

SAGSBEHANDLINGSTID I FORVALTNINGEN - DANSK RET OG EMRK



JURIDISK INSTITUT
AARHUS UNIVERSITET

JANUAR 2023

LOUISE HALLESKOV
PROFESSOR



I DAG

Forvaltningens sagsbehandlingstid

- Dansk ret
- EMRK

**Pointe: EMRK er centrals
(uopdaget) retlig standard**



DANSK RET – AFKLARING OG AFGRÆNSNING

Lang sagbehandlingstid

- Kvalificeret forsinkelse contra anden forsinkelse
 - Forsinkelse, der skyldes f.eks. manglende økonomiske/personale ressourcer, individuelle fejl, ledelsesprioritering af sagsgange etc.

DANSK RET – AFKLARING OG AFGRÆNSNING

De centrale (retlige) normer i praksis

- Ingen generel regel men særlovgivning
 - F.eks. OFL § 36, stk. 2, og FVL § 16, stk. 2
- God forvaltningsskik – FO praksis herom
- Culpastandarden – erstatningssøgsmål mod forvaltningen

GOD FORVALTNINGSKIK

Standard knyttet først og fremmest til FO's udvidede bedømmelsesgrundlag i OBL § 21: ” *...handler i strid med gældende ret eller på anden måde gør sig skyldige i fejl eller forsømmelser ved udøvelsen af deres opgaver*”

Righoldig praksis fra FO:

- Sager skal behandles inden for en rimelig tid og må ikke trækkes unødigt ud
- Beror på konkret vurdering, baseret på navnlig følgende kriterier:

FO'S BEDØMMELSE

”Ved vurderingen af, hvad der udgør en rimelig sagsbehandlingstid i en konkret sag, må der – ud over **eventuelle særregler** på området – tages udgangspunkt i den samlede sagsbehandlingstid. Derudover må andre forhold tages i betragtning.

Sådanne forhold kan eksempelvis være **sagens karakter**, herunder dens **kompleksitet, omfanget af de undersøgelser**, som myndigheden skal foretage for at kunne træffe en korrekt afgørelse, den **sædvanlige sagsbehandlingstid** for den pågældende sagstype, og om **sagen af hensyn til parten eller andre private eller offentlige interesser** må anses for mere eller mindre hastende.

FO'S BEDØMMELSE: SUBJEKTIVE FORHOLD

”At myndigheden har utilstrækkelige ressourcer, eller at der på et sagsområde kommer flere sager end forventet, er nok subjektivt undskyldende momenter, men kan ikke bevirke en forlængelse af den tid, som man må anse for en i almindelighed acceptabel sagsbehandlingstid. Sådanne forhold kan kun under særlige omstændigheder tillægges betydning for bedømmelsen af myndighedens sagsbehandlingstid.

I forbindelse med større omorganiseringer og omstruktureringer vil det f.eks. efter omstændighederne kunne accepteres, at der går en vis, begrænset tid, før sagsbehandlingstiden når et normalt og acceptabelt niveau”

UDTALELSE AF 4. MAJ 2021 (FAMILIERETSHUSET)

Sagsbehandlingstiderne i sager om udmøntning af domme om overvåget samvær og sager om midlertidigt samvær var alt for lange

- ”[s]elve sagernes karakter tilsiger således, at de fremmes med den fornødne hurtighed. I modsat fald er der risiko for bl.a., at relationen mellem forældre og barn lider skade”.
- Udtrykte forståelse for de subjektive forhold, der medførte den lange ventetid - utilstrækkelige ressourcer og covid-19 - men disse kunne ikke medføre ikke en lempeligere vurdering af sagsbehandlingstiden.

UDTALELSER OM UDLÆNDINGENÆVNET (NOV 2020 OG NOV 2022)

Sagsbehandlingstider på over et år var for lange og uacceptabelt lange for de ældste sagers vedkommende (over to år, enkelte 3-4 år)

- ”sagernes betydning for de involverede”.
- Rekrutteringsvanskeligheder og et stigende sagsindtag ikke formildende omstændigheder, da ej tale om forbigående udvikling

FOB 2022-10 (STYRELSEN FOR PATIENTKLAGER)

Sagsbehandlingstid på godt et år i klagesager om aktindsigt efter sundhedslovens kapitel 8 var alt for lang. Fandt det kritisabelt, at sagsbehandlingstiden i en række sager havde været på mellem 2 og 3 år, og at en enkelt sag havde haft en sagsbehandlingstid på ca. 3,5 år.

- Sundhedslovens regler om aktindsigt i patientjournaler er en grundlæggende patientrettighed, der sikrer selvbestemmelse og retssikkerhed. Det kan være af stor betydning at få indsigt i egne helbredsoplysninger inden for kort tid. Lagde også vægt på, at sundhedsloven indeholder en frist for 1. instansens behandling af aktindsigtssager på syv arbejdsdage, hvilket tilsiger, at også klageinstansens sagsbehandlingstid bør være kort.

GOD FORVALTNINGSKIK: OVERVEJELSE

God forvaltningsskik som bedømmelsesgrundlag for:

- Konstatering vs. kritik?
- Manglende vs. prioritering af ressourcer
 - Anliggende for lovgivningsmagten? ("Odder sygehus" mv.)
 - OBL § 8?
- EMD udgør (sikrere) retligt fundament for kritik af sagsbehandlingstid

ERSTATNINGSSØGSMÅL MOD FORVALTNINGEN

Økonomisk tab forårsaget af lang sagsbehandlingstid

Ansvarsgrundlag er culpa

**Er overskridelse af rimelig sagsbehandlingstid en
ansvarspådragende fejl ("fejl eller forsømmelse")?**

U.2000.179.H (FØRTIDSPENSION I)

Sagsøger påstod, at forvaltningen havde pådraget sig ansvar efter culpereglen ved i strid med god forvaltningsskik at have foretaget en for langsom sagsbehandling af en førtidspensionssag

Landsretten (begrundelse og resultat tiltrædes af HR), fandt ikke, at sagsøgte

”som var klar over afgørelsens økonomiske betydning for sagsøgeren, har handlet imod god forvaltningsskik ved ikke at sikre, at afgørelsen kunne træffes inden sagsøgerens 60-års fødselsdag den 2. juni 1992. Sagsøgte findes således ikke at have handlet erstatningspådragende i forbindelse med sin sagsbehandling og frifindes derfor tillige for sagsøgerens subsidære påstande.”

U 2022.1691 Ø (UDFLYTNING AF KLAGENÆVN)

Et Aps havde anlagt sag mod Planklagenævnet med påstand om erstatning for rentetab og betalt ejendomsskat forårsaget af nævnets sagsbehandlingstid på 15 måneder i 2018.

Sagen havde tidligere været indbragt for FO, der i udtalelse af 5. april 2020 konstaterede, at Planklagenævnets sagsbehandlingstid i 2018 ikke var tilfredsstillende, og at den forventede sagsbehandlingstid for sager modtaget før 1. juli 2018 (som klagers sag var) var ”meget utilfredsstillende”. Dette kunne ikke undskyldes med ressourcemæssige udfordringer forårsaget af nævnets udflytning til Viborg

U 2022.1691 Ø (UDFLYTNING AF KLAGENÆVN)

Byretten (begrundelse og resultat tiltrædes af ØLR):

“Der er ikke fastsat generelle regler for myndighedernes sagsbehandlingstid, og den omstændighed, at Folketingets Ombudsmand har udtalt kritik at nævnets sagsbehandlingstider er ikke tilstrækkeligt til, at Planklagenævnet herved har pådraget sig et erstatningsansvar over for B ApS.

Der er ikke bevist, at Planklagenævnet har begået fejl under behandlingen af klagesagen eller har undladt at behandle sagen i overensstemmelse med nævnets retningslinjer om prioritering af sagerne. Retten finder på den baggrund ikke, at Planklagenævnets sagsbehandlingstid på godt 15 måneder eller nævnets øvrige tilrettelæggelse af sagsbehandlingen, herunder nævnets prioritering af sagerne, i sig selv kan begrunde et erstatningsansvar”

U.2020.2851 H (DIGITAL TINGLYSNING)

Private boligejeres tab forbundet med Domstolsstyrelsens lange sagsbehandlingstid ved overgangen til digital tinglysning.

HR: Opgavens kompleksitet for Domstolsstyrelsen medførte, at ansvarsgrundlag efter culpa-reglen forudsatte ” *en betydelig forsinkelse, og at denne forsinkelse skyldes væsentlige og klare fejl eller forsømmelse*”.

Fremhæves i præmisserne, at rammerne for omlægningen af tinglysningssystemet havde været genstand for indgående politiske overvejelser

U.2001.956 Ø (FØRTIDSPENSION II)

Landsretten lagde til grund, at forvaltningen i godt otte måneder havde undladt at foretage et helt ukompliceret sagsbehandlingsskridt, og at borgeren burde have været underrettet om den manglende behandling af sagen og årsagerne hertil.

Alligevel fandtes forvaltningen ikke at have handlet ansvarspådragende, da sagsprioriteringen var begrundet i ”*omstændigheder af politisk-økonomisk karakter*” i form af sagsforøgelse, omstruktureringer og personalemangel.

OPSUMMERING DK RET

God forvaltningsskik er den norm, der har størst betydning

- Uanset retlige status er den i praksis normerende for forvaltningen

For lang sagsbehandlingstid kan være ansvarspådragende i erstatningssøgsmål

- Retspraksis divergerer
- Ikke lighedstegn mellem overtrædelse af god forvaltningsskik om sagsbehandlingsskik og ansvarspådragende adfærd
- Særligt ikke fsva betydningen af ”subjektive forhold”

SAGSBEHANDLINGSTID

Stiller EMRK krav til forvaltningens sagsbehandlingstid?

- EMRK art. 6
- Øvrige (EMRK art. 8)

I fald, hvordan harmonerer disse med de forvaltningsretlige krav?



EMRK ART. 6

» Enhver skal, når der skal træffes afgørelse enten i en strid om hans **borgerlige rettigheder og forpligtelser** eller angående en mod ham rettet anklage for en forbrydelse, være berettiget til en **retfærdig og offentlig rettergang inden en rimelig tid (...)**

EMRK ART. 6

Kan i et begrænset omfang kan have betydning for forvaltningens sagsbehandlingstid.

Det er tilfældet, *hvis* der er tale om en "civil" sag, og *hvis* den administrative sagsbehandling har direkte indvirkning på en efterfølgende domstolskontrol

EMRK ART. 6: BEGREBET "CIVIL"

HO: Nej, "borgerlige rettigheder" er først og fremmest civile/privatlige tvister af økonomisk karakter mellem private (inkl. f.eks. faderskabs-, skilsmisse- og samværssager)

Offentligretlige tvister mellem private og det offentlige falder som udgangspunkt uden for bestemmelsens anvendelsesområde

EMRK ART. 6: BEGREBET "CIVIL"

U: Retspraksis er under udvikling. En (lang række) tvister mellem private og det offentlige omfattet af EMRK art. 6. Navnlig sager af "økonomisk" karakter med privatretlige kendetegn men også andre.

Eksempler: Udnyttelse af fast ejendom, anfægtelse af miljøforurenende tilladelse til nabo, fastsættelse af invaliditetsgrad med betydning for offentlige ydelser, inddragelse af alkoholbevilling, ret til efteruddannelse/specialisering, visse offentligretlige ansættelsestvister, meddelelse af autorisationer, begrænsning af (fiske)tilladelse mv.

EMRK ART. 6: KONSEKVENNS

Artikel 6 stiller primært krav til domstolsprocessen, herunder tidsforløbet. Længden af den administrative sagsbehandling kan have betydning på forskellig vis:

1) Ved selve afgørelsen af, om der har været tale om rettergang inden rimelig frist

2) Lang administrativ sagsbehandlingstid kan i sig selv udgøre en krænkelse

EMRK ART. 6: KRAV TIL FORVALTNINGEN

1) Hvis rekursudnyttelse er en procesforudsætning, indgår forvaltningens sagsbehandling i den samlede vurdering af, om der har været rettergang inden rimelig frist

- Starttidspunkt: når førstestans i forvaltningen meddeler afslag (der opstår "tvisten")
- Sluttidspunkt: endelig dom

EMRK ART. 6: KRAV TIL FORVALTNINGEN

Har tidsforløbet i sagen været rimeligt i art. 6's forstand?

Konkret helhedsvurdering, der inddrager: sagens karakter (er særlig omhu påkrævet), kompleksitet (faktiske, retlige eller processuelle forhold), parternes adfærd

- Er der "døde" perioder, der ikke kan retfærdiggøres?
 - Sådanne kan ikke begrundes i arbejdsbyrde, ressourcer mv., da staterne er forpligtet til at indrette deres system således, at tidsmæssige krav iagttages, jf. *Bielinski mod Polen*

BIELIŃSKI MOD POLEN (2022)

“States are responsible for delays attributable to the conduct of their judicial or other authorities. They are also responsible for delays in the presentation of the reports and opinions of court-appointed experts. A State may be found liable not only for a delay in the handling of a particular case, but also for a failure to increase resources in response to a backlog of cases, or for structural deficiencies in its judicial system that cause delays. [...]”

2) LANG ADMINISTRATIV SAGSBEHANDLINGSTID I SIG SELV I STRID MED EMRK ART. 6

- Hvis domstolsprøvelse af en forvaltningsafgørelse er betinget af en forudgående rekursudnyttelse, kan lang sagsbehandlingstid gøre art. 6's ret til domstolskontrol illusorisk
 - Hvis den administrative sagsbehandlingstid gør det formålsløst at indbringe sagen for domstolene
- Der skal meget til
 - *Kristensen og Tyvik AS mod Norge* (18 år at behandle patentansøgning, hvor patentet udløb to år senere)

SAGSBEHANDLINGSTID – EMRK ART 8 SOM EKSEMPEL

- Processuelle rettigheder for individer / forpligtelser for stater
- Formål: sikret en fair og tilstrækkelig beslutningsproces
- Svarer i vidt omfang til reglerne i den danske forvaltningsproces (officialprincip, partshøring mv.)
- Krav til **sagsbehandlingstid**. Beror på konkret vurdering, der varierer afhængigt af sagstype, indgreb, de involverede, adfærd mv.

EMRK ART. 8

- *“in conducting its review in the context of Article 8 it may also have regard to the length of the local authority’s decision-making process and of any related judicial proceedings”*
- F.eks. familieretssager involverende børn (forældremyndighed og samvær), tvangsfjernelse og tvangsadoption, udlændingeretlige sager med flygtninge, tvangsindgreb, sager om sundhedspersonale
 - M.A. mod DK (2021) - familiesammenføring: ” fleksibel, hurtig og effektiv”
 - Popadić mod Serbien (2022) – indgreb i familieliv ml. forældre/mindreårige: ”exceptional diligence”

BEVACQUA OG S. MOD BULGARIEN (2008)

Samværsag, treårig, voldeligt forhold, manglende stillingtagen i otte mdr. til anmodning om midlertidig forældremyndighed

68. The Court observes that because of its very nature and purpose, **an application for interim custody measures must normally be treated with a certain degree of priority, unless there are specific reasons not to do so.** No such reasons appear to have existed in the applicants' case. Indeed, the interim custody measures application was based, *inter alia*, on allegations of aggressive behaviour and thus clearly called for priority examination

73. The Court considers that in these circumstances, **the authorities' duty under Article 8 to secure respect for the right to private and family life of both applicants – parent and child – required the examination of the interim measures application with due diligence and without delay.** They were also under a duty to secure the enjoyment of both applicants' right to normal contacts between them

BEVACQUA OG S. MOD BULGARIEN (2008)

Samværsag, treårig, voldeligt forhold, manglende stillingtagen i otte mdr. til anmodning om midlertidig forældremyndighed

76. In sum, the District Court's handling of the interim measures issue for a period of approximately **eight months** (...) is open to criticism as regards its insufficient attention to the need for particular expedition during that period. This attitude, during **a period of tense relations between the first applicant and her husband that affected adversely the second applicant, a three-year old child at the time (...), is difficult to reconcile with the authorities' duty to secure respect for the applicants' private and family life.**

SAGSBEHANDLINGSTID – ØVRIGE EMRK BESTEMMELSER

Forholdet mellem EMRK art. 6 og EMRK art. 8 fsva krav til sagsbehandlingstid

- Indholdsmæssig parallelitet (samme kriterier indgår i den konkrete vurdering), jf. *Popadic mod Serbien*
- **Videre anvendelsesområde:** EMRK art. 8 stiller selvstændige krav til den administrative del af beslutningsprocessen, jf. Jon Kjølbros s. 932-933

EMRK'S BETYDNING SOM FORVALTNINGSRETTLIG NORM

FO.og EMD har samme målestok: Indholdsmæssigt overlap mellem kriterier og resultat, sml. Niels Fenger, U 2018.B.233

- Også ifht betydningen af subjektive forhold (!)

EMRK'S BETYDNING SOM FORVALTNINGSRETTLIG NORM

Selvstændig betydning: Retligt bindende norm

- FO: Sikkert retligt grundlag for kritik
- Lovgivningsmagten: Ressourcespørgsmål
- Domstolene: Erstatningssøgsmål

ERSTATNINGSSØGSMÅL

Betinget objektiv ansvar for krænkelse af EMRK

Kangasluoma mod Finland (2004): Såfremt et individ har krav på økonomisk kompensation efter EMRK art. 13 (om effektive retsmidler), må erstatning eller godtgørelse i national ret ikke betinges af, at myndighederne har handlet culpøst

U 2017.2929 H (CENTER SANDHOLM)

Ifølge Menneskerettighedsdomstolens praksis udgør en ret til erstatning eller godtgørelse, der er betinget af, at en offentlig myndighed har begået fejl eller forsømmelser, imidlertid ikke et tilstrækkeligt effektivt retsmiddel efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 13 [...]. Højesteret tiltræder derfor, at det følger af artikel 13 sammenholdt med princippet i erstatningsansvarslovens § 26, at A skal tilkendes en godtgørelse, hvis han i henhold til Menneskerettighedsdomstolens praksis efter konventionens artikel 41 ville have ret til godtgørelse”

- Bekræftet i U 2022.3278 H (Green Desert)

ERSTATNINGSSØGSMÅL

EMD's retspraksis om EMRK art. 13 og tidsmæssige krav

For så vidt angår **EMRK art. 6, stk. 1**, har EMD fastslået, at det nationale retsmiddel skal kunne *enten* forebygge krænkelse (fremskynde processen) *eller* kunne økonomisk kompensere (*a posteriori*) herfor.

Samme gælder **EMRK art. 8's** krav til sagsbehandlingstid OG de skærpes, hvis sagsbehandlingen har "klar indflydelse" på familieliv. Her skal retsmidlet kunne sikre *både* fremskyndelse af processen *og* økonomisk compensation

ERSTATNINGSSØGSMÅL: KONSEKVENNS

- Hvis forvaltningens sagsbehandlingstid overskrider de tidsmæssige krav i EMRK art. 6 og EMRK art. 8, kan en borger anlægge sag ved danske domstole med påstand om erstatning eller godtgørelse.
- Domstolene vil kunne foretage en direkte prøvelse heraf på grundlag af de generelle kriterier fra EMD's retspraksis om sagsbehandlingstid, der i al væsentlighed svarer til FO's bedømmelseskriterier.
- Såfremt resultatet er, at EMRK's tidsmæssige krav er krænket, er forvaltningsmyndigheden objektivt ansvarlig herfor, og borgeren har ret til erstatning og/eller godtgørelse

KONKLUSION

EMRK indeholder krav til forvaltningens sagsbehandlingstid, der *de facto* styrker retskildeværdien og håndhævelsen af god forvaltningsskik om sagsbehandlingstid.

EMRK's tidsmæssige krav påfører ikke forvaltningen flere pligter, men de medfører en betydelig styrkelse af borgernes mulighed for at håndhæve kravet ved domstolene

Udgør et retligt bindende grundlag for FO kritik af ressourcespørgsmål mv.



JURIDISK INSTITUT
AARHUS UNIVERSITET