

## DET HAR KONSEKVENSER AT VEJLEDE BORGERNE FORKERT

---

”Realudligning” lyder teknisk. Men det dækker over en vigtig problemstilling, når myndighederne kommer til at give borgerne forkert vejledning.



Jørgen Steen Sørensen  
Folketingets Ombudsmand

Offentlige myndigheder har stor indflydelse på borgernes liv. Myndighederne afgør, hvem der skal have social pension, opholdstilladelse, specialundervisning og meget andet. De gør det på årsplan i sager, der skal tælles i millioner.

Myndighedernes behandling af afgørelsessager er reguleret i bl.a. forvaltningsloven. Det er vigtigt for borgernes retssikkerhed, at der f.eks. er ret til aktindsigt, partshøring og begrundelse.

Men samspillet mellem myndighed og borger handler ikke kun om processen frem mod de egentlige afgørelser. Myndighederne har nemlig en helt generel pligt til at vejlede borgerne. Også selv om der ikke – eller ikke endnu – er en konkret sag, der skal afgøres.

Tænker man over det, er det klart, at myndighederne må have en almindelig vejledningspligt. Alternativet ville være, at f.eks. en person med handicap ikke kunne få råd hos kommunen om, hvilken hjælp han eller hun måske er berettiget til. Og under hvilke betingelser. Eller at en virksomhed ikke kunne få kommunens hjælp til at forstå, hvad den skal gøre for at undgå påbud efter miljølovgivningen. Sådan kan det naturligvis ikke være.

&gt;&gt;

#### FORVALTNINGSLOVENS § 7, STK. 1

**S** En forvaltningsmyndighed skal i fornødent omfang yde vejledning og bistand til personer, der retter henvendelse om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde.

## EN VANSKELIG OPGAVE

For myndighederne kan opgaven med at vejlede borgerne imidlertid være vanskelig.

Når man som sagsbehandler sidder med en afgørelsessag, har man nogenlunde kontrol over situationen. Man kan partshøre. Man kan indhente oplysninger fra andre myndigheder. Man kan eftertjekke faktum og retsregler. Man kan (og skal) udsætte sagen, hvis man ikke mener, at den er tilstrækkeligt oplyst.

Anderledes, når borgerne søger vejledning. Her vil processen ofte være mere formløs, og sagen dårligere oplyst. Tit vil borgerne f.eks. henvende sig personligt eller telefonisk. Og ofte vil sagsbehandleren – hvis dagens øvrige opgaver også skal nås – være nødt til mere eller mindre at svare på stedet. Vel vidende, at svaret kan have stor betydning for borgeren og være bestemmende for, hvordan han eller hun handler.

## HVAD, HVIS DET GÅR GALT?

Et særligt spørgsmål er, hvad der sker, hvis myndighedernes vejledning viser sig at være forkert. Altså hvis myndighederne f.eks. er kommet til at give et urigtigt eller misvisende svar, så borgeren er kommet galt af sted. Hvis risiko er det?

Lad os først tage et eksempel fra en konkret sag, som vi behandlede i 2017. Og derefter se på, hvad konsekvenserne kan være.

En mand ringede tilbage i 2014 til Udlændingestyrelsen og spurgte, om det kunne få betydning for hans mulighed for tidsubegrænset opholdstilladelse, at hans samlever modtog kontanthjælp. Udlændingestyrelsen svarede, at det ikke havde betydning.

Men fordi samleveren fik kontanthjælp, fik manden automatisk udbetalt supplerende kontanthjælpsydelse. Det var en følge af de dagældende regler i aktivloven. Og efter udlændingeloven kunne man som udgangspunkt ikke få tidsubegrænset opholdstilladelse, hvis man inden for de seneste tre år havde modtaget offentlig hjælp efter bl.a. aktivloven. Udlændingestyrelsen gav derfor afslag.

Ombudsmanden udtalte, at Udlændingestyrelsens vejledning ikke levede op til kravene i forvaltningslovens § 7, stk. 1. Styrelsen havde ganske vist ikke pligt til at vejlede detaljeret om aktivloven, for loven hørte ikke under styrelsen. Men styrelsen burde have taget forbehold over for manden og henvist ham til at spørge f.eks. sin kommune om reglerne for kontanthjælp. (FOB 2017-30).

Hvad kan konsekvensen være af den slags fejl?

Der kan naturligvis blive tale om kritik fra ombudsmanden. I særlige tilfælde kan der også opstå spørgsmål om ansættelsesmæssige reaktioner. Og hvis borgeren har lidt økonomisk tab, kan erstatningsansvar efter omstændighederne blive relevant.

Men i sagen om Udlændingestyrelsen var manden forståeligt nok først og fremmest bare optaget af at få sin opholdstilladelse. Han ville gerne kunne blive varigt i Danmark.

### ”REALUDLIGNING”

Hvordan skal sådan et spørgsmål vurderes?

Man kan på den ene side sige, at det naturligvis er beklageligt, at Udlændingestyrelsen vejledte manden ukorrekt. Men lov er lov, og samleverens modtagelse af kontanthjælp udløste offentlig hjælp til manden, og det betød jo efter reglerne, at han ikke kunne få tidsubegrænset opholdstilladelse. Det kan en vejledningsfejl ikke ændre på.

Men man kan på den anden side også anlægge den betragtning, at hvis Udlændingestyrelsen havde vejledt manden korrekt, ville parret nok have indrettet sig efter det og f.eks. fået stoppet samleverens kontanthjælp. Så manden kunne få sin tidsubegrænsede opholdstilladelse. Er det i den situation ikke rimeligt, at styrelsen bærer risikoen for sin egen fejl og giver manden hans tiladelse?

Denne problemstilling omtales ofte lidt teknisk som et spørgsmål om ”realudligning”. Skal mellemværendet mellem borger og myndighed ”udlignes”, så borgeren stilles, som om myndighederne havde vejledt korrekt (og borgeren havde handlet i overensstemmelse med vejledningen)?

En velkendt og forholdsvis enkel variant af spørgsmålet er tilfælde, hvor myndighederne har vejledt forkert om frister. F.eks. om fristen for at klage over en afgørelse. Gælder der en fireugers klagefrist, men forklarer myndigheden, at fristen er på otte uger, må den normalt acceptere en klage inden for de otte uger.

Gælder en sådan realudligning så også, når det kommer til selve resultatet i sagen? Sagen om Udlændingestyrelsen viser, at svaret kan være ja. I ombudsmandsinstitutionen mente vi, at udlændingemyndighederne burde se på sagen igen, og Udlændingestyrelsen gav herefter manden tidsubegrænset opholdstilladelse.

## TVIVL MÅ KOMME BORGEREN TIL GODE

Det kan måske lyde, som om sagen er et nybrud. Det er den ikke. Den bygger oven på en række tidligere sager, hvor resultatet også har været, at borgeren måtte stilles, som om myndighederne havde vejledt korrekt.

I en sag fra 2016 havde en dansk statsborger bosat sig i et andet EU-land, kort før han nåede folkepensionsalderen. Myndighederne vejledte ham ikke – som de efter reglerne skulle – om muligheden for at søge folkepension, selv om han havde oplyst sin adresse i udlandet. Han søgte derfor ikke folkepension fra det tidspunkt, hvor han efter loven havde mulighed for det.

Ombudsmanden henstillede til Ankestyrelsen at genoptage sagen og overveje, om manden burde have folkepension med tilbagevirkende kraft. (FOB 2016-24).

Men sagen om Udlændingestyrelsen er den seneste af sin slags, og den illustrerer en række af de spørgsmål, der kan opstå i disse sager. F.eks. hvordan man skal vurdere, hvad den berørte borger mon ville have gjort, hvis han eller hun var blevet vejledt korrekt. Det kan nogle gange være svært, for historien kender som bekendt aldrig sine alternativer. Og hvis man måtte lægge til grund, at parret under alle omstændigheder ville have valgt at fortsætte med samleverens kontanthjælp, skulle vejledningsfejlen naturligvis ikke føre til tidsubegrænset opholdstilladelse for manden.

Manden gjorde gældende, at han og hans samlever ville have fået stoppet samleverens kontanthjælp. Men udlændingemyndighederne mente ikke, at dette var sandsynliggjort.

I ombudsmandsinstitutionen konstaterede vi, at det i sagens natur ikke var muligt i dag – mere end tre år efter telefonsamtalen mellem manden og Udlændingestyrelsen – at fastslå, hvad han og hans samlever faktisk ville have gjort, hvis styrelsen havde vejledt ham korrekt.

Men problemet var opstået som følge af styrelsens fejl. Og derfor måtte tvivl – inden for rimelige rammer – komme manden til gode. Det stemmer med almindelige principper om såkaldt processuel skadevirkning, når myndighederne begår sagsbehandlingsfejl. Hvis en myndighed f.eks. ikke har overholdt sin notatpligt om en samtale med en borger, kan det komme myndigheden til skade, hvis der senere opstår tvivl om, hvad der egentlig blev sagt.

## BEDST AT GØRE DET RIGTIGT FØRSTE GANG

Som det er fremgået, kan der opstå vanskelige spørgsmål, når myndighederne kommer til at vejlede borgerne forkert. Meningen med artiklen har været at skærpe opmærksomheden om især de særlige principper om såkaldt realudligning. Og om, hvem tvivl skal komme til gode, når det skal vurderes, hvordan borgeren – hvis myndighederne havde vejledt korrekt – mon faktisk ville have handlet.

Der er givetvis spørgsmål om realudligning, som ikke er afklaret endnu. Det gælder bl.a., hvilken rolle det skal spille, hvis der er andre private parter i sagen med modstående interesser. Den slags spørgsmål må afklares i fremtidig praksis.

Men ét er sikkert: Sager bliver meget vanskeligere, når det først er gået galt. Det er bedst og billigst for myndighederne at gøre det rigtigt fra begyndelsen. Også når det gælder vejledningspligten.

*I vores nye Myndighedsguide på [ombudsmanden.dk](http://ombudsmanden.dk) har vi i overblik #5 sammenfattet de vigtigste spørgsmål, som myndighederne kommer ud for, når det drejer sig om vejledning af borgerne.*