

**2010 20-3****Forbud mod at møde personligt op på rådhus var en afgørelse**

*En kommune besluttede at en borger ikke måtte møde personligt op på rådhuset. Baggrunden for forbuddet var en konkret episode hvor borgeren havde optrådt truende og råbende over for en sagsbehandler i en elevator på rådhuset. Kommunen meddelte at forbuddet mod personligt fremmøde foreløbig gjaldt i 3 år. Borgeren fik navn og telefonnummer på en kontaktperson i kommunen. Da borgerens partsrepræsentant bad om en uddybende forklaring, tilføjede kommunen at borgeren tidligere i adskillige tilfælde havde været ubehagelig og højtråbende over for forskellige medarbejdere i kommunen.*

*Ombudsmanden mente ikke der var grundlag for at kritisere kommunens beslutning. Han vurderede at beslutningen om at borgeren ikke måtte møde personligt op, var en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Ombudsmanden mente det var beklageligt at kommunen ikke havde partshørt borgeren inden afgørelsen blev truffet. Han mente også det var beklageligt at kommunen ikke havde overholdt notatpligten i offentlighedsloven, når kommunen også indtog tidligere konkrete episoder som grundlag for fremmødeforbuddet. Ombudsmanden 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.*

*Vedrørende afgørelsesbegrebet, se modsat sag j.nr. 2009-2756-009, der er optaget i beretningen for 2010 som nr. 2010 20-2.*

*(J.nr. 2008-2963-009).*

28. april 2010

**Forvaltningsret**

1133.2

114.1

114.3

11.9

**Ombudsmandens udtalelse**

"Sagen drejer sig om hvorvidt Tårnby Kommune lovligt kunne forbyde (A) at møde personligt op på rådhuset i en periode på tre år.

## 1. Hjemmel

En institution kan fastsætte almindelige forskrifter for publikums adfærd på institutionens område for at sikre institutionens overordnede funktion. Når en institutions eksistens er forudsat i lovgivningen, antager man at der i denne forudsætning ligger den tilstrækkelige hjemmel til at fastsætte de regler og træffe de konkrete beslutninger vedrørende brugernes forhold der er nødvendige for at få institutionen til at fungere. Det er imidlertid 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.

Inden for den juridiske terminologi taler man om at *anstaltsforhold* udgør den nødvendige hjemmel til at fastsætte regler og træffe beslutninger over for brugerne. Jeg henviser bl.a. til Jens Garde mfl., Forvaltningsret – Almindelige emner, 5. udgave (2009), s. 206 ff, og Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 308 f.

Domstolene har taget stilling til sager om anstaltsforhold i afgørelserne som er optrykt i Ugeskrift for Retsvæsen 1988, s. 731/2 ff, og Ugeskrift for Retsvæsen 2001, s. 83 ff. Ombudsmanden har også taget stilling til sådanne sager, jf. Folketingets Ombudsmands beretning for 1976, s. 105 ff\*, for 1978, s. 369 ff\*, for 1988, s. 221 ff\*, for 2003, s. 248 ff\*, for 2004, s. 498 ff\*, og for 2007, s. 445 ff\*.

## 2. Tårnby Kommunes forbud

Tårnby Kommune har forbudt (A) at møde personligt op på Tårnby Rådhus, hvor bl.a. jobcenteret ligger. Hun har stadig mulighed for at kontakte kommunen telefonisk og skriftligt. Desuden har hun fået anvist en kontaktperson.

Beslutningen om at forbyde (A) at møde personligt op på rådhuset er truffet på baggrund af et konkret hændelsesforløb den 16. maj 2008. Kommunen beskriver at (A) ved et tilfældigt møde i en elevator optrådte truende over for en sagsbehandler.

Den pågældende sagsbehandler beskriver samme dag hændelsesforløbet således i et notat i (A)'s sag om kontanthjælp:

'Jeg tog elevatoren op fra kælderens. Elevatoren stopper på gadeplan og en kvinde går ind i elevatoren – denne kvinde er (A).

Da (A) ser det er mig der står i elevatoren stiller hun sig helt ind foran mig og kigger truende på mig.

Jeg beder hende om at trække sig tilbage og træder selv et skridt tilbage. (A) træder frem igen og stiller sig i elevatorens døråbning.

Jeg føler at situationen er meget ubehagelig og er nervøs for om hun grundet sin vrede måske vil gøre mig noget.

Da elevatoren stopper på stueplan beder jeg (A) træde til side så jeg kunne komme forbi, hun flytter sig lidt og jeg går ud af elevatoren. (A) råber efter mig 'kan du se dig selv i spejlet' og råber at jeg aldrig har hjulpet hende.

Jeg siger intet og går ind i min afdeling og lukker døren.'

Kommunen beskriver i et brev af 14. august 2008 til retshjælpen hændelsesforløbet sådan:

'Forbuddet er givet på baggrund af en konkret hændelse, hvor Deres klient ved et tilfældigt møde i en elevator, virkede truende overfor sagsbehandler (B), ligesom hun stiller sig tæt foran sagsbehandleren i elevatorens døråbning, hvorefter sagsbehandleren beder hende flytte sig, hvilket hun ikke gør. Borger stiller sig tværtimod foran sagsbehandler i elevatorens døråbning og stirrer truende på hende.

Da sagsbehandler forlader elevatoren råber Deres klient af hende.

...'

Disse to beskrivelser af hændelsesforløbet giver mig ikke et helt entydigt billede af hvad der skete under mødet mellem (A) og sagsbehandleren i elevatoren.

Retshjælpen har oplyst at (A) ikke kan genkende hændelsesforløbet den pågældende dag og ikke mener at hun har optrådt truende.

Tårnby Kommune henviser i sit senere brev af 14. august 2008 til retshjælpen også til at (A) i adskillige tidligere tilfælde har været ubehagelig og højtråbende over for forskellige medarbejdere i Tårnby Kommune. Kommunen har ikke konkretiseret disse tilfælde.

Ombudsmandsinstitutionen er ikke egnet til at afklare et bevisspørgsmål som det foreliggende fordi ombudsmanden normalt ikke har mulighed for at afhøre vidner i en sag, men behandler klager på et skriftligt grundlag. Det vil ikke være muligt at konstatere endeligt inden for rammerne af en ombudsmandsundersøgelse hvad der skete den 16. maj 2008 og under de tidligere hændelsesforløb.

Med hjemmel i anstaltsforhold kan en kommune forbyde en borger at komme på kommunens rådhus, bl.a. hvis det er nødvendigt for at opretholde ro og orden. I den forbindelse skal kommunen vurdere om det er muligt at nå målet om ro og orden ved mindre indgribende midler. Ved vurderingen skal kommunen også inddrage alvorligheden af den begivenhed som er baggrunden for at der udstedes et sådant forbud. Med andre ord skal der være proportionalitet mellem den begivenhed der er årsag til indgrebet, og indgrebets virkninger.

Det fremgår af sagsbehandlerens gengivelse af episoden at hun har været bange for at (A) i vrede ville gøre hende noget. Ud fra sagsbehandlerens og kommunens beskrivelse af hændelsesforløbet kan jeg ikke afvise denne frygt som uberettiget.

Jeg mener at medarbejdernes tryghed er af meget stor betydning.

Jeg har noteret mig at (A) under hele forløbet har haft mulighed for at få telefonisk kontakt med en sagsbehandler hos kommunen. Som jeg forstår Tårnby Kommune, har (A) også efter at hun har fået fremmødeforbud, ved et par lejligheder haft et personligt møde med en af kommunens sagsbehandlere et andet sted end på rådhuset.

Efter at jeg har gennemgået sagen, kan jeg ikke kritisere at kommunen af hensyn til personalets sikkerhed og tryghed forbød (A) at komme på rådhuset.

Tårnby Kommune forbød (A) at komme på rådhuset i foreløbig tre år.

Ud fra sagsakterne har jeg forstået at (A) indgår i et forløb om en afklaring af sin arbejdsevne, hvilket kræver et samarbejde mellem kommunens sagsbehandlere og hende. Et sådant forløb kan ofte være af længere varighed under hensyn til kravene i beskæftigelseslovgivningen og sociallovgivningen om at kommunen skal overveje alle former for hjælp; bl.a. skal kommunen indhente forskelligartede oplysninger om borgerens arbejdsevne. Som jeg forstår det, er (A)'s forsørgelsesgrundlag i øjeblikket kontanthjælp. Også udbetalingen af kontanthjælp varetages af kommunen.

I forbindelse med spørgsmålet om hvor lang tid fremmødeforbuddet skal gælde, har Tårnby Kommune afvejet en række forskellige hensyn og omstændigheder, herunder alvorligheden af hændelsesforløbet, forbuddets indgribende karakter og (A)'s øvrige muligheder for at kontakte sin sagsbehandler og kommunen. Jeg har ikke forudsætninger for at foretage denne afvejning af hvad der kan være en passende varighed af forbuddet mod at møde op på rådhuset, på en anden og bedre måde end myndighederne, som har særlige forudsætninger for at træffe afgørelser på området bl.a. i kraft af deres erfaringer.

Jeg har på denne baggrund ikke grundlag for at kritisere varigheden af fremmødeforbuddet.

Jeg går imidlertid ud fra at kommunen løbende overvejer om der er forhold der giver anledning til at ændre varigheden af forbuddet eller eventuelt helt at ophæve det.

Derfor har jeg henstillet til kommunen at foretage en ny vurdering af om der nu er forhold der kan føre til at man afkorter varigheden af forbuddet eller eventuelt helt ophæver det.

Jeg har bedt kommunen om at underrette retshjælpen og mig om resultatet af denne vurdering.

### **3. Kommunens sagsbehandling**

#### **a. Afgørelse**

Tårnby Kommune har i svaret til mig af 28. november 2008 anført at en beslutning om at regulere en borgers mulighed for at henvende sig personligt til kommunen ikke er en forvaltningsakt, og at en sådan beslutning derfor ikke skal opfylde forvaltningslovens krav.

En forvaltningsakt er kendetegnet ved at være en myndigheds beslutning i forhold til en bestemt adressat eller afgrænset kreds af adressater der ensidigt fastsætter hvad der er eller skal være ret i et konkret foreliggende tilfælde. Om begrebet forvaltningsakt henviser jeg til bl.a. Karsten Revsbech mfl., Forvaltningsret – Almindelige emner, 5. udgave (2009), s. 91 ff. En forvaltningsakt anses normalt for at være det samme som en forvaltningsretlig afgørelse.

Afgørelsesbegrebet er dog i visse henseender videre end den traditionelle opfattelse af hvad der er en forvaltningsakt. I særlige tilfælde kan en beslutning være af så væsentlig betydning at den – uanset at den ikke er en egentlig forvaltningsakt – må anses for en afgørelse i forvaltningslovens forstand, jf. Hans Gammeltoft-Hansen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 37 ff; se også til eksempel Ugeskrift for Retsvæsen 2008, s. 422/1, og Ugeskrift for Retsvæsen 2008, s. 636.

I sagen som er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 2004, s. 498 ff\*, udtalte jeg at en beslutning om at nægte en borger adgang til personligt fremmøde på sit hjemlands ambassade måtte anses for at være en afgørelse i forvaltningslovens og offentlighedslovens forstand. Det gjaldt også selvom beslutningen ikke afskar borgeren fra at blive betjent på anden måde af ambassaden.

Ved vurderingen af om beslutningen måtte antages at falde ind under afgørelsesbegrebet i forvaltningsloven og offentlighedsloven, lagde jeg vægt på indgrebs væsentlighed.

Som jeg forstår det, havde (A) i den konkrete sag kontakt til Tårnby Kommune om afklaring af sin arbejdsevne i relation til sine muligheder for at komme i beskæftigelse. Desuden havde hun kontakt til kommunen om sit forsørgelsesgrundlag, der bestod af kontanthjælp.

Tårnby Kommunes ensidige forbud som er meddelt (A), fastsætter rammerne for (A)'s fremtidige muligheder for at kontakte kommunen. Det at blive nægtet fremtidig mulighed for at møde op på rådhuset i en sådan situation er efter min opfattelse generelt af så indgribende betydning at beslutningen må anses for at være en afgørelse. Det må gælde uanset om beslutningen ikke fuldstændig har afskåret (A) fra at få kontakt til kommunen (hun havde stadig mulighed for at have kontakt til kommunen telefonisk og ved møde andre steder end på rådhuset).

Derfor mener jeg at Tårnby Kommunes beslutning af 16. maj 2008 om at forbyde A at møde op på rådhuset var en afgørelse i forvaltningslovens og offentlighedslovens forstand med deraf følgende krav til sagsbehandlingen. Jeg er således ikke enig i Tårnby Kommunes retsopfattelse.

#### **b. Partshøring**

Forvaltningsloven (lovbekendtgørelse nr. 1365 af 7. december 2007 med senere ændringer) indeholder i § 19, stk. 1, følgende bestemmelse om partshøring:

**'§ 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.'

Bestemmelsen indebærer at hvis en part ikke kan antages at være bekendt med at en myndighed er i besiddelse af bestemte oplysninger om en sags faktiske omstændigheder, og hvis disse oplysninger er til ugunst for parten og af væsentlig betydning for sagens afgørelse, må myndigheden ikke træffe afgørelse i sagen før myndigheden har gjort parten bekendt med oplysningerne og givet vedkommende lejlighed til at komme med en udtalelse. Forvaltningslovens regler om partshøring giver parten mulighed for at kommentere, korrigere og supplere myndighedens oplysningsgrundlag inden der træffes afgø-

relse. Reglerne har til formål at skabe garanti for at afgørelsen behandles mere grundigt og alsidigt.

I sager der rejses på forvaltningens initiativ, skal myndigheden partshøre over hele det faktiske oplysningsgrundlag som har givet anledning til at sagen rejses, jf. Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 512 f.

Tårnby Kommune har oplyst at (A) ikke er blevet partshørt over de faktiske omstændigheder som lå til grund for beslutningen om at forbyde hende adgang til rådhuset.

Det er min opfattelse at kommunen inden afgørelsen blev truffet, havde pligt til at partshøre (A) over de oplysninger om sagens faktiske omstændigheder som dannede grundlag for kommunens afgørelse om at forbyde hende adgang til rådhuset. Jeg mener at det er beklageligt at kommunen undlod at partshøre (A) inden den traf afgørelse i sagen.

### **c. Notatpligt**

§ 6, stk. 1, i lov om offentlighed i forvaltningen (lov nr. 572 af 19. december 1985 med senere ændringer) har følgende ordlyd:

'§ 6. 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.'

Som nævnt ovenfor mener jeg at Tårnby Kommunes beslutning om at forbyde (A) at møde personligt op er en afgørelse. Dermed er sagen omfattet af reglerne om notatpligt i offentlighedslovens § 6.

Pligten til at gøre notat ifølge § 6 omfatter kun oplysninger 'der er af betydning for sagens afgørelse'.

Tårnby Kommune har i høringsvaret af 28. november 2008 oplyst at der ikke var udarbejdet et notat efter offentlighedslovens § 6 om hændelsesforløbet den 16. maj 2008. Jeg kan dog konstatere at der i de sagsakter som kommunen vedlagde høringsvaret af 28. januar 2009 til mig, lå en udskrift fra (A)'s kontanthjælpsjournal af et notat der var oprettet den 16. maj 2008. I journalnotatet har sagsbehandleren beskrevet hændelsesforløbet.

Jeg lægger derfor til grund at Tårnby Kommune har overholdt notatpligten i denne henseende.

Tårnby Kommune har i høringsvaret af 28. januar 2009 oplyst at der ikke var udarbejdet notater om de hændelsesforløb som kommunen i sit brev af 14. august 2008 til Københavns Rets hjælp yderligere henviste til som baggrund for afgørelsen om at forbyde (A) at møde op på rådhuset. Jeg har da heller ikke – modsat notatet om hændelsen den 16. maj 2008 – fundet journalnotater om tidligere episoder i sagens akter.

Det kan være tvivlsomt hvornår oplysninger der fremkommer på et indledende stadium af en sag, bliver omfattet af eller falder uden for notatpligten. Det skyldes at det på dette indledende stadium kan være usikkert om forholdet udvikler sig til at blive en egentlig sag.

Jeg har overvejet om Tårnby Kommune på grundlag af den almindelige ulovbestemte pligt for myndigheder til at udarbejde notater om alle væsentlige ekspeditioner i en sag havde pligt til at udarbejde notater om de tidligere tilfælde hvor (A) efter kommunens opfattelse havde været ubehagelig og højt-råbende over for forskellige medarbejdere. Vurderingen af dette spørgsmål skal bl.a. ses i lyset af at kommunen i brevet af 14. august 2008 til retshjælpen henviste til disse tidligere tilfælde som en del af grundlaget for udstedelsen af forbuddet mod personligt fremmøde.

Jeg kan som udgangspunkt ikke kritisere at kommunen ikke udarbejdede notater efter § 6 i offentlighedsloven i forbindelse med disse tidligere hændelser, så længe hændelserne ikke i sig selv gav kommunen anledning til reaktioner over for (A).

Imidlertid har kommunen anvendt disse tidligere hændelsesforløb som en supplerende del af grundlaget for afgørelsen. Det må anses for god forvaltningsskik at der skabes tillid mellem borgeren og forvaltningen. Denne tillid skabes også ved at sikre sig bevis og undgå tvivl om hvad der er foregået i en sag.

Derfor mener jeg det er beklageligt at Tårnby Kommune ikke har udarbejdet § 6-notater om disse tidligere hændelsesforløb, når kommunen besluttede at lade hændelsesforløbene indgå som en del af grundlaget for afgørelsen om fremmødeforbuddet.

#### **d. Begrundelse**

Om myndigheders pligt til at begrunde afgørelser fremgår følgende af forvaltningsloven, jf. lov nr. 571 af 19. december 1985 med senere ændringer:

**§ 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. (...)*

*Stk. 4. (...)*

Kravet om en begrundelse er også omtalt i vejledning nr. 11740 af 4. december 1986 om forvaltningsloven. Af punkt 132-134 i vejledningen fremgår det bl.a. at en begrundelse skal fremtræde som en forklaring på hvorfor afgørelsen har fået det pågældende indhold. Hvis afgørelsen beror på et skøn, skal begrundelsen også angive de hovedhensyn der har været bestemmende for skønsudøvelsen. Begrundelsen skal desuden om fornødent indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder som har været tillagt væsentlig betydning for afgørelsen.

Indholdet af pligten til at begrunde skriftlige afgørelser er behandlet indgående i den juridiske litteratur. Jeg kan f.eks. henvise til Steen Rønsholdt, Forvaltningsret – Retssikkerhed, proces, sagsbehandling, 2. udgave (2006), s. 146 ff, Jens Garde, Carl Aage Nørgaard og Karsten Revsbech, Forvaltningsret – Sagsbehandling, 6. udgave (2007), s. 348 ff, Hans Gammeltoft-Hansen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 556 ff, og Jon Andersen, Socialforvaltningsret, 2. udgave (2006), s. 232 ff.

Som nævnt ovenfor mener jeg at Tårnby Kommunes beslutning om at forbyde (A) at møde personligt op på rådhuset er en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Derfor havde kommunen pligt til at anføre en begrundelse. Kommunen anførte følgende begrundelse i brevet af 16. maj 2008:

'Ved fremmøde den 16/5 2008 optrådte De truende overfor personalet på Tårnby Rådhus. Denne opførsel accepteres ikke'

Kommunen uddybede afgørelsen i brevet af 14. august 2008. Kommunen anførte bl.a. følgende:

'Forbuddet er givet på baggrund af en konkret hændelse, hvor Deres klient ved et tilfældigt møde i en elevator, virkede truende overfor sagsbehandler (B), ligesom hun stiller sig tæt foran sagsbehandleren i elevatorens døråbning, hvorefter sagsbehandleren beder hende flytte sig, hvilket hun ikke gør.

Borger stiller sig tværtimod foran sagsbehandler i elevatorens døråbning og stirrer truende på hende.

Da sagsbehandler forlader elevatoren råber Deres klient af hende.

Disse handlinger føler sagsbehandleren som værende såvel ubehagelige som truende.

Det skal tilføjes, at Deres klient i adskillige tilfælde tidligere har været ubehagelig og højtråbende overfor forskellige medarbejdere i Tårnby Kommune.

Da man ønsker, at personalet skal føle sig trygge i dagligdagen, er det kommunens opfattelse, at mødeforbudet er berettiget.'

Tårnby Kommunes begrundelse i afgørelsen af 16. maj 2008 henviser kun til (A)'s truende adfærd. Det fremgår ikke nærmere på hvilken måde hun fremstod truende.

Først i brevet af 14. august 2008 henviste kommunen til at (A) efter kommunens opfattelse i adskillige tidligere tilfælde havde optrådt ubehageligt.

Som anført i forvaltningslovens § 22 skal en skriftlig afgørelse være ledsaget af en begrundelse. Det er min opfattelse at begrundelsen for Tårnby Kommunes afgørelse af 16. maj 2008 burde have indeholdt en nærmere redegørelse for hvad den truende adfærd bestod i. Afgørelsen af 16. maj 2008 burde også have indeholdt en henvisning til de tidligere hændelsesforløb hvis kommunen ønskede at de også skulle danne grundlag for afgørelsen. Jeg mener herefter ikke at Tårnby Kommunes afgørelse var tilstrækkeligt begrundet, jf. § 24 i forvaltningsloven. Jeg mener dette forhold er kritisabelt."

Tårnby Kommune fulgte i brev af 26. maj 2010 op på min henstilling om at foretage en ny vurdering af om der nu var forhold der kunne føre til at man afkortede varigheden af forbuddet eller eventuelt helt kunne ophæve det. Kommunen redegjorde nøje for forløbet af den kontakt som kommunen havde haft med A siden kommunen forbød A at komme på rådhuset. Kommunen mente på dette grundlag ikke at der skulle ændres på forbuddet. Der var således hverken grundlag for at afkorte varigheden eller ophæve forbuddet.

Jeg tog det oplyste til efterretning og foretog mig på det foreliggende grundlag ikke mere i sagen.

## Sagsfremstilling

A mødte den 16. maj 2008 op på rådhuset i Tårnby Kommune. Følgende er den pågældende dag noteret i journalen i A's sag om kontanthjælp af en medarbejder i kommunen:

"Jeg tog elevatoren op fra kælderen. Elevatoren stopper på gadeplan og en kvinde går ind i elevatoren – denne kvinde er (A).

Da (A) ser det er mig der står i elevatoren stiller hun sig helt ind foran mig og kigger truende på mig.

Jeg beder hende om at trække sig tilbage og træder selv et skridt tilbage. (A) træder frem igen og stiller sig i elevatorens døråbning.

Jeg føler at situationen er meget ubehagelig og er nervøs for om hun grundet sin vrede måske vil gøre mig noget.

Da elevatoren stopper på stueplan beder jeg (A) træde til side så jeg kunne komme forbi, hun flytter sig lidt og jeg går ud af elevatoren. (A) råber efter mig 'kan du se dig selv i spejlet' og råber at jeg aldrig har hjulpet hende.

Jeg siger intet og går ind i min afdeling og lukker døren."

Samme dag skrev Tårnby Kommune følgende til A:

### **"Forbud mod personligt fremmøde på Tårnby Rådhus**

Ved fremmøde den 16/5 2008 optrådte De truende overfor personalet på Tårnby Rådhus. Denne opførsel accepteres ikke.

De gives derfor forbud mod at henvende Dem personligt på Tårnby Rådhus.

Forbuddet gælder foreløbig i 3 år.

Al henvendelse skal derfor ske enten skriftligt eller telefonisk til Deres sagsbehandler (C), som træffes bedst mellem 9.00 – 10.00 på telefon (...)."

A klagede til kommunen den 18. maj 2008. Hun ønskede oplyst hjemlen for at udstede et forbud mod fremmøde på rådhuset. Desuden ønskede hun klagevejledning og vejledning om hvordan hun skulle forholde sig som jobsøgende

når hun ikke havde mulighed for at møde op i jobcenteret, som lå på rådhuset.

Tårnby Kommune svarede den 23. maj 2008 at forbuddet var udstedt i medfør af kommunens adgang til selv at fastsætte retningslinjer for sin administration, herunder betjeningen af borgerne. Kommunen oplyste at den igangværende sagsbehandling i forbindelse med hendes tilbagevenden til arbejdsmarkedet fremover skulle varetages telefonisk eller skriftligt med sagsbehandleren i jobcenteret.

Retshjælpen klagede den 29. maj 2008 til kommunen på vegne af A. Retshjælpen oplyste at A ikke mente at hun havde optrådt truende ved besøget på rådhuset. Retshjælpen anførte at der skulle være et rimeligt forhold mellem en udvist adfærd og den sanktion som kommunen fastsatte. Retshjælpen anførte desuden at et forbud mod at møde personligt op på rådhuset forudsatte en forudgående advarsel eller en adfærd af grovere karakter.

Retshjælpen rykkede Tårnby Kommune for svar i breve af 19. juni, 3. juli, 24. juli, 31. juli, 7. august og 14. august 2008.

Tårnby Kommune uddybede forbuddet mod at møde på rådhuset i et brev af 14. august 2008 til retshjælpen. Kommunen anførte bl.a. følgende:

”Forbuddet er givet på baggrund af en konkret hændelse, hvor Deres klient ved et tilfældigt møde i en elevator, virkede truende overfor sagsbehandler (B), ligesom hun stiller sig tæt foran sagsbehandleren i elevatorens døråbning, hvorefter sagsbehandleren beder hende flytte sig, hvilket hun ikke gør. Borger stiller sig tværtimod foran sagsbehandler i elevatorens døråbning og stirrer truende på hende.

Da sagsbehandler forlader elevatoren råber Deres klient af hende.

Disse handlinger føler sagsbehandleren som værende såvel ubehagelige som truende.

Det skal tilføjes, at Deres klient i adskillige tilfælde tidligere har været ubehagelig og højtråbende overfor forskellige medarbejdere i Tårnby Kommune.

Da man ønsker, at personalet skal føle sig trygge i dagligdagen, er det kommunens opfattelse, at mødeforbudet er berettiget.”

Retshjælpen svarede i et brev af 21. august 2008. Retshjælpen gav bl.a. udtryk for at det ikke var A's egen opfattelse at hun havde fremstået truende, og

at der under alle omstændigheder var et betydeligt misforhold mellem hændelsen og sanktionen.

Tårnby Kommune fastholdt fremmødeforbuddet i et brev af 29. august 2008.

Den 4. september 2008 klagede retshjælpen til mig på vegne af A. Retshjælpen gentog de synspunkter som den havde gjort gældende i sit brev af 29. maj 2008 til kommunen.

Den 10. september 2008 bad jeg Tårnby Kommune om en udtalelse i sagen. Jeg bad kommunen om at redegøre nærmere for hvilken fremgangsmåde kommunen anvendte ved udstedelse af et forbud, herunder om der var udarbejdet et notat efter offentlighedslovens § 6 om episoden. Jeg bad også kommunen om at oplyse om A havde haft mulighed for at kommentere sagen, og om hun tidligere var blevet orienteret om risikoen for at få et forbud mod personlig kontakt. Desuden bad jeg kommunen om at redegøre for i hvilket omfang A var blevet orienteret om sine (øvrige) muligheder for at komme i kontakt med kommunens medarbejdere. Endelig bad jeg om oplysninger om kommunens overvejelser om proportionalitet.

Tårnby Kommune skrev følgende i sit svar af 28. november 2008:

"Det er Kommunalbestyrelsens ansvar at tilrettelægge den kommunale administration så opgaverne kan udføres bedst muligt i forhold til lovgivningen og borgernes behov.

Til denne opgave hører også at fastsætte regler for hvordan det daglige arbejde udføres, og på hvilken måde der skal gives borgerne adgang til personlig, telefonisk og elektronisk kontakt med personalet.

Kommunen udfører som bekendt mange forskellige opgaver og derfor er der også forskellige regler for personalekontakten.

På Rådhuset, hvor en stor del af de administrative opgaver løses, bliver personalet desværre ind imellem udsat for ubehageligheder fra borgerne under udførelsen af deres arbejde, hvilket Kommunalbestyrelsen ikke finder acceptabelt og derfor tager særdeles alvorligt.

For at minimere disse episoder er der fastsat nogle retningslinier, der træder i kraft, såfremt borgerne optræder uhensigtsmæssigt. Forbud mod at komme på Rådhuset er en af de sanktioner, der benyttes når en person har optrådt truende eller voldeligt overfor personalet.

Udformningen af reglerne har taget udgangspunkt i beskyttelsen af personalet, og dernæst at tage hensyn til borgerens rettigheder, dog er det

Kommunalbestyrelsens opfattelse, at så længe borgeren har mulighed for at fremkomme med de nødvendige oplysninger i en sag, så er det mindre vigtigt om oplysningerne kan overdrages ved direkte kontakt.

Det er kommunens opfattelse, at beslutninger om regulering af adgangen til kommunens bygninger ikke er en forvaltningsakt, hvorfor forvaltningslovens regler ikke finder anvendelse.

Der er derfor ikke udarbejdet notat jfr. Offentlighedslovens § 6, (A) er ikke blevet hørt forinden beslutningen om at meddele mødeforbuddet, og der er ikke tidligere givet orientering om, at et mødeforbud kunne blive aktuelt.

(A) er telefonisk efter meddelelsen af mødeforbuddet blevet gjort bekendt med, at henvendelse til kommunen kunne ske telefonisk. (A) har desuden ved et par lejligheder haft personligt møde med sin sagsbehandler udenfor Rådhuset.

Det påklagede mødeforbud blev udstedt efter gentagne tilfælde af truende adfærd og var nødvendigt af hensyn til trygheden for personalet og de øvrige brugere af Rådhuset, og sanktionen anses for proportional med den udøvede adfærd.”

Den 3. december 2008 bad jeg Tårnby Kommune om supplerende bemærkninger. Jeg bad bl.a. kommunen om at redegøre nærmere for de tidligere episoder af truende adfærd som kommunen henviste til i sit høringssvar, og om at oplyse om der var udarbejdet notater efter offentlighedslovens § 6 om disse tilfælde. Jeg bad også om at få tilsendt en kopi af de retningslinjer om udstedelse af fremmødeforbud som kommunen eventuelt havde skrevet ned.

Tårnby Kommune svarede følgende i sit brev af 28. januar 2009:

”Til dette kan oplyses, at mødeforbud udstedes, såfremt afdelingslederen finder det nødvendigt af hensyn til den/de ansattes sikkerhed/tryghed.

Retningslinjerne er alle ledere bekendt, og er udviklet gennem praksis, men der er sat et arbejde i gang med at definere og nedskrive retningslinjer for udstedelse og administration af de af kommunen anvendte sanktioner.

De nedskrevne regler forventes behandlet af Kommunalbestyrelsen i første halvdel af 2009.

Der anmodes endvidere om oplysning om, hvorvidt der forefindes notater om de tidligere nævnte episoder, hvor (A) har udvist truende og aggressiv adfærd.

Til dette kan oplyses, at der ikke er udarbejdet notater, men at pågældende gentagne gange har optrådt meget aggressivt og specielt været meget vred på bestemte ansatte, idet hun mener at det er disse der er den direkte årsag til hendes nuværende situation.

Der vedlægges kopi af dokumenter som vedrører (A)'s mødeforbud. Såfremt der ønskes fremsendt andre akter i pågældendes meget omfangsrige sager i kommunen vil dette naturligvis blive imødekommet.

De af (retshjælpen) fremsendte bilag returneres hermed.”

Den 2. februar 2009 bad jeg retshjælpen om eventuelle bemærkninger til udtalelserne af 28. november 2008 og 28. januar 2009 fra Tårnby Kommune. Retshjælpen anførte følgende i sine bemærkninger af 19. februar 2009:

”Tårnby Kommune fastslår i brev af 28. november 2008, at det er kommunens opfattelse, at beslutninger om regulering af adgangen til kommunens bygninger ikke er en forvaltningsakt, hvorfor forvaltningslovens regler ikke finder anvendelse, herunder offentlighedslovens § 6 om notatpligt.

Retshjælpen er ikke enig i denne antagelse, og mener, at bortvisningen af vores klient er en afgørelse i forvaltningslovens forstand, hvorfor kommunen har notatpligt jf. offentlighedslovens § 6, da bortvisningen fastsætter vores klients rettigheder i relation til muligheden for at møde på Tårnby Rådhus, herunder Jobcenteret.

Retshjælpen bemærker, at alene faktisk forvaltningsvirksomhed så som sagsbehandling, der foregår i forbindelse med det offentlige indgåelse af kontraktsforhold eller andre privatretlige dispositioner, falder uden for anvendelsesområdet for § 6.

Det understreges, at kommunen ikke har hjemmel til at træffe afgørelsen, og at de påståede i praksis udviklede retningslinier ikke i sig selv kan hjemle afgørelsen.

Tårnby Kommune oplyser i brev af 28. januar 2009, at der ikke er udarbejdet notater i forbindelse med vores klients påståede aggressive adfærd. Endvidere oplyses det, at de retningslinjer for udstedelse af mødeforbud, som kommunen har udviklet gennem praksis, ikke er nedskrevet, men er alle ledere bekendt. Retshjælpen stiller sig undrende over for,

hvorfor kommunen ikke oplyser om indholdet af de påståede retningslinjer. Endvidere forekommer det ikke proportionalt at udstede mødeforbud uden at have tildelt forudgående advarsler. Sidst men ikke mindst mener vi, at det er kritisabelt, at kommunen ikke har dokumenteret vores klients aggressive adfærd (det påståede 'truende blik' omtalt i kommunens brev af 14. august 2008) eller i det mindste redegjort nærmere for forløbet omkring bortvisningen."

NOTER: (\*) FOB 1976, s. 105, FOB 1978, s. 369, FOB 1988, s. 221, FOB 2003, s. 248, FOB 2004, s. 498, og FOB 2007, s. 445.