

Statsforvaltningens brev af 12. juni 2007 til en borger:

12-06-2007

TILSYNET

Ved brev af 20. august 2006 har De forespurgt om Tilsynets stilling til, at en kommunal forvaltning stiller krav om at foretage en lydoptagelse af en samtale med en borger.

Tilsynet skal bemærke, at der ikke i lovgivningen er fastsat almindelige regler herom.

Folketingets Ombudsmand har i sin beretning for året 2005 på side 578 redegjort for de forhold, som gør sig gældende i den situation, hvor en borger ønsker at optage en samtale med myndigheden.

Det anføres blandt andet:

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

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

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

STATSFORVALTNINGEN SJÆLLAND  
DRONNINGENSGADE 30  
4800 NYKØBING F

JOURNAL NR.: 2007-613/39  
SAGSBEHANDLER: JHJVE  
DIREKTE TELEFON: 7256 7620

TELEFON: 7256 7600

TELEFAX: 5482 1864

GIRO: 0616 10202027

EAN-NR. 5798000362628

[sjaelland@statsforvaltning.dk](mailto:sjaelland@statsforvaltning.dk)

[www.statsforvaltning.dk](http://www.statsforvaltning.dk)

foretage lydoptagelser foretages en konkret vurdering i forhold til borgerens personlige forhold.

#### Ombudsmandens udtalelse

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

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

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

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

'Spm. nr. S 4066  
Til justitsministeren (29/7 03) af:

Line Barfod (EL):

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

Svar (11/8 03)  
Justitsministeren (Lene Espersen):

'Efter bestemmelsen i straffelovens § 263, stk. 1, nr. 3, straffes med bøde eller fængsel indtil 6 måneder den, som uberettiget ved hjælp af et apparat hemmeligt aflytter eller optager udtalelser fremsat i enrum,

telefonsamtaler eller anden samtale mellem andre eller forhandlinger i lukket møde, som han ikke selv deltager i, eller hvortil han uberettiget har skaffet sig adgang.

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

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

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

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

I Højesterets dom optryk i UfR 1972.601 H forholdt Højesteret sig til en journalists ret til at bruge båndoptager under offentlige kommunalbestyrelsesmøder. Højesteret udtalte at reglen i den kommunale styrelseslovs § 10 om kommunalbestyrelsesmødernes offentlighed ikke gav journalister og andre tilhørere ret til at optage forhandlingerne på bånd eller lignende hvis benyttelse kan være forbundet med en vis usikkerhed og åbne mulighed for misbrug. Det måtte være overladt til den enkelte kommunalbestyrelse at afgøre om – og i bekræftende fald på hvilke vilkår – den ville tillade brug af båndoptagere i sine møder. Den trufne beslutning var der ikke grundlag for at tilsidesætte som usaglig. Højesteretsdommer F. Thygesen har i en kommentar til dommen i UfR 1972B.248 givet udtryk for at retten fandt at sagen i virkeligheden ikke angik et forbud (for hvilket der må søges hjemmel), men en tilladelse som kommunalbestyrelsen kunne afslå eller give eventuelt på visse vilkår, simpelt hen fordi det drejede sig om kommunalbestyrelsens møder som den kan forme som den vil, når blot de gældende regler overholdes. Det var under sagen ubestridt at kommunalbestyrelsens afgørelse af spørgsmålet ligesom andre kommunale beslutninger må træffes ud fra saglige overvejelser; man kan f.eks. ikke give tilladelse til én avis og sige nej til en anden.

Fra administrativ praksis har Tilsynsrådet for Frederiksborg Amt ved udtalelse af 20. januar 2000 ikke fundet grundlag for at antage at en kommune handlede

i strid med lovgivningen ved at afvise en borgers anmodninger om at måtte benytte båndoptager ved møder med de ansatte der behandlede borgerens sager i kommunen.

Den forvaltningsretlige teori ses ikke at have behandlet spørgsmålet direkte.

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

Højesterets afgørelse i UfR 1972.601 H er efter min [Ombudsmandens] opfattelse udtryk for det princip at offentlige myndigheder, hvis ikke andet fremgår af de regler der gælder for myndighedens virksomhed, selv sætter rammerne for de møder som myndigheden afholder.

Men rammerne skal fastsættes ud fra saglige overvejelser.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Spørgsmålet om en kommune kan stille krav om, at et møde med en borger skal optages er som nævnt ikke reguleret i lovgivningen.

De strenge krav til en saglig begrundelse, som domstolene og den forvaltningsretlige praksis har udviklet for en borgers lydoptagelse af et møde med en offentlig forvaltning, gør sig i endnu højere grad gældende, når det er en myndighed, som ønsker en lydoptagelse af et møde med en borger. En myndighed råder i almindelighed over andre muligheder for at dokumentere, hvad der er passeret på et møde.

Det følger af bestemmelsen i forvaltningslovens § 6, stk. 1, at en myndighed har pligt til at notere faktiske oplysninger af relevans for en sag. Heraf følger, at det påhviler myndigheden at udfærdige et korrekt notat af et møde med en borger. Med mindre der samtidig udleveres en kopi af en lydoptagelse har borgeren ikke nogen sikkerhed for, at der ikke manipuleres med optagelsen, jvf. ovenfor. Denne betænkelighed for manipulation med en lydoptagelse, som der er givet udtryk for ovenfor, gør sig tilsvarende gældende når det er myndigheden, som forestår lydoptagelsen.

Det er statsforvaltningens opfattelse, at der ikke umiddelbart er en ret for en offentlig myndighed til at denne myndighed kan stille krav om, at et møde med en borger skal optages.

For at et sådan krav skal kunne stilles, mod borgerens ønske, må der foreligge helt ganske særlige omstændigheder. Uenighed om et mødes resultat, eller hvad der er foregået på et sådant møde kan, som udgangspunkt, ikke betegnes som særlige omstændigheder.

Den sene besvarelse beklages.

p.s.v.

Jørn Jørnow  
fm.