning? Herom står der i samme punkt:

”Vejledningspligten vil f.eks. være aktuel i de tilfælde, hvor en borger retter henvendelse til den pågældende myndighed om ændring af en afgørelse, og der ikke ved genoptagelse af sagen er udsigt til, at afgørelsen bliver ændret, og der heller ikke er andre klagemuligheder.”

Juridisk Hotline (ast.dk) har i svar af den 19.6.2015 givet sin fortolkning af vejledningsforpligtelsen:

”Klage til Folketingets Ombudsmand kan indgives af enhver. Men det betyder ikke, at der er en almindelig adgang til at klage, således at kommunen automatisk skal vejlede herom i forbindelse med afslutningen af en sag. Kommunen skal derfor ikke uden opfordring vejlede om muligheden for at klage til ombudsmanden. Hvis borgeren fx spørger til, om han har mulighed for, at andre myndigheder ser på hans sag, skal kommunen vejlede om muligheden for at klage til ombudsmanden.”

Krav til klagevejledningen

Der er visse krav til klagevejledningen, der skal være opfyldte, før vejledningen kan anses for at leve op til kravene i forvaltningslovens § 25. Disse krav er beskrevet i pkt. 141 i [vejledningen til forvaltningsloven](#).

Heraf fremgår det, at

- vejledningen skal indeholde angivelse af klageinstans,
- oplysning om fremgangsmåden ved indgivelse af klagen, herunder om eventuelle tidsfrister,
- vejledningen skal også i fornødent omfang indeholde oplysning om, hvorvidt der inden for det pågældende sagsområde gælder særlige begrænsninger i klageinstansens kompetence
- klagevejledningen skal udformes således, at modtageren ikke med rimelighed kan komme i tvivl om, hvornår en klage skal være kommet i klagemyndighedens besiddelse.

Yderligere fremgår det af nævnte vejledning (pkt. 141):

"Også andre eventuelle oplysninger, der er egnede til at fremme behandlingen af klagesagen, kan det være hensigtsmæssigt at indføre i klagevejledningen. Det vil f.eks. ofte være hensigtsmæssigt at henstille til parten, at en eventuel klage indsendes til den myndighed, der har truffet afgørelsen i 1. instans. Det vil endvidere være nærliggende at oplyse, om bestemte dokumenter eller oplysninger bør ledsage klagen. ..."

Vejledningen kan medtages i selve den skrivelse, der indeholder afgørelsen, eller fremgå af en vedlagt vejledning herom. Skrivelsen bør i så fald indeholde en henvisning hertil."

Juridisk Hotline (ast.dk) har i svar af den 11.1.2016 omtalt spørgsmålet om klagefristens udløb og vejledningen herom. Det lever op til kravene til vejledning f.eks. at oplyse om, at klagefristen udløber på den sidste rettidige fristdag ved kontortids ophør, men det skal være tydeligt for borgeren, hvornår det er tilfældet. Bemærk således følgende jf. [principafgørelse U-19-03](#):

"Det er ikke tilstrækkeligt, at kontortids ophør alene fremgår af brevhoved eller brevpapir. Kommunen må i afgørelsen eller klagevejledningen tydeligt skrive, hvad der forstås ved kontortids ophør, f.eks. kommunens åbningstider."

I en [praksisundersøgelse fra 2011](#) om afslag på ledsageordning efter servicelovens § 97 har daværende Det Sociale Nævn, Statsforvaltningen Midtjylland, anført:

"De fleste sager, hvor klagevejledningerne ikke fuldt ud lever op til formalia, drejer sig om, at det er forudsat, at en klage skal indgives skriftligt. Der er dog ikke fastsat lovregler herom. Således er der ingen formkrav til en klage, der derfor godt kan indgives mundtligt."

Derfor anbefales følgende i undersøgelsen:

"En klagevejledning skal formuleres, så det fremgår, at en klage kan indgives skriftligt eller mundtligt."

Hvornår er en henvendelse en klage?

Dette spørgsmål har Ankestyrelsen behandlet i [principafgørelse 59-16](#), der vedrører et par sager om Udbetaling Danmarks behandling af klagesager.

"Der er ikke formkrav til en klage over Udbetaling Danmarks afgørelser. Selv om en borger ikke nævner ordet klage, skal en henvendelse fra borgeren som udgangspunkt betragtes som en klage, når borgeren tilkendegiver at være uenig eller utilfreds med en afgørelse."

Udbetaling Danmark skal spørge borgeren, om henvendelsen skal betragtes som en klage, hvis Udbetaling Danmark er i tvivl, om en borgers henvendelse er en klage."

Hvis Udbetaling Danmark er i tvivl om, hvad borgeren klager over, må Udbetaling Danmark afklare dette spørgsmål nærmere."

Retsvirkning af manglende klagevejledning

Manglende klagevejledning medfører ikke, at en afgørelse truffet af kommunen bliver ugyldig. Der er således ikke tale

om en garantiforskrift (se evt. [Praksisnyt nr. 33 om garantiforskrifter](#)).

Men: Hvis en borger i en skriftlig afgørelsessag ikke har fået klagevejledning - eller hvis klagevejledningen har været mangelfuld - har det betydning for, hvornår fristen for at klage udløber. I [retssikkerhedsvejledningens](#) pkt. 271 er det således anført:

"Klagefristen begynder først at løbe fra det tidspunkt, hvor der er givet en klagevejledning, som angiver, hvortil klagen skal indgives og fremgangsmåden ved indgivelse af klagen og herunder klagefristen. Det er uden betydning, om klagevejledningen står i selve afgørelsen, eller om der i afgørelsen henvises til en vedlagt klagevejledning."

I [principafgørelse R-10-03](#) fandt Ankestyrelsen, at manglende klagevejledning i en kommunes afgørelse om afslag på mellemkommunal refusion medførte, at klagefristen måtte anses for suspenderet. Fra afgørelsen:

"Ankestyrelsen lagde vægt på, at i tilfælde, hvor der ikke er givet klagevejledning, antages retsvirkningen ifølge den forvaltningsretlige litteratur og domspraksis normalt at være, at klagefristen suspenderes, indtil klagevejledning er givet, med mindre klageren kan anses for at have udvist grundet passivitet."

Endelig er der i pkt. 144 i [vejledningen til forvaltningsloven](#) anført følgende om retsvirkningen af manglende klagevejledning:

"Manglende klagevejledning kan ikke medføre, at afgørelsen bliver ugyldig. Derimod vil manglende klagevejledning kunne føre til, at klagen ikke kan afvises alene med den begrundelse, at en eventuel klagefrist er overskredet eller en foreskrevet fremgangsmåde for indgivelse af klage ikke er fulgt. Hvis klagevejledningen er urigtig, idet der f.eks. er angivet en længere klagefrist end fastsat i lovgivningen, må fejlen normalt medføre, at klagen må anses for rettidig, hvis den angivne klagefrist er overholdt. Det gælder i hvert fald i sager med kun en part."

En borger, der ikke har modtaget klagevejledning i en afgørelsessag, bør hurtigst muligt kontakte kommunen og anmode om en sådan klagevejledning. Det er således ikke klageinstansen, der har pligt til at yde klagevejledning.

Afrunding

Kommunerne har i afgørelsessager, der ikke giver borgeren fuldt ud medhold, pligt til at yde klagevejledning, når afgørelsen meddeles skriftligt. Også afgørelser, der meddeles mundtligt, bør ledsages af klagevejledning.

Endvidere er der visse krav til klagevejledningen, som skal være opfyldte, førend klagevejledningen kan anses for at være fyldestgørende.

Hvis en kommune ikke yder klagevejledning, medfører det ikke, at en afgørelse bliver ugyldig. Derimod medfører det udsættelse af klagefristen.