

17-2. Forvaltningsret 115.1 –115.3 – 11.9 – 29.4.

Opkrævning af udgifter for hjemsendelse af psykisk syg fra udlandet.

Notatpligt. Vejledning. God forvaltningsskik

Udenrigsministeriet havde i flere tilfælde bedt en mor og en søster til en periodisk psykisk syg mand om at betale for hjemsendelse af ham fra udlandet. Den tredje gang nægtede moren og søsteren at betale, hvorefter Udenrigsministeriet – ifølge en aftale fra 1994 med Sygesikringens Forhandlingsudvalg om hjælp til nødstedte psykisk syge – fik udvalget til at betale udgifterne.

Søsteren klagede på vegne af moren til ombudsmanden over at Udenrigsministeriet under telefonsamtaler havde presset dem til at betale selv om de ikke var juridisk forpligtet hertil. Hun klagede endvidere over at ministeriet ikke havde orienteret dem om muligheden for dækning via Sygesikringens Forhandlingsudvalg.

Ombudsmanden mente at det var meget beklageligt at Udenrigsministeriet ikke havde taget notat over de førte telefonsamtaler. Det var således ikke muligt ud fra sagens akter at konstatere hvor mange samtaler der er tale om, hvornår samtalerne nøjagtigt fandt sted, og hvad der var blevet sagt under samtalerne. Ombudsmanden lagde bl.a. vægt på sagens alvorlige karakter samt på at notater i sagen ville have kunnet dokumentere ministeriets sagsbehandlingsskridt og eventuelt have medvirket til at der ikke kunne rejses tvivl om hvad ministeriet havde sagt under samtalerne.

Ombudsmanden kritiserede endvidere at Udenrigsministeriet ikke havde orienteret moren/søsteren om aftalen med Sygesikringens Forhandlingsudvalg. Da moren ikke havde nogen juridisk forpligtelse til at dække udgifter for sin voksne søn, havde det været rimeligt og mest korrekt hvis ministeriet havde orienteret om aftalen samtidig med anmodningen om betaling. Moren (og søsteren) ville dermed have haft et mere fuldstændigt grundlag hvorpå moren kunne beslutte om hun trods aftalen skulle bistå sin søn økonomisk med hjemsendelse mv.

(J.nr. 2005-2583-450).

Den 11. oktober 2004 fik Den Danske Ambassade i Beijing en henvendelse fra et kinesisk hospital om at A – der var dansk statsborger – var blevet indlagt på psykiatrisk afdeling. Ambassaden orienterede i en mail af 13. oktober 2004 Udenrigsministeriet herom. I mailen oplyste ambassaden endvidere at hospitalet havde kontaktet SOS International, men at SOS International havde afvist sagen, hvorefter også A's forsikringsselskab havde afvist sagen. Da A således ikke var dækket af en forsikring, forventede ambassaden en snarlig henvendelse fra hospitalet. Af mailen fremgik endelig at A var rejst til Kina på en grupperejse, og at rejselederen ved ankomsten havde fået ham indlagt. Gruppen skulle rejse hjem fra Hongkong den 24. oktober 2004.

I en mail af 14. oktober 2004 til ministeriet anførte ambassaden bl.a. at hospitalet ønskede oplysning om hvem der skulle betale for opholdet når A ikke var dækket af en forsikring. Hospitalet ønskede endvidere oplysning om eventuelle pårørende i Danmark idet A havde nægtet at udtale sig herom.

Senere samme dag orienterede ambassaden ministeriet om at SOS International alligevel ville dække omkostningerne fra indlæggelsen den 10. oktober 2004 og frem til den 13. oktober 2004 hvor sagen var blevet afvist.

Af en e-mail dateret 18. oktober 2004 fra Udenrigsministeriet til ambassaden fremgår bl.a. følgende:

”Umiddelbart er der ingen i Danmark, der kan/vil betale for (A)'s hospitalsbehandling. Borgerservice har været i kontakt med både søsteren, banken, kommunen, pensionsforeningen og a-kassen. Ambassaden bedes meddele hospitalet dette og indberette om reaktionen.

Ambassaden bedes endvidere kontakte rejselederen igen for at få oplyst, hvorfra og hvornår selskabet vidererejser til Hongkong. Samtidig bedes ambassaden fra lægeligt hold søge oplyst om (A)'s tilstand skønnes at være stabiliseret i en sådan grad, at han igen vil kunne tilslutte sig selskabet.”

I en senere mail af samme dato skrev ministeriet bl.a. følgende til ambassaden:

”Det bedes oplyst, om (A) har billet fra Beijing til Hongkong, så han kan komme med det planlagte fly. Dette kan formodentlig kun ske ved at aflægge besøg.

Endvidere ønsker søsteren, som vi nu har fået kontakt til, at vide, hvad hospitalet

koster om dagen – dvs. fra den 13., hvor forsikringsdækningen ophører, til den 23.-24., hvor (A) skal rejse videre.”

Ambassaden svarede samme dag at SOS International nu kun ville dække til og med den 11. oktober 2004, og at opholdet fra den 12. til den 24. oktober 2004 ville beløbe sig til ”RMB 40.000”. Ambassaden oplyste endvidere at hospitalet havde anmodet om at et depositum på halvdelen af beløbet blev indbetalt så hurtigt som muligt. Endelig oplyste ambassaden at A alene var i besiddelse af sin gruppebillet og således ikke havde billet fra Beijing til Hongkong.

I en mail af 19. oktober 2004 til ministeriet orienterede ambassaden om at A nu var så stabil så han kunne udskrives, men at han ifølge lægen under ingen omstændigheder ville være i stand til at rejse til Danmark uden lægelig ledsagelse, heller ikke sammen med rejsegruppen den 24. oktober 2004. Lægen ville i øvrigt ikke udskrive A uden at der var blevet betalt for opholdet.

Udenrigsministeriet bekræftede i et brev af 20. oktober 2004 til A's søster, B, at A havde været hospitalsindlagt i Kina siden den 10. oktober 2004.

Udenrigsministeriet bad i mail af 21. oktober 2004 ambassaden om at meddele hospitalet at man fra dansk side ikke så sig i stand til at bistå med sagen – bl.a. fordi A ikke ønskede bistand, og fordi det ikke havde været muligt at lokalisere midler til betaling af hospitalsopholdet. Ministeriet nævnte dog også at der ifølge B muligvis kunne frigøres ca. 30.000 kr. fra A's pensionsordning hvis han selv skriftligt anmodede om ophævelse af ordningen.

Af mail af 25. oktober 2004 fra ambassaden til ministeriet fremgår bl.a. dette:

”Ambassaden modtog d.d. en telefonisk henvendelse fra (A), der nu anmodede om ambassadens bistand i sagen, idet han nu gerne vil hjem.

...

Han anmodede om, at Udenrigsministeriet igen kontaktede hans søster samt hans mor (...) med henblik på at rejse midler til betaling af hospitalsopholdet samt hjemtransport.

Han var ikke helt sikker på, at han ville frigøre sin pensionsforsikring (...), idet han mente at dette ville tage temmelig lang tid, og han ville gerne hjem hurtigst muligt.”

I telefax af 25. oktober 2004 til ambassaden meddelte ministeriet at A havde ringet til B med ønske om hjemrejse. Ministeriet fremsendte samtidig til ambassaden en formular

som A skulle underskrive for at ophæve sin pensionsordning til delvis dækning af hospitalsopholdet. Ministeriet bad endelig ambassaden om at spørge A om han havde nogle forslag til fremskaffelse af penge til hjemtransporten.

Den 26. oktober 2004 bad Udenrigsministeriet A's pensionsselskab om udbetaling af pensionen under henvisning til at A havde underskrevet formularen om ophævelse.

Af ministeriets e-mail af 27. oktober 2004 til ambassaden fremgår bl.a. følgende:

”Ambassaden bemyndiges til at betale hospitalet og arrangere ledsaget hjemrejse for op til ca. 50.000 kr. (...) Udgiften dækkes ved indbetaling af hhv. (X)-pension og moderen.”

Ambassaden i Beijing oplyste i e-mail af 28. oktober 2004 at udgifterne i alt ville beløbe sig til 47.265 kr., og samme dag udbetalte pensionsselskabet A's pensionsordning lydende på 31.938 kr. til Udenrigsministeriet.

Den 29. oktober 2004 modtog Udenrigsministeriet via Y-bank 25.000 kr. fra Deres mor, C, til dækning af Deres brors hjemtransport mv.

I et brev af 29. oktober 2004 til C bekræftede ministeriet at A siden den 10. oktober 2004 havde været hospitalsindlagt i Kina. Ministeriet oplyste endvidere at han forventedes udskrevet og hjemsendt den 30. oktober 2004.

Den 30. oktober 2004 blev A udskrevet, og samme dag rejste han tilbage til Danmark.

Den 9. november 2004 fremsendte ambassaden til ministeriet kvitteringer for ambassadens udlæg beløbende sig til 47.380,32 kr.

Ved brev af 26. november 2004 til C skrev Udenrigsministeriet således:

”I forbindelse med Deres søns hospitalsindlæggelse og ledsagede hjemtransport til Danmark har ambassaden i Beijing i henhold til vedlagte kopi af posteringsindberetning nr. 82 af 9. ds. afholdt udgifter for i alt CNY 64.904,44 modsvarende kr. 47.380,32.

Fra Deres søns pensionsordning blev der indbetalt kr. 31.938,00 og De har indbetalt kr. 25.000,00 = I alt kr. 56.938,00.

Differencen i Deres favør på kr. 9.557,68 vedlægges i check.”

Af en telefonbesked af 18. maj 2005 fremgår at C samme dag havde kontaktet Udenrigsministeriet vedrørende A.

Af Udenrigsministeriets telefonnotits af samme dato vedrørende en samtale med en medarbejder fra den danske repræsentation i Tokyo fremgik at udenrigstjenesten havde måttet bistå A der på det pågældende tidspunkt befandt sig i Tokyo uden returbillet. I

notitsen blev B og C angivet som referencer. Endvidere fremgik at Y-bank ved check på 10.000 kr. havde stillet sikkerhed.

I en e-mail – ligeledes af 18. maj 2005 – skrev Udenrigsministeriet således til Den Danske Ambassade i Tokyo:

”Ambassaden bemyndiges til at indlogere og arrangere hjemrejse for (A). DKK 10.000 til brug herfor indbetales hertil af moderens bank.

...”

Af en e-mail af 19. maj 2005 fremgår at A samme dag afrejste fra Tokyo, og at flybilletten ville koste ca. 6.000 kr.

A's rejseforsikringsselskab afviste i en telefaks af 19. maj 2005 til ambassaden i Tokyo at dække A's ”hospitalsophold samt eventuel ekstraordinær hjemtransport”.

Den 20. maj 2005 modtog Udenrigsministeriet via Y-bank de omtalte 10.000 kr. fra C til brug for bistand til A.

Den Danske Ambassade i Kairo blev den 27. juni 2005 informeret om at A var blevet tilbageholdt af politiet i Sharm El Sheik. Efter kontakt til ambassaden blev A indlogeret på et pensionat.

Samme dag skrev Udenrigsministeriet bl.a. følgende til Amtsrådsforeningen hvorunder Sygesikringens Forhandlingsudvalg henhører:

”har behov for et OK på økonomisk støtte til hjemrejse for (A) (fjerde på et år).

Hjemrejst med lægeledsagelse fra Kina i 2004, fra Japan (uledsaget) i år og udvist (ledsaget) fra Schweiz i år.

Familien og (A) betalte selv fra Kina og Japan. Familien kan/vil ikke mere.

Håber, at (A), som er udrejst med rutefly og hverken kan finde bagage, pas eller billet, kan hjemrejse med charterfly i denne uge – pris, hvis det lykkes: 2.500-3.000. kr.”

Og samme dag – 27. juni 2005 – svarede Amtsrådsforeningen således:

”Hermed jfr. telefonsamtale vores accept af, at (A) hjemtransporteres på de nedenfor beskrevne forudsætninger iht. aftalen mellem Udenrigsministeriet og Sygesikringens Forhandlingsudvalg om hjemtransport af psykisk syge.”

Den 28. juni 2005 meddelte ministeriet Amtsrådsforeningen at det ikke var lykket med en charterløsning.

Den 29. juni 2005 orienterede ministeriet foreningen om at man nu forventede en

totaludgift på 10.000 kr. Foreningen svarede samme dag at dette stadig lå inden for rammerne af aftalen.

Den 30. juni 2005 havde B en telefonsamtale med en medarbejder i Udenrigsministeriet. Der blev ikke lavet notat over samtalen, men ifølge en mail fra ministeriet til ambassaden i Kairo havde B spurgt om hjemrejsen den 2. juli 2005 fortsat var realistisk idet B i så fald ville modtage A i lufthavnen sammen med en vagtlæge med henblik på hospitalsindlæggelse.

Den 30. juni 2005 blev A indlagt på et hospital i Kairo. Han blev imidlertid ikke hjemsendt den 2. juli 2005, men blev først udskrevet den 9. juli 2005; samme dag rejste han tilbage til Danmark.

Den 4. juli 2005 modtog ministeriet fra ambassaden i Tokyo en opgørelse hvorefter der samlet i Japan var anvendt 6.762,44 kr. på bistand til A.

Den 13. juli 2005 klagede B til mig og anførte i den anledning bl.a. at B og C var blevet "sat under pres af Borgerservice"; Deres brev fortsatte således:

"I alle tilfældene bliver vi ringet op af en brysk, myndig herre, som uden tøven fortæller os, at det er min mor, der er pligtig at betale for at få min bror sendt hjem. (...) Vi har aldrig modtaget kvittering eller regning på, hvordan de fremsendte penge er blevet anvendt.

...

Efterfølgende har jeg fået oplysninger om (...) at Borgerservice slet ikke har ret til at kræve penge af min mor for at betale for, at hendes søn på 58 år kan komme hjem fra udlandet.

..."

Den 16. august 2005 bad jeg Udenrigsministeriet om en udtalelse og om udlån af sagens akter.

Ved brev af 25. august 2005 til C skrev ministeriet således:

"I forbindelse med Deres søns hjemrejse fra Tokyo har ambassaden i Tokyo i henhold til vedlagte kopi af posteringsindberetning nr. 39 af 29. juni 2005 afholdt udgifter for i alt JPY 125.430 svarende til kr. 6.762,44.

De har indbetalt kr. 10.000.

Differencen i Deres favør på *kr. 3.237,56* vedlægges i check.

Under henvisning til Udenrigsministeriets brev til Dem af 26. november 2004 er Udenrigsministeriet endvidere blevet opmærksom på, at kopier af bilag for Deres søns hospitalsindlæggelse og ledsagede hjemrejse fra Beijing ikke var vedlagt.

Udenrigsministeriet beklager dette og vedlægger samtidig kopier af de omhandlede bilag.”

I sin udtalelse af 21. september 2005 til mig skrev Udenrigsministeriet bl.a. følgende:

”Indledningsvis bemærkes, at Udenrigsministeriet ikke har hjemmel til at afholde udgifter i forbindelse med hjemtagelse af borgere fra udlandet.

I tilfælde, hvor nødstedte danske rejsende i udlandet ikke er dækket af den almindelige rejsesygesikring eller en privattegnede forsikring og heller ikke selv har midler til at finansiere f.eks. nødvendig behandling eller hjemrejse, er det sædvanlig procedure, at Udenrigsministeriet undersøger, om pårørende eller andre nærtstående har mulighed for at bistå den nødstedte økonomisk. I et begrænset antal sager forholder det sig imidlertid således, at pårørende og andre nærtstående er ude af stand til eller ikke ønsker at påtage sig de udgifter, der er forbundet med assistance til nødstedte i udlandet.

I de to konkrete sager vedr. hjemsendelse af (A) fra Kina i oktober måned 2004 og fra Japan i maj måned 2005 har Udenrigsministeriet rettet henvendelse til såvel søsteren (B) som moderen (C). Udenrigsministeriet har på intet tidspunkt meddelt (C), at denne var pligtig til at afholde udgifterne til (A)’s hjemsendelse. Man har oplyst, at Udenrigsministeriet ikke i sine bevillinger har midler til at betale for hjemtagningen, og spurgt, om moderen havde mulighed for at hjælpe, hvilket i begge tilfælde blev besvaret positivt. Moderen indbetalte henholdsvis kr. 25.000 (Kina) og kr. 10.000 (Japan).

Som det fremgår af kopien af Udenrigsministeriets brev af 26. november 2004 til moderen (C), med hvilket kr. 9.557,68 returneredes, blev kopi af indberetning nr. 82 af 9. november fra ambassaden i Beijing vedlagt, hvoraf det fremgår, hvad pengene blev benyttet til. Udenrigsministeriet vedlagde beklageligvis ikke kopier af de originale regnskabsbilag fra Kina, da disse for hovedpartens vedkommende er på kinesisk. Kopier af bilagene er efterfølgende sendt til (C).

...

Afregning af hjemsendelsen fra Japan i maj måned i år er sendt til (C) den 25. august 2005.

...

I forbindelse med hjemsendelse af (A) fra Egypten i juli måned 2005 kontaktede Udenrigsministeriet igen moderen, som oplyste, at hun ikke ønskede at betale mere. Det lykkedes herefter Udenrigsministeriet at opnå den fornødne finansiering fra Amtsrådsforeningen, som ifølge en aftale fra 1994 i helt ekstraordinære tilfælde kan beslutte at dække nødvendige udgifter til bistand til nødstedte psykisk syge danskere i udlandet, når det definitivt er fastslået, at mulighederne for at få dækket disse udgifter fra anden side er udtømte.”

Den 28. september 2005 sendte jeg B kopi af Udenrigsministeriets udtalelse og bad om hendes eventuelle bemærkninger hertil. I B's brev af 16. oktober 2005 skrev hun bl.a. følgende:

”Jeg sagde klart til den person, som stod for arbejdet, at vi ikke ville betale for at få ham hjem, hvorefter der blev sagt, at man ikke kunne komme hjem på konsulatets regning, og at vi derfor var pligtige til at betale. Jeg sagde nej, men det blev totalt overhørt, og beskeden var, at så kunne han blive derude – syg som han var. Så når Udenrigsministeriet skriver, at min mor besvarede positivt, at vi selv skulle betale, så er det ikke rigtigt. Min mor har aldrig svaret på sådant et spørgsmål. Hun har aldrig fået det stillet. Min mor betalte, fordi jeg havde sagt til hende, at det ifølge Udenrigsministeriet var os, der skulle betale for at få ham hjem, og det gjorde hun så. Vi betalte den første og den anden gang, men den tredje gang ville vi ikke betale. Det skyldtes, at jeg havde forsøgt at få min brors pas inddraget, og i den forbindelse kommet i kontakt med en advokat, som pålagde min mor ikke at betale, og som fortalte min mor, at det var ulovligt det, som Udenrigsministeriet havde fortalt os.

Familien har ikke forsørgerpligt over for en voksen søn på 58 år, som oven i købet periodisk er psykisk syg, og som vi ikke kan få indlagt på det psykiatriske hospital i Danmark.”

I mit afsluttende brev af 30. oktober 2006 til B skrev jeg bl.a. følgende:

Ombudsmandens udtalelse

”1. Sagens genstand

Udenrigsministeriet rettede henvendelse til Deres mor/Dem i oktober 2004 og maj 2005

med henblik på hjælp til betaling af hjemtransport mv. for Deres bror der befandt sig i henholdsvis Kina og Japan. Dette medførte at Deres mor indbetalte først 25.000 kr. og senere 10.000 kr. til ministeriet. Senere fik hun refunderet overskydende beløb. Da Udenrigsministeriet rettede henvendelse tredje gang i juli 2005, afslog De/Deres mor at betale yderligere.

De har bl.a. anført at ministeriets anmodning om betaling var uberettiget idet Deres mor (familien) ikke har forsørgerpligt over en voksen søn.

Ægtefæller har en fælles underholdspligt. Denne privatretlige forsørgelsespligt (dvs. regler der regulerer forsørgelsesforholdet mellem personer indbyrdes) fremgår bl.a. af § 2 i lov om ægteskabets retsvirkninger (lovbekendtgørelse nr. 37 af 5. januar 1995).

Endvidere har forældre hver for sig en forpligtelse til at forsørge deres barn, jf. § 13 i lov om børns forsørgelse (lovbekendtgørelse nr. 352 af 15. maj 2003). Forsørgelsespligten antages normalt at vare til barnets fyldte 18. år (jf. samme lovs § 14, stk. 2).

Da Deres bror er voksen, har Deres mor (eller De) ingen juridisk forpligtelse til at dække udgifter der er knyttet til hans person.

Jeg må umiddelbart forstå på ministeriets udtalelse til mig at ministeriet deler denne opfattelse.

Nedenfor har jeg undersøgt berettigelsen i at Udenrigsministeriet alligevel rettede henvendelse til Deres mor og bad om betaling for Deres brors hjemtransport mv. Jeg har endvidere vurderet karakteren af ministeriets henvendelser samt ministeriets sagsbehandling i forbindelse hermed.

2. Betaling for hjemtransport af nødstedte

Som anført af Udenrigsministeriet må jeg lægge til grund at ministeriet ikke har hjemmel til at afholde udgifter i forbindelse med hjemtagelse af borgere fra udlandet.

Jeg må endvidere lægge til grund at det er normal procedure at ministeriet undersøger om pårørende eller andre nærtstående har mulighed for at bistå den nødstedte økonomisk i tilfælde hvor den nødstedte ikke er dækket af den almindelige rejsesygesikring eller en privattegnet forsikring.

Er de pågældende ikke i stand til at påtage sig udgiften, eller ønsker de det ikke, kan Udenrigsministeriet rette henvendelse til Amtsrådsforeningen, Sygesikringens

Forhandlingsudvalg. Ifølge en aftale fra 1994 med Udenrigsministeriet har Sygesikringens Forhandlingsudvalg mulighed for at dække nødvendige udgifter til nødstedte psykisk syge danskere.

Jeg har fra ministeriet indhentet kopi af den omtalte aftale. Aftalen hviler på et brev af 8. juni 1994 fra Sygesikringens Forhandlingsudvalg til ministeriet og ministeriets godkendelse heraf i brev af 10. juni 1994 til udvalget.

Af brev af 8. juni 1994 fra Sygesikringens Forhandlingsudvalg fremgår følgende:

'Det skal herved meddeles, at Sygesikringens Forhandlingsudvalg på et møde den 25. maj 1994 besluttede, at Sygesikringens Forhandlingsudvalg efter konkret indstilling fra Udenrigsministeriets konsularkontor positivt vil overveje som rejsesygesikringsudgift at dække, subsidiært at refundere Udenrigsministeriet udlæg af sådanne nødvendige udgifter til danske eller i Danmark fastboende psykisk syge personers midlertidige og nødvendige behandling i udlandet og/eller til disses hjemrejse til Danmark, når de pågældende skal bistås, og når det definitivt er fastslået, at mulighederne for at få dækket disse udgifter fra anden side er udtømte.

Udenrigsministeriet skal i hvert enkelt tilfælde over for Sygesikringens Forhandlingsudvalg redegøre for sagens omstændigheder og i samråd med Europæiske/SOS give anbefalinger til sagens mest hensigtsmæssige løsning.

Sygesikringens Forhandlingsudvalg vil i disse sager stille sig fleksibel for så vidt angår den i overenskomsten indeholdte tidsmæssige og, under særlige omstændigheder, tillige den geografiske begrænsning under betingelse af, at aftalen ikke skal medføre ændringer af den gældende rejsesygesikrings betingelser.

Sygesikringens eventuelle ydelser under aftalen sker pr. kulance i forhold til den enkelte nødlidende, og der etableres således ikke et retskrav på sikringsdækning af psykisk syge under midlertidige udlandsophold.

Sygesikringens Forhandlingsudvalg skal venligst anmode om Udenrigsministeriets godkendelse af ovenstående aftale samt eventuelle bemærkninger hertil. Sygesikringens forhandlingsudvalg indkalder gerne til et møde, hvis der er ønske herom.'

Udenrigsministeriet godkendte i brev af 10. juni 1994 aftalen med den ordlyd som fremgik af brevet fra Sygesikringens Forhandlingsudvalg.

Det følger af aftalen at udvalget efter en konkret indstilling fra Udenrigsministeriet

positivt vil overveje at dække eller refundere ministeriets udlæg af nødvendige udgifter til herboende psykisk syge personers behandling i udlandet og eventuelt deres hjemrejse. Det er en betingelse for udvalgets positive overvejelse at det definitivt er fastslået at mulighederne for dækning fra anden side er udtømte.

På den baggrund kan det ikke give mig anledning til kritik at ministeriet valgte at rette henvendelse til Deres mor (og Dem) med anmodning om hjælp til betaling af udgifter til hjemtransport mv. Jeg lægger herved også vægt på at Deres bror i forbindelse med sit ophold i Kina (og muligvis også Japan) refererede til Dem og Deres mor og selv bad ambassaden om at kontakte Dem/Deres mor med henblik på at få hjælp til at få ham hjem.

3. Notatpligt

Det følger af offentlighedslovens § 6, stk. 1, at en myndighed – i sager hvor der vil blive truffet afgørelse – skal gøre notat om indholdet af oplysninger som myndigheden mundtligt modtager eller på anden vis bliver bekendt med. Oplysningerne skal vedrøre sagens faktiske omstændigheder og være af betydning for sagens afgørelse. Notatpligten gælder dog ikke hvis oplysningerne allerede fremgår af sagens dokumenter.

Selv om notatpligten efter § 6 kun gælder i sager hvor der vil blive truffet afgørelse af en myndighed, følger det af en almindelig ulovbestemt forvaltningsretlig grundsætning at myndighederne har tilsvarende pligter også i andre sager end afgørelsessagerne. Herved tilgodeses – ud over hensynet til aktindsigt – såvel ordensmæssige hensyn som kravet om at myndighederne efterfølgende er i stand til at dokumentere deres sagsbehandlingskridt, bl.a. i forbindelse med en eventuel senere prøvelse, jf. Niels Eilschou Holm, Forvaltningsloven som minimumslov, Juristen 1986, s. 227 ff (navnlig s. 242 f.), Jon Andersen mfl., Forvaltningsret (2002), s. 413 f, John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer (1998), s. 152 f, samt eksempelvis sagerne omtalt i Folketingets Ombudsmands beretninger fra 1989, s. 138* (navnlig s. 140), 1998, s. 92* (navnlig s. 96), og 2004, s. 452* (navnlig s. 456).

God forvaltningsskik kræver endvidere at forvaltningen sørger for at der skabes et tillidsforhold mellem borgeren og forvaltningen. En sådan tillid skabes bl.a. ved at forvaltningen sikrer sig bevis og herved undgår tvivl om hvad der er foregået og sagt i sagen, jf. Jens Olsen mfl., Forvaltningsret (2002), s. 642.

Udenrigsministeriet har ikke ifølge de foreliggende sagsakter taget notat over de telefonsamtaler man har ført med Dem/Deres mor. Det er således ikke muligt ud fra sagens akter at konstatere hvor mange samtaler der er tale om, hvornår samtalerne nøjagtigt fandt sted, og hvad der blev sagt under samtalerne.

Efter min opfattelse er det meget beklageligt at Udenrigsministeriet ikke har taget notat over de pågældende telefonsamtaler.

Jeg har herved lagt vægt på sagens alvorlige karakter for både Deres mor, Deres bror og Dem.

Jeg har endvidere lagt vægt på at notater i sagen ville have kunnet dokumentere ministeriets sagsbehandlingsskridt og eventuelt have medvirket til at der ikke kunne rejses tvivl om hvad ministeriet havde sagt under samtalerne, jf. nedenfor.

4. Karakteren af ministeriets henvendelser til Dem og Deres mor

Jeg forstår at De føler at ministeriet har presset Deres mor til at betale for Deres brors hjemtransport mv. Ifølge Dem skulle ministeriet bl.a. have sagt at man ikke kan komme hjem på konsulatets regning, og at De/Deres mor var pligtig til at betale. Da De afslog, skulle ministeriet ifølge Dem have sagt at Deres bror i så fald måtte blive hvor han var.

Ministeriet har i sin udtalelse til mig anført at man er af den opfattelse at man på intet tidspunkt har meddelt Deres mor at hun var pligtig til at afholde udgifterne. Derimod har ministeriet spurgt om Deres mor havde mulighed for at hjælpe, hvilket blev besvaret positivt i to tilfælde.

De og ministeriet har således modstridende opfattelser af hvad der er blevet sagt under de telefoniske samtaler der har fundet sted mellem Dem/Deres mor og ministeriet forud for Deres brors hjemsendelse fra Kina og Japan.

Afgørelsen af om Deres eller ministeriets opfattelse af samtalerne skal lægges til grund, beror på en bevismæssig vurdering.

Som anført ovenfor under punkt 3 har ministeriet beklageligvis ikke taget notat over samtalerne. Telefonnotater kunne ellers muligvis have afdækket om det ministeriet havde sagt under samtalerne, med rette kunne opfattes som pres.

En manglende eller mangelfuld overholdelse af notatpligten kan efter omstændighederne tillægges bevismæssig betydning og kan således medføre en form for

processuel skadevirkning for myndigheden, jf. eksempelvis sagerne i Folketingets Ombudsmands beretning for 1992, s. 40 ff* (navnlig s. 45) og beretningen for 2003, s. 590 ff* (navnlig s. 615 f). Jeg har derfor overvejet om Udenrigsministeriets manglende overholdelse af sin notatpligt måtte medføre at Deres opfattelse af samtalerne karakter bør lægges til grund. Jeg har imidlertid ikke fundet fuldt tilstrækkelig grundlag herfor.

Ombudsmandsinstitutionen er ikke egnet til at afklare et bevisspørgsmål som det foreliggende fordi ombudsmanden i almindelighed ikke har mulighed for at afhøre vidner i sagen, men behandler klager på et skriftligt grundlag. En endelig konstatering af hvad der er blevet sagt under samtalerne, herunder om ministeriet har udtrykt sig på en sådan måde at De/Deres mor med rette har følt Dem presset til at betale, vil ikke kunne gennemføres inden for rammerne af en ombudsmandsundersøgelse, men må efter min opfattelse eventuelt ske ved domstolene.

Jeg har således ikke på det foreliggende grundlag tilstrækkelige forudsætninger for at tage stilling til karakteren af ministeriets henvendelser til Dem/Deres mor.

5. Vejledningspligt

Efter forvaltningslovens § 7 skal en forvaltningsmyndighed i fornødent omfang yde vejledning og bistand til personer der retter henvendelse om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde.

Det antages at myndigheden også har vejledningspligt over for en borger som myndigheden er i forbindelse med selv om vedkommende ikke direkte eller indirekte har bedt om vejledning. Dette gælder bl.a. i tilfælde hvor det fremstår som naturligt og relevant at give borgeren information og vejledning, eventuelt i form af supplerende oplysninger mv. vedrørende den sag som har givet anledning til kontakten mellem myndighed og borger. Jeg henviser til John Vogter i Forvaltningsloven med kommentarer (2001), s. 214.

Der er endvidere vejledningspligt når der i en sag foreligger omstændigheder som viser at parten er uvidende om relevante bestemmelser eller har misforstået regler mv., jf. Jon Andersen mfl. i Forvaltningsret (2002), s. 382 samt Højesteret i dommen UfR 2004.2244.

Efter bestemmelsen i § 7 skal der kun ydes vejledning i tilknytning til sager hvori der er eller vil blive truffet afgørelse, jf. forvaltningslovens § 2, stk. 1. Bestemmelsen forpligter

således ikke myndighederne til at yde vejledning og bistand i forbindelse med udøvelse af faktisk forvaltningsvirksomhed. Det følger dog af god forvaltningsskik at der også bør ydes vejledning på dette område. Jeg henviser til John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer (2001), s. 215.

God forvaltningsskik indeholder tillige et krav om at forvaltningen er så åben som mulig. En åben forvaltning er bl.a. kendetegnet ved viljen til aktivt at informere og vejlede udadtil i forhold til borgerne. Som nævnt ovenfor under punkt 4 indeholder god forvaltningsskik tillige et krav om at forvaltningen skaber tillid. Dette sker bl.a. ved at inddrage borgerne i sagen så vidt det er muligt, jf. Jens Olsen mfl., Forvaltningsret (2002), s. 638 ff.

De har gjort gældende at De/Deres mor på grundlag af samtaler med Udenrigsministeriet fik den opfattelse at De var nødsaget til at betale for Deres brors hjemtransport mv. idet han ellers ikke ville blive sendt hjem.

Jeg forstår at De først senere blev opmærksom på aftalen med Sygesikringens Forhandlingsudvalg, og at Udenrigsministeriet således ikke forud for Deres mors betaling orienterede Dem/Deres mor om aftalen. Jeg bemærker at jeg har forstået Udenrigsministeriets udtalelse af 21. september 2005 således at ministeriet ikke bestrider at man ikke har orienteret Dem om aftalen.

Efter min opfattelse ville det have været bedst stemmende med de hensyn der ligger bag forvaltningslovens § 7 og god forvaltningsskik, hvis Udenrigsministeriet samtidig med at man anmodede Deres mor/Dem om hjælp til betaling af hjemtransport mv. for Deres bror, havde orienteret Dem om aftalen med Sygesikringens Forhandlingsudvalg.

Jeg er opmærksom på at det er en betingelse for forhandlingsudvalgets positive overvejelse om dækning at det definitivt er fastslået at mulighederne for dækning fra anden side er udtømte. Da Deres mor ikke havde nogen juridisk forpligtelse til at dække udgifter for Deres bror (jf. ovenfor under punkt 1), mener jeg at det havde været rimeligt og mest korrekt hvis ministeriet havde orienteret om aftalen samtidig med anmodningen om betaling. Deres mor (og De) ville hermed have haft et mere fuldstændigt grundlag hvorpå De kunne beslutte om Deres mor trods aftalen skulle bistå sin søn økonomisk med hjemtransport mv. Jeg bemærker i den forbindelse at Amtsrådsforeningen accepterede at betale for hjemtransporten da Udenrigsministeriet kontaktede foreningen efter at Deres bror

var blevet tilbageholdt i Sharm El Sheik.

Ved manglende orientering om aftalen vil der – som i denne sag – tillige være en risiko for at der skabes en mistillid til forvaltningen, idet borgerne efterlades med det indtryk at ministeriet har tilbageholdt oplysninger netop med det formål at få dem til at betale for udgifter knyttet til deres pårørende.

Det er således beklageligt at ministeriet ikke orienterede Deres mor/Dem om aftalen.

6. Fremsendelse af bilag vedrørende udgifter i forbindelse med hjemtransporter

I Deres klage til mig anførte De at Deres mor ikke havde fået tilsendt bilag der dokumenterede hvilke udgifter hun havde dækket i forbindelse med hjemsendelserne fra Kina og Japan.

Det fremgår af sagens akter at Udenrigsministeriet ved brev af 26. november 2004 til Deres mor refunderede 9.557,68 kr. af de 25.000 kr. hun havde indbetalt til dækning af udgifterne i Kina. Ministeriet vedlagde samtidig kopi af en posteringskvittering af 9. november 2004 hvoraf det fremgik hvilke udlæg ambassaden havde haft.

Efter at De havde klaget til mig, refunderede ministeriet ved brev af 25. august 2005 til Deres mor 3.237,56 kr. af de 10.000 kr. hun havde indbetalt til dækning af udgifterne i Japan. Ministeriet vedlagde samtidig kopi af en posteringskvittering af 29. juni 2005 der viste hvilke udlæg ambassaden havde haft. Endvidere sendte ministeriet Deres mor kopi af bilag vedrørende Deres brors hospitalsindlæggelse og ledsagede hjemrejse fra Kina og beklagede at disse ikke blev fremsendt ved brev af 26. november 2004.

På baggrund heraf har jeg ikke anledning til at foretage mig mere vedrørende dette punkt. Jeg henviser til § 16, stk. 1, i lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand. Heraf fremgår det at ombudsmanden afgør om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse.

7. Sammenfatning og konklusion

Som det fremgår af punkt 3 og 5 ovenfor, har jeg kritiseret at Udenrigsministeriet ikke har taget notat over de samtaler der fandt sted mellem Dem/Deres mor og ministeriet i forbindelse med Deres brors hjemsendelser. Jeg har endvidere kritiseret at ministeriet ikke samtidig med anmodningen om hjælp til betaling orienterede Deres mor/ Dem om aftalen

med Sygesikringens Forhandlingsudvalg vedrørende bl.a. dækning af psykisk syge personers hjemrejse til Danmark.

Jeg har gjort ministeriet bekendt med min opfattelse.

På baggrund af ministeriets sagsbehandlingsfejl har jeg bedt ministeriet overveje og over for Dem forholde sig til om De/boet efter Deres mor har krav på erstatning efter dansk rets almindelige erstatningsregler. Jeg bemærker i den forbindelse at Amtsrådsforeningen som nævnt ovenfor under punkt 5 accepterede at betale for hjemtransporten da Udenrigsministeriet kontaktede foreningen i juni 2005 i forbindelse med Deres brors ophold i Sharm El Sheik. Jeg har bedt ministeriet underrette mig om sit svar til Dem.

Jeg foretager mig på det foreliggende grundlag ikke mere i sagen.

Jeg bemærker at jeg i overensstemmelse med principperne i persondataloven samtidig hermed har underrettet Deres bror om Deres klage hertil og har sendt ham en kopi af dette brev.”

NOTER: (*) FOB 1989, s. 138, FOB 1992, s. 40, FOB 1998, s. 92, FOB 2003, s. 590, og FOB 2004, s. 452.