



2010 14-2

## Sikkerhed i postforsendelsen, klagefrist og dispensation fra fristen

*En borger klagede over at det sociale nævn havde afvist at behandle hans klage med den begrundelse at klagefristen på 4 uger var overskredet. Borgere- ren oplyste at han ikke havde modtaget kommunens afgørelse før 4 dage ef- ter afgørelsens datering, og at klagefristen derfor ikke var overskredet.*

*Ombudsmanden kunne ikke kritisere at nævnet havde anset kommunens af- gørelse for at være kommet frem dagen efter afsendelsen. Han henviste til at kravene til beviserne for at et brev fra en myndighed må antages at være kommet frem til modtageren dagen efter afsendelsen, ifølge praksis er lempe- lige.*

*Det sociale nævn har imidlertid mulighed for at dispensere fra klagefristen. Ombudsmanden opregnede en række forhold som efter hans opfattelse kan inddrages ved vurderingen af om myndigheden skal dispensere. Han henstil- lede at nævnet genoptog sagen.*

*(J.nr. 2008-3306-009).*

27. maj 2010

Forvaltningsret  
12.2  
13.1

### Ombudsmandens udtalelse

"Jeg har valgt at koncentrere min undersøgelse om spørgsmålet om klagefri- sten var overholdt, eller om der var grundlag for at dispensere fra klagefristen. Jeg har endvidere udtalt mig om nævnets oplysning af sagen.

Jeg henviser til at ombudsmanden selv afgør om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse (ombudsmandslovens § 16, stk. 1).

I dit brev af 4. marts 2009 til mig gør du opmærksom på at du ikke blot mundt- ligt, men også skriftligt har meddelt kommunen at du ville klage over afgørel- sen af 19. oktober 2007. Du henviser til dit brev af 22. oktober 2007 til kom- munen.

Af dette brev fremgår bl.a. følgende:

'Jeg agter naturligvis at anke afgørelsen, men kan ikke indgive en anke før jeg har modtaget en nærmere – og tilstrækkelig – begrundelse for afgørelsen, og jeg går derfor ud fra, at ankefristen forlænges indtil jeg har fået opfyldt forvaltningslovens klare bestemmelse om begrundelse.'

Jeg er ikke enig med dig i at denne formulering i dit brev af 22. oktober 2007 er at anse for en klage der bryder den klagefrist på 4 uger som blev givet med kommunens sidste brev (brev af 13. november 2007). Det fremgår således kun at du agter at klage, og dette er ikke det samme som en egentlig klage.

Jeg lægger således til grund at du ikke har klaget over kommunens afgørelse før du sendte dit brev af 11. december 2007 til Middelfart Kommune.

### **Klagefristens begyndelsestidspunkt**

Middelfart Kommune fastholdt i et brev af 13. november 2007 sin afgørelse af 19. oktober 2007. Afgørelsen kunne indbringes for det sociale nævn efter § 60 i retssikkerhedsloven (lovbekendtgørelse nr. 1047 af 27. august 2007).

Det fremgår af retssikkerhedslovens § 67, stk. 1, at klage til det sociale nævn skal ske inden 4 uger efter at klageren har fået meddelelse om afgørelsen.

Klagefristen på 4 uger begynder at løbe den dag hvor afgørelsen er kommet frem, dvs. den dag hvor afgørelsen er afleveret på modtagerens adresse. Det har således ikke betydning hvornår modtageren læser brevet.

I din sag begyndte klagefristen at løbe den dag hvor Middelfart Kommunes brev af 13. november 2007 må antages at være afleveret af Post Danmark på din adresse.

Spørgsmålet er hvornår det må antages at dette brev blev afleveret på din adresse. Hvis det lægges til grund at brevet kom frem dagen efter (dvs. onsdag den 14. november 2007), udløb klagefristen onsdag den 12. december 2007. Hvis det lægges til grund at afgørelsen kom frem lørdag den 17. november 2007, udløb klagefristen først mandag den 17. december 2007.

Din klage blev modtaget i Middelfart Kommune den 13. december 2007, og nævnet mente at klagen var kommet én dag for sent.

Det fremgår af punkt 209 i vejledning nr. 73 af 3. oktober 2006 om retssikkerhed og administration på det sociale område at et brev som er sendt med A-post til en adressat i Danmark, normalt anses for at være kommet frem dagen efter at det er afsendt.

Det er i sagen oplyst at kommunen altid sender sine breve med A-post.

Ved beregning af klagefrister og søgsmålsfrister er det praksis som udgangspunkt at anse afgørelser der er sendt med A-post fra en offentlig myndighed, for – i overensstemmelse med sædvanlig postgang – at være kommet frem til adressaten dagen efter afsendelsen. Det sociale nævns afgørelse om at anse brevet af 13. november 2007 for at være kommet frem den 14. november 2007 er truffet i overensstemmelse med denne praksis.

Det er imidlertid almindeligt anerkendt at ikke alle breve som sendes med A-post, når frem til modtageren dagen efter. Det kan for eksempel skyldes at myndigheden ikke får sendt samtlige afgående breve samme dag som de er dateret, eller at Post Danmark for eksempel på grund af vejrmæssige problemer omdeler brevene senere end dagen efter afsendelsen.

I din sag er den bevismæssige vurdering af hvilken dato kommunens brev af 13. november 2007 kan antages at være kommet frem, af stor betydning.

Du har i sagen gjort gældende at du først modtog Middelfart Kommunes brev den 17. november 2007. Hvis dette lægges til grund, er din klage til kommunen indgivet inden for fristen på 4 uger.

Det fremgår af punkt 209 i den ovennævnte vejledning at bevisbyrden for at et brev som er afsendt af en offentlig myndighed, anses for at være kommet frem til modtageren, påhviler den offentlige myndighed.

I en udtalelse som er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 2004, s. 425 ff\*, har jeg således i overensstemmelse med dette givet udtryk for at det er min opfattelse at det er den offentlige myndighed der har bevisbyrden for at et brev som er afsendt af myndigheden, anses for at være kommet frem til modtageren (dagen efter at brevet er afsendt med A-post).

I din sag er det Middelfart Kommune der skal bevise at kommunen sendte brevet den 13. november 2007, og bevise at brevet blev afleveret på din adresse den 14. november 2007.

Spørgsmålet er hvor meget der kræves for at myndigheden har løftet bevisbyrden, dvs. bevist at brevet ikke er blevet forsinket i forhold til brevdatoen.

De bevismæssige krav til forvaltningsmyndighederne om at kunne godtgøre at brevet er afsendt samme dag som det er dateret, og at det er kommet frem dagen efter, er blevet behandlet i en række sager.

I sager *inden for* retsplejen har domstolene stillet store krav til beviset for at en part er blevet indkaldt til et retsmøde. Den sag som er refereret i Ugeskrift

for Retsvæsen 2009, s. 363 H, angik spørgsmålet om hvorvidt det skulle tillægges udeblivelsesvirkning at den ene part i sagen ikke var mødt op til et berammelsesmøde i retten. Den pågældende part hævdede at han ikke havde modtaget indkaldelsen til mødet. Højesteret mente at en parts manglende fremmøde til et retsmøde kun kunne tillægges udeblivelsesvirkning hvis den pågældende var blevet lovligt indkaldt. Af dommen fremgår bl.a. følgende:

'Til lovlig indkaldelse ved almindeligt brev hører, at brevet er kommet frem til modtageren. Afgivelse til postbesørgelse af et brev kan ikke i sig selv udgøre fornødent bevis herfor, (...)'

Samme krav til bevisbedømmelse i sager inden for retsplejen fremgår af Højesterets og Østre Landsrets kendelser som er offentliggjort i henholdsvis Ugeskrift for Retsvæsen 2004, s. 2756 H/1, og Ugeskrift for Retsvæsen 2007, s. 2756 Ø.

I sager *uden for* retsplejen er kravene til beviserne for at et brev fra en myndighed må anses for at være kommet frem dagen efter afsendelsen, ifølge praksis noget mere lempelige. Myndigheden kan løfte bevisbyrden ved for eksempel at:

- redegøre for myndighedens rutiner for postafsendelse,
- fremlægge kopi af det afsendte brev,
- fremlægge journalnotat eller postliste hvor det fremgår hvornår brevet er afsendt,
- undersøge om og i givet fald hvornår eventuelle andre parter eller myndigheder har modtaget deres version af brevet,
- redegøre for at brevet til borgeren ikke er returneret til myndigheden, og/eller
- undersøge om der i perioden omkring afsendelsen har været uregelmæssigheder i postbesørgelsen i det pågældende område.

Jeg henviser til Ugeskrift for Retsvæsen 2000, s. 1771 H, Ugeskrift for Retsvæsen 2005, s. 1256 H, og Ugeskrift for Retsvæsen 2007, s. 2791 H, og Folketingets Ombudsmands beretning for 2004, s. 425 ff\*.

Af din sag fremgår det:

- at Post Danmark efter sine oplysninger ikke kunne se at der havde været nogen uregelmæssigheder under dit postnummer i dagene 13. til 17. november 2007, og
- at Middelfart Kommune har oplyst om rutinerne i kommunen at din sagsbehandler sædvanligvis lagde posten til afsendelse umiddelbart før kl. 15, hvorefter posten blev afsendt samme dag. Der forelå ikke i sagen oplysninger til støtte for at denne fremgangsmåde ikke skulle være anvendt i

dette tilfælde. Kommunen har også oplyst at brevet af 13. november 2007 blev sendt med A-post.

Du har oplyst at du først modtog kommunens brev den 17. november 2007, og at det må skyldes fejl i Middelfart Kommunes afsendelse af post eller fejl i Post Danmarks postbesørgelse.

Til støtte for påstanden om at der kan være sket fejl i postafsendelsen i kommunen, har du indsendt eksempler på at myndigheder ikke altid sender deres breve samme dag som de er dateret. Du har i alt dokumenteret 6 tilfælde hvor henholdsvis Skatteankenævnssekretariatet Fyn, (...) Kommune og Det Sociale Nævn, Statsforvaltningen Syddanmark, har afsendt breve dagen efter eller op til 2½ måned efter dateringen af det pågældende brev. Eksemplerne vedrører perioden juni 2004 til februar 2008.

Til støtte for påstanden om at der kan være sket fejl i postbesørgelsen, har du indsendt 15 avisartikler/læserbreve om dette emne.

Du har dog ikke kunnet dokumentere med dit materiale at lige nøjagtig brevet af 13. november 2007 ikke blev afsendt af kommunen samme dag som det var dateret. Du har heller ikke kunnet dokumentere at der var særlige problemer med postbesørgelsen i perioden mellem den 13. og den 17. november 2007 i det postområde hvor du bor.

Spørgsmålet er om den dokumentation du har for at ikke al post bliver afleveret til modtageren dagen efter brevets datering, er tilstrækkelig til at sandsynliggøre at myndighederne ikke har ret i deres påstand om at brevet af 13. november 2007 blev afleveret på din bopæl den 14. november 2007.

Jeg har i en utrykt udtalelse af 4. marts 2008 (mit j.nr. (...)) taget stilling til en lignende sag. Også i den sag havde borgeren fremlagt dokumentation for at ikke al post når frem til modtageren dagen efter dateringen af myndighedens breve. Han havde desuden henvist til at Post Danmark havde oplyst at kun 95 % af brevene kommer frem dagen efter at de er afsendt.

I sagen kom jeg frem til at der ikke generelt var grundlag for at fravige formodningen om at afgørelsen var kommet frem dagen efter afsendelsen. Det var således ikke tilstrækkeligt at borgeren havde oplyst at han først modtog afgørelsen efter 2 dage. Det var heller ikke tilstrækkeligt at han havde indsendt nogle eksempler på at andre breve havde været mere end en dag undervejs.

Heller ikke i din sag mener jeg at dokumentationen for at ikke al post når frem til modtageren dagen efter dateringen, er tilstrækkelig til at jeg kan tilsidesætte det sociale nævns afgørelse om at anse kommunens afgørelse for at være

afleveret på din adresse den 14. november 2007. Jeg henviser til at dokumentationen ikke relaterer sig direkte til brevet af 13. november 2007 eller den periode hvor dette brev blev afsendt.

Ved min vurdering har jeg lagt stor vægt på at domstolene, herunder Højesteret, de seneste 10 år flere gange har haft lejlighed til at tage stilling til hvilke krav der stilles til beviset for at offentlige myndigheders breve er kommet frem til adressaten. I ingen af de sager der har været forelagt domstolene, har domstolene tilsidesat det systembevis som myndighederne har ført for at brevet anses for at være kommet (rettidigt) frem.

Ingen af de sager som har været forelagt domstolene i den seneste 10-årige periode, har vedrørt sager hvor klagefristen kun har været overskredet med én dag. Den generelle beskrivelse af retstilstanden er imidlertid, som jeg har anført ovenfor, at breve som er sendt med A-post, normalt anses for at være kommet frem dagen efter at de er afsendt.

Når jeg sammenholder domspraksis med den generelle beskrivelse af retstilstanden, mener jeg ikke at jeg har tilstrækkeligt grundlag for at kritisere nævnets bevisvurdering og dermed afgørelsen om at klagefristen begyndte at løbe den 14. november 2007.

### **Muligheden for suspension af klagefristen**

Som nævnt i afsnittet ovenfor udløber klagefristen 4 uger efter modtagelsestidspunktet. Det vil i din sag sige at klagefristen udløb den 12. december 2007.

Din klage blev modtaget i kommunen den 13. december 2007.

Fristen på 4 uger kan imidlertid i nogle tilfælde suspenderes. For eksempel er det både i teorien og praksis antaget at i hvert fald alvorligere begrundelsesmangler kan suspendere klagefristen.

Middelfart Kommune begrundede sin afgørelse af 19. oktober 2007 om at din folkepension skulle beregnes efter reglerne om samlevende, således:

'Der henvises til lov om social pension § 49 stk. 2 hvor det fremgår, at et samlivsforhold foreligger, når parterne gennem kontante bidrag, arbejde i hjemmet eller på anden måde bidrager til den fælles husførelse, og når samlivet kan sidestilles med ægteskab eller registreret partnerskab.

Der skal gøres opmærksom på, at afgørelsen vedrørende (B)'s sag om børnetilskud er efter en anden lovgivning og ligger tilbage i tiden.'

Efter at du havde bedt om en uddybende begrundelse for afgørelsen om at du blev anset for at være samlevende med (B), skrev kommunen sådan til dig den 31. oktober 2007:

'Afgørelsen er truffet i henhold til lov om social pension § 49 stk. 2, hvoraf det fremgår, at en person *ikke* betragtes som enlig, hvis pågældende lever sammen med en anden person.

I bemærkning til bestemmelsen fremgår, at begrebet enlig skal forstås som reelt enlig. Ankestyrelsen har i forbindelse med afgørelsen i en lignende sag om pension lagt til grund, at der er formodning om, at 2 personer, der er tilmeldt folkeregistret på samme adresse i én familiebolig som udgangspunkt må betragtes som samboende, jf. SM P-20-95.

Det afgørende er således, om der er tale om et samlivsforhold, der kan side-stilles med ægteskab eller registreret partnerskab, og hvor parterne gennem kontante bidrag, arbejde i hjemmet eller på anden måde bidrager til den fælles husførelse.

I bemærkninger til bestemmelsen defineres samlevende som 2 personer, der lever sammen uden at være gift eller registreret, selv om muligheden foreligger, ikke kan betragtes som enlige. Samlivet i sig selv skal give sig udslag i f.eks. fælles bolig, fælles husholdning, fælles økonomi, fælles børn osv.

Det fremgår af BBR-ejermeddelelse vedrørende ejendommen beliggende (...), at ejendommen er registreret som fritliggende enfamiliehus.

Det fremgår af CPR-registeret, at både du og (B) har folkeregisteradresse på samme adresse.

På denne baggrund har man således lagt til grund, at der er tale om et samlivsforhold, og at du således ikke kan betragtes som enlig – uanset din oplysning om, at der kun er tale om et bofællesskab uden økonomiske forpligtelser parterne imellem.'

Du mente stadig ikke at kommunens begrundelse var god nok, og du bad derfor igen Middelfart Kommune om en uddybende begrundelse for afgørelsen.

I et brev af 13. november 2007 meddelte Middelfart Kommune dig at det var kommunens opfattelse at de begrundelser som kommunen havde givet, var både tilstrækkelige og fyldestgørende og i øvrigt opfyldte forvaltningslovens krav til begrundelse.

Kommunen lagde herved bl.a. vægt på at begrundelsen havde givet dig fuld information om grundlaget og baggrunden for afgørelsen.

Som nævnt ovenfor er det både i teori og praksis antaget at i hvert fald alvorligere begrundelsesmangler kan suspendere klagefristen på 4 uger.

Jeg går ud fra at det er muligheden for at suspendere klagefristen som følge af begrundelsesmangler det sociale nævn i din sag tilbageviste da nævnet i sit brev af 19. februar 2008 skrev således i sin afvisning af at behandle din klage:

'Der er således endvidere lagt vægt på, at der ikke foreligger en særlig grund til, at der kan ses bort fra ankefristens overskridelse, idet kommunen bl.a. har sendt Dem en uddybende forklaring på begrebet 'samlevende' af 31. oktober 2007 i forbindelse med en tilsvarende afgørelse af 19. oktober 2007.'

I sin udtalelse af 21. januar 2009 til mig har nævnet uddybet dette afsnit således:

'Vedrørende forståelsen af det sidste afsnit i Nævnets afgørelse bemærkes det, at (A) i sin skrivelse til kommunen af 6. november 2008 [rettelig 2007; min tilføjelse] gjorde gældende, at han ikke kunne skrive en fyldestgørende anke (til kommunens afgørelse af 31. oktober 2007) før han fik en uddybende forklaring på begrebet 'samlevende'.

Den 19. oktober 2007 modtog (A) meddelelse fra kommunen om, at hans pension ville blive beregnet efter reglerne for samlevende. Den 31. oktober 2007 modtog han en supplerende begrundelse fra kommunen, hvor de præciserer begrebet samlevende og nævnet vurderer derfor ikke, at kommunens afgørelse af 13. november 2007 indeholder en mangelfuld begrundelse, der kan medføre ugyldighed under henvisning til, at begrundelsen er mangelfuld, fordi den ikke indeholder en gentagelse deraf, og nævnet vurderer således [ikke; min tilføjelse], at der kan ses bort fra ankefristens overskridelse af den grund.'

Som nævnt ovenfor kan der ifølge teori og praksis – i hvert fald ved alvorlige begrundelsesmangler – ske suspension af klagefristen. Jeg henviser i den forbindelse bl.a. til Karsten Loiborg mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 979 f. Jeg henviser desuden til Folketingets Ombudsmands beretning for 1989, s. 171 ff\*, Folketingets Ombudsmands beretning for 1990, s. 251 ff\*, Folketingets Ombudsmands beretning for 1992, s. 267 ff\*, og Ankestyrelsens principafgørelse O-76-97. I disse sager blev klagefristen suspenderet henholdsvis på grund af manglende skriftlig afgørelse (og dermed skriftlig begrundelse) og på grund af at begrundelsen – i de tilfælde hvor der var givet en skriftlig begrundelse – kun bestod i en henvisning til de relevante retsregler.



Ifølge den praksis der foreligger, skal der således være tale om temmelig alvorlige begrundelsesmangler før der kan blive tale om at suspendere klagefristen.

I din sag er der givet skriftlig begrundelse for afgørelsen, og begrundelsen er mere omfattende end blot en henvisning til den relevante retsregel.

På baggrund af dette mener jeg ikke at der er grundlag for at suspendere klagefristen i din sag.

Jeg bemærker dog at jeg ikke i behandlingen af din sag har undersøgt om kommunens begrundelse lever op til kravene i forvaltningslovens § 24, stk. 1, 2. punktum, om at en begrundelse skal angive de hovedhensyn der har været bestemmende for skønsudøvelsen. Baggrunden for at jeg ikke har undersøgt dette forhold, er som nævnt i indledningen til mit brev at ombudsmanden ikke kan behandle klager over forhold der kan indbringes for en anden forvaltningsmyndighed, før denne myndighed har truffet afgørelse (§ 14 i ombudsmandsloven). Da det sociale nævn som bekendt ikke har forholdt sig til Middelfart Kommunes afgørelse (og herunder begrundelsen for afgørelsen), er jeg afskåret fra at behandle denne del af sagen.

Det kan således konkluderes at mine undersøgelser har vist at jeg ikke kan kritisere at nævnet mente at din klage skulle have været indgivet den 12. december 2007 for at være rettidig. I afsnittet nedenfor vil jeg undersøge om det sociale nævn burde have dispenseret og behandlet din klage til trods for overskridelsen af klagefristen.

### **Dispensation fra klagefristen**

I retssikkerhedslovens § 67, stk. 2, er det bestemt at formanden for det sociale nævn kan se bort fra at klagefristen på 4 uger ikke er overholdt, når der er særlig grund til det.

Af punkt 213 i vejledning nr. 73 af 3. oktober 2006 om retssikkerhed og administration på det sociale område fremgår følgende om muligheden for at dispensere fra klagefristen:

'**213.** (...) Der kan foreligge særlige grunde, som berettiger en forlængelse af klagefristen, hvis klageren er bortrejst eller indlagt på sygehus, når afgørelsen kommer frem. Efter Ankestyrelsens praksis, er det dog en betingelse for at dispensere fra klagefristen, at klagen indgives straks efter, at klager kommer hjem. (...)'

Forarbejderne til retssikkerhedslovens § 67, stk. 2, og enslydende bestemmelser i tidligere love giver ikke oplysninger om hvilke særlige grunde lovgiverne havde i tankerne med denne bestemmelse.

Imidlertid fremgår det af den forvaltningsretlige teori at dispensation fra klagefristen – eller oprejsningsbevilling, som det også kaldes – antages at kunne gives når der foreligger særlige forhold, typisk af undskyldende karakter.

Efter min opfattelse kan de *særlige grunde* til dispensation også bestå i andet end bortrejse og indlæggelse på sygehus på modtagelsesdagen. Punkt 213 i vejledningen fremtræder ikke udtømmende på dette område.

Andre hensyn der kan inddrages når myndighederne skal afgøre om der er grundlag for at dispensere fra klagefristen, kan efter min umiddelbare opfattelse være:

- klagefristens længde,
- fristoverskridelsens længde,
- årsagen til fristoverskridelsen,
- afgørelsens betydning for klageren,
- afgørelsens betydning for andre private parter eller offentlige interesser og
- sandsynligheden for at der kan gives klageren medhold i klagen.

Jeg henviser til Karsten Revsbech mfl., Forvaltningsret, Almindelige Emner, 5. udgave (2009), s. 319 f, Karsten Loiborg mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 981 f, og Claus Haagen Jensen og Carl Aage Nørgaard, Administration og borger: Forvaltningsret i grundtræk, 3. omarbejdede udgave (1988), s. 216 f.

Jeg henviser desuden til den praksis som kommer til udtryk i de principafgørelser fra Ankestyrelsen der er nævnt nedenfor:

I principafgørelse O-29-97 mente Ankestyrelsen at borgerens klage over kommunens afgørelse måtte anses for at være rettidigt indgivet på grund af konkrete problemer med postbesørgelsen i den pågældende periode. Ankestyrelsen bemærkede dog samtidig at der efter styrelsens opfattelse under alle omstændigheder ville have været grundlag for at dispensere fra klagefristen. Ankestyrelsen lagde i den forbindelse bl.a. vægt på at der var tale om en mindre fristoverskridelse (én dag), og at afgørelsen havde stor betydning for borgeren.

I principafgørelse R-10-06 (sag nr. 2) havde det sociale nævn ændret en kommunes afgørelse selv om borgeren havde klaget for sent. Kommunen klagede til Ankestyrelsen over dette, men Ankestyrelsen tog ikke stilling til kommunens

klage fordi styrelsen ikke mente at styrelsen var kompetent til at behandle spørgsmålet om hvorvidt et nævn kan behandle en sag selv om klagefristen er sprunget. Til illustration af hvad det pågældende nævn mente om muligheden for at dispensere fra klagefristen, fremgår følgende:

'I sin supplerende genvurdering bemærkede nævnet, at en åbenbar fejlagtig afgørelse i underinstansen ikke kunne beskyttes af en fristoverskridelse, når overskridelsen var af underordnet betydning.'

Man kan således både i teorien og i praksis spore en tendens til at dispensation i forbindelse med overskridelse af frister også kan gives i tilfælde hvor de subjektive forhold tilsiger det.

Efter min opfattelse taler følgende forhold i din sag for at dispensere fra klagefristen:

- Myndighederne kan ikke have været i tvivl om at du ønskede at klage. Det havde du gjort opmærksom på i dine breve af 22. oktober og 6. november 2007 til kommunen.
- Klagefristen var kun overskredet med én dag.
- Dine oplysninger om at du på grund af din slidgigt og diskusprolaps havde problemer med at skrive.
- Afgørelsen havde betydning for den fremtidige beregning af din pension og havde derfor stor økonomisk betydning for dig.

Jeg har i dag henstillet til Det Sociale Nævn, Statsforvaltningen Syddanmark, at nævnet genoptager sagen og tager stilling til om der i lyset af det jeg har anført ovenfor, er grundlag for at dispensere fra klagefristen.

Jeg har bedt det sociale nævn om at underrette mig om hvad nævnet foretager sig i anledning af min henstilling.

### **Det sociale nævns oplysning af sagen**

Myndighedernes pligt til at oplyse sagerne er et grundlæggende princip i forvaltningsretten. Det kaldes official- eller undersøgelsesprincippet. Det indebærer at myndigheden selv skal fremskaffe de nødvendige oplysninger i en sag eller dog sørge for at private, navnlig parterne, medvirker til at oplyse sagen. En forvaltningsmyndighed har altså pligt til at sørge for at der er et tilstrækkelig fyldestgørende – retligt og faktisk – grundlag til at den kan træffe en fuldt forsvarlig og lovlige afgørelse. Omfanget af undersøgelserne i en sag afhænger af sagens karakter og af omstændighederne i sagen i øvrigt.

Officialprincippet er en såkaldt garantiforskrift som har til formål at bidrage til at sikre at en forvaltningsmyndigheds afgørelse bliver indholdsmæssigt lovlige og rigtig. Hvis der er tvivl om holdbarheden af væsentlige faktiske oplysninger, skal myndigheden søge denne tvivl afklaret sådan at myndigheden ved en sædvanlig bevisvurdering kan afgøre hvilke oplysninger der kan lægges til grund for afgørelsen. Jeg henviser til Kaj Larsen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 449 f. Om officialprincippet henviser jeg i øvrigt også til Jens Garde, Carl Aage Nørgaard og Karsten Revsbech, Forvaltningsret – Sagsbehandling, 6. udgave (2007), s. 161 ff og s. 406 ff, Steen Rønsholdt, Forvaltningsret – Retssikkerhed, proces, sagsbehandling, 2. udgave (2006), s. 373 ff, og Jon Andersen, Forvaltningsret – Sagsbehandling. Hjemmel. Prøvelse, 7. udgave (2010), s. 56 ff.

Den 21. januar 2008 skrev det sociale nævn til dig at klagefristen på 4 uger ikke var overholdt. Nævnet bad dig derfor om – inden 14 dage – at begrunde hvorfor du ikke klagede inden fristens udløb.

I et brev af 25. januar 2008 sendte du dine bemærkninger til nævnet. Du oplyste bl.a. at du først den 17. november 2007 havde modtaget kommunens brev af 13. november 2007, og at du derfor mente at klagefristen var overholdt. Du henviste til at der måtte være sket en fejl enten hos Middelfart Kommune eller hos Post Danmark. Du oplyste også at du på grund af sygdom ikke havde været i stand til at klage på et tidligere tidspunkt.

På baggrund af dine indsigelser og på baggrund af at klagefristen kun var overskredet med en enkelt dag, burde det sociale nævn have undersøgt dine oplysninger nærmere før nævnet traf afgørelse i sagen. Først efter dine senere henvendelser tog nævnet kontakt til Post Danmark for at undersøge om der havde været uregelmæssigheder i postbesørgelsen, og til Middelfart Kommune for at få oplysninger om kommunens rutiner for postafsendelse.

I forlængelse heraf mener jeg at den undersøgelse nævnet foretog af kommunens rutiner, var utilstrækkelig. Nævnet skulle således også have undersøgt om kommunens brev af 13. november 2007 blev sendt med A-post.

...”

## Sagsfremstilling

Det fremgår af sagen at A den 24. september 2007 ansøgte Middelfart Kommune om folkepension som ikke-samlevende. Den 19. oktober 2007 traf kommunen afgørelse om udbetaling af folkepension efter reglerne om samlevende. A kunne klage over afgørelsen inden 4 uger.

I et brev af 22. oktober 2007 skrev A til kommunen om sagen. Han gav udtryk for at han ikke mente at afgørelsen af 19. oktober 2007 opfyldte forvaltningslovens begrundelseskrav, og han bad derfor om en uddybende begrundelse. A skrev samtidig at han agtede at anke afgørelsen, men at han ikke kunne klage over afgørelsens indhold før han havde fået en tilstrækkelig begrundelse. A skrev også at han gik ud fra at klagefristen ville blive forlænget indtil han havde fået en tilstrækkelig begrundelse for afgørelsen.

Den 31. oktober 2007 gav Middelfart Kommune A en supplerende begrundelse for afgørelsen af 19. oktober 2007. Kommunen meddelte ham samtidig en ny 4-ugers klagefrist.

A skrev igen til kommunen om sagen den 6. november 2007. Han mente fortsat ikke at kommunens afgørelse var begrundet tilstrækkeligt.

I et brev af 13. november 2007 skrev kommunen til A at det var kommunens opfattelse at begrundelsen for afgørelsen af 19. oktober 2007 – suppleret i brev af 31. oktober 2007 – opfyldte forvaltningslovens begrundelseskrav. Kommunen fastholdt derfor afgørelsen. Samtidig meddelte kommunen A en ny 4-ugers klagefrist.

I et brev af 11. december 2007, som blev sendt anbefalet den 12. december 2007 og modtaget i Middelfart Kommune den 13. december 2007, klagede A over "kommunens vægring ved at give en fyldestgørende begrundelse, idet jeg som hidtil endnu ikke kan tage stilling til en anke af selve afgørelsen, fordi jeg fortsat savner en forståelig begrundelse".

Kommunen vurderede sagen igen og fastholdt afgørelsen af 13. november 2007 om begrundelsen for afgørelsen af 19. oktober 2007. Ved brev af 21. december 2007 sendte kommunen herefter A's klage videre til Det Sociale Nævn, Statsforvaltningen Syddanmark.

Den 21. januar 2008 skrev det sociale nævn til A at klagefristen på 4 uger ikke var overholdt. Nævnet bad ham derfor om – inden 14 dage – at begrunde hvorfor han ikke havde klaget inden fristens udløb.

I et brev af 25. januar 2008 sendte A sine bemærkninger til nævnet. A oplyste bl.a. at han først den 17. november 2007 havde modtaget kommunens brev af 13. november 2007, og at han derfor mente at klagefristen var overholdt. A henviste til at der måtte være sket en fejl enten hos Middelfart Kommune eller hos Post Danmark. Han oplyste også at han på grund af sygdom ikke havde været i stand til at klage på et tidligere tidspunkt.

Den 19. februar 2008 afviste nævnet at behandle A's klage. Nævnet vurderede at han ikke havde klaget inden fristens udløb, og at der ikke var grundlag

for at se bort fra overskridelsen af klagefristen. I begrundelsen skrev nævnet bl.a.:

”Der fremkommer i Deres skrivelse af 25. januar 2008 ikke oplysninger til støtte for, at kommunens afgørelse ikke skulle være kommet frem dagen efter afsendelsen.

Det bemærkes, at De har haft mulighed for at klage mundtligt til kommunen.

...

Der er således endvidere lagt vægt på, at der ikke foreligger en særlig grund til, at der kan ses bort fra ankefristens overskridelse, idet kommunen bl.a. har sendt Dem en uddybende forklaring på begrebet 'samlevende' af 31. oktober 2007 i forbindelse med en tilsvarende afgørelse af 19. oktober 2007.”

Efter at A havde modtaget afgørelsen af 19. februar 2008, skrev han til nævnet i et brev af 20. februar 2008. A fastholdt at han først modtog kommunens brev af 13. november 2007 den 17. november 2007. Endelig skrev A igen at baggrunden for at han ikke klagede på et tidligere tidspunkt – inden for klagefristen, som han fortsat mente at han havde overholdt – var sygdom.

I et brev af 22. februar 2008 svarede nævnet bl.a. følgende:

”Nævnet har i forlængelse af Deres skrivelse haft telefonisk kontakt til PostDanmark, som efter deres oplysninger ikke kan se, at der har været nogen uregelmæssigheder under Deres postnummer i dagene 13. til 17. november 2007.

Afslaget på behandling af Deres klage fastholdes.”

A skrev igen til nævnet om sagen den 3. marts 2008. Han bad i dette brev nævnet om at genoptage behandlingen af sagen og anerkende at hans klage blev modtaget rettidigt. A fastholdt igen at han først modtog kommunens brev af 13. november 2007 den 17. november 2007, og han pegede igen på enten fejl i postleveringen eller fejl i brevdateringen i kommunen som mulige årsager. A vedlagde bilagsmateriale for at sandsynliggøre sin påstand.

Nævnet svarede A i et brev af 10. marts 2008. Af brevet fremgår bl.a.:

”Det anses fortsat ikke for dokumenteret, at Middelfart Kommunes afgørelse, i dette konkrete tilfælde, har været forsinket.

Ved henvendelse til kommunen d.d. blev det oplyst, at Deres sagsbehandler sædvanligvis lægger posten til afsendelse umiddelbart før kl. 15, hvorefter det afsendes samme dag. Der foreligger ikke i sagen oplysninger til støtte for, at dette ikke skulle være sket i dette tilfælde.”

A klagede første gang til mig i et brev af 12. marts 2008.

En af mine medarbejdere ringede den 23. maj 2008 til Middelfart Kommune der oplyste at kommunens brev af 13. november 2007 blev sendt som A-post.

Den 2. juli 2008 skrev jeg til A at jeg havde besluttet ikke på daværende tidspunkt at gennemføre en ombudsmandsundersøgelse i anledning af hans klage. Jeg skrev derudover følgende i mit brev til A:

”Så vidt jeg forstår, er du for det første uenig i nævnets vurdering om at din klage blev indgivet for sent. Du fastholder at du først modtog Middelfart Kommunes brev af 13. november 2007 – som klagen angår – den 17. november 2007, og at klagen derfor var rettidig. Under min behandling af sagen har du indsendt forskellige nye oplysninger til støtte for din påstand, navnlig om uregelmæssigheder i postleveringen i dit område. Du mener desuden at nævnet ikke har forholdt sig til dine oplysninger om at du – på grund af sygdom – var ude af stand til at klage tidligere, og at nævnet derfor ikke – hvis det fastholdes at klagen blev indgivet for sent – har taget stilling til om der ud fra disse oplysninger er grundlag for at dispensere fra klagefristen. Endelig efterlyser du svar på forskellige konkrete anmodninger og spørgsmål som du har rejst over for nævnet.

Efter min gennemgang af sagen mener jeg at det er mest korrekt at Det Sociale Nævn, Statsforvaltningen Syddanmark, får lejlighed til at tage stilling til om de nye oplysninger som du har indsendt, kan give nævnet anledning til en anderledes vurdering af om din klage blev indgivet rettidigt.

Jeg har derfor i dag sendt kopi af dine breve af 12. marts, 3. april og 22. april 2008 videre til det sociale nævn sammen med de bilag du har sendt mig. Materialet er sendt som en anmodning fra dig om at nævnet tager stilling til om dine oplysninger i brevene med bilag kan give nævnet anledning til en anderledes vurdering af om din klage blev indgivet rettidigt.

Hvis nævnet fastholder at klagen blev indgivet for sent, er materialet samtidig sendt som en anmodning fra dig om at nævnet forholder sig til dine oplysninger om at du på grund af sygdom var ude af stand til at klage tidligere, og tager konkret stilling til om der af denne grund er grundlag for at se bort fra at klagefristen ikke var overholdt.

Endelig er materialet sendt som en anmodning fra dig om at nævnet besvarer din anmodning om at modtage kopi af et eventuelt notat over nævnets telefoniske henvendelse til Post Danmark og de øvrige spørgsmål som du ikke mener at du har fået svar på, herunder spørgsmålet om forståelsen af det sidste afsnit i begrundelsen for nævnets afgørelse af 19. februar 2008 og spørgsmålet om nærmere vejledning om klagemuligheder.

Jeg beder dig vente til du har fået svar fra Det Sociale Nævn, Statsforvaltningen Syddanmark, før du tager stilling til om der er grundlag for at klage til mig igen.

..."

Den 12. august 2008 sendte det sociale nævn et svar til A. Det fremgår af svaret at nævnet fastholdt afvisningen af hans klage over Middelfart Kommunes afgørelse, og at nævnet ikke havde yderligere kommentarer til sagen. Det fremgår også at nævnet "for god ordens skyld [vedlagde] kopi af § 6 notat vedrørende telefonisk henvendelse til PostDanmark".

A klagede igen til mig i et brev af 23. september 2008. Han mente bl.a. ikke at nævnet havde besvaret de spørgsmål som jeg på hans vegne havde stillet i mit brev af 2. juli 2008. For så vidt angår kopien af telefonnotatet vedrørende samtale med Post Danmark, undrede det A at det var dateret den 29. februar 2008 og indledt med ordene "d.d. haft telefonisk kontakt til Post Danmark" selv om samtalen var omtalt allerede i det sociale nævns brev af 22. februar 2008.

I et brev af 31. oktober 2008 bad jeg Det Sociale Nævn, Statsforvaltningen Syddanmark, om en udtalelse i anledning af A's klage. Jeg skrev bl.a. således i brevet til nævnet:

"Jeg må for det første forstå nævnets svar [af 12. august 2008; min præcisering] sådan at nævnet ikke mente at (A)'s yderligere oplysninger til sagen kunne give anledning til en anderledes vurdering af om hans klage blev indgivet rettidigt, og at nævnet altså fastholdt at klagen blev indgivet for sent.

På den baggrund beder jeg nævnet om at redegøre for sin opfattelse af hvilke elementer der indgår i bevisvurderingen når der i en situation som den foreliggende – hvor klageren hævder at en afgørelse først blev modtaget 4 dage efter dateringen – skal tages stilling til rettidigheden af en klage over afgørelsen. I den forbindelse beder jeg nævnet om at komme ind på hvilken konkret betydning nævnet har tillagt (A)'s oplysning om at han først modtog Middelfart Kommunes afgørelse af 13. november 2007



den 17. november 2007, herunder de oplysninger om uregelmæssigheder i postbesørgelsen i hans område og de eksempler på fejl i dateringen af breve fra kommunen og nævnet som (A) har peget på for at sandsynliggøre sin påstand.

Jeg må også forstå nævnets svar sådan at nævnet ikke mener at der i (A)'s sag var grundlag for at se bort fra at klagefristen var overskredet, for eksempel på grund af sygdom.

Jeg beder nævnet om i sin udtalelse at redegøre nærmere for baggrunden for denne beslutning. Nævnet bedes i den forbindelse komme ind på hvilken betydning nævnet har tillagt (A)'s oplysninger om at han på grund af sygdom var ude af stand til at klage på et tidligere tidspunkt.

Endelig har jeg noteret mig at nævnet ikke i brevet af 12. august 2008 har skrevet nogen særskilte bemærkninger i anledning af de spørgsmål som (A) ikke mente at han havde fået svar på, og som jeg derfor den 2. juli 2008 sendte til nævnet som en anmodning fra ham om at modtage svar. Det drejer sig navnlig om et spørgsmål om forståelsen af det sidste afsnit i begrundelsen for nævnets afgørelse af 19. februar 2008 og et spørgsmål om at få nærmere vejledning om klagemuligheder.

Jeg beder derfor nævnet om at oplyse hvordan følgende afsnit i nævnets afgørelse af 19. februar 2008 skal forstås i sammenhængen:

'Der er således endvidere lagt vægt på, at der ikke foreligger en særlig grund til, at der kan ses bort fra ankefristens overskridelse, idet kommunen bl.a. har sendt Dem en uddybende forklaring på begrebet 'samlevende' af 31. oktober 2007 i forbindelse med en tilsvarende afgørelse af 19. oktober 2007.'

Desuden beder jeg nævnet om at oplyse om – og i givet fald hvornår – nævnet mener at have besvaret (A)'s spørgsmål. Hvis nævnet ikke mener at der har været behov for at besvare de pågældende spørgsmål fra (A), beder jeg nævnet om at redegøre nærmere for baggrunden for dette.

Endelig beder jeg nævnet om at tilføje de eventuelle bemærkninger som klagen i øvrigt måtte give nævnet anledning til."

Det sociale nævn sendte sin udtalelse til mig den 21. januar 2009. Af udtalelsen fremgår bl.a. følgende:

"Nævnet har i forbindelse med (A)'s udsagn om, at afgørelsen først er modtaget den 17. november 2007 kontaktet PostDanmark, som oplyste,

at der under (A)'s postnummer ikke havde været nogle forsinkelser i postgangen den pågældende dag.

At der tidligere har været uregelmæssigheder i postgangen er således ikke tillagt afgørende betydning i nærværende sag, idet der ikke i de omhandlede dage, har været uregelmæssigheder i det pågældende område.

Nævnet har endvidere ringet til sagsbehandleren i Middelfart kommune, som har oplyst, at hun sædvanligvis lægger posten til afsendelse kl. 15 hver dag, samt at afgørelsen er sendt med a-post. (...)

...

Det bemærkes, at nævnets afgørelse om afvisning af sagen blev truffet i overensstemmelse med Ankestyrelsens praksis på daværende tidspunkt. Nævnet er dog opmærksom på, at Ankestyrelsen siden har ændret praksis på området, således at en afgørelse nu anses for at være 2 dage om at komme frem, og nævnet følger selvfølgelig denne praksis fremover.

Vedrørende (A)'s udsagn om, at han på grund af sygdom i den pågældende periode ikke var i stand til at klage på et tidligere tidspunkt, idet han er ramt af periodevise lammelser i højre hånd har nævnet lagt vægt på, at det ikke fremgår af sagens oplysninger, at (A) i tidsrummet fra modtagelsen af afgørelsen og til indsendelsen af klagen (...) har rettet henvendelse til kommunen med oplysning om, at han ikke på tidspunktet var i stand til at indsende en skriftlig klage.

Nævnet har i den forbindelse endvidere lagt vægt på, at han havde mulighed for at klage mundtligt eller ved personligt fremmøde på kommunen.

Vedrørende forståelsen af det sidste afsnit i Nævnets afgørelse bemærkes det, at (A) i sin skrivelse til kommunen af 6. november 2008 [rettelig 2007; min tilføjelse] gjorde gældende, at han ikke kunne skrive en fyldestgørende anke (til kommunens afgørelse af 31. oktober 2007) før han fik en uddybende forklaring på begrebet 'samlevende'.

Den 19. oktober 2007 modtog (A) meddelelse fra kommunen om, at hans pension ville blive beregnet efter reglerne for samlevende. Den 31. oktober 2007 modtog han en supplerende begrundelse fra kommunen, hvor de præciserer begrebet samlevende og nævnet vurderer derfor ikke, at kommunens afgørelse af 13. november 2007 indeholder en mangelfuld begrundelse, der kan medføre ugyldighed under henvisning til, at begrundelsen er mangelfuld, fordi den ikke indeholder en gentagelse deraf,

og nævnet vurderer således [ikke; min tilføjelse], at der kan ses bort fra ankefristens overskridelse af den grund.”

Den 13. februar 2009 sendte jeg en kopi af nævnets udtalelse til A så han kunne få lejlighed til at komme med sine bemærkninger til den, hvilket han gjorde i et brev af 4. marts 2009.

A skrev bl.a. at han mente det var absurd at spørge Post Danmark om der havde været forsinkelser i perioden omkring afsendelsen af kommunens brev i november 2007. Post Danmark ville således for eksempel ikke kunne vide om et brev var blevet afleveret på en forkert adresse og således først var nået frem til den korrekte adresse efter nogle dage.

A mente også at nævnets henvendelse til Middelfart Kommune om postafsendelsen var nyttesløs. Han sammenlignede situationen med at nævnet ikke havde kunnet forklare/rekonstruere hvorfor nævnets brev af 22. februar 2008 først den 29. februar 2008 var blevet frankeret i statsforvaltningens frankeringsmaskine.

For så vidt angår baggrunden for at A ikke havde klaget tidligere i forløbet, skrev han bl.a. følgende i bemærkningerne:

”Jeg har imidlertid trods forsinkelser p.g.a. min alvorlige, kroniske sygdom ønsket at aflevere min klage inden fire uger efter afgørelsens **date-ring**, og har indenfor denne frist skrevet klagen, og lagt den frem til posten til forsendelse. (...) **Imidlertid medtog postbudet ikke brevet, måske fordi hun slet ikke kom ind den dag, måske fordi postvæsenet netop på dette tidspunkt ændrede praksis, så man ikke længere medtog postforsendelser, hvor porto (og gebyr for rekommanderet forsendelse) blev betalt kontant. (...)**

...

**For det andet** skal jeg gøre opmærksom på, at **jeg faktisk, ikke blot gentagne gange mundtligt, men derimod også skriftligt har meddelt kommunen, at jeg ville anke afgørelsen**, hvilket nemlig skete i mit brev til kommunen af 22.-10.-2007 som af denne grund også vedlægges som bilag hér.”

NOTER: (\*) FOB 1989, s. 171, FOB 1990, s. 251, FOB 1992, s. 267, og FOB 2004, s. 425.