

**LANDSTINGETS
OMBUDSMANDS
BERETNING
FOR 2008**

LANDSTINGETS OMBUDSMANDS
BERETNING
2008

SCHULTZ GRAFISK
ISSN 1396-6782

Til Inatsisartut

I henhold til landstingslov nr. 7 af 13. juni 1994 om Landstingets Ombudsmand § 10, stk. 2, afgiver ombudsmanden en årlig beretning til Landstinget om sin virksomhed. Beretningen offentliggøres og skal efter § 9 i Almindelige Bestemmelser for Ombudsmandens Virksomhed, som er fastsat af Landstinget den 14. juni 1995, afgives på Landstingets 2. ordinære samling. Beretningen skal omfatte ombudsmandens virksomhed i det forudgående kalenderår.

I medfør af lovens § 10, stk. 3, skal sager, der fremdrages i den årlige beretning, ledsages af myndighedernes forklaringer om de forhold, der kritiseres.

Med dette udgangspunkt indeholder beretningen for ombudsmandsembedets fjortende beretningsår:

1. Embedets almindelige forhold

1.1 Personale

1.2 Rejser og besøg samt internationalt samarbejde

1.3 Ombudsmandens kompetence

1.4 Samarbejdsrelationer

1.5 Budget, regnskab og revision

2. Statistiske oversigter

3. Generelle bemærkninger vedrørende forvaltningsretlige spørgsmål

4. Egen drift-sager og -projekter og kommunebesøg

5. Sager af almindelig interesse opdelt på retsområder

6. Opfølgning på tidligere års beretninger - klagesager

7. Opfølgning på tidligere års beretninger - egen drift-sager

8. Stikordsregister

Nuuk, juli 2009

Vera Leth

Indholdsfortegnelse

1. Embedets almindelige forhold	10
1.1 <i>Personale</i>	10
1.2 <i>Rejser og besøg samt internationalt samarbejde</i>	11
1.3 <i>Ombudsmandens kompetence</i>	11
1.4 <i>Samarbejdsrelationer</i>	29
1.5 <i>Budget, regnskab og revision</i>	29
2. Statistiske oversigter.....	30
3. Generelle bemærkninger vedrørende forvaltningsretlige spørgsmål	42
3.1 <i>Hjemmel til delegation, Departementet for Infrastruktur og Miljø (j.nr. 2008-904-0001, tidligere 02.00.10)</i>	42
3.2 <i>En skoles sagsbehandling i forhold til en elevs forældre (j.nr. 11.11.79.04/023-07)</i>	44
3.3 <i>Manglende kundgørelse af Familiedirektoratets forsøgsvisse udlægning i aftaleform af afgørelseskompetence i medfør af handicapforordningen til visse kommuner (j.nr. 2008-905-0004, tidligere 11.73.17.05/063-07)</i>	50
3.4 <i>Kompetenceforhold ved udbetaling af arbejdsmarkedsydelse i området uden for den kommunale inddeling (j.nr. 2008-319-0002, tidligere 11.14.19.01/137-07)</i>	50
3.5 <i>Kompetenceafgrænsning mellem Departementet for Infrastruktur og Miljø og A/S Boligselskabet INI i klager over ophævelse af lejemål (j. nr. 2008-511-0001, tidligere 11.20.39.30/140-07)</i>	52
3.6 <i>En kommunens manglende efterlevelse af Det Sociale Ankenævns kendelse (j.nr. 11.10.07.01/043-08)</i>	54
Gennemgang af sociale sager	
3.7 <i>Krav om præcision af samtykkeerklæringer fra borgerne til, at kommunen kan indhente oplysninger (j. nr. 2008-901-0017, tidligere j. nr. 11.73.88.71/092-04)</i>	55

3.8 Gennemgang af sociale sager (j.nr. 11.73.88.71/116-07)	58
3.9 Gennemgang af sociale sager – Generelle bemærkninger om meddelelse til bidragspligtige om forskudsvis udlægning af bidrag samt tilbagebetalingserklæringer (j.nr. 2008-901-0009, tidligere 11.73.88.71/008-08)	58
3.10 Oprettelse af sager samt udarbejdelse af handleplaner (j.nr. 2008-901-0007, tidligere 11.73.88.71/023-08)	61
3.11 En kommunes behandling af førtidspensionssager (j.nr. 2008-901-0019, tidligere 11.73.71/048-08)	63
3.12 En kommunes manglende overholdelse af sagsbehandlings- lovens regler om skriftlighed og begrundelse (j.nr. 2008-905-0005, tidligere 11.73.88.71/051-08)	66
Gennemgang af personalesager	
3.13 Adskillelse af sagsakter vedrørende politisk hverv fra en per- sonalesag (j.nr. 2008-901-0003, tidligere 11.73.88.72/046-06)	67
3.14 En kommunes praksis i advarselsager (j.nr. 2008-901-0011, tidligere 11.73.88.72/009-08)	67
3.15 Bemærkninger om udtagne sagsakter (j.nr. 2008-901-0008, tidligere 11.73.88.72/024-08)	73
3.16 En kommunes udfærdigelse af ansættelsesbrev samt afgørel- ser om fratræden (j.nr. 2008-901-0004, tidligere 11.73.88.72/052-08)	74
3.17 Uoverensstemmelse mellem grønlandsk og dansk version af en landstingsforordning (j.nr. 2008-933-0001 og 2008-931-0001)	75
3.18 Forskellige spørgsmål knyttet til forældelse af restancer og spørgsmål om ulovlig anvendelse af tvangsmidler over for en skyldner (j.nr. 2008-901-0024, tidligere j.nr. 11.73.88.73/046-05)	76

3.19	<i>Generelle bemærkninger vedrørende debitorer med ukendt adresse (j.nr. 11.73.88.73/010-08)</i>	83
3.20	<i>Generelle bemærkninger om manglende udskrivning af elektroniske notater/dagbøger og kreditorens prioritet (j.nr. 2008-901-0018, tidligere 11.73.88.73/025-08)</i>	84
3.21	<i>Generelle bemærkninger om løntilbageholdelse, betalingsaftaler og modregning (j.nr. 2008-901-0006, tidligere 11.73.88.73/053-08)</i>	88
4.	Egen drift-sager og –projekter og kommunebesøg.....	90
4.1	<i>Kommunernes administration af dagpenge i arbejdsskadesager (j. nr. 2008-907-0001, tidligere j. nr. 11.73.23.12/026-08)</i>	90
4.2	<i>Det Sociale Ankenævns stadfæstelse af et afslag på førtidspension (j. nr. 2008-120-0008, tidligere j. nr. 11.73.03.01/027-08)</i>	90
4.3	<i>Kassation af kommunernes arkivalier (j. nr. 2008-905-0008, tidligere j. nr. 11.73.87.12/047-08)</i>	91
4.4	<i>Spørgsmål om hjemmel til at foretage lønreduktion hos suspenderede tjenestemænd (j. nr. 2008-905-0001, tidligere j. nr. 11.73.21.12/055-08)</i>	92
4.5	<i>Behandling af klager over boligselskabet Iserit A/S (j.nr. 2008-907-0004)</i>	92
4.6	<i>Behandling af sager om ansøgninger om afdragsvis betaling af huslejerestancer (j. nr. 2008-904-0003)</i>	93
4.7	<i>Afskedsansøgning indgivet under protest (j. nr. 2008-907-0002)</i>	96
4.8	<i>Regulering af personlige tillæg til pensionister i K Kommune (j. nr. 2008-907-0005)</i>	97
4.9	<i>Betaling for opbevaring af kommunale midler (j. nr. 2008-909-0001)</i>	97

Gennemgang af sociale sager	98
4.10 (J.nr. 2008-901-0009, tidligere 11.73.88.71/008-08)	98
4.11 (J.nr. 2008-901-0007, tidligere 11.73.88.71/023-08)	98
4.12 (J.nr. 2008-901-0019, tidligere 11.73.88.71/048-08)	98
4.13 (J.nr. 2008-901-0005, tidligere 11.73.88.71/051-08)	98
Gennemgang af personalesager	99
4.14 (J.nr. 2008-901-0011, tidligere 11.73.88.72/009-08)	99
4.15 (J.nr. 2008-901-0008, tidligere 11.73.88.72/024-08)	99
4.16 (J.nr. 2008-901-0012, tidligere 11.73.88.72/049-08)	99
4.17 (J.nr. 2008-901-0004, tidligere 11.73.88.72/052-08)	99
Gennemgang af inkassosager	99
4.18 (J.nr. 2008-901-0009, tidligere 11.73.88.73/010-08)	99
4.19 (J.nr. 2008-901-0018, tidligere 11.73.88.73/025-08)	99
4.20 (J.nr. 2008-901-0020, tidligere 11.73.88.73/050-08)	100
4.21 (J.nr. 2008-901-0006, tidligere 11.73.88.73/053-08)	100
5. Sager af almindelig interesse opdelt på sagsområde	101
Grønlands Hjemmestyre	101
5.1 <i>Pligter, sanktioner og afskedigelse</i>	101
5.1.1 Uansøgt afskedigelse: Efterprøvelse af skønsudøvelse, fritagelse for tjeneste, kompetencefordelingen mellem ansættelsesmyndigheden og tjenestestedet	101
5.1.2 Hjemmelskrav – reduktion af suspenderede tjenestemænds løn	126
5.1.3 Mangelfuld sagsbehandling i afskedigelsessag	136
5.1.4 Bortvisning på grund af for sent modtaget lægeerklæring – hjemmelsspørgsmål, mangelfuld sagsbehandling, proportionalitet	182

5.2 Restskat	228
5.2.1 Forældelse af skattebøde, modregning med overskydende skat, interessenters hæftelse udadtil	228
5.3 Formueret	242
5.3.1 Undersøgelsespligten i sager, hvor borgerne kræver erstatning for fejlbehandling i sundhedsvæsenet	242
Kommuner	254
5.4 <i>Døgninstitutioner</i>	
5.4.1 Konkret begrænsning af besøgstider på landsdækkende døgninstitution	254
5.5 <i>Andet</i>	
5.5.1 En kommunes manglende orientering til forælder om, at barn under anbringelse uden for hjemmet havde begået kriminalitet	266
5.6 <i>Pligter, sanktioner og afskedigelse</i>	
5.6.1 Adskillige sagsbehandlingsfejl i forbindelse med afgørelse om tildeling af advarsel	270
5.7 <i>Arealtildeling</i>	
5.7.1 En kommunes manglende besvarelse af et selskabs ansøgninger om arealtildeling samt af ombudsmandens henvendelser	305
5.8 <i>Opkrævningsvirksomhed i almindelighed</i>	
5.8.1 Spørgsmål om den lønudbetalende myndigheds behandling af en sag om lønforskrivning, herunder overholdelse af god forvaltningsskik og spørgsmålet, om tjenestemanden kan tilbagekalde lønforskrivningen. Myndighedens videregivelse af oplysninger til et pengeinstitut	319
5.9 Egen drift sager	
5.9.1 Klausuler om tavshedspligt og diskretion i offentlige myndigheders fratrædelsesaftaler	331
5.9.2 Behandling af ansøgninger om afholdelse af ferie i tilknytning til tjenesterejser	342
5.9.3 Boligklagenævnets vejledning til borgerne om domstolsprøvelse af nævnets afgørelser	351

5.9.4 Generelle bemærkninger til en kommunes inkassosager	362
5.9.5 Ferierejser til grønlandske psykiatriske patienter på hospital i Danmark	406
6. Opfølgning på tidligere års beretninger – klagesager	432
7. Opfølgning på tidligere års beretninger – egen drift-sager	456
Stikordsregister	465

1. Embedets almindelige forhold

1.1. Personale

Tolk Anda Kristiansens vikariat udløb med udgangen af juni måned 2008.

Jeg fastansatte den 1. juli 2008 Erno Aronsen. Erno Aronsen er uddannet tolk fra 1978.

Fuldmægtig Mona Jensen fratrådte sin stilling med udgangen af juli måned 2008.

Jeg fastansatte med virkning fra 1. august 2008 Line Lander Madsen. Line Lander Madsen er juridisk kandidat fra Københavns Universitet fra marts 2005.

Fuldmægtig Tina Bavnbæk fratrådte sin stilling med udgangen af oktober måned 2008.

Jeg fastansatte med virkning fra den 1. november 2008 Lili Rasmussen. Lili Rasmussen er juridisk kandidat fra Københavns Universitet fra november 2005.

Fuldmægtig Helle Ginnerup-Nielsen fratrådte sin stilling den 19. november 2008.

Jeg fastansatte med virkning fra den 1. november 2008 Jonna Zacho. Jonna Zacho er juridisk kandidat fra Aarhus Universitet fra februar 1982.

Fuldmægtig Thomas Gønge fratrådte sin stilling med udgangen af oktober måned 2008.

Stillingen som fuldmægtig var ved årets udgang endnu ikke besat.

Embedet havde ved udgangen af 2008 herefter følgende medarbejderstab:

Retschef Michael Mikkelsen

Cheftolk Jørgen Hansen

Tolk Lars Vahl

Sekretær Alice Møller

Tolk Erno Aronsen

Fuldmægtig Line Lander Madsen

Fuldmægtig Lili Rasmussen

Fuldmægtig Jonna Zacho

1.2 Rejser og besøg samt internationalt samarbejde

Jeg gennemførte i 2008 følgende kommunebesøg:

Februar måned: Sisimiut Kommunitat

April måned: Qaanaap Kommunia

Maj måned: Ammassallip Kommunia

Juni måned: Ittoqqortoormiit Kommunitat

Jeg deltog i Vestnordiske Ombudsmandsmøder henholdsvis i København i maj måned samt i Island i oktober måned.

Jeg deltog endvidere i Nordisk Ombudsmandsmøde i september måned i Norge.

Øvrige aktiviteter:

Fuldmægtig Tina Bavnbæk deltog på Embedets vegne i Nordisk Juristmøde i København.

1.3 Ombudsmandens kompetence

Klage fra KNR over Departementet for Kultur, Uddannelse, Forskning og Kirke (j.nr. 2008-211-0002)

KNR klagede den 31. oktober 2008 til mig over, at landstyremedlemmet for Kultur, Uddannelse, Forskning og Kirke og hans departement ikke besvarede henvendelser fra KNR om blandt andet økonomiske forhold og KNR's public service forpligtelser.

Jeg besluttede at afvise at behandle sagen, jf. landstingsloven om landstingets Ombudsmand § 6, stk. 4, idet det er ombudsmandens hovedopgave at vurdere konflikter mellem offentlige myndigheder og private borgere og virksomheder, mens myndighedernes indbyrdes konflikter må afgøres andetsteds, for eksempel ved forhandling eller sagsanlæg.

Jeg henviste samtidig til, at de forvaltningsretlige regler, herunder de almindelige sagsbehandlingsregler, kun i begrænset omfang fandt anvendelse på forholdet mellem offentlige myndigheder.

Således vil de rettigheder, som efter sagsbehandlingsloven og forvaltningsretlige grundprincipper er tillagt en sags private parter normalt ikke finde anvendelse på et forhold mellem offentlige myndigheder, som er reguleret ved lovgivning om de pågældende myndigheder.

Jeg bemærkede i den forbindelse, at KNR's public service-forpligtelser reguleres ved resultatkontrakter med Landsstyret efter landstingsforordning nr. 6 af 14. november 2004 om radio- og tv-virksomhed § 28, ligesom Landsstyret efter landstingsforordningens § 29 kan fastsætte regler om KNR's anden virksomhed.

Det fremgik af landstingsforordningens § 36, at KNR's bestyrelse fremsætter forslag til Landsstyret om KNR's budget.

Jeg fandt således, at KNR i sit forhold til Landsstyret vedrørende de spørgsmål, som klagen omhandlede, ikke kunne anses som en privat part.

Til spørgsmålet, om KNR's mulighed for at rette henvendelse om sagen til andre myndigheder, henviste jeg til landstingsforordningen om radio- og tv-virksomhed § 30, hvoraf det fulgte, at KNR var en selvstændig offentlig institution, og det i forbindelse med Grønlands Hjemmestyres overtagelse af KNR var forudsat, at KNR fik tilstræbt samme uafhængighed som Danmarks Radio.

Dette indebar umiddelbart, at de gældende principper for kommandoveje i centraladministrationen ikke kunne overføres til KNR.

Jeg udtalte derfor, at det er min opfattelse, at såfremt KNR er utilfreds med den måde, hvorpå det lovpligtige samarbejde med hjemmestyrets centraladministration foregår, kan KNR eksempelvis rette direkte henvendelse til Landsstyreformanden, som efter landstingsloven om Landstinget og Landsstyret § 4, stk. 3, fordeler sagerne mellem de enkelte landsstyremedlemmer.

Det er endvidere nærliggende at antage, at KNR har den fornødne handlefrihed til direkte at kontakte det relevante landstingsudvalg om de dele af KNR's virksomhed, som skal reguleres ved landstingsfinansloven, eller som angår Landsstyrets forpligtelser overfor KNR i henhold til landstingsforordningen om radio- og tv-virksomhed.

Omorganisering af centraladministrationen (j.nr. 2008-923-0001, tidligere 02.00.07)

I forbindelse med, at Landsstyret i 2008 gennemførte en omorganisering af centraladministrationen, som blandt andet indebar, at der blev oprettet departementer som øverste centraladministrative myndigheder under landsstyremedlemmerne, besluttede jeg at høre Landsstyreformanden om det nærmere ind-

hold af den ny struktur navnlig med henblik på afklaring af min kompetence, jf. landstingsloven om Landstingets Ombudsmand § 6, stk. 3, hvorefter jeg ikke kan behandle klager over forhold, som kan påklages til en overordnet myndighed.

Det var således af væsentlig betydning for mig at få afklaret, om den nye struktur indebar etableringen af et myndighedshierarki i centraladministrationen.

Jeg stillede i den anledning Landsstyreformanden følgende spørgsmål:

“- Skal de nye departementer være overordnede myndigheder i forhold til de hidtidige direktorater?

- I hvilket omfang påtænker Landsstyret at overføre opgaver fra de eksisterende direktorater til de nye departementer?

- Idet jeg går ud fra, at Landsstyret har gennemgået den gældende lovgivning med henblik på at vurdere behovet for lovændringer, beder jeg Landsstyret gøre rede for, hvorvidt denne gennemgang har indebåret, at der skal søges tilvejebragt ændringer af lovbestemmelser, som tillægger de eksisterende direktorater opgaver som klage- eller tilsynsmyndigheder, eller hvor lovgivningen bestemmer, at et direktorats afgørelser ikke kan påklages til anden administrativ myndighed.

- Har Landsstyret overvejet overgangsordninger for sager, som aktuelt er under behandling i de eksisterende direktorater?”

Ved brev af 7. marts 2008 fremkom jeg over for Landsstyreformanden med nogle foreløbige bemærkninger.

Jeg modtog den 8. maj 2008 følgende besvarelse fra Landsstyreformanden:

“Overordnet er der ved omorganiseringen taget udgangspunkt i § 3, stk. 1, i landstingsloven om landstinget og landsstyret, hvorefter Landstinget vælger et landsstyre til at varetage forvaltningen af hjemmestyrets anliggender. Det har i den forbindelse været vurderingen, at det vil forudsætte særlig lovhjemmel, såfremt der skal etableres myndigheder, som ikke er underlagt Landsstyrets ansvar for den løbende sagsbehandling.

Det er endvidere lagt til grund, at omorganiseringen skulle gennemføres med udgangspunkt i § 4, stk. 3, i landstingsloven om landsting og landsstyre, hvorefter landsstyreformanden bestemmer fordelingen af sagerne mellem de enkelte landsstyremedlemmer.

Desuden har det været forudsat, at omorganiseringen skulle gennemføres uden at denne i sig selv nødvendiggør lovændringer, eller i øvrigt ændrer ved borgernes retsstilling i forhold til myndighederne.

Der er således af Landsstyreformanden truffet beslutninger om forskellige ressortændringer, hvorved sagsområder fra nogle direktorater og landsstyreområder er overført til andre landsstyreområder.

Med udgangspunkt i den nye ressortfordeling er der inden for de enkelte landsstyre-medlemmers ansvarsområder gennemført en organisering, som forudsætter, at det enkelte landsstyre medlem og dennes departementschef har det overordnede ansvar for alle sager inden for pågældende ressortområde, uanset om den enkelte sag behandles i et departement, en afdeling i departementet eller i en styrelse.

Til nærmere belysning af ressortomlægningerne og omorganiseringen vedlægges orientering til Landsstyret af 21. november 2007 og orientering til Landsstyret af 27. december 2007.

Med hensyn til opdelingen i departementer og styrelser, er der lagt vægt på, at organiseringen tager udgangspunkt i karakteren af de opgaver, der varetages, jf. afsnittet III. Hovedprincipper i organisationsforenklingen" i landsstyreorienteringen af 21. november 2007.

I ombudsmandens brev [...] er der stillet 4 nærmere opregnede spørgsmål. Disse skal hermed besvares konkret.

Spørgsmål 1:

Skal de nye departementer være overordnede myndigheder i forhold til de hidtidige direktorater?

Svar:

Det har ved organisationsomlægningen været antagelsen, at styrelser og departementer udgør en myndighed på samme måde, som et direktorat og dets afdelinger hidtil har udgjort en myndighed.

Råstofdirektoratet, Embedslægeinstitutionen og Udenrigsdirektoratet antages dog at være selvstændige myndigheder.

Grundlæggende er der som ovenfor nævnt gennemført forskellige ressortændringer.

Landsstyreområderne er på grundlag af ressortfordelingen herefter som hovedregel organiseret i departementer og styrelser. Departementer og styrelser anses således formelt set at modsvare tidligere direktorater og disses afdelinger eller andre (interne) enheder. Departementerne med tilhørende styrelser varetager således opgaver, som tidligere har været varetaget af et eller flere direktorater.

Adgangen for styrelserne til at træffe afgørelser er forudsat at bestå i kraft af intern delegation inden for samme myndighed. Dette anses at svare til den praksis, som har bestået i de hidtidige direktorater, hvor afdelingschefer/afdelinger eller andre ved intern delegation har kunnet få tildelt kompetence til at afgøre sager inden for pågældende arbejdsområde uden forelæggelse af de enkelte sager for direktøren, landsstyremedlemmet eller Landsstyret.

Spørgsmål 2:

I hvilket omfang påtænker Landsstyret at overføre opgaver fra de eksisterende direktorater til de nye departementer?

Svar:

Der henvises til de vedlagte landsstyreorienteringer. Der vedlægges endvidere en organisationsplan, som på overordnet niveau viser organiseringen i departementer med tilhørende styrelser. Organisationsdiagrammer for de enkelte departementer og tilhørende styrelser er fortsat under tilretning, men forventes at kunne offentliggøres inden for en kortere tid.

Spørgsmål 3:

Idet jeg går ud fra, at Landsstyret har gennemgået den gældende lovgivning med henblik på at vurdere behovet for lovændringer, beder jeg Landsstyret gøre rede for, hvorvidt denne gennemgang har indebåret, at der skal søges tilvejebragt ændringer af lovbestemmelser, som tillægger de eksisterende direktorater opgaver som klage- eller tilsynsmyndigheder, eller hvor lovgivningen bestemmer, at et direktorats afgørelser ikke kan påklages til anden administrativ myndighed.

Svar:

Det er lagt til grund, at de hidtidige direktoraters lovbestemte beføjelser kan og skal varetages inden for det departement eller en tilhørende styrelse, som i medfør af landsstyreformandens beslutninger om ressortfordelingen har ansvaret for opgaverne.

I det omfang beføjelser til at træffe afgørelser i henhold til forskellige lovbestemmelser er tillagt et direktorat, er det forudsat, at disse beføjelser varetages af det pågældende departement, eller ved intern delegation er eller bliver tillagt en styrelse under departementet.

På baggrund af karakteren af de gennemførte ressortomlægninger og organisationsomlægningen, har det været forudsat, at der ikke er behov for ændringer af gældende lovgivning, idet varetagelsen af de lovbestemte opgaver ikke grundlæggende har ændret karakter.

Der er således på denne baggrund ikke foretaget en gennemgang af samtlige lovområder i forbindelse med organisationsforenklingen.

Spørgsmål 4:

Har Landsstyret overvejet overgangsordninger for sager, som aktuelt er under behandling i de eksisterende direktorater?

Svar:

Landsstyret forudsætter, at alle igangværende og kommende sager behandles efter gældende regler for pågældende område uanset ressortomlægninger og organisationsomlægninger. Som det er tilfældet ved tidligere ressortændringer og organisationsomlægninger, vil opgaver og ressourcer som hovedregel følge hinanden. Landsstyret har derfor ikke overvejet overgangsordninger for igangværende sager.

Ombudsmanden har i brev af 7. marts 2008 givet udtryk for ombudsmandens vurdering af forskellige spørgsmål, som organisationsomlægningen har rejst.

For så vidt angår opfattelsen af styrelser som selvstændige myndigheder i forhold til departementerne, er der ovenfor redegjort for, at Landsstyret ikke har anset at organisationsomlægningen indebærer, at styrelserne skal opfattes som selvstændige myndigheder i forvaltningsretlig forstand.

Landsstyret afventer herefter Ombudsmandens bemærkninger til de hermed fremsendte oplysninger, og herunder om disse giver anledning til en ændret opfattelse af spørgsmålet om styrelsernes status i forvaltningsretlig forstand.

Ombudsmanden nævner i brevet af 7. marts 2008 forskellige lovbestemmelser, som kan give anledning til tvivl om i hvilket omfang, et departement har styringsbeføjelser i forhold til et direktorat eller en styrelse.

For så vidt det måtte lægges til grund, at styrelser er selvstændige myndigheder i forhold til et departement, er Landsstyret enig i, at der er behov for en nærmere vurdering af de nævnte lovbestemmelser i relation til departementernes styringsbeføjelser. Landsstyret afventer derfor, om ovennævnte giver anledning til en ændret vurdering af styrelsernes forvaltningsretlige status, inden der tages konkret skridt til at udarbejde eventuelle forslag til ændringer af disse og eventuelle andre bestemmelser.

Som det fremgår af det ovennævnte har det ikke været hensigten at etablere en udskillelse af styrelser og departementer i den forstand, at styrelser skal opfattes som selvstændige myndigheder. I det omfang lovgivningen tillægger en myndighed en særlig selvstændig stilling, er det ligeledes forudsat, at denne stilling ikke berøres af organisationsomlægningen.

Uanset styrelsernes forvaltningsretlige status, er Landsstyret dog opmærksom på, at lovgivningen på forskellige områder indeholder myndighedsbetegnelser for de tidli-

gere direktorater, hvor sagsområder nu er henført til et departement eller en tilhørende styrelse.

Dette er naturligvis ikke hensigtsmæssigt af hensyn til borgernes muligheder for at vide, hvor de kan henvende sig om bestemte spørgsmål i relation til lovgivningen.

Derfor vil departementerne nu blive anmodet om snarest at gennemgå lovgivningen inden for deres ressortområder for at sikre, at der er klarhed over, om de lovbestemte beføjelser, som hidtil har været tillagt et bestemt direktorat, herefter er tillagt departementet eller om de ved intern delegation er tillagt en styrelse i departementet.

Når departementerne har foretaget denne gennemgang skal departementerne endvidere vurdere, om der er væsentlige behov for ændringer i lovgivningen, og i givet fald tage skridt til at der snarest udarbejdes forslag om sådanne ændringer.”

Jeg skrev den 30. maj 2008 til Landsstyreformanden:

“Jeg tager til efterretning, at det har været Landsstyreformandens hensigt at gennemføre en ny struktur, som ikke indebærer en udskillelse af de hidtidige direktorater til selvstændige styrelser/direktorater i forhold til departementerne.

Jeg vil derfor ved min fremtidige behandling af sager vedrørende hjemmestyrets centraladministration lægge ovenstående forståelse til grund.

Jeg vil således fremover stile min høringer og andre ekspeditioner ved behandling af sagerne til det ansvarlige departement.

Jeg vil dog fortsat stile mine udtalelser og opfølgninger herpå til det ansvarlige landsstyremedlem, idet jeg går ud fra, at det ansvarlige landsstyremedlem uanset gennemførelsen af intern delegation i landsstyremedlemmets departement vil forholde sig til min opfattelse.

I de tilfælde, hvor det ikke er klart, hvilket departement en sag hører under, vil jeg stile mine henvendelser til Landsstyreformanden, jf. loven om Grønlands Hjemmestyre § 3, 2. pkt., og landstingsloven om landsting og landsstyre § 4, stk. 3, med henblik på videre sendelse af sagen til rette myndighed.

Jeg finder dog anledning til at bemærke, at jeg finder, at anvendelse af betegnelsen ”styrelse” er misvisende for organer, som er udtryk for en underopdeling af et departement.

Ved valget af den terminologi, som skal benyttes ved betegnelsen af centraladministrationens myndigheder, er det efter min opfattelse væsentligt, at myndighederne betegnes på en måde, som ikke giver anledning til misforståelser om, hvorvidt der er tale om delegation (etablering af et myndighedshierarki (ekstern delegation) eller (intern) delegation inden for samme myndighed) eller om fordeling af et departements opgaver på en række afdelinger og eventuelt kontorer.

Der er intet til hinder for, at hjemmestyrets centraladministration vælger at benytte samme terminologi, som kendes fra den danske statsadministration, men i den danske statsadministration er betegnelsen "styrelse" og "direktorat" forbeholdt underordnede, mere selvstændige myndigheder i en hierarkisk struktur, hvorimod et departement opdeles i "afdelinger", som igen underopdeles i "kontorer".

Der er ved den almindelige forståelse af styrelser eller direktorater i forhold til departementer tillige tale om, at styrelsen i modsætning til departementet (hvor landsstyremedlemmet er forvaltningschef) har ansat en øverste chef.

Ved anvendelsen af styrelsesbegrebet i den sammenhæng, som Landsstyreformanden oplyser, har styrelsen, som en del af departementet, ikke en ansat øverste chef, men styrelseschefen er reelt en afdelingschef.

Herudover giver selve den omstændighed, at en opgave ved lov er henlagt til et direktorat (eller en styrelse) anledning til tvivl om, hvorvidt et departement har kontrolbeføjelser i forhold til det pågældende direktorat (styrelse).

Udgangspunktet er her, at et departement i denne situation ikke kan genoptage behandlingen af direktoratets (styrelsens) upåklagede afgørelser, den såkaldte call-in-beføjelse.

Jeg beder derfor Landsstyreformanden overveje, om betegnelsen "styrelse", således som den er anvendt i den aktuelle myndighedsstruktur, bør ændres til betegnelsen "afdeling", som efter min opfattelse vil være den korrekte betegnelse ud fra den terminologi, som Landsstyreformanden i øvrigt har benyttet ved omstruktureringen.

Til spørgsmålet, om hvorvidt der er behov for en lovrevision, tager jeg til efterretning, at departementerne er anmodet om at undersøge, hvorvidt det er påkrævet at søge lovgivningen ændret som en konsekvens af den ændrede struktur i centraladministrationen.

Jeg forstår dog Landsstyreformandens svar således, at den iværksatte gennemgang tager udgangspunkt i, at myndighedsbetegnelserne af hensyn til borgerne bør være i overensstemmelse med den gældende terminologi, og at der som udgangspunkt ikke er behov for lovændringer, såfremt opdelingen af departementer i styrelser er udtryk for en intern opdeling af departementerne.

Jeg bemærker, at jeg ikke ganske kan tilslutte mig dette ræsonnement.

Såfremt lovgivningen henlægger en opgave til en bestemt administrativ myndighed, opstår spørgsmålet, om der herved etableres en særlig myndighed uden for eller underordnet et departement.

Såfremt spørgsmålet kan besvares bekræftende, vil det efter omstændighederne kræve lovhjemmel at nedlægge myndigheden eller at lægge myndigheden ind under en anden myndighed.

Har en myndighed ved lovgivningen fået til opgave at føre tilsyn med en anden myndighed, kan der ikke være tale om, at tilsynsmyndigheden er den samme som den myndighed, der føres tilsyn med.

Omtaler en lov, at der eksisterer flere administrative enheder, der betegnes forskelligt, og som er af forskellig organisatorisk type (eksempelvis en hierarkisk opbygget myndighed som et departement og et kollegialt organ), er der som udgangspunkt også tale om, at lovgivningen har forudsat eksistensen af forskellige myndigheder.

Følgende mere almindelige kriterier kan efter min opfattelse som udgangspunkt benyttes til afgørelse af, om en administrativ enhed er forudsat at være en selvstændig forvaltningsmyndighed:

- Hvor omfattende og betydningsfulde de opgaver, der er henlagt til den administrative enhed, må siges at være.
- Hvor klart den administrative enheds opgaver er afgrænset fra andre administrative enheders opgaver.
- Om disse opgaver udføres på den administrative enheds egne vegne (og herunder – i den udstrækning opgaverne består i at træffe afgørelser – om afgørelse træffes på egne vegne).
- Om der er rekursadgang til en anden administrativ enhed.
- Om den administrative enhed har eller er undergivet instruktionsbeføjelse; i bekræftende fald må der ses på, om instruktionsbeføjelsen er rettet mod eller tilkommer en forvaltningsenhed, der forskellig fra den administrative enhed, forskellig forvaltningsenhed, og
- i øvrigt den grad af selvstændighed i forhold til det omgivende administrative system den administrative enhed indtager.

Det kan således efter min opfattelse ikke besvares generelt, om det er muligt at omstrukturere hjemmestyrets centraladministration uden, at der opstår behov for ændringer i lovgivningen. Dette må afgøres ud fra en konkret analyse af omstruktureringen i forhold til de bestemmelser i lovgivningen, som regulerer den administrative myndighedsstruktur.

På denne baggrund vil jeg knytte nogle bemærkninger til de landsstyreoplæg, som Landsstyreformanden har sendt til min orientering:

Det fremgår blandt andet af Landsstyreformandens orientering af 21. november 2007 om organisationsforenkling i centraladministrationen pr. 1. januar 2008, at embedslægeinstitutionen ikke kan være underordnet departementschefen for familie- og sundhedsdepartementet, idet embedslægeinstitutionen har kontrolopgaver i forhold til sundhedsvæsenet.

Det står mig ikke klart, hvad denne opfattelse nærmere bygger på.

Jeg er enig med Landsstyreformanden i, at embedslægeinstitutionen på grund af sine opgaver i henhold til landstingsforordningen om sundhedsvæsenets styrelse og organisation ikke kan være en del af et departement, men da Landsstyret efter landstingsforordningens § 1 leder, tilrettelægger og fører tilsyn med sundhedsvæsenet, må det efter min opfattelse kræve særlige holdepunkter i landstingsforordningen, hvis det pågældende departements overordningsbeføjelser, som et departement har på ulovbestemt grundlag i forhold til andre myndigheder, der er underlagt Landsstyret, skulle være afskåret i forhold til embedslægeinstitutionen.

Desuden forekommer beskrivelsen af en reference til landsstyremedlemmet, men ikke til departementet uklar, idet departementet netop er defineret som landsstyremedlemmets administrative organ.

Den nævnte orientering til Landsstyret og en orientering af 27. december 2007 til Landsstyret om ressortændring vedrørende nævn m.m. omtaler også, at sekretariatsfunktionerne for nævn generelt overføres til et fælles sekretariat for at skabe et fagligt miljø og en passende robust administrativ enhed for disse.

Jeg kan som udgangspunkt ikke have bemærkninger til denne omlægning, men jeg finder grund til at erindre om, at nævn, som oprettes i henhold til lov, har en sådan uafhængig stilling uden for det almindelige centraladministrative hierarki, at Landsstyret eller et departements sædvanlige overordningsbeføjelser ikke kan opretholdes over for sådanne nævn. Landsstyret og departementerne kan derfor ikke give nævne instruktioner vedrørende materielle spørgsmål, hverken generelt eller konkret.

Dette indebærer efter min opfattelse et særligt behov for at sikre, at sekretariatsbetjeningen af de enkelte nævn forbliver intakt ved en sammenlægning, således at nævne i nødvendigt omfang kan trække på de enkelte medarbejdere, uanset om medarbejderne også har andre opgaver. Det vil således ikke med den gennemførte sammenlægning være muligt for Landsstyret at prioritere nævnssekretariaternes opgaver i forhold til hinanden.

I forhold til Det Sociale Ankenævn erindrer jeg om, at Landstingets Finansudvalg i sin tillægsbetænkning af 22. marts 2006 vedrørende forslag til landstingsfinansloven for 2006 blandt andet henstillede, at Landsstyret tog de nødvendige initiativer til at sikre, at sagsbehandlingstiden snarest muligt blev nedbragt væsentligt.

En sammenlægning af nævnssekretariater med den virkning at ressourcerne til sekretariatsbetjeningen af Det Sociale Ankenævn skal indgå i en prioritering af ressourcerne til sekretariatsbetjening af flere nævn, kan efter min umiddelbare opfattelse være vanskelig at forene med Landstingets stillingtagen til behovet for at nedbringe ankenævnets sagsbehandlingstid.

Orienteringen af 27. december 2007 oplyser endvidere, at sekretariatsfunktionerne for nævne påtænkes sammenlagt til en styrelse.

Det står mig ikke klart, hvad dette nærmere indebærer.

Som nævnt indgår styrelser i den administrative struktur, enten som myndigheder underordnet departementerne eller (efter Landsstyreformandens benyttelse af styrelsesbegrebet) som afdelinger i et departement.

Dette forekommer umiddelbart betænkeligt set i forhold til nævnenes funktionelle uafhængighed af Landsstyret.

Det må i hvert fald sikres, at den styrelse, som etableres, ikke får instruktionsbeføjelser, hverken konkret eller generelt, overfor de enkelte nævn, idet instruktion af sekretariaterne om sageres behandling og prioritering alene tilkommer nævnene.

Organiseringen af sekretariatsfunktionen i et departement kan derfor efter min mening i sig selv rejse tvivl om nævnenes fortsatte uafhængighed.

Herudover nævner orienteringen af 27. december 2007, at Nævnet for Arbejdsskadesikring påtænkes nedlagt og dets opgaver overført til centraladministrationen.

Jeg bemærker hertil, at jeg ikke er bekendt med, hvorvidt den danske stat, som har den regelfastsættende myndighed på området, påtænker at ændre den gældende anordning nr. 273 af 24. april 2001 om ikrafttræden af lov om sikring mod følger af arbejds-skade i Grønland i overensstemmelse med Landsstyreformandens forslag.

Således som reglerne er i dag, ligger det efter min opfattelse uden for Landsstyrets kompetence at nedlægge et nævn, som er oprettet ved en anordning udstedt af den danske regering med hjemmel i en folketingslov.

Det forhold, at administrationen varetages af hjemmestyret, giver ikke Landsstyret kompetence til at foretage sådanne ændringer, som reelt er udtryk for ændringer i regelgrundlaget for administrationen af arbejds-skadesager.

Jeg beder på denne baggrund Landsstyreformanden meddele mig, hvad mine ovenstående bemærkninger til anvendelsen af styrelsesbegrebet, til forholdet til den eksisterende lovgivning og til Landsstyreformandens orienteringer af 21. november og 27. december 2007 til Landsstyret giver anledning til."

Jeg modtog den 12. august 2008 følgende svar fra Landsstyreformanden:

"For så vidt angår anmodningen om at overveje, om anvendelse af betegnelsen "styrelse" bør ændres til betegnelsen "afdeling" skal jeg bemærke følgende.

Det er min opfattelse, at Landsstyret principielt ikke er bundet af, på hvilken måde man i Danmark anvender styrelsesbegrebet og andre begreber, der benyttes som betegnelse for myndigheder og organisatoriske enheder.

Ligeledes må det lægges til grund, at det er den grønlandske lovgivning og landsstyrets beslutninger, som må være udgangspunktet, når det skal afgøres, hvilken status, der er tillagt forskellige administrative enheder, såfremt der måtte opstå spørgsmål herom.

Landsstyret er på den anden side enig i, at anvendelsen af de forskellige begreber ikke bør give anledning til tvivl hos borgerne om, hvem der er rette myndighed for en given sag, og om en given afgørelse kan påklages til højere administrativ myndighed.

Landsstyret finder imidlertid ikke umiddelbart anledning til at ændre anvendelse af styrelsesbegrebet, som det nu anvendes i centraladministrationen. Det skal i den forbindelse bemærkes, at der i enkelte styrelser indgår afdelinger, og derfor vil det ikke være hensigtsmæssigt at erstatte anvendelse af styrelsesbegrebet med anvendelse af afdelingsbetegnelser. Der er således behov for en særskilt betegnelse for de organisatoriske enheder (styrelser) der typisk skal varetage opgaver af mere driftsmæssig karakter, medens de departementale opgaver typisk vil blive varetaget af en eller flere afdelinger, som refererer direkte til en departementschef.

Såfremt anvendelsen af styrelsesbegrebet og øvrige betegnelser for enheder i hjemmestyrets administration fremover måtte give anledning til særlige problemer, vil der blive taget konkret stilling hertil. I den forbindelse vil det blive vurderet, om der skal foretages organisatoriske eller eventuelt lovgivningsmæssige ændringer for at undgå sådanne problemer.

Til Landstingets Ombudsmands bemærkninger om forholdet til den eksisterende lovgivning, har jeg følgende bemærkninger.

Jeg tager Landstingets Ombudsmands bemærkninger til efterretning. I forbindelse med departementernes arbejde med at gennemgå bestemmelserne i lovgivningen på de respektive områder, vil Landstingets Ombudsmands bemærkninger derfor tilgå departementerne. Bemærkningerne kan dermed indgå i departementernes vurderinger af, om der er behov for at søge lovgivningen ændret som en konsekvens af den ændrede struktur i centraladministrationen.

Til Landstingets Ombudsmands bemærkninger til landsstyreorienteringerne af 21. november 2007 og 27. december 2007 har jeg følgende bemærkninger.

Ved den valgte organisering af centraladministrationen har det været udgangspunktet, at der skulle være et departement under hvert landsstyremedlem.

Imidlertid er det lagt til grund, at visse enheder kan etableres adskilt fra departementerne og med direkte reference til et landsstyremedlem. Det er lagt til grund, at dette ikke principielt adskiller sig fra den tidligere struktur, hvor flere direktorater kunne være underlagt samme landsstyremedlem.

Embedslægeinstitutionen havde under den tidligere organisering direkte reference til pågældende landsstyremedlem på baggrund af institutionens tilsynsfunktion i for-

hold til sundhedsvæsenet. Organisatorisk var embedslægeinstitutionen således ikke underlagt det daværende sundhedsdirektorat. Af samme grund er det valgt at opretholde en tilsvarende direkte reference til landsstyremedlemmet.

Jeg har noteret mig Landstingets Ombudsmands bemærkninger om, at nævn, som oprettes i henhold til lov, har en sådan uafhængig stilling uden for det centraladministrative hierarki, at Landsstyret eller et departements sædvanlige overordnelsesbeføjelser ikke kan opretholdes over for sådanne nævn.

For så vidt angår sikring af, at sekretariatsbetjeningen for de enkelte nævn forbliver intakt, kan det oplyses, at bevillingerne til de enkelte nævn forbliver afsat på særskilte bevillingskonti i finansloven. Derved sikres, at der til de enkelte nævn kan anvendes de ressourcer, som bevillingerne til nævnene hver især giver mulighed for.

Jeg er i øvrigt enig Landstingets Ombudsmands bemærkninger om instruktionsbeføjelserne overfor nævnenes sekretariater.

For så vidt angår bemærkningerne i orienteringen af 27. december 2007 om at Nævnet for Arbejdsskadessikring påtænkes nedlagt og dets opgaver overført til centraladministrationen, kan det oplyses, at bemærkninger ikke skal forstås på den måde, at det er Landsstyret, som har planer om at nedlægge nævnet.

Bemærkningerne er anført på baggrund af oplysninger, som er fremkommet under kontakter med de statslige myndigheder. Jeg er enig i, at Landsstyret ikke har kompetence til foretage sådanne ændringer, som reelt er udtryk for ændringer i regelgrundlaget for administrationen af arbejdsskadesager.”

Den 2. oktober 2008 skrev jeg til Landsstyreformanden:

“Landsstyreformandens svar af 11. august 2008 sammenholdt med Landsstyreformandens svar af 7. maj 2008 og forslaget til landstingsfinansloven for 2009, skaber efter min umiddelbare opfattelse på nogle punkter fornyet tvivl om karakteren af den omstrukturering af centraladministrationen, som Landsstyreformanden har gennemført.

Vedrørende anvendelse af styrelsesbegrebet

Jeg er enig i, at Landsstyret ikke er bundet til at følge de terminologier, som kendes fra Danmark eller andre lande.

Som jeg også anførte det i mit brev af 30. maj 2008, er det imidlertid væsentligt, at de anvendte begreber ikke er egnede til at skabe tvivl om det indbyrdes forhold mellem de administrative myndigheder.

Selve det forhold, at hjemmestyrets myndigheder både på grønlandsk og dansk betegnes med udgangspunkt i den terminologi, som kendes fra den danske statsadministration, skaber i sig selv en formodning for, at hjemmestyrets myndighedsstruktur kan anskues ud fra samme principper, som gælder for statens myndighedsstruktur.

Hertil kommer, at en myndighed ikke i nogle relationer kan være en selvstændig myndighed og i andre relationer være en del af en anden myndighed, medmindre lovgivningen fastslår andet.

Dette sidste er efter min opfattelse væsentligt at have sig for øje, hvis Landsstyret ønsker at benytte betegnelsen "styrelser" om forvaltningsenheder, som er udtryk for en opdeling af et departement.

Jeg har i den forbindelse hæftet mig ved, at Landsstyreformanden i sit seneste svar har oplyst, at styrelserne varetager opgaver af mere driftsmæssig karakter, mens afdelinger varetager departementale opgaver med reference til en departementschef.

Landsstyreformandens beskrivelse synes at indebære, at styrelserne administrerer på vegne af en styrelseschef, mens afdelingerne administrerer på vegne af det pågældende departement (landsstyremedlem).

I givet fald er der en uoverensstemmelse mellem Landsstyreformandens seneste svar og Landsstyreformandens svar af 7. maj 2008, idet Landsstyreformanden i sit første svar oplyste, at styrelser og departementer udgjorde én myndighed.

Hertil kommer, at jeg har noteret mig, at flere styrelser i forslaget til landstingsfinansloven for 2009 har andre kontonumre end det pågældende landsstyreområdes departement. Det er tilfældet, for så vidt angår Skattestyrelsen, Styrelsen for Fiskeri, Fangst og Landbrug, Styrelsen for Erhverv, Arbejdsmarked og Erhvervsuddannelser og Miljøstyrelsen, mens andre styrelser har konto under det pågældende departement.

Jeg erindrer herved om, at baggrunden for mine spørgsmål til Landsstyreformanden navnlig er, at det er væsentligt for min kontrol med hjemmestyrets administration, at der ikke hersker tvivl om, hvorvidt hjemmestyremyndighedernes afgørelser og andre retlige dispositioner kan indbringes for anden administrativ myndighed.

Det er et grundlæggende forvaltningsretligt princip, at en underordnet myndigheds afgørelser kan påklages til en overordnet myndighed, medmindre klageadgangen er afskåret ved lov.

Jeg henviste i mit brev af 20. december 2007 til Landsstyreformanden til landstingsloven om Landstingets Ombudsmand § 6, stk. 3, hvorefter klager over forhold, som kan indbringes for administrativ myndighed, ikke kan indgives til ombudsmanden, forinden den øverste administrative myndighed har afgjort sagen.

På baggrund af Landsstyreformandens svar af 7. maj 2008, hvori det er oplyst, at opdelingen af administrationen i departementer og styrelser svarer til den tidligere opdeling i direktorater, som igen blev underopdelt i afdelinger, vil jeg dog fortsat som udgangspunkt gå ud fra, at styrelserne ikke træffer afgørelser på egne vegne, men på departementets (landsstyremedlemmets) vegne, og at styrelser og afdelinger således i forvaltningsretlig forstand er synonyme begreber.

Jeg finder imidlertid, at Landsstyreformandens seneste svar sammenholdt med forslaget til landstingsfinansloven for 2009 efterlader tvivl om, hvorvidt alle de enheder, som i dag betegnes som styrelser, er dele af et departement, og på denne baggrund beder jeg Landsstyreformanden gøre rede for, styrelse for styrelse, om de enkelte styrelser træffer afgørelser og i øvrigt handler på styrelsens vegne eller på landsstyremedlemmets vegne.

Embedslægeinstitutionen

Jeg forstår Landsstyreformandens svar således, at Embedslægeinstitutionen er en institution uden for Departementet for Familie og Sundhed.

Det er min opfattelse, at dette ikke udelukker, at departementet som overordnet myndighed kan kontrollere Embedslægeinstitutionen.

Jeg henviser til mine bemærkninger herom i mit brev af 30. maj 2008 til Landsstyreformanden, idet jeg erindrer om, at Departementet for Familie og Sundhed administrerer på det pågældende landsstyremedlems vegne.

I forslaget til landstingsfinansloven for 2009 er bevillingen til Embedslægeinstitutionen da også placeret under Departementet for Familie og Sundhed samtidig med, at det af anmærkningerne til finanslovsforslaget fremgår, at Embedslægeinstitutionen er "placeret direkte under Landsstyremedlemmet for Familie og Sundhed".

Det fremgår desuden af landstingsforordning nr. 3 af 23. maj 2000 om sundhedsvæsenets styrelse og organisation, at Landstyret har det overordnede ansvar for sundhedsvæsenet, samtidig med at Landstyret skal oprette en embedslægeinstitution med nærmere definerede opgaver.

Henset til, at Departementet for Familie og Sundhed må opfattes som den centraladministrative myndighed, der forvalter på landsstyremedlemmets vegne, og at der ikke i landstingsforordningen om sundhedsvæsenets styrelse og organisation er konkrete holdepunkter for andet, er det min opfattelse, at Embedslægeinstitutionen herefter må anses som en styrelse, der er en selvstændig myndighed underordnet landsstyremedlemmet og landsstyremedlemmets departement.

Samtidig understøtter finanslovsforslaget den opfattelse, at der ikke skelnes mellem landsstyremedlemmet og landsstyremedlemmets departement.

En konstruktion, hvorefter Embedslægeinstitutionen var underordnet landsstyremedlemmet, men ikke landsstyremedlemmets departement (og dermed reelt blev et organ sideordnet med Departementet for Familie og Sundhed) måtte forudsætte konkret støtte i landstingsforordningen om sundhedsvæsenets styrelse og organisation.

Sekretariatsbetjeningen af nævn og råd

Indledningsvis tager jeg til efterretning, at Landsstyreformanden er enig med mig i, at Landsstyret ikke har styringsbeføjelser over for nævn og råd, som er oprettet ved landstingslov eller landstingsforordning.

Jeg har i den forbindelse noteret mig følgende passus i Landsstyreformandens svar:

“For så vidt angår sikring af, at sekretariatsbetjeningen for de enkelte nævn forbliver intakt, kan det oplyses, at bevillingerne til de enkelte nævn forbliver afsat på særskilte bevillingskonti i finansloven. Derved sikres, at der til de enkelte nævn kan anvendes de ressourcer, som bevillingerne til nævnene hver især giver mulighed for.”

Jeg har imidlertid ved min gennemgang af forslaget til landstingsfinansloven for 2009 bemærket, at der for flere nævns og råds vedkommende er foreslået overførsel af bevillinger til Styrelsen for Nævn og Råd.

Det drejer sig om Konkurrencenævnet, Forbrugerklageudvalget, Boligklagenævnet og Det Sociale Ankenævn.

Jeg beder med dette udgangspunkt Landsstyreformanden gøre nærmere rede for, hvilke opgaver der er tillagt Styrelsen for Nævn og Råd, herunder hvorledes det sikres, at Landsstyret, herunder landsstyremedlemmet for Erhverv, Arbejdsmarked og Erhvervsuddannelser, ikke kan instruere de enkelte nævn og råd og deres sekretariater om spørgsmål vedrørende nævnenes og rådernes sagsbehandling.

Jeg beder endvidere Landsstyreformanden gøre rede for, hvorledes det sikres, at forslag til driftsbevillinger til nævnene og rådene og til disses sekretariatsbetjening fastsættes under hensyntagen til nævnenes og rådernes vurdering af bevillingsbehovet.

Jeg beder i den forbindelse om en redegørelse for, hvorvidt rådene og nævnene bestemmer, hvorledes de finanslovsmidler, som angår de pågældende råd og nævn, disponeres, eller om den økonomiske styring forestås af Styrelsen for Nævn og Råd på vegne af eller med reference til Landsstyremedlemmet for Erhverv, Arbejdsmarked og Erhvervsuddannelser.”

Jeg modtog den 27. oktober 2008 følgende svar, som jeg ikke havde forholdt mig til ved beretningsårets udløb:

“Med henvisning til ombudsmandens skrivelse af 2. oktober 2008 og tidligere korrespondance om centraladministrationens myndighedsstruktur skal jeg hermed afklare i det følgende afklare de spørgsmål, der har givet ombudsmanden anledning til fortsat tvivl om, hvorvidt centraladministrationens myndigheders afgørelser og andre retlige dispositioner kan indbringes for anden administrativ myndighed. Endvidere skal jeg redegøre for sekretariatsbetjeningen af råd og nævn i den ny struktur med en specialiseret enhed til varetagelse af de dermed forbundne opgaver.

Om departementer, styrelser, direktorater, repræsentationerne i Danmark og Bruxelles samt Embedslægeinstitutionen, jf. Bilag 1, Hjemmestyrets organisationsdiagram - April 2008 (revideret 02.05.08).

Landsstyret deler ombudsmandens forståelse med hensyn til et departements afdelinger og styrelser. Såvel departementets styrelser som afdelinger træffer afgørelser og handler på departementets (landsstyremedlemmets) vegne. Styrelser og afdelinger er således i forvaltningsretlig forstand synonyme begreber, der betegner administrative enheder organiseret som dele af et departement.

Hvor Landsstyret har fundet behov for anvendelse af en terminologi med international genkendelighed anvendes myndighedsbetegnelsen direktorat. Et direktorat træffer afgørelser og handler på landsstyremedlemmets vegne. Et direktorat er ikke hierarkisk underordnet et departement. Direktorat og departement er således i forvaltningsretlig forstand synonyme begreber.

Grønlands Hjemmestyres repræsentationer i Danmark og Bruxelles træffer afgørelser og handler på vegne af det departement (landsstyremedlem) eller direktorat (landsstyremedlem), de repræsenterer.

Embedslægeinstitutionen træffer afgørelser og handler på landsstyremedlemmets vegne. Begrebsmæssigt har embedslægeinstitutionen samme forvaltningsretlige status, som et departement eller et direktorat.

Om sekretariatsbetjeningen af råd og nævn ved Styrelsen for Råd og Nævn, jf. Bilag 2 - Styrelsens organisationsdiagram.

Styrelsen for Råd og Nævn varetager sædvanlige sekretariatsfunktioner for en række kollegiale organer, hvoraf nogle har rådgivende funktioner overfor Landsstyret, mens andre har egentlige administrative beføjelser ifølge lovgivningen.

Sådanne sekretariatsfunktioner omfatter blandt andet,

- registrering af ind - og udgående korrespondance,
- oprettelse og forberedelse af sager til forelæggelse og behandling,
- forberedelse af dagsorden, indkaldelse og gennemførelse af møder,
- udarbejdelse af referater og beslutninger,
- informationsvirksomhed i forhold til borgerne.

Endvidere forestår Styrelsen for Råd og Nævn økonomifunktionen for de råd og nævn, der sekretariatsbetjenes ved sikring af bevillingsansøgning, bogføring, budgetkontrol og regnskabsaflæggelse. Denne administrative varetagelse af økonomifunkti-

onen foregår på vegne af departementet (landsstyremedlemmet), der er ansvarlig for bevillingen og dens disponering.

Bevillingen for Styrelsen for Råd og Nævn (finanslovens konto 62. 30. 01 svarende til det tidligere benævnte fællessekretariat og de råd og nævn, som enheden betjener) samt bevillingen for de enkelte råd og nævn omfatter dels driften af vedkommende råd eller nævn, dels sekretariatsbetjeningen ved Styrelsen for Råd og Nævn.

Fastlæggelse af bevillingsansøgningens sammensætning og beløbsmæssige størrelse foregår i et samspil mellem det pågældende råd eller nævn og sekretariatsbetjeningen, hvor de af Økonomi- og Personalestyrelsen årligt udgivne rammer for Grønlands Hjemmestyres samlede budgettering danner udgangspunkt.

Ved behov for afvigelse fra de nævnte rammer optager sekretariatsbetjeningen på vegne af det pågældende råd eller nævn og departementet forhandling med Økonomi- og Personalestyrelsen om ændrede budgetmæssige forudsætninger.

Disponering af midler afsat på Finansloven til sekretariatsbetjening og drift af et råd eller nævn foregår i et samspil mellem det pågældende råd eller nævn og sekretariatsbetjeningen, hvor sekretariatsbetjeningen påser, at der disponeres indenfor bevillingsrammen og i overensstemmelse med Grønlands Hjemmestyres regler for disponering af landskassens midler.

Landsstyret og dets medlemmer anerkender råd og nævns uafhængighed og anser sig som afskåret fra udøvelse af instruktionsbeføjelser, såvel konkret som generelt, overfor de enkelte råd og nævn samt indirekte igennem påvirkning af sekretariatsbetjeningen. Instruktion af sekretariaterne om sagernes behandling og de enkelte råd og nævn. Det anses, at råd og nævns uafhængighed er sikret gennem regelsætning, Landsstyremedlemmernes juridiske og politiske ansvar, sekretariatsbetjeningens høje moralske og professionelle standard, samt råd og nævns kollegiale sammensætning, der er egnet til at afføde en umiddelbar reaktion i tilfælde af overtrædelser."

1.4 Samarbejdsrelationer

Den 1. august 2008 indgik Embedet, som forsøgskunde i et samarbejde med Tele Greenland A/S, om IP-telefoni. Forsøgsperioden var stadig ikke udløbet ved beretningsårets udgang.

Den 1. september 2008 overgik Embedet til et elektronisk sags- og dokumenthåndteringssystem, ESDH, Captia version 3.0. Brugen af Captia gør det nemmere at indsamle, registrere, systematisere og genfinde sager og informationer elektronisk. Embedet har indgået en drifts- og supportaftale for Captia med Sermit A/S.

1.5 Budget, regnskab og revision

Embedets bevilling for 2008 var 13.717.000 kr. Heraf udgør bevilling til drift 7.803.000 kr. og bevilling til anlæg 5.914.000 kr.

Anlægsopgaven med ombygning af B 7, den gamle universitetsbygning, forløb planmæssigt således, at Embedet kunne flytte ind i de nye kontorlokaler den 1. august 2008.

Renoveringen af halvdelen af den rådrømte sidebygning, Gedestalden, blev på grund af årstiden udskudt til udførsel foråret 2009.

Da embedets anlægsbevilling er udløbet med udgangen af år 2008, påregnes ansøgt om en tillægsbevilling, når udgifterne for 2009 er kendte.

Embedet bogfører fortsat efter bemyndigelse fra Landstingets Bureau, og en eventuel overtagelse af kompetencen forventes afklaret med en eventuel forventet revision af lovgivningen omkring ombudsmandens virksomhed på efterårs-samlingen 2009.

2. Statistiske oversigter

I det følgende fremgår statistiske opgørelser over de sager, som mit embede har behandlet i beretningsåret 2008. Til sammenligning opstilles endvidere tallene fra de to forudgående beretningsår.

Antallet af de sager, som afsluttes, har bl.a. sammenhæng med antallet og arten af de klager, som indkommer i årets løb. Embedets personalesituation samt øvrige aktiviteter kan også påvirke sagsbehandlingstiden og dermed det antal sager, som afsluttes et givent år.

Desuden forekommer antallet af vejledninger og indkomne klager at have sammenhæng med det antal kommunebesøg, som embedet har foretaget, samt hvorvidt og i hvilket omfang embedet har været genstand for presseomtale.

I beretningsåret 2008 (1. januar - 31. december 2008) har jeg oprettet 86 enkeltsager på baggrund af indkomne klager. Herudover har jeg opstartet 21 sager af egen drift.

I 2008 blev der desuden foretaget 111 vejledninger på baggrund af henvendelser fra borgere. Antallet af vejledninger foretaget i 2008 er faldet med 32 i forhold til 2007, hvor jeg foretog 143 vejledninger. Til sammenligning foretog jeg i 2006 108 vejledninger.

De vejledninger, som jeg foretager, kan typisk inddeles i to grupper. Den ene gruppe vedrører henvendelser, hvor en egentlig klage til mig ville have resulteret i en afvisning. Disse vejledninger er ofte mundet ud i, at borgeren er henvist til at rette henvendelse til en anden myndighed. Den anden gruppe består af henvendelser, hvor sagen har været af en sådan karakter, at jeg har kunnet iværksætte egentlig sagsbehandling på baggrund af borgerens henvendelse.

De følgende opgørelser er baseret på de sager, som blev afsluttet i 2008. Opgørelserne vedrører således afsluttede sager, som kan være modtaget i både indeværende og forudgående beretningsår.

Opgørelserne over afsluttede sager i 2008 er nedenfor opdelt i to hovedgrupper:

Ikke-realitetsbehandlede sager: Sager henføres til denne kategori, når jeg af de anførte grunde ikke har kunnet behandle dem. I de tilfælde, hvor jeg har optaget en sag til behandling, og myndigheden efterfølgende genoptager sagen og derefter giver klager helt eller delvist medhold, forinden jeg har afsluttet min un-

dersøgelse, medregnes klagen ligeledes under ikke-realitetsbehandlede klager som en sag, der er trukket tilbage af klager.

Realitetsbehandlede sager: Sager henføres til denne kategori, når der i anledning af en klage er taget stilling til sagsbehandlingen eller til sagens afgørelse.

Ikke-realitetsbehandlede sager

I beretningsåret 2008 blev i alt 48 klager afvist. I tabellen nedenfor er afvisningsgrundene samt antal for årene 2008, 2007 og 2006 angivet (se procentvis opgørelse i figur 1).

	2008	2007	2006
<i>Klagen var for sent indgivet</i>	4	3	3
<i>Klagen angik domme eller dommeres embedsførelse</i>	1	1	2
<i>Klagen angik rigsmyndigheder</i>	0	4	2
<i>Klagen angik private</i>	2	4	2
<i>Klagen kunne indbringes for højere administrativ myndighed</i>	14	28	18
<i>Klagen angik et hjemmestyreejet selskab</i>	1	0	1
<i>Klagen blev tilbagekaldt</i>	0	3	8
<i>Forespørgsler</i>	0	0	1
<i>Klagers krav imødekommet</i>	0	2	7
<i>Inhabilitet</i>	0		0
<i>*Andet</i>	26	24	20
I alt	48	69	64

* Betegnelsen "andet" dækker over afvisningsgrunde, som ikke umiddelbart kan indeholdes i en af de andre kategorier. Dette gælder i det væsentligste:

- klager, hvor en afgørelse vil forudsætte en bevisvurdering, som jeg finder bedst egnet til domstolsprøvelse,

- klager over landstingslove og landstingsforordninger,

- klager, hvor jeg, efter at have gennemgået myndighedens sagsmappe, ikke har fundet, at der var tilstrækkelig anledning til at undersøge klagen nærmere, samt

- klager over kortere sagsbehandlingstid, hvor jeg har oversendt klagen til myndigheden med en anmodning om, at behandlingen af sagen fremskyndes.

Realitetsbehandlede sager

Tallene i dette afsnit er alene baseret på indgåede klager. Sager, som jeg har taget op af egen drift og afsluttet i årets løb, er således ikke medregnet.

Jeg kan hertil oplyse, at jeg i 2008 afsluttede 12 sager, som jeg havde opstartet på eget initiativ enten i forbindelse med mine besøg i de grønlandske kommuner eller som egentlige egen drift-sager. Disse er nærmere beskrevet i beretningens afsnit 4. I 2007 afsluttede jeg 23 og i 2006 9 sager af denne type.

I beretningsåret 2008 blev der efter realitetsbehandling afsluttet 19 klager, som var opstartet på baggrund af klager.

Nedenstående opgørelser viser sagernes fordeling på myndighed, retsområde og klagetema. I figurerne 2 - 4 angives tallene i procent af det samlede antal afsluttede klager for det pågældende år.

Klager afsluttet efter realitetsbehandling fordelt efter, hvilken myndighed der klages over (se procentvis opgørelse i figur 2):

	2008	2007	2006
<i>Hjemmestyremyndighed, centraladministrationen</i>	3	11	11
<i>Det sociale Ankenævn</i>	0	0	1
<i>Skatterådet</i>	0	0	1

<i>Andre</i>	0	0	0
<i>Kommuner</i>	14	12	17
<i>A/S Boligselskabet INI</i>	2	3	4
I alt	19	26	34

Klager, der er afsluttet efter realitetsbehandling, fordelt efter, hvilket retsområde der klages over (se procentvis opgørelse i figur 3):

	2008	2007	2006
Socialret	4	4	8
<i>Heraf:</i>			
- Sociale boliger	0	0	0
- Boligsikring	0	0	
- Social pension	3	2	1
- Personlige tillæg	0	0	1
- Anden hjælp fra det offentlige	0	1	2
- Underholdsbidrag mv. til børn	0	0	0
- Hjælp til børn og unge	0	0	3
- Hjælp mod tilbagebetaling	0	0	0
- Takstmæssig hjælp	0	0	1
- Andet	1	1	0
Ansættelsesret	5	6	12
<i>Heraf:</i>			
- Ansættelse og ansættelsesvilkår/-rettigheder	0	3	2
- Ansættelse; pligter, sanktioner og afskedigelse	2	3	9
- Pensionsforhold	0	0	0
- Personaleboliger	0	0	1
- Andet	3	0	0
Lejeret	4	4	7
<i>Heraf:</i>			
- Anvisning af lejemål	0	0	0
- Ophævelse af lejemål	1	1	0
- Boligrestancer	1	2	0
- Fremleje	0	0	0

- Lejeberegning	0	0	2
- Varmeregnskab	0	1	0
- Depositum	1	0	0
- Venteliste	0	0	0
- Vedligehold	0	0	1
- Boligstøtte	0	0	1
- Arealtildeling	1	0	1
- Andet	0	0	2
Skatter og afgifter	0	1	1
Heraf:			
- Beregning	0	1	0
- Renter	0	0	0
- § 50-udbetalinger	0	0	0
- Dispensationer	0	0	0
- Andet	0	0	1
Opkrævningsvirksomhed	1	3	2
Sundhed	0	1	1
Heraf:			
- Administrative klager	0	1	1
- Andet	0	0	0
Fiskeri, fangst og landbrug	0	2	0
Heraf:			
- Fiskeri	0	1	0
- Fangst	0	0	0
- Erhvervsstøtte	0	0	0
- Kvote- og licenstilldeling	0	0	0
- Andet	0	1	0
Erhverv i øvrigt	1	3	0
Undervisning	0	1	1
Heraf:			
- Praktik	0	0	0
- Andet	0	1	1

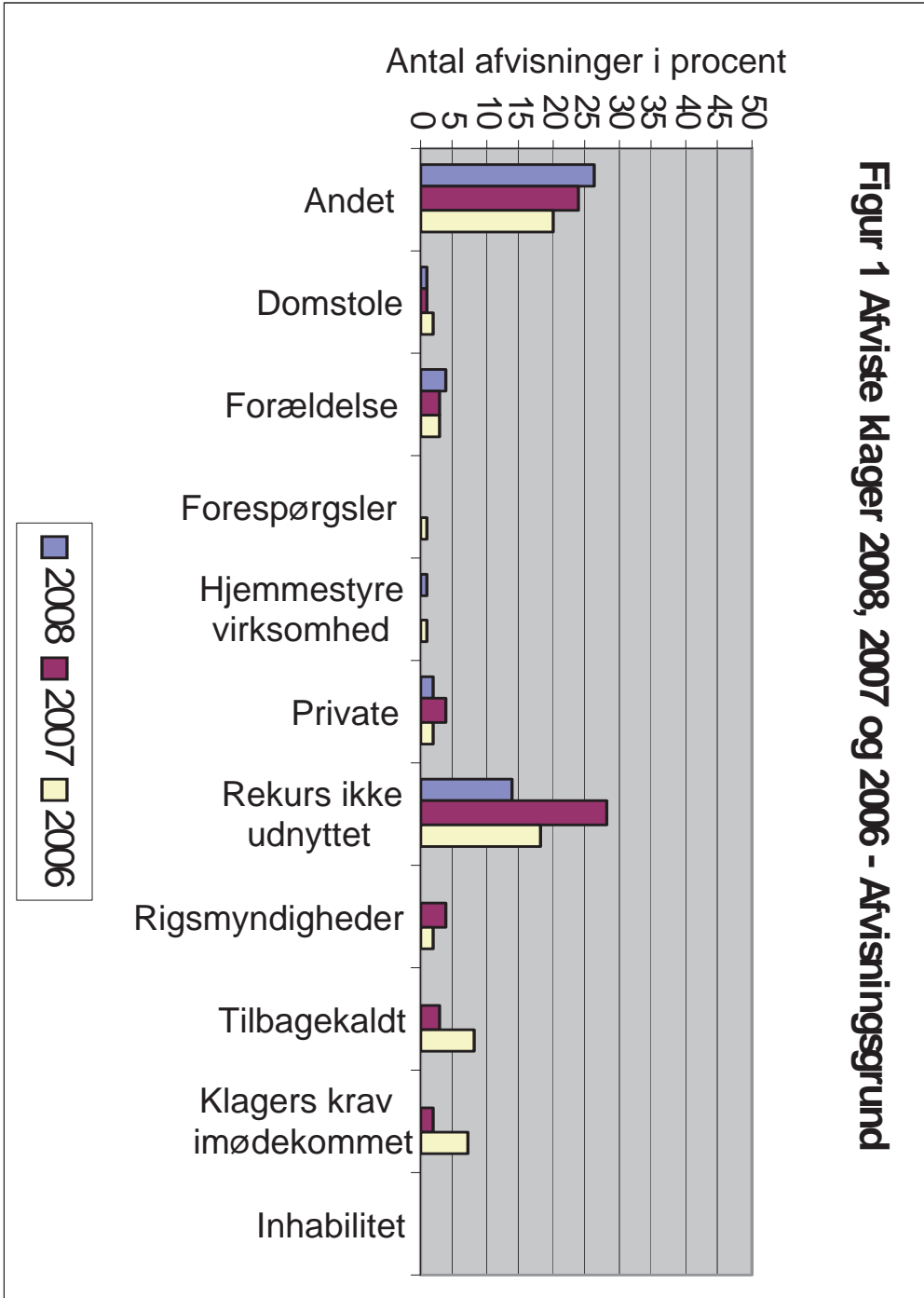
<i>Kirke</i>	0	0	0
<i>Forbruger</i>	0	0	0
<i>Andet</i>	4	1	2
I alt	19	26	34

Klager, der er afsluttet efter realitetsbehandling, fordelt efter klagetema (se procentvis opgørelse i figur 4):

	2008	2007	2006
<i>Afgørelser</i>	4	16	18
<i>Begrundelse</i>	1	0	1
<i>Kompetence</i>	0	0	0
<i>Sagsbehandlingstid</i>	8	5	9
<i>God forvaltningsskik</i>	1	0	0
<i>Aktindsigt</i>	0	0	1
<i>Faktisk forvaltningsvirksomhed</i>	4	2	0
<i>Hjemmelsspørgsmål</i>	0	0	0
<i>Videregivelse af oplysninger</i>	0	0	0
<i>Tavshedspligt</i>	0	0	1
<i>Vejledning</i>	0	0	2
<i>Lighedsgrundsætningen</i>	0	0	0
<i>Andet</i>	1	3	2
I alt	19	26	34

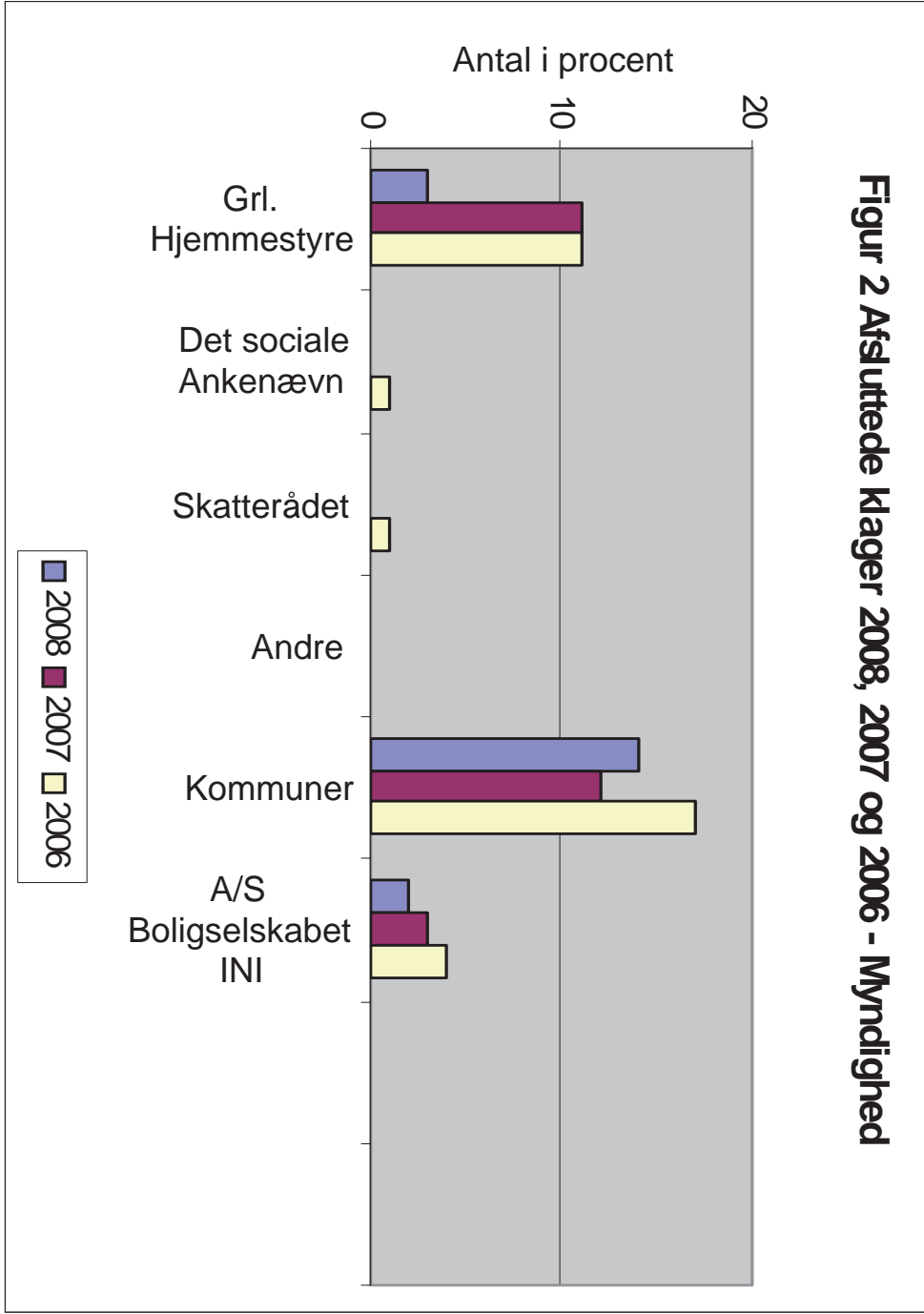
Klager afsluttet efter realitetsbehandling i 2008, fordelt efter resultatet af min undersøgelse (se procentvis opgørelse i figur 5):

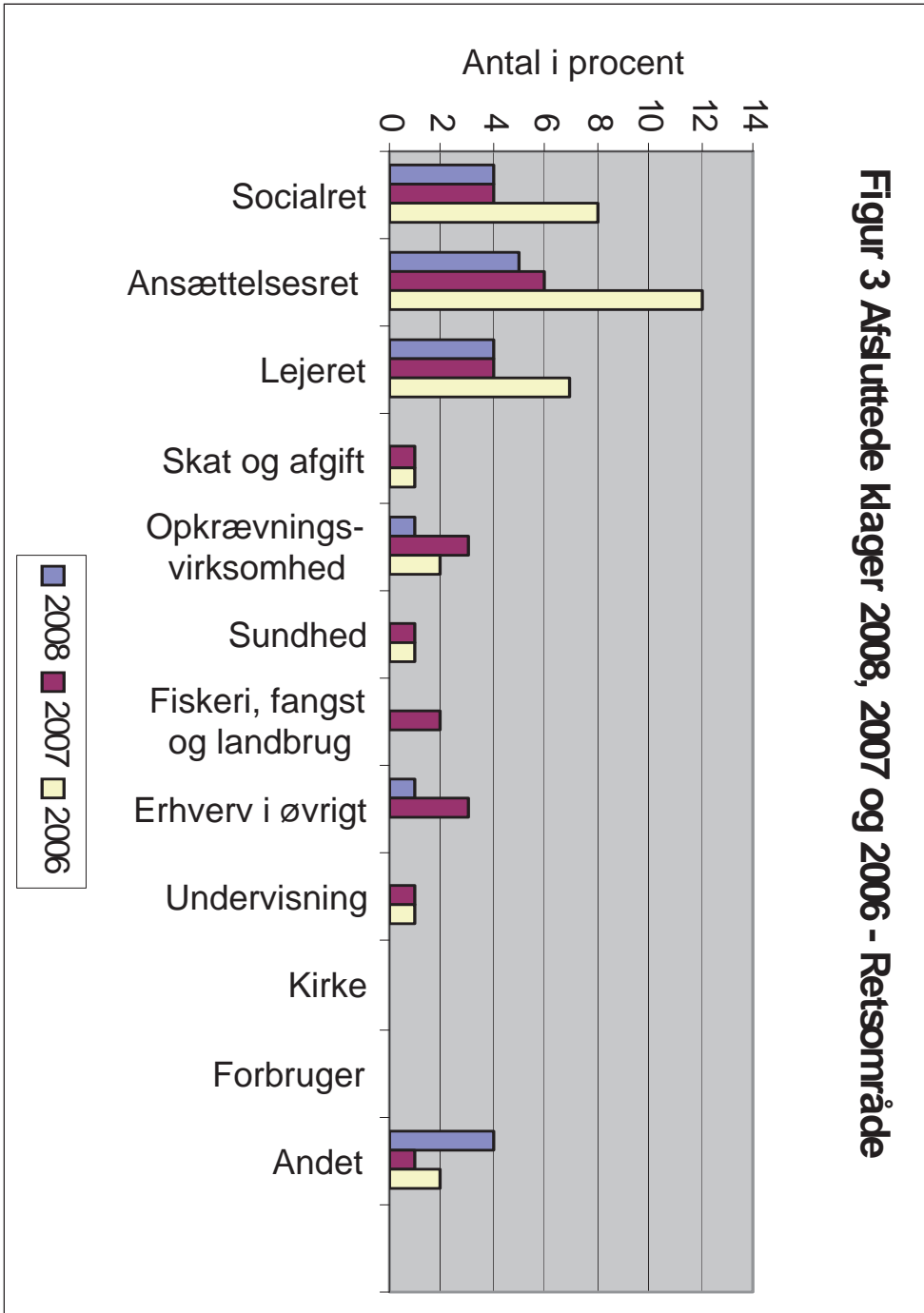
	2008	2007	2006
<i>Kritik</i>	5	5	15
<i>Henstilling alene</i>	1	2	1
<i>Kritik og henstilling</i>	9	15	15
<i>Intet at bemærke</i>	4	4	3
I alt	19	26	34



Figur 1 Afviste klager 2008, 2007 og 2006 - Afvisningsgrund

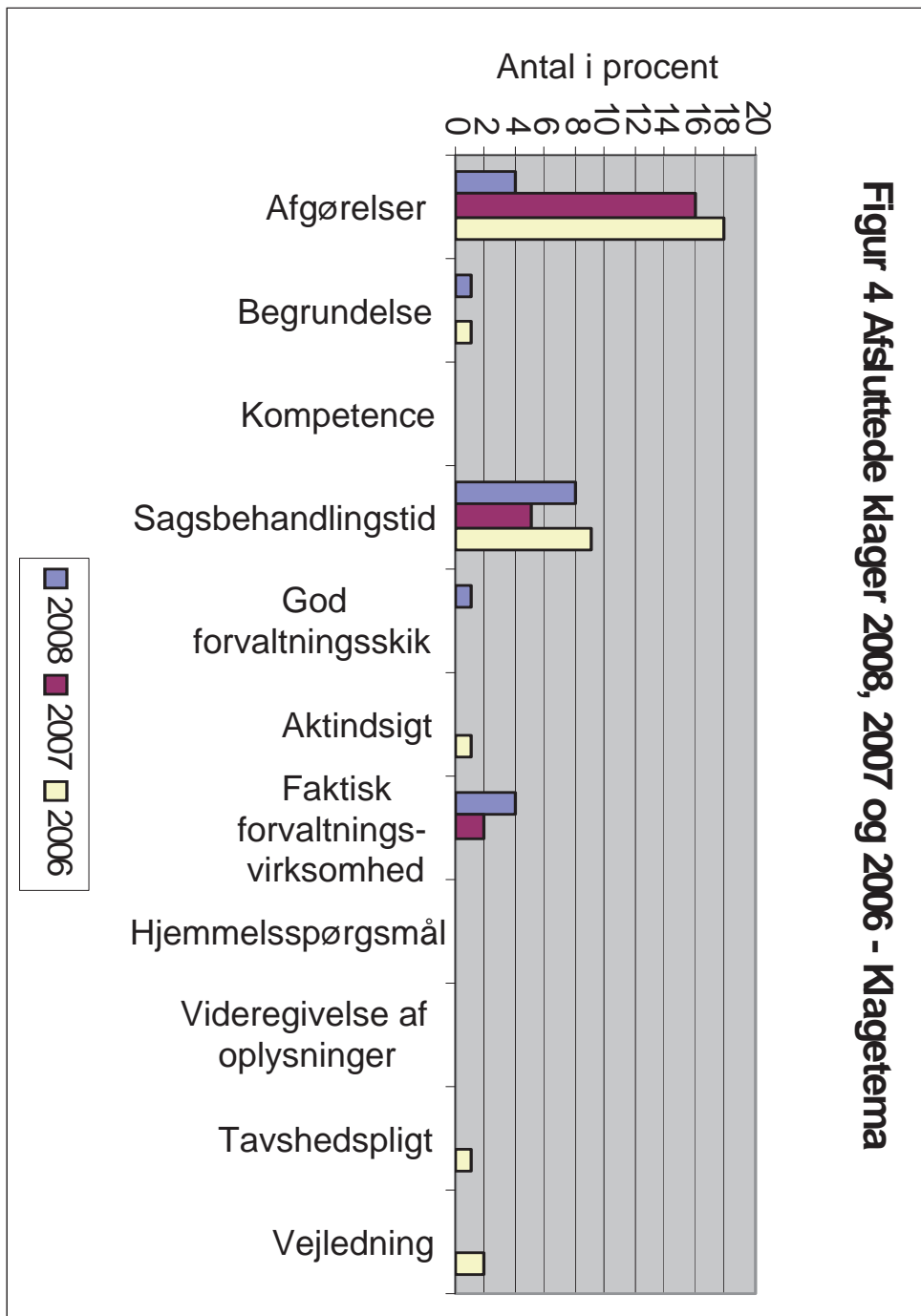
Figur 2 Afsluttede klager 2008, 2007 og 2006 - Myndighed



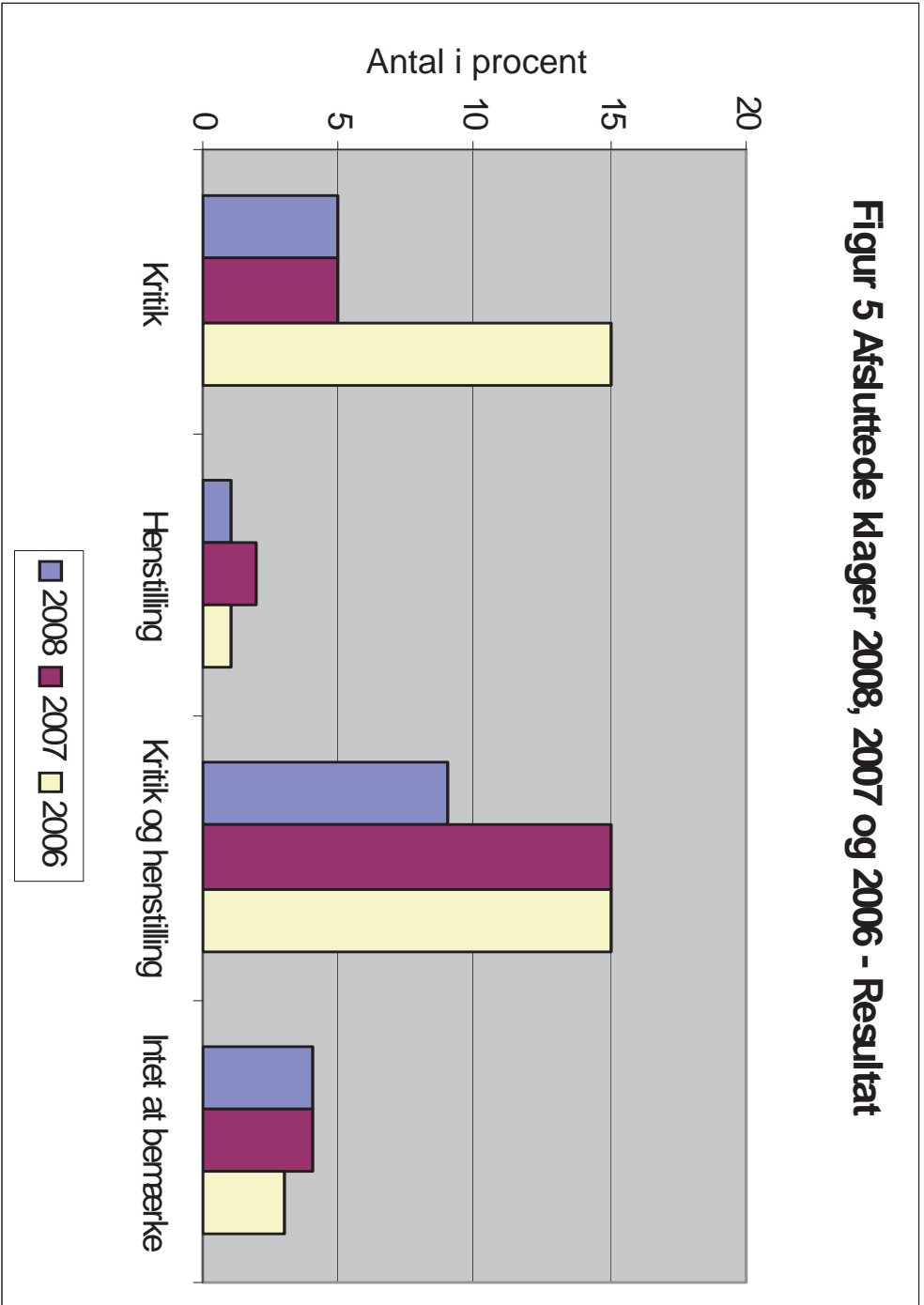


Figur 3 Afsluttede klager 2008, 2007 og 2006 - Retssområde

Figur 4 Afsluttede klager 2008, 2007 og 2006 - Klage tema



Figur 5 Afsluttede Klager 2008, 2007 og 2006 - Resultat



3. Generelle bemærkninger vedrørende forvaltningsretlige spørgsmål

I dette afsnit fremhæves generelle problemstillinger, som ikke har givet anledning til optagelse i afsnit 5.

3.1 Hjemmel til delegation, Departementet for Infrastruktur og Miljø (j.nr. 2008-904-0001, tidligere 02.00.10)

I forbindelse med behandlingen af en klage fra en borger blev jeg bekendt med, at det daværende Direktoratet for Miljø og Natur siden foråret 2003 havde haft en aftale med K1 Kommune om, at kompetencen til at give dispensationer i henhold til hjemmestyrebekendtgørelse nr. 16 af 13. juli 2000 om anvendelse af motoriserede befordringsmidler i området K1 og K2, var uddelegeret til kommunen.

Da kompetencen til at meddele dispensation i henhold til ovennævnte bekendtgørelses § 7 var tillagt landsstyremedlemmet, besluttede jeg at indlede en egen drift undersøgelse, jf. § 6, stk. 5 i landstingslov nr. 7 af 13. juni 1994 om Landstingets Ombudsmand.

Jeg anmodede derfor ved brev af 18. maj 2007 Direktoratet for Miljø og Natur om at redegøre for hjemlen til delegationsaftalen og for, hvilken betydning delegationen havde for klageadgangen.

Jeg rykkede herefter direktoratet for svar ved breve af 20. juli 2007, 21. august 2007, 7. november 2007 og ved telefoniske henvendelser af 26. februar 2008 og 2. juli 2008.

Departementet for Infrastruktur og Miljø ved Miljøstyrelsen svarede mig herefter ved brev af 8. juli 2008, at styrelsen havde forelagt sagen for Landsstyreformandens Departements lovkontor, der vurderede, at aftalen ikke havde den fornødne hjemmel, og at miljøforordningen burde ændres med en indførsel af en klar og udtrykkelig lovhjemmel, hvis styrelsen fortsat ønskede at delegere dispensationskompetencen.

Miljøstyrelsen anførte hertil:

“Lovkontorets udtalelse betyder i princippet, at aftalen med K1 Kommune ikke er helt holdbar med mindre, man vælger at lægge vægt på, at der er tale om en forsøgsordning, der er etableret med henblik på en fremtidig ændring af miljøforordningen, som giver kommunerne dispensationskompetencen i fremtiden. Det var principielt baggrunden for, at forsøgsordningen i sin tid blev etableret. Det kan så diskuteres, hvor lang tid, der bør gå fra ordningen er etableret til der er foretaget en lovændring.”

For så vidt angår betydningen for klageadgangen anførte Miljøstyrelsen:

“Af aftalen med K1 Kommune fremgår: “Klager over K1 Kommunes afgørelser fremsendes til kommunen, som herefter videresender klagen til Direktoratet for Miljø og Natur ledsaget af det materiale, der har indgået ved sagens afgørelse.”

I henhold til miljøforordningens kapitel 10 vedrørende klage kan alle beslutninger i henhold til forordningen eller i regler udfærdiget med hjemmel heri indbringes for miljøklageudvalget. Der anvises ikke andre klagemuligheder.

Formuleringen i aftalen med K1 Kommune er ikke fuldstændigt oplysende omkring, hvordan det videre forløb vil være efter indsendelse af en klage fra kommunen, men tanken bag har været, at Miljøstyrelsen skulle videresende klagen til miljøklageudvalget med muligheden for samtidig at komme med styrelsens vurdering af sagen. Det har ikke været tanken, at styrelsen skulle indgå som en ekstra klageinstans.

Afslutningsvis kan det til orientering oplyses, at administrationen vedrørende motoriseret færdsel er overdraget fra Miljøafdelingen til Naturafdelingen ved årsskiftet. Det påtænkes, at der i nær fremtid vil blive udarbejdet nye regler på området, hvor kompetencen til at administrere reglerne sandsynligvis vil blive overdraget til de nye kommuner. De nye regler vil blive hjemlet i Naturbeskyttelsesloven, som ikke indeholder konkrete bestemmelser om hvem, der er den dispenserende myndighed i samme grad som det er tilfældet med Miljøforordningen.”

Ved brev af 27. august 2008 skrev jeg til Miljøstyrelsen:

“[...]

Jeg bemærker [...], at jeg tilslutter mig Lovkontorets opfattelse for så vidt angår kravet om tilvejebringelse af en udtrykkelig hjemmel til delegation, og det har ikke betydning for hjemmelskravet, at der er tale om en forsøgsordning.

Jeg bemærker desuden, at en sådan ekstern delegation, udfra ordens- og retssikkerhedsmæssige hensyn bør bekendtgøres, således at borgerne kan vide, hvilken myndighed der skal rettes henvendelse til. Dette gælder uanset pligten til at videresende henvendelser til rette myndighed efter sagsbehandlingslovens § 7, stk. 2.

Den konkrete betydning heraf er, at i hvert fald kommunens afgørelser om at afslå dispensation kun vil have gyldighed, såfremt afgørelserne godkendes af det nuværende Departement for Infrastruktur og Miljø. Jeg har herved ikke taget stilling til, hvorvidt en imødekommelse af en ansøgning om dispensation vil kunne forlænges opretholdt.

[...]

Jeg forstår Miljøstyrelsens svar [om klageadgang] således, at der reelt er tale om, at kommunens afgørelse ikke prøves ved andre instanser end miljøklageudvalget, idet hverken kommunen eller styrelsen realitetsbehandler en indkommen klage.

Jeg gør opmærksom på, at det generelt gælder ved ekstern delegation, at ansvaret for opgavens udførelse stadig påhviler den oprindeligt kompetente myndighed (det tidligere Direktorat for Miljø og Natur), og at der i forlængelse heraf består en adgang til at klage til den oprindeligt kompetente myndighed, medmindre en sådan klageadgang er afskåret med udtrykkelig lovhjemmel.

Det er derfor også min opfattelse, at det ikke giver mening, at kommunens afgørelser vil skulle påklages til Miljøklageudvalget, både fordi delegationen ikke fritager den overordnede myndighed for sit myndighedsansvar, men også fordi kommunen på nuværende tidspunkt helt mangler hjemmel til at træffe afgørelser om dispensation.

På baggrund af ovenstående henstiller jeg, at Departementet for Infrastruktur og Miljø snarest bringer den uhjemlede aftale til ophør. Såfremt dispensationskompetencen fortsat ønskes tillagt kommunerne, henstiller jeg, at der tilvejebringes lovhjemmel hertil.

Jeg anmoder Departementet for Infrastruktur og Miljø om at meddele mig, hvad ovenstående giver anledning til.”

Den 2. oktober 2008 modtog jeg Miljøstyrelsens svar, hvoraf fremgår:

“[...] at den omtalte aftale mellem K1 Kommune og Hjemmestyret er bragt til ophør, idet aftalen ikke er blevet fornyet. Miljøstyrelsen vil i den forbindelse tilkendegive, at styrelsen naturligvis har taget Landstingets Ombudsmands vurdering til efterretning, således at der ikke bliver indgået lignende delegationsaftaler i fremtiden, uden at man har den fornødne lovhjemmel hertil.

Dispensationsansøgninger relateret til Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 16 af 13. juli 2000 vil derfor blive behandlet af Departementet for Infrastruktur og Miljø.

[...]”

Jeg meddelte herefter Departementet for Infrastruktur og Miljø, at jeg tog svaret til efterretning og ikke ville foretage mig yderligere i sagen.

3.2 En skoles sagsbehandling i forhold til en elevs forældre (j.nr. 11.11.79.04/023-07)

A1 klagede til mig over K Kommune, i forbindelse med at hendes datter A2 havde boet på og nu var fraflyttet skolens kollegium, og at der i den sammenhæng havde været en række problemer.

3. Generelle bemærkninger vedrørende forvaltningsretlige spørgsmål

1. Jeg udtalte ved brev af 14. februar 2008 til K Kommune, at jeg ikke havde fundet grundlag for at undersøge en del af klagepunkterne nærmere, idet min virksomhed ikke omfatter efterforskning af faktiske hændelsesforløb, som parterne udtaler sig forskelligt om, eller bevismæssige vurderinger.

Klagepunkterne vedrørte spørgsmål om bagtalelse af A2 fra kollegielederens side, om beskyldninger mod A1 om truende adfærd m.m. og om skolevæsenets behandling af en anmodning fra A1 om et møde.

2. Jeg fandt ikke grundlag for at udtale kritik i forbindelse med, at skolevæsenet afholdt et møde med A2 omkring hendes problematiske situation uden A1 og A1's søster deltagelse, uanset at A1's søster forinden havde ringet til skolen og anmodet om udsættelse af mødet:

”Der blev afholdt møde med A2 den 18. januar 2007 uden deltagelse af familie til hende eller anden bisidder. På mødet deltog fra skolen/kollegiet kollegieleder B, viceskoleinspektør D, kontaktperson E og til dels klasselærer I. Baggrunden for mødet var de seneste problematiske hændelser op til mødet.

Mødet fandt sted uden deltagelse af familie til A2 eller anden bisidder, uanset at hendes moster, A3, kort forinden mødets afholdelse rettede telefonisk henvendelse. Jeg lægger til grund, at hun ved denne henvendelse anmodede om, at mødet blev udsat til ugen efter, idet hun og A1 ønskede at deltage.

På baggrund af oplysningerne i sagen lægger jeg endvidere til grund, at mødet med A2 ikke var et led i en bortvisningsprocedure eller i øvrigt ledte hen mod en afgørelse i forvaltningsretlig forstand, men at hensigten var at få drøftet de aktuelle problemer med henblik på at forbedre situationen. Jeg har lagt dette til grund på baggrund af, at A1 i begyndelsen af sin klage til mig af 14. marts 2007 har angivet, at datteren selv fraflyttede, at skolevæsenet tre gange under korrespondancen har anført dette, og at K Kommune i sin redegørelse til mig endvidere har oplyst, at sagen bevidst ikke har været forelagt kommunens Børne- og Kulturforvaltning som en bortvisningssag, jf. nedenfor om cirkulærer nr. 2 og 3 fra 1989.

Herudover har jeg konstateret, at eftersom A2 udvandrede fra mødet og efterfølgende flyttede fra kollegiet, blev en eventuel bortvisning heller ikke senere aktuel.

Jeg har på denne baggrund ikke taget stilling til bortvisningsproceduren efter cirkulærerne nr. 2 og 3 fra 1989 om optagelse m.v. af elever til kollegier i henholdsvis uden for hjemkommunen § 5 henholdsvis § 6, jf. hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 4 af 9. februar 1989 om kollegiepladser for folkeskolens elever. Dog har jeg noteret mig, at det fremgår af cirkulærerne, at kollegiebeboere er omfattede af de lokale ordensbestemmelser og skolebestemmelser, og at bortvisningssager skal forelægges kommunens Kultur- og Undervisningsudvalg til afgørelse.

Det er således min opfattelse, at mødet med A2 ikke var en del af en afgørelsessag, men var udtryk for skolevæsenets faktiske forvaltningsvirksomhed i relation til kollegiebeboerne. Landstingsloven om sagsbehandling i den offentlige forvaltning finder derfor som udgangspunkt ikke anvendelse, jf. landstingslovens § 2, stk. 1 modsætningsvist. Bestemmelsen fastsætter, at landstingsloven gælder for behandlingen af sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed.

Jeg bemærker hertil, at jeg ikke finder, at der kan sidestilles med en bortvisningssag, når henses til, at bortvisning efter det oplyste ikke har været planlagt, og til, at beboere på et kollegium i almindelighed må forvente som normalt, at adfærd, der betragtes som problematisk, bliver påtalt.

Et kollegium har ikke pligt til af egen drift at indkalde en umyndig beboers værge, hvis der afholdes møde med en beboer vedrørende problemer, som den pågældende efter kollegiets opfattelse har eller forårsager, og hensigten ikke er at foretage bortvisning el.lign. af vedkommende. Sådanne møder kan være nødvendige led i kollegiets drift.

Der gælder imidlertid ved siden af reglerne i sagsbehandlingsloven en almindelig adgang til efter ønske at lade sig repræsentere eller bistå over for forvaltningen.

Denne adgang kan efter omstændighederne begrænses; dette kræver i overensstemmelse med de grundlæggende forvaltningsretlige regler, at saglighedskravet og proportionalitetskravet m.v. er iagttaget. Mulighederne for begrænsning er eksemplificeret i sagsbehandlingslovens § 8, stk. 2, hvorefter den lovbestemte hovedregel om repræsentation og bistand i stk. 1 ikke gælder, hvis partens interesse i at kunne lade sig repræsentere eller bistå findes at burde vige for væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, eller hvor andet er fastsat ved lov.

Undtagelsen er uddybet i hjemmestyrets lovkontors vejledning om sagsbehandlingsloven fra december 1994, pkt. 44. Heraf fremgår bl.a.:

”Undtagelsesbestemmelsen indebærer, at myndigheden må foretage en konkret afvejning af på den ene side partens interesse i at få den pågældende bistand og på den anden side de hensyn, der taler for at afskære parten adgang til at lade sig repræsentere eller bistå.

Undtagelsesbestemmelsen vil f.eks. kunne tænkes anvendt i tilfælde, hvor parten under et møde med myndigheden ønsker sig bistået af flere personer, og myndigheden af hensyn til sagsbehandlingen, ro og orden eller af hensyn til andre parter finder at burde begrænse antallet af bisiddere eller helt at udelukke andre end parterne selv fra at deltage i mødet.”

På baggrund af oplysningerne i sagen lægger jeg til grund, at skolevæsenet har opfattet A1 som konfliktskabende – særligt i forhold til direkte kontakt og i så vidt omfang, at skolevæsenet den 15. december 2006 rettede henvendelse til politiet i forbindelse med en episode, som angiveligt inkluderede trusler og chikane. Skolevæsenets opfattelse af hændelsesforløbet vedrørende A1 er i sagens natur til en vis grad subjektiv. Jeg

3. Generelle bemærkninger vedrørende forvaltningsretlige spørgsmål

finder dog ud fra det oplyste ikke, at der er grundlag for at antage, at opfattelsen er dannet på usagligt grundlag.

Sammenholdt med, at skolevæsenet efter det oplyste har vurderet, at det har været af hastende karakter at få afhjulpet situationen, er det samlet set min opfattelse, at skolevæsenet ikke i det konkrete tilfælde har haft pligt til at afholde møde med A2 med A1's og/eller A3's deltagelse. Jeg finder derfor ikke grundlag for at udtale kritik."

3. Jeg udtalte, at skolevæsenet burde have underrettet A1 som forælder om, at A2 var flyttet fra kollegiet, idet fraflytningen skyldtes utilfredshed med kollegiet, og idet den forudgående optagelse på kollegiet var sket på grundlag af ansøgning fra A1, og hun således også havde formel interesse i sagen ud over sin forælderinteresse, jf. herved landstingsforordning nr. 8 af 21. maj 2002 om folkeskolen med senere ændringer § 20, stk. 2, 1. led, om, at optagelse sker på grundlag af ansøgning fra forældrene.

4. Vedrørende A1's klage over, at viceskoleinspektør D den 15. december 2006 havde rundsendt en e-mail med personlige oplysninger til udenforstående, udtalte jeg:

"Viceskoleinspektør D sendte den 15. december 2006 en e-mail til politiet vedrørende A1, hvori han nævnte, at hun havde truet kollegielederen, og at hun tidligere havde foretaget angreb og virket truende over for beboerne. Henvendelsen var også adresseret til borgmester F, kommunaldirektør G, skoledirektør H og skoleinspektør C.

Endvidere var D's genfremsendelse af orienteringsmeddelelsen til A1 af 24. januar 2007 tillige sendt til de personer, der var nævnt i e-mailen, og som var direkte involverede i de hændelser, som meddelelsen vedrørte. Idet disse personer var direkte involverede i hændelserne, lægger jeg til grund, at der er tale om medarbejdere m.v. ved skolevæsenet.

Landstingsloven om sagsbehandling i den offentlige forvaltning bestemmer i § 27, stk. 1, at den, der virker inden for den offentlige forvaltning, har tavshedspligt, jf. kriminallovens § 29, når en oplysning ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som fortrolig, eller når det i øvrigt er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser. De hensyn, der kan være relevante, er eksemplificerede i nr. 1-7. Nr. 6 nævner enkeltpersoners eller private selskabers eller foreningers interesse i at beskytte oplysninger om deres personlige eller interne, herunder økonomiske, forhold.

Endvidere gælder der særlige regler for en forvaltningsmyndigheds videregivelse af oplysninger til andre myndigheder.

Den kommunale forvaltning er som udgangspunkt en enhedsforvaltning med kommunalbestyrelsen som ansvarlig. Hovedreglen er derfor, at der inden for kommunens forskellige grene ikke er tale om videregivelse af oplysninger mellem myndigheder, men om intern anvendelse inden for den samme myndighed.

Udgangspunktet kan fraviges, f.eks. hvis der er tale om et område, hvor en forvaltningsgren handler forholdsvis uafhængigt i forhold til centralforvaltningen, eller hvis en forvaltningsgren i øvrigt er styret af et organ med en vis uafhængighed.

Eksempelvis må en skole efter omstændighederne anses som en selvstændig enhed, blandt andet når en skolebestyrelse, som er valgt uafhængigt af den kommunale centraladministration, foretager sig noget, som specifikt vedrører skolen.

I et tilfælde som det foreliggende, hvor der foretages politianmeldelse, er det min opfattelse, at udgangspunktet om den kommunale forvaltning som en enhedsforvaltning ikke er fraveget, idet politianmeldelse ikke er en handling, som skolevæsenet foretager i denne specifikke egenskab, og idet der er tale om en sagstype af en sådan alvorlighed, at det er relevant at inddrage både skoleinspektøren som chef for den institution, som hændelsen vedrører, og de forvaltningsmæssigt og politisk ansvarlige i kommunens centraladministration. Disse har alle væsentlig og saglig interesse i sagen – i modsætning til, når det gælder f.eks. detaljerne i den daglige administration af skolen, hvor centraladministrationens interesse typisk lægger sig til de overordnede linjer.

Jeg finder derfor ikke, at der har været tale om videregivelse af oplysninger til andre myndigheder, hvorfor sagsbehandlingslovens regler om videregivelse af oplysninger til andre myndigheder ikke er relevante.

Der er et væsentligt hensyn at tage til en borgers interesse i, at oplysninger om, at en myndighed har indgivet politianmeldelse mod den pågældende, ikke videregives til uvedkommende.

På baggrund af ovenstående er det imidlertid min vurdering, at borgmesteren, kommunaldirektøren, skoledirektøren og skoleinspektøren ikke kan anses som uvedkommende i denne sammenhæng, og jeg finder derfor ikke, at det har været i strid med sagsbehandlingslovens § 27, at D har orienteret disse om sin henvendelse til politiet af 15. december 2006.

Endvidere finder jeg, at heller ikke de personer, der var direkte involverede i hændelserne, kan anses for uvedkommende, hvorfor jeg heller ikke finder anledning til at kritisere, at disse blev orienteret ved D's e-mail af 24. januar 2007 til A1."

5. I forbindelse med, at skolevæsenet havde afslået at besvare henvendelser fra A1 mundtligt, bemærkede jeg, at princippet om god forvaltningsskik indebærer,

at en myndighed i vidt omfang bør imødekomme et ønske om en bestemt kontaktform, og at der kan gøres undtagelse herfra, bl.a. hvis hensynet til formålet med sagsbehandlingen eller til medarbejdernes tryghed tilsiger dette.

Jeg fandt ikke grundlag for at udtale kritik, idet jeg henså til, at skolevæsenet opfattede A1 som konfliktskabende ved direkte kontakt, at hendes henvendelser var blevet besvaret skriftligt inden for relativt kort tid, og at der i øvrigt var modstridende oplysninger om, hvorvidt et ønsket møde var blevet afholdt.

6. Jeg bemærkede, at en kommune i almindelighed er berettiget til at udfærdige breve vedrørende en kommuneskole på kommunens brevpapir.

7. Skolevæsenet var ved flere lejligheder fremkommet med negative meningstilkendegivelser omkring A1 over for hende. Jeg udtalte hertil:

"Blandt andet har skolevæsenet i sit brev af 23. oktober 2006 til A1 indikeret, at hun respektløst forsøger at styre kollegielederen, og har i sin e-mail af 24. januar 2007 (afsendt af D) opfordret hende til at udvise respekt for sin datter.

En myndighed kan efter omstændighederne have saglig anledning til at udtale sig negativt om en borger på grundlag af myndighedens mere eller mindre subjektive kvalifikation af et hændelsesforløb; dette gælder eksempelvis i situationen, hvor myndigheden finder det nødvendigt at foretage politianmeldelse, jf. hertil ovenfor under punkt 4.

På den anden side følger det af princippet om god forvaltningsskik, at en myndighed bør undlade at fremsætte unødigt negative meningstilkendegivelser, som ikke er nødvendiggjort af sagens omstændigheder. Sådanne tilkendegivelser kan skabe tvivl om sagligheden af sagsbehandlingen i det hele taget og i øvrigt medvirke til mistillid mellem myndigheden og den berørte.

Det er min vurdering, at de nævnte tilkendegivelser fra skolevæsenet over for A1 har været unødvendigt negative og dermed i unødigt omfang har flyttet fokus fra sagens emne – A2's situation og A1's påvirkning heraf – til A1's person.

Jeg bemærker i den sammenhæng, at det er min opfattelse, at skolevæsenet har været berettiget til at påtale det over for A1, hvis hendes adfærd fandtes respektløs, og at forholdet mellem hende og A2 har været skolevæsenet vedkommende, i det omfang det har haft betydning for A2's ophold på kollegiet.

Jeg finder imidlertid, at det havde været bedst stemmende med god forvaltningsskik, om skolevæsenet havde holdt sine tilkendegivelser i mere objektive og konstruktive formuleringer."

3.3 Manglende kundgørelse af Familiedirektoratets forsøgsvisse udlægning i aftaleform af afgørelseskompetence i medfør af handicapforordningen til visse kommuner (j.nr. 2008-905-0004, tidligere 11.73.17.05/063-07)

Den 23. december 2008 svarede Departementet for Familie og Sundhed på mine bemærkninger om, at der ved delegation af originær afgørelseskompetence fra en hjemmestyremyndighed til en kommunalforvaltning kræver en mere klar lovhjemmel end tilfældet var samt at ekstern delegation, udfra ordens- og retssikkerhedsmæssige hensyn, bør bekendtgøres, at departementet ikke vil videreføre forsøgsordningen i 2009. Jeg besluttede derfor, at jeg ikke ville foretage mig yderligere i sagen.

3.4 Kompetenceforhold ved udbetaling af arbejdsmarkedsydelse i området uden for den kommunale inddeling (j.nr. 2008-319-0002, tidligere 11.14.19.01/137-07)

En borger, som var bosat i et område uden for den kommunale inddeling, klagede til mig over, at det lokale borgerråd efter længere tid stadig ikke havde færdigbehandlet vedkommendes ansøgning om udbetaling af arbejdsmarkedsydelse.

På baggrund af min henvendelse hertil oplyste borgerrådet, at årsagen til, at der endnu ikke var truffet afgørelse i sagen, var, at det forekom rådet uklart, hvorvidt § 4 i landstingsforordning nr. 5 af 1. juni 2006 om arbejdsmarkedsydelse – hvorefter kommunalbestyrelsen udbetaler arbejdsmarkedsydelse – også omfatter borgerråd i områder uden for den kommunale inddeling. Rådet havde på denne baggrund flere gange rettet henvendelse til Departementet for Erhverv, Arbejdsmarked og Erhvervsuddannelser med henblik på at søge kompetenceforholdet afklaret. Rådet afventede fortsat departementets tilbagemelding.

Departementet for Erhverv, Arbejdsmarked og Erhvervsuddannelser svarede herefter borgerrådet:

”Departementet for Erhverv, Arbejdsmarked og Erhvervsuddannelser har inden mødet indhentet oplysninger fra Landsstyrets indenrigsafdeling om, hvorvidt Landstingsforordning nr. 5 af 1. juni 2006 om arbejdsmarkedsydelse er inkluderet i Landstingslov nr. 13 af 20. oktober 1988 om borgerråd i områder uden for den kommunale inddeling.

Indenrigsafdelingen oplyser, at der er afsat midler i Finansloven 2008 hovedkonto nr. [...] på kr. 800.000 kr. ydet som tilskud til borgerrådet til løsning af dets opgaver og dets administration. Endvidere oplyses, at udgifter i forbindelse med arbejdsmarkedsydelse ikke er indarbejdet i Finansloven og derfor ikke er en udgift for borgerrådet i [...].

Formålet med arbejdsmarkedsydelsen er at sikre registrerede hjemsendte og ledige, som har tilknytning til arbejdsmarkedet, samt syge en økonomisk kompensation for

3. Generelle bemærkninger vedrørende forvaltningsretlige spørgsmål

tabt arbejdsfortjeneste i uforskyldte ledighedsperioder, hjemsendelsesperioder og sygdomsperioder og udbetales af kommunalbestyrelsen.

[...] er uden for den kommunale inddeling, og derfor fungerer departementet som kommunalbestyrelse i sager der vedrører arbejdsmarkedsydelse overfor beboere i [...], i det omfang der ikke foreligger aftale mellem lokalt borgerråd og Grønlands Hjemmestyre.

Da Departementet for Erhverv, Arbejdsmarked og Erhvervsuddannelser ikke har taget højde for udgifterne i f.m. arbejdsmarkedsydelse i [...], skal man herfra søge om tillægsbevilling til brug for udbetaling af ovennævnte sager.

Til brug for, evt. fastsættelse af beløbsstørrelsen ved ansøgning om tillægsbevilling, skal man herved venligst anmode borgerrådet, om skriftligt at fremkomme med et budget om beløbsstørrelsen.

Borgerrådet har ligeledes efterlyst, bekræftelse om beregning af antal sygedage samt beløbsstørrelsen er korrekt beregnet, skal det herved herfra bekræftes, at det borgerrådet har beregnet er korrekt udført.

Der var enighed om, i sager der er bekræftet herfra om rigtighed i sagsbehandling udbetales, af borgerrådet med senere afregning/refusion herfra.

Endvidere skal man til brug for fremtidige sagsbehandling efterlyse, oplysninger om hvor mange antal dage arbejdsgiveren betaler sygedage normalvis, findes der fælles ansættelseskontrakt om sygedage samt oplysninger om evt. opholdsvedtægter ved afskedigelser.

Med dette brev, håber direktoratet at man løser dette tvivlsspørgsmål, der har været mellem borgerrådet og Departementet for Erhverv, Arbejdsmarked og Erhvervsuddannelser.

Til slut skal departementet venligst anmode borgerrådet, om at søge skriftligt refusion ved evt. udbetalinger eller udlagt beløb omkring arbejdsmarkedsydelse."

Borgerrådet udbetalte herefter arbejdsmarkedsydelse til klager i overensstemmelse med ansøgningen herom.

Idet der ikke i forbindelse med min undersøgelse i sagen var fremkommet oplysninger, som ville kunne give anledning til at udtale kritik af borgerrådets sagsbehandling, foretog jeg mig ikke yderligere i anledning af klagen til mig.

3.5 Kompetenceafgrænsning mellem Departementet for Infrastruktur og Miljø og A/S Boligselskabet INI i klager over ophævelse af lejemål (J. nr. 2008-511-0001, tidligere 11.20.39.30/140-07)

I en sag, som jeg ikke har fundet anledning til at optage i sin helhed i årsberetningen, skrev jeg den 2. oktober 2008 til Departementet for Infrastruktur og Miljø, idet departementet havde givet udtryk for, at departementet havde kompetence til at behandle en klage over ophævelsen af et lejemål, hvorimod det til grund for ophævelsen liggende forhold hørte under Boligklagenævnet:

”Jeg vender nu tilbage til sagen, hvor Departementet for Infrastruktur og Miljø den 28. juli 2008 sendte mig en udskrift af oversættelsen til dansk af A’s klage, idet departementet oplyste, at departementet ikke lå inde med den originale klage på grønlandsk.

Indledningsvist bemærker jeg, at departementet har pligt til at opbevare indgåede breve, jf. landstingslov nr. 22 af 30. oktober 1998 om arkivvæsen § 7, stk. 1, ligesom det forhold, at Direktoratet for Boliger og Infrastruktur er nedlagt i forbindelse med oprettelsen af Departementet for Infrastruktur og Miljø, ikke giver hjemmel til at kassere direktoratets afsluttede sager, jf. landstingslovens § 8, stk. 2.

Jeg finder det uheldigt, at departementet ikke er i besiddelse af A’s originale klage.

For så vidt angår Direktoratet for Boliger og Infrastrukturs behandling af sagen, henholder jeg mig til mit brev af 8. juli 2008 til departementet.

Ved landstingsforordningen om etablering af et boligselskab blev administrationen af lejemål i hjemmestyrets udlejningsboliger henlagt til A/S Boligselskabet INI, og der blev ikke i den forbindelse tilvejebragt lovhjemmel for klageadgang til Landsstyret. Det er derfor min opfattelse, at Landsstyret ikke med bindende virkning kan afgøre klager fra lejerne over forhold vedrørende den administration af lejeboligerne, som er omfattet af boligselskabets originære kompetence efter landstingsforordningen om etablering af et boligselskab.

Direktoratet for Boliger og Infrastrukturs besvarelse af 2. januar 2007 af A’s klage får herefter karakter af en vejledning af hende om direktoratets fortolkning af reglerne.

På denne baggrund finder jeg, at Direktoratet for Boliger og Infrastruktur burde have overvejet at videresende A’s klage til behandling i Boligklagenævnet, jf. sagsbehandlingslovens § 7, stk. 2, og mine bemærkninger nedenfor om nævnets kompetence, eller at direktoratet i hvert fald burde have vejledt hende om at benytte den klageadgang, som boligselskabet havde anvist, jf. sagsbehandlingslovens § 7, stk. 1.

For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt klagen skulle have været behandlet af Boligklagenævnet, er jeg ud fra Direktoratet for Boliger og Infrastrukturs oversættelse af klagen til dansk mest tilbøjelig til at tilslutte mig direktoratets opfattelse af, at klagen ikke angår spørgsmålet om, hvorvidt ordensreglerne var overtrådt, men alene spørgsmålet om, hvorvidt ophævelse af lejemålet var en berettiget reaktion på overtrædelsen.

3. Generelle bemærkninger vedrørende forvaltningsretlige spørgsmål

Jeg forstår med andre ord A's klage således, at hun ikke klager over A/S Boligselskabet INI's fastlæggelse af faktum, men over, at ophævelsen af lejemålet var en uproportional retsfølge.

Boligklagenævnets kompetence omfatter udtrykkeligt spørgsmål om "overtrædelser" af ordensreglerne, jf. landstingsforordningen om leje af boliger § 84, stk. 1, nr. 5.

Det er herefter spørgsmålet, om retsfølgens proportionalitet hører under Boligklagenævnets kompetence.

Spørgsmålet om, hvorvidt ordensreglerne er overtrådt, har som udgangspunkt alene retlig interesse for lejerne i relation til påtaler, advarsler, opsigelse og ophævelser af lejemål, idet forholdet ellers ikke har retlig betydning for lejeforholdet. Sammenholdes dette med lejeforordningens § 86, stk. 6, hvorefter Boligklagenævnets afgørelser har bindende virkning for udlejer, er det min opfattelse, at spørgsmålet om berettigelsen af ophævelse af et lejemål som sanktion for overtrædelse af ordensreglerne, har en sådan snæver sammenhæng med afgørelsen af, om en overtrædelse overhovedet foreligger, at det er nærliggende at antage, at boligklagenævnet har kompetence til at behandle sagen.

Det giver endvidere ikke mening at tale om ophævelse af et lejemål som en selvstændig beslutning, som er uafhængig af retsgrundlaget for ophævelsen.

Samtidig ville det stride mod grundlæggende hensyn til retssikkerheden, hvis Boligklagenævnets kompetence til at behandle en sag afhang af, hvorledes en borger havde formuleret sin klage.

Jeg lægger ved min vurdering af spørgsmålet om Boligklagenævnets kompetence også vægt på, at lejeforordningen forudsætter, at overtrædelser af ordensreglerne skal bedømmes ud fra en konkret vurdering af overtrædelsernes væsentlighed. Det følger således af landstingsforordningen § 73, stk. 2, nr. 4, jf. stk. 3, at væsentlige overtrædelser kan medføre lejemålets ophævelse, mens mindre væsentlige overtrædelser i gentagelsestilfælde kan medføre lejemålets opsigelse, jf. landstingsforordningens § 67, nr. 4.

Jeg bemærker i øvrigt til denne sontring, at Direktoratet for Boliger og Infrastruktur i sit hørings svar til mig af 1. februar 2008 har oplyst, at A's lejemål blev ophævet efter landstingsforordningens § 67, nr. 4, hvilket ikke kan være korrekt, idet overtrædelser af ordensreglerne, som falder ind under denne bestemmelse, ikke hjemler ophævelse af lejemålet, men opsigelse, ligesom boligselskabet har henvist til landstingsforordningens §§ 50 og 73, men ikke til § 67.

Jeg erindrer endvidere om, at A/S Boligselskabet INI ved sin afgørelse af 6. november 2006 om at ophæve A's lejemål, har vejledt A om, at afgørelsen kunne påklages til Boligklagenævnet.

Jeg har på denne baggrund ved særskilt brev og ved kopi af dette brev vejledt A om, at Direktoratet for Boliger og Infrastrukturs brev af 2. januar 2007 til hende ikke er en

afgørelse af hendes klage af 13. december 2006, men alene kan anses som en vejledning om direktoratets fortolkning af reglerne.

Jeg har samtidig vejledt A om, at det umiddelbart forekommer uklart, hvorledes A/S Boligselskabet INI har kvalificeret de konstaterede overtrædelser af ordensreglerne, idet boligselskabet ved sin afgørelse om at ophæve lejemålet har lagt vægt på, at der er tale om gentagne overtrædelser.

En afgørelse, som alene er begrundet i, at der foreligger gentagen overtrædelse af ordensreglerne, men som ikke hviler på en konkret vurdering af den aktuelle overtrædelses væsentlighed, kan efter lejeforordningens § 67, stk. 4, jf. § 73, stk. 3, alene berettigede til opsigelse, men ikke til ophævelse af lejemålet.

Jeg har derfor også vejledt A om at udnytte den anviste klageadgang til Boligklagenævnet, såfremt hun ønsker en bindende afgørelse af dette spørgsmål, eller såfremt hun i øvrigt finder, at ophævelsen af lejemålet er uberettiget.

Jeg foretager mig herefter ikke yderligere i sagen.”

3.6 En kommunens manglende efterlevelse af Det Sociale Ankenævns kendelse (j.nr. 11.10.07.01/043-08)

Jeg skrev på baggrund af A's klage til mig således til Det Sociale Ankenævn:

”A henvendte sig under mit besøg i K Kommune og ønskede at klage over, at K Kommune, trods flere henvendelser til kommunen herom, endnu ikke har efterlevet Det Sociale Ankenævns kendelse ... Jeg vedlægger for en ordens skyld kopi af kendelsen.

Ved kendelsen ophævede ankenævnet K Kommunes afgørelse om, at A skulle tilbagebetale offentlig hjælp på kr. 6.000. A havde på det tidspunkt tilbagebetalt hele beløbet.

Efter § 6, stk. 4, i landstingslov om Landstingets Ombudsmand afgør ombudsmanden, om en klage giver anledning til undersøgelse.

Som sagen foreligger oplyst for mig, finder jeg det mest korrekt, at Det Sociale Ankenævn selv afgør konsekvenserne af K Kommunes manglende efterlevelse af nævnets kendelse.

Jeg finder det af hensyn til borgernes retssikkerhed væsentligt, at de lovfæstede rekursinstansers afgørelser efterleves af afgørelsernes adressat.

Jeg går derfor ud fra, at ankenævnet herefter vil påse, at K Kommune efterlever afgørelsen.

Jeg har derfor besluttet ikke at behandle A's klage og har bedt denne om at afvente ankenævnets opfølgning på sagen.

Jeg har tilsendt A kopi af dette brev.”

Det Sociale Ankenævn sendte mig herefter kopi af sit brev af 17. august 2008 til K Kommune, hvorved ankenævnet meddeler K Kommune, at kommunen har pligt til at efterleve ankenævnets kendelser, og at kommunen derfor skal tilbagebetale beløbet til A.

Kommunebesøg

Gennemgang af sociale sager

3.7 Krav om præcision af samtykkeerklæringer fra borgerne til, at kommunen kan indhente oplysninger (j. nr. 2008-901-0017, tidligere j. nr. 11.73.88.71/092-04)

Under mit besøg i en kommune, hvor jeg afsluttede min sagsgennemgang den 8. juli 2008, indeholder min udtalelse bemærkninger til kommunens brug af samtykkeerklæringer og til en standardblanket om inddrivelse af forskudsvist udlagte underholdsbidrag.

Vedrørende samtykkeerklæringer:

Jeg skrev til kommunen:

“Jeg har under gennemgang af sagerne fundet flere udgaver af samtykkeerklæringer, som socialforvaltningen lader en klient underskrive til brug for forvaltningens indhentelse af oplysninger om klienten fra forskellige myndigheder.

Jeg bemærkede under evaluering af sagsgennemgangen over for borgmesteren og kommunaldirektøren den 12. november og over for socialchefen den 9. november, at jeg finder, at formuleringen i samtykkeerklæringen er for generel, idet erklæringen kan dække samtykke til indhentelse af samtlige oplysninger om klienten.

Jeg bemærkede således under evalueringen, at erklæringen bør indskrænkes til alene at omhandle samtykke til indhentelse af oplysninger om faktiske omstændigheder af væsentlige betydning for det konkrete forhold.

Jeg erindrer i den forbindelse ligeledes kommunen om sagsbehandlingslovens § 33, der lyder således:

“§ 33. Den, der virker inden for den offentlige forvaltning, må ikke i den forbindelse skaffe sig fortrolige oplysninger, som ikke er af betydning for udførelsen af den pågældendes opgaver.”

Jeg anmoder kommunen om at meddele, hvad mine bemærkninger giver kommunen anledning til.”

Kommunen svarede mig:

“At samtykkeerklæringer findes i flere udgaver skyldes, at den enkelte udgave bruges til at skaffe oplysninger på bestemte områder.

At samtykkeerklæringerne er generelle skyldes, at forvaltningen ved hjælp, af disse erklæringer er i stand til at søge oplysninger efterhånden som den enkelte sag udvikler sig. Hvis samtykkeerklæringerne var meget specifikke, ville det betyde, at en sagsbehandler under en sagsbehandling skulle indhente flere erklæringer under et sagsforløb. Hvilket ville være meget tidskrævende både for klienten, sagsbehandleren og for sagens forløb.”

Jeg udtalte:

“Ud over sagsbehandlingslovens § 33, som jeg har citeret ovenfor, gælder sagsbehandlingslovens § 30, som er sålydende:

“§ 30. 1 sager, der rejses ved ansøgning, må oplysning om ansøgerens rent private forhold ikke indhentes fra andre dele af forvaltningen eller fra en anden forvaltningsmyndighed.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 gælder ikke, hvis

- 1) ansøgeren har givet samtykke hertil,*
- 2) andet følger af lov eller bestemmelser fastsat i henhold til lov eller*
- 3) særlige hensyn til ansøgeren eller tredjemand klart overstiger ansøgerens interesse i, at oplysningen ikke indhentes.”*

Det fremgår blandt andet af forarbejderne til bestemmelsen:

“Bestemmelsen har til formål at sikre, at der i ansøgningssager i almindelighed ikke fra andre dele af forvaltningen uden ansøgerens samtykke indhentes oplysninger om den pågældendes rent private forhold til brug for sagsbehandlingen.”

Landstinget har således vedtaget en regel, som går ud på, at forvaltningen som udgangspunkt ikke må indhente oplysninger om ansøgers rent private formål fra andre dele af forvaltningsmyndigheden eller fra andre forvaltningsmyndigheder.

En konsekvens heraf er, at kommunen skal præcisere overfor den pågældende ansøger, hvilke bestemte oplysninger, som kommunen har brug for, ligesom kommunen, jf. sagsbehandlingslovens § 33, som jeg tidligere har henledt kommunens opmærksomhed på, ikke må rekvirere mere end det, der er nødvendigt til sagens behandling.

Det er således i strid med sagsbehandlingslovens § 30 at indhente et generelt formuleret samtykke fra en ansøger. Et sådant generelt formuleret samtykke er uden retsvirkninger for kommunen.

3. Generelle bemærkninger vedrørende forvaltningsretlige spørgsmål

Jeg har under min sagsgennemgang udtaget en kopi af et fortrykt samtykkeskema fra socialforvaltningen, hvoraf blandt andet fremgår, at ansøgeren giver samtykke til, at socialforvaltningen kan indhente oplysninger fra "Sygehus – Daginstitutioner – Skole – Tidligere arbejdsgiver(e) – Skatteforvaltningen – samt evt. andre oplysninger, der har betydning for sagen."

Det fremgår ikke af skemaet, ved hvilken type ansøgninger, at det tages i brug.

Det er imidlertid min opfattelse, at alle de typer af oplysninger, som fremgår af det fortrykte skema, ikke vil være relevante i alle ansøgningsager.

Samtykket til at indhente "evt. andre oplysninger, der har betydning for sagen" er generelt formuleret, og kan derfor ikke lovligt bruges som grundlag for socialforvaltningen til at indhente oplysninger om ansøgerens private forhold hos andre dele af kommunen eller hos andre myndigheder.

Jeg bemærker i øvrigt, at det fremgår af skemaet, at ansøgerens samtykke som grundlag for indhentelse af oplysninger om ansøgerens private forhold har hjemmel i landstingsforordning nr. 10 af 1. november 1982 om hjælp fra det offentlige med senere ændringer kapitel 2.

Dette er ikke korrekt, idet hjemlen er sagsbehandlingslovens § 30.

Kapitel 2 i landstingsforordningen om hjælp fra det offentlige angår oplysningspligten for ansøgere til og modtagere af offentlig hjælp, og har således ikke relevans for spørgsmålet om socialforvaltningens adgang til at indhente oplysninger om ansøgernes private forhold.

Jeg henstiller på denne baggrund, at kommunen ændrer standardblanketten i overensstemmelse med ovenstående bemærkninger og herunder overvejer, om der skal anvendes forskellige blanketter i forskellige sagstyper."

Kommunen havde ikke besvaret min henstilling ved beretningsårets udløb.

Standardblanket om inddrivelse af underholdsbidrag

Jeg skrev til kommunen:

"Der foreligger endvidere i sagen et brev af 28. september 2004 udskrevet på en standardblanket, hvori kommunen underretter den bidragspligtige om kommunens tilgodehavende for forskudsvis udlagte bidrag.

Der er i brevets standardtekst indføjet en vejledning om, at den bidragspligtige kan søge kommunens inkassoafdeling om afdragsvis betaling. Kommunen oplyser sup-

plerende, at misligholdelse af en afdragsordning vil indebære, at sagen overgives til "retslig inkasso".

Denne formulering er uheldig, idet retslig inkasso betyder, at kommunen anlægger sag ved domstolene for at få sit krav fastslået ved dom.

Det fremgår imidlertid af landstingsforordningen om udbetaling af underholdsbidrag m.v. til børn samt adoptionstilskud § 19, at kommunens krav kan tvangsinddrives uden forudgående dom.

Inddrivelse af kommunens krav uden forudgående dom er ikke retslig inkasso, men administrativ myndighedsudøvelse.

Jeg beder derfor, såfremt kommunen har til hensigt at inddrive sine tilgodehavender for forskudsvis udlagte bidrag uden forudgående dom, om at overveje at korrigere teksten i standardblanketten."

Kommunen svarede mig den 18. september 2006:

"Teksten vil øjeblikkeligt blive ændret."

Jeg tilkendegav herefter i min udtalelse, at jeg ikke foretog mig yderligere i sagen.

3.8 Gennemgang af sociale sager (j.nr. 11.73.88.71/116-07)

Sagsgennemgangen under mit besøg i K Kommune gav mig anledning til at henstille, at kommunen fremover ikke yder hjælp til dækning af boligrestancer på vilkår om tilbagebetaling i tilfælde af husets overdragelse til långiver.

3.9 Gennemgang af sociale sager – Generelle bemærkninger om meddelelse til bidragspligtige om forskudsvis udlægning af bidrag samt tilbagebetalingserklæringer (j.nr. 2008-901-0009, tidligere 11.73.88.71/008-08)

Under mit besøg i K Kommune udtog jeg et antal sociale sager til gennemgang, hvilket blandt andet gav mig anledning til at fremkomme med følgende generelle bemærkninger:

"Ad: Meddelelser til den bidragspligtige om forskudsvis udlægning af bidrag:

Jeg konstaterede, at kommunen benytter en standardblanket, hvor den bidragspligtige får meddelelse om to beløb, et beløb, som er forskudsvist udlagt og et andet beløb, som sendes til opkrævning.

På mit opfølgende møde med kommunens fungerende socialchef gjorde jeg opmærksom på, at det hører til god forvaltningsskik, at kommunen i almindelighed henvender

3. Generelle bemærkninger vedrørende forvaltningsretlige spørgsmål

sig til borgerne på en måde, som ikke er egnet til at skabe tvivl om formålet med henvendelsen.

Jeg bad derfor socialforvaltningen overveje at ændre standardblanketten, så det klart fremgik hvilket beløb, som kommunen krævede refunderet.

Jeg beder kommunen meddele mig, hvad mine bemærkninger giver kommunen anledning til at foretage.”

Kommunen svarede:

”Ombudsmanden henviste under sit besøg til, at kommunen benytter en standardblanket, hvor den bidragspligtige får meddelelse om to beløb, et beløb, som er forskudsvis udlagt samt et andet beløb, som sendes til opkrævning, hvilket kan skabe tvivl om formålet med henvendelsen hos den enkelte bidragspligtige.

K Kommune har på baggrund af Ombudsmandens bemærkninger ændret standardblanketten, således at det klart fremgår, hvilke beløb kommunen kræver refunderet fra den bidragspligtige.”

Kommunen havde til sit svar vedlagt den ændrede standardblanket, der imidlertid gav mig anledning til at bemærke følgende:

”Jeg finder fortsat, at der kan være behov for, at kommunen præciserer, hvorledes den samlede restance er beregnet, for eksempel ved at kommunen gør rede for beregningen af restancen. Jeg beder om kommunens bemærkninger hertil.”

Kommunen svarede:

”...

K Kommune har på baggrund af ombudsmandens bemærkninger ændret på den tidligere fremsendte standardblanket, således at beregningen af restancen klart kommer til at fremgå af fremtidige meddelelser til den bidragspligtige.”

Jeg meddelte herefter, at jeg tager kommunens svar til efterretning, og at jeg ikke foretog mig yderligere i sagen.

”Ad: Tilbagebetalingserklæringer:

Jeg konstaterede, at kommunen benytter en standardblanket som tilbagebetalingserklæring fra borgerne i tilfælde, hvor der ydes offentlig hjælp med tilbagebetalingspligt.

Det fremgår af blanketten:

”Jeg anerkender, at hjælpen er tilbagebetalingspligtig i henhold til ovenstående paragraf, og at beløbet betales af mig, så snart jeg er i stand til det.”

Som erklæringen er formuleret, betyder det, at det er borgeren selv, der bestemmer, hvornår vedkommende mener at være i stand til at betale hjælpen tilbage, hvilket ikke er i overensstemmelse med loven.

Dette gjorde jeg under mit opfølgende møde med kommunens fungerende socialchef opmærksom på.

Erklæringen bør være formuleret således, at det fremgår, at kommunen i hvert enkelt tilfælde konkret tager stilling til, hvornår en tilbagebetaling er mulig.

Jeg beder kommunen meddele mig, hvad ovenstående giver anledning til.”

Kommunen svarede:

”Ombudsmanden bemærker, at kommunens standardblanket vedrørende tilbagebetalingserklæring fra borgerne i tilfælde, hvor der ydes offentlig med tilbagebetalingspligt er formuleret således, at det er den enkelte borger selv der bestemmer, hvornår vedkommende mener, at være i stand til at betale hjælpen tilbage.

K Kommune har på baggrund af ovenstående foretaget en tilretning af den hidtidige anvendte standardblanket, således at denne nu er formuleret sådan, at der i hver enkelt sag konkret tages stilling til, hvornår tilbagebetaling påbegyndes.”

Kommunen havde til sit svar vedlagt den ændrede standardblanket, der imidlertid gav mig anledning til at bemærke følgende:

”Det er min opfattelse, at den tilrettede blanket på forskellige punkter fortsat ikke lever op til gældende ret.

For det første fremgår det af blanketten, at tilbagebetaling sker i henhold til en aftale mellem borgeren og kommunen, hvilket ikke er i overensstemmelse med landstingsforordningen om hjælp fra det offentlige, hvor det i § 28 er fastslået, at det er kommunen, som træffer afgørelse om tilbagebetaling.

Det indebærer, at kommunen alene har ansvaret for at gøre et tilbagebetalingskrav gældende, og modtageren af hjælpen kan således ikke gøres medansvarlig for tilbagebetalingen ved at indgå en aftale herom med kommunen.

Jeg bemærker i øvrigt, at det fremgår af blanketten, at modtager af hjælpen skal skrive under på, at vedkommende er bekendt med, at manglende efterlevelse af en tilbagebetalingspligt indebærer, at kravet overgår til retslig inkassation.

3. Generelle bemærkninger vedrørende forvaltningsretlige spørgsmål

Dette er ikke korrekt, idet de grønlandske domstole ikke har inddrivelsesopgaver, og der ikke findes fogedretter i Grønland.

Inddrivelse sker i henhold til retsplejeloven ved de administrative fogedmyndigheder, som i relation til sociale tilbagebetalingskrav i medfør af landstingsforordningen om hjælp fra det offentlige er skatteforvaltningen under Landsstyreområdet for Finanser og Udenrigsanliggender.

Jeg henstiller derfor, at kommunen tilretter blanketten i overensstemmelse med ovenstående bemærkninger.”

Kommunen svarede herefter:

”...

Det fremgår af ovennævnte brev, at Ombudsmanden er af den opfattelse, at den af K Kommune fremsendte tilrettede blanket ikke på alle punkter er i overensstemmelse med den gældende lovgivning.

Det kan oplyses, at K Kommune har foretaget ændringer i tidligere fremsendt standardblanket, således at der nu klart fremgår, at det er K Kommune der har truffet afgørelsen om tilbagebetaling.

Standardplanket er ligeledes ændret, således at modtageren gøres bekendt med, at manglende efterlevelse af tilbagebetalingspligten indebærer, at tilbagebetalingskravet overgår til tvangsinddrivelse hos skatteforvaltningen under Landsstyreområdet for Finanser og Udenrigsanliggender.”

Jeg meddelte herefter kommunen, at jeg tog kommunens svar til efterretning, og at jeg ikke foretog mig yderligere i sagen.

3.10 Oprettelse af sager samt udarbejdelse af handleplaner (j.nr. 2008-901-0007, tidligere 11.73.88.71/023-08)

I forbindelse med min gennemgang af en kommunes sociale sager fremkom jeg med generelle bemærkninger, hvoraf jeg alene har fundet anledning til at optage følgende i beretningen:

”Oprettelse af sager

Jeg bemærkede under min sagsgennemgang, at væsentlige dokumenter i flere tilfælde ikke fandtes på de sager, hvor det umiddelbart kunne forventes. Eksempelvis fandtes oplysninger til brug for en førtidspensionssag i en adoptionssag, der var oprettet særskilt.

Til illustration af problemstillingen bør en pensionssag vedrørende en af kommunens medarbejdere udskilles fra personalesagen til behandling i en særskilt sag, ligesom

spørgsmål om anbringelse af en klients barn bør behandles i egen og ikke forælders sag, med krydshenvisninger mellem sagerne. Omvendt bør spørgsmål af betydning for en sag ikke udskilles, uden at der efterlades kopier af det udskilte eller i det mindste laves henvisninger.

I modsat fald opstår der risiko for, at kommunen i konkrete sager ikke ved, at den har truffet afgørelse eller i øvrigt behandlet sagerne, fordi dokumentationen mangler på de relevante sager, eller de relevante sager slet ikke er oprettet. Endvidere kan det medføre ressourcespild, hvis der skal ledes efter dokumenter, eller nye sager unødvendigt oprettes og/eller behandles.

Kommunen bør på denne baggrund overveje sine rutiner for sagsdannelse og journalisering.

(...)

Handleplaner

Jeg har under mit besøg i kommunen konstateret, at der i hver af de børne- og ungesager, som jeg udtog, findes fortrykte skemaer med overskriften 'Handleplan' med felter til afkrydsning. Samtlige 'Handleplaner' var herefter udarbejdet udfyldt ved afkrydsning. Formålet med anbringelsen, aftalerne med forældremyndighedsindehaverne, evaluering af anbringelsen eller opfølgningen herpå var ikke nærmere beskrevet, hverken i skemaet eller i særskilte notater.

Sammenholdt med de påfaldende få journalark i sagerne (se ovenfor) efterlod det mig en fornemmelse af, at der manglede en del oplysninger i sagerne.

Jeg bemærker hertil, at pligten til at udarbejde handleplaner i medfør af §§ 14 og 15 i landstingsforordning nr. 1 af 15. april 2003 om hjælp til børn og unge har til formål at sikre en målrettet indsats for barnet.

Handleplanen skal derfor være individuel og angive formålet med hjælpeforanstaltningen, og hvilken indsats der er nødvendig for at opnå formålet. Handleplanen skal angive indsatsens forventede varighed og særlige forhold vedrørende barnet, herunder behandling, uddannelse med videre.

Ved længerevarende anbringelse uden for hjemmet skal kommunalbestyrelsen mindst én gang om året tage beslutningen om anbringelse op til vurdering på baggrund af handleplanens beskrivelse af målet med anbringelsen. Såfremt der træffes beslutning om fortsat anbringelse, skal handleplanen revideres i overensstemmelse med den nye beslutning.

Handleplanen bør være i en standardiseret skematisk form (gerne elektronisk), hvor de enkelte punkter om handlinger uddybes efter individuelt behov. Handleplanen skal udformes således, at den også vil kunne fungere som checkliste for sagsbehand-

3. Generelle bemærkninger vedrørende forvaltningsretlige spørgsmål

leren. Der skal i de enkelte sager være et fast oplysningsskema med basisoplysninger, undersøgelsesfase og handleplan.

Jeg forelagde problemet med de mangelfulde handleplaner for socialchefen under evalueringsmødet.

Socialchefen oplyste indledningsvist, at der i kommunen ikke aktuelt er tvangsfjernede børn, men at alle børn er anbragt i familiepleje med forældremyndighedsindehaverens samtykke.

Socialchefen oplyste herefter, at socialforvaltningen nu søger en medarbejder, der i første omgang primært skal udarbejde de manglende handleplaner.

Jeg spurgte herefter, om de manglende beskrivelser af formål ved dels anbringelsen, dels opfølgningen er at finde eksempelvis i forældrenes sociale sager. Socialchefen oplyste, at hun endnu ikke har fået klarhed over hele socialområdet i kommunen, men at oplysningerne muligvis findes i forældrenes sociale sager.

Jeg beder på baggrund heraf kommunen om at oplyse, om det er korrekt, at der alene udarbejdes en handleplan ved anbringelse af børn ved afkrydsning af skemaet, eller om kommunen udarbejder mere udførlige formålsbeskrivelser og foretager opfølgning på sagerne, som ikke fremgår af børne- og ungesagerne.

Såfremt mere udførlige oplysninger forefindes i forældremyndighedsindehavernes sociale sager, bedes kommunen oplyse baggrunden for, at disse oplysninger ikke forefindes i børne- og ungesagerne.

Kommunen bedes desuden oplyse, om kommunen foretager årlige vurderinger af anbringelserne i henhold til landstingsforordning nr. 1 af 15. april 2003 om hjælp til børn og unge § 15.

Jeg har desuden konstateret, at der i de sager, som jeg havde udtaget til gennemsyn, ikke fremgik de afgørelser, som ligger til grund for anbringelserne.

Jeg beder om kommunens bemærkninger hertil.”

Jeg erindrede ved brev af 18. december 2008 kommunen om svar. Jeg havde ved beretningsårets udløb ikke modtaget svar fra kommunen.

3.11 En kommunes behandling af førtidspensionssager (j.nr. 2008-901-0019, tidligere 11.73.88.71/048-08)

Gennemgang af kommunens sociale sager gav mig anledning til i brev af 2. juli 2008 at fremkomme med generelle bemærkninger og bemærkninger til de konkrete sager. Jeg har alene valgt at fremdrage de bemærkninger, som jeg havde til kommunens behandling af førtidspensionssager:

”Konkrete sager

Førtidspensionssager

To medarbejdere i socialforvaltningen oplyste, at de først for nylig overtog behandlingen af førtidspensionssager fra en anden sagsbehandler, og at sagsbehandlerne nu er i gang med at udarbejde de socialrapporter, som hidtil har manglet i sagerne.

Sagsakterne lå ikke i ansøgernes personsager, men lå for sig selv uden sagsomslag og bestod alene af førtidspensionsansøgninger og få andre dokumenter, der var sat sammen af clips.

Jeg har i forbindelse med min tidligere gennemgang af 88 førtidspensionssager i en anden kommune, hvor kommunen havde udtaget sager fra selve personsagen blandt andet udtalt, at jeg fandt det meget uheldigt, at kommunen opererede med en praksis, hvor originale dokumenter blev fjernet fra personsager. Jeg fandt det her mest hensigtsmæssigt, at der ved udtagelse af dokumenter fra de enkelte sager oprettedes nye sager vedrørende de udtagne dokumenter, og at det i den gamle sag - altså i personsagen - noteredes, hvilke dokumenter der var flyttet, se herved min beretning for 2005, side 245 f. i den danske version og side 310 f. i den grønlandske version.

Jeg beder kommunen om at fremkomme med bemærkninger hertil.

Tjeklister

Jeg fremhæver som en god ting, at kommunen opererer med ”Tjekliste ved sagsbehandling af sager om pensionstilkendelse”.

... – personnummer ...

Sagsakter vedrørende førtidspensionssagen var udtaget fra personsagen. Sagens akter bestod herefter af enkelte dokumenter, der var sat sammen af papirclips. Jeg henviser til mine generelle bemærkninger om udtagne sagsakter oven for.

Det fremgår af sagen, at ... har søgt førtidspension den 24. juli 2007 og at kommunen den 10. oktober 2007 havde anmodet sundhedsvæsenet om en lægeerklæring, der herefter blev fremsendt ved brev den 27. oktober 2007.

Kommunen bedes oplyse baggrunden for, at førtidspensionssagen tilsyneladende henlå ubehandlet i perioden fra 24. juli 2007 til 10. oktober 2007.

Der er herefter foretaget arbejdsprøvning i november 2007 i butikken i I e-mail af 9. april 2008 fremkommer ... (KNI-butikken i B) med en vurdering af arbejdsprøvnings forløb.

Det fremgår endvidere af sagen, at der mangler at blive udarbejdet en socialrapport i sagen. Sagen er derfor fortsat ikke afgjort.

3. Generelle bemærkninger vedrørende forvaltningsretlige spørgsmål

Kommunen bedes oplyse, om sagen igen har henligget ubehandlet fra arbejdsprøvningsstartspunktet i november 2007 indtil nu, og hvad kommunen i givet fald vil gøre for at fremskynde sagens afgørelse.

... – personnummer ...

Sagen var blandet sammen med ...'s – cpr.nr. ... førtidspensionsansøgning. Jeg går ud fra, at ... og ... er ægtefæller.

Sagsakterne vedrørende førtidspensionssagerne var udtaget fra personsagen (-erne). Sagens akter bestod herefter af enkelte dokumenter, der var sat sammen af papirclips. Jeg henviser til mine generelle bemærkninger om udtagne sagsakter oven for.

Kommunen bedes meddele baggrunden for, at ...'s og ...'s sager er blandet sammen.

Det fremgår af dokumenter i sagen, at ... har søgt om førtidspension den 17. august 2006. Jeg kan ikke af dokumenterne se, om sundhedsvæsenet blev anmodet om en lægeerklæring, men kommunen rykkede den 10. november 2006 sundhedsvæsenet for en lægeerklæring.

Det fremgår endvidere, at ... undergik arbejdsprøvning i perioden fra den 22. november 2006 til 22. december 2006. Herefter foreligger der i sagen en lægeerklæring dateret den 27. oktober 2007. Jeg slutter på grund af manglende holdepunkter i sagen, at ...'s ansøgning om førtidspension har henligget, uden at der blev foretaget ekspedition i sagen i perioden fra den 22. december 2006 til ultimo oktober måned 2007, og igen fra oktober 2007 til i dag.

Det fremgår af dokumenter i sagen, at ... har søgt om førtidspension den 12. april 2006. Kommunen har herefter anmodet sygehusvæsenet i K om en lægeerklæring den 24. april 2006. Jeg kan ikke af sagen se, hvad der herefter er foretaget.

Kommunen bedes meddele baggrunden for den tid, som kommunen tilsyneladende har brugt til behandling af ovennævnte førtidspensionssager. Såfremt kommunen i ovennævnte periode har foretaget ekspeditioner i sagerne, der ikke fremgår af de udtagne dokumenter, bedes kommunen redegøre herfor.

Kommunen bedes endvidere oplyse sagernes status.

... – personnummer ...

Sagsakter vedrørende førtidspensionssagen var udtaget fra personsagen. Sagens akter bestod herefter af enkelte dokumenter, der var sat sammen af papirclips. Jeg henviser til mine generelle bemærkninger om udtagne sagsakter oven for.

Sagen er forholdsvis ny, da ansøgning om førtidspension er dateret den 9. maj 2008 og lægeerklæring af 22. maj 2008 til brug for kommunens vurdering af ansøgningen foreligger i sagen.

Kommunen bedes oplyse sagens status.

... – personnummer ...

Sagsakter vedrørende førtidspensionssagen var udtaget fra personsagen. Sagens akter bestod herefter af enkelte dokumenter, der var sat sammen af papirclips. Jeg henviser til mine generelle bemærkninger om udtagne sagsakter oven for.

Det fremgår af sagen, der indeholder meget få dokumenter, at ... har søgt om førtidspension den 19. december 2007. Endvidere fremgår det af en post-it-seddel, at kommunen den 20. december 2007 har bedt sundhedsvæsenet om en lægeerklæring. Der findes ingen kopi af dette brev i sagen.

Kommunen bedes oplyse, hvad kommunen har foretaget sig i sagen efter den 20. december 2007, herunder om kommunen har rykket sundhedsvæsenet for svar."

Jeg erindrede ved breve af 26. august, 26. november samt af 19. december 2008 kommunen for svar.

Jeg havde ved beretningsårets udgang ikke modtaget svar fra kommunen.

3.12 En kommunes manglende overholdelse af sagsbehandlingslovens regler om skriftlighed og begrundelse (j.nr. 2008-901-0005, tidligere 11.73.88.71/051-08)

I forbindelse med min gennemgang af en kommunes sociale sager udtalte jeg mig blandt andet om sagsbehandlingslovens regler om skriftlighed og begrundelse:

"[...]

En afgørelse der meddeles skriftligt, skal, såfremt den ikke giver parten fuldt ud medhold, ledsages af en begrundelse, jf. sagsbehandlingslovens § 22.

Meddeles en afgørelse mundtligt, kan borgeren forlange at få en skriftlig begrundelse, jf. sagsbehandlingslovens § 23.

I flere sager forelå der ikke skriftlige afgørelser på ansøgninger, og det fremgik heller ikke af notatark eller lignende, hvorvidt ansøgningen var imødekommet eller afslået.

Af de hensyn der er nævnt ovenfor under afsnittene om journalark, notatpligt og sagsdokumentation samt som nævnt for at overholde god forvaltningsskik, henstiller jeg, at kommunen sørger for, at borgeren enten får en skriftlig afgørelse på sine henvendelser, eller at der som minimum udarbejdes et notat til sagen, hvoraf afgørelsens indhold fremgår."

Jeg rykkede kommunen for svar ved brev af 10. oktober samt 7. november 2008. Da jeg herefter heller ikke modtog svar, meddelte jeg ved brev af 18. december

2008 kommunen, at jeg, såfremt kommunen ikke svarer, vil overveje i henhold til § 10, stk. 1, i landstingsloven om Landstingets Ombudsmand at indberette til Landstinget og Landsstyret, at jeg ikke ser mig i stand til at udføre mit hverv i forhold til kommunen.

Jeg havde ved beretningsårets udløb endnu ikke modtaget svar fra kommunen.

Gennemgang af personalesager

3.13 Adskillelse af sagsakter vedrørende politisk hverv fra en personalesag (j. nr. 2008-901-0003, tidligere 11.73.88.72/046-06)

I forbindelse med min gennemgang af en personalesag i en kommune konstaterede jeg, at sagen indeholdt dokumenter vedrørende den ansattes hverv som medlem af en bygdebestyrelse.

Jeg skrev i den anledning til kommunen:

“Jeg [...] henstiller, at kommunen overvejer at udskille sagsakter vedrørende ansat personales politiske hverv fra personalesagerne, idet hverv som medlem af kommunale råd ikke er ansættelsesforhold, og idet de regler, der gælder for folkevalgtes varetagelse af deres hverv, ikke er de samme regler, der gælder for ansat personale.”

Jeg havde ikke hørt fra kommunen ved beretningsårets udløb.

3.14 En kommunes praksis i advarselsager (j. nr. 2008-901-0011, tidl. 11.73.88.72/009-08)

I forbindelse med et kommunebesøg afholdt jeg et møde den 6. februar 2008 med kommunens personalechef, hvor vi blandt andet drøftede kommunens fremgangsmåde ved tildeling af advarsler til sine ansatte.

Personalechefen oplyste, at hun i forbindelse med tildeling af advarsler følger det koncept, som KANUKOKA har undervist efter på et personalechefs kursus.

Personalechefen gav mig herefter dels en kopi af den tjekliste, som personalechefen har indskærpet, skal anvendes forinden den enkelte kommunale enhed tildeler en advarsel til en ansat, dels kopi af to standardtekster, som kommunen anvender i forbindelse med tildeling af mundtlige og skriftlige advarsler.

Følgende fremgår af tjek-listen:

“Advarsler

”En advarsel skal indeholde en klar – bevismæssige grunde – skriftlig tilkendegivelse om, at et beskrevet forhold udgør en misligholdelse af ansættelsesforholdet, og at gentagelse af det pågældende forhold udgør en misligholdelse af ansættelsesforholdet, og at gentagelse af det pågældende forhold vil indebære bestemte konsekvenser (opsigelse eller bortvisning). En advarsel kan være tidsbegrænset.”

Det skal altid være det samme forhold.

Fra Funktionærret af Lars Svenning Andersen

CHECKLISTE

- Et nærmere beskrevet forhold, der skal rettes, ellers får det konsekvenser
- Det konkrete forhold skal beskrives og dokumenteres
- Konsekvensen af fremtidigt at gentage det skal fremgå tydeligt
- Der skal partshøres
- Advarslen skal være fremadrettet og handleorienteret
- Tillidsrepræsentanten skal orienteres om advarsel, men ikke om indholdet
- En advarsel er som udgangspunkt forældet efter 2 år

Hvis forholdet gentager sig, skal der udføres konsekvens med det samme og helst den næstkommende arbejdsdag!”

Som overskrift på standardteksten ved tildeling af mundtlige advarsler stod der, at det var et notat til personsagen, men resten af teksten var udformet som et brev til den ansatte. Således fremgik det af teksten:

”Vedr. Mundtlig advarsel

I forbindelse med din ansættelse som STILLING af TJENESTESTEDET i [...] Kommune skal man hermed give dig et mundtlig advarsel, da du imod de gældende retningslinier for sygemelding inden kl. 08.10 gentagne gange har sygemeldt dig lang tid efter den angivne tidsfrist.

Du er flere gange blevet underrettet om tidsfristen for sygemelding, som er senest XX minutter efter den planlagte mødetidspunkt, men det er ikke blevet opfyldt fra din side.

Du har i dag kl. XX.XX overfor xx xx sygemeldt dig og denne er sket efter fristens udløb.

3. Generelle bemærkninger vedrørende forvaltningsretlige spørgsmål

Hvis dette gentager sig efter denne mundtlig advarsel vil der ske ansættelsesmæssige sanktioner, hvor du ved gentagelse af dette forhold vil få tildelt et skriftligt advarsel.

Dette mundtlige advarsel er gældende i (minimum 3 måneder og maksimum 24 måneder) og derefter vil den blive fjernet fra din personsag.

..."

Følgende fremgik af standardteksten ved tildeling af skriftlige advarsler:

"...

Advarsel

Du har siden din ansættelse.... "En advarsel skal indeholde en klar – bevismæssige grunde – skriftlig tilkendegivelse om, at et beskrevet forhold udgør en misligholdelse af ansættelsesforholdet, og at gentagelse af det pågældende forhold vil indebære bestemte konsekvenser (opsigelse eller bortvisning). En advarsel kan være tidsbegrænset. Det skal altid være det samme forhold."

Derfor fik du xxxxxx (dag) den xx.(dato) xxxx (måned) 200x en klar mundtlig advarsel for disse forhold og du blev gjort klar at disse måtte forbedres.

Dette er ikke sket og derfor tildeles du med herværende skrivelse en skriftlig advarsel og det skal understreges at i gentagelsestilfælde vil du blive opsagt fra din stilling ved K Kommune.

Denne advarsel er gældende for ovennævnte forhold frem til xx.xx.xxxx (minimum 3 måneder til max. 24 måneder, så er dette advarsel forældet) og vil blive fjernet fra din personsag efter datoen, såfremt der ikke sker gentagelse af dette forhold.

Hvis du har bemærkninger til denne advarsel, bedes du senest den xx.xx 200x fremkomme med disse, hvorefter der vil blive taget stilling til om advarslen fastholdes.

..."

Jeg skrev til kommunen den 14. maj 2008:

"Jeg bemærker indledningsvis vedrørende anvendelsen af advarsler som ansættelsesretlig reaktion, at en beslutning om tildeling af en advarsel til en offentlig ansat, anses for en afgørelse og dermed er omfattet af de procedureregler, der findes i landstingslov nr. 8 af 13. juni 1994 om sagsbehandling i den offentlige forvaltning.

Jeg konstaterer, at standardteksterne for mundtlige og skriftlige advarsler er forskellige på et punkt, nemlig derved, at kommunen ikke i standardteksten til den mundtlige

advarsel, beder den ansatte at fremkomme med bemærkninger, altså ikke partshører den ansatte, forud for tildelingen af advarslen.

For så vidt angår standardteksten til "skriftlig advarsel" bemærker jeg, at den formuleret således, at høring foretages efter, at advarslen er tildelt.

Jeg beder derfor kommunen om at oplyse, om kommunen i alle tilfælde – også forud for tildelingen af den mundtlige advarsel - foretager partshøring.

Jeg bemærker videre, at så vidt som det ikke følger af lov, overenskomst eller aftale, at en bestemt forseelse skal medføre en advarsel, vil det i hvert enkelt tilfælde bero på et skøn, hvorvidt der skal gives den ansatte en advarsel eller ej.

Jeg beder derfor kommunen om at oplyse, om kommunen i hvert enkelt tilfælde, hvor det overvejes at tildele en ansat en advarsel, foretager en konkret vurdering af, om den givne forseelse berettiger til en advarsel.

Jeg beder også kommunen om at oplyse, om kommunen anvender advarsler som ansættelsesretlig reaktion i andre tilfælde, som for eksempel i tilfælde af samarbejdsvan- skeligheder eller uegnethed.

Vedrørende anvendelsen af advarsler bemærker jeg generelt, at det følger af det almindelige forvaltningsretlige proportionalitetsprincip, at der ikke må anvendes mere indgribende foranstaltninger, hvis mindre indgribende foranstaltninger er tilstrækkelige, og at dette ofte vil indebære, at en afskedigelse ikke kan gennemføres, uden at der forinden er forsøgt med en mildere tjenstlig reaktion – typisk en advarsel – for i det væsentlige samme forhold, som ligger til grund for afskedigelsen.

Heraf følger omvendt ikke, at afskedigelse altid skal ske, såfremt der er tildelt en eller to advarsler for en bestemt forseelse, hvorefter den ansatte begår den samme forseelse igen.

Jeg beder derfor også kommunen om at oplyse, hvorvidt afskedigelse af ansatte efter tildeling af et vist antal advarsler sker per automatik, eller om der i hver enkelt sag foretages en konkret vurdering af, hvorvidt en afskedigelse er berettiget.

Advarslens gyldighedsperiode

Det følger af almindelige arbejdsretlige regler, som også gælder for den offentlige forvaltning, at en advarsel kan miste sin betydning ved at ligge for langt tilbage i tiden (eller ved ikke at være blevet fulgt op trods overtrædelser).

Det giver mig ikke anledning til kritik, at kommunen på forhånd vælger at fastsætte en tidsperiode inden for, hvilken kommunen vil kunne tillægge advarslen gentagelsesvirkning.

3. Generelle bemærkninger vedrørende forvaltningsretlige spørgsmål

Kommunen skal dog være opmærksom på, at kommunen ikke i forbindelse med at fastsætte en sådan tidsbegrænsning kan afskære det pligtmæssige skøn over, hvorvidt advarslen konkret bør tillægges gentagelsesvirkning.

Kommunen skal således ved overtrædelser, som ligger efter en advarsel, altid foretage samme sagsoplysning, som hvis der ikke forelå en advarsel, ligesom kommunen skal foretage et individuelt skøn over, hvorledes kommunen skal reagere på den nye overtrædelse, og herunder hvilken betydning den tidligere meddelte advarsel konkret skal tillægges ved afgørelsen af den nye sag.

Kommunen skal også være opmærksom på, at tidsbegrænsningen indebærer, at kommunen afskærer sig fra at tillægge advarslen gentagelsesvirkning ud over den fastsatte gyldighedsperiode.

Fjernelse af tildelte advarsler fra personalesagen

Både i standardteksten til den mundtlige som den skriftlige advarsel fremgår det, at advarslen vil være gældende i minimum 3 måneder, maximum 24 måneder, hvorefter advarslen vil blive fjernet fra personalesagen.

Jeg bemærkede under evalueringsmødet over for personalechefen, at en tildelt advarsel er en del af historikken i den ansattes personalesag og derfor ikke bør fjernes.

Jeg bemærker, at K Kommune i henhold til de retningslinier, som Grønlands Nationalmuseum og Arkiv efter konsultation af KANUKOKA udgav i 1991, for kassation og opbevaring af arkivalier hos de grønlandske kommuner, kan have en pligt til at bevare arkivalier.

Jeg finder, at kommunen bør rådføre sig med Grønlands Nationalmuseum og Arkiv om, hvilke arkivalier, der kan kasseres og hvilke, der bør bevares."

Kommunen svarede mig den 13. juni 2008:

"Mundtlig advarsel

Det skal indskærpes, at personalekontoret har udleveret en udskrift der vedrører "Notat til personsagen" i forbindelse med jeres besøg og dette udleveres ikke til den ansatte, som har fået tildelt en mundtlig advarsel. Baggrunden for afgivelse af advarsel bliver normalt beskrevet i notatet. Den ansattes udtalelser bliver også ført i notatet, såfremt disse er relevante til det forhold der er baggrunden for advarslens afgivelse.

Skriftlig advarsel

Personalekontoret har efter jeres besøg ændret standardteksten, således der tildeles påtænkt skriftlig med partshøring.

Personalekontoret bestræber sig på, at gøre det rette vedrørende skriftlige advarsler og giver daglig vejledning og rådgivning til enhedernes ledere og souschefer, samt chefer. Der foretages naturligvis en konkret vurdering af, om den ansatte fra kommunens side skal tildeles en skriftlig advarsel for en forseelse. Der kan ske afskedigelse efter en konkret vurdering, men medarbejdere opsiger normalt deres stilling, når en afskedigelsesproces kommer i gang efter en meget grov handling, som er politianmeldt. I min tid som personalechef siden august 2005 har jeg ikke haft sager med afskedigelse på grund af samarbejdsvanskeligheder eller uegnethed.

Afskedigelse af ansatte efter tildeling af et vist antal advarsler kan forekomme efter konkret vurdering. Jeg mener ikke, at der sker afskedigelse pr. automatik.

Der indsættes et nyt afsnit, hvori det fremgår, at advarslens gyldighedsperiode fastsættes med tidsbegrænsning. Dette betyder dog ikke, at skriftlig advarsel fremover vil blive fjernet eller makuleret. K Kommune vil fremover i tæt samråd med Grønlands Nationalmuseum og vedrørende dokumenter i personalesager.”

Jeg skrev herefter den 27. september 2008 til kommunen:

”Jeg tager kommunens svar til efterretning, idet jeg dog bemærker, for så vidt angår kommunens praksis i sager om tildeling af disciplinære advarsler, at partshøring er pligtmæssig, også i de tilfælde, hvor kommunen tildeler det, som i kommunens praksis betegnes som en ”mundtlig advarsel”.

Vedrørende ”mundtlig advarsel” har kommunen i øvrigt oplyst, at afgørelsen begrundes i et notat, som ikke udleveres til den ansatte.

Jeg bemærker hertil, at det følger af sagsbehandlingslovens § 23, stk. 1, at den der har fået en afgørelse meddelt mundtligt, kan forlange at få en skriftlig begrundelse for afgørelsen, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende medhold.

Herudover følger det af sagsbehandlingslovens § 9, at en part i en sag har ret til aktindsigt i sagen.

Endvidere følger det af god forvaltningsskik, at en myndighed skal skabe tillid hos borgerne. Det skaber tillid at inddrage borgerne i sagsbehandlingen i videre omfang, end myndigheden efter loven er forpligtet til.

Jeg henstiller derfor, at kommunen overvejer at udlevere det notat til den ansatte, som kommunen udfærdiger vedrørende meddelelse af ”mundtlig advarsel”.

Om opbevaring og kassering af arkivalier i personalesager bemærker jeg supplerende, at arkivreglerne hviler på den generelle forudsætning, at alle sager, som fortsat kan have administrativ relevans, under ingen omstændigheder må kasseres.”

Jeg havde ved beretningsårets udløb ikke hørt fra kommunen.

3.15 Bemærkninger om udtagne sagsakter (j.nr. 2008-901-0008, tidligere 11.73.88.72/024-08)

I forbindelse med min gennemgang af personalesager fremkom jeg med generelle bemærkninger, hvoraf jeg alene har fundet anledning til at optage følgende bemærkninger om udtagne sagsakter:

”Udtagne sagsakter

I forbindelse med min undersøgelse af sager vedrørende 14 dags lønnet personale, fandt jeg i lønkontoret en ringmappe med diverse dokumenter, herunder originale ansættelsesbreve, tildelte advarsler, lønsedler m.v., der hørte til personalesager til både de månedslønnet og 14 dags lønnet personale.

Forespurgt om baggrunden for, at sagsakter var taget ud af de sager, hvor de hørte hjemme og derefter samlet i et ringbind, oplyste afdelingslederen i lønkontoret, at således forefandt sagsakterne, da hun tiltrådte sin stilling og at afdelingslederen alene har videreført ordningen.

Det følger af de for Grønland gældende regler om arkivering, § 6, som er refereret ovenfor, at alt informationsbærende materiale som er skabt eller tilvejebragt i forbindelse med offentlige institutioner skal arkiveres, samt at arkivalier skal behandles og opbevares forsvarligt.

I de vejledende regler om bevaring og kassation af arkivalier hos de grønlandske kommuner, som også er nævnt ovenfor, er der endvidere givet regler for bevaring og kassation af arkivalier.

Jeg finder det derfor meget uheldigt, at kommunen opererer med en praksis, hvor originale dokumenter bliver fjernet fra personsager.

Det vil efter min opfattelse være mest hensigtsmæssigt, at kommunen, såfremt kommunen udtager dokumenter fra enkelte sager, opretter nye sager vedrørende de udtagne dokumenter, ligesom det vil være hensigtsmæssigt, om kommunen i den gamle sag noterede, hvilke dokumenter, der var flyttet til en ny sag samt eventuelt vedlagde en kopi af dokumenterne.

Hertil kommer, at risikoen for, at kommunen ikke har overblik over, hvor sagens dokumenter befinder sig, er nærliggende, også henset til, at der hyppigt sker udskiftning af personale.

Jeg henstiller, at kommunen går bort fra denne praksis med at udtage enkelte dokumenter fra personsager og arkiverer disse udtagne dokumenter i de sager, hvor de hører til.”

Jeg havde ved beretningsårets udløb ikke modtaget svar fra kommunen.

3.16 En kommunes udfærdigelse af ansættelsesbrev samt afgørelser om fratræden (j.nr. 2008-901-0004, tidligere 11.73.88.72/052-08)

I forbindelse med min gennemgang af en kommunes personalesager udtalte jeg mig om udfærdigelse af ansættelsesbreve og afgørelser om fratræden:

Ansættelsesbreve:

"[...]

I Grønland er der ikke, i modsætning til i Danmark, nogen lovkraft om, at arbejdsgiver skal underrette lønmodtageren om vilkår for ansættelsen ved udfærdigelse af et ansættelsesbrev.

Det følger imidlertid af et uløbestemt princip om god forvaltningsskik, at arbejdsgiver, ved nyansættelser, udfærdiger et dokument, hvori vilkår for ansættelsesforholdet fastsættes.

Medmindre, der er tale om helt kortvarige ansættelser, herunder kortvarige vikariater, finder jeg det bedst stemmende med princippet om god forvaltningsskik, at der også ved ansættelser på timelønsvilkår udfærdiges et ansættelsesbrev.

Jeg har således i klagesager, hvor der opstår tvivl om de aftalte ansættelsesvilkår, ladet det komme arbejdsgiveren til skade, såfremt arbejdsgiveren ikke kan fremkomme med dokumentation for de aftalte ansættelsesvilkår, eksempelvis i form af et ansættelsesbrev. Tilstedeværelsen af et ansættelsesbrev kan således have betydning for min vurdering af, om en personalesag er tilstrækkelig oplyst.

Ansættelsesbrevet bør herudover udfærdiges af hensyn til retsbeskyttelsen af den ansatte, men også af kontrollens hensyn, idet det er betænkeligt, at der af de offentlige kasser udbetales lønmidler uden konkret dokumentation for eksistensen af et ansættelsesforhold.

Jeg kan til orientering oplyse, at flere kommuner udarbejder stamoplysninger på deres 14-dagslønnede personale på 1 A-4 side, hvoraf fremgår ansættelsestidspunkt, hvilken overenskomst, den ansatte er ansat i henhold til, m.v.

Jeg bemærker desuden, at et ansættelsesbrev bør udarbejdes så lang tid forinden ansættelsestidspunktet indtræffer, at den kommende arbejdstager får tid til at fremkomme med sine eventuelle bemærkninger og rettelser til udkastet til ansættelsesbrevet og på den måde gøre sig bekendt med, om ansættelsesvilkårene er i overensstemmelse med overenskomsten på området samt med sine rettigheder og forpligtelser.

3. Generelle bemærkninger vedrørende forvaltningsretlige spørgsmål

Jeg hører gerne om ovenstående giver kommunen anledning til at fremkomme med bemærkninger."

Afgørelser om fratræden:

"I tre af de gennemgåede sager havde den ansatte meddelt ønske om at fratræde stillingen. Der foreligger ingen afgørelse om imødekommelse af dette ønske.

Jeg bemærker hertil, at en ansat i den offentlige forvaltning ikke retsgyldigt selv kan bringe ansættelsen til ophør gennem en opsigelse, idet ansættelsen alene kan ophøre ved en forvaltningsretlig afgørelse, som træffes af ansættelsesmyndigheden eller ved en aftale om afskedigelse mellem den ansatte og myndigheden. En sådan afgørelse eller aftaledokument bør fremgå af personalesagen.

Ved ansøgt afskedigelse er de almindelige krav til sagsoplysning og sagsbehandling dog lempeligere end ved uansøgt afskedigelse.

Myndigheden kan normalt imødekomme ansøgningen uden nærmere undersøgelser, idet afgørelsen anses for begunstigende, og der er således hverken pligt til forudgående partshøring, nærmere begrundelse af afgørelsen eller klagevejledning. Dette forudsætter dog, at der ikke foreligger oplysninger, der kan rejse tvivl om, hvorvidt den ansatte har truffet sin beslutning på grund af vildfarelser eller utilbørligt pres.

Jeg anmoder kommunen om at meddele mig, hvad dette giver anledning til."

Jeg rykkede kommunen for svar ved brev af 10. oktober samt 7. november 2008. Da jeg herefter heller ikke modtog svar, meddelte jeg ved brev af 18. december 2008 kommunen, at jeg, såfremt kommunen ikke svarer, vil overveje i henhold til § 10, stk. 1, i landstingslov om Landstingets Ombudsmand at indberette til Landstingets og Landsstyret, at jeg ikke ser mig i stand til at udføre mit hverv i forhold til kommunen.

Jeg havde ved beretningsårets udløb endnu ikke modtaget svar fra kommunen.

3.17 Uoverensstemmelse mellem grønlandsk og dansk version af en landstingsforordning (j.nr. 2008-933-0001 og 2008-931-0001)

Jeg blev i forbindelse med min behandling af en sag opmærksom på, at der ikke er overensstemmelse mellem den grønlandske og den danske version af § 29, stk. 2, nr. 2, i landstingsforordning nr. 2 af 12. maj 2005 om leje af boliger med senere ændring, idet den danske version af bestemmelsen er sålydende:

"Stk. 2. Pligten til at installere individuelle vandmålere gælder ikke, såfremt:
[...]

2) der er planlagt renovering af ejendommens tekniske installationer inden den 1. januar 2015, eller

[...]"

Den grønlandske version af § 29, stk. 2, nr. 2, er sålydende:

"Imm. 2. Imermut uuttuutunik inissianut ikkussuinissamut pisussaaffik atuutissanngilaq:

[...]

2) Illuutip teknikikut atortuunik iluarsaassinissaq 1. januar 2011 nallertinnagu pisisatut pilersaarusionerqarsimappat, imaluunniit

[...]"

Jeg gav i medfør af landstingsloven om Landstingets Ombudsmand § 11 Landstingets Lovudvalg og Landsstyret meddelelse om fejlen.

Landsstyremedlemmet for Infrastruktur, Miljø og Råstoffer meddelte mig ved brev af 2. oktober 2008, at Landsstyret vil rette fejlen i § 29, stk. 2, nr. 2, i landstingsforordning nr. 2 af 12. maj 2005 med senere ændring ved førstkommande revision af forordningen, så den danske og grønlandske version bliver enslydende.

Jeg skrev den 15. oktober 2008 til Landsstyremedlemmet, at jeg tog oplysningen til efterretning, idet jeg dog bemærkede, at både den gældende danske og grønlandske version af § 29, stk. 2, nr. 2, i forordningen har gyldighed til trods for uoverensstemmelsen mellem dem. Der vil således være tvivl om bestemmelsens fortolkning indtil denne uoverensstemmelse rettes.

Gennemgang af inkassosager

3.18 Forskellige spørgsmål knyttet til forældelse af restancer og spørgsmål om ulovlig anvendelse af tvangsmidler over for en skyldner (j. nr. 2008-901-0024, tidligere j. nr. 11.73.88.73/046-05)

I min udtalelse i anledning af gennemgang af inkassosager i en kommune i forbindelse med mit besøg i kommunen, har jeg over for kommunen og Skatteforvaltningen, som den 1. april 2008 overtog inddrivelsesopgaven fra kommunerne, har jeg gennemgået en række problemstillinger knyttet til forældelse af fordringer og anvendelse af tvangsmidler over for skyldnerne.

Sag 1 – aftaler om betaling af forældede restancer

3. Generelle bemærkninger vedrørende forvaltningsretlige spørgsmål

Jeg meddelte kommunen, at jeg forstod sagen således, at det af K2 Kommune den 13. december 2001 foretagne udlæg blandt andet omfattede skatterestancer til K Kommune for årene 1994 og 1995 i henhold til en inddrivelsesansøgning af 10. december 1998.

Jeg bad kommunen gøre supplerende rede for, om kommunen havde fulgt op på inddrivelsesansøgningen fra 1998 med henblik på at kontrollere, at fordringerne ikke forældedes.

Ved sit svar henviste kommunen til et frivilligt forlig af 26. april 2004, hvor skyldnerens ægtefælle aftalte med kommunen, at skyldneren betalte 4.500 kr. hver måned som afdrag på restancer på i alt 175.801,50 kr.

Jeg svarede ved brev af 10. april 2007, at jeg tog kommunens svar til efterretning.

Jeg udtalte herefter:

“Jeg finder herefter alene anledning til at bemærke, at kommunen ikke med retsmyndighed kan indgå aftaler om betaling af forældede restancer, medmindre den pågældende borger er gjort bekendt med forældelsen, forinden indgåelsen af betalingsaftalen.

For så vidt angår kommunens aftale af 26. april 2004 om betaling af restancer fra 1994 og 1995, har jeg bemærket, at det fremgår af notattilførsel af 4. juni 1998 til sagen, at der denne dag blev indgået en betalingsaftale vedrørende disse krav. Det fremgår af aftalen, at [...] har anerkendt gældens størrelse, og at den er forfalden.

Jeg har herefter ikke grundlag for at kritisere kommunens videre opkrævning af restancerne, idet de på dette grundlag alene er undergivet 20 års forældelse.”

Sag 2 – Forældelsesfristens løbetid, når skyldneren afsoner fængselsstraf i Danmark

I et høringsvar oplyste kommunen følgende til mig:

“K Kommune kan oplyse, at der i tiden mellem den 3. november 1998 og den 13. juli 2004 er foretaget sagsbehandlingsskridt med henblik på inddrivelse af skattekrav for årene 1996, 1997 og 1998. Skyldneren afsonede i denne periode fængselsstraf i Danmark, hvorfor inddrivelse af gælden ikke skønnedes mulig. Efter løsladelsen i 2002 er skyldnerens opholdsted ubekendt. Under de foreliggende omstændigheder betragtes forældelsesfristen suspenderet og der er således ikke taget skridt med henblik på afbrydelse af forældelsen for skattekravene eller underholdbidraget.

[...]”

Den 11. oktober 2006 skrev jeg til kommunen:

”Det fremgår af kommunens notatark, at kommunen den 11. august 2003 modtog et brev fra [...] Kommune, hvori det oplystes, at X’s adresse ikke kendtes.

Det fremgår videre af sagen, at kommunen er i besiddelse af en udskrift af 17. juni 2004 fra CPR, hvoraf fremgår, at X har været forsvundet siden den 1. juni 2003.

Det fremgår yderligere, at kommunen den 19. juli 2004 fra Kriminalforsorgen har fået oplyst, at Kriminalforsorgen ikke kender X’s adresse.

Jeg beder i den anledning kommunen oplyse, om kommunen efterfølgende, eksempelvis gennem fornyet forespørgsel til CPR, har undersøgt, om X har fået en kendt adresse.

Jeg beder samtidig kommunen gøre generelt rede for, hvilke procedurer kommunen har for at opspore personer uden kendt adresse, og hvorvidt kommunen, såfremt skyldnerens adresse forbliver ukendt for kommunen, afskriver restancen inden udløbet af den almindelige forældelsesfrist på 20 år.

Jeg beder endelig kommunen gøre rede for, at den som følge af forældelse afskrevne restskat fortsat figurerede som en restance i det kontoudtog, som jeg udskrev den 13. juni 2005 i forbindelse med min undersøgelse.”

Den 30. januar 2007 sendte kommunen mig følgende svar:

”Det kan oplyses, at K Kommune ikke siden den 19. juli 2004 har foretaget fornyet undersøgelse af pågældende skyldneres adresse. Pågældende ses nu tilmeldt folkeregisteret.

Såfremt en skyldner over en længere periode ikke kan opspores, anmoder K Kommune politiet om, at indlede en eftersøgning af pågældende. I tilfælde hvor skyldneren fortsat ikke kan findes beror eventuel afskrivning af restancen på en konkret vurdering af inddrivelsesperspektivet.

[...]”

Dette gav mig anledning til igen at høre kommunen den 10. april 2007:

”Kommunen oplyser i sit svar, at kommunen ikke siden 19. juli 2004 har foretaget fornyet undersøgelse af X’s adresse, men at denne nu er tilmeldt folkeregisteret.

Jeg anmoder kommunen oplyse, hvad kommunen agter at foretage sig, for så vidt angår X’s gældspost, der i udskrift af den 13. juni 2005 er opgjort til kr. 70.869.”

Den 31. juli 2007 svarede kommunen mig således:

3. Generelle bemærkninger vedrørende forvaltningsretlige spørgsmål

"Kommunen har foretaget fornyet undersøgelse af X's adresse og konstateret, at der er en ny adresse pr. 28. oktober 2006:

[...]

Kommunen vil derfor orientere og forespørge Skattecenter Tønder, International Inddrivelse i Danmark om et nyt inddrivelseskridt kommunens krav på restskat 1997, restskat 1998 og bidragskrav.

X's gældspost er opgjort til kr. 49.507,00 ifølge udskriften fra den 30. juli 2007. Læg mærke til at afskrivningssaldoen på kr. 16.464,00 er trukket ud af gældsposterne, da samtlige afskrivningssaldi er trukket ud af kommunens økonomi-system."

Jeg udtalte herefter:

Jeg bemærker følgende til kommunens opfattelse af, at forældelsesfristen for skatterestancer suspenderes i forbindelse med X's afsoning af fængselsstraf i Danmark:

De restancer, hvor forældesspørgsmålet har relevans for min undersøgelse, er restancer opstået før 1998, da X påbegyndte afsoning af fængselsstraffen, og som ikke er undergivet 20 års forældelse, og ej heller fremstår som afskrevet på det kontoudtog af 16. juli 2004, som jeg blev bekendt med under min gennemgang sagen.

Det drejer sig om restskat for 1997 på 22.113 kr. og restskat for 1998 på 5.670 kr.

Jeg bemærker, at det fremgår af forældelseslovens (lov nr. 274 af 22. december 1908 om forældelse af visse fordringer) § 3, at den 5-årige forældelsesfrist suspenderes, når fordringshaveren på grund af utilregnelig uvidenhed om sit krav eller om skyldnerens opholdssted, har været ude af stand til at gøre sin ret gældende, indtil fordringshaveren ved sædvanlig agtpågivenhed ville have været i stand til at kræve sit krav betalt.

Loven suspenderer ikke forældelsesfristen i den situation, hvor skyldnerens opholdssted kendes, men inddrivelse alene undlades, fordi kreditor vurderer, at skyldneren ikke har økonomiske midler til genstand for inddrivelse.

I den foreliggende sag er der tale om, at X efter kommunens oplysninger afsonede en fængselsstraf i perioden fra 1998 til 2002, hvilket jeg forstår således, at kommunen kendte X's opholdssted i denne periode.

Jeg er derfor af den opfattelse, at forældelsesfristen ikke som følge af, at X afsonede fængselsstraf, har været suspenderet i den pågældende periode.

Det fremgår endvidere af de sagsakter, som jeg har gennemgået, at kommunen den 30. november 1998 anmodede de danske inddrivelsesmyndigheder om at inddrive restskat-

ten for 1997, og at kommunen den 24. januar 2000 anmodede de danske inddrivelsesmyndigheder om at inddrive restskatten for 1998.

Ifølge inkassokontorets journalark har kommunen den 2. februar 2000 modtaget brev fra Told og Skat i Danmark, som herefter igen har rettet henvendelse til kommunen den 28. juni 2002.

Det følger af forældelseslovens § 2, at forældelsesfristen afbrydes, når fordringshaver foretager retslige skridt, og når kreditor uden uforment ophold forfølger disse til erhvervelse af forlig, dom eller anden retsafgørelse.

I Danmark anses pantefogedens foretagelse af en udlægsforretning som et retsligt skridt, der afbryder forældelsesfristen.

Selvom videresendelse af en sag til en udenlandsk myndighed (i denne sammenhæng en dansk myndighed) efter min opfattelse ikke i sig selv kan anses for en forældelsesafbrydende handling, finder jeg, at kommunens fremsendelse af inddrivelsesbegøring til de danske inddrivelsesmyndigheder opfylder betingelserne for at afbryde forældelsesfristen, når den kompetente danske inddrivelsesmyndighed har afholdt udlægsforretning.

Det er således en betingelse for at afbryde forældelsesfristen hos skyldnere med bopæl i Danmark, at den kompetente inddrivelsesmyndighed har afholdt udlægsforretning.

Da forældelsesfristen i forhold til [...] ikke er suspenderet i forbindelse med hans fængselsophold, henstiller jeg, at sagerne om inddrivelse af restskat for 1997 og 1998 genoptages med henblik på, at opkrævningsmyndigheden kan tage fornyet stilling til, om kravene er forældede.

Jeg beder samtidig om, at det bliver undersøgt, om der er beregnet renter af forældede skattekrav.

Med hensyn til mit spørgsmål om kommunens generelle praksis i sager, hvor skyldneren ikke har kendt opholdssted, giver kommunens svar mig ikke anledning til kritik. Jeg bemærker dog, at inddrivelsesmyndigheden bør kontrollere folkeregisteret med passende mellemrum, idet forældelsesfristen på ny begynder at løbe, når debitor tilmeldes folkeregisteret, ligesom nye konkrete oplysninger om debtors mulige opholdssted bør følges op, idet forældelsesfristen også løber, når debtors opholdssted kendes, eller kan oplyses uden væsentlige vanskeligheder."

Jeg havde ved beretningsårets udløb ikke modtaget svar på mine henstillinger fra kommunen eller Skatteforvaltningen.

Sag 3 – Inddrivelse og forældelse, når debitor flytter til udlandet

I forbindelse med en sag, som ikke gav mig anledning til at kritisere kommunens vurdering af det konkrete forældelsesspørgsmål, udtalte jeg generelt:

“Jeg bemærker [...], at opkrævningsmyndigheden, i de tilfælde hvor en debitor flytter til udlandet, bør foretage en særskilt undersøgelse af inddrivelsesmuligheden i det pågældende land, herunder af, om der gælder særlige frister, som skal overholdes, for at kravet kan sikres eller inddrives i det pågældende land.

Det er således min opfattelse, at hvis forvaltningen, på grund af overskridelse af frister eller manglende overholdelse af regler for sikring af et krav, mister muligheden for at sikre eller inddrive kravet i et andet land, kan forvaltningen ikke gøre gældende, at den grønlandske forældelsesfrist er suspenderet.”

Sag 4 – Spørgsmål om ulovlig anvendelse af tvangsmidler over for en skyldner

Jeg skrev til K Kommune:

“Det fremgår af et notat i sagen, at kommunen den 24. juni 1999 traf afgørelse om ikke at udlevere kørebøger, før X (taxachauffør) mødte på inkassokontoret. Det fremgår af journalarket, at chauffør Y den 5. juli 1999 anmodede om kørebøgerne, men fik afslag begrundet i X's manglende fremmøde. Y fik samtidig besked på at sætte "pengene i banken" samt at "betale diverse regninger, bare ikke til K Kommune.”

Den 6. juli 1999 mødte Y på inkassokontoret, som pålagde ham ikke at køre taxa uden kørebøger og lade bilen stå.

Jeg anmodede kommunen om nærmere at redegøre for meddelelserne af 5. og 6. juli 1999 til Y, herunder hjemmelen for tilbageholdelsen af kørebøgerne og bilen.

Kommunen svarede mig:

“Det fremgår af sagen, at Incassokontoret i en længere periode forsøgte, at etablere et møde med skyldneren med henblik på fastsættelse af en frivillig afdragsordning eller anden form for betalingsaftale. Da disse forsøg, blandt andet på grund af skyldnerens notoriske betalingsuvilje, viste sig frugtløse, blev det besluttet, at tilbageholde kørebøgerne, og i konsekvens heraf taxaen.”

Jeg udtalte herefter:

“Jeg lægger efter kommunens svar til grund, at kommunens beslutning om at tilbageholde X's kørebøger havde til formål at fremskynde inddrivelsen eller betalingen af hans restancer til kommunen.

Det fremgår af et kontoudtog i sagen, at X's restancer den 6. juli 1999 - ca. 2 uger efter beslutningen om at tilbageholde kørebøgerne - udgjorde skatterestancer.

Reglerne om kørebøger findes i tillæg til bekendtgørelse om hyrekørsel m.v. i K Kommune.

Det hedder i tillæggets § 1, stk. 1:

"I enhver hyrevogn skal findes en trafikbog, der på forlangende skal forevises og om fornødent udlånes til politiet. Trafikbogen skal af kommunalbestyrelsen være godkendt til den pågældende hyrevogn og være forsynet med kommunalbestyrelsens påtegning herom. Der må kun være én trafikbog i brug ad gangen, og det uanset om der er flere førere af vognen."

Tillægget har hjemmel i den grønlandske færdselslovs § 41, stk. 1, som er sålydende:

"Ministeren for offentlige arbejder kan, eventuelt alene for nærmere angivne områder, fastsætte regler om erhvervsmæssig personbefordring med motorkøretøjer. Der kan herunder fastsættes regler om, at der til hyrekørsel og buskørsel kræves tilladelse, om begrænsninger i antallet af sådanne tilladelser, samt regler om takster og om køretøjernes indretning, udstyr og benyttelse."

Det fremgår af bemærkningerne til den citerede lovbestemmelse (Folketingstidende 1975-1976, tillæg A, spalte 3681 ff.), at formålet med bestemmelsen er at give de grønlandske myndigheder muligheder for at regulere hyrevognserhvervet, som forud for lovforslagets fremsættelse var præget af et meget betydeligt antal hyrevogne, som gjorde det umuligt at gøre hyrekørsel til et selvstændigt og bæredygtigt erhverv.

Reglerne om trafikbøger er således et led i en overordnet erhvervsregulering, og de tjener ikke noget fiskalt formål.

Der gælder et grundlæggende forvaltningsretligt princip om, at myndighedsbeføjelser, der ikke umiddelbart har med skatte- og afgiftsopkrævning at gøre, ikke uden særligt retsgrundlag må benyttes til at opnå økonomiske begunstigelser af den offentlige sektor. Princippet omtales ofte som et forbud mod finansiel magtfordrejning.

Højesteret har i den dom, som er optrykt i UfR 1929, side 452, fastslået, at det var uberettiget at afbryde borgernes forsyning med gas og elektricitet med henblik på at inddrive skatterestancer.

Det er på denne baggrund min opfattelse, at kommunen har begået en meget kritisabel fejl ved at tilbageholde X's kørebøger som led i restanceinddrivelsen."

3.19 Generelle bemærkninger vedrørende debitorer med ukendt adresse (j.nr. 11.73.88.73/010-08)

I forbindelse med kommunebesøg i K Kommune i 2008 har jeg gennemgået et antal af K Kommunes inkassosager. Sagsgennemgangen gav mig anledning til at fremkomme med generelle bemærkninger, hvoraf jeg alene har valgt at optage følgende i beretningen:

”Debitorer med ukendt adresse

Inkassokontorets personale oplyste under mit besøg, at der fra tid til anden opstår problemer med, at kreditorer sender beløb til opkrævning, når debtors adresse er ukendt. Dette kan konkret udgøre et problem i forhold til opkrævning af huslejerestancer, hvor lejeren er udsat af eller har fraflyttet boligen.

Inkassokontoret fandt det utilfredsstillende, såfremt kreditorerne ikke selv udfolder rimelige bestræbelser på finde debtorenes adresser, men blot overlader dette arbejde til inkassokontoret.

Jeg bemærker, at det følger af god forvaltningsskik, at en forvaltningsmyndighed, som inddrager en anden myndighed i sagsbehandlingen, meddeler den anden myndighed de oplysninger, som er nødvendige for, at den anden myndighed på forsvarlig vis kan bistå ved sagsbehandlingen.

Det er derfor min opfattelse, at inddrivelsesmyndigheden ofte vil være berettiget til, forinden inddrivelse påbegyndes at bede kreditor om at oplyse, hvad kreditor har foretaget sig for at opspore debtors adresse.

Der er imidlertid i relation til den inddrivelsesopgave, som ligger i retsplejeloven samtidig tale om, at inddrivelse som udgangspunkt vil være udelukket, såfremt debtors adresse ikke kendes.

Inddrivelsesmyndigheden vil derfor kunne afslutte sagen som forgæves, hvis der ikke kan skaffes oplysninger debtors opholdssted, arbejdsplads eller om debtors aktiver.

Såfremt den myndighed, som har penge til gode, forgæves har udfoldet rimelige bestræbelser på at efterspore debitor, kan der efter omstændighederne være tale om, at forældelsesfristen for kravet suspenderes.

Hvorvidt inddrivelsesmyndigheden eller den myndighed, som har penge til gode, skal opspore debitorerne, er i sidste ende et politisk spørgsmål om forvaltningsmagtens organisation.

Navnlig henset til, at inddrivelsesopgaven pr. 1. april 2008 overgår til hjemmestyret, har jeg valgt at henlede Departementet for Finanser og Udenrigsanliggendes opmærksomhed på det af kommunen rejste problem ved at tilstille departementet en kopi af dette brev.”

Inddrivelsesmyndighedens regionskontor meddelte herefter, at myndigheden tog mine generelle bemærkninger til efterretning.

Jeg meddelte herefter inddrivelsesmyndighedens regionskontor, at jeg ikke foretog mig yderligere i sagen.

3.20 Generelle bemærkninger om manglende udskrivning af elektroniske notater/dagbøger og kreditorers prioritet (j.nr. 2008-901-0018, tidligere 11.73.88.73/025-08)

Min gennemgang af inkassosager i K Kommune gav mig anledning til at fremkomme med generelle bemærkninger og bemærkninger til de konkrete sager, hvoraf jeg alene har fundet anledning til at udtage mine generelle bemærkninger om kommunens manglende udskrivning af elektroniske notater/ dagbøger samt kreditorers prioritet.

Henset til, at inddrivelsesmyndigheden den 1. april 2008 overgik til Grønlands Hjemmestyre sendte jeg landsstyremedlemmet for Finanser og Udenrigsanliggender kopi af mit brev til kommunen, ligesom mine henstillinger i sagen ikke konkret blev adresseret til kommunen. Jeg meddelte derfor landsstyremedlemmet, at jeg gik ud fra, at Landsstyret sammen med K Kommune vil aftale nærmere, hvilken myndighed, der skulle besvare mine henstillinger samt øvrige bemærkninger.

"Elektroniske notater/dagbøger

Der var påfaldende få eller slet ingen journalark at finde i sagerne. Det var derfor ikke muligt for mig umiddelbart ved gennemgang af sagerne at danne mig et overblik over sagernes forløb og ikke mindst over sagernes stade.

Jeg havde derfor den 8. april 2008 en samtale med den fungerende inkassochef ..., der oplyste, at kommunen fører en elektronisk dagbog over bevægelser på den enkelte skyldners gældsposter men at kommunen normalt ikke udskriver den elektroniske dagbog.

Jeg gennemgik derefter samtlige udtagne sager med inkassochefen, hvor denne fandt og for mig forelagde de i sagerne manglende oplysninger i styringssystemet winformatik.

Jeg forelagde ligeledes denne konstatering på et efterfølgende møde for kommunaldirektør ...

Jeg bemærker til kommunens praksis, at den manglende udskrivning af den elektroniske dagbog medfører, at offentlige kontrollanter, herunder Embedet eller revisionen samt nyansatte medarbejdere i inkassoafdelingen, ved gennemgang af den fysiske sag ikke umiddelbart har mulighed for at få et helhedsindtryk af sagerne eller at sammen-

3. Generelle bemærkninger vedrørende forvaltningsretlige spørgsmål

holde de skriftlige dokumenter med f.eks. den elektroniske restanceliste eller status i restancen.

Det fremgår af § 6 i landstingslov nr. 22 af 30. oktober 1998 om arkivvæsen:

”§ 6. Alt informationsbærende materiale, som er skabt eller tilvejebragt i forbindelse med offentlige institutioners virksomhed, skal arkiveres.”

og af samme lovs §§ 9, 13, 14 og 32 fremgår det:

”§ 9. Landsstyret fastsætter nærmere regler for offentlige institutioners behandling og opbevaring af arkivalier. Regler vedrørende den kommunale forvaltningens behandling og opbevaring af arkivalier fastsættes efter forhandling med De Grønlandske Kommuners Landsforening.

...

§ 13. Grønlands Nationalmuseum og Arkiv fastsætter vejledende retningslinier for kassation.

§ 14. Kassation af arkivalier må kun ske efter skriftlig godkendelse af Grønlands Nationalmuseum og Arkiv eller i henhold til vejledende retningslinier efter § 13.

...

§ 32. Administrative forskrifter fastsat af Landsstyret og Direktoratet for Kultur, Uddannelse og Kirke og vejledende retningslinier udarbejdet af Grønlands Nationalmuseum og Arkiv i henhold til tidligere lovgivning om arkivvæsenet forbliver i kraft, til de udtrykkeligt ophæves.”

Landsstyret har ikke fastsat nærmere administrative forskrifter, men Grønlands Nationalmuseum og Arkiv udgav i 1991 efter konsultation af KANUKOKA retningslinier for kassation og opbevaring af arkivalier hos de grønlandske kommuner. Grønlands Nationalmuseum og Arkiv har endvidere i 2003 udgivet en pjece med en kortfattet vejledning om arkivdannelsen. Kommunaldirektør ... fik udleveret begge udgivelser under besøget.

Jeg bemærker, at K Kommune efter de nævnte retningslinier, som kommunaldirektøren fik et eksemplar af, skal opbevare visse arkivalier. Jeg foreslår, at kommunen kontakter og nærmere aftaler spørgsmål om arkivering med Grønlands Nationalmuseum og Arkiv.

Jeg henstiller af ovennævnte hensyn og af hensyn til, at sådanne dokumenter også omfattes af aktindsigtsregler i landstingslov om offentlighed i forvaltningen, at de elektroniske dagbøger udskrives og arkiveres i sagerne.

Jeg beder om at modtage en meddelelse om, hvad mine bemærkninger giver anledning til.

(...)

Kreditorers prioritet

Gennemgang af de udtagne sager giver mig det indtryk, at den måde, som skyldneren afdrager sin gæld på enten sker ved afregning af tilbageholdt løn hos arbejdsgiver eller ved, at skyldneren selv afregner ved lønudbetaling.

Forespurgt om, hvorledes kommunen fordeler skyldneres indkomne afdrag på flere anmeldte gældsposter oplyste inkassochefen, at skyldners afdrag, på grund af kommunens trængte økonomiske situation, afskrives på gæld til kommunen.

Det fremgår af retsplejelovens kap. 7, § 12, stk. 3, 1. punktum, at fogeden, såfremt der foretages tilbageholdelse for flere krav, fordeles prioritetsrækkefølgen efter fogedens nærmere bestemmelse. Jeg har derfor for så vidt angår afregninger af tilbageholdt løn, eksempelvis fra arbejdsgiver, ikke bemærkninger til kommunens praksis.

Jeg erindrer imidlertid om, at afregning af indkomne beløb blandt kreditorer skal ske efter saglige kriterier. Inddrivelsesmyndigheden skal således også ved fordelingen tage hensyn til, at de krav, som er af afgørende betydning for skyldneren eller skyldnerens husstands eksistensgrundlag, jfr. § 12, stk. 3, sidste punktum, først og fremmest fyldestgøres.

Det fremgår af forarbejder til denne bestemmelse, at eksempelvis fyldestgørelse af huslejerestancen kan have afgørende betydning for skyldner og dennes husstand på grund af risikoen for skyldners udsættelse af sin bolig.

Inddrivelsesmyndigheden kan således ikke lovligt alene tage hensyn til sin økonomiske situation ved fordeling af de indkomne afdrag fra skyldner, men ligeledes tage hensyn til skyldners forhold og interesser.”

Departementet for Finanser og Udenrigsanliggender v/Inddrivelsesmyndigheden svarede herefter ved brev af 3. juli 2008:

“(…)

Elektroniske notarer/dagbøger

Ombudsmanden har med henvisning til regler om aktindsigt, og hensynet til offentlige kontrollanters, herunder Ombudsmandens, Revisionens eller nyansatte[s], adgang til inkassosager, henstillet at de elektroniske dagbøger udskrives og arkiveres i sagerne.

Hertil skal det bemærkes, at såvel de eksisterende kommunale informatik systemer, som Inddrivelsesmyndighedens anvendte inkassosystem, er tilrettelagt med henblik på at samtlige dokumenter i sagen herunder også notater på de pågældende sager alene foreligger elektronisk, således at medarbejderne ved gennemgang af sagen kan danne sig et indtryk af forløbet.

3. Generelle bemærkninger vedrørende forvaltningsretlige spørgsmål

Særligt i forhold til Inddrivelsesmyndigheden er det nødvendigt at al dokumentation foreligger elektronisk af hensyn til medarbejdernes adgang til den nødvendige information og varetagelse af sagerne.

Der kan såvel i forhold til Informatiksystemerne som i forhold til Incassosystemet udskrives en liste over igangværende sager. I Incassosystemet kan endvidere udskrives lister over ikke aktive sager. Såfremt offentlige kontrollanter ønsker at gennemgå et antal tilfældigt valgte sager, er der således mulighed for på baggrund af listen at foretage en tilfældig stikprøve af disse sager. Efter valg af konkrete sager er det ligeledes muligt at udskrive sagens akter og notater med henblik på en gennemgang.

Med hensyn til arkivering og opbevaring kan det oplyses, at samtlige pr. 31. marts 2008 uafsluttede sager overdrages til Inddrivelsesmyndigheden, mens sagsakter vedr. afsluttede sager skal behandles og opbevares forsvarligt i kommunen, jf. Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 4 af 27. februar 2008 om overtagelse af kommunal inkassovirksomhed.

(...)

Kreditorers prioritet

Kommunen har taget Ombudsmandens bemærkninger til efterretning.

(...)”

Jeg meddelte ved brev af 31. juli 2008 Departementet for Finanser og Udenrigs-anliggender følgende:

”Jeg modtog den 4. juli 2008 departementets svar på mit brev til K Kommune vedrørende min gennemgang af inkassosager.

Departementets svar giver mig anledning til at fremkomme med supplerende bemærkninger vedrørende elektronisk sagsbehandling:

Jeg tager departementets svar til efterretning, idet jeg dog beder departementet gøre nærmere rede for, hvorledes indgåede postsendte breve opbevares efter indscanning.

Jeg beder i den forbindelse departementet gøre rede for, hvorledes landstingsloven om arkivvæsen og de i medfør af loven administrativt fastsatte bestemmelser overholdes i forbindelse med elektronisk sagsbehandling.

(...)”

Jeg erindrede departementet for svar ved brev af 29. august 2008. Departementet svarede ved brev af 16. september 2008, at redegørelsen vil tilgå mig medio oktober måned 2008.

Da jeg heller ikke modtog redegørelsen, erindrede jeg ved breve af 25. november og 23. december 2008 departementet for svar.

Jeg havde ved beretningsårets udløb endnu ikke modtaget svar fra departementet.

3.21 Generelle bemærkninger om løntilbageholdelse, betalingsaftaler og modregning (j.nr. 2008-901-0006, tidligere 11.73.88.73/053-08)

I forbindelse med min gennemgang af en kommunes inkassosager, udtalte jeg følgende om løntilbageholdelse, betalingsaftaler og modregning:

Løntilbageholdelse:

"I sagsmappen var der flere dokumenter betegnet "Meddelelse", hvor det af den danske tekst blandt andet fremgår "[...] fremsendes hermed pålæg om tilbageholdelse på 33% til din arbejdsgiver indtil restancen er inddrevet."

En myndighed har pligt til at oplyse en sag tilstrækkeligt og til at partshøre borgeren inden afgørelser træffes, og det ville derfor være ønskeligt og i overensstemmelse med forvaltningsretlige regler, såfremt teksten på blanketten blev mere konkret og angav hvilken arbejdsgiver inddrivelsesmyndigheden sendte meddelelsen til. Dette ville også sikre, at myndigheden ikke kommer til at sende fortrolige oplysninger til uvedkommende, idet borgeren bliver gjort opmærksom på, hvilken arbejdsgiver der får meddelelse herom, og kan reagere såfremt det er den forkerte arbejdsgiver, der står oplyst.

Jeg beder om meddelelse om, hvad mine bemærkninger giver anledning til.

Samtidig gør jeg opmærksom på, at der ikke helt er overensstemmelse mellem den grønlandsksprogede blanket og den dansksprogede blanket, eksempelvis er procenterne ikke enslydende.

Jeg beder myndigheden om at rette blanketterne, således at der er overensstemmelse mellem den dansksprogede og den grønlandsksprogede blanket."

Betalingsaftaler:

"I sagsmappen var der flere blanketter betegnet "betalingsaftale".

Af disse fremgår: "Jeg forpligter mig til at betale de løbende forfaldne fordringer samt afvikle det samlede skyldige beløb med tillæg af løbende renter [...]"

3. Generelle bemærkninger vedrørende forvaltningsretlige spørgsmål

Jeg bemærker hertil, at det kræver konkret lovhjemmel, såfremt offentlige myndigheder påligner renter af gæld, som ikke er omfattet af loven om renter ved forsinket betaling m.v.

Jeg henstiller derfor, at inddrivelsesmyndigheden sletter "med tillæg af løbende renter" som standard fra blanketten, og i stedet kun påfører bemærkningen, når der konkret er hjemmel til at opkræve renter.

Jeg beder om meddelelse om, hvad mine bemærkninger giver anledning til."

Modregning:

"Af blanketten ["betalingsaftale"] fremgår det videre, at "[...] kommunen har ret til at modregne i henhold til de almindelige regler herom, i enhver mig tilkommende udbetaling fra det offentlige."

Jeg bemærker hertil, at denne sætning er misvisende. Såfremt inddrivelsesmyndigheden modregner efter de almindelige regler herom, er der ikke hjemmel til at modregne i enhver udbetaling fra det offentlige, idet der som udgangspunkt ikke kan ske modregning i pension og løn.

Jeg henstiller derfor, at inddrivelsesmyndigheden retter blanketten således at ordlyden stemmer overens med reglerne om modregning, og at myndigheden ved modregning er opmærksom på ikke at foretage modregning i udbetalinger fra det offentlige, hvortil der ikke er hjemmel.

Jeg beder om at modtage meddelelse om, hvad mine bemærkninger giver anledning til."

Henset til, at inddrivelsesmyndigheden den 1. april 2008 overgik til Grønlands Hjemmestyre, sendte jeg Landsstyremedlemmet for Finanser og Udenrigsanliggender en kopi af min udtalelse.

Jeg erindrede kommunen for svar ved breve af 10. oktober og 7. november 2008. Da jeg ikke modtog svar hverken fra kommunen eller Skattestyrelsen erindrede jeg ved brev af 18. december 2008 Departementet for Finanser og Udenrigsanliggender for svar i sagen.

4. Egen drift-sager og –projekter og kommunebesøg

Jeg har i medfør af § 6, stk. 4, i landstingslov om nr. 7 af 13. juni 1994 om Landstingets Ombudsmand kompetence til at tage sager op af egen drift.

Jeg har i 2008 benyttet denne kompetence til at opstarte følgende sager/projekter:

4.1 Kommunernes administration af dagpenge i arbejdsskadesager (j. nr. 2008-907-0001, tidligere j. nr. 11.73.23.12/026-08)

I forbindelse med en klage fra borger over en kommunes behandling af en sag om en kommunes administration af dagpengeudbetalinger i henhold loven om sikring mod følger af arbejdsskade, idet kommunen havde modregnet offentlig hjælp i dagpengene, besluttede jeg af egen drift at undersøge hjemmelsgrundlaget for kommunernes administration af dagpengeudbetalingerne.

Min undersøgelse var ikke afsluttet ved beretningsårets udløb.

4.2 Det Sociale Ankenævns stadfæstelse af et afslag på førtidspension (j. nr. 2008-120-0008, tidligere j. nr. 11.73.03.01./027-08)

En borger klagede over, at han var tildelt førtidspension med virkning fra et senere tidspunkt, end han var berettiget til.

Jeg afviste at behandle klagen, som følge af, at tidsfristen for at klage til ombudsmanden var udløbet.

Jeg vurderede imidlertid, at sagen indeholdt principielle spørgsmål, hvorfor jeg valgte at undersøge Det Sociale Ankenævns afgørelse.

Jeg skrev i den forbindelse til ankenævnet:

”A klagede den 14. oktober 2007 over K Kommunes behandling af hans pensionssag.

A var af den opfattelse, at betingelserne for at tildele ham førtidspension var opfyldt i 2002, og at kommunen derfor havde begået en fejl ved den 28. september 2005 at træffe afgørelse om at tildele ham førtidspension med virkning fra 1. oktober 2005.

Det fremgik af A's oplysninger til mig, at A den 5. december 2005 klagede til ankenævnet over pensioneringstidspunktet, og at ankenævnet den 7. december 2005 afviste at behandle klagen på grund af fristoverskridelse.

Jeg afviste herefter den 23. oktober 2007 at behandle A's klage, idet klagefristen på 1 år i landstingsloven om Landstingets Ombudsmand § 6, stk. 3 jf. stk. 2, skulle regnes fra ankenævnets afgørelse af 7. december 2005, og dermed var overskredet.

Der var samtidig tale om, at A's klage til ankenævnet indeholdt oplysninger om lægeundersøgelser i 2002, som jeg fandt, at K Kommune burde forholde sig til, hvorfor jeg videresendte sagen til behandling i kommunen.

Kommunen svarede mig den 23. november 2007, at kommunen ikke agtede at genoptage sagen, idet kommunen henviste til, at Det Sociale Ankenævn ved en afgørelse, som kommunen modtog den 13. september 2004, havde stadfæstet kommunens afgørelse af 8. januar 2003 om at afslå A's ansøgning om førtidspension på grundlag af lægeerklæringer fra 2002. Kommunen havde samtidig med afslaget på ansøgningen tilbudt A revalidering.

På denne baggrund gennemgik jeg under mit besøg i K Kommune [...] A's sag i kommunens socialforvaltning.

Det fremgik af denne gennemgang, at kommunen den 1. februar 2005 indledte en revalidering af A, som imidlertid mislykkedes, hvorefter kommunen, som anført den 28. september 2005, tildelte A førtidspension med virkning fra 1. oktober 2005.

Jeg har på denne baggrund besluttet, jf. landstingsloven om Landstingets Ombudsmand § 6, stk. 5, af egen drift at undersøge Det Sociale Ankenævns afgørelse, som blev meddelt kommunen den 13. september 2004.

Min undersøgelse angår følgende spørgsmål:

Ankenævnet bedes gøre rede for årsagen til, at ankenævnet stadfæstede kommunens afslag på at give A førtidspension på et tidspunkt, hvor der ikke havde været søgt gennemført revalidering af A.

Ankenævnet bedes i den forbindelse gøre rede for, om ankenævnet har overvejet at ophæve kommunens afgørelse om at afslå førtidspension og i stedet hjemvise sagen til fornyet behandling i kommunen med henblik på gennemførelse af revalidering som led i sagens oplysning."

Min undersøgelse var ikke afsluttet ved beretningsårets udløb.

4.3 Kassation af kommunernes arkivalier (j. nr. 2008-905-0008, tidligere j. nr. 11.73.87.12/047-08)

I forbindelse med mit besøg i en kommune blev jeg opmærksom på, at kommunen havde kasseret oplysninger om en tidligere medarbejders ansættelsesforhold.

Jeg gennemgik på denne baggrund "Bestemmelser om bevaring og kassation af arkivalier hos de grønlandske kommuner", som Grønlands Nationalmuseum og Arkiv udarbejdede i 1991 i medfør af landstingsforordning nr. 4 af 18. maj 1990

om museums- og arkivvæsenet §§ 8 til 11 , og som er opretholdt ved landstingslov nr. 22 af 30. oktober 1998 om arkivvæsen § 32.

Jeg havde ikke grundlag for at antage, at kommunens kassation af sagsakter i den konkrete sag er i strid med de bestemmelser, som er fastsat i ovenstående vejledning om bevaring og kassation af arkivalier.

Jeg var imidlertid blevet opmærksom på, at der umiddelbart var tvivl om, hvorvidt bestemmelserne havde den fornødne hjemmel for så vidt angår de fastsatte tidsfrister for kassation af arkivalier.

Jeg besluttede derfor af egen drift at undersøge forholdet over for Departementet for Kultur, Uddannelse, Forskning og Kirke, jf. landstingsloven om Landstingets Ombudsmand § 6, stk. 5.

Min undersøgelse blev først afsluttet efter beretningsårets udløb.

4.4 Spørgsmål om hjemmel til at foretage lønreduktion hos suspenderede tjenestemænd (j. nr. 2008-905-0001, tidligere j. nr. 11.73.21.12/055-08)

Jeg blev af en ansat i hjemmestyrets administration gjort opmærksom på, at der kunne være et hjemmelsproblem i relation til administrationens praksis for at reducere lønnen til suspenderede tjenestemænd med 1/3.

Jeg besluttede at undersøge, om denne praksis havde tilstrækkelig hjemmel.

Min undersøgelse blev afsluttet den 24. oktober 2008, og er gengivet nedenfor i afsnit 5.

4.5 Behandling af klager over boligselskabet Iserit A/S (j.nr. 2008-907-0004)

Jeg modtager fra tid til anden klager over det kommunale boligselskab Iserit A/S og har hidtil antaget, at jeg ikke har kompetence til at behandle disse. Det følger således af § 4 i landstingslov om Landstingets Ombudsmand, at jeg kan behandle klager over samtlige forvaltninger under Grønlands Hjemmestyre og kommunerne. Jeg kan derimod ikke behandle klager over aktieselskaber, hvilket Iserit A/S må henføres til, da selskabet ikke er en del af den offentlige forvaltning.

Jeg afviser på den baggrund de klager, som jeg modtager vedrørende Iserit A/S, og henviser borgeren til at indbringe sagen for Boligklagenævnet, hvor dette er muligt efter § 84 i lejeforordningen¹.

1) Landstingsforordning nr. 2 af 12. maj 2005 om leje af boliger med senere ændring.

Da ikke alle klagesager kan indbringes for Boligklagenævnet, har jeg endvidere overvejet i hvilket omfang, jeg bør henvise borgerne til at klage til K Kommune, der har delegeret opgaver til Iserit A/S.

Jeg besluttede derfor af egen drift at undersøge de nærmere forhold omkring delegationen af kompetence til Iserit A/S med henblik på at vurdere, hvilke klagemuligheder borgerne har vedrørende Iserit A/S's dispositioner.

Min undersøgelse var ikke afsluttet ved beretningsårets udløb.

4.6 Behandling af sager om ansøgninger om afdragsvis betaling af huslejerestancer. (J. nr. 2008-904-0003)

Jeg skrev den 15. december 2008 til Departementet for Infrastruktur og Miljø:

”Landstinget vedtog på den netop afsluttede efterårssamling et forslag til ændring af landstingsforordningen om leje af boliger (lejeforordningen).

Ændringen indebærer, at lejerne i hjemmestyrets og kommunernes udlejningsboliger i et vist omfang har et retskrav på at kunne afdrage restancer for husleje med videre.

Jeg har for det første noteret mig, at afgørelsen af, om en lejer opfylder betingelserne for at have ret til afdragsvis betaling, ikke hører under Boligklagenævnets kompetence, som er udtømmende reguleret i lejeforordningens § 84.

Jeg forventer derfor, at klager over boligudlejningsmyndighedernes behandling af sager om afdragsordninger i et omfang vil blive indgivet til Landstingets Ombudsmand.

På denne baggrund har jeg nærmere gennemgået den vedtagne forordningsændring, og jeg finder, at ændringen umiddelbart indeholder forskellige uklare punkter, og jeg har derfor, jf. landstingsloven om Landstingets Ombudsmand § 6, stk. 5, af egen drift besluttet at undersøge, om der er tale om mangler, som jeg bør give Landstinget og Landsstyret meddelelse om i medfør af landstingsloven om Landstingets Ombudsmand § 11.

Forinden jeg tager stilling til, om de konstaterede uklarheder er af en sådan art, at de kan kvalificeres som mangler ved landstingsforordningen, beder jeg departementet om en redegørelse for følgende spørgsmål:

Overordnet om sagsbehandlingen

Det fremgår af betænkning af 15. november 2008 fra Landstingets Infrastruktur og Boligudvalg pkt. 3 om forordningsforslagets økonomiske konsekvenser, at A/S Boligselskabet INI skal behandle sager om afdragsordninger.

Jeg henleder i den forbindelse opmærksomheden på, at det generelt er uklart, hvilke boligadministrative opgaver, som A/S Boligselskabet INI løser på aftalemæssigt grundlag, på forretningsmæssigt grundlag eller som myndighedsopgaver omfattet af sagsbehandlingsreglerne, jf. herved min meddelelse af 18. september 2007 efter landstingsloven om Landstingets Ombudsmand § 11 til Landstinget og Landsstyret, som er gengivet i min årsberetning for 2007, side 351 ff. grønlandsksproget version og side 307 ff. dansksproget version.

En afklaring af dette spørgsmål synes relevant for behandling af sager om afdragsordninger, idet der er tale om en ret for borgerne, som er særegen for lejere i offentligt ejede udlejningsboliger, og fordi retten i et vist omfang forudsættes afgrænset ud fra sociale kriterier eller ud fra en kvalifikation af, om lejeren kan bebrejdes sin privatøkonomiske adfærd.

Særligt i relation til udlejers sagsoplysning gælder dog generelt sagsbehandlingslovens regler om tavshedspligt og indhentelse af oplysninger fra andre myndigheder, som jeg kommer nærmere ind på nedenfor ad § 74, stk. 6, nr. 4.

Da den vedtagne ændring af landstingsforordningen ikke tager stilling til, hvorvidt behandlingen af afdragsager er omfattet af de forvaltningsretlige regler, herunder sagsbehandlingsloven, beder jeg departementet om en redegørelse for dette forhold.

Landstingsforordningens § 74, stk. 5

Det fremgår af den vedtagne ændring:

“En lejer med husleje-, vand- eller varmerestance har ret til at indgå en afdragsordning med en offentlig udlejer om betaling af restancen i form af frivilligt forlig [...]”

Det citerede giver umiddelbart ikke mening, idet et “frivilligt forlig” er en aftale, mens lejerens mulighed for at opnå afdragsvis betaling er formuleret som en ret.

Det er således ikke muligt, at afdragsvis betaling både er en ret for lejeren, og samtidig skal aftales mellem lejer og udlejer.

Jeg beder om departementets bemærkninger til dette spørgsmål.

Hertil kommer, at udskillelse af spørgsmålet om restancens afvikling til en særskilt aftale umiddelbart rejser tvivl om, hvorvidt udlejer herved afskæres fra umiddelbart at hæve lejeaftalen ved misligholdelse af betalingsaftalen, idet en særskilt betalingsaftale muligvis ikke er omfattet af landstingsforordningen om leje af boliger men alene af aftaleloven.

Jeg har, jf. vedlagte kopi, besluttet at høre Departementet for Finanser og Udenrigsaffærender, Skattestyrelsen særskilt om dette spørgsmål, ligesom jeg har vedlagt min høring af sidst nævnte myndighed kopi af dette brev.

Landstingsforordningens § 74, stk. 6, nr. 1

Det fremgår af bestemmelsen, at borgere, der inden for de sidste 3 år har misligholdt et lejemål ved manglende betaling af løbende boligudgifter, ikke har ret til afdragsvis betaling af en restance.

Det fremgår imidlertid af bemærkningerne i forslaget til bestemmelsen, at misligholdelse skal forstås således, at misligholdelsen har medført ophævelse af det tidligere lejemål, og at det samme gør sig gældende, hvis lejere har misligholdt det nuværende lejemål.

Bemærkningernes henvisning til misligholdelse af det nuværende lejemål giver umiddelbart ikke mening, idet spørgsmålet om afdragsvis betaling af restancer fra ophævede lejemål ikke synes at falde inden for lejeforordningens regulering, som angår etablering af lejemål, retsforholdet mellem lejer og udlejer og lejemålets ophør.

Bemærkningerne forekommer desuden ikke at være forenelige med bestemmelsens ordlyd, som specifikt nævner misligholdelse af betalinger fra tidligere lejemål.

Jeg beder om departementets bemærkninger til denne problemstilling.

Landstingsforordningens § 74, stk. 6, nr. 3

Jeg forstår umiddelbart bestemmelsen sammenholdt med bemærkningerne i forordningsforslaget således, at den ret til hjælp fra det offentlige, som kan begrunde, at afdragsvis betaling er afskåret, er sådan hjælp, som konkret er ansøgt til dækning af den aktuelle restance.

Jeg beder om departementets bemærkninger til min opfattelse af bestemmelsens anvendelsesområde.

Jeg bemærker dernæst, at det ikke forekommer klart, hvornår det foreligger konstateret, om lejeren er berettiget til offentlig hjælp.

Det fremgår af bemærkningerne til bestemmelsen, at det afgørende kriterium er, at lejeren har modtaget afslag fra kommunen.

Dette er ikke umiddelbart i overensstemmelse med bestemmelsens ordlyd, som alene angiver, at lejeren ikke må være berettiget til offentlig hjælp.

Bestemmelsens ordlyd lægger således op til, at der skal foreligge en endelig administrativ afgørelse af spørgsmålet, hvilket forudsætter, at sagen er afgjort af Det Sociale Ankenævn, eller at klagefristen til ankenævnet er udløbet, uden at kommunens afgørelse er påklaget.

Jeg beder om departementets bemærkninger til denne problemstilling.

Landstingsforordningens § 74, stk. 6, nr. 4

Bestemmelsen går ud på, at en lejer, der er kommet i restance af årsager, som kan bebrejdes lejerens selv, ikke har ret til afdragsvis betaling af restancen.

For det første forekommer bemærkningerne til bestemmelsen i et omfang ikke at have relevans for bestemmelsens fortolkning, idet bemærkningerne henviser til sociale be-
givenheder, som kan have betydning for, om en lejer vil være berettiget til offentlig hjælp, jf. § 74, stk. 6, nr. 3.

Jeg har vanskeligt ved at se, hvorledes dette kriterium skulle kunne få betydning for vurderingen af, om en lejer af årsager, som kan bebrejdes lejerens, er kommet i restance, idet retten til sociale ydelser som hovedregel ikke afhænger af, om modtageren af hjælpen har handlet uforsvarligt.

Dernæst er det umiddelbart min opfattelse, at en konstatering af, om betingelserne for at nægte afdragsvis betaling efter § 74, stk. 6, nr. 4, som udgangspunkt vil kunne være vanskelig at foretage, idet udlejers adgang til at indhente de nødvendige oplysninger, er undergivet de begrænsninger, som følger sagsbehandlingslovens regler om tavshedspligt og indhentelse af oplysninger fra andre myndigheder, jf. herved sagsbehandlingslovens § 2, stk. 3.

Såfremt ansøgninger om afdragsordninger generelt er omfattet af de forvaltningsretlige sagsbehandlingsregler, er det tillige min opfattelse, at afgørelsen af, om en lejer kan bebrejdes en restance, efter omstændighederne, vil kunne forudsætte en ganske omfattende sagsoplysning, hvor lejerens samlede økonomi skal gennemgås detaljeret for den måned, hvor restancen er opstået.

På grund af reglens generelle formulering, finder jeg, at de offentlige boligudlejere i almindelighed må være tilbageholdende med at bringe den i anvendelse uden et sikkert dokumentationsgrundlag.

Jeg beder derfor også om departementets bemærkninger til ovenstående vurderinger.”

Min undersøgelse var ikke afsluttet ved beretningsårets udløb.

4.7 Afskedsansøgning indgivet under protest. (J. nr. 2008-907-0002)

En borger rettede den 1. november 2007 personlig henvendelse til mig under mit besøg i K Kommune. Borgeren klagede over, at han den 25. juli 2007 var blevet bedt om at opsig sin stilling ved kommunen.

Den 2. juli 2008 afviste jeg at foretage mig yderligere i klagesagen, idet kommunen ikke havde truffet afgørelse om at afskedige borgeren, og jeg henstillede samtidig, at kommunen traf afgørelse i sagen og herunder tog stilling til borgere-
rens indsigelser mod begæringen om, at han søgte sin afsked.

Kommunen traf herefter den 19. august 2008 afgørelse om at afskedige borgeren på grundlag af hans afskedsansøgning.

Jeg besluttede den 14. oktober 2008 af egen drift at undersøge K Kommunes behandling af sagen.

Min undersøgelse var ikke afsluttet ved beretningsårets udløb.

4.8 Regulering af personlige tillæg til pensionister i K Kommune (J. nr. 2008-907-0005)

I [lokalavis]som udkom den 3. december 2008, og [internetavis] den 3. december 2008 var optrykt artikler om ændrede beregningsmetoder for rådighedstillæg og personlige tillæg til pensionister i K Kommune med virkning fra 2009.

Jeg forstod oplysningerne i de to aviser således, at der var truffet en generel beslutning om at ændre beregningsgrundlaget for disse tillæg, og at beslutningen skulle være begrundet dels i, at kommunen havde anvendt en forkert beregningsmetode i flere år og dels i, at var ønsket en ensartet beregningsmetode for alle pensionister i K Kommune.

Jeg fandt det ud fra disse oplysninger umiddelbart uklart, på hvilket grundlag, at der skulle være begået fejl i tidligere års fastsættelse af rådighedstillæg og personlige tillæg, ligesom det fremstod uklart, hvilken beregningsmetode K Kommune skulle anvende.

Jeg fandt endvidere, at der kunne være tvivl om, hvorvidt den generelle beslutning var truffet af den kompetente kommune, idet det specifikt fremgår af artiklen i ..., at beslutningen var truffet af K Kommune på kommunalbestyrelsesmødet den 24. november 2008.

Jeg besluttede på denne baggrund den 5. december 2008 af egen drift at undersøge, om den kompetente kommunalbestyrelse havde truffet en generel beslutning om en ændret beregningsmetode, og på hvilket grundlag, beslutningen var truffet.

Min undersøgelse, som i første række er rettet mod K Kommune og overgangsudvalget for K Kommune, var ikke afsluttet ved beretningsårets udløb.

4.9 Betaling for opbevaring af kommunale midler (j. nr. 2008-909-0001).

Under mit besøg i K Kommune i april 2008 modtog jeg en henvendelse fra en borger, som oplyste, at han efter aftale med kommunen i en længere periode har opbevaret kassebeholdningen for kommunens servicehus efter lukketid, hvilket normalt udløser timebetaling.

Ifølge borgeren har kommunen imidlertid på forespørgsel oplyst, at han ikke var berettiget til betaling for opbevaring af kassebeholdningen, hvilket han ikke mener er korrekt.

Under mit besøg modtog jeg yderligere en henvendelse fra en anden borger, som også ønskede at klage over, at kommunen havde afvist at yde betaling for opbevaring af servicehusets kassebeholdning.

Jeg bad derfor, jf. landstingsloven om Landstingets Ombudsmand § 6, stk. 5, kommunen om at redegøre for sin praksis på området samt om at fremkomme med en udtalelse til de beskrevne klagepunkter.

Jeg havde ikke afsluttet min undersøgelse ved beretningsårets udløb.

Kommunebesøg

Gennemgang af sociale sager

4.10 (J.nr. 2008-901-0009, tidligere 11.73.88.71/008-08)

Sagsgennemgangen gav mig anledning til blandt andet at fremkomme med generelle bemærkninger om meddelelser til den bidragspligtige om forskudsvis udlægning af bidrag samt tilbagebetalingserklæringer, se nærmere herom i afsnit 3.

4.11 (J.nr. 2008-901-0007, tidligere 11.73.88.71/023-08)

Sagsgennemgangen gav mig anledning til blandt andet at fremkomme med generelle bemærkninger om oprettelse af sager samt udarbejdelse af handleplaner, se nærmere herom under afsnit 3.

4.12 (J.nr. 2008-901-0019, tidligere 11.73.88.71/048-08)

Sagsgennemgangen gav mig anledning til blandt andet at fremkomme med generelle bemærkninger og bemærkninger til de konkrete sager. Jeg har alene valgt at optage de bemærkninger, som jeg havde til kommunens behandling af førtidspensionssager, se nærmere herom under afsnit 3.

4.13 (J.nr. 2008-901-0005, tidligere 11.73.88.71/051-08)

I forbindelse med min gennemgang af K Kommunes sociale sager fandt jeg anledning til at fremkomme med generelle bemærkninger og bemærkninger til de konkrete sager. Jeg har alene fundet anledning til at optage mine generelle bemærkninger om kommunens manglende overholdelse af sagsbehandlingslovens regler om skriftlighed og begrundelse, se nærmere herom under afsnit 3.

Gennemgang af personalesager

4.14 (J.nr. 2008-901-0011, tidligere 11.73.88.72/009-08)

I forbindelse med min gennemgang af personalesager under mit besøg i K Kommune fremkom jeg med bemærkninger til kommunens brug af advarsler. Min gennemgang er gengivet ovenfor i afsnit 3.

4.15 (J.nr. 2008-901-0008, tidligere 11.73.88.72/024-08)

Sagsgennemgangen gav mig anledning til at fremkomme med generelle bemærkninger, hvoraf jeg alene har valgt at optage bemærkninger om udtagne sagsakter, se nærmere herom under afsnit 3.

4.16 (J.nr. 2008-901-0012, tidligere 11.73.88.72/049-08)

I forbindelse med kommunebesøg i K Kommune i 2008 har jeg gennemgået K Kommunes personalesager.

Jeg har ikke fundet anledning til at optage bemærkninger i beretningen. Jeg havde grundet kommunens manglende svar ikke afsluttet min behandling af sagen.

4.17 (J.nr. 2008-901-0004, tidligere 11.73.88.72/052-08)

Sagsgennemgangen af K Kommunens personalesager gav mig anledning til at fremkomme med generelle bemærkninger og bemærkninger til de konkrete sager. Jeg har alene valgt at optage de bemærkninger, som jeg havde til kommunens udfærdigelse af ansættelsesbreve samt afgørelser om fratræden, se nærmere herom under afsnit 3.

Gennemgang af inkassosager

4.18 (J.nr. 2008-901-0009, tidligere 11.73.88.73/010-08)

I forbindelse med kommunebesøg i K Kommune i 2008 har jeg gennemgået et antal af K Kommunes inkassosager. Sagsgennemgangen gav mig anledning til at fremkomme med generelle bemærkninger, hvoraf jeg alene har valgt at optage afsnittet om debitorer med ukendt adresse, se nærmere herom i afsnit 3.

4.19 (J.nr. 2008-901-0018, tidligere 11.73.88.73/025-08)

Sagsgennemgangen gav mig anledning til at fremkomme med generelle bemærkninger og bemærkninger til de konkrete sager. Jeg har alene valgt at optage de bemærkninger, som jeg havde til kommunens manglende udskrivning af elektroniske notater/dagbøger samt kreditorernes prioritet, se nærmere herom under afsnit 3.

4.20 (J.nr. 2008-901-0020, tidligere 11.73.88.73/050-08)

Min gennemgang af K Kommunes inkassosager gav mig anledning til at fremkomme med generelle bemærkninger og bemærkninger til de konkrete sager. Jeg har imidlertid ikke fundet anledning til at optage mine bemærkninger i beretningen.

4.21 (J.nr. 2008-901-0006, tidligere 11.73.88.73/053-08)

Min gennemgang af K Kommunens inkassosager gav mig anledning til at fremkomme med generelle bemærkninger, hvoraf jeg af disse alene har valgt at optage mine bemærkninger om løntilbageholdelse, betalingsaftaler og modregning i beretningen, se nærmere herom i afsnit 3.

5. Sager af almindelig interesse opdelt på sagsområde

Grønlands Hjemmestyre

5.1 Pligter, sanktioner og afskedigelse

5.1.1 Uansøgt afskedigelse: Efterprøvelse af skønsudøvelse, fritagelse for tjeneste, kompetencefordelingen mellem ansættelsesmyndigheden og tjenestestedet

A klagede til ombudsmanden over sin afskedigelse fra hjemmestyremyndighed M, som blev foretaget af Personaledirektoratet, vedrørende den materielle berettigelse af og begrundelsen for afskedigelsen. Endvidere klagede hun over fritstilling under høringsproceduren og over, at afskedigelsen skete uden, at hun forinden var blevet givet en advarsel.

Ombudsmanden tog ikke stilling til den materielle baggrund for afskedigelsen, og udtalelsen var således ikke udtryk for, hvorvidt ombudsmanden fandt direktoratets egnethedsvurdering af A berettiget eller uberettiget, og dermed hvorvidt afskedigelsen samlet set var sket på korrekt grundlag. Dette skyldtes, at ombudsmandens virksomhed ikke omfatter nærmere bevisvurdering og efterprøvelse af forvaltningens skønsudøvelse i en sag som denne.

Ombudsmanden fandt det kritisabelt, at Personaledirektoratet ikke, af egen drift, havde undersøgt mulighederne for omplacering af A, forinden afskedigelsessagen blev indledt.

Ombudsmanden fandt ikke grundlag for at kritisere Personaledirektoratet i forbindelse med fritagelsen af A for tjeneste under høringsproceduren og heller ikke i forbindelse med direktoratets angivelser af begrundelsen for afskedigelsen.

Endelig bemærkede ombudsmanden, at det ville være bedst stemmende med god forvaltningsskik, om hjemmestyrets medarbejdere ved ansættelsen og ved disciplinære og andre ansættelsesreaktioner blev vejledt om kompetencefordelingen mellem tjenestestedet og den centrale personalemyndighed, således at misforståelser og eventuel opfattelse af ukorrekt behandling i den forbindelse undgås (j.nr. 2008-323-0004, tidligere 11.01.21.01/087-07)

A klagede til mig ved brev af 22. juli 2007.

I den anledning anmodede jeg den 3. august 2007 Personaledirektoratet om at udlåne sin sagsmappe vedrørende A til mig og om en udtalelse til klagen, her-

under om, hvorvidt direktoratet under afskedigelsesproceduren havde hørt A over sagens retlige elementer.

Personaledirektoratet fremsendte herefter ved brev af 5. september 2007 sagsmappen og sin udtalelse.

Efter at have modtaget direktoratets udtalelse i høring fra mig fremkom A ved brev af 27. oktober 2007 med sine kommentarer hertil.

Det fremgik herefter af oplysningerne i min sag, at A i oktober 2005 af Personaledirektoratet blev ansat som kontorfuldmægtig under Grønlands Hjemmestyre med placering i myndighed M, der havde myndighed R som ressortmyndighed.

Ved brev af 11. juli 2006 fra R til A blev hun indkaldt til samtale, i anledning af at hendes arbejde i M var blevet vurderet som ikke-tilfredsstillende. Samtalen blev ifølge udateret notat afholdt i uge 28 i 2006:

”Fravær:

Sygefravær udgør 30. juni 2006 183 1/2 time og er steget voldsomt de seneste 2 måneder. Alene i juni 48 timers sygefravær.

Sygemelding skal foretages til [...]kontoret om morgenen inden kl. 9.00

Flex og ferie mv. skal aftales forud.

Kommer ofte sent og går igen i løbet af dagen i småærinder uden at flexe ud.

Ofte uligevægtig og sidder og græder på kontoret.

Bruger meget arbejdstid på private telefonsamtaler eller snak med kolleger om private problemer.

Sagsstyring:

[S]agerne ligger ofte i lang tid inden de oprettes, og der skrives kvitteringsbreve. Da jeg kom tilbage i starten af juni, lå der [sager] tilbage fra midten af april, som ikke var oprettet.

Der er meget rod på kontoret, der ligger sagsmapper og sagsakter mange forskellige steder, og det er derfor svært at finde de relevante sager eller danne sig et overblik over, om der mangler sagsoplysninger i de enkelte sager, ligesom der i den seneste tid har været flere registrerede [sager] som ikke kan findes.

Prioritering af opgaver:

Involverer dig for meget i de enkelte sager. Forsøger at være sagsbehandler i stedet for kontorfuldmægtig.

Bruger for meget tid på uvæsentlige ting fx at få summationen i de enkelte kolonner i listen over [sager] til at fungere.

Fremadrettet:

Detaljeret beskrivelse af den fremtidige arbejdsgang i M skal fremover følges slavisk.

Endvidere skal dit fravær nedsættes væsentligt, og du skal flexe ud, hver gang du går småærinder i arbejdstiden. Endvidere skal fravær og forsinkelser meddeles [...]kontoret inden kl. 9.00.

Der skal holdes orden i M's kontor, og sagsmapper og sagsakter skal straks efter brug sættes på plads, så alle har mulighed for at finde det relevante materiale."

Ved notat af 27. februar 2007 indstillede R over for Personaledirektoratet, at A blev afskediget:

"[...] Samarbejdet mellem A og de øvrige ansatte i M har gennem længere tid ikke fungeret tilfredsstillende.

Samarbejdsproblemerne kan rubriceres inden for følgende underpunkter:

- 1) Fravær
- 2) Omgåelse af tidsregistreringer
- 3) Overholder ikke aftaler
- 4) Egenrådig i forbindelse med arbejdet
- 5) Troværdighed
- 6) Privatsnak i telefon

Ad 1. A havde i 2006 474 fraværstimer svarende til ca. 27 % af den samlede arbejdstid i 2006.

I 2007 har A ikke haft en hel arbejdsuge. Der har i hver eneste uge været 1 – 2 sygedage og derudover diverse læge og tandlægebesøg.

Uge 1: 3 feriedage

Uge 2: onsdag syg, torsdag læge, fredag syg

Uge 3: torsdag læge

Uge 4: onsdag syg, fredag syg

Uge 5: fredag syg

Uge 6: fraværende torsdag – fredag

Uge 7: fraværende mandag – tirsdag, læge torsdag

Uge 8: tirsdag – onsdag syg, torsdag tandlæge 8.00 – 11.00 og 13.45 – 1430

Uge 9: tirsdag syg.

A er, de dage hun er på arbejde, ofte væk fra sit kontor længere tid ad gangen, uden at flexe ud og uden at nogen ved, hvor hun er.

Fredag den 16. februar var sagsbehandlerne i M flere gange fra middag og frem til kl. 16 på A's kontor med konkrete forespørgsler. Hun var ikke på noget tidspunkt i perioden på sit kontor, ligesom hun ikke svarede på telefonisk henvendelse. I henhold til flexregistreringen for fredag den 16. februar var A på arbejde 8:59 – 17:55.

Det samme gentog sig mandag den 26. februar hvor A var flexet ind i perioden 0:00 – 17:09 men ikke var at træffe i sit kontor om eftermiddagen.

Ad 2. A "glemmer" meget ofte at flexe ind om morgenen og retter det efterfølgende manuelt. Endvidere "glemmer" hun at flexe ud ved ærinder og lægebesøg m v.

Fredag den 15. december 2006 havde M personale dag [...] fra 8.00 – 16.00. A's datter skulle ankomme til byen om formiddagen, og hun fik lov at tage i lufthavnen selvfølgelig under forudsætning af, at hun flexede ud i den periode, hun var væk. Efterfølgende måtte hun flere gange gøres opmærksom på, at hun skulle rette flexregistreringen, så den var i overensstemmelse med de præsterede timer.

A møder aldrig før kl. ca. 9.00, men torsdag den 22. februar var hun her og flexede ind kl. 7.45 for derefter at gå til tandlæge. Da hun efterfølgende blev gjort opmærksom på, at hun ikke havde flexet ud, undskyldte hun det med, at det havde hun glemt. Det samme gentog sig om eftermiddagen, da hun igen gik til tandlæge.

A's bevidste eller ubevidste snyd med flexregistreringen virker meget demotiverende på de øvrige medarbejder i M som løbende kæmper for ikke at få minustimer på flexkontoen.

Ad 3. A fik ved ansættelsen udleveret en stillingsbeskrivelse vedlagt som bilag 1. I henhold til stillingsbeskrivelsen er A's primære opgave sagsstyringen af de indkomne [sager].

Der er udarbejdet en arbejdsgangsbeskrivelse for hvordan sagsstyringen skal foregå. Arbejdsgangsbeskrivelsen er vedlagt som bilag 2.

Arbejdsgangsbeskrivelsen er slavisk gennemgået med A. Endvidere bliver der løbende på M's to ugentlige møder fulgt op på, hvordan arbejdet skal tilrettelægges. På trods af dette forsvinder sagerne, ligesom der ofte ligger mange kopier af samme dokument i sagsmapperne. Dette er påtalt gentagne gange, da det besværliggør arbejdet for sagsbehandlerne, som derved har sværere ved at danne sig et overblik over sagens sammenhæng.

En anden af A's opgaver i henhold til stillingsbeskrivelsen er tolkning af indkomne klager og der udbetales derfor tolketillæg. Sagsbehandlerne i M har gentagne gange opdaget, at A's tolkninger ikke er loyale tolkninger af [sagen], men A's fortolkning af hvad der klages over. M har derfor siden efteråret 2006 set sig nødsaget til at anvende Hjemmestyrets tolkekontor til arbejdet. Dette forsinker sagsbehandlingen unødigt og er ikke i overensstemmelse med forudsætningerne for at ansætte en kontorfuldmægtig.

Ad 4. På trods af stillingsbeskrivelse, arbejdsgangsbeskrivelse og klare aftaler på M's ugentlige møder udfører A ofte opgaverne i modstrid med de aftaler der er indgået.

Som eksempel kan nævnes, at der på de ugentlige møder aftales, hvorvidt der skal rykkes for yderligere sagsoplysninger i en [sag], ligesom der fastsættes en svarfrist for den myndighed der rykkes. På trods af dette kan der godt gå en uge før der bliver rykket eller der er allerede rykket uden at det er aftalt. Desuden respekteres de aftalte svarfrister ikke.

Et andet eksempel er fremsendelse til tolkning af indkomne [sager]. Der er udpeget en person i M, som ansvarlig for kontakt med tolkekontoret. Det er aftalt og flere gange understreget at der intet skal fremsendes til tolkning før det er aftalt på det ugentlige møde. Alligevel kommer A jævnligt med indkomne [sager] eller sagsoplysninger og ønsker oplyst, hvorvidt det indkomne skal fremsendes til tolkning. Dette forstyrrer sagsbehandlernes daglige arbejde unødigt.

Det er gentagne gange pointeret over for A, at det er vigtigt at opgaverne bliver udført på den aftalte måde, men hun gør alligevel det, hun selv finder er mest hensigtsmæssigt, selvom det er i strid med aftalerne, og hun har haft rigelig mulighed for at komme med indvendinger på de ugentlige møder, hvis hun finder arbejdsgangen besværlig eller uhensigtsmæssig.

Ad 5. Når A bliver konfronteret med at arbejdet er foretaget i modstrid med de aftaler, vi har indgået, har hun flere gange fortalt direkte usandheder.

Som eksempel kan nævnes, at indkomne [sager] registreres i et regneark. Mens [sagerne] er under behandling er de registreret som uafsluttede og først når [sagen er afgjort] bliver sagen registreret som afsluttet. A er gentagne gange blevet gjort opmærksom på, at det er vigtigt, at sagen ikke bliver registreret, som afsluttet før den reelt er det, altså

når der er [truffet afgørelse]. Under ugentlige møde i M i slutningen af januar blev A endnu en gang mindet om at sagerne ikke skal registreres som afsluttet, før der [truffet afgørelse]. Hertil svarede hun, at det gjorde hun heller ikke. Efterfølgende kunne det konstateres i vores registrerings regneark, at samtlige sager som [stod for at blive afgjort] ikke bare var registreret som afsluttede, men der var også anført om [resultatet]. Konfronteret med facts udtalte hun, at det måtte være smuttet.

Det er ikke muligt for sagsbehandlerne i M at have et fornuftigt samarbejde med A, hvis ikke vi kan stole på, at hun gør sit arbejde i henhold til de aftaler, vi laver.

Ad 6. A bruger meget af sin arbejdstid på privatsamtaler. Samtalerne foregår altid på grønlandsk. Når der spørges ind til, hvem hun har talt med, er det altid arbejdsrelateret, selvom det tydeligt fremgår under selve samtalen, at den er af privatkarakter.

Endvidere er mobiltelefonen altid i hendes nærhed også under M's ugentlige møder. Selvom hun bliver bedt om at koncentrere sig om mødet, er det alligevel vigtigere at besvare opkald eller SMS end at deltage i mødet.

A fik i juli 2006 en påtale. Kopi af indkaldelse vedlagt som bilag 3 [indkaldelsen af 11. juli 2006].

Under samtalen blev emnerne i vedlagte bilag 4 [notatet over samtalen, refereret ovenfor] gennemgået, ligesom arbejdsgangbeskrivelsen bilag 2 blev gennemgået.

Efter samtalen var vi enige om, at den fremadrettede beskrivelse bilag 4 blev fulgt fremover

Det indstilles, at A [...] afskediges på grund af samarbejdsproblemer og fritstilles i opsigelsesperioden."

Herefter foretog Personaledirektoratet ved brev af 6. marts 2007 partshøring af A på grundlag af indstillingen om afskedigelse, som var vedlagt. Den nærmere baggrund for den påtænkte afskedigelse var beskrevet over ca. 2½ side, og det var herunder anført, at forholdene tidligere var blevet påtalt over for hende:

"[...]

Grønlands Hjemmestyre agter at afskedige Dem med overenskomstmæssigt varsel fra Deres stilling som kontorfuldmægtig.

Den påtænkte afskedigelse er blandet andet begrundet i Deres store sygefravær. [...]

[...] store problemer med Deres flex-tid [...]

Endvidere har De ikke kunne leve op til de krav, der blev fremsat ved ansættelsen af Dem. [...] ...De ofte har fejlversat de indkomne [sager]. [...]

Mer yderligere utilfreds med Deres arbejdsindsats. [...] ...forsvinder der ofte sager, og der ligger ofte to enslydende dokumenter på sagen. [...]

Der har ligeledes været andre problemer med Deres arbejdsindsat, idet De ofte udfører Deres arbejdsopgaver i modstrid med, hvad De er blevet pålagt, eller hvad der følger af arbejdsgangsbeskrivelsen. [...] ...De efterfølgende af flere omgange har registreret sager som afsluttet til trods for, at dette ikke var tilfældet i de konkrete sager. Endvidere havde De anført [om resultatet]. [...] Deres overordnede og Deres kollegaer har således ikke længere tillid til, at De gør som aftalt, hvilket i den grad har påvirket samarbejdsklimaet.

Det er yderligere oplyst, at De ofte taler privat i telefon og bruger meget tid på at snakke privat på arbejdet. [...]

Personaledirektoratet henviser generelt til den vedlagte indstilling til afskedigelse, og de forhold der gør sig gældende deri.

Sammenfattende vurderes det, at De ikke er egnet til at varetage stilling som kontorfuldmægtig, idet Deres høje fravær går ud over afdelingen generelt, at De ikke formår at leve op til kriterierne i henhold til stillingsbeskrivelsen, at De ikke overholder indgåede aftaler, at De ikke udviser adfærd til at ændre på nogle af disse ting på trods af gentagende påtaler samt samtale af den 24. juli 2006.

[...]

De er fritaget for tjenesten [...]”

A afgav den 12. marts 2007 høringssvar:

”Høringsskrivelsen af 6. marts 2007 giver mig anledning til en række opklarende spørgsmål og bemærkninger.

Nederst på s. 2 er der nævnt følgende grunde, som tilsammen gives som begrundelse:

- Højt fravær
- Manglende kompetencer i forhold til stillingsbeskrivelsen
- Manglende overholdelse af indgåede aftaler
- Manglende vilje til at ændre adfærd i forhold til de ovennævnte punkter

Det sammenfattes i manglende egnethed, men uden at være konkret.

Der refereres i skrivelsen til en samtale den 24. juli 2006 med min nærmeste foresatte. Det fremgår ikke af høringsskrivelsen - og det har heller ikke været min opfattelse - at

denne samtale var en disciplinærsamtale. Referat af samtalen har ikke karakter af en advarsel, og jeg mener derfor ikke, at den kan være en advarsel i arbejdsretlig forstand.

For at kunne tage stilling til hvad jeg skal foretage mig i sagen, ønsker jeg oplyst følgende:

- Hvornår har jeg modtaget mundtlige advarsler, hvad var den konkrete anledning, hvilke forhold ønskede man rettet inden for hvilken frist og hvilke følger blev der nævnt, hvis jeg ikke efterkom advarslen?
- Hvornår er mit sygefravær blevet påtalt? Hvis man har haft mistanke om, at der ikke var tale om reel sygdom – og det synes formuleringen at pege på – hvorfor har man så ikke pålagt mig at møde med en lægeerklæring efter hver sygeperiode?
- I hvilke tilfælde har jeg været fraværende fra arbejdspladsen – dvs. forladt bygningen – uden at registrere fraværet i [systemet] og hvornår er det påtalt?
- Hvilke konkrete krav har jeg ikke kunnet leve op til i forhold til stillingsbeskrivelsen?
- Hvilke sager har været fejloversat og hvilke konsekvenser har det haft for [sagsparterne]? Hvornår er det påtalt?
- Hvilke sager er forsvundet (det må være en del, da udtrykket "ofte" bruges)?
- På hvilke sager har der ligget to enslydende skrivelser, hvad har skrivelserne omhandlet og hvilke konsekvenser har det haft for [sagsparterne] (det bemærkes, at det ikke i sig selv er kritisabelt at have to enslydende skrivelser liggende på en sag)? Hvornår er det påtalt?
- I hvilke tilfælde har jeg benægtet at have udført en arbejdsopgave i strid med, hvad der er blevet mig pålagt eller med arbejdsgangsinstruksen? Hvornår er disse konfronteringer sket?
- I hvor mange tilfælde er sager blevet registreret som afsluttede, skønt det tilsyneladende ikke var tilfældet?
- Hvilke konsekvenser har det rent faktisk fået for [sagsparter], at jeg skulle have anført [om sagens resultat]?
- Hvor mange klager over manglende tillid til mig foreligger der fra mine kolleger? I hvilken form er hver enkelt klage fremført?
- Hvorledes har jeg påvirket samarbejdsklimaet (Samarbejdsvanskeligheder er nogenlunde det eneste, der ikke er nævnt i afsnittet nederst på s. 2 som begrundelse for opsigelsen)?

- Hvad er begrundelsen for at fritstille mig samme dag som jeg modtog høringskrivelsen og hvorfor har man bedt mig tømme mit kontor for personlige ejendele og forlangt, at jeg afleverede nøgler og tidsregistreringskort inden jeg forlod arbejdspladsen den 6. marts?
- Jeg har ikke kunnet undgå at bemærke, at min nærmeste foresatte gennem længere tid ikke har hilst på mig? Hvad er årsagen hertil?

I det hele taget er opregningen af de forhold, der begrundet den påtænkte opsigelse, affattet i generelle vendinger. Den er heller ikke fuldt ud korrekt. Det nævnes, at jeg i 2007 ikke har haft en uge uden sygefravær. [System]-udskrifterne viser, at denne påstand ikke er korrekt.

Jeg vil også gøre opmærksom på, at der siden samtalen i juli 2006 er ansat to ... for at nedbringe sagspuklen. Det har også medført en forøgelse af det forberedende og opfølgende arbejde, men der er ikke blevet tilført resurser på dette område. Det har betydet et højere arbejdstempo for mig, og derved er der øget risiko for fejl, men det er da ikke nogen saglig opsigelsesgrund.

Jeg har ikke opfattet, at jeg har modtaget forudgående advarsler, der kan begrunde en opsigelse. Der er forløbet mere end syv måneder siden samtalen, og der har, på trods af alle de forhold, der nævnes som begrundelse for at opsig mig, ikke været nogen opfølgende samtaler siden.

Endelig finder jeg det i strid med arbejdsretlig praksis, at jeg er fritstillet og har måttet aflevere nøgler m.v. uden at være opsagt. Dette er ganske usædvanligt og indikerer, at arbejdsgiver blot betragter høringen som en formalitet, der er uden betydning for afgørelsen om at opsig mig. Dette er i strid med partshøringsprincippet i sagsbehandlingslovens kapitel 5.

Såfremt De fastholder at opsig mig, må jeg af hensyn til min videre behandling af opsigelsen, anmode om at få svar på de ovennævnte spørgsmål. Skulle man mod forventning ikke se sig i stand til at svare, vil jeg udbede mig en begrundelse herfor."

Personaledirektoratet fremsendte herefter nyt høringsbrev af 16. april 2007 til A:

"Personaledirektoratet har modtaget Deres partshørings svar den 15. marts 2007. Direktoratet har forelagt det for Deres overordnede, som har besvaret de enkelte punkter, De har anmodet om at få uddybet, jf. vedlagte skrivelse.

[...] [Efter udløbet af høringsfristen] vil Personaledirektoratet vurdere om, der forsat er grundlag for en afskedigelse af Dem.

[Det følgende er et notat udarbejdet af A's overordnede]

Besvarelse af partshøring fra A [...]

Skrivelse af [11]. juli 2006: [...]

Mundtlige advarsler: [...]

Sygefravær: [...]

Fraværende uden at flexe ud: [...]

Konkrete krav i stillingsbetegnelsen: [...]

Fejltolkninger: [...]

Forsvundne sager og sager med samme sagsakt flere gange: [...]

Benægtelse af fejl: [...]

Fejlregistreringer: [...]

Klager over manglende tillid: [...]

Samarbejdsclima: [...]

Fritstillelse:

Det er helt normal procedure at fritstille en medarbejder under partshøring. Der er ingen der har bedt A tømme sit kontor for personlige ejendele, det har hun gjort på eget initiativ.

Arbejde i 2007: [...]

Ansættelse af yderligere ... : [...]"

De 14 punkter i notatet var uddybende beskrevet og begrundet over ca. 4 sider.

A's høringssvar herpå forelå ved brev af 22. april 2007:

"[...] Notatet indledes med, at samarbejdet mellem mig og mine kolleger gennem længere tid ikke har fungeret tilfredsstillende og afsluttes med, at jeg indstilles til afskedigelse på grund af samarbejdsproblemer.

Personaledirektoratets høringsbrev af 6. marts 2007 til mig nævner ikke samarbejdsvanskeligheder som begrundelse for den påtænkte afskedigelse. Da høringsskrivelsen efter sit formål skal indeholde begrundelsen for den påtænkte afskedigelse, må Personaledirektoratet have vurderet, at jeg ikke kan opsiges på grund af samarbejdsvanskeligheder. Personaledirektoratet oplister derimod en lang række forhold, som [A's overordnede, B] i sit notat nævner som begrundelse for samarbejdsvanskelighederne. B's ønske om at opsiges mig på grund af samarbejdsvanskeligheder må derfor anses for

at være den egentlige begrundelse, og de af Personaledirektoratet nævnte begrundelser må derfor være usaglige.

[...]

Da det efter det passerede må anses for udelukket, at jeg kan vende tilbage til M, skal jeg derfor anmode om, at Personaledirektoratet i stedet forsøger at om placere mig inden for Grønlands Hjemmestyre.

[...] Jeg kan videre konstatere, at der ikke er givet nogle advarsler eller påtaler i arbejdsretlig forstand. [...]

Da der ikke er blevet givet nogen advarsler eller skriftlige påtaler eller er blevet taget andre disciplinære skridt, vil en opsigelse af mig i henhold til de grunde, der er nævnt i høringsskrivelsen, heller ikke være saglig.

Der er derfor ingen grund til at kommentere B's svar på mine spørgsmål, men jeg vil dog nævne nogle enkelte forhold. B nævner, at jeg aldrig møder før kl. 9. Når hun nævner dette, må det være et element i hendes voksende irritation, idet der er flexetid indtil kl. 9. Jeg har derfor ikke pligt til at møde før, medmindre det er blevet mig pålagt.

B hævder, at det er normal procedure at fritstille under en partshøring. Det ville interessere mig at høre, om det også er Personaledirektoratets holdning. Fritstilling kan anvendes i opsigelsesperioden. Når en arbejdsgiver i øvrigt beder en medarbejder om ikke at vise sig på arbejdspladsen, er det en disciplinær foranstaltning, ofte i forbindelse med en tjenstlig undersøgelse, og det er jo ikke tilfældet her. [...]

[...]

Til slut vil jeg anføre, at der trods de tjenstlige forsømmelser, B har hævdet, ikke er [sagsparter], der har lidt et retstab eller et økonomisk tab. Det er derfor en efter forholdene voldsom sanktion at ville opsiges mig. Jeg skal derfor gentage, at jeg vil være meget tilfreds med en omplacering til en stilling et andet sted under hjemmestyret."

På denne baggrund blev A afskediget ved Personaledirektoratets brev af 30. april 2007:

"[...] Personaledirektoratet har forhørt sig hos Centraladministrationen, hvorvidt der var mulighed for en omplacering af Dem, men det har desværre ikke været muligt at finde en anden stilling til Dem.

Grønlands Hjemmestyre ser sig derfor nødsaget til at afskedige Dem og fastholder, at der foreligger et sagligt afskedigelsesgrundlag. [...]

Afskedigelsen er blandet andet begrundet i Deres store sygefravær. 2006 havde De 474 fraværstimer, som svarer til ca. 27 % fravær af den samlede arbejdstid i 2006. Allerede

i juli 2006 havde De en samtale med Deres overordnede, hvor De blev gjort opmærksom på, at De havde et meget højt sygefravær, og det var nødvendigt, at det blev bragt ned. Deres høje sygefravær har haft væsentlig indflydelse for afdelingen, idet De er den eneste kontorfuldmægtig til at tage sig af alle de indkomne [sager] til M. Det går derfor ud over sagsbehandlingen i afdelingen, såfremt De ofte er fraværende. Til trods for Deres overordnede havde en samtale med Dem i juli 2006 blev Deres sygefravær ikke mindsket. Det fortsatte i det andet halvår af 2006, og indtil videre har De haft 8 sygedage i de to første måneder i 2007. Der er således tale om forsat hyppigt sygefravær, som ofte er enkeltstående dage. M kan ikke acceptere, at afdelingens kontorfuldmægtig ofte er fraværende, idet det går ud over hele afdelingen, der bliver forsinket i deres arbejde.

Udover det store sygefravær har der været store problemer med Deres flex-tid, hvor Deres overordnede har måtte påtale flere gange, at De skal huske at flexe ind og ud, når De møder på arbejde, og når De forlader Deres arbejdsplads for at foretage et privat ærinde. Der har således været flere gange, hvor De selv har registreret, at De har været på arbejde, men hvor De ikke har været til at træffe. De undskylder ofte med, at De har glemt at registrere det, men idet vigtigheden af en korrekt registrering er blevet påpeget overfor Dem utallige gange, så burde der ikke blive ved at opstå fejl i Deres flex-tid.

Endvidere har De ikke kunne leve op til de krav, der blev fremsat ved ansættelsen af Dem. Det fremgik af stillingsopslaget til stillingen, at en del af Deres arbejdsopgaver ville bestå i tolkeopgaver. Det har efterfølgende vist sig, at De ikke har kunnet leve op til dette krav, idet De ofte har fejlversat de indkomne [sager]. M har således været nødsaget til at sende de indkomne klager til Tolkekontoret for at få tolket, hvad den indkomne klager omhandler.

M er yderligere utilfreds med Deres arbejdsindsats. Ved ansættelsen fik De en stillingsbeskrivelse, og De har efterfølgende fået udleveret en arbejdsgangsbeskrivelse for, hvordan sagsstyringen foregår, og derudover bliver der på de ugentlige møder i afdelinger endvidere fulgt op på, hvordan arbejdet skal tilrettelægges. På trods af der er meget klare retningslinjer for arbejdsgangene, så forsvinder der ofte sager, og der ligger ofte to enslydende dokumenter på sagen. Dette besværlig gør arbejdet for sagsbehandlerne, idet det er vanskeligt for dem at danne sig et overblik i forhold til deres sager. Disse forhold er blevet påtalt op til flere gange overfor Dem. Ikke desto mindre har forholdene ikke forbedret sig.

Der har ligeledes været andre problemer med Deres arbejdsindsats, idet De ofte udfører Deres arbejdsopgaver i modstrid med, hvad De er blevet pålagt, eller hvad der følger af arbejdsgangsbeskrivelsen. Når deres overordnede har konfronteret Dem med dette, så har De benægtet, og derved fortalt usandheder, idet Deres overordnede hurtigt kunne dokumentere, at De ikke havde gjort som aftalt. Hver gang undskyldte De det med, at det måtte De have glemt. Som eksempel kan nævnes håndteringen af afsluttede sager. De er flere gange blevet gjort opmærksom på, at det kun er sager, hvor der er [truffet afgørelse], der må betegnes som afsluttet. Men det har vist sig, at De efterfølgende ad flere omgange har registreret sager som afsluttet til trods for, at dette

ikke var tilfældet i de konkrete sager. Endvidere havde De anført [om sagens resultat]. Dette kan få store konsekvenser for den videre sagsbehandling, idet sagerne kunne risikere ikke at blive færdigbehandlet, eller [sagsparten] kunne tro [noget om sagens resultat], selvom der endnu ikke var truffet afgørelse derom. Deres overordnede og Deres kollegaer har således ikke længere tillid til, at De gør som aftalt, hvilket i den grad har påvirket samarbejds klimaet.

Det er yderligere oplyst, at De ofte taler privat i telefon og bruger meget tid på at snakke privat på arbejdet. Dette er blevet påtalt overfor Dem, blandt andet ved samtale af den 24. juli 2006. Dette forhold synes ikke at have ændret sig.

Personaledirektoratet henviser generelt til den vedlagte indstilling til afskedigelse, og de forhold der gør sig gældende deri, samt den efterfølgende partshøring af den 16. april 2007.

I Deres partshøringssvar af den 12. marts 2007 samt den 22. april 2007 har de stillet nogle spørgsmål samt kommet med diverse kommentarer, som Deres overordnede har besvaret i den vedlagte skrivelse af den 2. april 2007. Sidstnævnte skrivelse har De ligeledes haft mulighed for at kommentere ved direktoratets skrivelse af den 16. april 2007.

Generelt kan det siges, at [de fremdragne forhold] er blevet påtalt adskillige gange af Deres overordnede. Ved disse påtaler er De endvidere gjort opmærksom på, at man ikke ville acceptere disse handlinger eller undladelse af handlinger, og at det fremtidige samarbejde måtte ophøre, såfremt De ikke kunne ændre Dem på de fremførte punkter. Det bestrides således, at De ikke er blevet advaret om, at hvis De ikke forbedrede Dem på flere væsentlige punkter, så ville De ikke kunne fortsætte i stillingen. Dette blev ligeledes også gjort gældende overfor Dem under den samtale, De havde med Deres overordnede i juli 2006, hvor De endvidere var opfordret til at medbringe en tillidsrepræsentant, hvilket understregede situationens alvor.

Direktoratet har endvidere nogle bemærkninger til Deres skrivelse af den 22. april 2007.

De anfører, at De ikke kan afskediges, idet Deres overordnede har i skrivelse af den 29. februar 2007 henstillet, at De afskediges på grund af samarbejds vanskeligheder, men at det fremgår af selve partshøringsskrivelsen af den 6. marts, at der er tale om uegnethed. Som det fremgår af sidstnævnte skrivelse er det Deres uegnethed, der danner grundlag for afskedigelsen. At Deres uegnethed har medført, at der er opstået et dårligt samarbejds klima mellem Dem og Deres kollegaer afskærer ikke Grønlands Hjemmestyre fra, at afskedige Dem på grund af uegnethed. Uegnethed er derfor den reelle afskedigelsesgrund. Direktoratet skal beklage, hvis dette ikke fremgik tydeligt nok af direktoratets skrivelser.

De stiller Dem ligeledes uforstående overfor fritagelsen af tjenesten, samt fritstillingen. Dertil skal det tilføjes, at der ikke er noget til hinder for, at man fritstiller en medarbejder i opsigelsesperioden. Det samme gør sig gældende vedrørende fritagelse fra tjene-

ste under partshøringen, såfremt ansættelsesstedet ikke ønsker at gøre brug af Deres arbejdsindsats.

Vedrørende aflevering af nøgle og flexkort, er det normalt ikke kutyme at aflevere disse før, der er truffet afgørelse i sagen, men De var gjort opmærksom på, at der kun var tale om en påtænkt afskedigelse, så De har ikke haft anledning til at tro, at der reelt var truffet beslutning om afskedigelse eller evt. bortvisning. Man havde selvfølgelig udleveret Deres nøgle og flexkort igen, såfremt De ikke skulle afskediges alligevel.

Sammenfattende vurderer Personaledirektoratet, at De er blevet gjort opmærksom på situationens alvor, men De forsat ikke har formået at rette op på de mangler, som Deres overordnet har påpeget. De afskediges således, fordi De ikke er egnet til at varetage stilling som kontorfuldmægtig, idet Deres høje fravær går ud over afdelingen generelt, at De ikke formår at leve op til kriterierne i henhold til stillingsbeskrivelsen og dermed ikke løser Deres arbejdsopgaver på korrekt og tilfredsstillende vis, at De ikke overholder indgåede aftaler, og at De ikke udviser adfærd til at ændre på nogle af disse ting på trods af gentagende påtaler samt samtale af den 24. juli 2006.

De er fristillet i opsigelsesperioden. [...]"

A klagede herefter til mig ved brev af 22. februar 2007:

"Efter at have henvendt mig i retshjælpen om rådgivning i ovennævnte sag, beder jeg på forslag fra retshjælpen Landstingets Ombudsmand undersøge om begrundelsen for opsigelsen af mig fra min stilling som kontorfuldmægtig i Grønlands Hjemmestyre opfylder kravene til saglighed.

I skrivelse af 6. marts 2007 fra Personaledirektoratet blev jeg varslet opsagt fra min stilling som kontorfuldmægtig i M. Min chef B meddelte mig, at jeg var fritstillet og bad mig straks aflevere nøgler og adgangskort. Høringsskrivelsen er vedlagt som bilag 1.

Jeg fandt, at høringsskrivelsen ikke tilstrækkeligt klart angav begrundelsen for den påtænkte opsigelse, så meget mere som der ikke forud var givet advarsler fra min nærmeste foresatte, B. I skrivelse af 13. marts 2007 til Personaledirektoratet bad jeg derfor om svar på en række spørgsmål, som høringsskrivelsen gav anledning til. Især bad jeg om svar på, om den egentlige årsag var, at B ikke kunne samarbejde med mig. Mit høringssvar er vedlagt som bilag 2.

Personaledirektoratet svarede i skrivelse af 16. april 2007, bilag 3. Med denne skrivelse fulgte kopi af notat af 27. februar 2007 fra B til Personaledirektoratet. I dette notat er indstillingen til afskedigelse begrundet med samarbejdsvanskeligheder. Notatet er vedlagt som bilag 4.

Som nævnt bruger Personaledirektoratet ikke denne begrundelse.

I personaledirektoratets skrivelse blev jeg opfordret til at komme med eventuelle bemærkninger. Det gjorde jeg i skrivelse af 22. april 2007, hvor jeg fastholder, at jeg finder

den påtænkte opsigelse usaglig og at fritstillingen fra høringsperiodens start den 6. marts var uberettiget. Svaret er vedlagt som bilag 5.

Personaledirektoratet opsagde mig derefter i skrivelse af 30. april 2007 med begrundelsen uegnethed. Personaledirektoratet beklager, hvis denne begrundelse ikke er fremgået tilstrækkeligt tydeligt af de tidligere skrivelser. Opsigelsen er vedlagt som bilag 6.

Jeg er ansat under overenskomsten for handels- og kontorphonale mellem SIK og Grønlands Landsstyre, men da jeg ikke er medlem af SIK, har jeg ikke forelagt sagen for SIK.

Jeg mener at den rigtige begrundelse for at opsig mig, må være den, som min nærmeste chef B giver i sit notat af 27. februar 2007, nemlig samarbejdsvanskeligheder. Hvis man lægger til grund, at Personaledirektoratets begrundelse, uegnethed, der først udtrykkes klart i opsigelsen, er rigtig, er den normale advarselsprocedure ikke fulgt. Heraf må følge, at opsigelsen har været usaglig.

I øvrigt finder jeg, at indholdet af høringsbrevet er kritisabelt. Man må vel forvente, at Personaledirektoratet håndterer begrundelser for opsigelser korrekt.”

Personaledirektoratets udtalelse hertil af 5. september 2007 til mig var sålydende:

”Indledningsvis bemærkes, at det er Personaledirektoratets klare vurdering, at der er tale om en velbegrundet og saglig afskedigelse.

Det anføres i klageskrivelsen, at Personaledirektoratets høringsskrivelse af 6. marts 2007 ikke tilstrækkelig klart angiver begrundelsen for den dengang påtænkte afskedigelse. Hertil skal bemærkes, at høringsskrivelsen indeholder en detaljeret begrundelse, og det konkluderes til sidst, at A ikke er egnet til at varetage sin stilling som kontorfuldmægtig, hvilket er begrundelsen for afskedigelsen.

Som det anføres i afskedigelsesskrivelsen, så vil det forhold, at A's uegnethed har medført, at der er opstået samarbejdsvanskeligheder, ikke afskære fra at afskedige på baggrund af uegnethed.

Der henvises yderligere i klageskrivelsen til, at den sædvanlige advarselsprocedure ikke er fulgt. Der findes ikke nogen normal advarselsprocedure. Det vurderes konkret fra sag til sag, om der skal gives en advarsel, eller om man skal skride direkte til afskedigelse.

Hertil skal yderligere bemærkes, at A's uegnethed adskillige gange er blevet påtalt overfor hende.

A er blevet hørt over de retlige elementer i sagen, idet begrundelsen for afskedigelsen er uegnet, og det konkluderer partshøringsskrivelsen netop også til sidst.

Endeligt skal Personaledirektoratet henlede opmærksomheden på, at det er arbejdsgiver som beslutter hvilken begrundelse, som der skal afskediges efter, hvis der er flere mulige, så længe der angives en reel og saglig begrundelse for en afskedigelse."

Efter at have modtaget direktoratets udtalelse i partshøring fra mig fremkom A den 27. oktober 2007 med sine bemærkninger:

"På baggrund af Personaledirektoratets brev af 7. september 2007 mener jeg fortsat, at direktoratet ikke har opfyldt pligten til at give en korrekt begrundelse. I brevet gives følgende begrundelse:

"uegnethed ... har medført samarbejdsvanskeligheder".

Der må derfor være berettiget tvivl om begrundelsen er det ene eller det andet, men i B's notat af 27. februar 2007, som er starten på afskedigelsessagen, nævnes samarbejdsvanskeligheder.

Samarbejdsvanskeligheder kan bruges som begrundelse, når en medarbejder ikke kan samarbejde med kollegerne eller med ledelsen. Det fremgår ikke af materialet i sagen, at jeg har haft samarbejdsvanskeligheder med kolleger eller ledelse. At en leder ikke kan samarbejde med en medarbejder, kan ikke være en saglig grund til at opsige medarbejderen.

Personaledirektoratet anfører i slutningen af brevet, at det er arbejdsgivers ret at vælge begrundelse, så længe den valgte begrundelse er saglig. Det vil jeg ikke bestride, men jeg vil bestride, at arbejdsgiveren kan skifte begrundelse undervejs uden at der er fremkommet nye momenter i partshøringen.

Personaledirektoratet anfører videre, at det afgøres konkret, om der skal gives en advarsel eller om der skal skrives direkte til afskedigelse. I bortvisningstilfælde kan det efter omstændighederne være udelukket at give en advarsel, men ellers er det mig bekendt praksis, at tjenestestedet i tilfælde af uegnethed og samarbejdsvanskeligheder giver en mundtlig og/eller skriftlig advarsel, ofte formuleret således, at gentagelse vil føre til en afskedigelsessag således, at medarbejderen er klar over konsekvenserne, hvis der ikke rettes op på forholdet. Det er ikke betryggende for den ansattes retssikkerhed, at Personaledirektoratet mener, at advarselsproceduren er diskretionær, navnlig ikke når man betænker, hvor alvorlig en sanktion en afskedigelse er for medarbejderen."

Herudover havde A bestridt såvel den materielle berettigelse af afskedigelsen, dvs. havde bestridt Personaledirektoratets opfattelse af forløbet, som at hun havde været uegnet til at bestride stillingen.

Jeg udtalte herefter ved brev af 11. juni 2008 til Landsstyremedlemmet for Finanser og Udenrigsanliggender:

"1. Afgrænsning af min undersøgelse

Jeg bemærker indledningsvis, at jeg ikke har taget stilling til det materielle grundlag for afskedigelsen af A. Min udtalelse er således ikke udtryk for, hvorvidt jeg finder Personaledirektoratets egnethedsvurdering afhende berettiget eller uberettiget, og dermed hvorvidt afskedigelsen samlet set er sket på korrekt grundlag.

En myndighed skal naturligvis basere sine afgørelser på korrekte oplysninger om de faktiske omstændigheder. Herudover har myndigheden i skønsspørgsmål et vist råderum, inden for hvilket myndigheden under iagttagelse af kravene om saglighed m.v. er bemyndiget til at komme til et hvilket som helst skønresultat.

En afgørelse, som er truffet på grundlag af fejlagtige oplysninger om de faktiske omstændigheder eller på grundlag af et skøn, der ligger uden for rammerne af det, som myndigheden er bemyndiget til, kan tilsidesættes.

At jeg ikke har taget stilling hertil, skyldes for det første, at der er strid mellem A og Personaledirektoratet om det faktiske hændelsesforløb. Det ligger uden for mit kompetenceområde at tage stilling hertil, idet en sådan bevismæssig vurdering henhører under domstolene.

Min undersøgelse omfatter dog spørgsmålet om, hvorvidt direktoratet overhovedet har foretaget en bevisvurdering, uanset at det konkrete udfald heraf som nævnt ligger uden for min virksomhed, jf. nedenfor under punkt 3.

Endvidere ligger det som udgangspunkt uden for min virksomhed at efterprøve det konkrete personalefaglige skøn af en medarbejders duellighed. I et tilfælde som det foreliggende, hvor skønnet ikke har været åbenbart forkert – eksempelvis fordi det har været båret af usaglige kriterier, eller fordi resultatet er åbenlyst urimeligt – begrænser min virksomhed sig til at påse, hvorvidt skønstudøvelsen er sket inden for de rammer, der er fastsat i regelgrundlaget, mens jeg således ikke kan efterprøve selve skønstudøvelsen².

Sammenfattende er min undersøgelse en kontrol af, hvorvidt Personaledirektoratets sagsbehandling og afgørelse har været inden for de retlige rammer, der gælder for direktoratets virksomhed, men ikke af, hvordan direktoratet har bevæget sig inden for disse rammer.

2) Jeg bemærker hertil, at denne prøvelsesbegrænsning i et vist omfang også gælder for domstolsprøvelse af forvaltningens afgørelser

2. Proportionalitetsprincippet

A har flere gange under afskedigelsessagens forløb anført over for Personaledirektoratet, at hun ikke forud for afskedigelsen blev givet en formel disciplinær advarsel. Endvidere har hun anmodet direktoratet om at undersøge mulighederne for omplacering af hende.

Proportionalitetsprincippet indebærer, at en afgørelse for det første skal være egnet til at nå formålet. For det andet skal den være den mindst indgribende, der er nødvendig, og for det tredje skal den være forholdsmæssig, dvs. den må ikke være mere indgribende, end formålet tilsiger, også selv om den måtte være nødvendig.

Hvis proportionalitetsvurderingen er relevant i den konkrete sag – dvs. hvor der ikke er tale om eksempelvis en afgørelse med rent lovbundet indhold – har forvaltningsmyndigheden pligt til at foretage den. Manglende iagttagelse heraf medfører som udgangspunkt i sig selv ugyldighed.

I afskedigelsessager er der ikke en almindelig pligt til at give en advarsel, forud for at der træffes afgørelse om afskedigelse. Det følger dog af proportionalitetsprincippet, at ansættelsesmyndigheden skal overveje mindre indgribende skridt, eksempel advarsel eller omplacering, forinden der skrives til afskedigelse. Eksempelvis vil underslæb over for arbejdsgiveren umiddelbart tilsige, at der sker afskedigelse uden forudgående advarsel, mens der ved for sent fremmøde kan være grund til mindre indgribende foranstaltninger, idet det i tilfælde af mindre afgørende forseelser eller problemer ofte vil være uproportionalt af foretage afskedigelse uden forudgående advarsel eller anden påtale.

Den grønlandske forvaltningsret er baseret på den danske, og proportionalitetsprincippets betydning i ansættelsessager har været fremme i bl.a. Højesterets dom i UfR 2003.1660 H³ og Østre Landsrets dom i UfR 2002.1118 Ø⁴.

2.1. Spørgsmålet om forudgående advarsel

I sin udtalelse af 5. september 2007 til mig har Personaledirektoratet bl.a. oplyst:

”Der henvises yderligere i klageskrivelsen til, at den sædvanlige advarselsprocedure ikke er fulgt. Der findes ikke nogen normal advarselsprocedure. Det vurderes konkret fra sag til sag, om der skal gives en advarsel, eller om man skal skride direkte til afskedigelse.

- 3) Sagen omhandlede en kommunes afskedigelse af en pædagogmedhjælper, mod hvem der var indgivet en politianmeldelse for seksuelle overgreb på et barn i den pågældende institution. Højesteret fandt, at kommunen havde haft pligt til på eget initiativ at overveje omplacering.
- 4) Sagen havde omstændigheder, der tilsvarede sagen i UfR 2003.1660 H. Landsretten udtalte, at når afskedigelsen havde været saglig, beroede berettigelsen af afskedigelsen bl.a. på spørgsmålet om, hvorvidt proportionalitetsprincippet var iagttaget. Den pågældende kommune havde herunder haft pligt til at overveje mulighederne for omplacering.

Hertil skal yderligere bemærkes, at A's uegnethed adskillige gange er blevet påtalt overfor hende."

Jeg lægger således til grund, at direktoratet i overensstemmelse hermed i denne sag konkret har vurderet, at det var nødvendigt at foretage afskedigelse uden forudgående advarsel.

På baggrund af gennemgangen ovenfor under afsnit 1. finder jeg, at dette er inden for rammerne af proportionalitetsprincippet, og jeg finder efter det oplyste ikke grundlag for at kritisere direktoratets vurdering.

Jeg har herved lagt vægt på, at direktoratet har bygget sin opfattelse på en vurdering af, at A var uegnet på adskillige områder, og at de kritiserede forhold flere gange er blevet påtalt over for hende. I den forbindelse kan jeg ikke afvise sagligheden af denne egnethedsvurdering, uanset at A har bestridt direktoratets udlægning af de faktiske forhold, der ligger bag, idet der foreligger omfattende dokumentation for, hvordan vurderingen er foretaget, og idet den er argumenteret og begrundet af både tjenestestedet og Personaledirektoratet.

Jeg bemærker, at jeg ikke hermed har taget stilling til, hvorvidt egnethedsvurderingen var materielt rigtig eller forkert, jf. ovenfor under 1.

2.2. Spørgsmålet om omplacering

Personaledirektoratet anførte i afskedigelsesbrevet af 30. april 2007 til A bl.a.:

"Personaledirektoratet har forhørt sig hos Centraladministrationen, hvorvidt der var mulighed for en omplacering af Dem, men det har desværre ikke været muligt at finde en anden stilling til Dem."

Baggrunden herfor var, at A i sit høringsvar af 22. april 2007 til direktoratet havde anmodet om, at direktoratet forsøgte at omplacere hende.

Jeg konstaterer, at Personaledirektoratet således selv anså omplacering for relevant, hvis dette var muligt, og at direktoratets undersøgelse af spørgsmålet har været i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.

Imidlertid finder jeg det kritisabelt, at Personaledirektoratet ikke af egen drift undersøgte mulighederne for omplacering, forinden afskedigelsesproceduren blev indledt.

Baggrunden herfor er navnlig, at medarbejderens rets- og ansættelsessikkerhed i tilfælde som det foreliggende ikke må være afhængig af, at vedkommende selv anmoder myndigheden om at foretage relevante sagsskridt, idet dette ville føre til, at det beroede på

tilfældigheder, om myndigheden iagttog sin pligt i forhold til denne udmøntning af proportionalitetsprincippet.

I tilfælde, hvor der er mulighed for omplacering, medfører undladelse af en forudgående undersøgelse heraf endvidere, at der sker tids- og ressourcospild i forbindelse med behandlingen af afskedigelsessagen, og at vedkommende medarbejder unødigt må tåle at blive udsat for en afskedigelsessag.

Jeg henstiller, at Landsstyremedlemmet for Finansier og Udenrigsanliggender påser, at der indføres procedurer, som sikrer en sagsbehandling, der er i overensstemmelse hermed. Landsstyremedlemmet bedes meddele mig, hvad der agtes foretaget.

3. Partshøring ved afskedigelse

En forvaltningsmyndigheds afgørelse om at afskedige en medarbejder er omfattet af det forvaltningsretlige afgørelsesbegreb. Ved behandling af afskedigelsessagen skal myndigheden således iagttage reglerne i sagsbehandlingsloven⁵, jf. § 2, stk. 1, herunder lovens regler om partshøring.

Efter lovens § 19 har en myndighed pligt (med visse undtagelser) til at foretage høring af sagens parter over sagens faktiske grundlag, forinden der træffes afgørelse.

Herudover gælder der en udvidet partshøringspligt i afskedigelsessager, hvor afskedigelsen er begrundet i forhold, der bebrejdes medarbejderen⁶. Her skal myndigheden høre medarbejderen også over sagens retlige elementer. Myndigheden skal herunder oplyse parten om, hvilket retsgrundlag myndigheden anvender (herunder efter omstændighederne proportionalitetsprincippet), og om, hvordan myndigheden retligt kvalificerer sagens faktiske oplysninger i forhold til dette retsgrundlag og vurderer sagens beviser, og give parten lejlighed til at kommentere herpå.

I denne sag, hvor begrundelsen for afskedigelsen var uegnet, skulle Personaledirektoratet således have oplyst A om, at retsgrundlaget var den almindelige regel om en arbejdsgivers ret til at afskedige en medarbejder, som er uegnet til at bestride sin stilling, om, at direktoratet retligt kvalificerede de foreliggende omstændigheder som uegnet, som dette begreb forstås efter den nævnte regel, og om, hvordan A's udlægning af fakta var blevet vurderet over for tjenestestedets.

I sin udtalelse til mig af 5. september 2007 har Personaledirektoratet på direkte forespørgsel fra mig vedrørende høring af A over sagens retlige elementer oplyst:

5) Landstingslov nr. 8 af 13. juni 1994 om sagsbehandling i den offentlige forvaltning med senere ændringer.
6) Reglen gælder også andre personalesager, hvor der træffes foranstaltninger over for en medarbejder på grundlag af forhold, der bebrejdes den pågældende. Reglen bygger på en retssædvane og er begrundet i den særligt indgribende karakter af en reaktion p.g.a. bebrejdesværdige forhold. Se hertil Jon Andersen og Elizabeth Bøggild Nielsen i UfR 1999B.25 og UfR 2008B.175 for baggrund og eksempler fra praksis.

"A er blevet hørt over de retlige elementer i sagen, idet begrundelsen for afskedigelsen er uegnet, og det konkluderer partshøringsskrivelsen netop også til sidst."

I forhold til kravet om, at der redegøres for retsgrundlaget, finder jeg det tilstrækkeligt, at Personaledirektoratet har angivet, at afskedigelsesgrundlaget var uegnet. Reglen om, at en arbejdsgiver kan afskedige en medarbejder, der er uegnet til at bestride sin stilling, er en grundlæggende del af ledelsesretten og behøver som udgangspunkt ikke nærmere forklaring.

Endvidere er det min vurdering, at de udførlige og detaljerede redegørelser for, hvilke forhold der samlet set blev kvalificeret som uegnet, har været i overensstemmelse med kravet om at høre over den retlige kvalifikation af fakta.

Jeg finder dog, at Personaledirektoratet ikke på fyldestgørende vis har redegjort for sin bevisvurdering i sagen på punkter, hvor A har tilkendegivet at være uenig i tjenestestedets udlægning af en del af de faktiske forhold. Det fremstår således af sagens dokumenter, at Personaledirektoratet har lagt tjenestestedets oplysninger til grund, uden at det kan ses, hvorvidt direktoratet overhovedet har vurderet A's bemærkninger.

Dette rejser tvivl om afgørelsens faktiske grundlag og dermed om dens saglighed⁷.

Jeg henstiller derfor:

- Hvis bevisvurderingen er foretaget, at Landsstyremedlemmet for Finanser og Udenrigsanliggender påser, at der udarbejdes en supplerende begrundelse til A, hvoraf vurderingen fremgår, jf. herved også sagsbehandlingslovens § 24 om begrundelse af afgørelser.

- Hvis bevisvurderingen ikke er foretaget, at landsstyremedlemmet påser, at vurderingen foretages, at afskedigelsen genovervejes, og at der i forlængelse heraf redegøres for udkommet over for A.

Landsstyremedlemmet for Finanser og Udenrigsanliggender bedes orientere mig om sagens videre forløb.

3.1. Fritagelse for tjeneste

Personaledirektoratet skrev i sit høringsbrev af 6. marts 2007 til A, at hun var fritaget for tjeneste.

I sit høringssvar af 12. marts 2007 anførte A:

⁷) Jeg bemærker hertil, at det som nævnt ligger uden for min virksomhed at foretage en selvstændig bevisvurdering, hvorfor jeg ikke kan tage stilling hertil, jf. ovenfor under punkt 1.

"Det [at fritstille under partshøringen] er ganske usædvanligt og indikerer, at arbejdsgiver blot betragter høringen som en formalitet, der er uden betydning for afgørelsen om at opsig mig."

Personaledirektoratet gav i sit høringsbrev af 16. april 2007 udtryk for en opfattelse af, at fritagelse for tjeneste ikke er usædvanlig, og anførte endvidere, at direktoratet efter udløbet af høringsfristen ville vurdere, om der fortsat var grundlag for en afskedigelse. I afskedigelsen af 30. april 2007 har direktoratet yderligere anført:

"[...] De var gjort opmærksom på, at der kun var tale om en påtænkt afskedigelse, så De har ikke haft anledning til at tro, at der reelt var truffet beslutning om afskedigelse eller evt. bortvisning. Man havde selvfølgelig udleveret Deres nøgle og flexkort igen, såfremt De ikke skulle afskediges alligevel [...]"

I sager, hvor der skal foretages partshøring, kan en myndighed ikke reelt træffe afgørelse, forinden partshøringen er afsluttet, eftersom pligten til at foretage partshøring er en garantiforskrift, som netop har til formål at sikre rigtigheden af afgørelsen.

Jeg finder ud fra de foreliggende oplysninger ikke anledning til at afoise Personaledirektoratets tilkendegivelser i høringsbrevet af 16. april 2007 og opsigelsesbrevet af 30. april 2007 af, at der ikke på forhånd var truffet afgørelse om afskedigelse, og at beslutningen først ville blive truffet efter partshøringen.

Der gælder ikke en almindelig regel om, hvorvidt en medarbejder må eller ikke må fritages for tjeneste under en afskedigelsesprocedure. Dette er op til arbejdsgiverens vurdering af, hvorvidt omstændighederne i den konkrete sag tilsiger en fritagelse. I øvrigt udbetales der sædvanlig løn i perioden.

Idet jeg ikke har anledning til at antage, at fritagelsen er sket på usagligt grundlag, giver dette forhold mig ikke grundlag for kritik af Personaledirektoratet.

I den sammenhæng lægger jeg til grund, at der har været tale om en fritagelse for tjeneste, uanset at Personaledirektoratet også har brugt udtrykket "fritstilling". Jeg bemærker hertil, at udtrykket "fritagelse" bør anvendes, da fritstilling er en foranstaltning, der almindeligvis benyttes i opsigelsesperioden, og som dermed indikerer, at opsigelse har fundet sted.

4. Skiftende begrundelse

A har gjort gældende, at Personaledirektoratet under sagens behandling har anført skiftende begrundelser for afskedigelsen, nemlig uegnethed og samarbejdsvanskeligheder.

Det var Personaledirektoratet og ikke R, M eller A's umiddelbart foresatte, der havde afskedigelseskompetencen. Det afgørende har derfor været direktoratets kvalifikation af oplysningerne i indstillingen fra R og i notatet fra A's chef som afskedigelsesgrundlag.

I direktoratets høringsbrev af 6. marts 2007 til A er anført:

"Sammenfattende vurderes det, at De ikke er egnet til at varetage [Deres] stilling som kontorfuldmægtig [...]"

Forud herfor er der angivet 6 specifikke områder, der ligger til grund for denne vurdering.

Direktoratet foretog efter A's høringssvar af 12. marts 2007 fornyet høring af hende ved brev af 16. april 2007. Heri var henvist til hendes høringssvar og anmodet om hendes eventuelle bemærkninger til hendes overordnede svar herpå. Begrundelsen for den påtænkte afskedigelse var ikke nævnt.

I det vedlagte notat fra A's foresatte, hvori hendes spørgsmål i høringssvaret af 12. marts 2007 blev besvaret, redegøres der for 14 forskellige forhold. Det fjerdesidste afsnit vedrører samarbejdsklimaet. Notatet fremstår som en række svar på specifikke spørgsmål og indeholder ikke nogen samlet konklusion.

Herefter anførte Personaledirektoratet i opsigelsesbrevet af 30. april 2007 til A, at begrundelsen for afskedigelsen var uegnet, og direktoratet beklagede, hvis dette ikke havde fremgået tydeligt af direktoratets breve.

Det er på denne baggrund min opfattelse, at direktoratet ikke har ændret begrundelse undervejs ved sagens behandling.

Jeg har herved henset til, at begrundelserne i høringsbrevet af 6. marts 2007 og i opsigelsen af 30. april 2007 udtrykkeligt var uegnet, mens hverken høringsbrevet af 16. april 2007 eller det vedlagte notat angav nogen (samlet) begrundelse. Endvidere finder jeg ikke, at det ændrer herved, at tjenestestedet i notatet af 27. februar 2007 brugte udtrykket "utilfredsstillende samarbejde", eftersom notatet ikke var til A, men til Personaledirektoratet, og eftersom tjenestestedet ikke havde afskedigelseskompetencen.

Jeg finder derfor ikke grundlag for at kritisere Personaledirektoratet i denne sammenhæng.

Jeg bemærker, at jeg i øvrigt er enig med Personaledirektoratet i, at samarbejdsvanskeligheder kan indgå som element i en samlet vurdering af en medarbejders (u)egnethed.

Jeg finder samtidig, at det ville være bedst stemmende med god forvaltningsskik, om medarbejderne ved ansættelsen og ved disciplinære og andre ansættelsesreaktioner blev vejledt om kompetencefordelingen mellem tjenestestedet og den centrale personalemyndighed, således at misforståelser og eventuel opfattelse af ukorrekt behandling i den forbindelse undgås.

5. Sammenfattende

Jeg har ovenfor under 2.2. henstillet, at Landsstyremedlemmet for Finanser og Udenrigsanliggender påser, at der indføres procedurer, som sikrer, at der i sager, hvor omplacering i stedet for afskedigelse kan være relevant, foretages undersøgelse heraf, forinden afskedigelsessag indledes.

Jeg har anmodet Landsstyremedlemmet om at meddele mig, hvad der agtes foretaget i den sammenhæng.

Jeg har endvidere ovenfor under punkt 3. henstillet:

- Hvis bevisvurderingen er foretaget, at Landsstyremedlemmet for Finanser og Udenrigsanliggender påser, at der udarbejdes en supplerende begrundelse til A, hvoraf vurderingen fremgår, jf. herved også sagsbehandlingslovens § 24 om begrundelse af afgørelser.

- Hvis bevisvurderingen ikke er foretaget, at landsstyremedlemmet påser, at vurderingen foretages, at afskedigelsen genovervejes, og at der i forlængelse heraf redegøres for udfaldet over for A.

Jeg har anmodet Landsstyremedlemmet for Finanser og Udenrigsanliggender om at orientere mig om sagens videre forløb.

Jeg har ikke fundet grundlag for at kritisere Personaledirektoratet i forbindelse med fritagelsen af A for tjeneste under høringsproceduren og direktoratets angivelser af begrundelsen for afskedigelsen."

Departementet for Finanser og Udenrigsanliggender, Økonomi- og Personalestyrelsen, svarede ved brev af 1. september 2008:

"Landstingets Ombudsmand er den 11. juni 2008 til Landsstyremedlemmet for Finanser og Udenrigsanliggender kommet med en udtalelse vedrørende A's afskedigelse fra M. Landsstyremedlemmet for Finanser og Udenrigsanliggender har bedt Økonomi- og Personalestyrelsen, der hører under Departementet for Finanser og Udenrigsanliggender, om at svare Landstingets Ombudsmand i sagen.

Det fremgår af Landstingets Ombudsmands henvendelse, at der ønskes iværksat foranstaltninger, der sikrer, at der i sager, hvor omplacering i stedet for afskedigelse kan

være relevant, foretages undersøgelse heraf, forinden afskedigelse indledes. Det bemærkes hertil, at det allerede er sædvanlig procedure, at Økonomi- og Personalestyrelsen som et led i overholdelsen af proportionalitetsprincippet ved indstillinger om afskedigelse sikrer, at det undersøges, hvorvidt en eventuel omplacering kan finde sted. Det forhold at der i den konkrete sag efter det oplyste først finder en undersøgelse sted efter anmodning fra parten er naturligvis uhensigtsmæssigt og beklageligt, men er ikke et udtryk for den generelle praksis i Økonomi- og Personalestyrelsen.

Landstingets Ombudsmand henstiller videre i sin udtalelse, at der såfremt der har fundet en bevisvurdering sted i den konkrete sag, at der sendes en supplerende begrundelse til A, hvoraf bevisvurderingen fremgår. Der er til dette brev vedlagt Økonomi- og Personalestyrelsens brev til A.

Økonomi- og Personalestyrelsen betragter hermed sagen for afsluttet.”

Efter at have gennemgået det vedlagte brev til A afsluttede jeg herefter sagen over for departementet ved brev af 22. september 2008:

“Jeg har modtaget Departmentet for Finanser og Udenrigsanliggender, Økonomi- og Personalestyrelsens tilbagemelding af 1. september 2008⁸ på min udtalelse af 11. juni 2008 vedrørende A.

Departementet har oplyst, at det allerede er sædvanlig procedure, at departementet som led i overholdelsen af proportionalitetsprincippet ved indstillinger om afskedigelser sikrer, at det undersøges, hvorvidt omplacering eventuelt kan ske.

Dette har jeg noteret mig. Jeg har samtidig noteret mig, at departementet har beklaget, at spørgsmålet om evt. omplacering i den konkrete sag først er vurderet efter anmodning fra A, idet jeg således forstår dette som en enkeltstående fejl.

Departementet har endvidere vedlagt kopi af sit brev af 3. september 2008 til A på baggrund af min henstilling i min udtalelse af 11. juni 2008 vedrørende den foretagne bevisvurdering i sagen.

I brevet er bl.a. anført:

“[Sagsfremstilling]

[...] Det er lagt til grund, at du accepterer din arbejdsgivers udlægning af faktum.
[...] Økonomi- og Personalestyrelsen vurderer, at Personaledirektoratet har kunnet lægge din arbejdsgivers udlægning af faktum til grund i sagen.

[...]”

8) Jeg går ud fra, at brevet er fejldateret, idet det vedlagte bilag er dateret den 3. september 2008.

På baggrund af at der heraf fremgår departementets opfattelse af faktum og af A's partsindlæg, foretager jeg mig herefter ikke yderligere i sagen.

Samtidig finder jeg dog, at departementet på anmodning fra A bør redegøre nærmere for, hvorfor departementet har vurderet, at arbejdsgiverens udlægning af faktum frem for hendes har kunnet lægges til grund."

5.1.2 Hjemmelskrav – reduktion af suspenderede tjenestemænds løn

Landsstyret har videreført en praksis fra før hjemmestyrets overtagelse af området, som indebærer, at suspenderede tjenestemænd alene oppebærer 2/3 af den fastsatte løn. Ombudsmanden besluttede af egen drift at undersøge, om denne praksis havde hjemmel.

Resultatet af undersøgelsen er, at Landsstyrets praksis ikke har hjemmel i landstingslov nr. 21 af 18. december 2003 om Grønlands Hjemmestyres og kommunernes tjenestemænd i Grønland, og at der i den tidligere gældende landstingslov fra 1990 ej heller har været hjemmel til den beskrevne praksis. Endvidere har det siden 1971 været lovgivningsmagtens hensigt, at spørgsmålet skulle reguleres af aftaler med tjenestemandorganisationerne.

Det gav derfor ikke ombudsmanden anledning til bemærkninger, at Landsstyret nu ville søge indledt forhandlinger med organisationerne om en aftalemæssig regulering af praksis.

Ombudsmanden fandt det imidlertid kritisabelt, at Landsstyret har fulgt en ulovhjemlet praksis for lønreduktion, og ombudsmanden bad Landsstyret oplyse, hvad dette gav anledning til (j. nr. 2008-905-0001, tidl. j. nr. 11.01.21.12/055-08).

En af mine medarbejdere blev af en ansat i hjemmestyrets administration gjort opmærksom på, at der kunne være tvivl om, hvorvidt der forelå den fornødne hjemmel til en gældende administrativ praksis, hvorefter der foretoges reduktion med 1/3 i lønnen hos tjenestemænd, som var suspenderede.

Jeg gennemgik derfor landstingslov nr. 21 af 18. december 2003 om Grønlands Hjemmestyres og kommunernes tjenestemænd i Grønland og de tidligere gældende lovregler på området.

På denne baggrund var det min opfattelse, at jeg af egen drift burde undersøge, om den oplyste praksis havde tilstrækkelig hjemmel, jf. landstingsloven om Landstingets Ombudsmand § 6, stk. 5.

Ved brev af 30. maj 2008 bad jeg departementet om en udtalelse til spørgsmålet om, hvorvidt der var hjemmel til en administrativ praksis for at foretage lønreduktion hos suspenderede tjenestemænd, idet jeg samtidig bad landsstyreområdet gøre rede for, om det var en praksis, som fulgtes konsekvent, og om den også anvendtes i forbindelse med disciplinær tjenestefritagelse af ansatte inden for andre personalegrupper end tjenestemænd.

Departementet svarede mig den 22. juli 2008:

"[...]"

Hjemmelsgrundlag for lønreduktion ved suspension

Det følger af landstingslov nr. 21 af 18. december 2003 § 20, at der er hjemmel til at suspendere tjenestemænd ansat af Grønlands Hjemmestyre eller de grønlandske kommuner,

[...] såfremt tjenestemanden er under grundet mistanke for et forhold, der strider mod den tillid, som varetagelse af stillingen kræver, eller som i øvrigt gør det betænkeligt, at tjenestemanden fortsætter stillingen[...]"

Økonomi- og Personalestyrelsen er enig i Landstingets Ombudsmands opfattelse, at der i den oven for nævnte lov ikke er taget direkte stilling til, hvorvidt der kan ske reduktion i tjenestemandens løn i den periode, hvor denne er suspenderet. I lovens § 20, stk. 3 er der dog givet en hjemmel til landsstyret til at fastsætte nærmere regler om iværksættelse og ophør af suspension. Økonomi- og Personalestyrelsen kender dog ikke til, at denne delegation af kompetence skulle være udnyttet fra Landsstyrets side.

Økonomi- og Personalestyrelsen har på baggrund af Landstingets Ombudsmands henvendelse gennemgået hele lovgrundlaget for de tjenestemandsansatte i Grønlands Hjemmestyre samt de grønlandske kommuner, herunder hvad der er gældende ret, og hvorledes den har udviklet sig.

Gennemgang af retsgrundlaget

Ved lov nr. 168 af 27. maj 1964 blev tjenestemandsområdet for de statsansatte tjenestemænd i Grønland for første gang lovreguleret. I loven fra 1964 er der i § 11, stk. 2 hjemmel til at reducere tjenestemandens løn med 1/3 under en eventuel suspension. 1964-loven gælder ikke fuldt ud i dag, men er senest opretholdt bl.a. for så vidt angår § 11, stk. 2 ved bekendtgørelse nr. 51 af 11. februar 1981.

Efter Hjemmestyrets indførelse blev der med landstingslov nr. 9 af 25. oktober 1979 indført regler om lønnings- og pensionsforhold for tjenestemænd ansat under Grønlands Hjemmestyre. Det følger af lovens § 2, stk. 1, at

"Hjemmestyrets tjenestemænd i Grønland ansættes på vilkår, som svarer til de for statens tjenestemænd til enhver tid gældende regler, herunder lønnings-, ansættelses- og pensionsforhold."

Det er Økonomi- og Personalestyrelsens opfattelse at § 2, stk. 1 i landstingslov nr. 9 af 25. oktober 1979 jf. § 11, stk. 2 i lov nr. 168 af 27. maj 1964 jf. bekendtgørelse nr. 51 af 11. februar 1981 giver hjemmel til at reducere lønnen med 1/3 for de tjenestemænd i Grønlands Hjemmestyre, der er suspenderede.

Som det fremgår, gælder landstingslov nr. 9 af 25. oktober 1979 alene Grønlands Hjemmestyres ansatte tjenestemænd, hvorimod de af de grønlandske kommuner ansatte tjenestemænd er ansatte efter en særlig tjenestemandsvedtægt, hvor der ikke er henvist til de for statens ansatte tjenestemænd gældende regler.

Med landstingslov nr. 5 af 14. maj 1990 trådte en ny tjenestemandsløvgivning i kraft gældende for tjenestemænd i både Grønlands Hjemmestyre og de grønlandske kommuner. Med denne lov blev landstingslov nr. 9 af 25. oktober 1979 ophævet, og derved blev hjemlen til at anvende de for statens tjenestemænd i Grønland gældende regler også fjernet.

Fra 1990-lovens ikrafttræden den 1. april 1991 og frem, har der således efter Økonomi- og Personalestyrelsens vurdering ikke være klar lovhjemmel til for så vidt angår Grønlands Hjemmestyreansatte tjenestemænd at foretage en reduktion på 1/3 i forbindelse med suspension. For så vidt angår de af de grønlandske kommuner ansatte tjenestemænd har der efter Økonomi- og Personalestyrelsens opfattelse aldrig været en klar lovhjemmel til at foretage en lønreduktion ved suspension.

Den administrative praksis for så vidt angår de i Grønlands Hjemmestyre ansatte tjenestemænd, der udsprang af lovgivningen forud for 1990-loven, har således været ulovhjemlet. Det er i den sammenhæng dog værd at bemærke, at det fremgår af bemærkningerne til 1990-loven, at der, udover nogle specifikke forslag fx. oprettelse af et lønningsråd, alene er fremsat et forslag med mindre indholdsmæssige, tekniske og sproglige ændringer. Økonomi- og Personalestyrelsen har på den baggrund vurderet, at det ikke har været lovgivers intention af fjerne hjemlen til at reducere de i Grønlands Hjemmestyre ansatte suspenderede tjenestemænds løn med 1/3, hvorfor den administrative praksis fortsat er blevet fulgt.

Spørgsmålet om hvorvidt praksis følges konsekvent

For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt praksis bliver fulgt konsekvent, bemærkes, at der kun er ganske få suspensionsafgørelser at fastlægge praksis ud fra, samt at det er det enkelte ressortområde, der træffer endelig beslutning om dels suspension og dels lønreduktion, dog således, at det altid indstilles fra Økonomi- og Personalestyrelsen, at der - også af hensyn til lighedsgroundsætningen - foretages en lønreduktion.

Grønlands Hjemmestyres planer for fremtiden

Økonomi- og Personalestyrelsen har på baggrund af Landstingets Ombudsmands henvendelse til hensigt at rette op på hjemmelsforholdet, og agter derfor at tage kontakt til Kanukoka samt relevante tjenestemandorganisationer med henblik på - på samme vis som det foregår i Danmark - med hjemmel i tjenstemandslovens § 47 at få lavet klare aftaler omkring muligheden for lønreduktion, såfremt der sker suspension af tjenstemænd ansatte af Grønlands Hjemmestyre eller en af de grønlandske kommuner.

Tjenestefritagelse inden for andre personalegrupper

I forbindelse med tjenestefritagelser inden for andre personalegrupper bemærkes, at lønnen ikke reduceres.

[...]"

Jeg udtalte herefter:

"Retstilstanden i dag

På grundlag af departementets hørings svar lægger jeg til grund, at tjenstemænd, som suspenderes, under suspensionen oppebærer 2/3 af den faste løn.

Jeg lægger videre til grund, at andre personalegrupper i forbindelse med uansøgt tjenestefritagelse oppebærer sædvanlig løn.

Jeg lægger desuden til grund, at departementet opfatter retstilstanden for tjenstemænd som hvilende på administrativ praksis, der viderefører en ældre retstilstand, hvorefter lønreduktion var lovpålagt.

Min gennemgang af retsgrundlaget

Jeg har med udgangspunkt i departementets hørings svar på ny gennemgået de gældende og de tidligere lovregler, ligesom jeg har undersøgt de administrativt fastsatte regler vedrørende adgangen til at reducere tjenstemænds løn i forbindelse med suspension.

Den 1. juli 1964 trådte lov nr. 168 af 27. maj 1964 om statens tjenstemænd i Grønland i kraft.

Loven indeholdt i § 11, stk. 2, 1. pkt., følgende regel om suspenderede tjenstemænds lønmæssige stilling:

"Under suspensionen oppebæres kun 2/3 af lønningen og af alle almindelige og særlige tillæg, herunder bestillingstillæg og grønlandstillæg, men intet af de med stillingen forbundne honorarer og uvisse indtægter."

Ved lov nr. 263 af 9. juni 1971 om statens tjenestemænd i Grønland – som efter lovens § 54, stk. 2, havde virkning fra den 1. juli 1969 - fastsattes i § 19 nye regler om suspension af tjenestemænd:

”En tjenestemand kan suspenderes eller midlertidigt overføres til andet arbejde, når han har pådraget sig grundet mistanke om et forhold, der betager ham den tillid, som bestridelsen af stillingen kræver, eller som i øvrigt gør det betænkeligt, at han vedblivende udfører sit hidtidige arbejde.

Stk. 2. Forhold, der medfører indskriden efter stk. 1, og som ikke gøres til genstand for forfølgning efter kriminallov for Grønland, behandles ved disciplinær undersøgelse efter reglerne i §§ 20 – 24.

Stk. 3. Ministeren for Grønland fastsætter nærmere regler om iværksættelse og ophør af suspension.”

Det fremgik af lovforslagets bemærkninger til bestemmelsen⁹, at den var enslydende med tjenestemandsløven af 1969, bortset fra redaktionelle ændringer, som skyldtes henvisninger til den grønlandske kriminallov.

Af bemærkningerne til forslaget til § 19 i den danske tjenestemandsløvs fra 1969, fremgik blandt andet¹⁰:

”Regler om suspensions iværksættelse og ophør foreslås samtidig fastsat af ministeren for statens lønning- og pensionsvæsen med hjemmel i en bestemmelse i lovdkastets § 19, stk. 3. Bestemmelser om den lønmæssige stilling i forbindelse med suspension forudsættes fremtidig fastsat ved aftale.”

Efter § 41 i den grønlandske lov fra 1971 skulle løn og andre ansættelsesvilkår fastsættes ved aftale.

Ved sidstnævnte lovs § 55 ophævedes loven fra 1964, idet 1971-lovens § 56, stk. 1, dog indeholdt følgende overgangsbestemmelser:

”For så vidt angår forhold, hvorom der efter denne lov eller efter lov om pension til tjenestemænd m.v. i Grønland skal fastsættes regler ved lov, administrative forskrifter eller ved aftale, forbliver tjenestemandsløven af 1964 og de i medfør heraf udfærdigede forskrifter i kraft, indtil de afløses af regler, der er fastsat som ovenfor nævnt.”

Af lovforslagets bemærkninger til § 56 fremgik, at bestemmelsen svarede til den danske tjenestemandsløvs af 1969 § 60¹¹.

Af bemærkningerne til forslaget til § 60 i den danske tjenestemandsløvs af 1969 (lovfor

9) Folketingstidende 1970-71, Tillæg A, sp. 3038

10) Folketingstidende 1968-69, Tillæg A, sp. 3892.

11) Folketingstidende 1970-71, Tillæg A, sp. 3042.

slagets § 50) fremgik blandt andet¹²:

"Samtidig med at der stilles forslag om ophævelse af lønnings- og pensionsloven, og lov om normering og klassificering af tjenestemandstillinger, er det derfor nødvendigt at skabe grundlag for en ordning af overgangsmæssig karakter, der sikrer at hidtil gældende bestemmelser forbliver i kraft, indtil nye bestemmelser er blevet til på den i lovudkastet angivne måde.

Det kan ikke på forhånd angives med sikkerhed, hvor lang overgangsperioden bliver, da det drejer sig om et omfattende kompleks af regler. For aftaleområdets vedkommende, vil udviklingen naturligt blive bestemt af, i hvilken rækkefølge og i hvilken takt tjenestemændenes centralorganisationer fremlægger forslag som forhandlingsgrundlag, idet der selvsagt er pligt for administrationen til at gå ind i forhandlinger med henblik på indgåelse af aftaler, når oplæg hertil foreligger."

I den grønlandske tjenestemandsløvslov fra 1971 blev der i § 57, som ifølge bemærkningerne i lovforslaget til bestemmelsen¹³ svarede til den danske tjenestemandsløvslov fra 1969 § 60, stk. 7, indsat følgende regel:

"Ministeren for Grønland bekendtgør, hvilke bestemmelser, der efter § 56 forbliver i kraft, og fra hvilke tidspunkter de bortfalder eller ophæves."

Af bemærkningerne til § 60, stk. 7, i den pågældende danske tjenestemandsløvslov (lovforslagets § 50, stk. 4) fremgik¹⁴:

"For at sikre en samlet fremstilling af overgangsreglerne foreslås ministeren for statens lønnings- og pensionsvæsen bemyndiget til at udstede bekendtgørelse om, hvilke af de hidtidige bestemmelser, der indtil videre forbliver i kraft, og fra hvilke tidspunkter de bortfalder eller ophæves."

Med hjemmel i den grønlandske tjenestemandsløvslov fra 1971 udstedte Ministeriet for Grønland en række bekendtgørelser om bestemmelser efter den tidligere statstjenestemandsløvgivning for Grønland, der forblev i kraft. Der er senest tale om bekendtgørelse nr. 368 af 2. juli 1976 og bekendtgørelse nr. 51 af 11. februar 1981.

Det fremgår af de udstedte bekendtgørelser, at tjenestemandsløvsloven af 1964 § 11, stk. 2, forblev i kraft.

Efter indførelsen af Grønlands Hjemmestyre fik hjemmestyret mulighed for at ansætte egne tjenestemænd¹⁵. Landstinget vedtog med dette udgangspunkt landstingslov nr. 9 af 25. oktober 1979 om lønnings- og pensionsforhold m.v. for tjenestemænd ansat under Grønlands Hjemmestyre.

12) Folketingstidende 1968-69, Tillæg A, sp. 3924.

13) Folketingstidende 1910-71, Tillæg A, sp. 3042.

14) Folketingstidende 1968-69, Tillæg A, sp. 3924.

15) Hjemmestyrekommisionens betænkning, bind 1, side 93.

Landstingslovens § 2 indeholdt:

"§ 2. Hjemmestyrets tjenestemænd i Grønland ansættes på vilkår, som svarer til de for statens tjenestemænd til enhver tid gældende regler, herunder lønnings-, ansættelses- og pensionsvilkår.

Stk. 2. Hjemmestyret varetager de beføjelser, som efter lovene om statens tjenestemænd i Grønland er tillagt vedkommende minister."

Den 1. april 1991 trådte landstingslov nr. 5 af 14. maj 1990 i kraft.

1990-landstingsloven indeholdt følgende regler om suspension af tjenestemænd:

"§ 20. En tjenestemand kan suspenderes eller midlertidigt overføres til andet arbejde, når tjenestemanden har pådraget sig grundet mistanke om et forhold, der betager tjenestemanden den tillid, som bestridelsen af stillingen kræver, eller som i øvrigt gør det betænkeligt, at tjenestemanden vedblivende udfører sit hidtidige arbejde.

Stk. 2. Forhold, der medfører indskriden efter stk. 1, og som ikke gøres til genstand for kriminalretlig forfølgning, behandles ved disciplinær undersøgelse efter reglerne i §§ 21-27.

Stk. 3. Landsstyret fastsætter nærmere regler om iværksættelse og ophør af suspension."

Efter landstingslovens § 49, stk. 1, skulle løn- og andre ansættelsesvilkår fastsættes ved aftale.

Landstingsloven indeholdt følgende ikrafttrædelses- og overgangsregler:

"§ 62. Loven træder i kraft den 1. april 1991, idet dog Landsstyret kan fastsætte et senere ikrafttrædelsestidspunkt for § 53.

§ 63. Samtidig med landstingslovens ikrafttræden ophæves landstingslov nr. 9 af 25. oktober 1979¹⁶ om lønnings- og pensionsforhold m.v. for tjenestemænd ansat under Grønlands Hjemmestyre samt [...]

[...]

§ 65. På områder, hvor der efter denne landstingslov skal fastsættes nærmere regler eller indgås aftaler, forbliver de i medfør af tidligere lovgivning udfærdigede forskrifter i kraft, indtil de afløses af nye bestemmelser."

Den 1. januar 2004 trådte den nugældende landstingslov nr. 21 af 18. december 2003 i kraft.

Den gældende landstingslov indeholder samme regler, som var fastsat i landstingsloven fra 1990, for så vidt angår suspension og aftalepligt.

16) Landstingsloven indeholdt i § 7, stk. 1, en bestemmelse om, at Landsstyret fastsatte tidspunktet for landstingslovens ikrafttræden. Der ses ikke at være udstedt en bekendtgørelse om landstingslovens ikrafttræden. Jeg finder dog ikke, at dette forhold i sig selv kan tillægges betydning for fastsættelsen af retstilstanden i forbindelse med nyere lovgivning, idet jeg er af den opfattelse, at den efterfølgende landstingslov fra 1990 ikke ophævede de regler, som landstingsloven 1979 efter sit indhold videreførte.

I den gældende landstingslov er optaget følgende ophævelses- og overgangsbestemmelser:

”§ 60. Denne landstingslov træder i kraft den 1. januar 2004.

§ 61. Samtidig med landstingslovens ikrafttræden ophæves landstingslov nr. 5 af 14. maj 1990 om Grønlands Hjemmestyre og kommunernes tjenestemænd i Grønland.

[...]

§ 63. På områder, hvor der efter denne landstingslov skal fastsættes nærmere regler eller indgås aftaler, forbliver de i medfør af tidligere lovgivning udfærdigede forskrifter i kraft, indtil de afløses af nye bestemmelser.”

Min vurdering af retsgrundlaget

Det fremgår af forarbejderne til lov nr. 263 af 9. juni 1971 om statens tjenestemænd i Grønland, at det var hensigten at bringe regelgrundlaget for grønlandske statstjenestemænd i overensstemmelse med de regler, som blev indført for danske statstjenestemænd med lovændringen i 1969.

Dette indebar, at suspenderede tjenestemænds lønmæssige stilling skulle fastlægges ved aftaler mellem vedkommende minister og tjenestemandorganisationerne.

Den overgangsordning, som indførtes ved 1971-lovens § 56, sikrede, at de tidligere gældende regler i 1964-loven, som skulle afløses af aftaler, forblev i kraft, til de nødvendige aftaler var indgået.

Reglen i 1971-lovens § 57 om udstedelse af bekendtgørelser om, hvilke ældre bestemmelser der skulle forblive i kraft indtil videre, var ikke en regel, som bemyndigede Ministeren for Grønland til at bestemme, hvilke regler der skulle forblive i kraft. Dette spørgsmål var afklaret i lovens § 56.

Udstedelsen af bekendtgørelser i medfør af § 57, senest de omtalte bekendtgørelser fra 1976 og 1981, var således ikke udtryk for lovhjemlet derogation, men tjente alene det formål at holde offentligheden orienteret om, hvilke ældre lovregler der fortsat var gældende.

Hvornår de ældre lovregler skulle erstattes af aftaler, beroede på de hensyn, som er beskrevet i de citerede forarbejder til den danske tjenestemandsløvs fra 1969 § 60, stk. 2, 3 og 5 (lovforslagets § 50).

Det har herefter som udgangspunkt været op til organisationerne at kræve de ældre regler forhandlet.

Jeg bemærker i den forbindelse, at der i Danmark i 1988 blev indgået en aftale til afløsning af lovreglerne om suspension fra før 1969.

Ved landstingslov nr. 9 af 25. oktober 1979 blev der fastsat regler for hjemmestyrets tjenestemænd.

Jeg kan tilslutte mig departementets opfattelse af, at henvisningen i landstingslovens § 2 til de regler, der til enhver tid er gældende for statens tjenestemænd, gav hjemmel til, at Landsstyret videreførte retstilstanden for statens tjenestemænd (fra 1964-loven).

Dette har dog forudsat, at Landsstyret ikke selv havde anledning til at søge et retsgrundlag etableret i form af aftaler med tjenestemandorganisationerne, jf. landstingslovens § 4, som - sammenholdt med landstingslovens § 2 - fastslog en særskilt forhandlingspligt for hjemmestyret på tilsvarende måde som statens forhandlingspligt.

Jeg bemærker, at jeg ikke er enig med departementet i, at Ministeriet for Grønlands bekendtgørelse nr. 51 af 11. februar 1981 var en del af dette hjemmelsgrundlag, idet denne og de tidligere bekendtgørelser, som var udstedt i medfør af 1971-lovens § 57, ikke indeholdt selvstændige retsregler.

Da landstingsloven fra 1990 ophævede landstingsloven fra 1979 uden overgangsbestemmelser vedrørende tidligere gældende lovregler, kan jeg tilslutte mig departementets opfattelse af, at der i hvert fald fra den 1. april 1991 ikke har været hjemmel til Landsstyrets praksis. Jeg henviser herved til mine bemærkninger nedenfor vedrørende overgangsbestemmelsen i landstingsloven fra 1990.

Der er ej heller ved den gældende landstingslov nr. 21 af 18. december 2003 tilvejebragt en sådan hjemmel.

Til departementets vurdering af, at det ikke har været lovgivers hensigt at fjerne hjemmelen til lønreduktion for suspenderede tjenestemænd, bemærker jeg:

Jeg finder, at der hverken i lovteksterne eller i forarbejderne til folketingslovene og landstingslovene er holdepunkter for at antage, at det har været lovgivers hensigt at regulere, hvorvidt retstilstanden efter 1964-loven skulle gælde fremover.

Departementet har i sit høringssvar henvist til, at det fremgik af de almindelige bemærkninger til forslaget til landstingsloven fra 1990, at der "udover nogle specifikke forslag [...] alene er fremsat et forslag med mindre indholdsmæssige, tekniske og sproglige ændringer."

Jeg er ikke enig i, at de citerede bemærkninger til lovforslaget kan tages til indtægt for, at den hidtidige hjemmel til at reducere suspenderede tjenestemænds løn skulle opretholdes.

Jeg lægger herved vægt på, at den hidtidige hjemmel forefandtes i lovregler, og at landstingsloven fra 1990 i § 63 ophævede landstingsloven fra 1979 og i overgangsbestemmelsen i § 65 alene opretholdt de "i medfør af [min fremhævning] tidligere lovgivning udfærdigede forskrifter".

Dette er i god overensstemmelse med, at landstingsloven (såvel som den tidligere lovgivning) bestemte, at lovreglen om lønreduktion på 1/3 i forbindelse med suspension skulle erstattes af aftaler.

Overgangsordningen i 1990 landstingsloven tog således højde for, at allerede udstedte bekendtgørelser og indgåede aftaler ikke bortfaldt ved landstingslovens ikrafttræden.

Hertil kommer, at efter grundlovens § 27, stk. 1, fastsættes regler om ansættelse af tjenestemænd ved lov.

Det indebærer, at lønreduktion, som har karakter af en fravigelse af en lønaftale indgået med hjemmel i en tjenestemandslø, kun kan ske med hjemmel i en ny aftale eller med umiddelbar støtte i en lovregel.

Jeg finder det herefter kritisabelt, at Landsstyret har fulgt en uhjemlet praksis.

Henset til den manglende hjemmel til at foretage lønreduktion ved suspension og henset til, at det siden 1971 har været et lovkraft, at regler herom skulle fastsættes i aftaleform, giver det mig ikke anledning til bemærkninger, at departementet nu vil tage initiativ til at forhandle spørgsmålet.

Jeg bemærker i øvrigt, at § 20, stk. 3, som departementet har henvist til, ikke giver hjemmel til, at Landsstyret kan fastsætte regler om reduktion i tjenestemændenes løn. Bestemmelsen giver efter sin ordlyd alene hjemmel til, at Landsstyret kan fastsætte regler om iværksættelse og ophør af suspension.

Jeg beder departementet meddele mig, hvad det giver anledning til, at suspenderede tjenestemænd under hjemmestyret har fået reduceret deres løn under suspensionen uden hjemmel i lov eller aftale.

Jeg foretager mig i øvrigt ikke yderligere i sagen."

Jeg havde ved beretningsårets udløb ikke modtaget svar fra Landsstyret.

5.1.3 Mangelfuld sagsbehandling i afskedigelsessag

En borger, som var blevet afskediget fra en overenskomststilling i hjemmestyrets centraladministration, klagede over afgørelsen og Personaledirektoratets sagsbehandling.

Ombudsmanden kritiserede afgørelsen og sagsbehandlingen på en række punkter og henstillede, at sagen blev genoptaget, idet de begåede fejl var af en sådan karakter, at der var tvivl om afgørelsens gyldighed.

Kritikpunkterne gik blandt andet ud på, at Personaledirektoratet over for den myndighed, hvor borgeren var ansat, havde tilkendegivet, at sagen kunne fremmes, selvom afgørelsesgrundlaget var tvivlsomt, at to af de forhold, som indgik i afskedigelsesgrundlaget ikke kunne kvalificeres som tjenesteforseelser, at afgørelsen fremstod som uproportional og at Personaledirektoratet ikke havde overholdt den udvidede partshøringspligt.

Herudover fandt ombudsmanden det uberettiget og meget kritisabelt, at Personaledirektoratet havde bebrejdet borgeren udtalelser i et partshørings svar afgivet under afskedigelsessagen, idet partshørings svar ikke afgives som led i udførelsen af tjenesten (J. nr. 2008-323-0012, tidligere 11.01.21.01/130-07).

A klagede ved personlig henvendelse på embedets kontor den 9. november 2007 over, at Personaledirektoratet ved brev af 31. oktober 2007 havde afskediget ham fra en overenskomststilling i direktoratet D. A var i den forbindelse utilfreds med, at Personaledirektoratet havde valgt at se bort fra et partshørings svar, som efter Personaledirektoratets opfattelse var afgivet for sent. Baggrunden for afskedigelsen var navnlig forskellige nedsættende udtalelser om X, som var direktør i en virksomhed, som var omfattet af D's sagsbehandling og om D's medarbejdere.

Sagen drejede sig om følgende:

Ved et dokument af 11. juli 2007 benævnt "ansættelseskontrakt" ansatte Personaledirektoratet med virkning fra den 1. august 2007 A i en stilling med foreløbig placering i D. Det fremgik blandt andet af dokumentet:

"[...]

§ 2 Aftalegrundlag

For ansættelsesforholdet gælder overenskomst med tilhørende protokollater og aftaler af 8. juni 2007 mellem Grønlands Landsstyre og Ingeniørforeningen i Danmark, Arki-

tektforbundet, Gymnasieskolernes Lærereforening, DM (Dansk Magisterforening) og Dansk Psykolog Forening for ingeniører, arkitekter, magistre ved Grønlands Gymnasiale Uddannelse, magistre og psykologer i Grønland.

[...]

§ 8 Opsigelse

Funktionærlovens regler om opsigelsesvarsler, efterløn og fratrædelsesgodtgørelse finder anvendelse.

§ 10 øvrige vilkår

[...]

De for ansættelsesforholdet i øvrigt gældende løn- og ansættelsesvilkår fremgår af overenskomsten, jf. § 2.

§ 11 Tavshedspligt

Medarbejderen har tavshedspligt med hensyn til alt, hvad denne erfarer i forbindelse med udførelse af sit arbejde, med mindre der er tale om forhold, der efter sagens natur skal bringes til tredjemands kundskab. Denne tavshedspligt er også gældende efter ansættelsesforholdets ophør."

Den 10. september 2007 skrev ansat i D, B, følgende notat, benævnt "Notat til personalesag ... 10.09.2007 Ang. A":

"A blev ansat i D pr 1. august 2007 som [...] med hovedansvarsområde for [...]

Ved et kort møde midt i august, blev A, C, kontorchef i D og jeg, B, indbyrdes enige om, at A fremover tager sig af [...], og at jeg fortsat skulle tage mig af [...]

Ved jobsamtalen med A sidst i april 2007, blev [...] fortalt om opbygningen af D, herunder især strukturen for [...]. A blev fortalt, at [...] vil komme til at arbejde under stor grad af selvstændighed, og når det var nødvendigt sparre med kontorchefen. Derudover skulle A og jeg arbejde tæt sammen og A skulle indgå i en "føl"ordning i den første tid og lære af mig.

D. 24. august 2007 blev der holdt møde i D med [...]. Under mødet argumenterede A for en simplificering af registreringer og rapporteringer og bagatiserede vigtigheden af indrapporteringer [...] til D, hvilket var uheldigt. Meningen var sikkert god nok, men var upassende i situationen, da A ikke var godt nok inde i problemstillingerne i forhold til [...]. Desuden fik A brugt tid på unødigt smalltalk, som ikke var relevant for mødet, og derfor virkede forstyrrende.

Tilsyn [...] d. 5. september 2007.

Ved tilsynet, hvor undertegnede er tilsynsførende, tog A meget upassende ordet, og forsøgte at styre samtalen. Samtalen blev derfor drejet bort fra det ifølge undertegnede mest vigtige, da tiden der var til rådighed ved tilsynet var knap.

A burde have haft en mere afventende rolle, og været mere en slags observatør under dette tilsyn.

Ved frokost i kantinen udtalte A, så det kunne høres ved nabobordet: "Ham der X, han er ederlandme en klaphat".

Ved nabobordet sad en [...] pige, ansat i M.

X er direktør for M, som har [virksomheden M].

Under hjemturen, som foregik med båd, talte A dårligt om D samt nedladende om sin nærmeste leder. Dette under overværelse af en A udtrykte samtidig sin utilfredsstillelse, ved at sige: At der sikkert var andre og bedre job at få i Grønland end at arbejde i D.

Jeg bad A om at stoppe samtalen, og sagde, at vi kunne fortsætte samtalen dagen efter hjemme på kontoret.

Efterfølgende dag, torsdag d. 6. september 2007, sad A med høretelefoner fra sin MP3-afspiller på hele dagen, og var svær at komme i kontakt med.

Dette gjaldt også, da journalmedarbejderen, [...] stod foran A med et spørgsmål.

Det virkede som om han ignorerede vores tilstedeværelse. Først da [...] viftede med hænder lige foran ham kom der en reaktion.

Fredag d. 31. august fik vi af [...] en lille opgave omkring udarbejdelse af et lille notat omkring ulykkesstatistik [...].

Mandag d. 3. september orienterede jeg kort A om opgaven og dens omfang, og sagde at han endelig måtte sige til, hvis der var spørgsmål til notatet. A sagde han allerede var blevet sat på opgaven af C. Jeg fortalte A, at [...] skulle have notatet senest mandag d. 10. om morgenen og helst fredag d. 7. om eftermiddagen.

Torsdag d. 6. september skriver jeg kort en mail til A, for at høre om der er fremdrift i udarbejdelsen af notatet, og jeg gør endnu engang A opmærksom på, at [...] skal bruge notatet mandag. A svarer på mail, "at så må han jo sige til, må han ikke. Med mindre det er noget du vil lave til ham". Nu kommer jeg endelig i kontakt med A, som har taget høretelefonerne af. Jeg forklarer igen A, at [...] vil komme og spørge efter notatet fredag eller senest mandag. A snerrer ad mig, og siger i et vredt toneleje, at han har styr på det.

Mandag d. 10. september modtager jeg en mail fra A, hvoraf jeg kan se, at der har været lidt korrespondance frem og tilbage mellem [...], C og A.

Af den sidste besked fra A, udtrykker A, at han er helt blank med hensyn til opgaven, og gerne vil have forklaret, hvad opgaven går ud på.

Jeg erfarer senere, at A ikke føler sig retfærdigt behandlet og har meldt sig syg.

A har 7. september fremsendt et internt notat omkring tilsyn [...] d. 5. september til C, samt B.

I notatet skriver A blandt andet.

- Jeg er personligt overbevist om at der kan være en fordel ved X. [...] vil gøre meget for ikke at få ham retur, og vil være villige til at ofre pæne summer på kontoen i den anledning. Det er bare vigtigt at få hul igennem til X's foresatte. Jeg ville aldrig holde et møde med X alene.

- Med hensyn til bådtransport bør sikkerhed overvejes. Grønlænderne tager generelt ikke sikkerhed til søs alvorligt. Vores kaptajn er uden tvivl meget erfaren, og båden godkendt og udstyret med sikkerhedsudstyr. Bevæger man sig ud på agterdækket vil det ikke opdages hvis man mangler.

- Inspektionen bør starte i mødelokale hvor vi kan arbejde og opholde os, herefter camp gennemgang og orientering om status i området ved plan over [...], beskrivelse af beredskabsplan, derefter [...] Inspektioner bør fremover køre efter vores drejebog, ikke som en høflighedsvisit som denne gang, hvor X står og griner efter os hele vejen ud af fjorden.

På baggrund af ovenstående iagttagelser, er jeg bekymret for hvilken fremtræden A vil have, hvis han bliver sendt alene på tilsyn [...]. Jeg mener ikke vi i D kan have en person ansat som taler dårligt om vore samarbejdspartnere offentligt eller på anden måde optræder illoyalt overfor D."

Ved e-mail sendt den 10. september 2007 kl. 0835 sygemeldte A sig således:

"[...], C

Jeg ved ikke rigtig hvordan jeg skal skrive det her,

Jeg har siddet her godt en måned uden at få en pind at vide om hvad der foregår, bortset fra lidt småtteri hist og her.

Det her holder jeg simpelthen ikke til, jeg sygemelder mig og går hjem, I kan ringe hvis I vil sætte mig ind i jobbet. Jeg føler mig totalt svinsk behandlet, det ligner ikke noget at dele opgaver ud på den cirkusagtige måde.

Jeg håber selvfølgelig snart at komme i gang med arbejdet."

Den 11. september 2007 skrev D til Personaledirektoratet:

"Afskedigelsessag vedr. A [...]

I forlængelse af tidligere drøftelser vedr. helt nyansat A fremsendes hermed baggrundsoplysninger for vores anmodning om afskedigelse af denne medarbejder.

Anmodningen om afskedigelse er begrundet i vedlagte notat fra dennes kollega B samt på baggrund af notat udarbejdet af A med [...] egne betragtninger fra tilsynet.

Baggrunden for A's ansættelse var at han skulle starte med at gå "føl" hos B med henblik på at på et senere tidspunkt på egen hånd skulle kunne gennemføre tilsyn ved [...]

Fra B's notatet kan bla. fremhæves:

[...] ¹⁷

Af A's eget notat fra tilsynet skriver han:

[...] ¹⁸

På baggrund af ovennævnte sammenholdt med, at B har givet udtryk for at han vil finde det særdeles vanskeligt at samarbejde med den nye [...] samt det helt uacceptable knyttet til A's opførsel i forbindelse med et officielt tilsyns besøg, hvor han i vidners påhør har optrådt særdeles uforskammet og nedladende i forhold til X, er det ledelsens vurdering, at A opførsel har været så grundlæggende uforsvarlig og uacceptabel, at vi ikke kan sende ham på tilsyn fremover, hvilket er en ufravigelig forudsætning for at kunne bestride stillingen som [...]

D ønsker på den baggrund, at bortvise ham med øjeblikkelig varsel subsidiært at afskedige ham med en normal opsigelsesvarsel.

Det er D's endelige vurdering, at der ikke vil kunne anvendes andre disciplinære skridt idet ovennævnte optræden umuliggør, at han kan repræsentere D eksternt, hvorved hele grundlaget for hans ansættelse er bortfaldet.

Det skal afslutningsvist oplyses at B er en særdeles vellidt, loyal, pligtopfyldende og kompetent medarbejder og som ledelsen har fuld tillid til.

Jeg vedlægger notat fra B samt A's interne tilsynsnotat (fortroligt) samt e-mail af 10. september 2007 hvori A sygemelder sig.

17) Gengivelse af det ovenfor citerede notat af 10. september 2007.

18) Gengivelse af det ovenfor citerede notat af 7. september 2007.

Vi har ikke kontaktet A og bedt ham om at møde på arbejdet, idet vi ikke ønsker ham på arbejdspladsen fremover.

D ser frem til et snarligt svar fra Personaledirektoratet med henblik på at få at få en hurtig afslutning på sagen.

Hvis der er behov for yderligere oplysninger er du velkommen til at kontakte mig."

D sendte den 12. september 2007 følgende e-mail til Personaledirektoratet:

"Har prøvet at ringe, men der var optaget. A er i dag mødt op på arbejde. Jeg har orienteret ham om at ledelsen har besluttet at køre en afskedigelsessag på ham og har desuden bedt ham om at forlade arbejdspladsen [...]"

Ligeledes den 12. september 2007 besvarede Personaledirektoratet D's henvendelser:

"Kære C og [...]"

Så lykkedes det mig at få ro til at læse det fremsendte materiale igennem og drøfte sagen med en af mine jurister.

Vi er enige om, at A's opførsel er grov og uacceptabel, særligt bemærkningen om, at X er en klaphat.

Vi mener som udgangspunkt, at det er tilstrækkeligt til at indlede en afskedigelsessag.

Det er i [...]s notat nævnt, at A også har udtrykt sig nedladende om sin egen chef, og dette vil jeg bede jer uddybe, dvs, fremskaffe [...]s bemærkninger til, hvad A præcist har sagt, da dette med stor sandsynlighed vil gøre sagen endnu bedre.

Og så har jeg været ved at se på kalenderen, at hvis vi skal nå at sende et høringsbrev til A og træffe afgørelse om afskedigelse i denne måned, så har jeg faktisk brug for de yderligere oplysninger i løbet af i morgen torsdag, sådan at vi kan udfærdige høringsbrevet og aflevere det til A senest på fredag.

Som sagt vil vi her i PD skrive høringsbrevet, så det eneste I skal fremskaffe yderligere på nuværende tidspunkt er de uddybende oplysninger fra ... om A's udtalelser om sin egen chef (hvem af jer det så end måtte være)."

D sendte pr. e-mail den 13. september 2007 følgende supplerende sagsfremstilling til Personaledirektoratet:

"Kommentar til udtalelse fra A om nærmeste leder og D i båd på vej hjem mod ... fra tilsyn ved [...] onsdag d. 5. september 2007.

I båden var udover A og jeg, en samarbejdspartner samt 4 øvrige personer.

Jeg husker ikke de præcise ord. Men A udtalte, at C var en dårlig leder, der ikke havde styr på en skid. C går bare rundt og laver ingenting.

Han er inkompetent som leder, og at A så udmærket godt vidste, hvad C skulle have i afskedsgave, "et par brugte sikkerhedssko".

Herudover brokkede A sig yderligere over C og hans ledelse, de præcise ord, husker jeg desværre ikke.

A sagde også, at vi (D) ikke en gang vidste hvad en beredskabsplan var. Hvilket er en yderst uheldig bemærkning eftersom, den samarbejdspartner der var med i båden, er ved at færdiggøre en beredskabsplan sammen med ledelsen af M, og at D herefter skal godkende denne beredskabsplan."

Personaledirektoratet skrev herefter den 13. september 2007 til A:

"Personaledirektoratet har fra D modtaget en indstilling om at afskedige Dem med overenskomstmæssigt varsel. Indstilling med bilag vedlægges.

På baggrund af denne indstilling påtænker man at afskedige Dem med følgende begrundelse:

De blev ansat [...] i D den 1. august 2007, med arbejdsområde indenfor [...]. Der var tale om, at De skulle følge Deres kollega B som "føl" det første stykke tid under Deres ansættelse med henblik på, at De senere på egen hånd skulle foretage tilsyn. B har afgivet en udtalelse, hvor følgende kom frem:

Under et tilsyn ved [...] den 5. september udtalte De under frokosten i kantinen, at "Ham der X, han er ederlandme en klaphat. De sagde det så højt, at det kunne høres ved nabobordet, hvor der sad en [...] pige, som arbejdede for M. Eftersom X er direktør for M, som ejer [...], betragtes det som særdeles groft at udtale noget sådant om D's samarbejdspartner, og det betragtes som en skærpene omstændighed, at De sagde det i en kantine, hvor mange kunne høre det. Dette er fuldstændig uacceptabelt og betragtes som en åbenbar misligholdelse af ansættelsesforholdet.

Efterfølgende dag, den 6. september sad De med høretelefoner fra Deres MP3afspiller på hele dagen, og De var særdeles svær at komme i kontakt med, og det virkede som om, at De ignorerede Deres kolleger. Dette er på ingen måde inden acceptabel opførsel, når De er på arbejde.

Endvidere skriver De i et internt notat således: "Jeg er personligt overbevist om at der kan være en fordel ved X. [...] vil gøre meget for ikke at få ham retur, og vil være villige til at ofre pæne summer på kontoen i den anledning. Det er bare vigtigt at få hul igennem til X's foresatte. Jeg ville aldrig holde et møde med X alene." Uanset at dette kun

er et internt notat, så omtaler man ikke D's samarbejdspartnere på denne måde, og det må betragtes som manglende situationsfornemmelse fra Deres side.

Derudover oplyser B, at De under hjemturen fra [...] talte dårligt om D og nedladende om Deres overordnede. Dette skete under overværelse af en samarbejdspartner og 4 andre på båden. B siger følgende om hændelsen på båden:

"Jeg husker ikke de præcise ord. Men A udtalte at C var en dårlig leder, der ikke havde styr på en skid. C går bare rundt og laver ingenting.

Han er inkompetent som leder, og at A så udmærket godt vidste, hvad C skulle have i afskedsgave, "et par brugte sikkerhedssko".

Herudover brokkede A sig yderligere over C og hans ledelse, de præcise ord, husker jeg desværre ikke.

A sagde også, at vi (D) ikke en gang vidste hvad en beredskabsplan var. Hvilket er en yderst uheldig bemærkning eftersom, den samarbejdspartner der var med i båden, er ved at færdiggøre en beredskabsplan sammen med ledelsen af M, og at D herefter skal godkende denne beredskabsplan."

Det betragtes som særdeles groft og illoyalt at tale dårligt om D og nedladende om Deres egen chef på denne måde, og det er derfor aldeles uacceptabelt.

Det er igen en skærpende omstændighed, at dette sker i eksterne personers påhør.

På baggrund af ovenstående påtænker man at afskedige Dem, idet illoyalitet overfor en samarbejdspartner og overfor D, og Deres opførsel beskrevet ovenfor udgør et sagligt afskedigelsesgrundlag. Man påtænker således, at afskedige Dem med overenskomstmæssigt varsel, der på nuværende tidspunkt udgør 1 måned til udgangen af en måned.

Der vedlægges kopi af D's indstilling og udtalelsen fra B.

Før der træffes endelig afgørelse om at afskedige Dem, skal De have adgang til at fremkomme med en udtalelse, jf. sagsbehandlingslovens § 19. Såfremt De ønsker at fremkomme med en sådan udtalelse, skal denne være Personaledirektoratet i hænde senest torsdag den 27. september kl. 12.00."

A afgav den 26. september 2007 et partshøringssvar:

"Hermed sender jeg min redegørelse i forbindelse med bortvisning fra D [...] efter tilretning i A's faglige organisation.

Jeg har læst Hjemmestyrets afskedigelsesdokumenter, som vedlagt, og fremkommer her med mine kommentarer. Hermed anser jeg partshøringen for afsluttet. Jeg beder om, at al korrespondance foretages med cc. til [fagforening].

Jeg blev bortvist fra D onsdag d. 12. september 2007 Ca. 08:15 af min afdelingsleder C med ordene: „Du kan godt pakke dine ting, og tage hjem. Vi kører en personalesag på dig“. C redegjorde kort, mundtligt vedr. årsagen. Jeg modtog dagen efter, om aftenen, et brev fra Personaledirektoratet, hvoraf årsagen til bortvisningen er beskrevet.

Bortvisningen kan bevidnes af flere kolleger i D.

Jeg noterer, at bortvisningen er baseret på et notat fra min tidligere kollega, B. I brevet fremfører B bla. en række interne bemærkninger, der skulle være blevet udvekslet i kollegial fortrolighed mellem ham og mig. Bemærkninger jeg ikke kan genkende. Endvidere citerer B fra et notat, jeg havde skrevet til ham, mærket "Fortroligt" til intern brug. Mit notatet er ikke filet som dokument i D, men kun ment som mine personlige input til B i forbindelse med den tilsynsrapport, han var ved at udarbejde.

I Ansættelseskontraktens § 11 fastslås, at forhold, der efter sagens natur skal bringes til tredjemands kundskab er undtaget fra tavshedspligten. De oplysninger, jeg fremkommer med efterfølgende, vurderer jeg alle som nødvendige for sagens rette belysning, og dermed mine muligheder for at forsvare mig.

Jeg skal dog anføre, at jeg finder det helt uansvarligt, at oplysninger af så intern karakter omkring [...] tilsyn anvendes til personlig mudderkastning, efter min opfattelse præget af at være skrevet i affekt. Oplysningerne er brudstykker, taget ud af en større sammenhæng. Jeg er derfor tvunget til at gøre brug af min ret til at forsvare mig mod et så lavt angreb ved at sætte tingene ind i deres sammenhæng. I den forbindelse fraskriver jeg mig ansvaret for alle konsekvenser i forbindelse med uforsigtig omgang med fortrolige oplysninger, idet jeg ikke har valgt at bringe så følsomme oplysninger frem i et personligt angreb. Jeg finder det helt igennem ledelsesmæssigt uansvarligt ikke at undgå at oplysninger misbruges. Denne sag kunne have været ordnet ved en henvendelse fra min afdelingsleder, og afklaret i al mindelighed. Men, som det vil fremgå af efterfølgende afsnit, forelå der et alvorligt problem omkring kommunikationen.

Ligeledes finder jeg det uansvarligt at behandle tilkaldt arbejdskraft så elendigt. Uanset hvor heldigt denne sag lander, kan det ikke undgå at få konsekvenser for muligheden for at skaffe arbejdskraft med erfaring; hvem vil fremover turde udsætte sig for tilsvarende erhvervmæssig risiko og wild-west betingelser. Alt i alt finder jeg håndteringen at min sag kritisabel. Jeg er ikke på noget tidspunkt forud for bortvisningen blevet gjort opmærksom på, at der skulle foreligge en utilfredshed eller uoverensstemmelse, der ville kunne medføre, at D ønskede at opsig mig. Bortvisning/opsigelse er derfor foretaget fuldstændigt uden varsel.

Jeg har på intet tidspunkt ønsket andet end at gøre mit arbejde bedst muligt, og mindst af alt skabe en konflikt, der kun kan komme til at skade alt og alle involveret i en sag at så lav karakter. Det er mit håb, at sagen vil blive behandlet på et ledelsesmæssigt niveau, hvor alle konsekvenser kan bedømmes.

Jeg deler mit svar op som følger:

1. Beskrivelse af 6 uger i D efter ankomst fra Danmark med familien
2. Svar på notat fra B.

Vedlagt:

1. Partshøring i forbindelse med påtænkt afskedigelse med tilhørende
 - Afskedigelsessag fra D, samt
 - Notat til personalesag fra B.
2. Ferieplanen fra [...].
3. Ansættelseskontrakt.
4. CV og ansøgning til job i D.
5. Forslagsliste til introduktion.

1. Beskrivelse af 6 uger i D efter ankomst fra Danmark med familien.

At dele kontor med B må være som at finde Robinson Crusoe på en øde ø. B havde siddet i måneder for sig selv og havde naturligt nok et enormt samtalebehov, der skulle dækkes i arbejdstiden, og det blev det. Alt hvad der skete uden for på gågaden skulle kommenteres. Efter 6 uger kunne jeg næsten ikke klare mere, og forsøgte mig med en MP3 afspiller, som et hint. Men propperne måtte ind og ud af ørerne, når kranen vipede faretruende, eller der var gang i den på [...]. Som B sagde ved enhver festlig lejlighed: "som jeg plejer at sige, Der er tre slags grønlændere, dem der ikke har arbejde, dem der har arbejde og så er der dem der arbejder!". Det er godt nok træls at høre på, igen og igen.

[...]

Da jeg endelig fik en konkret opgave, efter en måneds ansættelse, foregik det ved at C stak hovedet ind og kort bad om en oversigt over arbejdsskader i [...].

Jeg fandt det frem jeg kunne og fik samlet en liste over alle rapporterede uheld ved at kontakte [...], alt forløb glat, og C havde oversigten efter en uge. Mandag, 5 dage efter C har givet mig opgaven, siger B, at der skal laves noget statistik over uheld i [...]. Da jeg havde fået en opgave af C om det samme spørger jeg B, om det er samme opgave vi taler om, men det vidste B ikke. B kunne jo lige have sendt en mail om hvad han havde fået at vide, det var noget med at [...] skulle bruge noget. Jeg samlede resultaterne og sendte til C onsdag, C var tilfreds og jeg siger jeg vil arbejde videre med lidt statistisk behandling. B virker meget oprevet over opgaven og sender en mail nu synes jeg måske det er nok: hvis han har fået en opgave til mig, kan han jo fortælle, om det er det jeg har lavet til C og sendt afsted. B er tydeligvis meget bange for [...], men i min op-

fattelse er opgaven løst og sendt til C, der har godkendt løsningen, ellers havde jeg jo bare lavet det om. Da jeg ankommer mandag ligger der en mail fra C med besked fra [...] om at det [...] ønskede var et notat ligesom det B havde skrevet for [...] i forbindelse med [...], færdiggjort 14 dage tidligere.

Jeg følte mig i klemme, havde ikke løst en opgave til tiden, anede ikke hvor jeg skulle søge efter [...], hvorfor havde B ikke bare sendt en mail:

[...] ønsker et notat vedr. [...] svarende til ... vedhæftede. Det er dårlig kommunikation.

Hvorfor havde C ikke fået at vide, hvad det drejede sig om. Her bagefter virker det nærmest som et „set-up“ ellers står det godt nok sløjt til med kommunikationsevnerne, og systematikken.

[...]

2. Svar på Notat fra B.

Punkterne nævnt i parthøring fra Personaledirektoratet, er baseret på

Bemærkning i [...]s kantine under kaffedrikning.

Anvendelse af MP3 afspiller under arbejdet

Fortrolige, interne input til kollega vedr. [...]tilsynet.

Kollegial samtale under bådtransport hjem til

Ved ankomsten til [...], onsdag d. 5. september blev vi kørt til kantinen, hvor vi drak kaffe i kantinen, mens vi ventede ca. en halv time på [...]ledelsen. Det er en stor kantine med mange borde.

Der sad grupper af [...]ansatte ved andre borde. Under vores kaffedrikning sagde B, at han havde glemt sine papirer vedr. [...]tilsynet, bla. sin egen plan for tilsynet. Det røg ud af mig at B var en stor klaphat. Det var sagt i al venskabelighed, men blev opfattet meget anderledes kan jeg roligt sige. Jeg rodede i tasken og fandt mine papirer frem, heldigvis et par ekstra eksemplarer af B's tilsynsnotat.

Jeg ved ikke, hvordan vi skulle have gennemført tilsynet, hvis vi ikke havde haft papirerne med. Da [...]ledelsen ankom, havde de ikke papirerne, men vi kunne selvfølgelig have fået dem mailet fra Den [...] pige, B omtaler, sad langt væk, talte ikke dansk, og interesserede sig ikke for et par kedelige [...], men for de tre spasmagere, der havde sejlet båden for os [...]. Det husker jeg, fordi jeg senere tog en stak postkort ned i tasken for hende, til en postkasse i Da hun opholdt sig i kantinen havde vi endnu ikke mødt X.

Samtalen med X forløb mildest talt efter X præmisser. Efter at have forklaret os, at dansk lovgivning intet rummede om [...]tilsyn, men var baseret på 100 år gamle [...]regler, og at han gerne ville hjælpe os med at blive bedre, forklarede X hvor overdrevent man tog sikkerhed. [...] Indledningsvis, under noget [...]sprogforvikling med B, kom jeg til at nævne for X, at jeg har arbejdet i [...] i to perioder, og så lå vi nærmest i ske, - hvem ville ikke have det sådan. Derefter forsvandt X, iført slidt hvid undertrøje etc., og jeg så ham ikke mere, før han fulgte B ned til båden, hvor vi havde ventet i 40 minutter sammen med [...]. [...] er ejet af et [...] firma, M, der så vidt jeg ved er ejet af den [...] stat. X er lederen af den grønlandske del af [...]. X entrerer med [...], der står for den daglige drift af [...], under ledelse af [...], en meget behagelig og kompetent leder. [...] førte os rundt på tilsynet. Under tilsynet kom det frem, at X ikke ønsker at anvende penge på sikkerheden [...], eller underskrive beredskabsplanen, da dette kan koste M penge. [...] nævnte, at han ville foretrække påbud fra os omkring vejafmærkning (for at undgå en dødsulykke, som i [...] - der blev kørt rigtig stærk!) fordi han ellers ikke kan få penge af X til det. Det kom frem, at [...] på eget initiativ bortskaffer olie til kommunen i [...], selv om X ønsker en billigere løsning hvor et mindre værksted er villigt til at bortskaffe spildolien til en rimelig penge (afbrændes eller dumpes ...) Dette ville [...] ikke tage ansvaret for, og måtte derfor bortskaffe olie uden X vidende. Det er meget store volumener af olie, der anvendes under drift og vedligeholdelse af entreprenørmaskiner. Der fandtes store mængder jernskrot ophobet, fordi [...] og X ikke kunne blive enige om borttransport. En container-transport koster. Heldigvis er det et ansvarligt menneske, der styrer [...], eller kunne skrottet være havnet hvor som helst. Under arbejde med lastning af skibe havde X nedlagt veto mod anvendelse af overlevelsesdragter til de fire mand, der arbejder på kajen. Muligheden for at redde en person op af vandet fra den høje kajkant på de få minutter man kan overleve, er små, og [...] mente at reglerne for arbejde til søs krævede overlevelsesdragter, men det ønskede X ikke. Der var masser af sådanne forhold. Da vi gik rundt i [...] kunne vi konstatere, at hele brandsikringen ikke var i orden. Der var ikke branddøre, der lukkede ind til rygelokalet, der i øvrigt var placeret midt i [...] træbarakker. Vi fik at vide, at man så vidt muligt ikke indkvarterede i "svedekasserne" nogle små containere med så små vinduer, fordi man ikke kunne flygte i tilfælde af brand. Da vi gik forbi, var alle svedekasserne beboede. Der er ingen tvivl om, at [...] har vist os mange ting som "råb om hjælp"; Der var nogle våbenskabe, bl. a. et, der indeholdt X revolvere. Det er usædvanligt at indføre pistoler og revolvere til Grønland, men X havde anskaffet sig disse våben til selvforsvar iflg. [...]. Før vi tog af sted havde X ønsket et møde om beredskabsplanen. Dette blev holdt for lukket dør på X's kontor med B som deltager. Det blev aldrig klart, hvad der blev sagt, og mødet er ikke refereret i B's tilsynsnotat. Mens B og X mødtes, ventede [...] og jeg sammen med bådbesætningen Ca. 40 minutter over den aftalte tid. [...] Endelig ankom X med B, og X sendte os af sted med stort smil og store armbevægelser, stadig kun iført hvid T shirt. Vi kom derfra uden en afklaring på beredskabsplanen, hvilket havde været vores hovedpunkt. B skriver, at jeg upassende tog ordet og styrede samtalen. Jeg havde som den eneste af os nogle notater på egen kopi af tilsynsoplægget og havde derfor lidt forberedelse med mig. Jeg forsøgte faktisk at holde lav profil og lade B føre ordet, men B's optræden virkede meget tilbageholdende, nærmest selvudslettende, og på det grundlag kan det være svært at holde gryden i kog på et tilsynsmøde. B's plan blev i øvrigt ikke fulgt, det ville have været komplet uhensigtsmæssigt at behandle punkterne i den nedskrevne rækkefølge. Det lyk-

kedes ikke, hverken før eller efter mødet, at få en samtale med B eller C om tilsynet. Jeg ville nok anse det for almindelig praksis at man sætter sig sammen før og efter et møde med en samarbejdspartner for at koordinere indsat og erfaringer. Den slags konkret kommunikation blev ikke anvendt.

Turen hjem tog Ca. 3 timer. B sad bagest i den store Targa 35, mens [...] sad forrest, lige bag styrmanden og de to mekanikere. På grund af larmen fra de to indenbords 270 hk Mercruisere var det svært at tale sammen. Jeg sad det meste af tiden med ryggen op mod [...] og derved kunne vi akkurat tale sammen; [...] har nedsat hørelse, fortalte han, mens vi ventede på B. De tre fra besætningen og en elektriker, der skulle til ..., sad foran. B sad bagest, meget tavs, på et tidspunkt talte vi lidt sammen men humøret var nede, så det holdt vi hurtigt op med, det var også svært at høre hinanden. At nogen andre i båden skulle kunne opfange vores samtale var helt udelukket. [...] hørte dårligt og besætningen var optaget af sejlads og intern samtale. Elektrikeren hørte MP3'er. Jeg bemærkede til B, at vi nok skulle få fat i noget arbejdstøj – [...] efter besøget i værkstedet. Af en eller anden grund kunne jeg før inspektionsbesøget ikke drive B til at tage med ud og anskaffe noget arbejdstøj. [...] Jeg har aldrig tidligere oplevet anskaffelse af arbejdstøj og personlige værnemidler som et problem.

De øvrige kommentarer B nævner kan jeg på ingen måde vedstå mig, men at der var ØV-liste i luften var ikke usædvanligt. Bemærkningen om skoene husker jeg fra tidligere på kontoret. Jeg tror det var B, der tog det op, men det kunne principielt have været os begge to, fordi C var kommet ind med et par udtjente str. 45 sikkerhedssko, han ønskede vi skulle overtage, da vi skulle af sted til [...], i stedet for at anskaffe nye sikkerhedssko. Der er jo regler om, at personlige værnemidler skal være personligt tilpassede. Jeg kom med en bemærkning til hvor skoene mon hørte hjemme, fordi jeg troede det var en joke fra C' side, men vi kunne så se, det var alvorligt ment og stoppede morskaben. Jeg blev aldrig klar over, hvad det var der trykkede omkring arbejdstøj og B, men det korte og det lange var at vi gik rundt i [...] i vores eget tøj, [...]. Vi havde talt om at anskaffe noget udstyr, bl.a. noget afmærket med „D“. Da vi holder møde i [...] for første gang, torsdag d. 6 september, nævner C nu, at vi kan finde ud af noget med sikkerhedstøj mm. Tydeligvis har vi sat noget i gang. Bare mærkeligt, at der ikke findes nogen som helst procedurer for den slags, da [...] tilsyn trods alt har fundet sted i en del år. Jeg skrev notat til B torsdag og fredag. Ved et tilfælde fandt jeg B's kortfattede tilsynsnotat-udkast ved kopimaskinen, og blev temmelig overrasket over at læse, at stort set ingen af de kritiske punkter var nævnt. B havde ikke noteret noget ned under [...] tilsynet. Jeg ville derfor skynde mig at skrive mine input til B, inden han sendte sine ud. Ellers kunne det blive lidt pinligt, og at sætte os sammen var desværre ikke noget vi kunne finde ud af. Det var baggrunden for mit koncentrerede arbejde fredag morgen og formiddag, der åbenbart virkede komisk anderledes. C læste mine kommentarer igennem og bemærkede at han ikke mente, man kunne skrive så direkte om X. Nu var det jo kun mine kommentarer til en kollega, men C mente vi skulle tale om sagen mandag. C sagde: Det er Grønland ikke Danmark, og det er jo rigtigt. Imidlertid er den danske arbejdsmiljølov gældende i Grønland, og det var og er min holdning, at ansatte i Grønland har krav på et forsvarligt arbejdsmiljø efter gældende lovgivning. B udtalte sig undertiden om X, fordi det var umuligt at få de ting ud af ham, han [...] skulle afrapportere. B fortalte, at X var kommet stormende ind på vores kontor og sagt,

Hej B og smidt en bunke papirer på skrivebordet og derefter stormet ud igen i følge B. B anvendte i den forbindelse, så vidt jeg husker, betegnelsen "manden er fuldstændig utilregnelig" om X, men det var jo kun internt, og ville normalt aldrig blive refereret uden for kontoret. [...]

At anvende MP3 afspillere er meget anvendt, hvor jeg tidligere arbejdede hos [...] I domicilet [...] sidder man i storrumskontorer og det er ikke overdrevet at sige, at hovedparten af mine kolleger incl. min egen gruppeleder anvendte MP3 afspillere under koncentreret arbejde. Det er jo sådan, at [...] elsker at arbejde koncentreret, gerne i timevis med rapporter, excel-regneark og special-software. Herunder er det meget effektivt at lukke forstyrrelser ude ved lidt stille musik i ørerne: new-age, klassisk eller hvad man nu er til. Det anvendes overalt hvor [...] sidder og koncentrerer sig, og jeg har aldrig hørt om en personalepolitik mod MP3. Mit problem på kontoret var, at B snakkede meget, gerne længe og gerne om ting vi havde talt om flere gange: [...] Kort sagt, det var belastende i længden. Min kone foreslog at jeg kunne tage en MP3'er med. Jeg kunne ikke få mig selv til at sige det til B, fordi jeg sagtens kunne forstå, hvor meget han trængte til at snakke, og måske kunne propperne i øret være et lille hint om arbejdsro. Jeg er vant til at man respekterer hinandens arbejdsro, når man sidder mange sammen. Man forstyrrer ikke sine kolleger, hvis de sidder fordybet. Vil man snakke, går man ud og tager en kop kaffe. Men den ringede ikke hos B og jeg var ved at blive slidt hudløs i øregangene: Juu-huu sagde B og vinkede energisk foran mig, propperne ud igen: „se lige derovre: [...] og sådan fortsatte den. Og [...] morede sig over at vinke til mig (jeg sad med ryggen mod døren og folk der gik gennem kontoret) var det kun for sjov, ikke fordi hun ville mig noget og mest fordi B stod og ivrede med pegende finger: „han sidder bare der med propper i ørerne". Jeg blev klar over, at jeg havde berøvet B det allervigtigste på arbejdet, nemlig en livline til omverdenen, en at tale med. I min alder vil man gerne have noget arbejde fra hånden, så man kan komme hjem og hente børn og købe ind og så opleve noget i fritiden sammen. B var alene, dyrkede ikke fjeldvandring, bærsamling, kajak, jagt, fiskeri, grønlandsk sprog, bøger, havde ikke besøgt Omvendt har jeg aldrig lært at sætte pris på fodboldspil. Derfor kan man finde masser af emner at tale om, og det gjorde vi, og jeg synes egentlig vi havde det rigtig hyggeligt, og det var også mit indtryk, at B hyggede sig og glædede sig over, at der nu skete noget, at vi havde fået ryddet op og lagt noget struktur foran os.

Om mine interne kommentarer om X er at gå over stregen, kan andre vurdere; det korte og det lange er, at min chef syntes det og det tog jeg til efterretning fredag uden brok. C tilbød bagefter at tage mig med hjem i stormvejret, da han skulle forbi havne, der var ingen dårlig stemning. Jeg slettede notatet til B og havde på listen for mandag morgen at bede B og C slette notatet, hvis de havde det liggende, det var jo kun input til B, og i øvrigt B's problem. Jeg havde lagt op til en intern løsning, en plan der skulle lede os hen imod at [...] kunne køre [...] efter [...] meget høje standarder (codex) vedr sikkerhed og miljø. Dette udtrykte [...] flere gange. For at få styr på afrapporteringen ville det naturligvis være nødvendigt at fastholde X på nogle punkter, og formodentlig tage et møde med [...] organisation bag X. Dette er jeg 100% overbevist om vil forekomme når det går op for Hjemmestyret, hvilke forhold [...] administreres under. Da jeg tiltrådte i D sad B og rev sig i håret over afrapportering omkring [...]. Det var kommet frem, at der ikke blev afrapporteret regelmæssigt, at [...]. Denne rapportering skulle

komme fra X, og B kunne ikke få de tal ud af ham, der var behov for. Det hele virkede bekymrende, ikke mindst at vi ikke havde nogen reel indsigt i, hvad der kom ud af [...]. [...] fortalte en fredag under morgenbrødsspising at der snart skulle ansættes noget personale til at rette op på de manglende rapporter. Der er ingen tvivl om, at det hele var kommet langt ud, og at det vil tage rigtig lang tid at rette op på. Derfor mit oplæg til B. At jeg, i dette „INTERNT“ og „FORTROLIGT“ mærkede input til B, måske har udtryk mig lige frit nok efter forholdene i et Direktorat er muligt, men jeg har på intet tidspunkt været uvillig til at tage ved lære, og nogen skade er der jo under indens omstændigheder sket, bortset fra det respekt- og troværdighedsproblem, D vil kunne opleve overfor samarbejdspartnere, der oplever hyppig udskiftning af kontaktpersoner, hvilket jeg ikke kan drages til ansvar for. En SWOT analyse kan anbefales.

Af B's bemærkninger til [...] tilsynet og til mødet med direktøren for [...] læser jeg mellem linierne forståelse, jalousi og misundelse, og ser dette som en mulig baggrund for villigheden til at skrive notatet som baggrund for bortvisningen. Jeg var meget opmærksom på at B virkede meget tilbageholdende og havde svært ved både [...] overfor X og [...]. B beskriver, som det første i sit personalesagsnotat, mødet med [...] i D.

[...] var nytiltrådt, og mødet var ønsket af ham, for at møde os. Der var ingen agenda, og der blev ikke skrevet referat, da der ikke var nogen „ansvarlig“ for mødet, og formålet blev udtrykt som en „social visit“. Hverken B eller jeg havde mødt [...] før. C, vores chef, der havde arrangeret mødet, var fraværende på grund af ferie. Mødet blev indledt af [...], direktøren for D. [...] talte længe om sikkerheden i [...]. [...] var meget imødekommende og positiv over for alle tiltag vedr. sikkerhed og samarbejdet med os. Da der var god tid, før [...] skulle videre, tog han på et tidspunkt hul på rapporteringen, fordi det var et kritisk punkt, han selv var i tvivl om. [Det] påhviler det [...] at rapportere en række data om produktion, miljø, sikkerhed og beskæftigelse.

Jeg havde på bortvisningstidspunktet uden held i 6 uger forsøgt at få min chef i tale vedr. især rapportering men også tilsyn, uden held. Efter 6 uger uden introduktion til mine to hovedopgaver: [...] rapportering og [...] tilsyn, var jeg ved at være grundigt frustreret. [...] spurgte, hvilken form vi ønskede og da ingen på mødet havde nogen forudsætninger for at svare, opfattede jeg det som min opgave, som tilsynsførende at komme med et oplæg. Hvis B havde haft en ide om rapportering kunne han have svaret, men sandheden om B's rolle som vejleder er, at han intet anede om [...] afrapportering. Jeg spurgte om en bunke ting, men fik svar i stil med: „det ved jeg faktisk ikke noget om, for det er C der har kørt [...] efter [...] sagde op i foråret“. B kendte nogle adresser i [...], og havde været på et tilsyn (!) men kunne ikke svare på hvad der skulle rapporteres, hvor jeg kunne finde det, der måtte være rapporteret, eller hvad der i øvrigt foregik omkring [...]. Men jeg arbejdede hårdt på at finde ud af det.

Aftalen med [...] blev en månedlig rapporteringspakke, hvor [...] ville komme med det første oplæg for at komme i gang (der eksisterede ingen procedure overhovedet!!!!) Jeg ville, ud fra et forhandlingssynspunkt, ikke stille krav om, hvad D ønskede at modtage, da jeg ikke havde noget overblik. [...] sagde, de ville samle rapporteringen til en pakke, og det overholdt han efter månedens udgang. Jeg var udmærket klar over, at vi skulle i gang med en proces, hvor afrapporteringen skulle bygges op. [...] virkede me-

get lettet over fremover at kunne kommunikere på [...] og sende afrapportering på [...], da [...] er [...] interne sprog. Vi enedes om en regnearksløsning, med diverse bilag bl.a. vedrørende arbejdsskader. Vi enedes også om at rapportere arbejdsskader månedsvist, med mindre der var tale om alvorlige uheld, hvor D skal orienteres øjeblikkeligt. Dette var [...] 100% indforstået med. Vi havde en god samtale, og jeg kunne fornemme at vi var meget på bølgelængde. Det glædede mig, fordi jeg nu vidste at [...]tilsynet ville komme til at køre på skinner, og at [...] var en klar medspiller og en pålidelig person. Det som B nedgør som small talk, er den meget vigtige del af et første møde mellem personer, der repræsenterer forskellige organisationer, hvor man føler hinanden på tænderne og bliver klar over, hvilken type mennesker man sidder overfor. I [...] tilfælde pegede tommelfingeren opad. Til stede under mødet var også [...], D økonomiansvarlige og [...], der står for projekter omkring arbejdsplads til [...], socioøkonomiske studier, og så B. [...] forlod hurtigt mødet. [...] berettede meget spændende om erfaringer fra Canada med Inuit-arbejdskraft, og muligheder for mere grønlandsk arbejdskraft i [...], hvilket han udtrykte stor velvilje overfor. Desværre var [...] og B noget begrænsede rent sprogmæssigt, i modsætning til [...] der deltog flydende. [...] nævnte, at han havde brug for nogle persondata vedr. den grønlandske arbejdskraft. Jeg foreslog at vi til en start modtog en oversigt over personer, funktion m.m. inkluderet i regnearket. Så kunne [...] altid senere udvide med flere kolonner, dette blev løsningen. Vi havde god tid og ingen presserende punkter. Det var et meget positivt møde. Jeg gik ind til C og berettede indholdet, da C kom fra ferie, dels for at fortælle om den gode oplevelse, dels for at få en clearing på, at det foreslåede var ok, omkring afrapportering, sprog, uheldsindberetning m.m. C var meget positiv omkring alt hvad jeg refererede og jeg lavede herefter et udkast til et regneark, hvor afrapportering ville kunne samles. Det ville være enkelt, overskueligt og sikkert at arkivere et regneark pr. måned med alle data, og nemt at behandle statistisk. Der var på intet tidspunkt tale om at undlade rapportering eller tilsidesætte vigtigheden af rapportering. Det blev tværtimod understreget, at D skulle modtage øjeblikkelig information om alvorlige uheld med personskaade. Der var, da jeg forlod D, rapporteret over 60 arbejdsuheld for 2007, ingen alvorlige, kun forstuvninger, smårifter etc. Hver gang en rapport blev sendt til D blev den printet ud, kopieret til chefer og sagsbehandlere, der herefter kunne scanne den ind, sætte den i en mappe og gemme den på [...] (arkivsystemet). [...] Jeg hørte, at D var de eneste, der anvendte systemet og at der var et nyt på vej, som kunne arkivere flere dokumenter ad gangen. Men det var på rygte-basis. B og jeg aftalte herefter at arkivere på et fælles drev, hvor alle havde adgang, ind til videre. Da jeg ankom, benyttede B et system med genveje til alle dokumenter på diverse drev, incl. C-drevet, lagt ud over hele (hele) skrivebordet (skærmen). Jeg troede det var løgn, og vi blev enige om en fælles mappe under [...]afdelingen, med en mappe for hver [...], og fremover gemte vi alt her, inddelt efter sikkerhed, tilladelser, miljø, produktionsdata, arbejdskraft m.m. Jeg fik lov at se med hos B i mail-indbakken og vi fik 4 måneders hængepartier overført til [...]afdelings drev. Det kunne være blevet et godt og overskueligt system.

B skriver som overskrift „Notat til personale-sag“. På det tidspunkt, han skrev brevet, har han vidst, at der ville blive anlagt en personale-sag og at han skulle levere kasteskytset til en bortvisning/subsidiært opsigelse. B's notat skal ses i dette lys, ikke som en kollegas evt. berettigede vrede over en anden kollega, men som et bestilt angiver-

brev, muligvis med egen vinding for øje. Jeg har hørt om angiver i den tidligere øst-blok, men blandt [...]kolleger har jeg aldrig oplevet - eller hørt om - den slags. Jeg spørger mig selv, hvad B opnår/undgår ved sin handling, og de fremtidige samarbejds-mæssige aspekter har jeg ikke lyst til at tænke igennem.

Årsagen til ønsket om opsigelse/bortvisning er muligvis, at jeg har været for initiativrig - Det har ledelsen ikke brudt sig om, hvis man er vant til, at folk tier til de bliver talt til, undlader at spørge, hvis de ikke forstår og dukker nakken, når der deles hug ud. Hvis det er årsagen, så skulle man bare ikke have ansat en [...] med 15 års erhvervserfaring. Ledelsesmæssigt har man så præsteret at spille to [...] ud mod hinanden. Det virker ikke som om [...]kvalifikationer er en efterspurgt ressource og det engagement og initiativ, der normalt forventes af en ingeniør har man i høj grad ikke efterspurgt. Min forgænger holdt ca. 7 mdr. i funktionen, hans forgænger et par måneder. Fremover sørger [...] helt sikkert for bedre rådgivning om jobsituationen og sørger for at sikre medlemmerne en fornuftig sikkerhed omkring lovgrundlag, økonomi og hjemtransport fra starten af kontraktudfærdigelsen.

Jeg har ikke ønsket andet end at gøre mit arbejde bedst muligt, og sammenfattende vil jeg afvise samtlige punkter i afskedigelsesnotatet som grundløse (MP3 og notat), ukorrekte (kaffesamtale), eller direkte løgnagtige med bagvaskelse som sigte (bådsamtale)."

Den 27. september 2007 sendte D følgende bemærkninger til A's partshørings-svar til Personaledirektoratet:

"Baggrunden for D's indstilling til Personaledirektoratet om afskedigelse af A er den-nes uacceptable opførsel i forbindelse med et officielt tilsynsbesøg i [...] onsdag d. 5. september 2007 samt de forhold som er nævnt i Personaledirektoratets brev til A af 13. september 2007.

A's rolle i tilsynet d. 5. september 2007 var, at denne skulle gå "føl" hos tilsynsførende B for at få et første indtryk af hvordan et tilsynsbesøg afvikles. Den egentlige tilsyns-opgave var således placeret hos B. Det er blevet ind rapporteret til ledelsen, at A i forbindelse med tilsynet under en frokost i kantinen i vidners påhør udtalte at "ham der X er ederlandme en klaphat". A's kommentar i høringssvaret af 26. september 2007 hertil er, at han skulle have sagt ved en direkte henvendelse til B, at "B var en stor klaphat". Det er D's vurdering, at det er stærkt usandsynligt, at A skulle have tiltalt B i tredje person ved en direkte henvendelse til denne. I øvrigt omtaler A mange steder i sit omfattende hørings svar B særdeles negativt og nedladende. Dette billede at B kan ikke genkendes af D. B er kendt som en særdeles samvittighedsfuld og omgængelig person i D, som ikke har haft problemer med andre kollegaer.

Hørings svaret fra A består udover svarbrevet til Personaledirektoratet af et notat på 13 sider, som dels vedrører 6 ugers ansættelse i D og dels svar på notatet fra B.

Notatet indeholder en negativ omtale af en lang række navngivne personer, herunder B, C, X mfl.

At dele kontor med B omtales således som "At dele kontor med B må være som at finde Robinson Crusoe på en øde ø" og "Efter 6 uger kunne jeg næsten ikke klare mere". A fremfører desuden i sit svarnotat en række nedsættende bemærkninger om B's evne til at gennemføre et tilsyn. Det skal i den forbindelse bemærkes, at B i modsætning til A er en meget erfaren [...]. B har således erfaring med tilsyn fra tidligere ansættelser i danske kommuner.

For så vidt angår X fortsætter A's negative omtale i svarnotatet af 26. september 2007. Blandt andet omtales X's påklædning flere gange i høringssvaret stærkt nedladende. Notatet indeholder desuden en lang række andre nedladende og ærekrænkende bemærkninger om X.

Særligt graverende i A's svarnotat af 26. september 2007 er, at han om X fremfører "Under tilsynet kom det frem, at X ikke ønsker at anvende penge på sikkerheden [...] eller underskrive beredskabsplanen, da dette kan koste M penge."

Dette er en særdeles alvorlig anklage, idet overtrædelse af D's udstedte instrukser [...] om overholdelse af en række sikkerheds- og miljøregler, ville kunne betyde at M ville risikere at myndighederne inddrog den udstedte [...] tilladelse [...]. Et sådant forhold ville også kunne føre til, at direktør X [...] ville kunne idømmes foranstaltninger efter kriminalloven. Det skal bemærkes, at også Arbejdstilsynet gennemfører tilsyn med [...] sikkerhed og arbejdsmiljø. Det er både D's og Arbejdstilsynets konklusion, at der er et tilfredsstillende arbejdsmiljø og sikkerhed i [...]. [...]

Det er D's opfattelse at, dette skriftlige ærekrænkende og dokumenterede usande angreb på X, er en skærpene omstændighed i afskedigelsessagen.

Endelig fortsætter A i sit høringssvar med at fremsætte en række udokumenterede angreb på C.

Derudover indeholder notatet en lang række udokumenterede og usammenhængende anklager og påstande uden tilknytning til den verserende sag, som D finder så absurde, at direktoratet ikke agter at knytte yderligere kommentarer hertil.

Der er fortsat D's opfattelse, at A's opførsel i forbindelse med et officielt tilsynsbesøg har været fuldstændig uacceptabel, og at denne opførsel umuliggør at A kan foretage tilsyn fremover på D's vegne, hvilket er den helt afgørende funktion knyttet til dennes ansættelse.

Desuden har [...] B givet udtryk for, at han vil finde det særdeles vanskeligt at samarbejde med A fremover.

Endelig er det D's opfattelse at, det i høringssvaret af 26. september 2007 skriftligt fremsatte ærekrænkende og dokumenterede usande angreb på X, om at "Under tilsyn-

net kom det frem, at X ikke ønsker at anvende penge på sikkerheden i minerne, eller underskrive beredskabsplanen, da dette kan koste M penge" er en særdeles skærpende omstændighed i afskedigelsessagen. Det skal i den forbindelse erindres, at såfremt påstanden var korrekt (hvilket den som ovenfor beskrevet ikke er) ville kunne føre til, at X [...] ville kunne idømmes foranstaltninger efter kriminalloven.

D skal derfor fortsat indstille at A afskediges på de vilkår som er angivet i Personaledirektoratets brev af 13. september 2007."

Den 12. oktober 2007 fremsendte D et nyt brev til Personaledirektoratet, hvori D fastholdt sin indstilling om, at A skulle afskediges med gentagelse af essensen af det, der var anført i brevet af 27. september 2007.

I fortsættelse af brevet af 12. oktober 2007 sendte D tre notater, som efter D's opfattelse dokumenterede, at der var samarbejdsvanskeligheder mellem A og D's andre medarbejdere. De tre notater var:

Et notat benævnt "Internt notat", udarbejdet i D, den 28. september 2007 af projektleder [...]:

"Vedr. møde med [...] i D, den 24. august 2007

Jeg deltog i mødet for at skabe mulighed for gensidig orientering med [...] vedr. socio-økonomiske forhold (inddragelse af grønlandsk arbejdskraft og inddragelse af grønlandske virksomheder). Jeg har tidligere besøgt [...] for at få kendskab til arbejdet [...] og for at skabe et samarbejde, og jeg deltaget i dialog med [...]'s tidligere direktør, [...], om samme forhold.

På mødet deltog fra [...] foruden [...] også [...]. [...] og jeg er begge medlemmer af [...]. [...] varetager en rådgivende funktion i forbindelse med arbejdsmarkeds- og uddannelsesforhold i forbindelse med [...].

Jeg havde aftalt at deltage i mødet med C. Mit formål var primært at få hilst på den nye direktør samt at anmode om følgende samarbejder:

- 1) Regelmæssigt at få liste over ansatte i [...] (incl. alle fire virksomheder i [...]) med personidentificerbar data, så jeg kunne gennemføre en analyse, som jeg på tilsvarende vis har gennemført i samarbejde med [...].
- 2) Orienterer den nye direktør for [...] om vores tiltag i forbindelse med opkvalificering af grønlandsk arbejdskraft (nyt fagudvalg, [...], sprogkurser m.v.)
- 3) Fortælle at vi er interesseret i at vide mere om de samarbejdsformer, som f.eks. [...], for evt. at danne grundlag for tilsvarende aftaler i Grønland.

Under denne fremlæggelse er der så vidt jeg husker, tre personer, der tager ordet.

[...] virker meget imødekommende, stiller uddybende spørgsmål og noterer mine ønsker om data. Jeg selv bruger en del tid på at forklare vores igangværende opgaver, og så kommenterer A stort set alt, hvad der bliver sagt. Jeg sidder overfor A. Jeg opfatter det ret hurtigt som irriterende, at A, som for første gang deltager i et møde, hvor mit faglige område diskuteres, sidder og spiller en aktiv rolle, men jeg følte ikke mulighed for at få ham stoppet.

Jeg kan ikke huske, hvordan ordene faldt, men jeg kan huske, at A udtrykte en form for generaliseret vurdering af, at grønlandsk arbejdskraft ikke lever op til de krav, der forudsættes på arbejdsmarkedet. Det er en forfæjlet og for os, der arbejder med arbejdsmarkedsforhold til dagligt irriterende diskussionsform, som vi ofte møder. Det gav [...] anledning til at fortælle, at han var meget tilfreds med deres grønlandske ansatte, og at hans opfattelse af dem var, at det var lige som om, at de grønlandske ansatte følte sig forpligtet til at prøve at være lidt bedre end de andre (underforstået, fordi de som udgangspunkt har et dårligt image). Det irriterer mig, når jeg møder den generaliserede, nedsættende vurdering af grønlandsk arbejdskraft, men det irriterede mig selvfølgelig endnu mere, at det nu blev fremført af en helt nyankommet, dansk kollega, en kollega med et meget lille kendskab til det grønlandske arbejdsmarked.

Umiddelbart efter mødet ved første lejlighed tillod jeg mig overfor min kollega B at udtrykke denne irritation, og også irritation af, at A på mødet blandede sig så meget.

På grund af travlhed i perioden havde jeg kun haft et par korte samtaler med A, så jeg følte ikke, at jeg kendte A godt nok til, at jeg kunne udtrykke min utilfredshed overfor ham direkte, men forventede vel, at B ville tage det op i rette sammenhæng. Derimod nævnte jeg på et tidspunkt for A, at netop indrapportering via regneark, som han foreslog på mødet, på sigt ikke var hensigtsmæssigt for hverken selskaberne eller for os, men at der til strukturovervågningen, som jeg har ansvaret for, planlægges at anvende et elektronisk indberetningssystem, som dels sparer tid hos [...], dels giver direktoratet mere præcise og til den videre statistikproduktion anvendeligt datagrundlag. Dette er nærmere beskrevet i rapporten [...]. På rapportens side 39 står der:

"Af hensyn til mindst mulig beslaglæggelse af ressourcer hos [...] og i den videre databehandling i D skal der oparbejdes standarder for modtagelse af data, og der skal så vidt muligt sikres en entydige online/elektronisk databehandling fra udgangspunktet.

Det foreslås at overveje elektroniske formularer, som [...] kan udfylde. Formularerne skal underbygges af manualer for hvert enkelt dataområde."

På grund af sin uerfarenhed med sagsområdet har A sandsynligvis ikke kendskab til arbejdet med denne rapport og ej heller til de nuværende forhandlinger med to IT-selskaber om løsning af problemstillingerne i forbindelse med indrapportering m.v. til strukturovervågning. Det var derfor uheldigt, at han på møde med repræsentanter fra et [...] kommenterer noget, han må vide, at han ikke har kendskab til.

Senere har jeg overfor C, der er kontorchef for [...], udtrykt, at jeg var utilfredshed med A's deltagelse i mødet (at han talte så meget samt hans generalisering vedr. grønlandsk arbejdskraft)."

Det næste notat, som var udarbejdet af C den 4. oktober 2007, drejede sig om A's ansættelse og indeholdt blandt andet følgende:

"I forbindelse med afskedigelsessagen mod A er der fremkommet massive beskyldninger fra A om at jeg skulle have behandlet ham "svinsk" og at jeg skulle være en yderst dårlig leder. Det kommer som en voldsom overraskelse for mig, at jeg skulle have svigtet som leder, da jeg, som det fremgår af vedlagte e-mail korrespondance, kan dokumentere at jeg både under ansættelsesforløbet af A og i forbindelse med A's tiltræden og første tid her i D har været yderst behjælpesom og har sat ham i gang med en lang række konkrete arbejdsopgaver som var nødvendige for at A kunne komme ind i sagsområdet som tilsynsførende [...].

[...] Under min ferie deltog A i et møde med [...], hvor jeg efterfølgende har erfaret at A under mødet havde indtaget en ledende møderolle og udtrykt sig vidt og bredt og gjort sig klog på områder som han endnu ikke havde de rette forudsætninger til at udtale sig om. Dette var meget uheldigt i forhold til de andre mødedeltagere, da eksempelvis [...] havde et budskab som han på grund af A opførsel ikke havde mulighed for at få præsenteret overfor [...]. [...] har oplyst at han følte sig voldsomt generet af A's opførsel.

Efter ferien skulle jeg deltage i heldags jobsamtaler d. 28 - 31. august. Dette betød, at jeg i denne periode kun havde kort tid mellem samtalerne til at drøfte eventuelle problemstillinger med mine medarbejdere. Jeg henvendte mig til A en af dagene og bad ham om at samle alle ulykkesindrapporteringer fra [...] siden 2003 i et excell regneark, hvor han skulle klassificere ulykkerne efter omfang og alvorligheden af ulykken. A påtog sig opgaven og kontaktede selv [...] i forhold til eventuelle manglende indrapporteringer som vi ikke havde modtaget fra [...].

Den 5. september fulgte A med B på et tilsyn af [...], hvor det jf. A egne noter og B's notat om A fra turen, fremgår at A i andres påhør havde opført sig utilstodeligt og illoyalt og havde fremført alvorlige påstande mod X. Jeg modtog først en tilbagemelding vedr. dette fredag d. 7. først hvor B kom ind og fortalte mig om A's opførsel under turen og derefter via A's egne notater fra inspektionen af [...], som han sendte sidst på dagen.

Jeg sagde til A at jeg ønskede et møde om dette i næste uge, og at det samtidigt var min klare vurdering, at han var gået langt over strengen i forhold til hvad han havde skrevet og tilkendegivet om X.

Den 6. september videresendte A en samlet opgørelse over ulykkesstatistikken fra 2007 som han havde modtaget fra [...]. Jeg kiggede den fremsendte igennem og meldte

tilbage til A at jeg ville sende det videre til Direktør, [...], som jeg formodede havde bestilt denne ulykkesstatistik til [...].

Under min ferie havde Direktør, [...] bedt B om at lave et skriftligt oplæg [...] omkring en beskrivelse af de uheld som var sket [...] siden sidste [...]møde i juni 2007. Beskrivelsen skulle være magen til en beskrivelse som B havde udarbejdet i forhold til [...].

B havde i henhold til sagsfordelingen, og aftalen om at A skulle gå som "føl" hos B, givet opgaven videre til A. B havde i øvrigt i flere omgange tilbudt A at hjælpe denne med beskrivelsen, hvilket A havde afvist, da han mente at han havde styr på det.

Da [...] modtog ulykkesstatistikken fra 2007 via mig fra A, meldte han tilbage til mig, at han havde bedt om et notat til brug for [...]mødet opdelt i egentlige ulykker og near-misses svarende til det afsnit som er i [...]. Han oplyste også at han skulle bruge notatet til mandag formiddag.

Jeg sendte svaret fra ... videre til A og bad ham tage fat på opgaven som det første når han mødte mandag d. 10 om morgenen. Opgaven var på ingen måde omfattende, da A blot skulle summere nogle tal fra et excell regneark, som vi allerede for længst havde modtaget fra [...], hvilket burde kunne klares meget hurtigt. Derudover kunne A også anvende beskrivelsen fra [...] som inspiration samt få hjælp fra B.

Da jeg mødte A lidt i kl. 9 mandag morgen, var han på vej hjem. Han sagde hverken godmorgen eller noget andet som kunne indikere at der var et problem vi skulle tale om. I stedet havde A skrevet en e-mail til [...] og mig hvori han havde sygemeldt sig med begrundelsen at han nu havde siddet en måned uden at få en pind at vide og han derfor følte sig svinsk behandlet.

Jeg blev noget forbavset, da jeg åbnede A's e-mail og samtidig meget skuffet over han ikke havde valgt at nævne noget for mig, da jeg mødte ham om morgenen. Desuden havde jeg jo nævnt for A, at jeg ønskede en samtale med ham om hans opførsel under tilsynet ved [...] ugen før, samt hans negative omtale af X.

A vidste jo godt, at jeg var nødt til at tage samtalen om hans upassende opførsel og indberetning vedr. [...]tilsynet mandag morgen, idet jeg resten af mandagen skulle deltage i [...] og i en heldags ekskursion [...] hele tirsdagen. Ligesom jeg heller ikke ville have tid til at reagere på hans e-mail før om onsdagen.

Onsdag morgen mødte jeg således på kontoret omkring kl. 8 og lidt efter dukkede A til min forbavselse op, hvilket jeg ikke havde ventet på baggrund af den e-mail han havde sendt i mandags. Jeg sagde derfor til A at vi hellere måtte tage en snak sammen. A fortsatte ind på sit kontor og tændte computeren. Jeg gav ham lige lidt tid til at komme på plads, hvorefter jeg gik ind på A's kontor. Jeg begyndte at tale, hvorfor A vrisende afbrød mig og udtalte "ikke nu, lad mig lige komme på plads". Det var enormt provokerende, men jeg fortsatte upåvirket og oplyste, at vi i ledelsen som følge af hans grove og illoyale udtalelse om X under sidste tilsyn i andres påhør samt samarbejdsproblemer med forskellige medarbejdere (B, [...] og undertegnede), havde nået til den

konklusion, at vi ikke kunne fortsætte samarbejdet og at vi havde indledt en afskedigelsessag imod ham via Personaledirektoratet. Jeg oplyste også at begrundelsen for at vi havde valgt at indlede en afskedigelsessag mod ham var, at vi ikke ville kunne sende ham af sted på tilsyn på egen hånd fremover, hvilket er den helt afgørende funktion for dennes ansættelse.

Jeg oplyste afslutningsvist overfor A at han godt kunne gå hjem, da vi ikke fandt det hensigtsmæssigt at han mødte på arbejde mens personalesagen blev behandlet. Han fik dog ikke besked på at aflevere nøgle og flexkort, da han fortsat skulle have adgang til at hente privat post.

På baggrund af ovennævnte dokumenterede sagsforløb vil jeg derfor klart afvise A's påstand om at jeg skulle have svigtet som leder samt skulle have behandlet ham "svinsk". Det er sammenfattende min vurdering at A's opførsel og påstande er udløst af at jeg som hans chef ønskede en samtale om hans upassende omtale af X. Det er derudover min vurdering, at A som følge af det personlige modsætningsforhold mellem de to [...] har fundet det under sin værdighed at agere som "føl" for B, hvilket i praksis jo også har vist sig, idet A ikke har indtaget rollen som "føl" og suget oplysninger og viden til sig. Dette var meget uheldigt og i strid med den tjenestelige instruks han havde modtaget. Idet A i modsætning til B hverken havde erfaring med tilsyn eller med at arbejde i en offentlig forvaltning.

Det er afsluttende min vurdering at på baggrund af A opførsel under tilsynet ved [...], samarbejdsproblemer med [...], B og undertegnede at A ikke længere kan fortsætte ansættelsen i D."

Det sidste af de tre notater har overskriften "Svarnotat til personalesag, ... 9.10.2007. Ang. A" og er udarbejdet af B.

"Opfølgning på svarnotat fra A.

D har efterfølgende undersøgt de nærmere omstændigheder i forbindelse med tilsynet ved [...] d. 5. september 2007.

Jeg har talt med [...], for at høre om hans oplevelse af tilsynet samt bådturen fra [...]. [...] udtrykte, en hvis forundring over måden der blev fremturet på fra A's side under tilsynet. En ændring i forhold til hvordan de øvrige tilsyn ved minen var forløbet.

[...] erindrer ikke meget af samtalen under sejlturen, da han halvsov det meste af turen. Angående udtalelse fra A, i kantinen, om X, har det desværre ikke været muligt, at komme i kontakt med [...], da hun ikke længere arbejder i [...].

X er d. 9. oktober blevet spurgt, om han har fået fortalt noget, eller i øvrigt har observeret noget. X havde ikke hørt noget.

Selv om ovenstående ikke kan bekræfte udtalelser fra A både i kantinen og på sejlturen tilbage til K, fastholder jeg, at A er kommet med de nævnte udtalelser.

Hvis A mener, at det var mig, han kaldte en klaphat overfor samarbejdspartnere, mener jeg i øvrigt ikke, at det vil være en formildende omstændighed"

Personaledirektoratet skrev herefter den 15. oktober 2007 til A:

"Vedr.: Fornyet partshøring i forbindelse med påtænkt afskedigelse.

I forlængelse af Personaledirektoratets høringsskrivelse af 13. september 2007 og Deres høringssvar af 27. september 2007, skal Personaledirektoratet herved vende tilbage, idet man har undersøgt sagen yderligere.

D påtænker stadig at afskedige Dem med samme begrundelse, som nævnt i partshøringsskrivelsen af 13. september 2007.

I relation til Deres høringssvar skal det særligt præciseres, at der er tale om en afskedigelse med overenskomstmæssigt varsel og ikke en bortvisning. De kan på ingen måde ud fra Personaledirektoratets høringsskrivelse have haft anledning til at tro, at der var tale om en bortvisning, idet der netop stod, at man påtænkte at afskedige Dem med en måneds varsel. Det forhold at De bliver fritaget fra tjenesten, kan heller ikke betragtes som en bortvisning, og De fik jo netop at vide, at man ville indlede en personalesag på Dem.

I Deres høringssvar bestrider De, at De har sagt de ting, som der er anført i Personaledirektoratets skrivelse af 13. september 2007. Dette er D uforstående overfor, og D vælger i den forbindelse at stole på B's udtalelser, idet D kender B, og betegner ham som en særdeles samvittighedsfuld og omgængelig person i D. Endvidere omtaler din høringsskrivelse både B og X særdeles negativt, hvilket ligeledes gør, at man vælger at ligge afgørende vægt på B's udtalelser. D vurderer i den forbindelse, at B ikke havde nogen grund til at fremkomme med disse udtalelser, hvis de ikke er korrekte og der er tale om særdeles alvorlige udtalelser.

D finder Deres bemærkning om, at X ikke ønsker at anvende penge på sikkerhed [...], eller underskrive beredskabsplanen, som en særdeles grov anklage, som ikke har noget på sig. Hvis det var rigtigt, kunne selskabet miste [...], og X ville kunne idømmes foranstaltninger efter kriminalloven. Der er tværtimod tale om, at D og arbejdstilsynet er tilfredse med arbejdsmiljø og sikkerhed i [...], hvorfor din udtalelse er helt uacceptabel.

Generelt bemærkes, at Deres høringsskrivelse ikke giver anledning til at ændre, at man fortsat påtænker at afskedige Dem med samme begrundelse.

Udover begrundelsen nævnt i høringsskrivelsen af 13. september 2007, ligger Personaledirektoratet ved den påtænkte afskedigelse yderligere vægt på [...] beskrivelser af et møde med [...] den 24. august 2007, hvor De og [...] deltog. Der var tale om, at De

under [...] fremlæggelse kommenterede stort set alt, hvad der blev sagt. [...] sad overfor Dem, og han opfattede det ret hurtigt som irriterende, at De - som for første gang deltager i et møde, hvor [...] faglige område diskuteres - sidder og spiller en aktiv negativ rolle, men han følte ikke mulighed for at få Dem stoppet. [...] har lavet en beskrivelse fra dette møde, som vedlægges i kopi.

Derudover udtrykte De på mødet en form for generaliseret vurdering af, at grønlandsk arbejdskraft ikke lever op til de krav, der forudsættes på arbejdsmarkedet.

Dette er aldeles uacceptabelt af en person, der repræsenterer D, og dette vil ligeledes være en del af det påtænkte afskedigelsesgrundlag, ligesom Deres uacceptable adfærd på mødet beskrevet ovenfor, ligeledes er en del af grundlaget for den påtænkte afskedigelse.

Før den endelige beslutning om afskedigelse træffes, vurderer Personaledirektoratet ud fra de nye oplysninger, som er kommet frem, at De på ny skal have adgang til at fremkomme med en udtalelse, jf. sagsbehandlingslovens § 19. Såfremt De ønsker at fremkomme med en udtalelse til ovennævnte, skal denne være Personaledirektoratet i hænde senest onsdag den 24. oktober 2007."

Personaledirektoratet fremsendte den 15. oktober 2007 kopi af den fornyede partshøring til D, idet Personaledirektoratet herved anførte:

"Det er Personaledirektoratets vurdering, at det fortsat er påstand mod påstand i forhold til de udtalelser, som A skulle have fremsat, og som udgør sagens grundlag. Men nu da vi har undersøgt sagen yderligere er jeg naturligvis gået ud fra, at I ønsker at fortsætte afskedigelsen, også selv om grundlaget er tvivlsomt.

Jeg vender herefter tilbage, når fristen for partshøring er udløbet den 24. oktober."

Efter anmodning fra A forlængede Personaledirektoratet høringsfristen til den 30. oktober 2007, kl. 1200.

Personaledirektoratet afskedigede herefter A ved afgørelse af 31. oktober 2007:

"I forlængelse af Personaledirektoratets skrivelse af 13. september 2007 og skrivelse af 15. oktober 2007, skal jeg herved oplyse, at det d.d. er blevet besluttet, at afskedige Dem med overenskomstmæssigt varsel, hvilket får den betydning, at De skal fratæde Deres stilling ved udgangen af november måned 2007.

Begrundelsen for afskedigelsen er som følger:

De blev ansat som [...] i D den 1. august 2007, med arbejdsområde indenfor [...]. Der var tale om, at De skulle følge Deres kollega B som "føl" det første stykke tid under Deres ansættelse med henblik på, at De senere på egen hånd skulle foretage tilsyn. B har afgivet en udtalelse, hvor følgende kom frem:

Under et tilsyn ved [...] den 5. september udtalte De under frokosten i kantinen, at "Ham der X, han er ederlandme en klaphat". De sagde det så højt, at det kunne høres ved nabobordet, hvor der sad en [...] pige, som arbejdede for M. Eftersom X er direktør for M, som ejer [...], betragtes det som særdeles groft, at udtale noget sådant om D's samarbejdspartner, og det betragtes som en skærpande omstændighed, at De sagde det i en kantine, hvor mange kunne hør det. Dette er fuldstændig uacceptabelt og betragtes som en åbenbar misligholdelse af ansættelsesforholdet.

Efterfølgende dag, den 6. september sad De med høretelefoner fra Deres MP3afspiller på hele dagen, og De var særdeles svær at komme i kontakt med, og det virkede som om, at De ignorerede Deres kolleger. Dette er på ingen måde en acceptabel opførsel, når De er på arbejde.

Endvidere skriver De i et internt notat således: "Jeg er personligt overbevist om at der kan være en fordel ved X. [...] vil gøre meget for ikke at få ham retur, og vil være villige til at ofre pæne summer på kontoen i den anledning. Det er bare vigtigt at få hul igennem til X's foresatte. Jeg ville aldrig holde et møde med X alene." Uanset at dette kun er et internt notat, så omtaler man ikke D's samarbejdspartnere på denne måde, og det må betragtes som manglende situationsfornemmelse fra Deres side.

Derudover oplyser B, at De under hjemturen fra [...] talte dårligt om D og nedladende om Deres overordnede. Dette skete under overværelse af en samarbejdspartner og 4 andre på båden. B siger følgende om hændelsen på båden:

"Jeg husker ikke de præcise ord. Men A udtalte at C var en dårlig leder, der ikke havde styr på en skid. C går bare rundt og laver ingenting. Han er inkompetent som leder, og at A så udmærket godt vidste, hvad C skulle have i afskedsgave, "et par brugte sikkerhedssko". Herudover brokkede A sig yderligere over C og hans ledelse, de præcise ord, husker jeg desværre ikke. A sagde også, at vi (D) ikke en gang vidste hvad en beredskabsplan var. Hvilket er en yderst uheldig bemærkning eftersom, den samarbejdspartner der var med i båden, er ved at færdiggøre en beredskabsplan sammen med ledelsen af M, og at D herefter skal godkende denne beredskabsplan."

Det betragtes som særdeles groft og illoyalt at tale dårligt om D og nedladende om Deres egen chef på denne måde, og det er derfor aldeles uacceptabelt. Det er igen en skærpande omstændighed, at dette sker i eksterne personers påhør.

De er ved skrivelse af 26 september 2007 fremkommet med et partshøringssvar, og det skal i den forbindelse præciseres, at der er tale om en afskedigelse med overenskomstmæssigt varsel og ikke en bortvisning. De kan på ingen måde ud fra Personaledirektoratets høringsskrivelse have haft anledning til at tro, at der var tale om en bortvisning, idet der netop stod, at man påtænkte at afskedige Dem med en måneds varsel. Det forhold at De bliver fritaget fra tjenesten, kan heller ikke betragtes som en bortvisning, og De fik jo netop at vide, at man ville indlede en personalesag på Dem.

I Deres høringssvar bestrider De, at De har sagt de ting, som der er anført ovenfor. Dette er D uforstående overfor, og D vælger i den forbindelse at stole på B's udtalelser,

idet D kender B, og betegner ham som en særdeles samvittighedsfuld og omgængelig person i D. Endvidere omtaler din høringsskrivelse både B og X særdeles negativt, hvilket ligeledes gør, at man vælger at ligge afgørende vægt på B's udtalelser. D vurderer i den forbindelse, at B ikke havde nogen grund til at fremkomme med disse udtalelser, hvis de ikke er korrekte, og der er tale om særdeles grove udtalelser.

D finder Deres bemærkning om, at X ikke ønsker at anvende penge på sikkerhed [...], eller underskrive beredskabsplanen, som en særdeles grov anklage, som ikke har noget på sig. Hvis det var rigtigt, kunne selskabet miste [...], og X, ville kunne idømmes foranstaltninger efter kriminalloven. Der er tværtimod tale om, at D og arbejdstilsynet er tilfredse med arbejdsmiljø og sikkerhed i [...], hvorfor Deres udtalelse er helt uacceptabel.

Generelt bemærkes, at Deres høringsskrivelse af 26. september 2007 ikke giver anledning til at ændre på, at der d.d. træffes beslutning om afskedigelse.

Personaledirektoratet har i forlængelse af Deres partshøringssvar sendt yderligere en partshøring ud til Dem, idet man ved afskedigelsen ud over ovennævnte begrundelser tillige ligger vægt på følgende.

Der lægges vægt på [...] beskrivelser af et møde med [...] den 24. august 2007, hvor De og [...] deltog. Der var tale om, at De under [...] fremlæggelse kommenterede stort set alt, hvad der blev sagt. [...] sad overfor Dem, og han opfatter det ret hurtigt som irriterende, at De, som for første gang deltager i et møde, hvor [...] faglige område diskuteres, sidder og spiller en aktiv negativ rolle, men han følte ikke mulighed for at få Dem stoppet.

Derudover udtrykte De på mødet en form for generaliseret vurdering af, at grønlandsk arbejdskraft ikke lever op til de krav, der forudsættes på arbejdsmarkedet. Dette er aldeles uacceptabelt, af en person, der repræsenterer D, og dette er tillige en del af afskedigelsesgrundlaget, ligesom Deres uacceptable adfærd på mødet beskrevet ovenfor, ligeledes er en del af grundlaget for afskedigelsen.

De er ikke fremkommet med noget høringssvar på Personaledirektoratets anden partshøringsskrivelse, hvor fristen var forlænget til tirsdag den 30. oktober 2007 kl. 12.00.

På baggrund af ovenstående begrundelser har man således besluttet at afskedige Dem, idet illoyalitet overfor en samarbejdspartner og overfor D, og Deres opførsel beskrevet ovenfor udgør et sagligt afskedigelsesgrundlag. Man har herefter besluttet at afskedige Dem med overenskomstmæssigt varsel, hvorefter De skal fratræde Deres stilling ved udgangen af november måned 2007.

De er fritstillet i opsigelsesperioden, [...]

[...]"

Den 1. november 2007 skrev A til Personaledirektoratet:

"Efter netop overstået telefonsamtale med [fagforening] kan jeg forstå, at [fagforening] har modtaget en opsigelse, stilet til mig.

Jeg har ikke modtaget nogen opsigelse, kl. er 08.30, 1. november 2007.

Jeg kunne forstå, at mit svar på anden partshøring ikke er anvendt. Mit svar blev afleveret, i overensstemmelse med betingelserne i brev ang. fristforlængelse, til Hjemmestyrets reception (den for enden af politistationen).

- Jeg er ikke bekendt med andre receptioner
- Jeg anvendte samme reception ved mit første høringssvar
- Jeg fik bekræftet i receptionen, at korrespondance til Hjemmestyrets direktorater fordeles hurtigt, sikkert og direkte fra receptionen. Receptionisten gik straks ud med brevet i lokalet bag receptionen
- Jeg afleverede brevet, sammen med en ledsager, d. 30. oktober 2007, formiddag. Vi kunne ikke få en kvittering, selv om vi bad om det, men noterede os receptionisten og klokkeslettet, samstemmende. Min ledsager er villig til at afgive en skriftlig bekræftelse incl, tidspunkt (11:47).
- Jeg er ikke ansvarlig for Hjemmestyrets interne postfordeling.

Mit svar er indleveret, til Hjemmestyrets administration, rettidigt.

Jeg ønsker ikke at skulle tolke det derhen, at mine spørgsmål i andet partshøringssvar har været så ubehagelige, at man har fundet en anledning til springe over hvor gærdet er lavest.

Min yngste fortalte i går, da jeg kom hjem fra indkøb, at han var blevet mødt af "to sortklædte personer med solbriller, der kørte i en sort bil med tonede ruder", da han kom hjem fra skole. Han var blevet spurgt hvor han boede og turde ikke gå op, men havde ventet et stykke væk, til det cigaretrygende par havde opgivet deres overvågning. Han troede det var nogle banditos rockere. Jeg troede, der lå en troværdig forsikring, i brev fra ..., og vil endnu en gang understrege, at mine professionelle kontroverser ikke skal inkludere mine børn som budbringere.

Ville man have afleveret et brev personligt, kunne man have ringet mig op på mobilen, jeg var ikke mere end 5 minutter væk hele dagen."

A's partshøringssvar af 30. oktober 2007 indeholdt følgende:

"[...]

DETALJERET SVAR PÅ FORNYET PARTSHØRING

Med reference til fornyet partshøring i forbindelse med påtænkt afskedigelse,

.../15. oktober 2007"

ad 3. afsnit:

Jeg modtog, vedlagt til "Partshøring i forbindelse med påtænkt afskedigelse", skrivelse fra kontorchef C, hvori han fremsætter ønske om bortvisning/subsidiært afskedigelse. "D ønsker på den baggrund, at bortvise ham med øjeblikkelig varsel subsidiært at afskedige ham med en normal opsigelsesvarsel" Dvs. C har på vegne af D primært ønsket en bortvisning, hvilket stemmer overens med hans optræden onsdag d. 12. september. Der kan således ikke være nogen tvivl om C's intentioner, eller hensigten (culpa) med hans handlinger. At Personaledirektoratet 2 dage senere fremsender en anden formulering, ændrer ikke ved den udførte handling og dermed ved at jeg rent faktisk blev bortvist af C. Bortvisning er en særdeles krænkende handling, der i dette tilfælde blev udført for åben dør, til alle kollegers underholdning. Jeg, og andre kolleger havde tidligere oplevet C i et råbe-opgør med en kollega, midt i D, så diskretion bekymrede åbenbart ikke ledelsen. Alt i alt oplevede jeg hændelsen som særdeles krænkende. At jeg ikke, i følge brevet fra kontorchef ... skulle have anledning til at tro mig bortvist, stemmer dårligt med, at ønsket fra C/D om bortvisning netop vedlægges partshøringen. Jeg havde på tidspunktet for fremsendelsen af partshøringen ingen ide om, hvorvidt lønudbetaling ville fortsætte, og om ønsket om bortvisning ville blive taget til efterretning. Der refereres indledningsvis i partshøring til bilaget fra D, der fastslår ønsket om bortvisning som primært mål. Jeg kan ikke indse, at jeg i dagene efter bortvisningen, ikke skulle have god grund til at opfatte mig som bortvist, jeg refererer hermed til handlingen "bortvisning" – og dermed udsat for en ærekrænkelse, der er tænkt at kunne overgå tyve, drukkenbolte, voldmænd og virksomhedsspioner, ikke en [...], der er taget til Grønland med sin familie for at stille erhvervserfaring til rådighed.

ad 4. afsnit:

Jeg noterer, at tidligere fremsendte beskyldninger fra B fortsat er udokumenterede, ubevidnede og ensidigt baseret på B hukommelse. Jeg noterer også, at man ønsker at lade tvivlen komme anklageren til gode; måske et nyt retsprincip, der søges indført? om B kan tillægges et eller flere motiver, ville jeg lade andre vurdere. Jeg står ved alle mine udtalelser og det er et faktum, at B arbejdede nært sammen med [...] vedr. arbejdskraftfremskaffelse til [...], idet de dublerede hinanden vedr. mødedeltagelse. Det er også et faktum, at B mødte op til [...]tilsyn uden sine egne notater, ikke tog notater hhv. billeder, og jfr. sine egne (glemte) notater og eget referat vendte tilbage fra tilsynet uden afklaring på beredskabsplanen. Jeg undres. Det kræver vist ikke flere kommentarer. Man skriver, at jeg omtaler B negativt, derfor lægger man afgørende vægt på B udtalelser. Der er vist ingen tvivl om, at B i første omgang har skrevet temmelig negativt om min person. Man kunne følgelig argumentere for, at så er jeg meget troværdig - hvad er det dog for en argumentation? Jeg ved ikke, om det er for min skyld, B mange gode egenskaber igen fremhæves.

ad 5. afsnit:

Når det skrives, at sagen skulle afgøres efter kriminalloven, er det i mine ører foruroligende. D har gennem [loven] bemyndigelse til at håndtere den slags, også hvad angår sanktioner. Den nævnte sag ligger på et administrativt niveau, der måske kan kollidere med arbejdsmiljøloven, men da ikke med kriminalloven. Jeg ved ikke, hvem der skriver bemærkningen, men en eller anden må være godt og grundigt på juridisk vildspor, hvilket er ret så bekymrende for sagsbehandlingen. Kan jeg konstatere, at der sidder en person et sted med klø i pegefingern og lyst til at køre det tunge skyts frem, hvor det lette kunne gøre gavn, eller tager jeg fejl? Jeg kan ikke lade være med at tænke på forløbet omkring [...], der så vidt jeg forstod under morgenmadsmøderne, afslørede et manglende kendskab til [loven], og en usikker ledelseshåndtering, der bragte en kollega i en traumatisk situation.

Jeg bemærker, at mit svar på partshøringen i øvrigt ikke tages op, kommenteres eller vurderes, men betegnes som uacceptabel? Jeg må bede om at blive taget så meget alvorligt, at den lange række af, efter min mening berettigede, indvendinger omkring min behandling under 6 ugers ansættelse tages op og besvares. Ikke mindst forholdene omkring arbejdsgiverens pligt til at introducere en nyansat til arbejdsområdet, ansvar for personlige værnemidler mm. Jeg må læse det sådan, at man giver mig medhold.

AFSLUTNING

Jeg er målløs overfor, hvordan man som leder kan spille hasard med nogle af Hjemmestyrets vel nok mest følsomme oplysninger omkring [...] og [...]. Først inddrager man ledelsen i [...], derefter ledelsen i [...] som potentielle vidner i en retssag, med orientering om sagsmaterialet som følge.

Jeg har intet ønske om at blamere Hjemmestyret og dets aktiviteter. Det er Hjemmestyret, der har ønsket konflikten og det er Hjemmestyret, der bestemmer konfliktens retning. Jeg har intet andet valg end at forsvare mig mod det beskidte porcelæn, der flyver gennem luften og har aldrig hørt sådan en gang opdigtet løgn og påfund. Hele sagsfremstillingen er fra ende til anden fyldt med injurier, tilsyneladende bestilte udtalelser, bagvaskelse, ærekrænkelser, nedgørelse og uforskommetheder.

[...]”

Personaledirektoratet svarede A den 2. november 2007:

”Personaledirektoratet skal herved bekræfte modtagelsen af Deres partshøringssvar af 30. oktober 2007. Dette partshøringssvar blev imidlertid først modtaget den 31. oktober 2007 i Personaledirektoratet, hvilket vil sige efter partshøringsfristens udløb den 30. oktober 2007 kl. 12.00. Det var endvidere efter, at Personaledirektoratet havde truffet afgørelse i sagen og forsøgt at aflevere afgørelsen på Deres adresse, men eftersom postkassen som de sidst henviste til var pillet ned, og eftersom der ikke var nogen

hjemme, har det ikke været muligt at overbringe afskedigelsen, som er sendt som almindelig post.

Efter at have modtaget Deres for sent ankomne partshøringssvar, har man vurderet, om der fremkommer oplysninger heri, som gør, at beslutningen om at afskedige Dem ikke burde have været truffet.

I den forbindelse skal det oplyses, at der ikke fremkommer oplysninger i Deres parts-høringsskrivelse, som gør, at beslutningen om afskedigelse af 31. oktober 2007 ændres, hvorfor den allerede trufne beslutning om afskedigelse fastholdes.

Der henvises i øvrigt til Personaledirektoratets afskedigelsesskrivelse af 31. oktober 2007.

I relation til Deres skrivelse af 1. november 2007, skal det oplyses, at det fremgår af høringsskrivelsen til Dem, at høringssvaret skal være Personaledirektoratet i hænde senest den 30. oktober 2007 kl. 12.00. De har endvidere haft lejlighed til at fremsende høringssvaret pr. e-mail, hvis De havde ønsket dette, så det er Deres ansvar, at brevet ikke er nået frem til Personaledirektoratet i tide.

Derudover skal det igen understreges, at postkassen, som De har bedt om at få breve i var blevet fjernet, hvorfor det var umuligt at aflevere brevet til Deres adresse. Herefter fastholdes det, at afskedigelsen er med fratræden ved udgangen af november måned 2007.

Eftersom det ikke har været muligt at aflevere afskedigelsen på den adresse og i den postkasse, som De har oplyst, sendes nærværende skrivelse pr. e-mail, tilligemed afskedigelsesskrivelsen.

Kopi af nærværende fremsendes til [fagforening]."

Samme dag, den 2. november 2007 svarede A Personaledirektoratet:

"[...]

Jeg kan som afslutning konkludere:

At mit høringssvar er afleveret rettidigt.

At opsigelsen er afleveret for sent af Hjemmestyret, idet jeg først har modtaget opsigelsen d. 2. november 2007 pr. mail. Man har vidst, siden d. 31 november, at jeg ikke har modtaget opsigelsen, og alligevel sender man først en kopi d. 2. november, og overholder dermed ikke funktionærlovens opsigelsesvarsel samt misligholder min ansættelseskontrakt.

At opsigelsen indeholder en ukorrekt fremstilling vedr. mit andet høringssvar, og der for ikke burde være fremsendt.

At jeg ikke er lovligt opsagt.

At fremsendelse af anden partshøring, uden villighed til at kommentere mine udsagn og uden dokumentation for påstandene i første partshøring, underkender grundlaget for opsigelsen.

At anden partshøring tilføjer en række grove, injurierende krænkelser af min person, som man ikke har kunnet eller ønsket at dokumentere eller præcisere.

At opsigelsen således er uberettiget.

At uberettiget bortvisning/opsigelse, trods mindre end 6 mdr. ansættelse, muliggør krav efter funktionærlovens § 3, der henviser til almindelige erstatningsregler.

Jeg forstår den manglende respons på mine høringssvar sådan, at Hjemmestyret ikke aner, hvordan man skal sno sig ud at den lange række af injurier, man har leveret på skrift, den lange række af fodfejl, man har begået, og den optræden helt uden for norm, i forbindelse med min ansættelse, man har præsteret og derfor vælger strudsemeto- den. Men konflikten forsvinder bare ikke at sig selv."

Ved e-mail af 6. november 2007 meddelte Personaledirektoratet A, at direktora- tet "fastholder afgørelsen og betragter sagen som afsluttet".

A klagede herefter til mig.

Jeg skrev den 13. november 2007 til Personaledirektoratet:

"A har ved personlig henvendelse på mit kontor den 9. november 2007 klaget over, at Personaledirektoratet ved brev at 31. oktober 2007 afskedigede ham uansøgt.

A anførte under sin henvendelse, at han navnlig var utilfreds med, at Personaledirek- toratet havde forkastet hans udlægning af det faktiske hændelsesforløb, og at Persona- ledirektoratet ikke havde genoptaget sagen, efter at direktoratet havde modtaget A's 2. partshøringssvar, som han oplyste, var afleveret rettidigt i receptionen i hjemmesty- rets centraladministration.

Jeg beder i den anledning direktoratet om en udtalelse til de anførte klagepunkter.

Jeg beder endvidere direktoratet om en redegørelse for årsagen til, at A alene ses at være partshørt efter reglerne i sagsbehandlingsloven, men at han ikke er partshørt over sagens retlige elementer.

Jeg beder yderligere direktoratet gøre rede for, hvorvidt direktoratet har overvejet en mindre indgribende sanktion end afskedigelse.

Jeg beder endelig direktoratet sende mig direktoratets personalesag vedrørende A til gennemsyn.

Direktoratets høringsvar vil eventuelt blive forelagt A til partshøring."

Den 6. december 2007 spurgte Personaledirektoratet mig, om direktoratet kunne sende sagsakterne pr. e-mail.

Jeg svarede den 7. december 2007 direktoratet, at jeg ønskede at modtage den originale sagsmappe og herudover en komplet udskrift af de oplysninger i sagen, som udelukkende findes elektronisk.

Jeg modtog en sagsmappe og en udskrift af sagsoplysninger den 17. december 2007.

Den 10. januar 2008 erindrede jeg direktoratet om et svar på min anmodning om en udtalelse.

Den 15. januar 2008 sendte Personaledirektoratet mig følgende høringsvar dateret 28. november 2007 (Personaledirektoratet oplyste på min efterfølgende telefoniske forespørgsel, at høringsvaret ved en fejl ikke var vedlagt de sagsakter, som jeg modtog elektronisk):

"Der er tale om, at A har haft adgang til at udtale sig, før der blev truffet beslutning om afskedigelsen, og her har Personaledirektoratet vurderet, at A's bemærkninger ikke gav anledning til at undlade, at træffe beslutning om at afskedige ham.

Før der blev truffet beslutning om afskedigelse, blev A hørt af to omgange, og ved den sidste høringskrivelse blev fristen forlænget efter anmodning fra A. I høringskrivelsen fra Personaledirektoratet at 15. oktober stod, at høringsvaret skulle være Personaledirektoratet i hænde senest den 24. oktober 2007.

Fristen blev så ved skrivelse af 22. oktober 2007 forlænget til 30. oktober 2007 kl. 12.00 efter A's anmodning.

Den 30. oktober kl. 12.00 havde Personaledirektoratet imidlertid ikke modtaget noget høringsvar, hvorfor der blev truffet beslutning om afskedigelse om formiddagen den 31. oktober, og man forsøgte at overbringe brevet til A, samtidig med man sendte det til den faglige organisation.

Senere på formiddagen den 31. oktober modtog Personaledirektoratet så et høringsvar, hvilket var efter fristens udløb, og efter den endelige beslutning var blevet truffet. Personaledirektoratet vurderede herefter, om der fremkom nye oplysninger i høringsvaret, som medførte, at beslutningen om afskedigelse skulle ændres, men hørings-

skrivelsen indeholdte ikke oplysninger, der gav anledning til at ændre afgørelsen, jf. Personaledirektoratets skrivelse til A af 2. november 2007.

Direktoratet har således taget stilling til A's 2. høringssvar, og det må under alle omstændigheder fastholdes, at det er for sent ankommet, idet der stod, at det skulle afleveres til Personaledirektoratet inden fristen, og det er A's risiko, at det ikke kommer frem inden fristens udløb.

Det er korrekt, at der i partshøringen kun er henvist til sagsbehandlingslovens § 19, men der partshørt over de retlige elementer, hvorfor partshøringen lever op til den udvidede høringspligt, som der er i afskedigelsessager.

Ud fra hændelsesforløbet fandtes en afskedigelse, som det eneste rigtige, og det fandtes tillige proportionalt med de begrundelser, som der var for afskedigelsen.

Personalesagen vedrørende A vedlægges."

Den 15. februar 2008 gav jeg A anledning til at kommentere Personaledirektoratets høringssvar.

A svarede mig den 22. februar 2008 således:

"Det er mit ønske at blive rensset for de beskyldninger, der angår mit erhverv og karriere, som Hjemmestyrets Personaledirektorat på vegne af D, frejdigt og ubekymret, har fremført på skrift ad to omgange, men læser nu, i Personaledirektoratets høringssvar, ingen respons på mine argumenter.

Jeg har derfor ingen bemærkninger til høringssvar fra Personaledirektoratet, men afventer et hurtigt svar på min klage, således at jeg sammen med min organisation kan vurdere, om der er grundlag for at anlægge sag mod Grønlands Hjemmestyre i anledning af den uret, som jeg mener, er overgået mig."

Jeg udtalte herefter:

"1. Retsgrundlaget for min vurdering af sagen

Jeg har noteret mig, at A blev ansat i hjemmestyrets administration ved et dokument betegnet "Ansættelseskontrakt".

Når forvaltningen indgår en aftale med en borger, er forvaltningens dispositioner vedrørende de retsforhold, som aftalen omfatter, som udgangspunkt ikke omfattet af det forvaltningsretlige afgørelsesbegreb (jf. dansk retspraksis, som ikke er fraveget i grønlandsk ret, U.2005.616H). Der kan således opstå tvivl om, hvorvidt afskedigelsen af A skal bedømmes efter forvaltningsretlige regler, hvis ansættelsesforholdet ikke er etableret på forvaltningsretligt grundlag.

Det fremgår imidlertid af ansættelseskontrakten, at der er tale om en overenskomstansættelse, og kontraktens henvisning til funktionærlovens opsigelsesvarsler med videre er i overensstemmelse med overenskomstens § 35 for ansatte med under 15 års anciennitet.

Kontrakten indeholder i øvrigt ikke bestemmelser, som giver den karakter af at være en individuel kontrakt på privatretligt grundlag.

Der er endvidere tale om, at Personaledirektoratet har afskediget A ved en afgørelse truffet efter en forvaltningsretlig sagsbehandling.

Det er derfor min opfattelse, at ansættelsen af A og den efterfølgende afskedigelse af A hviler på et forvaltningsretligt grundlag, uanset at ansættelsesforholdet i personalesagen er dokumenteret ved en kontrakt.

Jeg finder, at hjemmestyrets administration, for ikke at skabe tvivl om det retlige grundlag for ansættelsen, fremover bør benytte terminologien "ansættelsesbrev" i stedet for "ansættelseskontrakt" ved overenskomstmæssige ansættelser.

2. Den trufne afgørelse

Personaledirektoratet afskedigede A den 31. oktober 2007 og fastholdt afgørelsen ved brev af 2 november 2007.

Jeg kommer nedenfor under pkt. 3.2. nærmere ind på spørgsmålet om betydningen af, at A efter Personaledirektoratets opfattelse overskred den fastsatte frist for afgivelse af partshørings svar.

Jeg bemærker i øvrigt, at jeg er enig i Personaledirektoratets vurdering af, at der i forbindelse med tjeneste fritagelsen af A ikke blev truffet nogen afgørelse om A's ansættelsesforhold.

Jeg lægger herved navnlig vægt på, at tjenestefritagelsen er besluttet af D i forbindelse med, at D anmodede Personaledirektoratet om at indlede en afskedigelsessag. Der er i øvrigt tale om, at tjenestefritagelse af en ansat af en ansat uden lønreduktion som udgangspunkt ikke kan kvalificeres som en forvaltningsretlig afgørelse (jf. herved dansk ret, som svarer til grønlandsk ret på dette område, FOB 1998.423 ff., navnlig side 428).

Kontorchef i D, C's notat af 4. oktober 2007 om gennemførelsen af tjenestefritagelsen bestyrker, at tjenestefritagelsen ikke var udtryk for en afgørelse om at afbryde A's ansættelsesforhold den 12. september 2007, da kontorchefen meddelte A, at der var indledt en afskedigelsessag, og at det ikke var "hensigtsmæssigt, at han mødte på arbejde, mens personalesagen blev behandlet".

Jeg er nedenfor under afsnit 2.1.2. fremkommet med nogle mere principielle betragtninger om Personaledirektoratets kompetence i sagen.

2.1. Personaledirektoratets fastlæggelse af sagsfaktum

Afskedigelsesafgørelsen af 31. oktober 2007 angiver 6 forhold, som er indgået i afskedigelses grundlaget:

Forhold 1:

At A under et tilsynsbesøg ved [...] den 5. september 2007 under en frokost i kantinen havde udtalt, at direktøren for [...], X var en "klaphat".

Forhold 2.

At A den 6. september 2007 på arbejdet var svær at komme i kontakt med, fordi han sad med høretelefoner på hele dagen, og optrådte som om han ignorerede sine kolleger.

Forhold 3:

At A i et internt notat af 7. september 2007 om tilsynsbesøget den 5. september 2007 havde udtalt sig nedsættende om X, idet A blandt andet havde udtalt:

"Jeg er personligt overbevist om at der kan være en fordel ved X. [...] vil gøre meget for ikke at få ham retur, og vil være villige til at ofre pæne summer på kontoen i den anledning. Det er bare vigtigt at få hul igennem til X's foresatte. Jeg ville aldrig holde et møde med X alene."

Forhold 4:

At A under hjemturen fra tilsynsbesøget i [...] den 5. september 2007 offentligt havde udtalt sig nedsættende om sin chef i D og om direktoratets forståelse af beredskabsplaner på følgende måde:

"Jeg husker ikke de præcise ord. Men A udtalte at C var en dårlig leder, der ikke havde styr på en skid. C går bare rundt og laver ingenting. Han er inkompetent som leder, og at A så udmærket godt vidste, hvad A skulle have i afskedsgave, "et par brugte sikkerhedssko". Herudover brokkede A sig yderligere over C og hans ledelse, de præcise ord, husker jeg desværre ikke. A sagde også, at vi (D) ikke en gang vidste hvad en beredskabsplan var."

Forhold 5:

At A under et møde med [...] den 24. august 2007 spillede en aktiv negativ rolle, på trods af, at D forventede, at A havde en mere tilbagetrukket rolle som "føl" i forvaltningen.

Forhold 6:

At A på mødet nævnt under forhold 5 udtalte sig generelt negativt om grønlandsk arbejdskraft.

2.1.1. Inddragelse af A's partshørings svar i afgørelsen

Ud over de ovenfor nævnte forhold, som Personaledirektoratet har lagt til grund ved sin afgørelse, indeholder afgørelsen en kommentar til den del af A's partshørings svar af 26. september 2007, der anfører, at X hverken ville anvende penge på sikkerhed eller underskrive beredskabsplanen.

Personaledirektoratet har således anført, at 'Deres udtalelse er helt uacceptabel'.

Personaledirektoratets bemærkning er egnet til at rejse tvivl om, hvorvidt afskedigelsesgrundlaget også inddrager denne del af A's partshørings svar.

De retssikkerhedshensyn, som ligger til grund for sagsbehandlingslovens begrundelsesregler, indebærer, at der ikke må være tvivl om, hvilke oplysninger bebyrdende afgørelser hviler på. Jeg finder det uheldigt, at Personaledirektoratet har betegnet A's udtalelse som "helt uacceptabel" i såvel den supplerende partshøring af 15. oktober 2007 som i afgørelsen af 31. oktober 2007 uden samtidig at oplyse, om forholdet er indgået et afskedigelsesgrundlaget.

Jeg bemærker dernæst, at partshøringsreglerne har til formål både at sikre partens ret til kontradiktion og at bidrage til sagsoplysningen.

Dette rejser efter min opfattelse et principielt spørgsmål om, i hvilket omfang en myndighed kan bebrejde en borger indholdet af et partshørings svar.

Det er umiddelbart min opfattelse, at en borger, som partshøres, må have en betydelig frihed til at procedere sin sag i partshørings svaret, og særligt i sager om uansøgt afsked fra ansættelse i forvaltningen er det væsentligt at have sig for øje, at borgeren ikke afgiver sit partshørings svar som et led i tjenesten, men som privat part i sagen.

Det indebærer i den konkrete sag, at Personaledirektoratet har måttet affinde sig med, at A i sit partshørings svar har fastholdt sine synspunkter vedrørende de forhold, som Personaledirektoratet (og D) har kvalificeret som bebrejdelseværdige.

Jeg finder det derfor uberettiget og meget kritisabelt, at Personaledirektoratet har bebrejdet A de udtalelser, som han er fremkommet med i sit partshørings svar.

Jeg bemærker i øvrigt, at den omstændighed, at A's bemærkninger om X indeholdt anklager om konkrete retsstridige forhold, ikke har kunnet afvises med henvisning til, at

D generelt er tilfreds med [...] ledelse. Bemærkninger af denne art skal undersøges, forinden det kan afgøres, om de er holdbare.

2.1.2. Personaledirektoratets sagsoplysning

A har ved indgivelsen af sin klage anført, at han er utilfreds med, at Personaledirektoratet har tilsidesat hans udlægning af sagsfaktum.

Jeg bemærker hertil, at jeg må afstå fra at efterprøve Personaledirektoratets bevismæssige vurdering af sagen, da dette vil forudsætte afhøring af vidner. En sådan afklaring af bevistviol bør ske for domstolene, idet min opgave er retlig kontrol med forvaltningen og ikke afklaring af bevistviol.

Jeg bemærker imidlertid også, at det fremgår af Personaledirektoratets bemærkning af 15. oktober 2007 til D i forbindelse med orienteringen om den fornyede partshøring af A, at Personaledirektoratet gik ud fra, at afskedigelsessagen skulle fortsættes, også selvom grundlaget var tvivlsomt.

Personaledirektoratet, som har truffet afgørelse om at afskedige A, har også ansvaret for, at sagen har været forsvarligt oplyst, forinden direktoratet traf afgørelse.

Til en forsvarlig sagsoplysning hører ikke alene, at alle relevante forhold er belyst ved det foreliggende materiale, men også, at oplysningerne er pålidelige. Er der tvivl om holdbarheden af et væsentligt faktum, hører det til sagsoplysningen at søge denne tvivl afklaret, således at det ved en sædvanlig bevismæssig vurdering kan afgøres, om den pågældende oplysning kan lægges til grund for afgørelsen.

Personaledirektoratet må i den forbindelse i nødvendigt omfang foretage en prøvelse af D's oplysninger, som Personaledirektoratet ikke ukritisk kan lægge til grund.

Såfremt Personaledirektoratet har vurderet, at afskedigelsesgrundlaget var tvivlsomt, har Personaledirektoratet ikke været berettiget til at træffe afgørelse, selvom afskedigelsen var et udtrykkeligt ønske fra D.

Jeg kan - som nævnt - ikke selv foretage en vurdering af den bevismæssige holdbarhed af afskedigelsesgrundlaget, men jeg finder, at Personaledirektoratets tilkendegivelse over for D i sig selv er egnet til at rejse tvivl om afskedigelsens saglighed, idet tilkendegivelsen peger i retning af, at Personaledirektoratet har været indstillet på at træffe afgørelse i overensstemmelse med D's indstilling, uanset om der var sagligt grundlag for at træffe en sådan afgørelse.

Jeg finder, at Personaledirektoratets tilkendegivelse til D af, at sagen kunne fremmes på trods af tvivl om afskedigelsens lovlighed, udgør en særdeles kritisabel tilsidesættelse af Personaledirektoratets pligt til at oplyse sagen.

Jeg erindrer i den forbindelse om, at Personaledirektoratet tidligere over for mig har vedkendt sig et selvstændigt forvaltningsansvar for sine afgørelser, og jeg henviser til mit brev af 18. september 2006 til Personaledirektoratet i min sag med j. nr. 11.03.20.01/043-02.

Den omstændighed, at Landsstyreformanden har henlagt det til Personaledirektoratets ressort at ansætte og afskedige personale i centraladministrationen, har ikke givet Personaledirektoratet hjemmel til at fravige almindelige forvaltningsretlige regler i personaleadministrationen, heller ikke selvom der påhviler de myndigheder, hvor de ansatte gør tjeneste, et selvstændigt forvaltningsansvar som arbejdsgivere.

2.2. Retlig kvalifikation af faktum

Det fremgår af Personaledirektoratets afgørelse, at forhold 1 - 6, som udgør afskedigelsesgrundlaget, er kvalificeret som illoyalitet, og at A's opførsel bebrejdes ham.

Dette må forstås som en kvalifikation af forholdene som tjenesteforseelser.

Jeg finder, at forhold 1, 3, 4 og 6 efter omstændighederne vil kunne kvalificeres som tjenesteforseelser, under forudsætning af, at Personaledirektoratets bevisvurdering er korrekt. Jeg kan, jf. mine bemærkninger ovenfor under afsnit 2.1.2., ikke tage stilling til Personaledirektoratets bevisvurdering. Det er min opfattelse, at forhold 2 og forhold 5 på det oplyste grundlag ikke er tjenesteforseelser.

Til forhold 1 (omtale af X som en klaphat) bemærker jeg, at det er i strid med god forvaltningsskik, at en forvaltningsmyndighed under udøvelsen af sit hverv udtrykker sig uhøfligt i kontakten med borgerne, herunder sagens parter.

Når en tilsynsmyndighed udfører sit tilsyn gennem aflæggelse af virksomhedsbesøg, skal princippet om og hensynsfuld optræden overholdes af tilsynsmyndighedens medarbejdere, så længe virksomhedsbesøget pågår.

Jeg finder derfor, at den episode, som Personaledirektoratet har beskrevet, kan kvalificeres som en tjenesteforseelse, forudsat at den beviseligt har fundet sted. Jeg kan dog ikke tilslutte mig Personaledirektoratets kvalifikation af, at det skal tillægges vægt, at udtalelsen er fremsat over for en af direktoratets samarbejdspartnere. Det er således efter min opfattelse ukorrekt at anse M som en samarbejdspartner for direktoratet, idet jeg går ud fra, at D's besøg i [...] var et tilsynsbesøg omfattet af loven [...].

Når en forvaltningsmyndighed med hjemmel i lov fører tilsyn med private virksomheder, har den kontrollerede virksomhed partsstatus i myndighedens sagsbehandling, og tilsynsmyndigheden må ifølge sagens natur, navnlig forvaltningsrettens regler om inhabilitet, være uafhængig af den kontrollerede virksomhed.

Til forhold 3 (nedsættende omtale af X i et notat) bemærker jeg, at det er i strid med god forvaltningsskik, at en ansat i forvaltningen tilfører en sag uvedkommende oplysninger, herunder personlige vurderinger, som er egnede til at rejse tvivl om sagligheden af myndighedens arbejde. Hvorvidt det af Personaledirektoratet beskrevne forhold kan kvalificeres som en tjenesteforseelse, afhænger imidlertid af flere faktorer.

For det første henviser jeg til mine bemærkninger ovenfor til forhold 1 om, at M ikke kan betragtes som en samarbejdspartner for D.

For det andet må forholdet vurderes i forhold til, om A's udtalelser har haft til hensigt at påvirke D' sagsbehandling, eller om A i hvert fald måtte anse det for muligt, at vurderingen ville indgå i sagen.

Jeg finder dog samlet set ikke, at jeg har tilstrækkeligt grundlag for at kritisere Personaledirektoratets retlige kvalifikation af forholdet.

Til forhold 4 (nedsættende omtale af D og A's chef under hjemturen fra tilsynsbesøget) bemærker jeg, at det hører til god forvaltningsskik, at forvaltningen udadtil optræder på en måde, som skaber tillid hos borgerne.

Det kan derfor efter en konkret vurdering udgøre en tjenesteforseelse, at en offentligt ansat offentligt udadtil udtaler mistillid til den pågældende myndigheds udførelse af sine opgaver.

Forholdet må dog nødvendigvis samtidig vurderes i lyset af den ytringsfrihed, som tilkommer offentligt ansatte vedrørende forhold på arbejdspladsen.

Det gælder således som udgangspunkt, at offentligt ansatte har samme ytringsfrihed som andre til at udtale sig om forholdene på deres arbejdsplads, og at der skal foreligge særligt tungtvejende grunde til at begrænse denne ret. Folketingets Ombudsmand har i sin udtalelse gengivet i FOB 2004.190 formuleret nogle generelle principper for offentligt ansattes ytringsfrihed, som efter min opfattelse også må finde anvendelse i grønlandsk sammenhæng, da den retlige beskyttelse af ytringsfriheden i grundlovens § 77 og Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10 er ens i Grønland og Danmark.

Folketingets Ombudsmand har således anført:

"Ved besvarelsen af det centrale spørgsmål om, hvorvidt der gælder særlige begrænsninger for offentligt ansattes ytringsfrihed i forhold til den ytringsfrihed, der gælder for borgerne i almindelighed, er udgangspunktet utvivlsomt, at offentligt ansatte har ganske samme frihed som andre til at deltage i den offentlige debat. Det store antal offentligt ansatte taler afgørende imod, at der skulle gælde almindelige begrænsninger for offentligt ansattes ytringsfrihed. Så-

danne begrænsninger ville være uforenelige med de hensyn, der ligger bag grundlovens bestemmelser om den demokratiske styreform og den herved forudsatte materielle ytringsfrihed.

Det er dog antaget, at hensynet til offentlige myndigheders interne beslutningsproces og funktionsevne i særlige tilfælde kan føre til en begrænsning af de ansattes ytringsfrihed. Det er næppe muligt at give en fuldstændig beskrivelse af, hvornår, i hvilket omfang og for hvilke ansatte sådanne særlige begrænsninger gælder. Men der kan anføres nogle hovedsynspunkter:

1. Begrænsningerne omfatter alene udtalelser vedrørende sager inden for de pågældendes eget arbejdsområde. Offentligt ansatte har samme frihed som andre borgere til at udtale sig om sager på forvaltningsområder, som de ikke har berøring med i deres daglige arbejde.

2. Ved udtalelse inden for eget arbejdsområde er det af betydning, om den pågældende som led i sit arbejde har været (eller er) aktivt medvirkende i myndighedens beslutningsproces. Begrænsningerne vil i almindelighed ikke omfatte ansatte med en funktion, der ligger fjernt fra de politiske eller administrative beslutningstagere.

3. Det spiller en rolle, om udtalelserne fremsættes før eller efter, at en beslutning er truffet. Adgangen til at udtale sig, inden en sag er afgjort, kan - af hensyn til beskyttelse af den interne beslutningsproces - være noget snævrere end adgangen til at udtale sig senere.

4. Det ligger efter praksis fast, at offentligt ansatte har en vidtgående frihed til at udtale sig om ressourcespørgsmål inden for eget arbejdsområde, hvor spørgsmålet kan have væsentlig betydning for medarbejdernes fremtidige ansættelses- og arbejdsforhold.

Det følger af det anførte, dels at der kræves særlige tungtvejende grunde for at anerkende begrænsninger i offentligt ansattes ytringsfrihed, dels at disse grunde normalt kun vil foreligge i forhold til centralt placerede medarbejdere, der deltager eller har deltaget i den omstridte beslutnings tilblivelse."

Det er derfor min opfattelse, at Personaledirektoratets sagsoplysning er mangelfuld, idet det ikke fremgår af sagen, at direktoratet har vurderet forholdet i lyset af reglerne for offentligt ansattes ytringsfrihed.

For så vidt angår forhold 6 (negativ omtale af grønlandsk arbejdskraft på et møde i D), henviser jeg til mine bemærkninger til forhold 4 om, at det hører til god forvaltnings-skik, at de offentlige myndigheder optræder på en måde, som er egnet til at skabe tillid.

Hertil hører efter min opfattelse, at de ansatte på møder og under andre samtaler som led i udførelsen af tjenesten ikke tilkendegiver opfattelser, som er egnet til at skabe tvivl om, at myndighedens arbejde ikke er påvirket af medarbejdernes private (sagen uvedkommende) opfattelser.

Jeg har - under den forudsætning, at Personaledirektoratet kan bevise, at A har udtalt sig nedladende i generaliseret form om grønlandsk arbejdskraft – ikke bemærkninger til, at Personaledirektoratet har kvalificeret forholdet som en tjenesteforseelse.

For så vidt angår forhold 2 (at A var svær at komme i kontakt med den 6. september 2007) og 5 (A's optræden på et møde den 24. august 2007), bemærker jeg, at en kvalifikation af disse forhold som tjenesteforseelser må forudsætte, at A var gjort bekendt med, at den beskrevne adfærd ikke var acceptabel, og at han på trods heraf havde fortsat adfærden.

Særligt til forhold 5 bemærker jeg, at den omstændighed, at A under den første del af sin ansættelse skulle gå "føl" hos en kollega, efter min mening ikke i sig selv udgør et tilstrækkeligt sikkert grundlag for at fastslå, at A skulle have været uberettiget til at deltage aktivt i D's møder.

Det fremgår samtidig af sagsfremstillingen, at forholdene ikke er blevet påtalt i umiddelbar forbindelse med, at de blev konstateret.

Jeg finder derfor, at forholdene 2 og 5 efter det oplyste ikke kan kvalificeres som tjenesteforseelser.

Jeg har i øvrigt noteret mig, at D i sine bemærkninger af 12. oktober 2007 til Personaledirektoratet har givet udtryk for, at A ikke var egnet til at bestride stillingen som [...], og at hans adfærd forhindrede, at han kunne samarbejde med direktoratets øvrige medarbejdere.

Jeg bemærker hertil, at afskedigelsesafgørelsen ikke kvalificerer afskedigelsesgrundlaget som uegnet eller samarbejdsvanskeligheder, og jeg finder allerede derfor ikke grundlag for at vurdere, om A kunne have været afskediget på dette grundlag.

2.2.1. Proportionalitetsprincippet

Ved afgørelser vedrørende offentligt ansatte, herunder afgørelser om afskedigelse, gælder det almindelige forvaltningsretlige proportionalitetsprincip.

Princippet er udtryk for, at der ikke må anvendes mere indgribende foranstaltninger, hvis mindre indgribende foranstaltninger er tilstrækkelige, og der skal i det hele taget være et rimeligt forhold mellem mål og middel.

Dette princip skal overholdes, uanset om en afskedigelse begrundes i tjenesteforseelser, samarbejdsvanskeligheder eller uegnethed.

Ved vurderingen af, om afskedigelse er en proportional retsfølge, må myndigheden således vurdere, om forholdet i stedet kan rettes ved eksempelvis påtale, advarsel eller overflyttelse af den ansatte til andet arbejde.

Ved min vurdering af den foreliggende afgørelses proportionalitet finder jeg, at det må tages med i betragtning, at de pågældende forhold fremstår som førstegangsforselser, i den forstand at A ikke forud for disse forhold ses at have fået påtaler for sin adfærd i tjenesten.

Der er samtidig tale om, at forhold 1, 3 og 4, (angiveligt) er begået i tilknytning til en enkelt tjenestlig aktivitet, navnlig tilsynsbesøget i [...].

Endvidere har D først i forbindelse med sine bemærkninger den 12. oktober 2007 til A's partshørings svar af 26. september 2007 fundet anledning til at inddrage hans adfærd under mødet den 24. august 2007 med [...] (forhold 5 og 6) i afskedigelsessagen.

Den omstændighed, at D ikke fandt grundlag for at inddrage disse forhold i indstillingen af 11. september 2007 til Personaledirektoratet, taler efter min mening for, at D ikke har anset disse forhold som alvorlige.

Desuden har Personaledirektoratet ikke partshørt A over spørgsmålet om, hvorvidt sagen kunne afgøres med en mindre indgribende sanktion end afskedigelse, jf. herom nedenfor i afsnit 3.1.1. Det er på denne baggrund min vurdering, at det ikke kan udelukkes, at fremtidige forselsker kunne have været forebygget ved mindre indgribende foranstaltninger, eksempelvis instruktion om korrekt adfærd eller en advarsel.

Anvendelse af afskedigelse, som er den mest indgribende sanktionstype, forekommer derfor at være et uproportionalt skridt for de beskrevne forhold.

Jeg finder det kritisabelt, at Personaledirektoratet har truffet en afgørelse, som ikke står i rimeligt forhold til de forselsker, som direktoratet har kvalificeret som tjenesteforselsker.

3. Partshøring

3.1. Den udvidede partshøringspligt i sager om indgribende personaleafgørelser

I sager om uansøgt afsked eller anvendelse af andre sanktioner over for offentligt ansatte eksisterer en ulovbestemt grundsætning om partshøring, ikke blot om sagens faktum, men også om sagens retlige grundlag. Den ulovbestemte pligt indebærer en pligt for afskedigelsesmyndigheden til - inden afgørelse træffes i sagen - i almindelighed at give den ansatte en redegørelse for myndighedens egen opfattelse af sagen. Til denne redegørelse hører myndighedens retlige kvalifikation af faktum og myndighedens bevismæssige vurderinger, for så vidt der i sagen måtte være bevismæssige spørgsmål.

Grundsætningen gælder i sager om disciplinær afsked og – når grundlaget for den påtænkte afskedigelse indeholder samarbejdsvanskeligheder, uegnet med videre - tillige sager om diskretionær afsked.

Det fremgår af sagen, at A er partshørt efter reglen i sagsbehandlingslovens § 19.

Personaledirektoratet har i sit høringssvar til mig udtalt, at A er partshørt over de retlige elementer i sagen, hvorfor partshøringen lever op til den udvidede partshøringspligt i afskedigelsessager.

Jeg har noteret mig, at de to partshøringer af A indeholder høring over sagsfaktum.

Høringerne indeholder herudover Personaledirektoratets vurdering af forholdenes grovhed: Personaledirektoratet benytter vendinger som "fuldstændig uacceptabelt", "åbenbar misligholdelse af ansættelsesforholdet", "særdeles groft og illoyalt" og "uacceptabel adfærd".

Høringerne indeholder imidlertid ikke en redegørelse for, at Personaledirektoratet har vurderet, om mindre indgribende sanktioner end afskedigelse kunne komme på tale. Personaledirektoratet har således ikke hørt A over direktoratets overvejelser om afgørelsens proportionalitet.

Redegørelse for en sådan vurdering må anses som et pligtmæssigt led i en høring, som lever op til grundsætningen om udvidet partshøring i afskedigelsessager, jf. herved dansk retspraksis på området, som ikke ses fraveget i grønlandsk ret, senest dommen i Ugeskrift for Retsvæsen 2002.1269 H.

Jeg finder det kritisabelt, at Personaledirektoratet ikke har overholdt den udvidede partshøringspligt.

Den manglende høring af A over afgørelsens proportionalitet bidrager efter min opfattelse til, at sagen fremstår som utilstrækkeligt oplyst, og er derfor medvirkende til min vurdering af, at afgørelsen ikke forekommer at være proportional med de konstaterede tjenesteforseelser, jf. mine bemærkninger ovenfor under afsnit 2.2.1. om proportionalitetsprincippet.

3.2. For sent modtaget høringssvar

I forbindelse med at A klagede til mig, udtalte han, at han var utilfreds med, at Personaledirektoratet havde set bort fra hans partshørings svar af 30. oktober 2007, som efter hans opfattelse var indgivet rettidigt.

Personaledirektoratet har i sit høringssvar til mig oplyst, at direktoratet - uanset at svaret efter direktoratets opfattelse var modtaget for sent i direktoratet – har behandlet

svaret og har vurderet, om der i den forbindelse fremkom nye oplysninger, som gjorde, at sagen skulle genoptages.

Dette bekræftes af Personaledirektoratets brev af 2. november 2007 til A.

Idet jeg bemærker, at Personaledirektoratet skal forholde sig til, om et partshørings svar indeholder nye oplysninger af betydning for sagen, uanset om svaret først indgår efter en fastsat (lovlige) svarfrist, finder jeg på baggrund af Personaledirektoratets oplysninger ikke grundlag for at kritisere direktoratets behandling af partshørings svaret af 30. oktober 2007.

Jeg finder dog, at det er meget tvivlsomt, om den frist, som Personaledirektoratet fastsatte, er overskredet.

Jeg finder i den forbindelse, at det må tillægges særlig betydning, at Personaledirektoratets henvendelser til A er skrevet på brevpapir, som ikke indeholder oplysning om en gadeadresse, ligesom hjemmestyrets hjemmeside, www.nanoq.gl, heller ikke angiver gadeadresser på centraladministrationens myndigheder.

En forvaltningsmyndighed kan ikke uden særlig hjemmel generelt afskære borgerne fra personligt at aflevere breve til myndigheden.

Det må på denne baggrund være Personaledirektoratet, som bærer risikoen for, at breve, der er indleveret rettidigt til centraladministrationens reception i hjemmestyrets hovedbygning når frem til Personaledirektoratet inden udløbet af en frist, som direktoratet har fastsat.

Det bør derfor overvejes at anføre en gadeadresse i fremtidige henvendelser fra personaleadministrationen eller at sætte sagens viderebehandling i bero til nogle dage efter svarfristens udløb.

4. Konklusion og henstillinger

Jeg har i afsnit 2.1.1. udtalt, at det fremstår som uklart, om et forhold er indgået i afskedigelsesgrundlaget.

Jeg har i afsnit 2.1.2. kritiseret, at Personaledirektoratet har tilkendegivet over for D, at sagen kunne fremmes på trods af tvivl om grundlaget for den påtænkte afgørelse, og udtalt, at der herved opstår tvivl om afgørelsens saglighed.

Jeg har i afsnit 2.2. udtalt, at det er min opfattelse, at i hvert fald to af de forhold, som indgår i afskedigelsesgrundlaget, ikke kan kvalificeres som tjeneste forseelser. Personaledirektoratet har endvidere begået fejl i forhold til sagsoplysningen af forhold 1, forhold 3 og forhold 4.

Jeg har i afsnit 2.2.1. udtalt, at jeg finder det kritisabelt, at afgørelsen fremstår som uproportional i forhold til de forhold, som efter Personaledirektoratets bevisbedømmelse kan kvalificeres som tjenesteforseelser.

Jeg har i afsnit 3.1. udtalt, at det er kritisabelt, at Personaledirektoratet ikke har efterlevet den udvidede partshøringspligt, som gælder i sager om afskedigelse på grund af tjeneste forseelser, og at dette konkret indebærer, at sagen fremstår som utilstrækkelig oplyst i relation til valget af sanktion.

Der er tale om indholdsmæssige fejl og sagsbehandlingsfejl, hvis betydning for afgørelsens rigtighed ikke er afkræftet ved min behandling af sagen, og jeg finder således, at der er tvivl om afgørelsens gyldighed.

Jeg henstiller på denne baggrund, at Landsstyreformanden foranlediger behandlingen af sagen genoptaget med henblik på at rette de begåede fejl.

Jeg har i afsnit 3.2. udtalt, at jeg finder det tvivlsomt, om den høringsfrist, som Personaledirektoratet fastsatte, var overskredet, da direktoratet modtog A's partshøringsvar af 30. oktober 2007.

Jeg har henstillet, at det overvejes at anføre en gadeadresse i fremtidige henvendelser fra personaleadministrationen eller at sætte sagens videre behandling i bero til nogle dage efter svarfristens udløb.

5. Generelt om Personaledirektoratets sagsdokumentation

I forbindelse med at jeg anmodede Personaledirektoratet om at sende mig sagsmappen til gennemsyn, oplyste direktoratet, at sagsmaterialet kun fandtes elektronisk, og jeg modtog herefter udskrift af sagsakterne.

De udskrifter, som jeg modtog, var ikke ordnet kronologisk, ligesom en række dokumenter forelå i flere eksemplarer, uden at jeg umiddelbart kunne identificere, hvorvidt dette skyldtes, at var tale om at dokumenterne gik igen i form af underbilag til breve og notater.

Dette har gjort, at jeg måtte bruge længere tid til at danne mig et overblik over sagen. Herudover konstaterede jeg, at der blandt de udskrevne dokumenter var en billetfaktura for en medarbejder i Personaledirektoratet. Dokumentet vedkom ikke A's personale-sag.

Dette giver mig anledning til generelt at bemærke, at anvendelse af elektroniske sager skal foregå på en måde, så den systematik og den orden, som er udgangspunktet for papirsager, bibeholdes.

| [...]”

Departementet for Finanser og Udenrigsanliggender meddelte mig den 12. november 2008, at der var indgået forlig mellem A og Grønlands Hjemmestyre.

Jeg bad ved brev af 29. december 2008 A meddele mig, om A var enig i, at sagen var bragt til afslutning ved en aftale mellem A og Grønlands Hjemmestyre.

Ved beretningsårets udløb havde jeg ikke hørt fra A, ligesom jeg ikke havde modtaget svar på mine generelle henstillinger i sagen om udformningen af ansættelsesbreve og oplysning til borgerne om personaleadministrationens gadeadresse.

5.1.4 Bortvisning på grund af for sent modtaget lægeerklæring – hjemmelsspørgsmål, mangelfuld sagsbehandling, proportionalitet

A klagede til ombudsmanden over, at hun var blevet bortvist fra sin stilling med den begrundelse, at den lægeerklæring, som hun havde fremsendt som dokumentation for varigheden af sit sygdomsforløb, på grund af postforsinkelse var fremkommet efter den frist, som ansættelsesstedet havde fastsat.

Ombudsmanden udtalte bl.a., at Personaledirektoratet ved bortvisningen ikke havde anvendt det korrekte hjemmelsgrundlag og havde ikke udøvet det pligt-mæssige skøn over baggrunden for den forsinkede fremkomst. Direktoratet havde desuden under sagens behandling ikke foretaget fyldestgørende partshøring af A. Ombudsmanden lagde endvidere til grund, at direktoratet ikke havde iagttaget proportionalitetsprincippet i forbindelse med afgørelsen om at bortvise A.

Ombudsmanden henstillede, at Personaledirektoratet genbehandlede sagen under iagttagelse af det anførte.

Ombudsmanden fandt samtidig anledning til at fremkomme med generelle bemærkninger vedrørende forvaltningens anvendelse af e-mail og telefaks ved kommunikation med borgerne (j.nr. 2008-324-0001, tidligere 11.04.21.01/063-06).

Ved brev af 27. juni 2006, som jeg modtog den 31. juli 2006, klagede A til mig over, at hun var blevet bortvist fra sin stilling ved B [som hører under hjemmestyret]:

"Jeg tillader mig hermed at rette henvendelse til Dem, vedr. ovennævnte sag. Jeg er pr. den 22-06-2006, blevet bortvist fra min stilling som [medarbejder] på B, på følgende

grundlag: "For sent afleveret lægeerklæring". Dette mener jeg ikke at B, kan have lov-hjemmel for. I det følgende vil jeg gerne redegøre for hændelsesforløbet.

Efter at jeg pr. mail er blevet anmodet om at tilsende B en lægeerklæring, henvender jeg mig til egen læge på den først kommende tid den var muligt at få. Da min læge holdt Kristi Himmelfartsdags ferie, kunne det først blive den 31. maj 2006. Jeg sender derefter lægeerklæringen rekommanderet den 1.juni 2006. Jeg hører intet fra B, før en parthøring bliver mig tilsendt.

I erklæringen fra B, og i den endelige afgørelse er der flere springende punkter: I erklæringen fra B er min mail-adresse forkert, og B erklærer at de aldrig har modtaget en lægeerklæring fra mig. I afgørelsen er der sendt en mail til min rigtige mailadresse og de har alligevel modtaget en lægeerklæring fra mig, men for sent, altså den 12. juni 2006.

Jeg gentager, at jeg aldrig har modtaget en mail, fra B, og at jeg stiller mig uforstående overfor at et brev sendt rekommanderet fra København, den 1. juni 2006, er 12 dage undervejs.

Jeg mener set i lyset af ovenstående at B ikke kan bortvise mig på dette grundlag. Og jeg henstiller til at sagen genåbnes, og at både sagen om den påståede mail, og at det brev, der først ikke var der, og så pludselig dukker op efter et usædvanligt langt tidsrum, undersøges nærmere.

Ydermere mener jeg at jeg har overholdt alle regler og love, som der forefindes omkring dette emne, og at så alvorlig en anklage mod mig, som en bortvisning er, burde være erstatningsberettiget.

[...]"

I det følgende gennemgår jeg sagen og gør herefter rede for min opfattelse.

Jeg modtog den 29. august 2006 Personaledirektoratets sagsmappe vedrørende A's ansættelsesforhold. Den 22. februar 2007 modtog jeg endvidere A's personalessag fra B.

Af sagsdokumentationen fremgår følgende af relevans for sagen:

A blev den 1. oktober 2003 ansat i en tidsbegrænset stilling ved B. Af ansættelsesbrev af 28. marts 2003 fremgår:

"[...]

For ansættelsesforholdet gælder overenskomst af 8. maj 2001 mellem Grønlands Landsstyre og [den relevante fagforening] for [den relevante faggruppe], idet De vil blive aflønnet efter overenskomstens § 6, stk. 2.

[...]

Uanset at ansættelsesforholdet er tidsbegrænset, kan det både fra Deres og fra arbejdsgivers side opsiges i henhold til Funktionærlovens regler om opsigelsesvarsler, dog således, at der ved midlertidigt arbejde, der ikke vedvarer ud over 3 måneder, gælder et forkortet varsel på 14 dage for begge parter.

[...]"

A blev ved ansættelsesbrev af 19. februar 2004 fastansat i sin stilling med virkning fra ansættelsestidspunktet:

"[...]

Funktionærlovens regler om opsigelsesvarsler finder anvendelse. For ansatte der er fyldt 55 år gælder dog, at de i henhold til funktionærloven fastsatte opsigelsesvarsler fra arbejdsgiverside forlænges med 2 måneder, uden at den ansattes opsigelsesvarsel forlænges tilsvarende.

[...]

De øvrige for Deres ansættelse gældende vilkår m.v. forbliver uændrede."

Efter en længerevarende sygemeldingsperiode meddelte A ved brev af 28. marts 2006 til B, at hun på grund af fortsat sygdom ikke kunne genoptage sit arbejde den 31. marts 2006 som ellers varslet.

Ved brev af 21. maj 2006 til B forlængede A sin sygemelding ud over den 1. juni 2006.

B anmodede ved e-mail af 22. maj 2006 A om at fremskaffe dokumentation for sit sygefravær efter den 1. juni 2006.

B rykkede ved e-mail af 1. juni 2006 A for fremsendelse af dokumentation:

"Da B pr 22. maj med nedenstående mail har anmodet dig fremsende en lægeerklæring for dit sygefravær efter 1. juni og da denne ikke ses modtaget, skal man herved anmode dig om at sørge for at en udvidet lægeerklæring med angivelse af dato for forventet raskmelding er B i hænde senest onsdag den 7. juni 2006 gerne på fax nr. +299 xxxxxx. Såfremt B ikke har modtaget lægeerklæringen senest den dato vil B tillade sig at bortvise dig begrundet i ulovlig udebliven fra arbejde.

på B's ledelses vegne"

B indstillede herefter den 8. juni 2006 til Personaledirektoratet, at A skulle bortvises fra sin stilling:

"Vedrørende A

Ovennævnte [medarbejder] blev ansat på B pr 1. oktober 2003.

Pågældende lod sig sygemelde på grund af graviditet 29. marts 2005 og forlod [byen] i umiddelbart tilslutning til dette, idet hun var sat til at skulle føde ca. 31. august 2005.

A nedkom 28. august 2006[5] og forventedes at vende tilbage til B efter 21. ugers barselsorlov. A anmodede imidlertid om i forlængelse af barselsorlov at afvikle al tilgodehavende ferie og skulle således møde på B den 31. marts 2006.

28. marts 2006 meddeler A pr e-mail at hun grundet sygdom ikke er i stand til at møde som planlagt 31. marts 2006. Samme dato modtages en lægeerklæring om uarbejdsdygtighed i 2 måneder fra 31. marts 2006. 22. maj 2006 modtages atter pr mail en sygemelding fra A og herfra anmodes der pr mail om en lægeerklæring for perioden efter 1. juni 2006. Da denne erklæring ikke ses modtaget her 1. juni 2006 fremsendes en mail hvor B anmoder om en udvidet lægeerklæring, der såfremt denne ikke er B i hænde senest 7. juni 2006 vil bevirke at A herfra vil blive indstillet til bortvisning grundet ulovlig udeblivelse fra arbejde. Dags dato har B ikke modtaget nogen form for lægeerklæring på fraværet efter 1. juni 2006, hvorfor man efter indstilling fra [A's chef] herfra skal indstille A til øjeblikkelig bortvisning grundet udeblivelse."

Personaledirektoratet skrev ved brev af samme dag til A:

"Grønlands Hjemmestyre, Personaledirektoratet har fra B modtaget indstilling om at bortvise Dem fra Deres stilling som [medarbejder] ved B.

Begrundelsen for den påtænkte bortvisning er følgende:

De har været sygemeldt siden den 31. marts 2006, hvor De har afleveret en lægeerklæring gældende 2 måneder frem. Den 22. maj 2006 modtages atter pr. mail en sygemelding fra Dem dateret 21. maj 2006. Herefter anmoder B samme dag Dem om at fremkomme med en lægeerklæring, der dokumenterer, at De fortsat er syg efter den 1. juni 2006.

Da B den 1. juni 2006 ikke havde modtaget nogen lægeerklæring fra Dem, blev De yderligere anmodet om at fremsende en udvidet lægeerklæring, og denne skulle være B i hænde senest den 7. juni 2006. Man meddelte samtidig, at såfremt De ikke fremsendte lægeerklæringen senest denne dato ville B bortvise Dem begrundet i ulovlig udeblivelse fra Deres arbejde.

Idet B ikke har modtaget lægeerklæringen har man besluttet at indstille Dem til bortvisning på baggrund af ulovlig udeblivelse.

Ulovlig udeblivelse betragtes som en alvorlig misligholdelse af ansættelsesforholdet, hvorfor Personaledirektoratet påtænker at bortvise Dem fra Deres stilling som [medarbejder] ved B.

De er med virkning fra d.d. og indtil videre fritaget for arbejdsforpligtigelsen.

De har i henhold til § 19, om partshøring, i Landstingslov nr. 8 af 13. juni 1994 om sagsbehandling i den offentlige forvaltning, lejlighed til at fremkomme med en udtalelse til den påtænkte bortvisning.

Såfremt De ønsker at fremkomme med en udtalelse, skal denne udtalelse være Personaledirektoratet i hænde senest den 22. juni 2006 på telefax nr. 32 44 48 eller pr. brev.

Der vedlægges kopi af indstilling med bilag."

B meddelte per telefax den 12. juni 2006 således til Personaledirektoratet:

"Hoslagt fremsendes skrivelse samt uarbejdsdygtighedserklæring fra ovennævnte, modtaget dags dato.

Der er fortsat ikke modtaget nogen udvidet lægeerklæring, hverken pr brev eller telefax.

B fastholder, at her er tale om ulovlig udeblivelse."

Medsendt var kopi af A's følgebrev afsendt anbefalet fra København, dateret den 31. maj 2006, som med håndskrift er påført at være modtaget ved B den 12. juni 2006.

Den vedlagte lægeerklæring er ligeledes dateret den 31. maj 2006. Heraf fremgår, at A var uarbejdsdygtig grundet sygdom i 8 uger fra erklæringens dato.

Personaledirektoratet skrev den 13. juni 2006 følgende e-mail til B:

"I forlængelse af vores samtale for lidt siden, skal jeg herved bekræfte, at B ønsker at fortsætte bortvisningssagen mod A, på trods af at Personaledirektoratet vurderer, at sagen er tvivlsom, idet A har fremsendt en lægeerklæring dateret den 31. maj og gældende 8 uger frem. Begrundelsen for bortvisningen vil herefter være, at A ikke har afleveret lægeerklæringen til tiden."

B's svar af samme dato er sålydende:

"Jeg har forelagt sagen for B's ledelse der som jeg anbefaler at vi fastholder bortvisningen.

Der var 22. maj til 31. maj tid til at fremsende lægeerklæringen og den kunne være nået frem senest 7. juni 06 såfremt den var levet indhentet i tide. En mail om at lægeerklæringen var afsendt ville også kunne have bremset os,

Så vi fastholder".

A besvarede Personaledirektoratets partshøringsskrivelse ved brev af 15. juni 2006:

"Ved [...] skrivelse er jeg blevet anmodet om at fremsætte en udtalelse.

Som udgangspunkt kan jeg ikke anerkende grundlaget for skrivelsen, idet der hævdes, at den lægeerklæring, som B har anmodet om ved mail af 21. maj 06, ikke skulle være modtaget.

Jeg kan oplyse, at jeg som anmodet fik udfærdiget en fornyet lægeerklæring (vedlagt i kopi) den 31. maj 06 og at denne den 1. juni 06 er sendt anbefalet til B.

Jeg tillader mig derfor at antage, at den anførte baggrund for bortvisningen - manglende modtagelse af den udbedte lægeerklæring for perioden efter 1. juni 2006 - må bero på en fejl.

Angående den yderligere anmodning om udvidet lægeerklæring - angiveligt sendt pr. mail 01.06.06 - gør jeg opmærksom på, at der af den tilsendte papirkopi fremgår, at der er anvendt en fejlagtig mailadresse og jeg har derfor ikke modtaget denne yderligere anmodning - den korrekte mail-adresse er navn@domæne."

Personaledirektoratet sendte den 20. juni 2006 A's svar i høring ved B.

B svarede samme dag:

"Under henvisning til den fremsendte partshøring fra A, skal B herved meddele at man kan bekræfte at mail omkring manglende lægeerklæring og anmodning om fremsendelse af denne evt. per fax senest 7. juni 2006 er fremsendt herfra med korrekt mailadresse. Lægeerklæringen er korrekt nok fremsendt som rekommanderet brev og blev først modtaget her 12. juni 2006.

Det synes herfra naturligt om A på baggrund af vores rykker af den 1. juni 2006 havde meddelt pr mail at lægeerklæring var afsendt 1. juni 2006.

B fastholder sin indstilling, da A jo af den hidtil indhentede lægeerklæring skulle være startet på sit job 1. juni 2006."

Personaledirektoratet skrev den 20. juni 2006 per e-mail til A:

"I forlængelse af din partshøringsskrivelse fremsendes herved udskrift der dokumenterer, at B har fremsendt anmodningen om lægeerklæring til den korrekte e-mailadresse. Den første e-mail B havde sendt til den forkerte e-mailadresse fik B retur hvorefter man sendte til den korrekte adresse.

Såfremt dette giver dig anledning til at fremkomme med yderligere bemærkninger skal disse som nævnt tidligere være Personaledirektoratet i hænde senest torsdag den 22. juni 2006, hvorefter der vil blive truffet afgørelse om hvorvidt du skal bortvises."

A svarede ved brev af 21. juni 2006 til Personaledirektoratet:

"Jeg bekræfter hermed, at have modtaget Personaledirektoratets skrivelse (v/mail) af 20. juni 06.

Af skrivelsen fremgår, at B bekræfter (jf. mit svar på partshøringen af 15. juni 06), at anmodningen (sendt som mail og dateret 01-06-2006) om den fornyede lægeerklæring var sendt til en fejlagtig mail-adresse. Angiveligt er anmodningen senere fremsendt til den korrekte mailadresse.

Jeg kan kun gentage, at jeg ikke har læst pågældende anmodning/mail (men kan muligvis utilsigtet have slettet denne). Det er selvfølgelig umuligt for mig at dokumentere, at jeg ikke mener, at have modtaget mailen – men det virker jo temmelig usandsynligt, at jeg skulle have læst mailen og så undladt at reagere på den – alvoren i indholdet taget i betragtning.

Principielt vil jeg fastholde, at anledningen til mailen – den hævdede manglende fremsendelse af lægeerklæring for sygefravær efter den 1. juni 06 – bygger på en fejl, idet den pågældende lægeerklæring er fremsendt anbefalet til B (jf. mit svar på partshøringen af 15. juni 06).

Det er derfor min opfattelse, at sagen ikke kan reduceres til at handle om fejlagtig eller korrekt mailadresse på den i princippet overflødige anmodning af 01-06-06, idet grundlaget for denne anmodning jo netop er, at den tidligere udbedte lægeerklæring ikke skulle være modtaget af B.

Da Personaleafdelingen i skrivelsen af 20. juni 2006 ikke forholder sig til denne kendsgerning må jeg fastholde, at grundlaget for den rejste partshøring/bortvisning bygger på en fejl."

Personaledirektoratet meddelte ved brev af 23. juni 2006 A, at hun var bortvist fra sin stilling:

"I forlængelse af Personaledirektoratets skrivelse af 8. juni 2006 har man d.d. besluttet at bortvise Dem fra Deres stilling som [medarbejder] ved B.

Begrundelsen for bortvisningen er følgende:

De har været sygemeldt siden den 31. marts 2006, hvor De har afleveret en lægeerklæring gældende 2 måneder frem. Den 22. maj 2006 modtages atter pr. mail en sygemelding fra Dem dateret 21. maj 2006. Herefter anmoder B samme dag Dem om at fremkomme med en lægeerklæring, der dokumenterer, at De fortsat er syg efter den 1. juni 2006.

Da B den 1. juni 2006 ikke havde modtaget nogen lægeerklæring fra Dem, blev De yderligere anmodet om at fremsende en udvidet lægeerklæring, og denne skulle være B i hænde senest den 7. juni 2006. Man meddelte samtidig, at såfremt De ikke fremsendte lægeerklæringen senest denne dato ville B bortvise Dem begrundet i ulovlig udeblivelse fra Deres arbejde.

Idet B ikke har modtaget lægeerklæringen til tiden har man besluttet at indstille Dem til bortvisning på baggrund af ulovlig udeblivelse.

De har afgivet et partshøringssvar af 15. juni 2006 og et den 21. juni 2006. Deres partshøringssvar af 15. juni 2006 var vedlagt en lægeerklæring som ligeledes var fremsendt til B og som B først havde modtaget den 12. juni 2006. I Deres skrivelse af 15. juni 2006 anfører De ligeledes at e-mailen af 1. juni 2006, hvori De anmodes om at fremkomme med en udvidet lægeerklæring, er sendt til en forkert e-mail adresse. Ved Personaledirektoratets e-mail til Dem af 20. juni 2006 fremsendes imidlertid dokumentation for at e-mailen fra B efterfølgende er sendt til den korrekte e-mail adresse.

Personaledirektoratet lægger herefter til grund, at De har modtaget oplysningen om at De skal fremkomme med lægeerklæringen senest den 7. juni 2006, og at De var blevet oplyst om, at De ville blive bortvist, såfremt De ikke fremkom med en lægeerklæring inden denne dato.

Personaledirektoratet bekræfter modtagelsen af Deres partshøringsskrivelse af 21. juni 2006 men denne giver ikke anledning til at ændre beslutningen om at bortvise Dem.

Begge Deres partshøringssvar har været forelagt B, som fastholder bortvisningen.

Det lægges til grund, at De ikke har afleveret lægeerklæringen inden den frist B havde fastsat, og endvidere lægges det til grund, at De har modtaget oplysning om, at manglende indlevering af lægeerklæringen inden fristens udløb ville medføre bortvisning. Den manglende indlevering af lægeerklæringen til tiden sidestilles med ulovlig udeblivelse og betragtes som en alvorlig misligholdelse af ansættelsesforholdet, hvorfor det d.d. er blevet besluttet at bortvise Dem fra Deres stilling som [medarbejder] ved B.

[...]

Nærværende skrivelse sendes både pr. e-mail og almindelig brev."

Efter at have gennemgået Personaledirektoratets sagsmappe gav jeg ved brev af 7. september 2006 direktoratet meddelelse om, at jeg havde besluttet at tage A's

klage under behandling. Jeg anmodede samtidig direktoratet om at redegøre for sin opfattelse af sagen samt om at oplyse lovgrundlaget for sin afgørelse.

Personaledirektoratets svar af 6. oktober 2006 er sålydende:

"Landstingets Ombudsmand anmoder i sin skrivelse af 7. september 2006 Personaledirektoratet om, at redegøre for direktoratets opfattelse af sagen og lovgrundlaget for afgørelsen.

Det forhold at A kommer for sent med en lægeerklæring betragtes som ulovlig udeblivelse, og derfor en grov misligholdelse af ansættelsesforholdet, som berettiger til en øjeblikkelig bortvisning fra arbejdsgivers side. Det bemærkes i den forbindelse, at A var blevet oplyst om, at såfremt hun ikke afleverede lægeerklæringen senest den 7. juni 2006, så ville hun blive bortvist.

Afgørelsen hviler ikke på lov eller overenskomst, men derimod det almindelige ansættelsesretlige princip om, at en grov misligholdelse af ansættelsesforholdet kan føre til ophævelse fra arbejdsgivers side."

Jeg sendte den 17. oktober 2006 Personaledirektoratets svar i partshøring hos A, som ved brev af 2. november 2006 fastholdt sine tidligere udtalelser til sagen.

Personaledirektoratets brev af 6. oktober 2006 gav mig anledning til den 16. januar 2007 at stille følgende supplerende spørgsmål:

"Jeg har modtaget Personaledirektoratets brev af 6. oktober 2006 og vender herved tilbage til sagen.

Til brug for min videre sagsbehandling beder jeg Personaledirektoratet om yderligere at fremsende B's sagsmappe vedrørende A.

Personaledirektoratet anfører til min anmodning om en udtalelse til sagen bl.a. følgende:

"Det forhold at A kommer for sent med en lægeerklæring betragtes som ulovlig udeblivelse, og derfor en grov misligholdelse af ansættelsesforholdet, som berettiger til en øjeblikkelig bortvisning fra arbejdsgiverens side."

Direktoratet bedes redegøre nærmere for baggrunden for direktoratets kvalifikation af de beskrevne forhold som værende en ulovlig udeblivelse (eller et forhold, som kan sidestilles hermed), når der, forinden afgørelsen om at bortvise A træffes den 23. juni 2006, er fremsendt dokumentation for den afgivne sygemelding i form af lægeerklæring.

Direktoratet bedes tillige uddybe, om direktoratets udtalelse skal forstås således, at det er direktoratets generelle opfattelse, at en ulovlig udeblivelse uden videre er at anse

som en væsentlig (grov) misligholdelse af ansættelsesforholdet, der derved berettiger ansættelsesmyndigheden til at foranledige ophævelse af ansættelsesforholdet og bortvise den pågældende medarbejder, uden iagttagelse af det gældende opsigelsesvarsel.

En nærmere gennemgang af Personaledirektoratets sagsmappe vedrørende A har tillige givet anledning til følgende supplerende spørgsmål:

Det fremgår af direktoratets brev af 23. juni 2006, hvorved det meddeles, at A bortvises fra sin stilling på B, at der ved afgørelsen er lagt vægt på, at A ved e-mail af 1. juni 2006 fra B er blevet gjort opmærksom på, at manglede indsendelse af lægeerklæring inden den 7. juni 2006 vil medføre, at hun bortvises fra sin stilling.

Der er lagt til grund, at den ubede lægeerklæring blev afsendt rekommanderet fra København den 1. juni 2006, og at erklæringen er modtaget ved B den 12. juni 2006. Det er ubestridt, at erklæringen er afsendt med posten samme dag som afgivelsen af det tjenstlige pålæg med varsel om konsekvensen af ikke-fristmæssig fremsendelse.

Personaledirektoratet bedes kommentere, om direktoratet er af den opfattelse, at den angivne frist, fra den 1. juni til den 7. juni 2006, i tilstrækkeligt omfang tilgodeser A's mulighed for at efterkomme pålægget, når risikoen for, at den afsendte lægeerklæring er (usædvanligt) længe undervejs, samtidig tillægges A. Herunder bedes direktoratet isoleret anføre baggrunden for, at forsendelsesrisikoen pålægges A.

Det fremgår af den forudgående partshøring, at A bestrider at have modtaget den pågældende e-mail. Personaledirektoratet bedes oplyse, om direktoratet har bemærkninger til, at fremsendelse af et sådant tjenstligt pålæg, til hvilken der er knyttet en potentiel indgribende retsvirkning, alene sker per e-mail. Direktoratet bedes samtidig redegøre for, om fremgangsmåden er udtryk for en generel praksis ved B, og i bekræftende fald oplyse, om der er fastsat nærmere retningslinjer herfor.

Personaledirektoratet bedes desuden anføre, hvorvidt det har været overvejet, om det beskrevne problem kunne have været afhjulpet med mindre indgribende foranstaltning(er) end bortvisning af A. I så fald bedes direktoratet redegøre nærmere for den proportionalitetsafvejning, som direktoratet har foretaget forud for afgørelsen.

Jeg noterer mig i øvrigt, at A's partshøringssvar af 15. og 21. juni 2006 alene fremgår af sagsmappen i form af de bilag til hendes klage til mig, som jeg tidligere har fremsendt direktoratet i kopi. Direktoratet bedes meddele mig sine eventuelle bemærkninger hertil.

Personaledirektoratets svar forventes at blive forelagt for A, før [jeg] afslutter [m]in behandling af sagen."

Personaledirektoratet svarede mig den 23. februar 2007:

"I forlængelse af Landstingets Ombudsmand skrivelse af 16. januar 2007 vedr. A, skal Personaledirektoratet herved vende tilbage.

Landstingets Ombudsmand spørger ind til baggrunden for Personaledirektoratets kvalifikation af de beskrevne forhold som ulovlig udeblivelse.

A anmodes af B om at fremkomme med en lægeerklæring, men fremkommer ikke med denne inden for den frist, som B fastsætter. Når man er sygemeldt og ikke dokumenterer dette overfor arbejdsgiver efter anmodning, må arbejdsgiver gå ud fra, at den ansatte udebliver uden grund, og så vil der være tale om en alvorlig misligholdelse af ansættelsesforholdet. Særligt i denne situation, hvor det forudsættes, at A er bekendt med konsekvensen, hvis ikke lægeerklæringen når frem i tide.

Det forhold at arbejdsgiver beder om en lægeerklæring uden at modtage denne medfører, at arbejdsgiver kan gå ud fra, at den ansatte kommer på arbejde, og eftersom hun hverken mødte på arbejde eller fremsendte en lægeerklæring den pågældende dag, er det at betragte som ulovlig udeblivelse. Det er A's ansvar, at lægeerklæringen kommer rettidigt frem, og det forhold at hun vælger at befinde sig i Danmark under sin sygemelding ændrer ikke på, at det er A, som må sikre sig, at lægeerklæringen når rettidigt frem.

Endvidere anmoder Landstingets Ombudsmand Personaledirektoratet om at vurdere, hvorvidt det er direktoratets generelle opfattelse, at ulovlig udeblivelse uden videre er at betragte som en væsentlig misligholdelse af ansættelsesforholdet. Til det skal bemærkes, at der i hver enkelt tilfælde er tale om en konkret vurdering, men udebliver man fra sit arbejde, så misligholder arbejdstager sin del af ansættelsesforholdet, hvilket er alvorligt for et kontraktforhold. Personaledirektoratet mener generelt, at man konkret må vurdere udeblivelsens karakter i hvert eneste tilfælde, og det er Personaledirektoratets opfattelse, at man kan ikke bare sige, at enhver ulovlig udeblivelse er en grov misligholdelse af ansættelsesforholdet (udeblivelsen kan f.eks. være bagatelagtig).

Landstingets Ombudsmand beder om en begrundelse for, at forsendelsesrisikoen pålægges A. Som nævnt ovenfor er det Personaledirektoratets vurdering, at når en ansat vælger at opholde sig i Danmark under en sygdomsperiode, så er det den ansattes risiko, at de ting som arbejdsgiver beder om, kan risikere at være længere under vejs, end hvis hun havde opholdt sig i Grønland. Det er derfor den ansattes pligt at sørge for, at lægeerklæringen når frem, og Personaledirektoratet mener ikke, at fristen til at fremsende lægeerklæringen er urimelig, idet en uge må anses som god tid.

Landstingets Ombudsmand beder yderligere om Personaledirektoratets bemærkninger til, at et tjenstligt påbud, til hvilket der er knyttet en potentielt indgribende retsvirkning alene sker pr. mail. Igen skal der henvises til, at det er en særlig omstændighed, når den ansatte under en sygdomsperiode opholder sig uden for landet, og når man tidligere har kommunikeret på denne mailadresse, vurderes dette at være tilstrækkeligt – ellers burde den ansatte have anvist en måde hvorpå, at man kunne modtage beskeder fra arbejdsgiver.

B oplyser, at der ikke foreligger nogen fast skriftlig procedure for fremgangsmåden i sådanne sager – man har både benyttet mail og brev. Samtidig oplyser B, at postvæsnet

altid er i fokus, velvidende at der ofte skal foregå anden kontakt, da postvæsenet i Grønland – som bekendt - kan være langsommelig.

I relation til proportionaliteten i beslutningen om bortvisning, skal der henvises til, at lægeerklæringen først modtages flere dage efter at fristen for indlevering af denne er sprunget, og der er derfor tale om flere dages ulovlig udeblivelse, hvilket er en grov misligholdelse af ansættelsesforholdet, som B ikke kunne acceptere, og det vurderes, at det berettiger til bortvisning.

Det er en fejl, at partshøringsskrivelsen ikke ligger i mappen. Personaledirektoratet har arkiveret høringssvarene elektronisk, men ved en fejl er de åbenbart ikke kommet i sagsmappen. Man vil straks sætte dem ind i mappen, når denne modtages retur. Afgørelsen om bortvisning henviser til de to høringssvar, så det er ikke fordi, at de ikke er taget i betragtning."

Jeg skrev den 20. juni 2007 til Personaledirektoratet:

"Jeg er under min afsluttende behandling af [sagen] blevet opmærksom på forhold, i forbindelse med at Personaledirektoratet den 20. juni 2006 per mail fremsendte en supplerende partshøringsskrivelse til A, som giver mig anledning til at høre direktoratet på ny.

Personaledirektoratets partshøringsskrivelse er sålydende:

"I forlængelse af din partshøringsskrivelse fremsendes herved udskrift der dokumenterer, at B har fremsendt anmodningen om lægeerklæring til den korrekte e-mailadresse. Den første e-mail B havde sendt til den forkerte e-mailadresse fik B retur hvorefter man sendte til den korrekte adresse.

Såfremt dette giver dig anledning til at fremkomme med yderligere bemærkninger skal disse som nævnt tidligere være Personaledirektoratet i hænde senest torsdag den 22. juni 2006, hvorefter der vil blive truffet afgørelse om hvorvidt du skal bortvises."

Der er således tale om, at A gives to dage til at fremkomme med sin udtalelse til denne del af afgørelsesgrundlaget.

Jeg bemærker hertil, at der i det tilfælde, at der stilles en frist for afgivelse af en sådan udtalelse, bør gives den pågældende part rimelig tid til at sætte sig ind i oplysningerne og overveje udtalelsens form og indhold. Der kan i den forbindelse tages hensyn til sagens omfang og karakter, herunder om parten vil have interesse i at lade en sagkyndig vurdere sagen og medvirke ved udformningen af udtalelsen, og om parten tidligere har haft lejlighed til at udtale sig om andre dele af sagen.

Personaledirektoratet bedes fremkomme med sine eventuelle bemærkninger til det forhold, at A blev givet en frist på to dage til at udtale sig til denne del af afgørelsesgrundlaget.

Jeg er endvidere blevet opmærksom på, at der af lov nr. 429 af 31. maj 2000 om behandling af personoplysninger (persondataloven) fremgår således vedrørende lovens geografiske område:

"§ 4. Loven gælder for behandling af oplysninger, som udføres for en dataansvarlig, der er etableret i Danmark, hvis aktiviteterne finder sted inden for Det Europæiske Fællesskabs område.

Stk. 2. ...

Stk. 3. Loven gælder også for en dataansvarlig, som er etableret i et tredjeland, hvis

1) ...

2) indsamling af oplysninger i Danmark sker med henblik på behandling i et tredjeland.

..."

Grønland anses i denne sammenhæng som et tredjeland.

Det er [min] opfattelse, at det ikke uden videre kan afvises, at de grønlandske myndigheder, i det omfang der sker indhentelse af oplysninger i Danmark med henblik på behandling i Grønland, er omfattet af persondataloven og de bekendtgørelser, som er udstedt med hjemmel heri. Jeg har derfor ved mit samtidige brev dertil anmodet Datilsynet om en udtalelse til spørgsmålet.

Personaledirektoratet bedes på denne baggrund oplyse, hvorvidt direktoratet i den konkrete sag i forbindelse med direktoratets indhentelse af personoplysninger fra A, i den periode hun befandt sig i Danmark, har iagttaget persondataloven med tilhørende bekendtgørelser, herunder bekendtgørelse nr. 528 af 15. juni 2000 om sikkerhedsforanstaltninger til beskyttelse af personoplysninger, som behandles af den offentlige forvaltning (sikkerhedsbekendtgørelsen)."

Den 2. august 2007 rykkede jeg direktoratet for svar.

Personaledirektoratet skrev den 16. august 2007:

"I forlængelse af Landstingets Ombudsmands skrivelse af 20. juni 2007, skal Personaledirektoratet herved vende tilbage.

Indledningsvis bemærkes, at den høringsfrist, som A fik ved Personaledirektoratets e-mail af 20. juni 2006, var rimelig, når der henses til omfanget af det, som der blev hørt over. Her ligger Personaledirektoratet vægt på, at A havde modtaget e-mailen (som der høres over) fra B, hvorfor der som sådan ikke kan være tale om nye oplysninger for A. A havde på dette tidspunkt tidligere haft adgang til at udtale sig om hele sagen, men hendes partshøringssvar gav anledning til at foretage denne lille suppleringshøring. Henset til spørgsmålets karakter, og til at der er tale om en bortvisningssag, hvor der bør reageres hurtigt, er det Personaledirektoratets vurdering, at der ikke er tale om en urimelig frist.

Der skal yderligere henvises til, at retspraksis har accepteret ganske korte frister i partshøringsskrivelser i bortvisningssager, jf. Østre Landsrets dom af 16. november 2005, som den 31. maj 2007 er blevet stadfæstet af Højesteret. Her blev partshøringsskrivet sendt den 27. august, med frist den 1. september kl. 12. Denne partshøringsskrivelse vedrørte endda selve bortvisningen og ikke et detailspørgsmål i forlængelse af den første partshøring som i sagen med A.

Personaledirektoratet finder det meget tvivlsomt, om persondataloven i dette tilfælde skulle gælde i Grønland, men hvis den gør det, så har Personaledirektoratet ikke været opmærksom på dette, og man har derfor heller ikke taget stilling til, om man har overholdt reglerne eller ikke.

Herefter skal Personaledirektoratet venligst bede Landstingets Ombudsmand orientere Personaledirektoratet om datatilsynets svar."

Jeg sendte den 6. september 2007 direktoratets svar i partshøring hos A, som ved brev af 23. september 2007 henholdt sig til sine tidligere udtalelser til sagen.

Jeg udtaler herefter:

"1. Afgrænsning af min undersøgelse i forhold til spørgsmålet vedrørende persondatalovens anvendelse i Grønland

I Danmark gælder lov nr. 429 af 31. maj 2000 om behandling af personoplysninger (persondataloven), som opstiller en række krav, der skal iagttages ved håndtering af personoplysninger. Persondataloven er ikke sat i kraft for Grønland.

Som det fremgår af min høringsskrivelse til Personaledirektoratet af 20. juni 2007, kan det efter min opfattelse ikke umiddelbart afoises, at lovens § 4, stk. 3, nr. 2, indebærer, at de grønlandske myndigheder skal iagttage persondataloven og de bekendtgørelser, som er udstedt i medfør heraf, i det omfang der indhentes personoplysninger i Danmark med henblik på behandling i Grønland.

Såfremt dette er tilfældet, vil det blandt andet have betydning for min vurdering af de forhold i den foreliggende sag, som vedrører forvaltningens kommunikation med A per e-mail.

Jeg har med henblik på at søge lovens geografiske anvendelsesområde yderligere belyst den 20. juni 2007 fremsendt en høring til Datatilsynet og afventer fortsat tilsynets udtalelse til sagen.

Da spørgsmålet om persondatalovens anvendelse i Grønland således er genstand for en igangværende undersøgelse, der har et bredere sigte end den foreliggende sag, og idet resultatet ikke er afgørende for det samlede resultat af min behandling af den konkrete

sag, har jeg imidlertid fundet det rigtigst at udskille spørgsmålet om persondatalovens anvendelsesområde til særskilt behandling.

Landsstyret vil modtage underretning om resultatet af min undersøgelse, når det foreligger.

Jeg har uanset dette fundet anledning til i min udtalelse at fremkomme med nogle generelle bemærkninger vedrørende grønlandske myndigheders anvendelse af elektronisk kommunikation med borgerne, som efter min opfattelse (også) gælder på andet grundlag end persondataloven.

2. Personaledirektoratets bortvisning af A

2.1. Retsgrundlaget

Som det fremgår af Personaledirektoratets afgørelse om at bortvise A, har direktoratet ikke herved redegjort nærmere for lovgrundlaget for afgørelsen.

På min forespørgsel har Personaledirektoratet i hørings svar af 6. oktober 2006 anført, at afgørelsen ikke hviler på lov eller overenskomst, men derimod det almindelige ansættelsesretlige princip om, at en grov misligholdelse af ansættelsesforholdet kan føre til ophævelse fra arbejdsgivers side.

Af A's ansættelsesbrev af den 28. maj 2003 fremgår imidlertid således:

"For ansættelsesforholdet gælder overenskomst af 8. maj 2001 mellem Grønlands Landsstyre og organisationen for ... i Grønland [...]"

§ 38, stk. 1, i den omtalte overenskomst bestemmer:

"Funktionærlovens regler om løn under sygdom, indkaldelse til militærtjeneste samt efterløn finder anvendelse for"

Af A's ansættelsesbrev af 19. februar 2004 fremgår:

"Funktionærlovens regler om opsigelsesvarsler finder anvendelse.

[...]

De øvrige for Deres ansættelse gældende vilkår m.v. forbliver uændrede."

Jeg er på baggrund af de citerede henvisninger til funktionærlovens regler om løn under sygdom samt om opsigelsesvarsler af den opfattelse, at spørgsmålet om berettigelsen af den foretagne bortvisning skal afgøres med udgangspunkt i § 5 i løvbekendtgørelse nr. 68 af 21. januar 2005 om retsforholdet mellem arbejdsgivere og funktionærer (funktionærloven), som indeholder bestemmelser om løn under sygdom og om arbejds-

giverens ret til at hæve et tjenesteforhold uden iagttagelse af det i øvrigt gældende opsigelsesvarsel.

Idet der ikke er holdepunkter for andet, forstår jeg endvidere aftalegrundlaget således, at fortolkningen af loven, som ikke i øvrigt er gældende i Grønland, skal ske i overensstemmelse med dansk retspraksis på området.

Funktionærlovens § 5 er sålydende:

”§ 5. Bliver funktionæren på grund af sygdom ude af stand til at udføre sit arbejde, betragtes den heraf følgende tjenesteforsømmelse som lovligt forfald for funktionæren, medmindre han under tjenesteforholdets beståen har pådraget sig sygdommen ved forsæt eller grov uagtsomhed, eller han ved stillingens overtagelse svigagtigt har fortiet, at han led af den pågældende sygdom.

Stk. 2. [...]

Stk. 3. [...]

Stk. 4. Under sygdom af mere end 14 dages varighed har arbejdsgiveren ret til - uden udgift for funktionæren - at kræve nærmere oplysninger om varigheden af funktionærens sygdom gennem funktionærens læge eller en af funktionæren valgt specialist. Opfylder funktionæren ikke denne pligt, uden at der foreligger fyldestgørende begrundelse herfor, er arbejdsgiveren berettiget til at hæve tjenesteforholdet uden varsel.”

At fravær som følge af sygdom anses som lovligt forfald, indebærer i denne sammenhæng, at funktionæren har ret til sædvanlig løn under sygdommen uden hensyn til dennes varighed.

Bestemmelsens stk. 4, 2. pkt., vedrører den situation, at en medarbejder ikke (rettidigt) opfylder pligten til at dokumentere varigheden af sin sygdom uden fyldestgørende begrundelse herfor. I sådanne tilfælde er arbejdsgiveren berettiget til at ophæve ansættelsesaftalen og bortvise medarbejderen uden iagttagelse af det gældende opsigelsesvarsel.

For at bringe denne del af bestemmelsen i anvendelse stilles der i praksis krav om, at der foreligger forhold, som udgør – eller kan sidestilles med – en vægring imod efterlevelse af et påbud om at afgive dokumentation.

Ved vurderingen af, om der er tale om forhold af en sådan karakter, vil det have betydning, om arbejdsgiveren udtrykkeligt har krævet, at medarbejderen dokumenterer varigheden af sygdommen, og i den forbindelse har sat en afleveringsfrist. Der må ved fastsættelsen af sådanne frister tages hensyn til øvrige relevante omstændigheder, herunder den tid, der med rimelighed må forventes at hengå, fra en lægeerklæring er indhentet, til den modtages hos arbejdsgiveren.

Det indgår yderligere i afvejningen, om der foreligger en rimelig årsag til en eventuel forsinkelse, som arbejdsgiveren tydeligt er gjort bekendt med, om fristoverskridelsen må anses for at være ubetydelig, og om den kan henregnes til medarbejderen¹⁹.

2.2. Personaledirektoratets afgørelse om at bortvise A

B anmodede den 22. maj 2006 A om at fremsende dokumentation i form af lægeerklæring for sin fortsatte sygdom efter den 1. juni 2006.

Den 1. juni 2006 rykkede B for erklæringen og gav A en frist på syv dage til at sørge for, at den udbedte dokumentation var B i hænde, idet hun i modsat fald ville blive bortvist fra sin stilling. B bemærkede, at lægeerklæringen gerne sås fremsendt per telefax.

A har bestridt at have modtaget e-mailen af 1. juni 2006. Hun fremsendte uanset dette samme dag med anbefalet A-post fra København en lægeerklæring som dokumentation for sin uarbejdsdygtighed i 8 uger fra den 31. maj 2006.

B har oplyst, at erklæringen blev modtaget den 12. juni 2006, fem dage efter den fastsatte frist.

Personaledirektoratet bortviste herefter ved brev af 23. juni 2006 A, med den begrundelse at lægeerklæringen ikke var modtaget rettidigt. Personaledirektoratet er af den opfattelse, at hun derved var udeblevet ulovligt fra sit arbejde i de fem dage, som fristoverskridelsen udgjorde.

Personaledirektoratet anførte hertil i sit hørings svar af 23. februar 2007 til mig:

"[...] Det er A's ansvar, at lægeerklæringen kommer rettidigt frem, og det forhold at hun vælger at befinde sig i Danmark under sin sygemelding ændrer ikke på, at det er A, som må sikre sig, at lægeerklæringen når rettidigt frem."

Jeg kan ikke have bemærkninger til, at en myndighed i forbindelse med en anmodning til en medarbejder om at fremsende en lægeerklæring som dokumentation for varigheden af et sygdomsforløb fastsætter en frist, med den mulige konsekvens at der iværksættes bortvisningsskridt, såfremt dokumentationen ikke fremkommer inden fristens udløb. Som nævnt ovenfor vil det som udgangspunkt være en betingelse for at kunne iværksætte en bortvisning i medfør af funktionærlovens § 5, stk. 4, 2. pkt., at der er stillet en sådan frist.

Som det fremgår af bestemmelsen, er det imidlertid en forudsætning for, at en medarbejder kan bortvises, med henvisning til at vedkommende ikke har opfyldt sin pligt til

19) Se vedrørende fortolkningen af funktionærlovens § 5 Ole Hasselbalch, Ansættelsesretten, 2. bind, 3. udgave 2002, s. 1068ff., med de heri anførte henvisninger til domspraksis.

at dokumentere varigheden af sin sygdom, at der ikke foreligger en fyldestgørende begrundelse herfor.

Der er således i funktionærloven opstillet en pligt for arbejdsgiveren til at foretage en skønsmæssig vurdering af, hvorvidt der foreligger en acceptabel begrundelse for, at den ansatte ikke er fremkommet med den anmodede dokumentation.

Det gælder i øvrigt som en konsekvens af pligten til at oplyse sager fyldestgørende, forud for at der træffes afgørelser, samt af forbudet mod at sætte det administrative skøn under en intern regel, at forvaltningen ikke uden lovhjemmel kan opstille præklusive frister for borgernes opfyldelse af pligter i forhold til myndighederne, således at sagernes øvrige omstændigheder afskæres fra at indgå i afgørelsesgrundlaget.

Jeg forstår Personaledirektoratets afgørelse og efterfølgende redegørelse til mig således, at direktoratet ikke har taget hensyn til omstændighederne og har tillagt fristoverskridelsen i sig selv en så alvorlig skadevirkning for A, at den alene begrundet bortvisningen.

Det er min opfattelse, at Personaledirektoratet derved har afskåret en skønsudøvelse, som direktoratet har haft pligt til at foretage.

Jeg kan derfor ikke tiltræde Personaledirektoratets vurdering af betydningen af, at lægeerklæringen ikke kom rettidigt frem, og finder ikke, at det er i overensstemmelse med retsgrundlaget, når direktoratet uden videre sidestiller forsinket fremkomst af dokumentation for sygefravær med ulovlig udeblivelse.

Spørgsmålet om berettigelsen af A's fravær kan alene afgøres efter en vurdering af baggrunden for overskridelsen af den fastsatte frist, hvilken direktoratet ikke ses at have foretaget. Det er derfor min vurdering, at direktoratets bortvisning af A ikke har været i overensstemmelse med funktionærlovens § 5, stk. 4, 2. pkt.

Personaledirektoratets afskæring af en sådan pligtmæssig skønsudøvelse udgør en hjemmelsmangel, som efter min opfattelse indebærer, at direktoratets afgørelse om at bortvise A er ugyldig.

Jeg finder det meget kritisabelt, at Personaledirektoratet ved sin behandling af sagen ikke har påset at anvende det relevante hjemmelsgrundlag og har afskåret den påkrævede skønsudøvelse.

Jeg henstiller på den baggrund, at direktoratet genbehandler sagen under iagttagelse af det anførte. Direktoratet bedes fremsende sin fornyede afgørelse til mig, når den foreligger.

2.3. Generelt om fremsendelse af tavshedsbelagte oplysninger per telefax

Jeg har i forbindelse med min henstilling til Personaledirektoratet om at genbehandle sagen fundet anledning til at fremkomme med bemærkninger af relevans for direktoratets vurdering af baggrunden for den forsinkede fremkomst af A's dokumentation for varigheden af sit sygdomsforløb.

Direktoratet skal herunder foretage en vurdering af spørgsmålet om, hvorvidt A ved at fremsende lægeerklæringen med almindelig post har udfoldet de relevante bestræbelser på at opfylde sin dokumentationspligt i medfør af funktionærloven, eller om der har foreligget en videre pligt for A til at fremsende dokumentationen på en måde, hvorpå der kunne sikres en hurtigere og dermed rettidig fremkomst, eksempelvis per telefax.

Der er i den foreliggende sag tale om fremsendelse af dokumentation for et længerevarende sygdomsforløb, der efter min opfattelse er omfattet af anvendelsesområdet for sagsbehandlingslovens § 27, stk. 1, nr. 6, om offentligt ansattes tavshedspligt om bl.a. enkeltpersoners personlige forhold.

At ansatte i forvaltningen har tavshedspligt om oplysninger, som er omfattet af bestemmelsen, indebærer i sagens natur, at den, som oplysningerne vedrører, ikke gyldigt kan pålægges at udlevere disse til uvedkommende eller i øvrigt påføres pligter, som indebærer væsentlig risiko for, at oplysningerne kommer til uvedkommendes kendskab.

Det kan ikke forudsættes, at borgere i almindelighed har adgang til telefax i privat regi, hvorfor man ofte vil være henvist til at anvende faxmaskiner på posthuse eller andre steder, hvor sådanne kan benyttes af offentligheden.

I praksis foregår sådanne ekspeditioner typisk ved, at de dokumenter, som ønskes fremsendt, overrækkes til en ekspedient, hvorefter ekspedienten forestår fremsendelsen og derved samtidig har mulighed for at gøre sig bekendt med indholdet.

En pligt til at fremsende fortrolige oplysninger per telefax vil altså konkret kunne indebære, at en borger samtidig pålægges at udlevere tavshedsbelagte oplysninger til uvedkommende, hvilket ikke vil være foreneligt med forudsætningen for sagsbehandlingslovens § 27, stk. 1.

Det er derfor min opfattelse, at der ikke kan antages at bestå en generel pligt for ansatte i forvaltningen til at fremsende lægeerklæringer vedrørende længerevarende sygdomsforløb per telefax.

3. Personaledirektoratets sagsbehandling i øvrigt

Jeg har fundet anledning til i det følgende at fremkomme med bemærkninger til Personaledirektoratets sagsbehandling i øvrigt i forbindelse med afgørelsen om at bortvise A.

3.1. Indholdet af Personaledirektoratets supplerende partshøring

I det omfang der træffes afgørelser af disciplinær karakter på personaleområdet, gælder på ulovbestemt grundlag en udvidet partshøringspligt. Denne indebærer, at forvaltningen i sådanne sager er forpligtet til at høre parten over myndighedens kvalifikation af de faktiske omstændigheder i forhold til retsgrundlaget samt over eventuelle bevisvurderinger, som er foretaget i den forbindelse.

Jeg har konstateret, at Personaledirektoratets oprindelige partshøringskrivelse af 8. juni 2006 ikke indeholder en redegørelse for direktoratets retlige eller bevismæssige vurdering af sagen. Den foretagne kontradiktion opfylder således ikke kravet om udvidet partshøring i denne type sager.

Vedrørende indholdet af Personaledirektoratets supplerende partshøringskrivelse af 20. juni 2006 har direktoratet i sit hørings svar til mig af 16. august 2007 bl.a. anført:

"A havde på [tidspunktet for den supplerende partshøring] tidligere haft adgang til at udtale sig om hele sagen [...]."

Personaledirektoratets oprindelige partshøringskrivelse af 8. juni 2006 indeholder dog – i sagens natur – ikke oplysninger om, at den udbedte lægeerklæring efterfølgende den 12. juni 2006 var modtaget, og at Personaledirektoratet på den baggrund besluttede at ændre begrundelsen for bortvisningen fra manglende til forsinket modtagelse af den anmodede dokumentation.

Det fremgår ikke af de sagsakter, som jeg har modtaget fra Personaledirektoratet og B, at A i øvrigt forud for afgørelsen var blevet gjort bekendt med og havde haft lejlighed til at udtale sig om det forhold, at lægeerklæringen var modtaget, og at direktoratet på denne baggrund påtænkte at ændre begrundelsen for sin afgørelse i forhold til den, der oprindeligt var partshørt over.

Jeg kan derfor ikke tiltræde Personaledirektoratets opfattelse af, at A forud for den supplerende partshøring havde haft lejlighed til at udtale sig om hele sagen.

Personaledirektoratets supplerende partshøring af 20. juni 2006 burde i medfør af sagsbehandlingslovens § 19 og den udvidede partshøringspligt have indeholdt oplysning om, at lægeerklæringen nu var modtaget, samt en redegørelse for direktoratets retlige kvalifikation af den forsinkede fremkomst, således at A var givet lejlighed til at udtale sig til hele afgørelsesgrundlaget, forinden direktoratet traf afgørelse i sagen.

Myndighedernes pligt til at partshøre har karakter af en garantiforskrift, og manglende overholdelse heraf vil derfor som udgangspunkt medføre afgørelsens ugyldighed, medmindre det kan godtgøres, at fejlen konkret har været uvæsentlig for afgørelsens resultat.

3.2. Den stillede frist for afgivelse af udtalelse i forbindelse med supplerende partshøring

Jeg har desuden noteret mig, at det i Personaledirektoratets supplerende partshørings-skrivelse af 20. juni 2006 var angivet, at A skulle fremkomme med sine eventuelle bemærkninger hertil inden den 22. juni 2006. Hun blev således givet to dage til at fremkomme med en udtalelse til denne del af afgørelsesgrundlaget.

I de tilfælde, hvor myndighederne fastsætter en frist for en part til at afgive en udtalelse til sagen, skal der ved fastsættelse af fristen tages hensyn til, at den pågældende gives rimelig tid til at sætte sig ind i oplysningerne og til at overveje udtalelsens form og indhold.

Det skal sikres, at parten har reel mulighed for at udtale sig, og betænkningstiden skal derfor være rimelig set i lyset af karakteren af de foreliggende oplysninger og den påtænkte afgørelse.

Der kan i den forbindelse tages hensyn til omfanget af oplysningerne, herunder om parten tidligere har haft lejlighed til at udtale sig om andre dele af afgørelsesgrundlaget. Der kan endvidere tages hensyn til, om sagen er af en sådan karakter, at parten typisk vil kunne have interesse i at lade en sagkyndig vurdere oplysningerne og medvirke ved udformningen af udtalelsen.

I sager som den foreliggende, hvor der er tale om en reaktionsmulighed af særdeles indgribende karakter, er kravene til sikring af borgernes retssikkerhed tilsvarende høje.

Det er derfor min opfattelse, at en frist på to dage kun i ganske særlige tilfælde og efter en afvejning af de ovenstående hensyn vil være fyldestgørende.

Personaledirektoratet har i sit høringssvar til mig af 16. august 2007 givet udtryk for den opfattelse, at der ikke er tale om en for kort frist, idet der er tale om en bortvisnings-sag, hvor der bør reageres hurtigt.

Direktoratet henviser til støtte for sin opfattelse til en afgørelse fra Østre Landsret, som senere er stadfæstet af Højesteret, hvorved domstolene efter direktoratets forståelse af sagen har accepteret en meget kort frist for den pågældende til at afgive udtalelse i forbindelse med en partshøring.

Jeg bemærker hertil, at den dom, som Personaledirektoratet har henvist til, ikke forholder sig til partshøringsfristens længde. Spørgsmålet om fristens længde var ikke inddraget i den pågældende sag og var således ikke genstand for rettens stillingtagen i hverken første eller anden instans.

Jeg bemærker desuden, at en myndigheds interesse i at få afklaret status for det pågældende ansættelsesforhold ikke vægtes tungere end forvaltningens pligt til at sikre sig, at sagen oplyses fyldestgørende og i overensstemmelse med regelgrundlaget, forinden der træffes afgørelse.

Kravene til varetagelse af borgernes retssikkerhed vil som nævnt netop i sådanne sager, hvor der påtænkes tiltag af ganske indgribende karakter, være særligt høje.

Idet jeg i det foregående har lagt til grund, at Personaledirektoratets fornyede partshøring også skulle have omfattet den ændrede begrundelse for afgørelsen, har jeg imidlertid ikke fundet det meningsfuldt at foretage en konkret og selvstændig vurdering af, hvorvidt fristen for den – herefter utilstrækkelige – supplerende partshøring var fyldestgørende.

3.3. Personaledirektoratets begrundelse for afgørelsen

Det fremgår af sagsbehandlingslovens § 24, stk. 1, at en begrundelse for en afgørelse skal indeholde en henvisning til de retsregler, som afgørelsen er truffet i henhold til. I det omfang afgørelsen beror på et administrativt skøn, skal begrundelsen tillige angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen.

Det er et krav, at henvisningen til de anvendte retsregler er klar og specifik. Er afgørelsen truffet på grundlag af uskrevne regler, forstås kravet om henvisning til retsregler på den måde, at begrundelsen skal indeholde en kort gengivelse af indholdet af det uskrevne retsgrundlag, således som myndigheden forstår og anvender det.

Som det fremgår af min gennemgang i afsnit 2.1. vedrørende retsgrundlaget for afgørelsen om at bortvise A, var Personaledirektoratet af den opfattelse, at afgørelsen om at bortvise A skulle træffes i medfør af en ulovfæstet retsgrundsætning. Direktoratet har derfor været forpligtet til at redegøre herfor i sin begrundelse.

Da der ikke i Personaledirektoratets afgørelse om at bortvise A er henvist til det retsgrundlag, som direktoratet har truffet sin afgørelse i henhold til, er det min opfattelse, at direktoratets afgørelse ikke opfylder begrundelseskravet i sagsbehandlingslovens § 24, stk. 1, hvilket jeg finder kritisabelt.

Lovens krav om begrundelse har karakter af en garantiforskrift, og manglende overholdelse heraf vil derfor som udgangspunkt medføre afgørelsens ugyldighed, medmindre det konkret godtgøres, at fejlen har været uvæsentlig for afgørelsens resultat.

3.4. Afgørelsens proportionalitet

Der gælder for den offentlige forvaltning et grundlæggende krav om proportionalitet i myndighedsudøvelsen. Dette indebærer blandt andet, at offentlige myndigheder ikke må påføre byrder i større omfang, end formålet tilsiger, hvis der foreligger et valg mel-

lem flere typer af indgreb. Det vil sige, at myndigheden i hver enkelt sag skal overveje, om et givet formål kan varetages ved en mindre indgribende foranstaltning end den, som påtænkes iværksat, forud for at der træffes bebyrdende afgørelser.

Det vil, i sager hvor det kan komme på tale at bortvise en medarbejder, være nærliggende at overveje, om formålet kan opfyldes, ved at der i stedet træffes en mindre indgribende afgørelse, eksempelvis opsigelse af vedkommende med det i øvrigt gældende varsel eller tildeling af en advarsel.

Jeg anmodede i mit brev af 16. januar 2006 Personaledirektoratet om at redegøre for den proportionalitetsafvejning, som direktoratet har foretaget forud for afgørelsen om at bortvise A.

Personaledirektoratet har hertil i sit hørings svar af den 23. februar 2007 anført:

"I relation til proportionaliteten i beslutningen om bortvisning, skal der henvises til, at lægeerklæringen først modtages flere dage efter at fristen for indlevering af denne er sprunget, og der er derfor tale om flere dages ulovlig udeblivelse, hvilket er en grov misligholdelse af ansættelsesforholdet, som B ikke kunne acceptere, og det vurderes, at det berettiger til bortvisning."

Det er min opfattelse, at direktoratet ved det citerede ikke giver udtryk for at have foretaget den fornødne afvejning mellem de foreliggende reaktionsmuligheder i forhold til det formål, som søges varetaget, idet der alene henvises til, at direktoratet vurderede, at omstændighederne berettigede til bortvisning.

Da Personaledirektoratet på trods af min udtrykkelige anmodning herom ikke har redegjort for sin proportionalitetsafvejning, må jeg lægge til grund, at der ikke er foretaget den fornødne vurdering af, hvilket mindsteindgreb, som ville være tilstrækkeligt til at varetage formålet. Jeg finder dette meget kritisabelt.

En forvaltningsmyndigheds manglende iagttagelse af proportionalitetsprincippet udgør ved indgribende afgørelser i sig selv en væsentlig mangel, som indebærer afgørelsens ugyldighed.

3.5. Fremsendelse af påbud om sygdomsdokumentation per e-mail

Der gælder et almindeligt forvaltningsretligt princip om, at en myndighed bør svare ved brug af samme medie, som er anvendt ved en henvendelse til myndigheden, uanset om dette er brev, telefax, e-mail eller andet. Elektronisk kommunikation kan dog alene anvendes efter tilsagn fra borgeren, og kun i den udstrækning hensynet til den pågældende ikke taler imod det.

Jeg er i den forbindelse af den opfattelse, at et direkte eller indforstået tilsagn fra en borger om at kommunikere med forvaltningen om mere ekspeditions-mæssige forhold via e-mail ikke uden videre kan udstrækkes til også at omfatte meddelelser af mere alvorlig karakter.

De offentlige myndigheder skal således i hvert enkelt tilfælde, hvor der påtænkes kommunikation med borgerne via e-mail, foretage en individuel vurdering af indholdet af det, som påtænkes fremsendt, med henblik på at afgøre hvorvidt hensynet til borgeren tilsiger en anden meddelelsesform.

Det er min opfattelse, at anvendelse af e-mail som kommunikationsmiddel i mange sammenhænge signalerer, at indholdet er af mere uformel karakter, og at det i øvrigt ikke er usædvanligt, at enkeltpersoner anvender flere forskellige e-mail-adresser, som ikke nødvendigvis tilses regelmæssigt.

Det kan derfor ikke uden videre, alene ud fra det forhold at en e-mail er afsendt og eventuelt påviseligt leveret til en bestemt e-mail-adresse, lægges til grund, at beskeden er kommet frem til den tilsigtede adressat og dermed får eventuel retsvirkning efter sit indhold, medmindre der i øvrigt foreligger et sikkert holdepunkt herfor, som eksempelvis kan bestå i, at der på anden vis – eventuelt telefonisk – er fulgt op på henvendelsen, eller at modtagelsen i øvrigt er bekræftet over for afsenderen.

I det omfang der gøres brug af elektronisk kommunikation, som ikke er signeret digitalt, kan der endvidere opstå en usikkerhed om bl.a. afsenderangivelsens rigtighed, som er væsentlig større end ved anvendelse af underskrevne breve på myndighedens brevpapir.

Det er på denne baggrund min opfattelse, at meddelelser af en vis vigtighed rettet fra myndighederne til borgerne af såvel ordens- som bevismæssige grunde (også) skal fremsendes med almindelig post, som efter omstændighederne kan sendes rekommanderet.

B meddelte ved e-mail af 1. juni 2006 A påbud om at dokumentere varigheden af sit sygdomsforløb og anførte samtidig, at manglende fremsendelse inden udløbet af den fastsatte frist ville medføre, at hun ville blive bortvist fra sin stilling.

Det er min vurdering, at meddelelsen utvivlsomt var af en sådan karakter, at hensynet til A har tilsagt, at den (også) skulle have været fremsendt med posten. Jeg har herved henset til bl.a. den indgribende konsekvens af manglende overholdelse af påbudet.

Jeg finder det kritisabelt, at der i forbindelse med sagens oplysning er anvendt e-mail-kommunikation i et videre omfang, end hensynet til A har tilladt.

3.6. Manglende dokumenter i Personaledirektoratets sagsmappe

Jeg har ved min gennemgang af direktoratets sagsmappe vedrørende A's ansættelsesforhold konstateret, at direktoratets sagsdokumentation, som den er fremsendt til mig, er ufuldstændig, idet A's partshøringssvar af 15. og 21. juni 2006 ikke fremgår af sagen.

Adspurgt hertil har Personaledirektoratet oplyst, at de omtalte dokumenter forefindes i direktoratet og er indgået i afgørelsesgrundlaget, men ved en fejl ikke er medsendt til mig.

Det er afgørende, at dokumentationen i de sager, som er under behandling ved de offentlige myndigheder, fremstår fuldstændig og i god orden, idet forvaltningen i modsat fald ikke har et retvisende og overskueligt grundlag at foretage den videre sagsbehandling på.

Da min behandling af sagerne som udgangspunkt alene sker på skriftligt grundlag, er det ligeledes af største vigtighed, at det materiale, som jeg får fremsendt fra forvaltningsmyndighederne, på en overskuelig, fyldestgørende og korrekt måde gengiver sagerne.

Jeg kan derfor tilslutte mig direktoratets beklagelse af, at sagsmappen, som den er fremsendt til mig, mangler centrale dokumenter.

Idet jeg forstår det af direktoratet anførte således, at der er tale om en enkeltstående fejl, og idet jeg kan konstatere, at der i den trufne afgørelse er henvist til de manglende dokumenter, og derfor lægger til grund, at de har indgået i afgørelsesgrundlaget, har jeg ikke yderligere bemærkninger hertil.

4. Sammenfatning

Som det fremgår af min redegørelse, er det min opfattelse, at Personaledirektoratets afgørelse om at bortvise A er behæftet med ganske alvorlige sagsbehandlingsfejl, flere af hvilke isoleret indebærer afgørelsens ugyldighed.

Jeg finder det samlet set yderst kritisabelt, at Personaledirektoratet under behandlingen af sagen, som ligger inden for kerneområdet af direktoratets virksomhed, således ikke har anvendt det relevante retsgrundlag og endvidere har forsømt at iagttage flere helt centrale garantiforskrifter, som skal medvirke til at sikre afgørelsens rigtighed.

Jeg har henstillet, at direktoratet genbehandler bortvisningen af A under iagttagelse af det anførte, og anmodet direktoratet om at fremsende sin fornyede afgørelse til mig, når den foreligger. Direktoratet bedes herunder tage stilling til, hvorvidt sagen giver anledning til et økonomisk mellemværende med A.

Jeg anmoder videre direktoratet om at meddele mig sine bemærkninger til de enkelte punkter i min udtalelse og henstiller, at Personaledirektoratet fastlægger procedurer, der sikrer en sagsbehandling, som er i overensstemmelse med regelgrundlaget, eller tager skridt til at sikre, at allerede fastlagte procedurer overholdes. Direktoratet bedes orientere mig om, hvad der agtes foretaget i den anledning.

A er orienteret om min opfattelse af sagen ved særskilt brev vedlagt kopi af min udtalelse til Personaledirektoratet."

A forespurgte mig i brev af 7. april 2008, som jeg modtog den 10. april 2008, hvornår A kunne forvente at modtage svar fra Økonomi- og Personalestyrelsen på min udtalelse af 22. februar 2008.

Jeg videresendte ved brev af 15. april 2008 A's forespørgsel til Personaledirektoratet som en forespørgsel fra A om den forventede sagsbehandlingstid i forbindelse med den genbehandling af Personaledirektoratets afgørelse om at afskedige A, som jeg i min udtalelse af 22. februar 2008 havde anmodet Personaledirektoratet om at foretage.

Departementet for Finanser og Udenrigsanliggender, Økonomi- og Personalestyrelsen svarede mig herefter ved brev af 2. maj 2008:

"Med henvisning til udtalelse af 22. februar 2008 skal Økonomi- og Personalestyrelsen (tidligere Personaledirektoratet) hermed meddele sine bemærkninger til Landstingets Ombudsmand.

2.1. Retsgrundlaget

Indledningsvist bemærkes, at Økonomi- og Personalestyrelsen er enig med Landstingets Ombudsmand i, at retsgrundlaget for afgørelsen som udgangspunkt må findes i den danske funktionærlov § 5, stk. 4. Udover denne bestemmelse gælder dog også det almindelige ansættelsesretlige princip, at grov/væsentlig misligholdelse af ansættelsesforholdt, i sig selv kan føre til ophævelse af ansættelseskontrakten fra arbejdsgivers side. Ex. U98.1761 Ø.

2.2 Personaledirektoratets afgørelse om at bortvise A

Til Landstingets Ombudsmands bemærkninger om, at der gælder en pligt for arbejdsgiverens til at foretage en skønsmæssig vurdering af, hvorvidt der foreligger en acceptabel begrundelse for, at den ansatte ikke er fremkommet med den anmodede dokumentation, bemærkes, at Økonomi- og Personalestyrelsen i udgangspunktet er enig med Landstingets Ombudsmand i synspunktet.

I den konkrete sag henledes opmærksomheden på, at funktionæren dels kommer for sent med uarbejdsdygtighedserklæringen, som hun blev anmodet om at sende den 22.

maj 2006, og dels slet ikke har afleveret en udvidet lægeerklæring, som hun blev anmodet om at sende den 1. juni 2006, og som der blev givet frist til fremsendelse af til den 7. juni 2006.²⁰

For så vidt angår en vurdering af, om der foreligger en fyldstgørende begrundelse for, at uarbejdsdygtighedserklæringen ikke når frem den 1. juni 2006 bemærkes, at funktionæren ikke på måde har gjort arbejdsgiveren opmærksom på, at der kunne være problemer med at få uarbejdsdygtighedserklæringen frem i tide, og der har derfor ikke været oplysninger til stede for arbejdsgiveren, der kunne danne baggrund for en nærmere vurdering. Det må i den forbindelse lægges ubestridt til grund, at funktionæren den 22. maj 2006 bliver bedt om at fremsende en uarbejdsdygtighedserklæring, at funktionæren først finder lejlighed til at opsøge læge 9 dage senere den 31. maj 2006, samt at funktionæren først afsender erklæringen den 1. juni 2006 – altså samme dag som arbejdsgiveren må forvente senest at have den i hænde. Endelig lægges det ubestridt til grund, at arbejdsgiveren først modtager lægeerklæringen den 12. juni 2006, hvilket er 22 dage efter funktionæren er blevet bedt om at fremsende en lægeerklæring. Det bemærkes, at arbejdsgiveren intet hører fra funktionæren i perioden 22. maj 2006 til 12. juni 2006. Det er Økonomi- og Personalestyrelsens vurdering, at det synes naturligt, at funktionæren som et minimum gør arbejdsgiveren opmærksom på, at en erklæring er på vej særligt set i lyset af den geografiske afstand, der er mellem de to. Økonomi- og Personalestyrelsen finder i øvrigt ikke, at der er grundlag for, at arbejdsgiveren, når denne konstaterer, at fristen er overskredet selv skal søge forholdet nærmere oplyst, jr. Igen U 98.1761 Ø.

For en ordens skyld bemærkes, at det ikke er den forsinkede uarbejdsdygtighedserklæring der begrundet funktionærens opsigelse.

For så vidt angår den udvidede lægeerklæring, så ses denne fortsat ikke modtaget ved arbejdsgiveren, og funktionæren har, trods hun er blevet hørt om forholdet, ikke oplyst om baggrunden for den fortsat manglende udvidede lægeerklæring. Arbejdsgiveren synes derfor igen uden grundlag for at kunne foretage en vurdering efter funktionærlovens § 5, stk. 4, hvilket efter omstændighederne må tilregnes funktionæren.

Det gælder således for begge lægeerklæringer, at arbejdsgiveren ikke har haft grundlag for at vurdere, om der foreligger en rimelig grund til en eventuel forsinkelse, idet arbejdsgiveren ikke har fået besked herom, hvilket klart må tilregnes funktionæren.

Den fristoverskridelse, der reelt viser sig at være, er dog både for så vidt angår uarbejdsdygtighedserklæringen – der burde være arbejdsgiveren i hænde den 1. juni –

20) Vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt funktionæren har modtaget arbejdsgivers mail af 1. juni 2006 bemærkes, at funktionæren ikke har bestridt at have modtaget mailen, som oplyst af Landstingets Ombudsmand i udtalelsen side 24, men blot oplyst, at hun ikke har læst den. Det fremgår således af hendes brev af 21. juni 2006, at mailen måske er kommet frem, men at hun måske har slettet den. Henset til at arbejdsgiveren har kunnet dokumentere afsendelsen af mailen samt det faktum, at funktionæren og arbejdsgiveren i tiden for inden har korresponderet via mail til og fra samme adresse, er det Økonomi- og Personalestyrelsens vurdering, at det må kunne lægges til grund, at funktionæren har modtaget mailen. Endvidere bliver funktionæren senest ved brev af partshøringsskrivelsen af 8. juni 2006 opmærksom på at arbejdsgiveren ønsker en udvidet lægeerklæring, hvilket funktionæren burde, men fortsat dags dato ikke har reageret på.

samt den udvidede lægeerklæring – der fortsat ikke er modtaget – at betragte som så betydelig, at arbejdsgiveren har grundlag for efter funktionærloven at vælge at bortvise funktionæren – dette sker dog alene på baggrund af den manglende udvidede lægeerklæring, idet der ikke er blevet varslet bortvisningsskridt i forbindelse med arbejdsgiverens ønske om fremsendelse af uarbejdsdygtighedserklæring.

Til Landstingets Ombudsmands betragtninger i øvrigt af vedrørende sagsbehandlingsspørgsmål bemærkes, at Økonomi- og Personalestyrelsen forstår Landstingets Ombudsmands udtalelse således, at der ikke skelnes mellem uarbejdsdygtighedserklæring samt den udvidede lægeerklæring.

Inden Økonomi- og Personalestyrelsen kommer med sine bemærkninger vedrørende eventuelle sagsbehandlingsfejl ønskes for en ordens skyld Landstingets Ombudsmands bemærkninger hertil.

Kopi af nærværende fremsendes A med oplysning om, at sagen nu afventer Landstingets Ombudsmands bemærkninger.”

Økonomi- og personalestyrelsen kopiorienterede mig ligeledes om styrelsens brev af samme dato til A, hvor styrelsen meddelte, at styrelsen forventer inden for 14 dage at træffe afgørelse i spørgsmålet om genoptagelse af A's afskedigelsessag.

Jeg skrev den 27. maj 2008 på baggrund styrelsens svar således til Departementet for Finanser og Udenrigsanliggender:

"Departementet for Finanser og Udenrigsanliggender, Økonomi- og Personalestyrelsen, har ved brev af 2. maj 2008 redegjort for en række synspunkter i anledning af min udtalelse af 22. februar 2008 på baggrund af A's klage til mig. Synspunkterne har efter departementets opfattelse betydning for de konklusioner i sagen, som jeg er fremkommet med. Departementet har anmodet om mine bemærkninger hertil.

Jeg bemærker indledningsvis, at jeg opfatter departementets udsagn således, at departementet lægger op til at bestride den opfattelse af sagen, som jeg har lagt til grund i min udtalelse.

Jeg har i den forbindelse noteret mig, at departementets brev er underskrevet af ...; jeg antager, at vedkommende er sagsbehandler i Økonomi- og Personalestyrelsen.

Jeg henleder opmærksomheden på min årsberetning for 2004, side 358 (dansksproget version) og side 440 (grønlandssproget version).

Jeg har her udtalt, at reglerne om intern delegation i administrative myndigheder efter omstændighederne kan indebære, at alene myndighedernes øverste chef kan erklære sig uenig i min opfattelse af en sag. Dette har bl.a. sammenhæng med den betydning, som en sådan tilkendegivelse kan have for myndigheden.

Såfremt en myndighed er uenig i min opfattelse af en sag, forventer jeg derfor som udgangspunkt at blive orienteret herom af landsstyremedlemmet eller af departementschefen²¹.

2.1. Retsgrundlaget

Departementet for Finanser og Udenrigsanliggender har til afsnit 2.1. i min udtalelse vedrørende retsgrundlaget for Personaledirektoratets afgørelse om at bortvise A erklæret sig enig i min opfattelse af, at spørgsmålet om berettigelsen heraf i medfør af den kollektive overenskomst, som ansættelsesforholdet er omfattet af, skal afgøres efter § 5, stk. 4, i den danske funktionærlov.

Departementet bemærker videre, at der også ud over denne bestemmelse gælder et almindeligt ansættelsesretligt princip om, at grov/væsentlig misligholdelse af ansættelsesforholdet i sig selv kan føre til ophævelse af ansættelseskontrakten fra arbejdsgivers side.

Jeg tager til efterretning, at departementet er enig i min opfattelse af retsgrundlaget i den konkrete sag, og kan tilslutte mig departementets opfattelse af, at det i øvrigt gælder, at der kan ske ophævelse af ansættelsesaftaler på baggrund af misligholdelse.

Jeg forstår samtidig det anførte således, at departementet er enig med mig i, at princippet ikke er relevant for vurderingen af nærværende sag.

2.2. Personaledirektoratets afgørelse om at bortvise A

Departementet for Finanser og Udenrigsanliggender har til afsnit 2.2. i min udtalelse anført, at departementet er enig i min opfattelse af, at der gælder en pligt for arbejdsgiveren til at foretage en skønsmæssig vurdering af, hvorvidt der foreligger en acceptabel begrundelse for, at en ansat ikke på arbejdsgiverens anmodning har dokumenteret sit sygefravær.

Jeg tager dette til efterretning.

Departementet giver herefter udtryk for den opfattelse, at der i den konkrete sag er tale om, at A dels er kommet for sent med den uarbejdsdygtighedserklæring, som B udbad sig den 22. maj 2006, og dels slet ikke har fremsendt den såkaldte udvidede lægeerklæring, som B den 1. juni 2006 anmodede om at have i hænde senest den 7. juni 2006.

Jeg forstår det anførte således, at departementet dermed mener, at bortvisningen af A er begrundet i, at hun på afgørelsestidspunktet ikke havde – og fortsat ikke har – fremsendt den udvidede lægeerklæring, som B udbad sig den 1. juni 2006. Jeg forstår end-

21) Jeg henviser i den forbindelse til Landsstyreformandens svar af 7. maj 2008 på min høring om betydningen af myndighedens opdeling i styrelser og departementer. Landsstyreformanden har i sit brev tilkendegivet, at styrelserne organisatorisk er at anse som afdelinger i departementerne og ikke som selvstændige myndigheder.

videre departementets bemærkninger således, at departementet på denne baggrund er uenigt med den forståelse af begrundelsen for bortvisningen, som jeg har lagt til grund i min udtalelse.

Jeg bemærker hertil, at jeg ikke kan tilslutte mig Departementet for Finanser og Udenrigsanliggenders udlægning af sagen.

Som allerede nævnt anmodede B ved e-mail af 22. maj 2006 A om at fremskaffe dokumentation for sit sygefravær efter den 1. juni 2006.

Da dokumentationen på dette tidspunkt ikke var modtaget, rykkede B ved e-mail af 1. juni 2006 A for fremsendelsen og bad hende sørge for, at en udvidet lægeerklæring med angivelse af dato for forventet raskmelding var B i hænde senest den 7. juni 2006, idet A i modsat fald ville blive bortvist fra sin stilling.

Det fremgår ikke af de oplysninger i sagen, som jeg er blevet forelagt, hvad B nærmere har forstået ved en "udvidet" lægeerklæring. Jeg er dog bekendt med, at de erklæringer, som arbejdsgiveren i medfør af funktionærlovens § 5, stk. 4, kan forlange efter 14 dages sygdom, og som indeholder oplysninger om den forventede varighed af sygdomsforløbet, omtales som varighedsattester eller udvidede lægeerklæringer.

A fremsendte den 1. juni 2006 en lægeerklæring, dateret den 31. maj 2006, hvoraf fremgik, at hun var uarbejdsdygtig på grund af sygdom i 8 uger fra erklæringens dato.

Jeg bemærker hertil, at det er min opfattelse, at der med funktionærlovens § 5, stk. 4, er gjort op med adgangen til at afkræve dokumentation for varigheden af en medarbejders sygdomsforløb, og at der ikke uden særlig (kollektiv) aftale herom kan antages at bestå en videre dokumentationspligt, end hvad der kan udledes af denne bestemmelse.

Jeg har ved min behandling af sagen lagt til grund, at den lægeerklæring, som A fremsendte den 1. juni 2006, var i overensstemmelse med de krav til dokumentation for varigheden af hendes sygdomsforløb, som arbejdsgiveren er berettiget til at forlange i medfør af funktionærloven. Jeg har herved bl.a. henset til, at den forventede varighed af sygdommen er angivet i erklæringen.

På denne baggrund er det min opfattelse, at erklæringen af 31. maj 2006 indholdsmæssigt opfylder anmodningerne fra B af både 22. maj 2006 og 1. juni 2006.

Jeg kan allerede af denne årsag ikke tilslutte mig departementets vurdering af, at der på baggrund af B's anmodninger har foreligget en pligt for A til at fremkomme med yderligere oplysninger om sit sygdomsforløb end den fremsendte erklæring.

Jeg har endvidere fundet anledning til at bemærke, at Personaledirektoratet ikke under sagens behandling ses at have givet udtryk for, at der skulle være tale om en anden begrundelse for afgørelsen end den, som jeg har lagt til grund.

Det er derimod min opfattelse, at Personaledirektoratet både i forbindelse med sin oplysning af sagen forud for afgørelsen om at bortvise A, i selve afgørelsen og i de hørings svar, som direktoratet har afgivet i forbindelse med min behandling af sagen, har forudsat, at begrundelsen for bortvisningen var, at den udbedte lægeerklæring var fremkommet efter den frist, som B havde fastsat, og ikke, som det nu gøres gældende, at den slet ikke er modtaget.

Jeg henviser i den forbindelse bl.a. til Personaledirektoratets e-mail af 13. juni 2006 til B, til Personaledirektoratets afgørelse af 23. juni 2006, hvorved A bortvisttes fra sin stilling, og til Personaledirektoratets svar af 23. februar 2007 på min forudgående høring. Brevene er gengivet i min udtalelse af 22. februar 2008.

Departementets vurdering af begrundelsen for afgørelsen om at bortvise A giver mig på denne baggrund ikke anledning til at ændre den opfattelse af Personaledirektoratets behandling af sagen, som jeg har tilkendegivet.

Idet jeg i øvrigt henviser til min udtalelse af 22. februar 2008, afventer jeg herefter departementets svar på mine henstillinger i sagen.

A er underrettet om ovenstående ved kopi af dette brev."

Økonomi- og Personalestyrelsen skrev ved mail af 20. juni 2008 således:

"Jeg skal anmode om forståelse for personaledirektoratet ikke har svaret ombudsmanden endnu, grundet ferie kan vi først tage stilling til ombudsmandens spørgsmål vedr. sagen medio juli."

Jeg erindrede ved brev af den 15. august 2008 Departementet for Finansier og Udenrigsanliggender om svar i sagen.

Departementet svarede herefter ved brev af 22. august 2008, som var underskrevet af departementschef, ...:

"Landstingets Ombudsmand har den 27. maj 2008 rettet henvendelse til Departementet for Finansier og Udenrigsanliggender på baggrund af en skrivelse fra økonomi- og Personalestyrelsen af 2. maj 2008.

Således som Departementet for Finansier og Udenrigsanliggender forstår Landstingets Ombudsmands brev - øverste afsnit side 5 i den danske udgave - så mener Landstingets Ombudsmand, at funktionærlovens § 5, stk. 4 udtømmende oplister arbejdsgiverens muligheder for dokumentation i tilfælde af arbejdstagerens sygdom, og at der således kun kan bestå en videre dokumentationspligt udover varigheds- og specialisterklæringen, såfremt dette er aftalt kollektivt.

Departementet er ikke enig med Landstingets Ombudsmand i den betragtning.

Det følger af Betænkning omkring revision af funktionærloven fra 16. april 1947 vedrørende § 5, stk. 4, der netop kom med i funktionærloven i forbindelse med revisionen, og som allerede dengang havde samme ordlyd som nu, at

"Arbejdsgiveren har altid bortset fra sygdom af ganske kort varighed krav på lægeerklæring fra funktionærens læge. Disse erklæringer lyder efter den gængse formulering på at funktionæren er arbejdsudygtig på grund af sygdom og at arbejdsudygtigheden må formodes at være af kortere eller længere tids varighed. Mens sådan attestation må anses for fyldestgørende ved kortere tids sygdom, synes arbejdsgiveren ved længere tids sygdom at have et naturligt krav på yderligere oplysninger..."

Departementet for Finanser og Udenrigsanliggender forstår betænkningens ordlyd således, at der ikke kun for arbejdsgiveren er en ret til at kræve en varighedsattest efter funktionærlovens § 5, stk. 4, men at der ligeledes naturligt følger af ledelsesretten en ret til at kræve yderligere oplysninger, såfremt der som i den konkrete sag er tale om længere tids sygdom.

Det følger således af den almindelige ledelsesret, at arbejdsgiveren altid kan forlange, at funktionæren inden for en rimelig frist dokumenterer sit sygdomsfravær - meget kortvarig sygdom undtaget. Ligeledes kan arbejdsgiveren forlange en lægeattest af funktionæren - dog uden udgift for denne. Endelig kan arbejdsgiveren - særligt ved længere tids sygdom - kræve en egentlig lægeattest! udvidet lægeerklæring, der udover at beskrive forventet varighed af arbejdstagers sygdom tillige beskriver, i hvilket omfang, dennes funktionsdygtighed er nedsat samt i hvilket omfang, der kan forventes tilbagefald.

Landstingets Ombudsmand skriver videre, at den lægeerklæring, der burde være Arbejdsgiveren i hænde senest 1. juni 2006 (samme dag som den afsendes) og som når frem 12. juni 2006 er i overensstemmelse med de krav til dokumentation for varigheden af arbejdstagerens sygdomsforløb, som arbejdsgiveren er berettiget til at forlange i medfør af funktionærloven.

Landstingets Ombudsmand skriver at denne bl.a. har lagt vægt på, at den forventede varighed af sygdommen fremgår af den fremsendte lægeerklæring.

Det er Departementet for Finanser og Udenrigsanliggendes opfattelse, at den lægeerklæring, der når frem den 12. juni 2006, ikke opfylder de krav, som Arbejdsgiver med rette har fremsat til erklæringen, idet Arbejdsgiver - der ubestridt ikke rettidigt har modtaget en lægeerklæring - har ønsket en udvidet lægeerklæring, men alene modtager en lægeerklæring/varighedsattest.

Den endelige afgørelse om hvorvidt A har opfyldt sine forpligtelser må dog i givet fald henhøre under Domstolene, idet der i øvrigt henvises til Landstingets Ombudsmands j.nr.: 11.01.21.01/087-07, der ligeledes vedrører en afskedigelse, hvor Landstingets Ombudsmand udtaler, at

"... min virksomhed omfatter ikke en nærmere bevisvurdering og efterprøvelse af forvaltningens skønsudøvelse i en sag som denne."

Besvarelse af Landstingets Ombudsmands brev af 22. februar 2008.

Neden for følger Departementet for Finanser og Udenrigsanliggendes besvarelse af Landstingets Ombudsmands brev af 22. februar 2008. Det bemærkes, at nummereringen følger brevets nummerering.

2.3 Generelt om fremsendelse af tavshedsbelagte oplysninger per telefax

Departementet for Finanser og Udenrigsanliggende deler Landstingets Ombudsmands synspunkt om, at der ikke består en generel pligt for ansatte i forvaltningen til at fremsende lægeerklæringer vedrørende længerevarende sygdomsforløb per telefax.

Til den konkrete sag bemærkes alene, at arbejdsgiveren ikke her har pålagt funktionæren at fremsende sådanne oplysninger per telefax men alene skrevet, at der er mulighed for at fremsende per telefax. Det bør her også tages i betragtning, at funktionæren befinder sig i Danmark, at arbejdsgiveren har bopæl i Grønland, samt at postvæsenet kan være mindre hensigtsmæssigt at anvende i de tilfælde, hvor der må handles med en vis hastighed.

3.1 Indholdet af Personaledirektoratets supplerende partshøring

Departementet for Finanser og Udenrigsanliggende vil tage til efterretning, at Landstingets Ombudsmand ikke mener, at den oprindelige partshøringsskrivelse af 8. juni 2006 indeholder en tilstrækkelig redegørelse for direktoratets retlige vurdering af sagen.

Det er således korrekt, når Landstingets Ombudsmand påpeger, at der ikke i partshøringen er henvist til det korrekte retsgrundlag - funktionærlovens § 5, stk. 4. Der er dog i partshøringsskrivelsen henvist til præcis de fakta, der gør bortvisningen lovlig, nemlig at der ikke er fremsendt en udvidet lægeerklæring. På den baggrund er det Departementet for Finanser og Udenrigsanliggendes vurdering, at den manglende korrekte overholdelse af garantiforskriften omkring partshøring ikke har været konkret væsentlig for afgørelsen og ikke har krænket funktionærens retssikkerhed i et sådan omfang, at det bør medføre afgørelsens ugyldighed.

Vedrørende høring over eventuelle bevisvurderinger bemærkes, at der ikke i den konkrete sag på tidspunktet for partshøringen har været rejst sådanne spørgsmål.

For så vidt angår Landstingets Ombudsmands udtalelse om, at funktionæren ikke har haft mulighed for forud for den supplerende partshøring at udtale sig om hele sagen, idet hun ikke har haft lejlighed til at udtale sig om det forhold, at lægeerklæringen var modtaget, bemærkes, at den udvidede lægeerklæring fortsat ikke er modtaget af arbejdsgiveren, samt at modtagelsen af varighedsattesten ikke opfylder arbejdsgiverens ønske om en udvidet lægeerklæring. Det forhold, at arbejdsgiveren modtager en va-

righedsattest medfører således ikke nogen ændring vedrørende begrundelsen for bortvisningen som anført af Landstingets Ombudsmand, idet begrundelsen fortsat er, at der ikke inden for fristen (den 7. juni 2006) er modtaget nogen udvidet lægeerklæring.

Landstingets Ombudsmand bemærker, at den supplerende partshøring burde have indeholdt oplysning om, at lægeerklæringen nu var modtaget samt en ny redegørelse for den retlige kvalifikation af den forsinkede fremkomst. Hertil bemærker Departementet for Finanser og Udenrigsanliggender, at den udvidede lægeerklæring ikke er fremkommet på tidspunktet for udfærdigelsen af den supplerende partshøringsskrivelse, og der var derfor ikke grund til at ændre på de allerede oplyste fakta.

3.3 Personaledirektoratets begrundelse for afgørelsen

Landstingets Ombudsmand skriver i sin udtalelse, at begrundelseskravet i den konkrete sag ikke er opfyldt, idet der ikke er henvist til det retsgrundlag, som afgørelsen er truffet på baggrund af.

Det er Departementet for Finanser og Udenrigsanliggendes vurdering, at der i partshøringsskrivelsen af 8. juni 2006 samt i bortvisningsafgørelsen af 23. juni 2006 er anført en begrundelse for afgørelsen, samt at der er anført en henvisning til retsgrundlaget.

Således skrives der i partshøringsskrivelsen af 8. juni 2006:

"Ulovlig udeblivelse betragtes som en alvorlig misligholdelse af ansættelsesforholdet, hvorfor Personaledirektoratet påtænker at bortvise Dem fra deres stilling som ... ved B i K."

Ligeledes skrives der i afgørelsen af 23. juni 2006:

"... Den manglende indlevering af lægeerklæringen til tiden sidestilles med ulovlig udeblivelse og betragtes som en alvorlig misligholdelse af ansættelsesforholdet ..."

Departementet for Finanser og Udenrigsanliggender bemærker til Landstingets Ombudsmands udtalelse, at det tages til efterretning, at der ikke er sket korrekt retlig begrundelse i sagen, og at dette er et krav efter sagsbehandlingslovens § 24.

Departementet for Finanser og Udenrigsanliggender er enig med Landstingets Ombudsmand i, at sagsbehandlingslovens § 24 er at betragte som en garantiforskrift, hvis manglende overholdelse i udgangspunktet medfører afgørelsens ugyldighed. Det er dog Departementet for Finanser og Udenrigsanliggendes vurdering, at den manglende henvisning til det korrekte retsgrundlag ikke har været konkret væsentlig for afgørelsens resultat i et omfang, der bør medføre afgørelsens ugyldighed. I den forbindelse bemærkes, at funktionæren oplyses korrekt om de fakta, der er afgørende for hendes bortvisning.

3.4 Afgørelsens proportionalitet

Departementet for Finanser og Udenrigsanliggender er enig i Landstingets Ombudsmands betragtninger om, at der ved myndighedsudøvelsen herunder i afskedigelses-sager bør ske en proportionalitetsafvejning. I den konkrete sag bør det naturligvis overvejes, hvorvidt der frem for en bortvisning burde være sket for eksempel en afskedigelse med sædvanligt afskedigelsesvarsel. Det, der dog skal tages med i betragtning i den konkrete sag er, at funktionæren efter Departementet for Finanser og Udenrigsanliggendes oplysninger stadig ikke har taget skridt til at opfylde arbejdsgiverens ønske om en udvidet lægeerklæring. Den herefter vedvarende vægring mod at efterkomme arbejdsgiverens ønske medfører også efter en proportionalitetsafvejning, at der må ske bortvisning af medarbejderen.

Det forhold at der ikke tidligere har været redegjort for proportionalitetsafvejningen skal ikke tages som et udtryk for, at denne ikke har fundet sted. Departementet for Finanser og Udenrigsanliggender skal naturligvis beklage, såfremt dette har været Landstingets Ombudsmands opfattelse af situationen.

3.5 Fremsendelse af påbud om sygdomsdokumentation per e-mail

Departementet for Finanser og Udenrigsanliggender noterer sig, at Landstingets Ombudsmand kritiserer arbejdsgiverens brug af e-mail i den konkrete sag.

Departementet for Finanser og Udenrigsanliggender mener dog, at brugen af e-mail er en så naturlig kommunikationsform i dag, at det synes uhensigtsmæssigt at undlade dens brug inden for den offentlige forvaltning. Dertil kommer, at det er en del af Grønlands Hjemmestyres politik, at der både nu og i fremtiden ønskes en udvidelse af brugen af elektronisk kommunikation og sagsbehandling, da det dels vil effektivisere forvaltningen til fordel for borgerne, og da det dels vil være ressourcebesparende. Dertil kommer den gavnlige effekt som foranstaltningen forventes at have på miljøet.

Departementet for Finanser og Udenrigsanliggender er dog enig med Landstingets Ombudsmand i, at en effektivisering af sagsbehandlingen ikke må ske på bekostning af retssikkerheden. Departementet er videre enig med Landstingets Ombudsmand i, at det i den konkrete sag havde været hensigtsmæssigt at følge e-mail af 1. juni 2006 op med enten et telefonopkald eller en rekommanderet postforsendelse.

For nærmere at afhjælpe at en lignende situation ikke vil opstå i fremtiden forventer Departementet for Finanser og Udenrigsanliggender at lade Økonomi- og Personalestyrelsen udfærdige en vejledning, der nærmere angiver muligheden for at bevissikre i forbindelse med brugen af e-mail samt vejleder om i hvilke konkrete sager, det kan være hensigtsmæssigt at følge en e-mailkorrespondance op med andre kommunikationsformer.

4. Sammenfatning

Det tages til efterretning, at afgørelsen om bortvisning af A har været behæftet med retlige mangler, der har karakter af garantiforskrifter og derfor er af generel væsentlig betydning.

Departementet for Finanser og Udenrigsanliggender er herefter enig med Landstingets Ombudsmand i, at den manglende korrekte iagttagelse af garantiforskrifterne som udgangspunkt medfører bortvisningsafgørelsens ugyldighed.

I den konkrete sag vurderes det dog, at det kan godtgøres, at den manglende korrekte iagttagelse af disse garantiforskrifter har været uden konkret væsentlig betydning. På denne baggrund fastholder Departementet for Finanser og Udenrigsanliggender sin afgørelse, hvilket dags dato tillige er meddelt A ved brev vedlagt kopi af denne skrivelse."

Jeg skrev på denne baggrund ved brev af 23. oktober 2008 følgende til departementet:

"Jeg vender herved tilbage til ovennævnte sag, hvor Departementet for Finanser og Udenrigsanliggender senest har svaret mig ved brev af 22. august 2008.

Departementet giver i sit svar udtryk for at være uenig i visse af de betragtninger, som jeg fremkom med i min udtalelse af 22. februar 2008 og i mit brev af 27. maj 2008.

Jeg forstår det anførte således, at departementet på den baggrund har fastholdt Personaledirektoratets afgørelse om at bortvise A.

Det er min opfattelse, at departementets vurderinger først og fremmest bygger på en udlægning af Personaledirektoratets begrundelse for at bortvise A, som departementet ikke har holdepunkter for.

Jeg erindrer departementet om § 7, stk. 1, i landstingsloven om Landstingets Ombudsmand, hvorefter forvaltningsmyndighederne er forpligtet til at meddele mig de oplysninger og til at fremlægge de dokumenter og protokoller, som jeg i mit hvervs medfør forlanger.

Der er i den forbindelse et betydeligt spillerum for de myndigheder, som jeg kontrollerer, for at procedere sagerne for mig. Herunder kan det ikke give anledning til kritik, at der anvendes mindre sikre argumenter til støtte for en given retsopfattelse, eller at myndigheden forsøger at forbedre den retlige argumentation for en påklaget afgørelse.

Det er imidlertid afgørende, at de redegørelser, som jeg modtager fra myndighederne, loyalt gengiver sagernes forløb. Det er således ikke acceptabelt at anvende argumenter eller fortolkningsmåder, der alene har til formål at give det indtryk, at vurderingen eller forløbet af en given sag er anderledes, end det i virkeligheden er tilfældet.

Jeg har allerede ved mit brev af 27. maj 2008 til departementet påpeget misforholdet mellem departementets udlægning af baggrunden for Personaledirektoratets begrundelse i sagen, og det som på baggrund af sagsdokumentationen må lægges til grund. Departementet ses imidlertid ikke ved sit seneste svar at have forholdt sig hertil, og jeg

har derfor i det følgende fundet det relevant at gentage og uddybe de betragtninger, som jeg i den sammenhæng tidligere er fremkommet med.

Herudover synes visse af departementets udtalelser at være funderede i manglende forståelse for det retsgrundlag, som sagen vedrører, og for det nærmere indhold af den virksomhed, som jeg udfører.

Da disse forhold har betydning for departementets vurdering af den konkrete sag såvel som for Økonomi- og Personalestyrelsens daglige virksomhed, har jeg fundet det påkrævet at adressere departementets udtalelser i det følgende.

Jeg har endvidere anmodet departementet om endnu en gang at genbehandle Personaledirektoratets afgørelse om at bortvise A.

Personaledirektoratets begrundelse for at bortvise A

Jeg skrev den 27. maj 2008 således til departementet.

"[...]

Departementet giver herefter udtryk for den opfattelse, at der i den konkrete sag er tale om, at A dels er kommet for sent med den uarbejdsdygtighedserklæring, som B udbad sig den 22. maj 2006, og dels slet ikke har fremsendt den såkaldte udvidede lægeerklæring, som B den 1. juni 2006 anmodede om at have i hænde senest den 7. juni 2006.

Jeg forstår det anførte således, at departementet dermed mener, at bortvisningen af A er begrundet i, at hun på afgørelsestidspunktet ikke havde – og fortsat ikke har – fremsendt den udvidede lægeerklæring, som B udbad sig den 1. juni 2006. Jeg forstår endvidere departementets bemærkninger således, at departementet på denne baggrund er uenigt med den forståelse af begrundelsen for bortvisningen, som jeg har lagt til grund i min udtalelse.

[Jeg kan ikke] tilslutte mig Departementet for Finanser og Udenrigsanliggendes udlægning af sagen.

Som allerede nævnt anmodede B ved e-mail af 22. maj 2006 A om at fremskaffe dokumentation for sit sygefravær efter den 1. juni 2006.

Da dokumentationen på dette tidspunkt ikke var modtaget, rykkede B ved e-mail af 1. juni 2006 A for fremsendelsen og bad hende sørge for, at en udvidet lægeerklæring med angivelse af dato for forventet raskmelding var B i hænde senest den 7. juni 2006, idet A i modsat fald ville blive bortvist fra sin stilling.

Det fremgår ikke af de oplysninger i sagen, som jeg er blevet forelagt, hvad B nærmere har forstået ved en "udvidet" lægeerklæring. Jeg er dog bekendt med, at de erklæringer, som arbejdsgiveren i medfør af funktionærlovens § 5, stk. 4, kan forlange

efter 14 dages sygdom, og som indeholder oplysninger om den forventede varighed af sygdomsforløbet, omtales som varighedsattester eller udvidede lægeerklæringer.

A fremsendte den 1. juni 2006 en lægeerklæring, dateret den 31. maj 2006, hvoraf fremgik, at hun var uarbejdsdygtig på grund af sygdom i 8 uger fra erklæringens dato.

Jeg bemærker hertil, at det er min opfattelse, at der med funktionærlovens § 5, stk. 4, er gjort op med adgangen til at afkræve dokumentation for varigheden af en medarbejders sygdomsforløb, og at der ikke uden særlig (kollektiv) aftale herom kan antages at bestå en videre dokumentationspligt, end hvad der kan udledes af denne bestemmelse.

Jeg har ved min behandling af sagen lagt til grund, at den lægeerklæring, som A fremsendte den 1. juni 2006, var i overensstemmelse med de krav til dokumentation for varigheden af hendes sygdomsforløb, som arbejdsgiveren er berettiget til at forlange i medfør af funktionærloven. Jeg har herved bl.a. henset til, at den forventede varighed af sygdommen er angivet i erklæringen.

På denne baggrund er det min opfattelse, at erklæringen af 31. maj 2006 indholdsmæssigt opfylder anmodningerne fra B af både 22. maj 2006 og 1. juni 2006.

Jeg kan allerede af denne årsag ikke tilslutte mig departementets vurdering af, at der på baggrund af B's anmodninger har foreligget en pligt for A til at fremkomme med yderligere oplysninger om sit sygdomsforløb end den fremsendte erklæring.

Jeg har endvidere fundet anledning til at bemærke, at Personaledirektoratet ikke under sagens behandling ses at have givet udtryk for, at der skulle være tale om en anden begrundelse for afgørelsen end den, som jeg har lagt til grund.

Det er derimod min opfattelse, at Personaledirektoratet både i forbindelse med sin oplysning af sagen forud for afgørelsen om at bortvise A, i selve afgørelsen og i de hørings svar, som direktoratet har afgivet i forbindelse med min behandling af sagen, har forudsat, at begrundelsen for bortvisningen var, at den udbedte lægeerklæring var fremkommet efter den frist, som B havde fastsat, og ikke, som det nu gøres gældende, at den slet ikke er modtaget.

Jeg henviser i den forbindelse bl.a. til Personaledirektoratets e-mail af 13. juni 2006 til B, til Personaledirektoratets afgørelse af 23. juni 2006, hvorved A bortvist fra sin stilling, og til Personaledirektoratets svar af 23. februar 2007 på min forudgående høring. Brevene er gengivet i min udtalelse af 22. februar 2008.

[...]"

Som nævnt synes departementet ikke i sit brev af 22. august 2008 at have forholdt sig til denne uoverensstemmelse mellem departementets opfattelse af Personaledirekto-

ratets begrundelse for sin afgørelse om at bortvise A, og det som på baggrund af sagsdokumentationen må lægges til grund.

Jeg henviser i den forbindelse igen til bl.a. følgende uddrag af sagens akter, som også er citeret i min udtalelse til departementet af 22. februar 2008:

Personaledirektoratet e-mail af 13. juni 2006 til B:

"I forlængelse af vores samtale for lidt siden, skal jeg herved bekræfte, at B ønsker at fortsætte bortvisningssagen mod A, på trods af at Personaledirektoratet vurderer, at sagen er tvivlsom, idet A har fremsendt en lægeerklæring dateret den 31. maj og gældende 8 uger frem. **Begrundelsen for bortvisningen vil herefter være, at A ikke har afleveret lægeerklæringen til tiden.**" (Min fremhævning)

B's svar af samme dato:

"Jeg har forelagt sagen for B' ledelse der som jeg anbefaler at vi fastholder bortvisningen. Der var 22. maj til 31. maj tid til at fremsende lægeerklæringen og den kunne være nået frem senest 7. juni 06 såfremt den var levet indhentet i tide. **En mail om at lægeerklæringen var afsendt ville også kunne have bremset os,**

Så vi fastholder" (Min fremhævning)

Personaledirektoratets hørings svar til mig af 6. oktober 2006:

"Det forhold at A **kommer for sent med en lægeerklæring** betragtes som ulovlig udeblivelse, og derfor en grov misligholdelse af ansættelsesforholdet, som berettiger til en øjeblikkelig bortvisning fra arbejdsgivers side." (Min fremhævning)

Personaledirektoratet hørings svar til mig af 23. februar 2007:

"I relation til proportionaliteten i beslutningen om bortvisning, skal der henvises til, at **lægeerklæringen først modtages flere dage efter at fristen for indlevering af denne er sprunget, og der er derfor tale om flere dages ulovlig udeblivelse**, hvilket er en grov misligholdelse af ansættelsesforholdet, som B ikke kunne acceptere, og det vurderes, at det berettiger til bortvisning." (Min fremhævning)

Det er på baggrund heraf utvivlsomt, at Personaledirektoratet har forudsat, at begrundelsen for bortvisningen var, at den udbedte udvidede lægeerklæring (varighedserklæring) var fremkommet efter den frist, som B havde fastsat i sin anmodning af 1. juni 2006.

Det savner herefter grundlag, når departementet ved sine svar til mig forudsætter, at begrundelsen for bortvisningen skulle være, at A dels er kommet for sent med den uarbejdsdygtighedserklæring, som B udbad sig den 22. maj 2006, og dels slet ikke har fremsendt den såkaldte udvidede lægeerklæring.

I øvrigt bemærker jeg, at det på baggrund af A's partshørings svar af 21. juni 2006 har stået Personaledirektoratet klart, at hun var af den opfattelse, at den fremsendte "varighedsattest" var i overensstemmelse med Personaledirektoratets anmodning om en "udvidet lægeerklæring".

Såfremt det havde været Personaledirektoratets opfattelse, at den fremsendte erklæring ikke opfyldte de indholdsmæssige krav, som direktoratet mente at kunne stille hertil, ville der derfor have foreligget en pligt til at partshøre A særskilt over det forhold, at den fremsendte lægeerklæring efter direktoratets opfattelse var ufyldestgørende, eller i hvert fald til at vejlede hende om, at direktoratet ønskede yderligere oplysninger.

Fortolkningen af funktionærlovens § 5, stk. 4

Jeg bemærker indledningsvis, at der i forhold til bedømmelsen af den konkrete sag er tale om, at funktionærloven, der ikke i øvrigt er gældende i Grønland, har karakter af aftalestof. En nærmere vurdering af det nærmere indhold heraf må derfor bero på en fortolkning af aftalen (den gældende overenskomst) som sådan. Idet der ikke er holddepunkter for andet, har jeg som anført i min udtalelse af 22. februar 2008 ved min bedømmelse af sagen lagt den forståelse af aftalegrundlaget til grund, at fortolkningen af loven skal ske i overensstemmelse med dansk retspraksis på området.

Jeg bemærker dernæst, at jeg er enig med departementet i, at arbejdsgiver – i hvert fald ved sygdom af længere end 3 dages varighed – kan forlange, at en funktionær inden for en rimelig frist dokumenterer sit sygefravær i form af en lægeerklæring, der angiver den periode, som vedkommende har været syg. Mine bemærkninger til departementet i mit brev af 27. maj 2008 vedrører alene pligten til at dokumentere sygdommen herudover.

Departementet anfører på side 1 og 2 i sit brev af 22. august 2008, at departementet er uenig med mig i, at der med funktionærlovens § 5, stk. 4, er gjort op med adgangen til at afkræve dokumentation for varigheden af en medarbejders sygdomsforløb, og at der ikke uden særlig (kollektiv) aftale herom kan antages at bestå en videre dokumentationspligt, end hvad der kan udledes af denne bestemmelse.

Til støtte for sin opfattelse har departementet henvist til et uddrag fra "Betænkning afgivet af det af arbejds- og socialministeriet den 16. april 1946 nedsatte udvalg om revision af funktionærloven":

"Arbejdsgiveren har altid bortset fra sygdom af ganske kort varighed krav på lægeerklæring fra funktionærens læge. Disse erklæringer lyder efter den gængse formulering på at funktionæren er arbejdsudygtig på grund af sygdom og at arbejdsudygtigheden må formodes at være af kortere eller længere tids varighed. Mens sådan attestationsmå anses for fyldestgørende ved kortere tids sygdom, synes arbejdsgiveren ved længere tids sygdom at have et naturligt krav på yderligere oplysninger."

Af betænkningen fremgår efter det citerede afsnit:

"Dette foreslås i Stk. 4, saaledes at Grænsen sættes ved 14 dages Sygdom."

Departementet konkluderer på den baggrund:

"Departementet for finanser og Udenrigsanliggender forstår betænkningens ordlyd således, at der ikke kun for arbejdsgiveren er en ret til at kræve en varighedsattest efter funktionærlovens § 5, stk. 4, men at der ligeledes naturligt følger af ledelsesretten en ret til at kræve yderligere oplysninger, såfremt der i den konkrete sag er tale om længere tids sygdom.

Det følger således af den almindelige ledelsesret, at arbejdsgiveren [...] kan kræve en egentlig lægeattest/udvidet lægeerklæring, der udover at beskrive forventet varighed arbejdstagers sygdom tillige beskriver, i hvilket omfang, dennes funktionsdygtighed er nedsat samt i hvilket omfang, der kan forventes tilbagefald".

Jeg bemærker for det første, at det forekommer uklart, hvorvidt departementet dermed mener, at en pligt til dokumentere, i hvilket omfang den ansattes funktionsdygtighed er nedsat, samt i hvilket omfang der kan forventes tilbagefald, antages at følge af funktionærlovens § 5, stk. 4, eller om det er opfattelsen, at en sådan ret følger af arbejdsgiverens ret til at lede og fordele arbejdet (ledelsesretten).

Jeg bemærker herefter, at det citerede uddrag fra betænkningen er taget fra udvalgets bemærkninger til lovudkastet til den nugældende funktionærlovs § 5, stk. 4, hvorved der er givet adgang for arbejdsgiveren til at kræve nærmere oplysninger om varigheden af funktionærens sygdom.

Som det fremgår, var det udvalgets opfattelse, at der ved længere tids sygdom var behov for en adgang for arbejdsgiveren til at afkræve medarbejderen yderligere oplysninger om den forventede varighed af sygdomsforløbet end de hidtil gængse lægeerklæringer, som angav at funktionæren var arbejdsudygtig på grund af sygdom, og at arbejdsudygtigheden måtte formodes at være af "kortere" eller "længere" tids varighed.

Det citerede vedrører altså baggrunden for udvalgets forslag om – ved den foreslående bestemmelse i § 5, stk. 4 - at give adgang til at kræve mere præcise oplysninger om den forventede varighed af funktionærens længerevarende sygdom, end der hidtil var adgang til, og kan ikke tages til indtægt for den fortolkning, som departementet anlægger.

Det er samtidig min opfattelse, at der ikke er holdepunkter for at antage, at der som følge af den almindelige ledelsesret består en videre dokumentationspligt, end hvad der følger af funktionærloven.

Det følger derimod af princippet om *lex specialis*, at særlige lovregler gælder forud for mere overordnede og alment gældende regler. Som jeg tidligere har udtalt til departementet, må dette konkret medføre, at der med funktionærlovens § 5, stk. 4, er gjort op med adgangen til at afkræve dokumentation for varigheden af en medarbejders sygdom.

domsforløb, og at der ikke (uden særlig aftale herom) kan antages at bestå en videre dokumentationspligt, end hvad der kan udledes af bestemmelsen.

Spørgsmålet om, hvorvidt der – på baggrund af andre fortolkningsbidrag – kan udledes en pligt af funktionærlovens § 5, stk. 4, til at dokumentere, i hvilket omfang funktionærens funktionsdygtighed er nedsat, samt i hvilket omfang der kan forventes tilbagefald, ses ikke at have været genstand for prøvelse ved domstolene. Af den juridiske litteratur på området fremgår dog bl.a. således:

"Erklæringen [i medfør af funktionærlovens § 5, stk. 4,] bør være så fyldestgørende, at arbejdsgiveren kan disponere herefter i forhold til vikariering, men der kan formentlig ikke stilles krav om en lægelig vurdering af mulighederne for senere tilbagefald."²²

Uanset hvad der kan antages at følge af bestemmelsen, er det imidlertid min helt klare opfattelse, at en eventuel pligt for medarbejderen i medfør heraf til at søge oplysninger om funktionsdygtighed under sygdommen eller om forventet tilbagefald dokumenteret ved lægeerklæring under alle omstændigheder vil forudsætte, at arbejdsgiveren udtrykkeligt har udbedt sig oplysningerne.

Såfremt A's arbejdsgiver havde ønsket yderligere oplysninger om hendes funktionsdygtighed under sygdommen eller om forventet tilbagefald, skulle dette således have været præciseret i anmodningen om en "udvidet lægeerklæring".

Departementet skriver i den forbindelse:

"Det er Departementet for Finanser og Udenrigsanliggendes opfattelse, at den lægeerklæring, der når frem den 12. juni 2006, ikke opfylder de krav, som Arbejdsgiver med rette har fremsat til erklæringen, idet Arbejdsgiver - der ubestridt ikke rettidigt har modtaget en lægeerklæring - har ønsket en udvidet lægeerklæring, men alene modtager en lægeerklæring/varighedsattest."

Jeg forstår det anførte således, at det er departementets opfattelse, at anvendelsen af begrebet "udvidet lægeerklæring" indebærer, at der deri ligger en anmodning om yderligere oplysninger om sygdomsforløbet, end hvad der fremgår af en "varighedsattest".

Denne udlægning savner dog grundlag, og begreberne anvendes da også synonymt i domspraksis. Jeg henviser i den forbindelse bl.a. til rettens udtalelse i en dom, som er gengivet i UfR 1974.284 S, hvor en anmodning fra arbejdsgiver om at modtage "en erklæring fra Deres læge eller en af Dem valgt specialist med nærmere oplysning om sygdommens varighed" af retten omtales som en "udvidet lægeerklæring".

22) Lars Svenning Andersen: Funktionærret, 3. oplag, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, side 341.

Det er derfor – også på denne baggrund – fortsat min opfattelse, at der ikke har foreligget en pligt for A til at dokumentere sin sygdom udover de lægeerklæringer, som hun har fremsendt.

Det nærmere indhold af min virksomhed

Departementet anfører videre:

"Den endelige afgørelse om hvorvidt A har opfyldt sine forpligtelser må dog i givet fald henhøre under Domstolene, idet der i øvrigt henvises til Landstingets Ombudsmands j.nr.: 11.01.21.01/087-07, der ligeledes vedrører en afskedigelse, hvor Landstingets Ombudsmand udtaler, at

"... min virksomhed omfatter ikke en nærmere bevisvurdering og efterprøvelse af forvaltningens skønsudøvelse i en sag som denne."

Jeg bemærker hertil, at jeg i min virksomhed tager udgangspunkt i en retlig vurdering af sagerne, og at jeg i øvrigt i hovedsagen anvender samme bedømmelsesgrundlag i forhold til forvaltningens skønsmæssige afgørelser som domstolene.

Det vil sige, at jeg for så vidt angår forvaltningens skønsudøvelse kan foretage en retlig vurdering af lovligheden af anvendte kriterier, om alle relevante kriterier er inddraget, om kriteriernes relevans i den konkrete sag, om eventuelle regler vedrørende kriteriernes vægt er iagttaget, og om afgørelsen er i overensstemmelse med bl.a. proportionalitetsprincippet.

Såfremt disse retlige elementer, som ligger til grund for skønsudøvelsen, ikke giver anledning til tvivl om en afgørelses lovlighed, efterprøver jeg ikke den foretagne vægtning af lovlige kriterier, medmindre resultatet er åbenlyst forkert.

I forhold til min behandling af den konkrete sag, er der er i forbindelse med min bedømmelse af, hvorvidt de fremsendte lægeerklæringer opfylder de krav, som arbejdsgiver kan stille hertil, imidlertid ikke tale om, at jeg har foretaget en vurdering af forvaltningens skønsudøvelse. Denne vurdering er foretaget på baggrund af bl.a. en fortolkning af funktionærlovens § 5, stk. 4, og ligger således inden for det område af min virksomhed, som vedrører lovfortolkning.

Til departementets øvrige bemærkninger

Ad afsnit 2.3. Generelt om fremsendelse af tavshedsbelagte oplysninger per fax

Jeg tager til efterretning, at departementet deler mit synspunkt om, at der ikke består en generel pligt for ansatte i forvaltningen til at fremsende lægeerklæringer vedrørende længerevarende sygdomsforløb per telefax og foretager mig ikke yderligere for så vidt.

Ad afsnit 3.1. Indholdet af Personaledirektoratets supplerende partshøring, afsnit 3.4. Afgørelsens proportionalitet og afsnit 4. Sammenfatning

Det er min opfattelse, at departementets bemærkninger vedrørende disse afsnit er afledt af den urigtige opfattelse af Personaledirektoratets begrundelse for afgørelsen om at bortvise A, som jeg har redegjort for i det forgående. Disse synspunkter kan derfor ikke tillægges betydning for vurderingen af sagen.

Ad afsnit 3.3. Personaledirektoratets begrundelse for afgørelsen

I min udtalelse af 22. februar 2008 har jeg udtalt kritik af det forhold, at der i strid med sagsbehandlingslovens § 24 ikke i begrundelsen for Personaledirektoratets afgørelse om at bortvise A er henvist fyldestgørende til det retsgrundlag, som direktoratet har oplyst, at afgørelsen er truffet på baggrund af; nemlig at grov misligholdelse af ansættelsesforholdet kan føre til ophævelse fra arbejdsgiverens side.

Departementet er uenig i min bedømmelse af dette spørgsmål.

Jeg noterer mig, at departementet anlægger en anden vurdering af begrundelsen, end jeg har givet udtryk for. Da det er min opfattelse, at forholdet ikke kan antages at have haft særskilt betydning for afgørelsens resultat, allerede fordi afgørelsen – som beskrevet i afsnit 2.1. og 2.2. i min udtalelse – er truffet på baggrund af et forkert retsgrundlag, foretager jeg mig ikke yderligere for så vidt.

Departementet skriver videre i samme afsnit:

"Departementet for Finanser og Udenrigsanliggender bemærker til Landstingets Ombudsmands udtalelse, at det tages til efterretning, at der ikke er sket korrekt retlig begrundelse i sagen, og at dette er et krav efter sagsbehandlingslovens § 24.

Departementet for Finanser og Udenrigsanliggender er enig med Landstingets Ombudsmand i, at sagsbehandlingslovens § 24 er at betragte som en garantiforskrift, hvis manglende overholdelse i udgangspunktet medfører afgørelsens ugyldighed. Det er dog Departementet for Finanser og Udenrigsanliggendes vurdering, at den manglende henvisning til det korrekte retsgrundlag ikke har været konkret væsentlig for afgørelsens resultat i et omfang, der bør medføre afgørelsens ugyldighed. I den forbindelse bemærkes, at funktionæren oplyses korrekt om de fakta, der er afgørende for hendes bortvisning."

Jeg forstår det citerede således, at departementet hermed mener, at det forhold, at der i begrundelsen er henvist til et urigtigt retsgrundlag, ikke konkret har haft betydning for afgørelsens gyldighed. Til støtte for synspunktet fremhæver departementet, at A er oplyst korrekt om de fakta, der er afgørende for hendes bortvisning.

Jeg bemærker hertil for det første, at det savner mening at undskylde manglende iagttagelse af sagsbehandlingslovens § 24, stk. 1 – som vedrører forvaltningens pligt til at redegøre for de retsregler, som afgørelsen er truffet i henhold til – med en henvisning

til, at bestemmelsens stk. 2 – som indeholder et yderligere krav om, at der tillige skal redegøres for afgørelsens faktiske grundlag – er overholdt.

Der er derimod tale om to separate krav til begrundelsen, som begge skal iagttages.

Jeg bemærker for det andet, at departementet tilsyneladende har misforstået mine udtalelser vedrørende Personaledirektoratets retsanvendelse.

Personaledirektoratets afgørelse om at bortvise A er truffet på baggrund af almindelige misligholdelsesbetragtninger, og ikke – som det burde have været sket – på baggrund af en vurdering af baggrunden for den forsinkede fremkomst af den udvidede lægeerklæring i forhold til funktionærlovens § 5, 4. Jeg har imidlertid ved min bedømmelse af sagen ikke kvalificeret denne fejl som en mangel ved begrundelsen for afgørelsen.

Der er derimod tale om, at jeg i afsnit 2.1. og 2.2. i min udtalelse har kritiseret Personaledirektoratets urigtige retsanvendelse, som har medført, at sagens omstændigheder ikke forud for afgørelsen er blevet vurderet i forhold til det retsgrundlag, som regulerer spørgsmålet. Sagen har derfor ikke været oplyst fyldestgørende, forinden afgørelsen om at bortvise A blev truffet.

Denne utilstrækkelige oplysning af sagen udgør en mangel ved afgørelsen, som departementet vanskeligt kan bedømme betydningen af uden at foretage en fornyet behandling af sagen, hvorunder sagens faktiske omstændigheder vurderes i forhold til det relevante retsgrundlag.

Ad afsnit 3.5. Fremsendelse af påbud om sygdomsdokumentation per e-mail

Jeg forstår departementets svar således, at departementet vil anmode Økonomi- og Personalestyrelsen om at udarbejde en vejledning for brug af e-mail-korrespondance i overensstemmelse med de betragtninger herom, som jeg fremkom med i min udtalelse af 22. februar 2008.

Jeg tager dette til efterretning og beder departementet om at fremsende et eksemplar af vejledningen, når den foreligger.

Sammenfattende

Som nævnt er det min opfattelse, at en betydelig del af departementets vurderinger i sagen og resultatet af departementets genbehandling af sagen har baggrund i en uholdbar udlægning af Personaledirektoratets begrundelse for at bortvise A samt af det retsgrundlag, som sagen vedrører.

Jeg henstiller derfor, at departementet endnu en gang genbehandler Personaledirektoratets afgørelse om at bortvise A under iagttagelse af de betragtninger, som jeg er fremkommet med til departementet i min udtalelse af 22. februar 2008, i mit brev af 27. maj 2008 samt ved ovenstående.

Departementet bedes herunder tage stilling til, hvorvidt sagen giver anledning til et økonomisk mellemværende med A.

Departementet bedes fremsende sin fornyede afgørelse til mig, når den foreligger.”

Da jeg ikke modtog svar skrev jeg ved brev af den 16. december 2008 således til Departementet for Finanser og Udenrigsanliggender:

”Ved brev af 23. oktober 2008 gentog jeg min henstilling om, at departementet genbehandle Personaledirektoratets afgørelse om at bortvise A fra en stilling som ... ved B.

Jeg lagde i den forbindelse navnlig vægt på, at departementets argumentation i brev til mig af 22. august 2008 for ikke at følge min henstilling hvilede på oplysninger, som ikke var indgået i grundlaget for Personaledirektoratets afgørelse om at bortvise A, ligesom dele af departementets argumentation gik ud fra en åbenbart urigtig retsopfattelse.

Jeg har ikke hørt fra departementet efter mit brev af 23. oktober 2008, og erindrer derfor om sagen.

Jeg bemærker i den forbindelse, at såfremt departementet anser sagen for afsluttet på det foreliggende grundlag, vil jeg overveje at anbefale til Grønlands Landsret som procesbevillingsmyndighed at A kan få fri proces til at anlægge retssag mod departementet om bortvisningens gyldighed.

Jeg går derfor ud fra, at departementet inden for kortere tid svarer på mit brev af 23. august 2008.

Såfremt departementet ikke kan svare inden for kortere tid, går jeg samtidig ud fra, at departementet orienterer mig om årsagen hertil og om, hvornår jeg kan forvente at modtage svar.”

Departementet for Finanser og Udenrigsanliggender svarede ved brev af den 18. december 2008 således:

”Landstingets Ombudsmand har den 23. oktober 2008 rette henvendelse til Departementet for Finanser og Udenrigsanliggender vedrørende ovenstående sag.

Henset til at der synes at være uoverensstemmelse Landstingets Ombudsmand og Departementet imellem både hvad angår faktum og jus i sagen, skal Departementet hermed henstille til Landstingets Ombudsmand, at denne vejleder A om sine muligheder for at få sagen prøvet ved domstolene.

Departementet foretager sig på nuværende grundlag ikke yderligere i sagen.”

Jeg havde ved beretningsårets udløb ikke forholdt mig til departementets svar.

5.2 Restskat

5.2.1 Forældelse af skattebøde, modregning med overskydende skat, interessenters hæftelse udadtil

A1 og A2 klagede over, at Skattedirektoratet mente, at A1 hæftede for det samlede beløb vedrørende en skattebøde fra 2001, som vedrørte kutteren K, selv om de var tre til at dele gælden. Bøden blev den 19. juni 2002 vedtaget ved et bødeforelæg, der også indeholdt et frivilligt forlig om en afdragsordning. Endvidere klagede A1 og A2 over, at Skattedirektoratet ved udgangen af 2005 sendte et fornyet påkrav, og at direktoratet havde modregnet deres overskydende skat i restancen.

Ombudsmandens fandt ikke grundlag for at kritisere, at Skattedirektoratet havde opkrævet det fulde skattebødebeløb på 21.000 kr. hos A1, idet bøden blev pålagt et interessentskab med ham som interessent, og idet interessenter hæfter personligt og solidarisk for interessentskabets gæld.

Endvidere kritiserede ombudsmanden ikke, at der gik 3 år og 4 måneder, fra betalingsfristen i henhold til bødeforelægget udløb, til Skattedirektoratet viderebehandlede sagen efter at have konstateret misligholdelse af det betalingsforlig, der var tilknyttet bødeforelægget.

Herudover fandt ombudsmanden ikke anledning til at kritisere den foretagne modregning, idet modregningsbetingelserne var opfyldt.

Ombudsmanden fandt imidlertid, at det restkrav på 9.796 kr., som Skattedirektoratet den 7. juni 2007 havde anmodet politiet i B by om at inddrive, var forældet, medmindre der var sket fuldbyrdelse inden den 19. juni 2007, jf. reglen i kriminallovens § 128, stk. 2, om, at en bøde bortfalder efter 5 år, hvis der ikke er sket fuldbyrdelse forinden (j.nr. 2008-631-0001, tidligere 11.03.43.01/071-07).

A1 og A2 klagede ved brev af 2. maj 2007, som jeg modtog oversendt fra Rigsombudsmanden i Grønland den 29. maj 2007.

I den anledning fremkom Skattedirektoratet ved brev af 27. august 2007 med en udtalelse, som A1 og A2 modtog i partshøring fra mig, men ikke kommenterede.

Endvidere udlånte direktoratet sin sagsmappe vedrørende den omhandlede restance.

Herudover besvarede Skatteministeriet en forespørgsel fra mig omkring regler i den danske kildeskattelov, som var relevante for min undersøgelse.

Det fremgik herefter af oplysningerne i min sag, at interessentskabet K I/S den 19. juni 2002 havde vedtaget et bødeforelæg på 21.000 kr. for overtrædelse af den dagældende indkomstskattelovs²³ § 107, stk. 2, på grund af manglende rettidig indbetaling af A-skat. Det var angivet i forelægget, at der blev givet samtykke til "udenretlig fuldbyrdelse af det frivillige forlig", at betalingsfristen var den 1. september 2002, og at "indbetalingen skal mærkes med personnummer/reg.nr. kr. 7.000,- x 3 interessenter" (det citerede er mit embedes oversættelse). Forelægget var underskrevet af A1.

Den 30. december 2005 orienterede Skattedirektoratet A1 om, at direktoratet havde overdraget kravet på 21.000 kr. til inkassoafdelingen til inddrivelse. Der blev givet 14 dages frist til at indbetale det fulde beløb eller til skriftligt at rette henvendelse med henblik på en afdragsordning.

Den 23. februar 2006 indgik A1 frivilligt forlig med Skattedirektoratet om afdragsvis betaling af restancen på 21.000 kr. med 500 kr. ved hver måneds udgang fra og med den 28. februar 2006. Det var angivet i forliget, at misligholdelse ville medføre, at hele beløbet forfaldt til betaling, og at der kunne ske tvangsinddrivelse efter retsplejeloven for Grønlands kapitel 7, § 1, stk. 1.

Der forelå kvitteringer for indbetaling af 3 x 500 kr. i marts, april og maj måneder 2006.

Forliget af 23. februar 2006 var anmærket af Grønlands Landsret. Anmærkningen skete efter Skattedirektoratets anmodning herom af 22. februar 2007 med henblik på at opnå fundament for tvangsfuldbyrdelse, jf. retsplejeloven for Grønland, kapitel 7, § 1, stk. 1, nr. 2.

Ved brev af samme dato, 22. februar 2007, til A1 meddelte direktoratet, at eftersom forliget var misligholdt, blev der givet frist på 14 dage til at indbetale den fulde restance på nu 19.500 kr. eller rette skriftlig henvendelse og oplyse, om han ville fortsætte med en afdragsordning på baggrund af forliget. Hvis fristen ikke blev overholdt, ville direktoratet uden yderligere varsel overgive sagen til politiet til tvangsinddrivelse i form af udlæg.

Der forelå herefter kvitteringer for indbetaling af 2 x 500 kr. i februar og marts 2007, men ikke for perioden herefter.

23) Landstingslov nr. 5 af 19. maj 1979 om indkomstskat med senere ændringer.

Den 27. marts 2007 ansøgte A1 og A2 på Skattedirektoratets blanket om udbetaling af overskydende skat for 2006. På blanketten var bl.a. angivet:

"[...] Der beregnes ikke rente eller godtgørelse ved en evt. udbetaling.

[...]

Det skal bemærkes, at der for restancer til det offentlige vil blive foretaget indtræden, udlæg og modregning af et beløb til udbetaling."

Skattedirektoratets inkassoafdeling meddelte den 20. april 2007 A1, at der var foretaget modregning med 8.704 kr., som han havde til gode i overskydende skat for 2006.

Ved brev af 26. april 2007 oplyste Skattedirektoratet A1 om, at direktoratet efter hans ansøgning og i henhold til landstingsloven om forvaltning af skatter § 15 havde beregnet hans overskydende skat for 2006 til 9.742 kr. Efter fradrag af restancer, herunder de 8.704 kr. for skattebøderestancen, var der herefter udbetalt 0 kr.

A1 og A2 rettede i den forbindelse henvendelse til Skattedirektoratet ved brev af 6. maj 2007 og anførte vedrørende det modregnede beløb, at de tre interessenter hver især skyldte 7.000 kr. Direktoratet blev derfor anmodet om at tilbagebetale 4.204 kr. Beløbet fremkom som 7.000 kr. fratrukket 2.500 kr. (betalte afdrag) og 8.704 kr. (modregnet overskydende skat for 2006).

Skattedirektoratet svarede den 8. maj 2007, at det skulle ordnes internt i interessentskabet, hvis en af interessenterne havde betalt hele regningen og ikke endeligt skulle bære dette. Dette kunne ske, ved at den, der havde betalt, internt foretog opkrævning hos de andre interessenter.

Den 7. juni 2007 anmodede Skattedirektoratet efterfølgende politiet i B by om at inddrive restbeløbet vedrørende skattebøden, angivet til 9.796 kr., hos A1. Beløbet fremkom som 21.000 kr. (beløbet i henhold til forliget af 23. februar 2006) fratrukket 2.500 kr. (5 betalte afdrag) og 8.704 kr. (modregnet i overskydende skat for 2006).

Det forelå ikke oplyst for mig, om og i givet fald hvornår inddrivelsen var foretaget.

A1 og A2 anførte i klagen af 2. maj 2007:

"Sagen vedrører et brev fra Grønlands Hjemmestyre (Skattedirektoratet) dateret den 30. december 2005, indeholdende et krav om en A-skatterestance på kr. 21.000,00 kr. for 2001.

Da jeg følte mig forvirret, efterlyste min hustru en forklaring fra Skattedirektoratet, og vi fik oplyst, at restancen stammede fra 2001, hvor vi dengang drev kutteren K (en kutter, der var ejet af tre [personer]), og da den er sat ud af drift, prøvede vi at tænke tilbage til dengang, men kunne naturligvis ikke erindre noget på grund af den lange tid, der er gået, og vi fandt, at revisoren skulle tage sig af sagen.

Da vi gennemgik papirerne, som [revisoren] havde fremsendt, fandt vi ud af, at hun ikke havde betalt noget. Det skulle ellers have været således, at revisoren i forbindelse med kutterens drift skulle betale de løbende regninger.

Vi henvendte os igen til Skattedirektoratet og spurgte, hvorfor man i så lang tid havde ventet med at gøre opmærksom på fordringen, og de svarede os, at de ikke vidste det og ikke kunne svare på, hvor brevet var blevet af, og den pågældende sagde tilmed, at "jeg ikke ved, hvor brevet skulle befinde sig".

Vi er da også godt bekendte med, at enhver instans eller administration hvert år behandler regnskaber. Derfor satte vi spørgsmålstegn ved, hvorfor man ikke for længst havde reageret???

Vi ville i første omgang ikke betale regningen, da den jo var så forældet, men accepterede alligevel at betale på restancen, da de truede med at melde os til politiet.

Betalingsaftalen så ellers således ud: [Vi 3 personer] A3, født den ..., A4, født den ... og mig selv A1, født den ..., skulle alle tre betale 7.000,00 kroner hver.

Skattedirektoratet krævede, at der mindst skulle afbetales 500,00 kr. månedligt. Beløbet fordelt på os tre skulle vi hver betale 167,00 kr. om måneden, og personnummeret krævedes påført ved hver betaling under bemærkninger, for at de kunne se, hvem der havde betalt hvor meget.

Jeg selv, A1, begyndte at afdrage med 500,00 kr. månedligt, men måtte indstille det midlertidigt på grund af vores økonomiske situation, og jeg henvendte mig til skattemyndigheden og meddelte, at jeg igen ville begynde at betale afdragene, når vores økonomi var blevet forbedret.

Jeg blev imidlertid overrasket og frustreret, da vi igen modtog et brev, skrevet den 22. februar 2007. Heri kunne jeg læse, at det kun var mig, der havde betalt afdragene. Det vil altså sige, at der var et restbeløb på 19.500,00 kr., idet jeg betalte tre gange på restancen. Derfor påbegyndte jeg igen at betale afdrag, hvor jeg betalte 500,00 kr. både i februar og marts måned 2007.

Idet vi var klar over, at vi havde restskat til gode, fremsendte vi opgørelser over vores årsindkomster og bad om at få udbetalt restskatten i henhold til § 15 i skatteloven. Efter

min forespørgsel blev vi oplyst om, at vi havde 9.742,00 kr. til gode i restskat, og at beløbet ville blive indbetalt den 30. april, men det viste sig, at efter der var blevet modregnet i restancen til kommunen, havde man inddraget det resterende beløb på 8.704,00 kr. til Skattedirektoratet.

Jeg blev meget skuffet og vred over det og henvender mig nu til Dem og spørger, om vi er blevet korrekt behandlet af Skattedirektoratet??? Vi fik tilsendt en regning efter så mange år. Jeg har svært ved at forstå, at en institution under hjemmestyret ikke bliver undergivet revision hvert år.

Det står bestemt i aftalen, at vi tre [personer] skulle betale 7.000,00 kr. hver, men var det korrekt, at hele mit og min hustrus tilgodehavende i restskat blev inddraget? Hvis hele beløbet skal modregnes, vil der stå et restbeløb på 4.204,00 kr.

Man kan måske også sige: Han må selv prøve at inddrive beløbet fra sine [partnere]. Men det vil jeg ikke gøre, fordi jeg vil ikke behandle Skattedirektoratets sager.

Er det rigtigt, at man kan fremsætte et krav over for os, efter at der er gået næsten fem år?"(Mit embedes oversættelse)

Jeg anmodede i mit høringsbrev af 15. august 2007 Skattedirektoratet om en besvarelse af bl.a. spørgsmålet om, hvorvidt direktoratet havde gennemført modregningen uden forinden at vejlede A1 om muligheden for at afvente tilbagebetaling i henhold til landstingsloven om forvaltning af skatter § 25, stk. 4, således at modregningen ville blive gennemført inden den 1. september i ligningsåret, og således at der blev tillagt ham renter på 4% af den overskydende skat.

I sin redegørelse af 27. august 2007 til mig oplyste Skattedirektoratet bl.a.:

"Retligt grundlag

Af vedlagte kopi af ansøgningsblanket for udbetaling af overskydende skatter fremgår, at der for restancer til det offentlige vil blive foretaget indtræden, udlæg og modregning af beløb til udbetaling.

A1 og A2 var således orienteret om, at såfremt de var i restance til det offentlige, ville der ske modregning m.v. i en eventuel overskydende skat.

Som det fremgår af sagsgennemgangen ovenfor har A1 hidtil haft vanskeligt ved at overholde den indgåede betalingsaftale. Uagtet A1 efter endnu en betalingspåmindelse i februar 2007 indbetalte to afdrag i henholdsvis februar og marts 2007 anså direktoratet aftalen for bortfaldet.

Desuden henvises til vedlagte dom afsagt af Vestre Landsret den 17. november 2006, hvor retten kom frem til, at der kunne ske modregning i en overskydende skat, selv om skatteyderen løbende havde afdraget på en gæld til det offentlige.

Renter og godtgørelser

I ansøgningsblanket for udbetaling af overskydende skat gøres skatteyderne opmærksom på, at der ikke beregnes renter eller godtgørelse ved en eventuel udbetaling af overskydende skat.

Endvidere gøres skatteyderne som nævnt opmærksom på, at for restancer til det offentlige vil der blive foretaget indtræden, udlæg og modregning af beløb til udbetaling.

Det er på den baggrund Skattedirektoratets opfattelse, at A1 havde de nødvendige oplysninger til rådighed i forbindelse med afgivelse af anmodningen om udbetaling af overskydende skat, jf. § 15 i landstingslov nr. 11 af 2. november 2006 om forvaltning af skatter.

Blanketten indeholder ikke oplysninger om, at såfremt skatteyderne undlader at anmode om udbetaling af overskydende skat efter reglen i § 15 i landstingslov om forvaltning af skatter, tilfalder der skatteyderen en godtgørelse på 4 procent efter reglen i samme lovs § 25, stk. 2, når den overskydende skat udbetales inden den 1. september i ligningsåret, jf. bestemmelsens stk. 4.

Henset til A1's alder er han næppe ubekendt med disse regler, idet disse regler har været gældende i en længere årrække. Skattedirektoratet er dog opmærksom på, at der løbende kommer nye skatteyder til, som kan have behov for disse oplysninger. Direktoratet vil derfor overveje at ændre blanketten således, at det tilføjes, at der tilkommer skatteyderen 4 procent godtgørelse ved udbetaling af overskydende skat efter § 25, stk. 4, i landstingslov om forvaltning af skatter."

Jeg udtalte herefter ved brev af 19. februar 2008 til Landsstyremedlemmet for Finanser og Udenrigsanliggender:

"1. A1's hæftelse for skattebøden

Skattebødeforelægget, som A1 den 19. juni 2002 vedtog på vegne af K I/S, vedrører et interessentskab, der med A1 og hans to [partnere] som interessenter drev kutteren K.

En grundlæggende regel for interessentskaber er, at interessenterne udadtil hæfter direkte, personligt og solidarisk for interessentskabets gæld²⁴. Dette kan interessenterne ikke ved indbyrdes aftale ændre med virkning for kreditorerne.

Den direkte og personlige hæftelse medfører, at en kreditor ikke kan henvises til at søge sig fyldestgjort i interessentskabets formue, forinden der søges dækning i interessenternes personlige formuer. Kreditor kan gå direkte efter interessenternes personlige formuer, uanset om der måtte være midler i interessentskabet.

²⁴ I modsætning til kapitalselskaber, som eksempelvis aktie- og anpartsselskaber, hvor der hæftes ubegrænset med selskabsformuen, mens aktionærene henholdsvis anpartshaverne ikke hæfter personligt.

Solidarisk hæftelse indebærer, at kreditor kan opkræve sit fulde tilgodehavende hos hver af interessenterne. Hvis en interessent betaler hele gælden, er det op til den pågældende at få dækket det, vedkommende i henhold til den interne aftale har betalt for meget, hos de andre interessenter.

I det interne forhold mellem interessenterne, som er reguleret af interessentskabskontrakten, står det dem frit for inden for rammerne af de aftaleretlige regler at aftale enhver fordeling af, hvor meget hver af dem endeligt skal bære. Det interne forhold er imidlertid i almindelighed kreditorer uvedkommende.

Jeg finder derfor ikke grundlag for at kritisere, at Skattedirektoratet har opkrævet det fulde bødebeløb på 21.000 kr. hos A1.

Jeg bemærker i den forbindelse til angivelsen i bødeforelægget af 19. juni 2002 af, at "indbetalingen skal mærkes med [...] kr. 7.000 x 3 interessenter", at jeg opfatter dette som anført af hensyn til identifikation og registrering af indbetalinger og ikke som en accept af pro rata-hæftelse fra Skattedirektoratets side. Pro rata-hæftelse ville indebære, at hver interessent også udadtil alene hæftede for en bestemt brøkdel af det skyldige beløb. En sådan vedtagelse, der er modsat den almindelige regel, og som er ensidigt ugunstig for kreditor, forudsætter en klar tilkendegivelse fra kreditor.

2. Spørgsmålene om forældelse og om tidsforløbet i øvrigt

Jeg har forstået A1 og A2's klage vedrørende tidsforløbet således, at spørgsmålet angår det forhold, at bødeforelægget blev vedtaget og det første frivillige forlig indgået den 19. juni 2002 med betalingsfrist den 1. september 2002, hvorefter Skattedirektoratet først den 30. december 2005 vendte tilbage til sagen med overdragelse af kravet til inkasso.

2.1. Sagsbehandlingstiden

Der gælder et selvfølgeligt krav om, at alle sager, der behandles af den offentlige forvaltning, skal behandles så enkelt, hurtigt og økonomisk som muligt. Dette krav gælder i særlig grad i sager, hvori enkeltpersoner eller private selskaber, institutioner, foreninger m.v. er part. Kravet er nævnt i hjemmestyrets lovkontors vejledning til sagsbehandlingsloven fra 1994, pkt. 199.

Efter det oplyste lægger jeg til grund, at der gik 3 år og 4 måneder, fra betalingsfristen i henhold til det forlig, der var tilknyttet bødeforelægget, udløb, til Skattedirektoratet efter at have konstateret misligholdelse af forliget viderebehandlede sagen.

Efter sagens konkrete omstændigheder er det dog ikke min opfattelse, at dette forhold udgør retsfortabende passivitet eller i øvrigt må anses som kritisabelt.

Jeg har herved henset til, at den særlige forældelsesregel i kriminallovens § 128, stk. 2, regulerer forholdet, jf. nedenfor under punkt 2.2., at fristen efter denne bestemmelse løb

i endnu halvandet år efter den 30. december 2005, og at den omhandlede periode overordnet set ikke har været ekstraordinært lang i forhold til almindelige regler om kreditors passivitet.

Endvidere har jeg lagt vægt på, at der ikke har været tale om, at A1 er blevet holdt i uvished om sin retsstilling, idet denne var fastlagt med vedtagelsen af bøden og indgåelsen af forliget. Herudover har sagsbehandlingstiden ikke haft praktiske negative konsekvenser for ham, eftersom det ikke har været Skattedirektoratet, men ham, der skulle foretage sig noget. Endvidere fremgår det af sagens oplysninger, at gælden ikke er blevet tilskrevet renter. Der kan således sammenlignes med rentefri kredit/henstand.

2.2. Forældelse

At vedtage et bødeforelæg indebærer, at man på baggrund af sin erkendelse pålægges en bøde for en kriminalretlig forseelse uden førelse af retssag.

Der gælder efter kriminallovens²⁵ § 128, stk. 2, særlige regler for forældelse af krav, der hviler på bøde. Bestemmelsen fastsætter, at en bøde over 3.000 kr. bortfalder efter 5 år, hvis den ikke er fuldbyrdet forinden.

Fristen begyndte således at løbe den 19. juni 2002 med udløb 5 år efter.

Reglen i § 128, stk. 2, er baseret på den danske straffelovs § 97 a, stk. 3. Betingelsen for at undgå forældelse er i straffelovens bestemmelse dog ikke fuldbyrdelse, men indgivelse af begæring om udpantning.

Af betænkning nr. 500/1968 om det kriminalretlige sanktionssystem m.v. i Grønland, s. 100, fremgår vedrørende denne forskel:

”Forslaget afoiger i § 128, stk. 2 (bøde) og stk. 4 (konfiskation), fra straffelovens ordning, hvorefter det er tilstrækkeligt til afbrydelse af forældelsesfristen, at der af politiet er fremsat begæring om udpantning henholdsvis udlæg. Under hensyn til at de pågældende fogedforretninger i Grønland udføres af politiet, er det efter forslaget en betingelse for afbrydelse af fristen, at foranstaltningen er fuldbyrdet. Er dette kun sket delvist, indtræder der forældelse for det resterende beløbs vedkommende.”

Det forhold, at der er indgået en afdragsordning, som vil medføre, at kun en del af beløbet er betalt ved forældelsesfristens udløb, påvirker ikke forældelsesfristen. Samtidig er det dog ikke et løfte om eftergivelse af restbeløbet ved fristudløbet, uanset at kreditor ved afdragsordningens indgåelse er vidende om, at der vil være et sådant restbeløb ved forældelsesfristens udløb. Fristen kan i sådanne tilfælde afbrydes på normal vis, dvs. ved iværksættelse af fuldbyrdelse, jf. kriminallovens § 128, stk. 2.²⁶

²⁵) Lovbekendtgørelse nr. 49/1979 med senere ændringer.

²⁶) Se hertil Vagn Greve m.fl., Kommenteret straffelov, Almindelig del, ad § 97a med henvisning til forældelsesbetænkningen. Kriminallovens § 128, stk. 2, er som nævnt baseret på straffelovens § 97a.

Endvidere har Højesteret i en kendelse af 10. februar 1989 tilkendegivet, at indgåelse af en afdragsordning ikke i sig selv medfører forældelsesfristens bortfald.²⁷

På denne baggrund er det min opfattelse, at det restkrav på 9.796 kr., som Skattedirektoratet den 7. juni 2007 har anmodet politiet i B by om at inddrive, er forældet, medmindre der er sket fuldbyrdelse inden den 19. juni 2007.

Jeg har herved navnlig taget hensyn til, at afdragsordningen vedrørte den praktiske gennemførelse af opfyldelse af et allerede eksisterende underliggende gældsforhold. Forliget fremstår således ikke som et selvstændigt gældsforhold. Når den underliggende gæld ophører med at eksistere, mister derfor også afdragsordningen sin virkning.

3. Skattedirektoratets modregning i A1's overskydende skat for 2006

Ved modregning forstås, at en kreditor, som har en fordring på en debitor, opnår (delvis) opfyldelse ved at modregne sin skyld til debitor i sit eget krav.

Der findes for Grønland hverken generelle lovregler om modregning eller særlige regler om modregning af overskydende skat eller skattebøder, hvorfor retsgrundlaget er dansk rets almindelige uskrevne regler herom.

Grundbetingelserne for, at man kan foretage modregning, er, at der foreligger udjævnelighed, betalingstid og gensidighed. Disse betingelser gennemgår jeg i det følgende.

Herudover kræves der til ikke-konneks modregning – dvs. modregning mellem krav, der ikke udspringer af samme retsforhold – at der afgives en modregningserklæring.

I denne sag er der tale om ikke-konneks modregning, idet skattebøden hidrører fra interentskabets manglende rettidige indbetaling af A-skat i 2001, mens den overskydende skat er fra 2006 og vedrører A1 (og A2) alene.

3.1. Udjævnelighed

I kravet om udjævnelighed ligger, at de to fordringer skal kunne opfylde hinanden. I denne sag er dette uproblematisk, idet både bødekravet og kravet på overskydende skat er pengefordringer og således er udjævnelige.

3.2. Gensidighed

Betingelsen om gensidighed betyder, at kreditor på den ene fordring skal være debitor

27) Offentliggjort i UfR 1989.398H. Sagen vedrørte en restance, der hvilede på konfiskation. Efter den danske straffelov er betingelsen for afbrydelse af forældelsesfristen ensartede for bøde- og konfiskationskrav, nemlig indgivelse af begæring om udpantning (bødekrav) henholdsvis udlæg (konfiskation). I sagen var der indgået en afdragsordning, der medførte, at restbeløbet ikke ville være fuldt ud betalt ved forældelsesfristens udløb. Forudsætningen for Højesterets kendelse – som i øvrigt vedrørte forlængelse af forældelsesfristen – var, at afdragsordningen ikke i sig selv afbrød forældelsen. Sagen skulle for at afbryde forældelsesfristen for retten efter straffelovens regel uanset afdragsordningen.

på den anden og omvendt.²⁸

Den ene fordring i denne sag er kravet ifølge det frivillige forlig, som har grundlag i et bødekrav.

Efter 1979-indkomstskattelovens § 113 er landskassen kreditor for bødekrav i medfør af bl.a. § 107. A1 er debitor, idet han hæfter fuldt ud, jf. ovenfor under punkt 1.

Den anden fordring er A1 og A2's krav på overskydende skat for 2006.

Efter 1979-indkomstskattelovens § 4, stk. 1, blev ægtefæller indtil og med indkomstskatteåret 2006²⁹ sambeskattet. Idet A1 og A2 dermed efter denne bestemmelse anses som en enhed i skattemæssig sammenhæng, er jeg enig med Skattedirektoratet i, at en fordring, der tilkommer dem begge på grund af sambeskatningsreglen, i modregnings-sammenhæng kan sidestilles med en fordring, der tilkommer A1. A1 kan således anses som kreditor på den anden fordring.

Spørgsmålet om, hvem der må anses som debitor, afhænger af myndighedsstrukturen i det offentlige. Den overskydende skat udgør for meget betalt landsskat og kommuneskat og har dermed dels landskassen og dels kommunekassen som debitor.

Det har været omtvistet, hvorvidt der kan ske modregning mellem på den ene side et krav, der har staten som part, og på den anden side krav, der har en kommune som part.³⁰

Højesteret har imidlertid senest i dommen offentliggjort i UfR 2007.418 H fastslået, at der kan ske modregning mellem krav på overskydende skat (med stat, amt og kommune som debitor) og skyldigt underholdsbidrag (med staten som kreditor).

28) Der gælder enkelte undtagelser hertil, bl.a. efter gældsbrevsloven. Ingen af disse er dog relevante for denne sag.

29) Jf. landstingslov nr. 12 af 2. november 2006 om indkomstskat § 115, stk. 1.

30) Bl.a. har Østre Landsret i dommen offentliggjort i UfR 1972.1056 Ø udtalt, at toldvæsenet kunne modregne overskydende skat (med bl.a. kommunen som debitor) i krav på betaling af gæld til toldvæsenet (med staten som kreditor). Toldvæsenet gjorde gældende, at "modregning måtte kunne ske, selv om [staten] ikke måtte blive anset som debitor med hensyn til kravet på overskydende skat i dets helhed, idet [staten] efter loven er legitimeret til at opkræve også kommune- og kirkeskat og berettiget til at opfylde skatteyderens krav på overskydende skat. Landsretten fandt, "at måtte give [toldvæsenet] medhold i, at det [modparten] tilkommende krav på tilbagebetaling af for meget erlagt kildeskat (overskydende skat) kun kunne rettes mod [staten]. Da der herefter forelå den nødvendige gensidighed mellem kravene i deres helhed, [tillodes modregning]."

I dommen i UfR 1980.949 Ø har landsretten tilladt modregning mellem krav på overskydende skat (som delvis har kommunen som debitor) og moms-gæld (der har staten som kreditor), uden at gensidigheds-spørgsmålet blev anset som problematisk, uanset at parterne havde nævnt spørgsmålet.

Herudover antager eksempelvis Jon Andersen i UfR 1985.B17, at modregning mellem krav, der har staten henholdsvis kommunerne som parter, ikke kan ske.

Senere har Folketingets Ombudsmand i FOB 96.185 udtalt sig om den eksisterende praksis vedrørende Told- og Skattestyrelsens modregning mellem moms-krav (med staten som part) og restancer for personlig skat (med kommunen som part). I udtalelsen som primært vedrører styrelsens modregningserklæringer, fremgår det forudsætningsvist, at ombudsmanden ikke finder gensidighedsspørgsmålet problematisk, idet kreditor/debitor-forholdet udtrykkeligt nævnes, men ikke kommenteres nærmere i denne sammenhæng.

Højesteret udtalte samtidig, at den danske kildeskattelovs § 62, stk. 3, om, at krav vedrørende restskat skal modregnes i overskydende skat, skal forstås således, at "andre offentlige krav" må stå tilbage herfor – men altså ikke således, at modregning med sådanne andre krav ikke kan finde sted.

Landstingsloven om forvaltning af skatter³¹, som trådte i kraft den 1. januar 2007, regulerer i § 25 overskydende skat. § 25 er baseret på 1979-indkomstskattelovens § 63, som har sin baggrund i kildeskattelovens § 62.

I skatteforvaltningslovens § 25 er reglen i 1979-indkomstskattelovens § 63 om modregning i overskydende skat ikke videreført. Af bemærkningerne til landstingsloven fremgår dog forudsætningsvist, at modregning kan ske:

"Tilbagebetalingskrav

Det foreslås, at krav på tilbagebetaling af for meget indbetalte skatter ikke kan overdrages, før fristen for tilbagebetaling er indtrådt, og at aftaler om sådanne overdragelser er ugyldige.

Bestemmelsen sikrer mod, at en skatte- eller afgiftspligtigs private kreditorer får transport i den pågældendes krav på tilbagebetaling af skatter og dermed opnår, at Grønlands Hjemmestyre og kommunerne ikke kan dække eventuelle restancer til det offentlige ved hjælp af modregning eller indtrædelse i kravet." (Min fremhævelse)

I øvrigt er den praktiske realitet, at Skattedirektoratet og kun Skattedirektoratet på grundlag af særlig lovregulering af skatteforvaltningen fremstår som debitor over for borgeren for al overskydende skat; det er direktoratet, der beregner den overskydende skat og udbetaler den – og borgeren kan i almindelighed ikke ved at henvende sig til kommunen få udbetalt den del af den overskydende skat, der hidrører fra kommuneskat. Det ville således i praksis være kunstigt, hvis direktoratet i lige præcis modregnings-sammenhæng ikke kunne anses som debitor udadtil over for borgeren.

På denne baggrund er det min opfattelse, at der kan ske modregning mellem krav på overskydende skat og en restance på grundlag af en skattebøde, uanset at kravet på overskydende skat til dels har kommunen som endelig debitor.

3.3. Betalingstid

Den sidste modregningsbetingelse er, at frigørelsestiden for udbetalingen af den overskydende skat er kommet, og at forfaldstiden for betaling af skattebøden er indtrådt. Frigørelsestiden er det tidspunkt, hvor en debitor har ret til at frigøre sig ved at erlægge det skyldige, mens forfaldstiden er det tidspunkt, hvor kreditor har krav på opfyldelse.

31) Landstingslov nr. 11 af 2. november 2006 med senere ændringer.

3.3.1. Forfaldstiden for skattebøden

Det var i forliget af 23. februar 2006 udtrykkeligt anført, at misligholdelse af afdragsordningen ville medføre, at hele beløbet forfaldt til betaling.

Sammenholdt med, at A1 efter forliget skulle afdrage 500 kr. hver måned, og at der blev foretaget 3 indbetalinger indtil og med maj 2006, giver det mig ikke anledning til bemærkninger, at Skattedirektoratet den 22. februar 2007 har anset forliget som misligholdt og afgivet påkrav om betaling af hele restbeløbet.

Direktoratet gav i sit brev af 22. februar 2007 A1 14 dages frist til at indbetale restbeløbet på 19.500 kr. eller rette skriftlig henvendelse og oplyse, om han ville fortsætte med en afdragsordning.

Under hensyn til det tidligere forløb, hvor A1 betalte afdrag i 3 måneder på et år, mens 2006-forligets vilkår indebar månedlige betalinger, finder jeg ikke, at hans 2 indbetalinger i februar og marts måneder 2007 må sidestilles med en skriftlig henvendelse om, at han ville fortsætte med en afdragsordning, idet disse indbetalinger under de foreliggende omstændigheder må anses som a conto-betalinger. Der må i kravet om skriftlig henvendelse med henblik på en afdragsordning ligge en betingelse om en tilkendegivelse af at ville overholde en eventuel afdragsordning.

Det er således min opfattelse, at restbeløbet på 19.500 kr. var forfaldent, da Skattedirektoratets inkassoafdeling den 20. april 2007 gav A1 meddelelse om modregningen.

3.3.2. Frigørelsestiden for den overskydende skat

Det følger af landstingsloven om forvaltning af skatter § 15, stk. 1, 1. pkt., at hvis det må antages, at den allerede betalte foreløbige skat vil overstige slutskatten med 5.000 kr. eller mere, tilbagebetales på den skattepligtiges anmodning snarest det beløb, som efter skatteforvaltningens skøn er betalt for meget.

Frigørelsestiden for Skattedirektoratet vedrørende A1's krav på overskydende skat var derfor ligeledes indtrådt på modregningstidspunktet, idet A1 selv forinden havde anmodet om at få beløbet udbetalt.

3.4. Konklusion vedrørende modregningsspørgsmålet

Det fremgik udtrykkeligt af den blanket, hvorpå A1 og A2 ansøgte om udbetaling af den overskydende skat, at der ikke blev beregnet rente eller godtgørelse ved en evt. udbetaling³², og at der for restancer til det offentlige ville blive foretaget modregning af et beløb til udbetaling.

Endvidere fremsendte Skattedirektoratet den 20. april 2007 modregningserklæring.

32) Jf. landstingsloven om forvaltning af skatter § 15, stk. 1.

Sammenholdt med ovenstående under punkterne 3.1.-3.3.2. finder jeg samlet set ikke grundlag for at kritisere den foretagne modregning.

Jeg finder heller ikke anledning til at kritisere, at Skattedirektoratet ikke særskilt vejledte A1 og A2 om, at der ville blive tillagt den overskydende skat renter, hvis de valgte udbetaling efter hovedreglen om udbetaling senest den 1. september, jf. landstingsloven om forvaltning af skatter § 25, stk. 2 og 4.

Jeg har dog noteret mig, at direktoratet har oplyst at ville overveje at ændre blanketten, således at det fremgår, at der tillægges renter, hvis der vælges udbetaling efter § 25, stk. 4. En sådan udvidet og mere detaljeret vejledning vil være i god overensstemmelse med god forvaltningsskik, og jeg kan derfor tiltræde, at den gives.

4. Afsluttende bemærkninger

Jeg bemærker i øvrigt, at Skattedirektoratets angivelse i redegørelsen af 27. august 2007 af, at A1 "henset til sin alder næppe er ukendt med reglerne om procentgodtgørelse ved overskydende skat", sammenholdt med sagens øvrige oplysninger må anses som en udokumenteret formodning, som i sagens sammenhæng er usaglig.

Jeg anmoder landsstyremedlemmet om at meddele mig, om og i givet fald hvornår der er sket fuldbyrdelse af restkravet i forbindelse med Skattedirektoratets anmodning til politiet i B by om at foretage inddrivelse.

Såfremt der ikke er sket fuldbyrdelse senest den 19. juni 2007, anmoder jeg endvidere landsstyremedlemmet om at oplyse, hvad det giver landsstyremedlemmet anledning til at foretage sig, at restkravet i så fald er forældet."

Skattedirektoratet svarede ved brev af 10. marts 2008:

"I skrivelse af 19. februar 2008 til Landsstyremedlemmet for Finanser og udenrigsaffænder har Ombudsmanden bl.a. anført følgende:

"Der gælder efter kriminallovens § 128, stk. 2, særlige regler for forældelse af krav, der hviler på bøde. Bestemmelsen fastsætter, at en bøde på over 3.000 kr. bortfalder efter 5 år, hvis den ikke er fuldbyrdet forinden.

Det forhold, at der er indgået en afdragsordning, som vil medføre, at kun en del af beløbet er betalt ved forældelsesfristens udløb, påvirker ikke forældelsesfristen. Samtidig er det dog ikke et løfte om eftergivelse af restbeløbet ved fristudløbet, uanset at kreditor ved afdragsordningens indgåelse er vidende om, at der vil være et sådant restbeløb ved forældelsesfristens udløb. Fristen kan i sådanne tilfælde afbrydes på normal vis, dvs. ved iværksættelse af fuldbyrdelse, jf. kriminallovens § 128, stk. 2.

Endvidere har Højesteret i en kendelse af 10. februar 1989 tilkendegivet, at indgåelse af en afdragsordning ikke i sig selv medfører forældelses fristens bortfald.

På denne baggrund er det min opfattelse, at restkrav på 9.796 kr., som Skattedirektoratet den 7. juni 2007 har anmodet politiet i B by om at inddrive, er forældet, medmindre der er sket fuldbyrdelse inden den 19. juni 2007.

Jeg anmoder derfor landsstyremedlemmet om at meddele mig, om og i givet fald hvornår der er sket fuldbyrdelse af restkravet i forbindelse med Skattedirektoratets anmodning til politiet i B by om at foretage inddrivelse.

Såfremt der ikke er sket fuldbyrdelse senest den 19. juni 2007, anmoder jeg endvidere landsstyremedlemmet om at oplyse, hvad det giver landsstyremedlemmet anledning til at foretage sig, at restkravet i så fald er forældet."

Landsstyremedlemmet for Finanser og Udenrigsanklæger har anmodet Skattestyrelsen om at besvare Ombudsmandens skrivelse.

Således foranlediget skal Skattestyrelsen oplyse Ombudsmanden om, at Politiet i B by den 16. august 2007 afholdt fogedforretning, hvor A1 accepterede at betale 500 kr. pr. måned, første gang den 31. september 2007, direkte til Skattedirektoratet.

Skattestyrelsen har efterfølgende modtaget 4 indbetalinger a 500 kr., hvor til kommer en rente ydet pr. kulance på 50 kr., i alt 2.050 kr., som Skattestyrelsen på baggrund af Ombudsmandens udtalelse har tilbagebetalt til A1, og samtidig meddelt ham, at det skyldige bødebæbeløb på kr. 9.796 incl. renter ikke vil blive opkrævet, idet beløbet er forældet i medfør af kriminallovens § 128, stk. 2.

Endvidere har Skattestyrelsen indskærpet reglen i kriminallovens § 128, stk. 2 overfor inddrivelsesmyndighederne.

Denne skrivelse vil efterfølgende blive fremsendt på grønlandsk."

Jeg afsluttede herefter sagen over for Departementet for Finanser og Udenrigsanklæger ved brev af 13. oktober 2008:

"Jeg har modtaget den danske version af Departementet for Finanser og Udenrigsanklægers svar af 10. marts 2008 på min udtalelse af 19. februar 2008 vedrørende A1 og A2's klage i forbindelse med en skattebøde.

Departementet har oplyst, at indbetalinger, som A1 har foretaget efter en fogedforretning den 16. august 2007, er blevet tilbagebetalt til ham, og at Skattestyrelsen har meddelt ham, at restbeløbet ikke vil blive opkrævet, da kravet er forældet i medfør af kriminallovens § 128, stk. 2.

Endvidere har departementet anført, at reglen i kriminallovens § 128, stk. 2, er blevet indskærpet over for inddrivelsesmyndighederne.

Jeg kan tiltræde det, som departementet har foretaget sig, og har ingen bemærkninger hertil.

Departementet har i øvrigt oplyst i brevet af 10. marts 2008, at den grønlandske version efterfølgende ville blive fremsendt.

Da jeg endnu ikke havde modtaget den, rykkede jeg ved e-mail af 15. juli 2008 for den, og efterfølgende har jeg på anmodning fra departementet den 31. juli 2008 sendt brevet af 10. marts 2008 til departementet til brug for udarbejdelse af oversættelsen.

Jeg beder på denne baggrund om, at oversættelsen fremskyndes mest muligt.

Ud over at afvente den grønlandske version af brevet af 10. marts 2008 foretager jeg mig herefter ikke yderligere i sagen.”

5.3 Formueret

5.3.1 Undersøgelsespligten i sager, hvor borgerne kræver erstatning for fejlbehandling i sundhedsvæsenet

A klagede til ombudsmanden over, at Direktoratet for Sundhed havde afslået hendes erstatningskrav.

Ombudsmanden fandt, at direktoratet ikke kunne afgøre sagen alene med henvisning til Patientklagenævnets afgørelse af, om der var sket fejlbehandling af A.

Ombudsmanden kritiserede direktoratet for mangelfuld sagsoplysning og for mangelfuld begrundelse af afgørelsen om at afslå A's erstatningskrav. Ombudsmanden henstillede, at sagen blev genoptaget med henblik på at rette de påtalte fejl (j. nr. 2008-151-0004, tidligere j. nr. 11.01.96.09/102-07).

Den 23. oktober 2004 faldt A og beskadigede ved faldet sin højre hånd.

Dagen efter, den 24. oktober 2004, søgte A lægekonsultation på lægeklinikken, og det blev vurderet, at hun formentlig havde pådraget sig frakturer på 4. og 5. finger. Hun fik lagt en metalskinne og forbindelse på hånden.

Den 25. oktober 2004 blev der foretaget røntgenkontrol. Det fremgår af A's klage af 3. januar 2005 til Direktoratet for Sundhed, hvori hun fremsatte krav om erstatning, at hun mente, at den behandlende radiograf, som foretog røntgenkon-

trollen, handlede uforsvarligt, og at de gener, som hun på klagetidspunktet havde, kunne henføres til radiografens behandling.

Efter foretagelsen af røntgenkontrollen blev der, ligeledes den 25. oktober 2004, anlagt en skinne med forstærkning.

Under en efterfølgende kontrol den 26. oktober 2004 konstaterede lægen, at frakturstillingen ikke var acceptabel, og der blev derfor anlagt ny gips.

Den 28. oktober 2004 henvendte A sig på ny hos lægen på grund af kraftige smerter efter gipsanlæggelsen, og der skete fiksering af fingrene med 2 metaltråde, ligesom der blev foretaget bandagering og blev anlagt en polstret skinne.

Ifølge journalnotat af 2. december 2004 har A angiveligt været indlagt på ortopædisk afdeling på Dronning Ingrid's Hospital, men der foreligger ingen oplysninger om, hvilken behandling A modtog. Det fremgår yderligere af journalnotatet, at A's 4. og 5. finger på højre hånd ifølge hendes oplysninger til lægen er totalt ubrugelige.

Ifølge journaltilførsel af 15. december 2004 konstateredes følgende:

"Røntgenkontrol 2.12.04 viser at der har været brud i basis af 4. fingers grundphalanx, der er en let forskydning her. Desuden brud i basis af 5. fingers grundphalanx. Den er helet [...]"

Klinisk er der betydelig nedsat fleksion i de 2 fingres grundled, mellemleddene står flekteret 30-40° og kan ikke passivt rettes ud. Der er også let stivhed i 2.-3. fingers grundled. [...] Frakturen er klinisk helet.

Der er ikke andet at gøre end at satse på langvarig træning i ergoterapien og selvtræning derhjemme, mhp. at hun kan få bedre gribefunktion i hånden.

Lillefingeren devierer lidt [...] - det skyldes fejlstilling i frakturen, men den er helet, så det kan vi ikke ændre på.

Problemet er stivheden i fingrenes grundled først og fremmest og det må der arbejdes på over en lang periode. Vi giver derfor pt. en tid til klinisk ktr. her d. 2.3.05 (der er ikke tider før)."

A klagede herefter den 3. januar 2005 til Direktoratet for Sundhed:

"Vedr. anmodning om erstatning, eller krav om samme.

Under et fald 23. oktober 2004 brækkede jeg 2 af mine fingre, dette blev bekræftet [...] 25. oktober 2004 hvor jeg blev undersøgt og behandlet.

25. oktober blev jeg behandlet korrekt og tillidsfuldt af læge [...], og jeg blev den dag - henvist til røntgenafdelingen for, at undersøge om mine brækkede fingre sad korrekt. Det viste sig, at smerterne for alvor ville starte, da jeg kom til røntgenafdelingen blev jeg behandlet af en [læge], hvis navn jeg ikke kender, som behandlede mig meget brysk (uforskammet) og som meget hårdhændet fjernede alt hvad min læge havde gjort ved min hånd, han var meget uforskammet og jeg skreg på grund af smerter, forbindelse og afstivning af hånden blev fjernet inden røntgen, og efter røntgen forsøgte han på en meget uforskammet måde, at sætte afstivning og forbindelse på plads igen, og det syntes jeg var underligt, da min læges forsvarlige arbejde på den måde blev behandlet så uforsvarligt, og dette for at undersøge om mine brækkede fingre sad korrekt? Og der kunne ikke gøres andet i denne sammenhæng.

I dag er mine fingre deforme, og musklerne er sammentrukne og smerter meget. Efter første behandling har jeg været til flere undersøgelser og behandlinger, uden at situationen er blevet forbedret, og til sidst blev jeg henvist til [...] ergoterapi og denne henvisning har jeg fulgt.

Men efter råd fra ergoterapiens personale, som skønnede, at mine fingre ikke ville kunne rette sig, søger jeg om erstatning, og dette gør jeg hermed.

Siden jeg var i stand til det har jeg sørget for min familie ved at arbejde, men efter at mine fingre er blevet beskadigede er det vanskeligt at forestille sig, at jeg vil kunne fortsætte med at arbejde. Derfor vil jeg uanset, hvor vanskeligt det end måtte være, forfølge anmodning om erstatning og håber, at min anmodning om erstatning, og som også kan betragtes som en klage, vil blive efterkommet.

Siden min beskadigelse er jeg blevet bedt om at holde op med at arbejde frem til 15. januar 2005, selvom jeg har arbejdet i [...], hvor jeg arbejdede 80 timer hver 14. dag., og da jeg er medlem af SIK har jeg oppebåret sygedagpenge. Da mine fingre er beskadigede vil håndarbejde fremover være begrænset. På grund af mine nuværende fysiske begrænsninger og unødvendige lidelser i forbindelse med behandling, bør dette erstattes! Jeg er klar over, at erstatningens beløb skal vurderes ifølge lovningsens rammer og dette har jeg meddelt min fagforening SIK. Da mine fingre er så beskadigede kan jeg ikke undgå, at skulle forlade arbejdsmarkedet og sagt på en anden måde, blive tvunget til førtidspension."

Direktoratet meddelte i brev af 25. januar 2005 A, at hendes klage over behandlingen ville blive afgjort af Patientklagenævnet, og at afgørelsen af hendes erstatningskrav ville blive udsat, til Patientklagenævnets afgørelse forelå.

Patientklagenævnet traf den 22. juni 2007 følgende afgørelse:

"Klagen

Der er klaget over følgende:

- At en sundhedsperson på [...] behandlede A's brækkede fingre meget hårdhændet i forbindelse med røntgenfotografering den 25. oktober 2004.

Det er af A oplyst, at hun havde fået påsat afstivning og forbindelse på fingrene på Lægeklinikken, men at dette blev fjernet og sat uforsvarligt på plads efter røntgenfotografering.

Det er endvidere anført af A, at hendes fingre herefter var blevet deformede og musklerne i fingrene var sammentrukne og smertede meget, således at hun ikke kunne bruge dem.

Nævnets afgørelse af klagen

Radiograf [...] har handlet fagligt korrekt ved sin behandling af A den 25. oktober 2004.

Reservelæge [...] har ikke overtrådt anordningen for Grønland om ikraftsættelse af lægelovens § 6, stk. 1, ved sin behandling af A fra den 26. til den 28. oktober 2004 på [...].

Overlæge [...] har ikke overtrådt anordningen for Grønland om ikraftsættelse af lægelovens § 6, stk. 1, ved sin behandling af A fra den 26. til den 28. oktober 2004 på Dronning Ingrid's Hospital.

Begrundelse

[...]

Det fremgår [...] af journalen den 25. oktober 2004 fra Lægeklinikken, at røntgenbillederne viste brud på 4. og 5. finger på højre hånd. Det blev forsøgt, at sætte bruddene sammen, men da dette ikke lykkedes på tilfredsstillende vis, henviste man A til behandling af ortopædkirurgerne på Dronning Ingrid's Hospital.

Det er nævnets opfattelse, at det var radiograf [...], der tog røntgenbillederne af A's fingre.

Det er nævnets opfattelse, at røntgenbillederne blev taget uden bandagering, hvorfor den anlagte skinne blev fjernet inden røntgenfotograferingen.

Det er videre nævnets vurdering, at det må have gjort ondt at få fjernet skinnen, idet det var basis af både 4. og 5. finger, der var brækket.

Det er imidlertid nævnets vurdering, at det var relevant at fjerne skinnen for, at man kunne stille en sundhedsfaglig forsvarlig diagnose af bruddet ved at tage røntgenbilleder.

På denne baggrund finder nævnet, at radiograf [...] ikke har handlet under normen for almindelig anerkendt faglig standard ved sin behandling af A.

[...]

Det fremgår af journalen den 26. oktober 2004, at A blev behandlet af reservelæge [...]. Ved undersøgelsen viste det sig, at bruddenes stilling i skinnen ikke var tilfredsstillende, hvorfor der blev anlagt ny gips. Påpladssætningen af bruddene skete under bedøvelse af nerven ved albuen (nervus ulnaris). Der blev på ny taget røntgenbilleder, der viste, at bruddene fortsat ikke havde en helt tilfredsstillende placering, men det kunne ikke gøres bedre, hvorfor der blev aftalt ny tid til røntgenkontrol en uge senere.

Det er på baggrund af gennemgangen af foreliggende røntgenbilleder nævnets vurdering, at bruddene på både 4. og 5. finger var sat på plads på relevant vis.

[...]

Det fremgår af journalen den 27. oktober 2004, at A fortsat havde smerter svarende til 4. og 5. finger. Da det havde været vanskeligt at anlægge gipsen den forudgående dag, vurderede overlæge [...], at der skulle gives smertestillende til A samt, at man skulle observere udviklingen tæt.

[...]

Det fremgår af journalen den 28. oktober 2004, at A fik fjernet gipsen, hvorefter hun ved operation fik fikseret fingrene med to metaltråde (K-tråde). Det var reservelæge [...], der foretog indgrebet under supervision af overlæge [...]. Der blev ved indgrebet opnået en god stilling af bruddene, hvilket fremgik af røntgenbillederne taget under operationen.

Det er nævnets vurdering, at det var relevant at operere A's 4. og 5. finger, idet der ikke kunne opnås en tilfredsstillende smertelindring alene ved anvendelse af gipsskinne.

Det er endvidere nævnets vurdering, at bruddene havde en sundhedsfaglig forsvarlig stilling efter operationen den 28. oktober 2004.

[...]”

Direktoratet for Sundhed sendte den 16. juli 2007 følgende afgørelse til A:

”Du har i brev af 3. januar 2005 anmodet om erstatning i forbindelse med en klage over den behandling, du har fået af lægen på [...] i forbindelse med behandlingen af din tilskadekomne hånd.

Sundhedsvæsenets Patientklagenævn har truffet afgørelse i din sag. Patientklagenævnet har fremsendt kopi af afgørelsen til direktoratet ved brev af 22. juni 2007.

Direktoratet for Sundhed har på denne baggrund vurderet dit krav om erstatning. Det fremgår af afgørelsen, at Sundhedsvæsenets Patientklagenævn finder, at lægerne på [...] ikke har overtrådt lægeloven ved sin behandling af dig i forbindelse med under-

søgelserne og behandlingen af din hånd. Da direktoratet herefter ikke finder, at der foreligger ansvarspådragende fejl fra sundhedsvæsenets side, må kravet om erstatning afvises.

Direktoratet for Sundheds afgørelse kan ikke indbringes for en anden administrativ myndighed. Ønsker du, at erstatningsspørgsmålet skal behandles yderligere, må du derfor anlægge sag ved domstolene.

Såfremt der kommer nye oplysninger, som er af væsentlig betydning for sagen, kan den tages op på ny.”

I anledning af A's klage den 5. september 2007 rekvirerede jeg ved brev af 6. september 2007 sagsakterne fra Direktoratet for Sundhed.

Jeg modtog sagsakterne den 12. september 2007, og den 28. september 2007 besluttede jeg at høre Direktoratet for Sundhed:

“Jeg beder i den anledning direktoratet om en redegørelse for årsagen til, at direktoratets afgørelse ikke henviser til det erstatningsretlige bedømmelsesgrundlag, som jeg går ud fra, at direktoratet har anvendt ved sagens afgørelse.

Jeg beder endvidere direktoratet gøre rede for årsagen til, at afgørelsens begrundelse ikke indeholder en redegørelse for, hvorledes direktoratet har forholdt sig til den fremstilling af behandlingsforløbet, som A har fremhævet i sin klage af 3. januar 2005 til direktoratet.”

Jeg modtog den 9. november 2007 følgende svar fra Direktoratet for Sundhed:

“Direktoratet for Sundhed har modtaget Ombudsmandens brev af 28. september 2007.

I brevet anmoder Ombudsmanden om en redegørelse for årsagen til, at direktoratets afgørelse ikke henviser til det erstatningsretlige bedømmelsesgrundlag, der er anvendt i afgørelsen, samt årsagen til, at afgørelsens begrundelse ikke indeholder en redegørelse for, hvorledes direktoratet har forholdt sig til den fremstilling af behandlingsforløbet, som A har fremlagt i sin klage af 3. januar 2005 til direktoratet.

Direktoratet for Sundhed skriver i sin første henvendelse til klageren, at klagen vil blive behandlet af Embedslægeinstitutionen og Sundhedsvæsenets Patientklagenævn (PKN). Klagen bliver behandlet i disse instanser, da sagsbehandleren i direktoratet ikke har kompetence til at vurdere hvorledes patienterne skal behandles af sundhedspersonalet.

Klager bliver inddraget i både Embedslægeinstitutionens og PKN's behandling af sagen, idet klager bliver forespurgt, om klagepunkterne er forstået rigtigt og får derefter præciseret hvilke punkter PKN vil kunne behandle. Når PKN har udarbejdet et forslag til afgørelse, bliver klager gjort bekendt med udtalelser fra den behandlende sund-

hedsperson der er klaget over, udtalelser fra specialister på det konkrete fagområde, samt selve forslaget til afgørelsen, der indeholder en begrundelse for netop denne afgørelse. Klager kan komme med indsigelser til forslaget til afgørelsen.

Klageren er derfor fuldt orienteret om, hvilken begrundelse der er for PKN's afgørelse. Direktoratet går derfor ikke ind og kommenterer på det sundhedsfaglige behandlingsforløb, det gør PKN.

Direktoratet kommenterer heller ikke på, hvordan klagerne har det, efter den behandling de klager over eller andre private aspekter, der ikke vedkommer selve klagen over den sundhedsfaglige behandler. Direktoratet er af den opfattelse, at der ikke kan kommenteres saglig på sådanne oplysninger. En behandling i sundhedsvæsenet et ingen garanti for, at patienten bliver frisk og rørig igen, som før patienten kom til skade eller blev syg, og derfor havde behov for behandling. Direktoratet kan heller ikke gå ind og vurdere, hvordan klager ville have haft det, hvis den pågældende behandling ikke havde fundet sted. Derfor undlader direktoratet at nævne andet end PKN's afgørelse.

At en skade eller et sygdomsforløb har medført varige men der medfører, at klager ikke har de samme muligheder for at tjene til det daglige levebrød, kan direktoratet heller ikke kommentere. Sundhedsvæsenets sundhedsfaglige personale, kan kun gøre deres bedste for at afbøde virkningen af skaden eller sygdomsforløbet.

Når PKN's endelige afgørelse foreligger, vurderer direktoratet om der er grundlag for erstatning. I Grønland bliver erstatningskravet vurderet ud fra culpereglerne. Direktoratet har fundet, at det vil være for omfangsrigt at forklare culpereglerne, og at de færreste klagere vil forstå dem. I PKN's afgørelse er der henvist til en konkret lov, enten lægeloven eller forordning om sygeplejersker, og PKN's afgørelse går på, om den behandlende sundhedsperson der klages over, har udvist omhu og samvittighedsfuldhed under udøvelsen af sin gerning. Har sundhedspersonen ikke udvist omhu og samvittighedsfuldhed under udøvelsen af sin gerning, udtaler PKN at der findes grund til kritik af sundhedspersonen. Finder PKN, at sundhedspersonen har udvist omhu og samvittighedsfuldhed under udøvelsen af sin gerning, udtaler PKN, at der ikke grundlag for kritik af sundhedspersonen.

I de tilfælde, hvor der ikke er grundlag for kritik af sundhedspersonen, henviser direktoratet til PKN's afgørelse om, at den pågældende sundhedsperson ikke har overtrådt lægeloven eller forordningen om sygeplejersker, og at direktoratet derfor ikke finder, at der foreligger en ansvarspådragende fejl fra sundhedsvæsenets side, og at kravet om erstatning derfor afvises. Dette er måske en svag beskrivelse af culpereglerne, men som ovenfor nævnt vil en uddybende forklaring af culpereglerne være for omfangsrig, og vil ikke blive forstået af klageren.

Finder Ombudsmanden, at culpereglerne skal forklares for klager, vil direktoratet ændre på sine besvarelser, til de klagere der ikke får medhold i, at sundhedspersonen har handlet uforsvarligt."

| *Jeg udtalte herefter:*

"1. Generelt om sundhedsvæsenets erstatningsansvar

Grønlands Hjemmestyre overtog ved lov nr. 369 af 6. juni 1991 om sundhedsvæsenet i Grønland den regelfastsættende myndighed for det grønlandske sundhedsvæsen.

Det fremgår af lovens § 4, stk. 4:

"Lovgivning inden for sundhedsministerens sagsområde, som ved lovens ikrafttræden gælder i Grønland, forbliver i kraft, indtil den ophæves af regler, der udstedes af Grønlands hjemmestyre."

Det fremgår af de almindelige bemærkninger³³ til lovforslaget, at loven er en konsekvens af den mulighed for hjemmestyrets overtagelse af sundhedsvæsenet, som blev indført ved hjemmestyreloven.

Hjemmestyrelovens § 19 er sålydende:

"Bestemmelser, der gælder for Grønland, forbliver i kraft med de ændringer, der følger af denne lov, indtil de ophæves eller ændres af rette myndighed."

I Hjemmestyrekommissionens betænkning, bind 1, om hjemmestyreordningen hedder det på side 76 om sundhedsvæsenets mulige overgang til hjemmestyret:

"Ligesom for de øvrige i betænkningen omtalte områder, der overvejes overført til grønlandsk hjemmestyre, er der for sundhedsvæsenet tale om såvel regelfastsættende som administrativ myndighed."

I begge henseender vil kompetencen efter kommissionens opfattelse principielt kunne overføres til hjemmestyret.

Overførslen af forvaltningen – hvilket stort set vil sige driften af de under sundhedsvæsenet hørende funktioner – vil næppe volde større vanskeligheder.

Med hensyn til den lovgivende/regelfastsættende kompetence skal understreges, at overførslen heraf i givet fald vil kræve nogen tids forberedelse.

Dette hænger sammen med den form, hvorunder det grønlandske sundhedsvæsen af Ministeriet for Grønland er blevet administreret i henhold til lov nr. 275 af 27. maj 1950 (som ændret ved lov nr. 107/1961). Som statsfinansieret og statsstyrets virksomhed har det grønlandske sundhedsvæsen i kraft af den gældende lov, der har karakter af en rammelov, umiddelbart kunnet gennemføre alle foranstaltninger, der ikke medfører indgreb overfor den personlige frihed, påbud, forbud m.v. over for borgerne. Dette indebærer, at reguleringen af sundhedsvæsenets aktiviteter er foretaget af ministeren for Grønland ved udstedelse af bekendtgørelser i medfør af loven og i øvrigt hovedsagelig ved tjenstlige forskrifter.

33) Bilag til dagsordenspunkt 9 på Landstingets konstituerende samling 1991, side 59.

De eksisterende regelsæt vil kunne anvendes uændret af hjemmestyret, hvis dette ønskes, jfr. § 19 i udkastet til hjemmestyrelov. Rent faktisk har man imidlertid ved administrationen af sundhedsvæsenet i vidt omfang umiddelbart lagt dansk sundhedslovgivnings principper til grund, idet der ikke har været behov for/tilstrækkelige ressourcer til at udmønte disse i særlige bekendtgørelser m.v., oprette specielle institutioner m.v."

Samtidig med vedtagelsen af loven om sundhedsvæsenets overgang til hjemmestyret vedtog Folketinget lov nr. 367 af 6. juni 1991 om patientforsikring, som indebar en erstatningsretlig sikring af patienter, som på en række punkter sikrede patienterne ret til erstatning i videre omfang end efter den hidtil gældende retstilstand, som i det væsentlige var styret af culpareglen.

Lovens § 22 fastslog, at den ikke fandt anvendelse i Grønland, men at den ved kongelig anordning kunne sættes i kraft for Grønland med de afvigelser, som "de særlige grønlandske forhold" tilsagde.

Forslaget til sidstnævnte lov blev første gang fremsat af indenrigsministeren i folketingsåret 1986-1987, og det fremgår af bemærkningerne til den bestemmelse, som regulerede lovens anvendelse i Grønland:

"Principielt ville patientforsikringsordningen med lige så god grund kunne indføres for de færøske og grønlandske områder. Da der er tale om en udvidelse af den offentlige service på sundhedsområdet m.v., må det nærmere bero på de respektive direkte ansvarlige for sundhedsvæsenet for de to dele af riget, om forsikringsordningen også skal gælde her."

Lovforslaget beskriver i de almindelige bemærkninger den hidtil gældende retstilstand således:

"På sundhedsområdet finder culpareglen og de øvrige erstatningsbetingelser almindelig anvendelse. Dette betyder, at en medicinalperson pådrager sig erstatningsansvar, hvis denne har handlet anderledes, end man med rette kunne forvente af en person med den pågældende uddannelse i den pågældende situation.

Ved anvendelse af særligt kompliceret teknisk apparatur har retspraksis på sundhedsområdet – som på andre områder – stillet store krav til personalets agtpågivenhed, navnlig hvor fejlbetjening kan medføre store skader for patienten.

På enkeltstående områder inden for sundhedsvæsenet er der gennemført særlige og mere vidtgående erstatningsregler, der retter sig mod de offentlige sundhedsmyndigheder."

Jeg er på denne baggrund enig med Direktoratet for Sundhed i, at udgangspunktet for det grønlandske sundhedsvæsenes erstatningsansvar ved skadegørende handlinger eller undladelser er culpareglen, således som den var gældende på sundhedsområdet i Danmark ved fremsættelsen af forslaget til patientforsikringsloven.

Det er i øvrigt uden betydning for de offentlige myndigheders culpaansvar, om det kan oplyses, hvilke konkrete personer der har begået fejl, når blot det antages, at der forelig-ger fejl eller forsømmelse, herunder anonyme og kumulerede fejl.

Dette hænger sammen med, at udgangspunktet for offentlige myndigheders erstatningsansvar er principalansvaret efter DL 3-19-2. Ansvaret er imidlertid ikke begrænset til denne regel, idet der i dansk ret, som ikke ses fraveget i grønlandsk ret, anerkendes et identifikationsansvar uden principiel tilknytning til embedsmændenes subjektive forhold i den konkrete situation³⁴. Det vil sige, at den offentlige myndighed i erstatningsretlig sammenhæng identificeres som skadevolder uanset, at myndigheden kun handler gennem sine embedsmænd.

Ansvaret påvirkes som udgangspunkt heller ikke af skadevolderens utilregnelighed.

Sammenfattende kan det siges, at ansvarsbedømmelsen ikke så meget beror på en vurdering af individuel adfærd som på overvejelser af, hvilke krav der bør stilles til den offentlige virksomhed, som har medført skaden.³⁵

Det fremgår af de almindelige bemærkninger³⁶ til forslaget til loven om sundhedsvæsenets centralstyrelse, at det falder uden for Patientklagenævnets område at afgøre spørgsmål om erstatning, og det fremgår endvidere af lovens § 15 sammenholdt med de almindelige bemærkninger til lovforslaget³⁷, at patientklagesystemet er rettet mod behandling af klager mod konkrete personer.

Ovenstående fører til den konklusion, at en afgørelse truffet af Patientklagenævnet ikke kan tages til indtægt for, om sundhedsvæsenet ifalder erstatningsansvar for skader, som opstår i forbindelse med patientbehandlingen.

2. Direktoratet for Sundheds afgørelse af 16. juli 2007 af A's klage

2.1. Grundlaget for afgørelsen

Det fremgår af direktoratets afgørelse, at den alene inddrager spørgsmålet om personlige fejl i afgørelsesgrundlaget.

På baggrund af ovenstående gennemgang af retsgrundlaget for sundhedsvæsenets erstatningsansvar og regler om behandling af patientklager er det min opfattelse, at de to sæt regler har forskelligt indhold og tjener forskellige formål.

34) Henning Skovgaard, Offentlige myndigheders erstatningsansvar, 1983, side 36 ff.

35) Jens Garde m.fl., Forvaltningsret, Almindelige emner 2004, side 572.

36) Folketingstidende 1986-1987, Tillæg A, sp. 1165.

37) Folketingstidende 1986-1987, Tillæg A, sp. 1169-1170.

Det kan således, som nævnt, ikke alene ud fra det forhold, at Patientklagenævnet ikke finder grundlag for at kritisere de involverede sundhedspersoner, sluttes, at sundhedsvæsenet ikke har pådraget sig et erstatningsansvar.

Der må foretages en selvstændig bedømmelse af dette spørgsmål på baggrund af culpa-reglen, i den udformning reglen har for offentlige myndigheder, herunder sundhedsvæsenets erstatningsansvar, som jeg har beskrevet oven for under pkt. 1.

Til spørgsmålet om, hvorvidt Direktoratet for Sundhed har været forpligtet til at inddrage A's egen opfattelse af sagsfaktum, jf. A's klage af 3. januar 2005, bemærker jeg:

Det er min opfattelse, at hvis en sags faktiske omstændigheder er omtvistede, må myndigheden forholde sig nærmere til, hvilke af de bevismæssigt omtvistede oplysninger, som myndigheden vil lægge til grund for sin afgørelse.

Det er videre min opfattelse, at dette spørgsmål i den konkrete sag har en tæt sammenhæng med direktoratets forpligtelse til at vurdere A's erstatningskrav på et bredere grundlag end Patientklagenævnets afgørelse, og at det udgør en selvstændig mangel ved afgørelsens begrundelse, jf. herom nedenfor under 2.2.

Det er min opfattelse, at direktoratets manglende stillingtagen til erstatningskravet på et fyldestgørende grundlag udgør en mangel ved den trufne afgørelse, hvilket jeg finder kritisabelt.

2.2 Direktoratets begrundelse af afgørelsen

De forvaltningsretlige sagsbehandlingsregler finder som udgangspunkt ikke anvendelse i sager, hvor borgerne rejser krav om erstatning på grundlag af culpa-reglen.

Dersom erstatningskravet klart og udelukkende udspringer af myndighedens almindelige offentligretlige funktioner, vil hovedreglen efter omstændighederne kunne fraviges.³⁸

Det er min opfattelse, at erstatningskrav, som rettes mod sundhedsvæsenet for fejl begået under patientbehandlingen har en sådan karakter, at sagerne afgørelse må anses for omfattet af det forvaltningsretlige afgørelsesbegreb. Dette skyldes ikke mindst, at der er tale om forvaltningsvirksomhed, hvor resultatet af patientbehandlingen ofte vil have vidtrækkende konsekvenser for patienterne.

Sagsbehandlingslovens § 24 er sålydende:

38) Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret 2002, side 30 f.

"§ 24. En begrundelse for en afgørelse skal indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet. I det omfang, afgørelsen efter disse regler beror på et administrativt skøn, skal begrundelsen tillige angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen.

Stk. 2. Begrundelsen skal endvidere om fornødent indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen.

Stk. 3. Begrundelsens indhold kan begrænses, i det omfang partens interesse i at kunne benytte kendskab til denne til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til den pågældende selv eller til andre private eller offentlige interesser, jf. § 15."

Kravet i sagsbehandlingslovens § 24, stk. 1, om, at der i begrundelsen skal indgå en redegørelse for retsgrundlaget, indebærer derfor, at begrundelsen i A's sag burde have indeholdt en beskrivelse af hovedelementerne i culpareglen i den form, den gælder for sundhedsmyndighederne.

Kravet i sagsbehandlingslovens § 24, stk. 2, om en redegørelse for det sagsfaktum, som afgørelsen hviler på, indebærer samtidig, at Direktoratet for Sundheds afgørelse burde have indeholdt en beskrivelse, ikke alene af personansvaret i henhold til Patientklagenævnets afgørelse, men også af, om der overordnet set var begået fejl i behandlingen af A.

At culpareglen efter Direktoratet for Sundheds opfattelse ikke vil blive forstået af sagens parter, er efter min opfattelse ikke en saglig grund til at begrænse begrundelsen, idet begrundelsesreglerne er pligtmæssige for forvaltningen og har et retssikkerhedsmæssigt formål. Det er derfor forvaltningens ansvar at sikre sig, at borgerne forstår de trufne afgørelser.

Jeg kan derfor ikke være enig med Direktoratet for Sundhed i, at det kan tillægges betydning for direktoratets begrundelsespligt, at en beskrivelse af culpareglen vil være for omfangsrig og ikke vil blive forstået af klageren.

Jeg finder det herefter kritisabelt, at direktoratet har begrænset begrundelsen med henvisning til, at direktoratet formodede, at A ikke ville forstå reglen.

Til spørgsmålet om hvorvidt Direktoratet for Sundhed har været forpligtet til i begrundelsen at gøre rede for A's egen opfattelse af sagsfaktum, jf. A's klage af 3. januar 2005, bemærker jeg:

Som jeg har gjort rede for under mine bemærkninger til grundlaget for afgørelsen, er det min opfattelse, at hvis en sags faktiske omstændigheder er omtvistede, må myndigheden forholde sig nærmere til, hvilke af de bevismæssigt omtvistede oplysninger, som myndigheden vil lægge til grund for sin afgørelse.

En redegørelse for disse overvejelser bør indgå i begrundelsen for afgørelsen.

Jeg finder det derfor beklageligt, at Direktoratet for Sundhed i begrundelsen ikke har gjort rede for, hvorfor direktoratet lagde sundhedspersonalets forklaringer for Patientklagenævnet til grund og forkastede A's egen udlægning af sagen.

3. Sagens videre forløb

På baggrund af, at sagen fremstår som utilstrækkeligt oplyst, og afgørelsen ikke er fyldestgørende begrundet, henstiller jeg, at landsstyremedlemmet foranlediger sagen genoptaget med henblik på at rette de nævnte fejl."

Jeg havde ved beretningsårets udløb ikke modtaget svar på min henstilling.

Kommuner

5.4. Døgninstitutioner

5.4.1 Konkret begrænsning af besøgstider på landsdækkende døgninstitution

Ombudsmanden modtog en klage fra A over, at personalet på den døgninstitutionen, hvor hans ekskone/samlever opholdte sig, begrænsede hans besøgstider. Begrænsningen var begrundet i ekskones behandlingsmuligheder.

Ombudsmanden fandt ikke anledning til at kritisere døgninstitutionen for konkret at have begrænset A's besøgstider (j.nr. 11.10.16.10/013-07).

Jeg modtog den 5. februar 2007 sålydende klage fra A:

"[...]

Den 30/01-07 fik jeg en meddelelse om, at mine besøg hos min families opholdssted X, familieafdelingen, skal begrænses, således at jeg kun kan komme der på onsdage fra kl. 18.00-21.00 og lørdage fra kl. 18.00 med mulighed for overnatning og skal være ude senest kl. 12.00 om søndagen.

De reelle besøgstider er ellers således: Mandag – fredag fra kl. 16.00 – 22.00 med mulighed for overnatning fredag og lørdag.

Jeg glædede mig til at overnatte i lørdags, men fik igen en udmelding om fredagen, at det var udelukket – så jeg mistede også denne overnatning.

Jeg elsker mine børn og min hustru og vil gerne have samvær med dem ved alle lejligheder. Min hustru og jeg har kunnet snakke om nødvendigheden af et godt og lykkelig liv, men har ikke muligheden nu.

Jeg føler, at lederen af X's Familieafdeling og hendes mand bevidst prøver at få vores samliv ophævet!

Jeg mener, at jeg er blevet ukorrekt behandlet og beder om hjælp.

PS. Jeg har aldrig lavet ballade i X." (Mit embedes oversættelse til dansk)

Jeg har ud fra de sagsmapper, som jeg modtog fra K Kommune og X, lagt følgende forløb til grund i sagen:

Den 1. februar 2006 udarbejdede K Kommune en handleplan for A's ekskone B. Det fremgår af handleplanen, som er underskrevet af en socialrådgiver og af B, at kommunen besluttede:

"Ophold for hele familien [B og hendes tre døtre] på familieafdeling jf. LTF nr. 1 af 15. april om hjælp til børn og unge § 9 stk. 2,5. Der er som udgangspunkt bevilget 3 mdr. til observation/afklaring."

Formålet med opholdet på X, Familieafdelingen, i henhold til handleplanen var:

"[...] at B støttes i at skabe en selvstændig tilværelse for sig selv og sine børn – også med henblik på at genoptage uddannelse. At hun får indsigt i sine egne reaktioner og dermed bedre mulighed for at give sine børn omsorg.

[...]"

Opholdet på familieafdelingen blev bevilget den 7. april 2006, og B og børnene blev indskrevet den 4. maj 2006.

Den 30. august 2006 udfærdigede familieafdelingen en statusrapport vedrørende B's ophold, hvoraf blandt andet fremgår:

"På det seneste har hun desuden genoptaget kontakten med sin eksmand [A] fra Han har, i flg. B gennemgået et op hold på Qaqiffik og er nu ædru. De har begge et ønske om at flytte sammen og være familie igen og i flg. B har de begge lært meget de seneste måneder. Hun er godt klar over, at hun fortsat vil have brug for hjælp og vil f.eks. meget gerne kunne fortsætte med at have en "hotline" til X, hvor hun kan ringe og få råd og hjælp. Hun har på et tidspunkt desuden været indstillet på, at eksmanden kunne komme her i en periode, så de kunne genoptage samlivet med den støtte de kunne få her fra.

[...]

Vi er f. eks. bekymrede for, at det er for tidligt at udskrive hende herfra, men på den anden side tror vi også det er vigtigt at man forsøger at afhjælpe noget af det stress, som hendes hjemve giver hende. Her kunne det f. eks. være en ide, hvis K Kommune kunne bevillige hjælp til at f. eks. eksmanden kunne komme på besøg her. [...]"

Den 10. oktober 2006 udfærdigede familieafdelingen endnu en statusrapport. Heraf fremgår, at B's ophold bør forlænges med tre måneder, da hun stadig har brug for støtte og vejledning.

Det fremgår af nedenfor citerede journalark fra K Kommune, at A den 17. oktober 2006 rettede henvendelse til kommunen:

"A forklarer, at han og hans ekskone B, der er anbragt i X ved socialforvaltningens beslutning, har genoptaget deres samliv, selvom de er fraskilt. A begrundet deres skilsmisse med, at B ikke kan se egne fejl. Men B har ændret sig radikalt under sit ophold på X; nu kan man tale med hende stille og roligt. A ønsker at holde jul sammen med B og børnene, da deres sidste jul har været meget præget af følelsesmæssigt savn. A får ingen opbakning fra sin nærmeste familie (forældrene) og har 2 børn fra tidligere ægteskab hos sig. [...] A ønsker at besøge B og børnene, så der ikke opstår for stor følelsesmæssig afstand mellem dem, idet B's ophold på X er forlænget med 3 mdr.

[...]

Gruppens beslutning: Gruppen beslutter, at man skal støtte deres positive udvikling, da det er sundt for dem på længere sigt, hvorfor A's og børnenes besøg bevilges." (Mit embedes oversættelse til dansk)

A og hans to sønner besøgte ifølge oplysninger fra X B i starten af november 2006. K Kommune havde bevilget rejsen.

Kort efter valgte B, at hun og A ikke skulle være kærestere mere. De var derfor ikke kærestere over julen, hvorfor hun ikke tog hjem til ... i forbindelse med julen.

Den 17. januar 2007 udfærdigede familieafdelingen et tillæg til halvårs rapporten fra december 2006 vedrørende B's ophold, da hun og A igen havde genoptaget deres forhold. Af dette tillæg fremgår blandt andet:

"[...]

Efter Nytår har hun imidlertid genoptaget kontakten med A. De har besluttet at genoptage forholdet og forlovelsen og B er nu af den holdning, at hun hurtigst muligt tilbage til ..., hjem til A. Her er det hendes plan, at hun vil arbejdere videre med sig selv, hun er f. eks. meget opsat på at komme på et Qaqiffik-ophold.

Vi har efterfølgende haft flere samtaler med hende, dels for at forsøge at finde ud af, om hendes pludselige holdningsændring skyldes, at hun (som vi tidligere har set) ikke kan tåle at vente på at kommunen m. fl. finder en egnet løsning og at hun derfor desperat selv forsøger at finde en afklaring – og dels for at finde ud af, hvor gennemtænkt det hele er.

Ud fra disse samtaler er det vores opfattelse, at nok har hun tænkt tingene igennem, men som vi tidligere har oplevet, magter hun dårligt at bruge sine erfaringer fra tidligere, til selv at vurdere hvor realistiske hendes planer er. Vi har f. eks. spurgt hende, hvor hun forestiller sig at alle børnene skal være under sådan et Qaqiffik- ophold. Hertil svarer hun, at dem kan A passe, for det har hun gjort, når han har været væk.

Vi bakker meget op om, at hun få mulighed for at arbejde videre med sig selv, for det har hun brug for, j.f. den seneste rapport. Vi kan derimod ikke anbefale at pigerne overlades til A, som jo i forvejen har sine egne drenge at se til. Rent praktisk har vi svært ved at se, hvordan dette skulle kombineres med, at han f. eks. er ude at sejle. Ud fra de ting vi har fået oplyst fra både B og fra K Kommune, vil vi umiddelbart vurdere sådan en ordning for alt for skrøbelig i forhold til de behov som pigerne har, j.f. den seneste rapport.

Vi har i samme forbindelse spurgt hende om hun havde overvejet den mulighed at børnene evt. bliver midlertidigt anbragt i plejefamilie eller døgninstitution imens hun var på sådant et ophold, men det havde slet ikke været en del af hendes overvejelser.

Efter vores opfattelse viser dette pludselige stemningsskift, hvor skrøbelig B endnu er. Nok har hun udviklet sig under opholdet, men der er fortsat lang vej endnu, før hun vil være i stand til helt på egen hånd at sørge for relevant omsorg for børnene. I de seneste dage er hun igen faldet tilbage til de gamle mønstre, hvor hun skælder voldsomt ud på børnene og hvor hendes egen vrede og frustration igen forhindrer hende i at se, mærke og opfylde pigernes behov. F. eks. fortæller hun, at hun har indset, at hun tidligere har været alt for tilbøjelig til at give alle andre skyld for hendes problemer, men nu har hun indset, at forandringen starter ved hende selv. – Og et øjeblik efter skælder hun voldsomt ud på personalet over ikke at ville hjælpe hende eller prøve at forstå hende eller på pigerne for at ødelægge hendes humør.

[...]"

Det fremgår af dagbogsnotaterne fra familieafdelingen i perioden fra den 15. januar 2007 til den 31. januar 2007, at A var på besøg hver dag i perioden. Han kom både morgen og aften og overnattede flere nætter.

Dagbogsnotatet af 29. januar 2007 lyder blandt andet:

"A kom ind kl. ca. 16.30 og underholdt børnene. Han spurgte sin hustru, om de ikke skulle til familiebehandling i Qaqiffik. B svarede: "Du sagde, at du ville rejse, og derfor ville jeg ikke til behandling, da jeg ikke ønskede at være blandt for mig ukendte men-

nesker." Man sagde ellers, at han ikke ville. Det så ud, som om den stakkels ægtefælle blev tøvende. "Jeg havde ellers indvilget i at passe børnene." Hustruen var i dårligt humør, da A skulle til at gå, og snakkede om, at reglerne her var alt for strenge. Jeg svarede hende, at også vi medarbejdere har regler, vi skal overholde, og har en leder. Herefter faldt hun til ro.

[...]" (Mit embedes oversættelse til dansk)

Den 29. januar 2007 modtog X, Familieafdelingen, følgende e-mail fra den ledende socialrådgiver i K Kommune:

"Vi har drøftet omkring B's fremtidige situation.

Vi holder fast ved, at hun skal i behandling efter hendes ønske, og børnene skal være i X medens hun er i behandling. Dette er at vi skal tænke på børnenes tarv, og denne behandling familien havde haft i X, vil gå tabt hvis hun tænker i det baner, med at kæresten skal passe børnene medens hun er i behandling, er helt urealistisk tankegang, den skal væk fra hendes fremtidsplaner, derfor har vi besluttet, at børnene bliver i X under hendes alkoholbehandling, da hun skal koncentrere sig 100 procent med sin behandling. Da denne er meget krævende, og kan afkræftende, hvis man samtidig skal tænke på hvordan børnene trives samtidig. Dette er vores forslag. Så må hun afreagere så meget hun vil. Sig til hende, at det er den bedste løsning for hende og børnene, og dette må hun acceptere, hvis hun skal videre med sin fremtid."

Dagbogsnotatet af 30. januar 2007 lyder blandt andet:

"Vi har haft møde med B i eftermiddag. Hun har fået to alternativer:

A: At rejse tilbage til ... med risiko for, at kommunen fjerner hendes børn

B: At forlænge opholdet her og modtage Qaqiffik familiebehandling i dagtilbud her i

Hvis hun siger ja tak til [alternativ] B, betyder det, at hun skal samarbejde med personalet og at A skal besøge max to gange om ugen.

B er meget vred og ked af det. Hun skal tænke over det til i morgen der vi skal have møde med C 9.45.

B er stadigvæk meget vred, især over for personalet. Hun sad i sofaen og samler børnene og forklare at det med at hun fik samtale med C.

Hun knytter sine børn en af gangen og siger at hun elsker dem meget højt, og at andre ikke har muligheder for at tage børnene fra hende.

A kommer omkring ved 20.00 tiden. B forklare A at hun ikke er sulten og ikke har lyst til at spise, har miste sin appetit på grund af det der sker omkring med hende i dag.

Men, alligevel spiser hun sammen med A. Jeg leger sammen med børnene imens.

Begge var meget rolig, jeg forventede ellers at det blev en stor skænderier mellem de to.

Jeg tror begge har acceptere det der blev sagt i dag.”

Dagbogsnotatet af 31. januar 2007 lyder blandt andet:

“[...]”

A gik til tiden. Jeg mindede B om datoen for A’s overnatning og om besøgstiderne. Hun havde meget svært ved at acceptere dem, ligesom hun var utilfreds med, at alt blev begrænset for A for hurtigt. B ville rette henvendelse til rigsombudsmanden i morgen vedrørende børnene. [...]” (Mit embedes oversættelse til dansk)

Den 1. februar 2007 skrev X, Familieafdelingen, følgende e-mail til den ledende socialrådgiver i K Kommune:

“En kort orientering vedrørende B.

Hun er ikke indstillet på at samarbejde, og gør lige nu det der passer hende.

Hun har netop meddelt personalet, at hun og børnene tager på weekend fra fredag til søndag, men hun har ikke oplyst hvor hun tager hen.

Vi er meget bekymrede for børnene.

Vi kan ikke forbyde B at tage af sted men vi kan ikke tage ansvaret for hvad der sker under weekend opholdet.”

K Kommune svarede samme dag:

“Hvis hun skal holde weekend, må hun gøre det alene, ikke sammen med børnene.

Hvis hun ikke vil samarbejde, må vi tvangsanbringe børnene.

Jeg ønsker ikke at hun kontakter os telefonisk, dette må stoppe!!!

Informere hende, hvad hendes usamarbejdsvillige kan medføre.”

Den 5. februar 2007 klagede A til mig ved ovenfor citerede brev.

Den 7. februar 2007 udfærdigede familieafdelingen, en rapport, der opsummerede B's adfærd de seneste seks uger under opholdet på institutionen. Heraf fremgår blandt andet:

"[...]

4. 29. januar 2007 imødekommer K Kommune B's ansøgning om Qaiffik-ophold i ..., forudsat at børnene i mellemtiden er anbragt på X.

5. B er efterfølgende på ingen måde indstillet på et Qaiffik-ophold på de betingelser. Samtidigt forværres hendes samarbejde med Familieafdelingens personale drastisk. Hun overhører konsekvent personalets henstillinger og de tidligere aftaler bliver konsekvent misligholdt fra hendes side. B vil nu kun én ting – og det er hjem til A i Hun kontakter derfor på egen hånd forskellige sagsbehandlere i K Kommune.

6. 1. februar 2007 B's adfærd udvikler sig endnu mere negativt. Hun råber og taler meget nedværdigende og krænkende til personalet, hun involverer børnene i hele forløbet, tager dem med sig på værelset i timer ad gangen med låst dør, nægter at udføre de aftalte opgaver, A og hun kommer og går, som det passer dem – personalet er nærmest magtesløse. Forstanderen involveres og der afholdes møde, hvor hun herfra opfordres til at genoptage samarbejdet med personalet og hun gøres opmærksom på, at hun er i fuld gang med at sætte de seneste måneders arbejde med sig selv og børnene over styr.

7. Samtalen har ikke den ønskede effekt. Personalet er, af hensyn til børnene og øvrige beboere nødt til at indskærpe og begrænse A's tilstedeværelse på X. Dette får B til at meddele at hun vil tage børnene med på weekend uden for X. Med baggrund i B's adfærd, børnenes udtryk og situationens udvikling retter X på ny henvendelse til K Kommune, med meddelelse om, at vi på baggrund af B's adfærd og børnenes tilstand ikke kan tage ansvar for at B forlader X hele weekenden med børnene.

[...]

Det er desuden ikke vores opfattelse, at det giver mening at fortsætte familiebehandling på X's familieafdeling. B's forhold til personalet er efterhånden præget af så stor mistillid og konflikt fra hendes side, at der ikke længere er belæg for at regne med en positiv udvikling for familien her på X.

[...]”

Den 15. februar 2007 rejste B og hendes tre børn tilbage til

Jeg anmodede den 16. februar 2007 K Kommune om at udlåne sagsmappen vedrørende B's ophold på X, Familieafdelingen. I samme brev bad jeg kommunen om at redegøre for, hvorvidt kommunen har instrueret afdelingen, om at fast-

lægge eller har fastlagt bestemte besøgstider for A på X, Familieafdelingen, under B's ophold.

K Kommune svarede ved brev af 21. marts 2007:

"B og hendes børn, dog ikke med A opholdt sig på X, på baggrund af socialudvalgets beslutning, mere med henblik på vurdering B's evne som forældre. På daværende tidspunkt havde hun intet kontakt med A, men på nuværende tidspunkt er de kæreste igen, efter skilsmisse.

Da de begyndte at komme sammen igen, besluttede vi at lade A at besøge B i X og betalte for hans rejse til ..., efter hans ansøgning til os.

Det var X's egen beslutning at undlade at lade A at besøge B i X, vi havde ellers meddelt X at A er på vej til ... for at besøge B, således de kan finde udaf deres mellemværende.

K Kommune var også uvidende om at X har frarådet A at besøge B, men B er nu hjemme i

Såfremt der ønskes yderligere oplysninger, kan disse indhentes, jeg fremsender deres journal notater."

Den 4. april 2007 anmodede jeg på denne baggrund X om at komme med en udtalelse til A's klage og K Kommunes redegørelse af 21. marts 2007 samt om at udlåne eventuelle sagsakter vedrørende B.

Den 18. maj 2007 modtog jeg X's redegørelse:

"Efter gennemlæsning af de fremsendte sagsakter, er vi af den opfattelse at K Kommune forveksler 2 forskellige besøg her på X.

Efter aftale med K Kommune besøgte A B i starten af november 2006. K Kommune bevilligede rejsen for A og hans to drenge, og hele besøget udsprang af B's ønske, og blev planlagt af os i samarbejde med hende og K Kommune.

Ved dette besøg boede B og hendes 3 børn sammen med A og hans 2 børn ved A's fætter i 4 dage.

Parret blev herefter indbudt til en samtale med socialrådgiver samt personalet på familieafdelingen, hvilket de tog imod.

Det var et godt møde, parret havde gjort sig mange overvejelser om hvordan de kunne få forholdet og hverdagen til at fungere. Alt i alt et vellykket besøg for alle.

B vælger dog kort efter besøget at ophæve forlovelsen med A.

I midten af januar 2007 genoptager de forholdet, og A kommer uanmeldt på besøg. Han fiskede på en kutter og når han var i havn kom han på besøg. Det var altså ikke tale om et besøg aftalt og bevilget af K Kommune.

Det skal understreges, at vi i denne periode løbende var i kontakt, pr. mail og telefonisk med K Kommune primært via ledende socialrådgiver Vi forstår derfor ikke, at Socialforvaltningen i K Kommune ikke mener sig underrettet om hændelsesforløbet.

B og A kom og gik som det passede dem, var ikke lydøre overfor personalets anvisninger, j.f. uddrag af dagbogen fra 15.-31. januar. Det skal samtidigt understreges, at hvis vi skulle have indgået et egentligt forløb omkring hele familien, incl. A, skulle han have været medindskrevet til almindelig takstbehandling.

Alt i alt medførte dette, at X måtte skærpe reglerne for besøg, og fastsætte tider for besøg og længden af besøgende.

Det er korrekt at der kan aftales besøg på X i tidsrummet fra kl. 16.00 – 22.00, samt overnatning i weekenden, men det er individuelt hvor mange besøg, der kan aftales. Det vurderes i hvert enkelt tilfælde, og ud fra familiens og det enkelte familiemedlems behov, samt hensynet til de øvrige beboere på afdelingen.

Denne skærpelse og indskrænkning af besøg medførte at B den 1. februar meddelte personalet at hun ville forlade X i hele weekenden med børnene og være sammen med A på et ikke oplyst sted. X var på det tidspunkt, med baggrund i vores vanskeligheder med at samarbejde med B, alvorligt bekymret for børnenes tarv og trivsel. Vi kunne derfor ikke tage ansvaret for at familien forlod X, hvorfor Socialforvaltningen i K Kommune blev kontaktet.

Socialforvaltningen meddelte herefter, at hvis B forlod X med børnene ville forvaltningen påtænke en tvangsmæssig anbringelse af børnene.

A fravalgte selv besøget den 3. – 4. februar, da han mente det var for kort.

Såfremt det fremsendte ikke er uddybende nok, kan X kontaktes yderlig information.”

Den 7. august 2007 kontaktede min sagsbehandler telefonisk X for at høre, hvorledes besøgsreglerne blev oplyst over for besøgende og familierne på X. Af mit notat herover fremgår:

”Huschefen på X meddelte, at der ikke fandtes foldere eller lign., hvoraf dette fremgik, men at familierne blev orienteret om dette mundtligt, ligesom med andre regler.

Der var mulighed for at komme på besøg i tidsrummet 16-22 samt med overnatning i weekenderne, men under hensyn til behandlingen af familien og behovet herfor (dengang var der tale om en familieafdeling – denne er nu lukket). Tiderne var ikke ment

således, at besøgende kunne være der hele tiden, men således, at de kunne komme en gang imellem inden for det anførte tidsrum.

A kom hver dag i hele tidsrummet samt om morgenerne (hvilket var uden for besøgstid). Efter en periode på ca. 14 dage i januar 2007, hvor personalet kunne se, at det ikke var gavnligt for familien, lavede de regler om begrænset besøgstid for A, hvilket de informerede ham om mundtligt.

Efterfølgende ville A slet ikke besøge familien, da han mente, det var for kort tid, og han følte sig ikke velkommen i huset.”

Den 16. august 2007 partshørte jeg A over X's redegørelse samt ovenstående notat. A er ikke kommet med bemærkninger.

Den 5. december 2007 anmodede jeg Familiedirektoratet om at fremkomme med de bemærkninger, som ovenstående gav anledning til, herunder bemærkninger til X, Familieafdelingens beslutning om konkret at begrænse A's besøgsadgang.

Ligeledes anmodede jeg Familiedirektoratet om at fremkomme med bemærkninger til X, Familieafdelingens generelle besøgstider samt bemærkninger til, at disse meddeles mundtligt.

Den 2. januar 2008 modtog jeg Familiedirektoratets svar:

“[...]”

Landstingets Ombudsmand henviser til § 22 og § 23 i landstingsforordning nr. 1 af 15. april 2003 om hjælp til børn og unge.

Her er tale om en familieanbringelse, mor og tre børn, der samlet er anbragt på døgninstitutionen X, og det drejer sig om kontakt, primært mellem moderen og hendes mand/eksmand, A. Af sagsmaterialet fremgår det, at A føler, at der sker indskrænkninger i de besøgstider, X har udmeldt.

Familiedirektoratet anser det i den konkrete sag ikke for problematisk, at A's besøgstid er blevet begrænset, da dette er sket ud fra behandlingsmæssige synspunkter. Det har været X's vurdering at A's besøg ikke har været gavnlige for B's og hendes 3 børns behandlingsophold.

Det er Familiedirektoratets vurdering, at de mundtlige retningslinier for besøg kan give anledning til misforståelser. Men besøgstiderne er netop mundtlige for at sikre at der tages individuelle hensyn.

Det er dog alligevel Familiedirektoratets vurdering, at besøgstider bør være formuleret skriftligt. Familiedirektoratet vil derfor tage op til overvejelse, hvorledes det fremover sikres, at døgninstitutioner har formuleret besøgstider i skriftlig form.”

Jeg udtalte herefter:

"Afgrænsning af sagen

Det fremgår af § 22, stk. 3 og § 23, stk. 2, i landstingsforordning nr. 1 af 15. april 2003 om hjælp til børn og unge, at Landsstyret varetager administrationen af landsdækkende døgninstitutioner.

Som det fremgår af det tidligere Familiedirektorats hørings svar af 28. december 2006 til mig, har Familiedirektoratet godkendt de interne retningslinjer og husregler, som personalet i X, Familieafdelingen, har udfærdiget. Da spørgsmålet således ligger inden for Landsstyremedlemmet for Sundhed og Families ansvarsområde har jeg stilet min udtalelse til Landsstyremedlemmet for Sundhed og Familie og kopiorienteret X og K Kommune.

Min undersøgelse af sagen er begrænset til spørgsmålet om, hvorvidt X, Familieafdelingen, i forbindelse med den konkrete begrænsning af A's besøgstider har handlet i overensstemmelse med gældende ret.

Jeg kommer således ikke i min udtalelse ind på øvrige afgørelser og beslutninger, som K Kommune har truffet i forbindelse med B's ophold på familieafdelingen.

Ligeledes tager jeg ikke i min udtalelse stilling til, hvorvidt besøgstider på døgninstitutioner såsom familieafdelinger og lignende, bør meddeles i skriftlig form, idet Familiedirektoratet i sit brev af 28. december 2007 til mig meddelte, at direktoratet finder, at besøgstider på døgninstitutioner bør være formuleret skriftligt, og derfor vil tage op til overvejelse, hvorledes dette fremover sikres.

Begrænsning af privates ophold i offentlige institutioner

Det er antaget i den juridiske litteratur og fastslået i retspraksis, at ledelsen af en offentlig institution kan udstede generelle regler til regulering af retsforholdet mellem institutionen og dens brugere.

Sådanne regler kaldes anstaltsanordninger og kan udstedes uden udtrykkelig hjemmel i lov, da anordningen anses for at have hjemmel i den beslutning, hvorved anstalten er oprettet.

Det er derfor antaget, at de personer, der er ansvarlige for driften af en offentlig institution, kan fastsætte almindelige forskrifter for publikums adfærd på institutionens område for at sikre institutionens ordnede funktion.

Et forbud mod samt indskrænkninger i brugen af den offentlige institution skal overholde grundlæggende krav til saglig forvaltning. Herudover gælder der i medfør af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 overordnede begrænsninger i adgangen til at gøre indgreb i borgernes ret til familieliv, hvilke også skal respekteres ved udfærdigelsen af indskrænkninger i brugen af en offentlig institution.

Familieafdelingen havde i perioden, hvor A ønskede at besøge B, generelle besøgstider hver dag i tidsrummet fra kl. 16.00 til kl. 22.00 med mulighed for overnatning i week-enderne.

Ud fra X's oplysninger til mig lægger jeg til grund, at disse besøgstider skulle forstås således, at besøg inden for det anførte tidsrum skulle tilrettelægges ud fra konkrete hensyn til behandlingen samt behovet for besøg.

Besøgstiderne, som ikke var opslået i huset eller på anden måde nedskrevet i foldere eller lignende, var en del af de interne husregler, som alle beboere mundtligt blev gjort opmærksom på, ligesom de blev det med andre interne husregler.

Derfor meddelte familieafdelingen mundtligt A, at hans besøg skulle begrænses i forhold til de interne generelle husregler.

Jeg lægger således til grund, at A's besøgstider først blev indskrænket, efter at personalet havde observeret, at hans besøg ikke gavnede B eller hendes børn.

Følgelig finder jeg, at begrænsningen af A's adgang til at besøge B skete med henblik på at opnå det formål, hvormed hun opholdte sig på institutionen. Der var således tale om en beslutning, der blev truffet dels af hensyn til formålet med B's ophold på afdelingen og dels af hensynet til ordensreglerne i institutionen.

Jeg bemærker hertil, at såfremt det havde været meningen, at A skulle være en del af den familiebehandling, som B og hendes børn var i, skulle han også have været indskrevet på X, Familieafdelingen, og ikke blot komme som gæst udefra.

Jeg finder ikke ud fra det oplyste i sagen, at personalet i X, Familieafdelingen ved beslutningen om konkret at begrænse A's besøgstider har lagt vægt på usaglige hensyn.

Samtidig bemærker jeg, at kravet om, at A skulle overholde institutionens fastslåede besøgstider, ikke generelt afskar ham for kontakt med B og hendes børn.

De fastsatte begrænsninger i A's besøg på familieafdelingen har derfor efter min opfattelse ligget inden for det, X, Familieafdelingen, som offentlig institution har kunnet fastsætte inden for rammerne af anstaltsanordningen.

A er orienteret om min opfattelse ved særskilt brev vedlagt kopi af min udtalelse. Ligeledes er K Kommune og X orienteret ved kopi af udtalelsen."

5.5 Andet

5.5.1 En kommunes manglende orientering til forælder om, at barn under anbringelse uden for hjemmet havde begået kriminalitet

A klagede til ombudsmanden over, at K Kommune ikke på et tidligere tidspunkt end sket havde underrettet hende om, at hendes datter under en frivillig anbringelse på børnehjem angiveligt havde begået kriminalitet.

Ombudsmanden fandt det meget beklageligt, at K Kommune ikke havde orienteret A om datterens forhold på et tidligere tidspunkt (J.nr. 11.10.19.10/067-07).

A klagede ved brev af 11. januar 2007 til mig blandt andet over, at K Kommune ikke havde underrettet hende om, at hendes datter, B, under en frivillig anbringelse på et børnehjem i K Kommune angiveligt havde begået kriminalitet i form af tyveri og voldsudøvelse i perioden forud for den 31. januar 2006.

A har i sit partshøringssvar af 7. juni 2007 uddybet sin henvendelse, som jeg her efter forstår som en klage over, at hun ikke på et tidligere tidspunkt end den 8. januar 2007 er blevet orienteret om datterens forhold.

På baggrund af A's klage anmodede jeg ved brev af 23. marts 2007 til K Kommune om at modtage kommunens sagsmapper vedrørende B's anbringelse uden for hjemmet samt en udtalelse til A's klage.

Jeg modtog den 20. april 2007 kommunens sagsmapper.

Den 23. maj 2007 fremkom K Kommune med følgende udtalelse:

"K Kommune, Socialforvaltningen, har d. 27. marts 2007 modtaget brev i ovennævnte sag fra Landstingets Ombudsmand (Deres brev nr. 12585, journalnr.11.04.12.01/005-07), hvor De anmoder K Kommune om sagsmapper på A og B samt en udtalelse til nedenstående klagepunkter.

Ombudsmanden skriver:

Jeg forstår klagen således, at A blandt andet ønsker at klage over, at hun ikke af K Kommune er blevet orienteret om, at hendes datter, B, angiveligt har lavet rapserier og medvirket til biltyverier under ophold på børnehjem.

[...]

Ombudsmanden anmoder K Kommune om at fremkomme med en udtalelse til ovenfor anførte klagepunkter.

Udtalelse

1) Orientering om, at B, angiveligt har lavet rapserier og medvirket til biltyverier under ophold på børnehjem.

Det fremgår hverken af vejledende bemærkninger i klagen eller af oplysninger på sagen, hvor eller hvornår disse konkrete forhold skulle have fundet sted.

[...]"

Den 31. maj 2007 fremsendte jeg kommunens svar i partshøring hos A.

Ved to breve, som jeg modtog den 7. juni 2007, har A henholdt sig til det, som hun tidligere har anført, med tilføjelse om, at hun fra kommunen den 8. januar 2007 havde modtaget underretning om, at datteren under opholdet på børnehjemmet havde begået kriminalitet.

Jeg skrev på den baggrund den 26. juli 2007 til kommunen:

"[...]

A har i sine partshøringssvar præciseret den del af klagen, som handler om, at K Kommune ikke har orienteret hende om, at hendes datter B angiveligt [bl.a.] har begået rapserier og har medvirket til biltyverier under en anbringelse uden for hjemmet.

Jeg forstår A's svar således, at A klager over, at hun ikke på et tidligere tidspunkt end den 8. januar 2007 er orienteret om, at B angiveligt har begået rapserier og har medvirket til biltyverier under [anbringelsen].

Kommunen har i sit høringssvar af den 23. maj 2007 anført:

"Det fremgår hverken af vejledende bemærkninger i klagen eller af oplysninger på sagen, hvor eller hvornår disse konkrete forhold skulle have fundet sted."

Af kommunens sagsmappe vedrørende B fremgår imidlertid af en udateret udtalelse, modtaget i kommunen den 31. januar 2006, fra ..., kontaktperson i børnehjemmet [...] i K Kommune:

"[...] Når det sker, laver hun [B] butiksyndbrud, truer børn og udøver vold, hun er med til at stjæle biler, styrer de andre børn og er den, som tager initiativet."

Det ses ikke umiddelbart af den øvrige sagsdokumentation, at A er orienteret om disse forhold.

Jeg anmoder på denne baggrund K Kommune om en udtalelse til A's klage over, at hun ikke på et tidligere tidspunkt end den 8. januar 2007 er blevet orienteret om, at hendes datter B under anbringelsen uden for hjemmet angiveligt [bl.a.] har begået rapserier og medvirket til biltyverier.

Jeg går i den forbindelse ud fra, at K Kommune har påset at beholde genparter af sagsdokumentationen, forinden de originale sagsmapper blev afleveret på mit kontor.

[...]"

Kommunen svarede ved brev af 23. august 2007:

"K Kommune, Socialforvaltningen, har d. 30. juli 2007 modtaget brev i ovennævnte sag fra Landstingets Ombudsmand (Deres brev nr. 12.894, journalnr.11.10.19.10/067-07), hvor De anmoder K Kommune en udtalelse til nedenstående.

Ombudsmanden skriver:

Jeg anmoder... K Kommune om en udtalelse til A's klage over, at hun ikke på et tidligere tidspunkt end den 8. januar 2007 er blevet orienteret om, at hendes datter B under anbringelsen uden for hjemmet angiveligt har begået [bl.a.] rapserier og medvirket til biltyverier.

Kommunens udtalelse

Det kan ikke ud fra den foreliggende skriftlige dokumentation i sagen godtgøres, at A er blevet orienteret om det forespurgt på et ganske væsentligt tidligere tidspunkt end angivet i anmodningen fra Ombudsmanden.

Det fremgår dog af sagen, at forvaltningen på et tidligere tidspunkt, det vil sige fra januar-februar 2006, da det vurderes, at B er behandlingskrævende ud over de tilbud Børnehjemmet [...] i K Kommune kan tilbyde, har forsøgt at få kontakt med A vedr. B og hendes situation, hvor forvaltningen enten ikke har kunnet få kontakt med A eller A er udeblevet fra aftalte møder med forvaltningen. Forvaltningen har, efter forholdene, lagt vægt på en tidlig og adækvat indsats i relation til B's behov, selvom det har været vanskeligt at få kontakt til [A]."

Jeg sendte ved brev af 10. september 2007 kommunens svar i partshøring hos A, som ikke ses at være fremkommet med bemærkninger hertil.

Jeg udtalte herefter:

"Kommunens forsinkede underretning af A om datterens forhold

Det fremgår af K Kommunes sagsmateriale, at kommunen den 31. januar 2006 modtog underretning fra børnehjemmet [...] i K Kommune om, at A's datter under opholdet bl.a. havde begået vold og butiksindbrud og havde medvirket til biltyverier.

Til A's klage over, at kommunen ikke på et tidligere tidspunkt end den 8. januar 2007 har orienteret hende om disse forhold, har kommunen i sin udtalelse af 23. august 2007 anført:

"[...] forvaltningen på et tidligere tidspunkt, det vil sige fra januar-februar 2006, da det vurderes, at B er behandlingskrævende ud over de tilbud Børnehjemmet [...] i K Kommune kan tilbyde, har forsøgt at få kontakt med A vedr. B og hendes situation, hvor forvaltningen enten ikke har kunnet få kontakt med A eller A er udeblevet fra aftalte møder med forvaltningen. Forvaltningen har, efter forholdene, lagt vægt på en tidlig og adækvat indsats i relation til B's behov, selvom det har været vanskeligt at få kontakt til [A]."

Jeg forstår kommunens svar således, at kommunen havde påtænkt at underrette A om bl.a. børnehjemmets indberetning under planlagte møder, som hun udeblev fra, og at kommunen herefter ikke har fundet det relevant på anden måde, eksempelvis per brev, at give A meddelelse herom.

Jeg bemærker hertil, at kommunen ved anbringelse af børn uden for hjemmet er forpligtet til at drage omsorg for barnets pleje, opdragelse og uddannelse, jf. § 31 i landstingsforordning nr. 1 af 15. april 2003 om hjælp til børn og unge med senere ændringer.

Forordningens § 33 foreskriver endvidere, at kommunen skal sørge for, at forbindelsen mellem barnet og forældrene bevares. Der skal arbejdes på at skabe mulighed for tilbagevenden til hjemmet, medmindre hensynet til barnets videre udvikling og sundhed taler imod det.

Herudover gælder i medfør af artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, at enhver har ret til respekt for sit familieliv.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har i en række domme vedrørende artikel 8 taget stilling til, hvilke begrænsninger de nationale myndigheder herefter er underlagt i adgangen til at anbringe børn uden for hjemmet, og har fastslået, at det bestående familieliv mellem forældre og børn ikke anses for afsluttet, blot fordi myndighederne – med eller uden anvendelse af tvang – overtager omsorgen for barnet³⁹.

I de tilfælde, hvor et barn ved en kommunes mellemkomst anbringes uden for hjemmet, er det således forudsat, at kommunen skal medvirke til at sikre det fortsatte familieliv, og inddrage forældrene i det omfang det er relevant. Herunder skal forældrene orienteres om forhold, som vedrører barnets trivsel.

39) Se hertil Den europæiske Menneskerettighedskonvention kommenteret af (art. 1-10) Lorenzen m.fl., 2. udgave 2003, med henvisning til sagen K og T mod Finland, afsagt den 12. juli 2002 (pr. 150).

Er anbringelsen iværksat med forældremyndighedsindehaverens samtykke, er underretningen til forældrene samtidig en forudsætning for, at disse meningsfuldt kan forholde sig til opretholdelsen heraf.

Det er på denne baggrund min opfattelse, at K Kommune umiddelbart efter modtagelsen burde have underrettet A om de oplysninger vedrørende B's adfærd under opholdet på [børnehjemmet], som kommunen modtog fra [institutionen] den 31. januar 2006.

Da det var kommunens vurdering, at kontakten til A var besværliggjort af, at hun udeblev fra aftalte møder med kommunen, ville det have været nærliggende, at kommunen i stedet skriftligt havde gjort hende opmærksom på datterens problemer.

Jeg finder det på denne baggrund meget beklageligt, at K Kommune ikke på et tidligere tidspunkt end sket har orienteret A om oplysningerne fra børnehjemmet om, at B under anbringelsen uden for hjemmet havde begået kriminalitet.

Jeg er bekendt med, at anbringelsen af B ved K Kommunes afgørelse af 25. januar 2007 er ændret til en anbringelse uden samtykke.

Idet jeg går ud fra, at kommunen for fremtiden vil holde A underrettet om datterens forhold under anbringelsen, foretager jeg mig ikke yderligere i anledning af klagen til mig."

5.6 Pligter, sanktioner og afskedigelse

5.6.1 Adskillige sagsbehandlingsfejl i forbindelse med afgørelse om tildeling af advarsel

A klagede over K Kommunes sagsbehandling i forbindelse med en afgørelse om at tildele hende en mundtlig advarsel. A klagede samtidig over K Kommunes sagsbehandlingstid i forbindelse med A's ægtefælles klage over én af K Kommunes ansatte.

Ombudsmanden fandt adskillige kritikpunkter ved K Kommunes sagsbehandling og udtalte, at sagsbehandlingen led af sådanne mangler, at det rejste tvivl om gyldigheden af afgørelsen om at tildele A en advarsel. Ombudsmanden henstillede derfor blandt andet, at K Kommune genoptog behandlingen af sagen, såfremt K Kommune ønskede at fastholde beslutningen om at tildele A en advarsel.

Ombudsmanden udtalte desuden kritik af, at K Kommune ikke havde reageret på A's ægtefælles adfærdsklage i minimum 10 måneder (j.nr. 2008-321-0001, tidligere 11.10.21.23/102-06).

A's klage af 26. november 2006 lyder:

"Den 21/8 mødte jeg (A) op på K Kommunes nye personalekonsulents kontor sammen med min leder [...]. Personalekonsulenten havde telefonisk kontaktet mig d. 17/8 og bedt om et møde. Jeg blev ikke oplyst om grunden til mødet.

Mødet viste sig at omhandle en klage fra en mor [...] Jeg fik ikke set klagen. [...] Jeg fik oplyst at det omhandlede et "jubii" jeg udrød, da moderen efter 11 dage hentede sit barn [...] Jeg fik ved mødet en mundtlig advarsel [...]

Der blev ikke skrevet referat af mødet.

D. 28/8 i min ferie kommer så et bud med et brev fra personalekonsulenten, desværre fyldt med fejl (Bilag 1). Jeg ringede med det samme [...] og gjorde opmærksom på, at jeg ikke kunne underskrive den skrivelse, som den lå. Der var mange fejl. Han sagde, at han ville komme hjem til mig dagen efter kl. 16. Men han kom ikke.

[...] D. 30/8 gik min mand omkring rådhuset for at spørge [personalekonsulenten], hvorfor han ikke var kommet. [...]

Min mand blev der verbalt forulempet af personalekonsulenten. Til stede var angiveligt kommunaldirektør X. [...] En rådhusbetjent blev tilkaldt og fulgte min mand ud.

Min mand bliver så overrasket, at han skriver en klage til borgmesteren (bilag 3). Vi har intet hørt om behandling af denne klage.

Samme eftermiddag ved 15-tiden kom den samme bud tilbage med den samme fejlbehæftede skrivelse (bilag 2). Jeg nægter stadig at skrive under, da jeg mener en underskrift vil være skadelig for mig. [...] Jeg havde endnu ikke set klagen fra den pågældende forælder.

En 1/2 time efter at budet var gået igen, ringede personalekonsulenten for at indkalde mig til møde dagen efter kl. 11. Da jeg faktisk mente at skulle til et vigtigt møde på samme tid, beder jeg om, at mødet kan blive skubbet. Så bliver [personalekonsulenten] helt hysterisk. Jeg giver røret til min mand. Og han får at vide, at jeg bare har at møde op med nøgler og alt vedrørende mit arbejde. Jeg kontakter min leder og PIP i C by.

[Repræsentant], PIP C by bliver fra kommunen bare orienteret om at møde op til en bortvisningssag.

Jeg skriver en kort orientering til [PIP-repræsentanten] (bilag 4).

Da vi mødte op på kommunaldirektør X's kontor, fik min mand at vide, at han ikke måtte deltage. [PIP-repræsentanten] har skrevet et referat (bilag 5), eftersom ingen andre til mødet lavede referat. [...]

På baggrund af mødet sendte PIP et brev (bilag 6) d. 7/9 06.

Den samme dag har min mand, B en samtale med [borgmester Y]. Han har skrevet et notat (bilag 7).

D. 11. september kom en e-mail fra [kommunaldirektør X] (bilag 8). Jeg troede jeg skulle indkaldes til et møde, hvor jeg sammen med min leder og PIP kunne fremlægge min replik på klagen (bilag 11).

Klagen (bilag 10) er på rigtig mange sider [...] Men i stedet fik jeg denne e-mail, hvoraf det fremgår, at jeg har fået en advarsel! [...]

Sagen blev anket til økonomiudvalget. [...]

D. 16/11 06 modtager jeg (bilag 12), hvor man fastholder den skriftlige advarsel, som jeg rent faktisk aldrig har fået. Ifølge brevet tager økonomiudvalget ikke stilling til de regler som gælder for a) behandling af klager og hvordan man giver advarsler (side 44-45 i hæftet "personalepolitik") og b) læsning af andres elektroniske post, printet eller ej (side 42 i hæftet "personalepolitik"). Ingen har kontaktet min arbejdsplads, for at høre om mit daglige virke som souschef. Den klage min mand havde afsendt vedr. dårlig optræden bliver heller ikke behandlet [...]

Jeg sendte da en e-mail til økonomiudvalget, hvor jeg udtrykte forundring over at de har konverteret en mundtlig advarsel til en skriftlig ditto. (bilag 13) J.fr. kommunens personalepolitik (s. 28) fremgår det, at man kan fyres efter én skriftlig advarsel.

[...]”

De omtalte bilag var vedlagt klagen til mig.

Bilag 1 er den sålydende advarsel af 28. august 2006 fra kommunen:

”Vedr. : Advarsel

I forlængelse af behagelig samtale tidligere på denne uge på mit kontor skal jeg for en god ordens skyld skriftligt fastholde den mundtlige advarsel. Advarslen blev givet eftersom De overfor forældre på Deres arbejdsplads havde optrådt upassende.

Vedlagt er til orientering kopi af klagen fra den pågældende forældre samt kvittering for modtagelsen heraf af K Kommunes kommunaldirektør.

Grundet advarslens udstedelse er jeg desværre nød til at fastholde, at en lignende uloyal fremtræden overfor forældre, personale som andre under arbejdets udførelse kan medføre opsigelse eller i yderste konsekvens ophævelse af Deres ansættelsesforhold.

Vedlagt er endvidere kopi af denne skrivelse, som jeg venligst skal anmode Dem om at kvittere på som dokumentation for advarslens modtagelse.”

Bilag 2 af 30. august 2006 er en indholdsmæssigt identisk advarsel.⁴⁰

Bilag 3 er B's klage af 30. august 2006 til K Kommunes borgmester:

"Undertegnede skal hermed fremkomme med en klage over den behandling, jeg blev udsat for, da jeg dags dato aflagde et besøg hos kommunens nyansatte "personalekonsulent" [...] for med ham at drøfte indholdet af et brev, han havde tilsendt min hustru A.

Sagen er følgende: For kort tid siden blev min hustru kaldt til samtale med den pågældende personalekonsulent og socialchefen vedr. en klage over hende fra moderen til et barn i den institution, hun arbejder på. Samtalen forløb i en pæn tone, og skønt klagen var ganske "tyndbenet" erklærede min hustru sig villig til at modtage en mundtlig advarsel. Noget overraskende blev der d. 28. ds. pr. bud fra rådhuset afleveret et brev fra [personalekonsulenten] til min hustru, hvori førnævnte advarsel blev forsøgt gjort skriftlig. Det i øvrigt ret kortfattede brev var desuden fyldt med både stavfejl og sproglige fejl, så min hustru ikke fandt det forsvarligt at underskrive den kopi, det ellers var meningen, at budet skulle tage med til [personalekonsulenten]. Med i billedet af en angribelig sagsbehandling må desuden, at min hustru aldrig har set den påståede klage over hende.

Umiddelbart efter det kommunale buds besøg ringede min hustru til [personalekonsulenten] og fremkom med et par af sine anker over den tilsendte skrivelse. [Personalekonsulenten] lovede at besøge hende på bopælen dagen efter (d. 29.ds.) ved 16-tiden. Det må indskydes, at [personalekonsulenten] bor i opgangen ved siden af. Der dukkede ingen [personalekonsulent] op denne dag, hvor vi på trods af det gode vejr havde holdt os hjemme i forventning om [personalekonsulentens] opdukken.

I dag aflagde jeg så - i forbindelse med indkøb i byen - et besøg på [personalekonsulentens] kontor for at udtrykke vor skuffelse over hans udebliven. [Personalekonsulenten] blev omgående ganske ophidset (hvad der aldeles ingen grund var til) og afviste at drøfte noget med mig. Det lykkedes mig - trods [personalekonsulentens] højrestethed - at få fremført, at jeg var borger i byen og desuden havde opsøgt ham i egen skab af at være min hustrus bisidder, og at han var forpligtet til at tale afdæmpet og seriøst med mig. Dette ophidsede ham yderligere, og det var kun muligt at få et par ord indført, når han var tvunget til at trække vejret. Heldigvis er jeg af en størrelse, så jeg vel ikke løb risiko for at pådrage mig korporlig overlast. Skønt jeg - som tidligere medlem af folketinget og senere Vestsjællands amtsråd samt en del år som formand for en større organisation - har mange erfaringer med såvel lavere som højere placerede embedsmænd, må jeg indrømme aldrig at have været ude for en lignende uprofessionel ageren, som den [personalekonsulenten] udviste.

Da jeg opfordrede ham til at dæmpe ned, så vi kunne snakke ordentlig sammen, kvitterede han med at ringe efter en rådhusbetjent, der "kunne vise mig døren". Under for-

⁴⁰⁾ Denne advarsel blev ifølge oplysningerne i kommunens sag fremsendt, fordi den første advarsel ved en fejl ikke var vedlagt bilag.

løbet dukkede en mig ubekendt mandsperson op, der lidt senere blev præsenteret som kommunaldirektør. Det kan undre, at vedkommende ikke stoppede sin underordnedes utilbørlige optræden, men denne optræden overfor kommunens borgere er måske god tone på rådhuset, om end jeg ikke har mødt det tidligere?

Jeg håber, at du vil tage hånd om denne klage og sikre, at jeg bliver den sidste C Byborger, der bliver udsat for en så ringe behandling ved en seriøs henvendelse til en ansat på rådhuset."

Bilag 4 er en e-mail af 30. august 2006 fra A til repræsentanten fra fagforeningen Perorsaasut Ilinniarsimasut Peqatigiiffiat (P.I.P.):

"Her er de to skriftlige breve, som jeg ikke kan underskrive, eftersom de jo skal forstille sig at være mundtlige advarsler og ikke skriftlige.

Sagen har overhovedet ikke kørt efter bogen.

I slutningen af juli skulle jeg have kommet med et udbrud "Juubii, efter at en moder havde højt fortalt at hun udskrev sit barn fordi hun ikke var tryk ved at have barnet hos mig. Barnet kunne ellers godt lide mig; men det kunne moderen ikke, især efter at hun havde set [kollega Z], som er buttet og lys og er et sindsbillede på en dansk pædagog. [Kollega Z] er ikke pædagog, ej heller dansker og er løs vikar.

Torsdag d. 17/8 ringer en jurist og vil have mig til møde med ham og socialchefen. Jeg udsætter mødet til [institutionslederen] kommer, da jeg ikke føler mig tryk.

Mandag d. 21/8 tager [institutionslederen] og jeg til mødet 9:30. Der gør vi rede for hvilket oplevelser vi havde haft med den pågældende moder bare i løbet af 11 dage. Vi fortæller at den pågældende moder også havde taget papirer fra [en anden kollegas] computer og fået dem oversat, så moderen kunne læse, hvad der blev skrevet om hendes barn. Da moderen hænger os ud af halsen, accepterede jeg en mundtlig advarsel. Mærk dig, vi havde ikke set klagen fra moderen.

Den 28/8 kom så den fil, som hedder "personalekonsulent". Min mand og jeg var enige om, at den jo ikke var en mundtlig advarsel; men en miks gående ud på, at jeg ville kunne fyres næste gang. Jeg fik stadig ikke klagen fra moderen at se. Jeg ringede med det samme og fortalte, at jeg ikke kunne skrive under, da der var alt for mange fejl i brevet. Han sagde, han ville komme og besøge mig kl. 16 d. 29/8; men hen kom ikke. Her i dag d. 30/8 gik min mand op på kommunen for at høre, hvorfor han ikke kom; men han blev hysterisk før min mand fik pipperet ret meget. Der kom en anden mand tilstede, som angivelig skulle være kommunaldirektøren. Han greb ikke ind. En rådhusbetjent blev tilkaldt af den hysteriske personalekonsulent. Senere ved 15-tiden kom et bud med det samme brev som den 28/8 kaldet "personalekonsulent". Da brevet var det samme, turde jeg ikke skrive under, da det ville svække mig juridisk. En halv time efter ringer han for at indkalde mig til møde i morgen kl. 11.

jeg regnede med at jeg på det tidspunkt ville sidde i et stort møde, så det fortæller jeg ham. Jeg siger også, at jeg tager min mand med som bisidder (han er jo berørt af evt. fyring). Det måtte han ikke ..., så jeg gav røret til min mand, for ikke at komme til at bande for meget.

Og nu sidder jeg her og er forundret og forstår ingen ting. Det er fanneme' en dårlig arbejdsmiljø."

Bilag 5 er et referat fra mødet den 31. august 2006. Referatet, der er udarbejdet af P.I.P.-repræsentanten, er dateret den 4. september 2006 og er sålydende:

"Vi, A, A's mand, inst.leder [...] og ...PIP undertegnede, møder op til aftalt tid kl. 11.00 i kommunaldirektørens kontor. (Soc.ch. indkaldte til mødet mundtligt.)

A's mand vil være tilstede som bisidder.

Fra kommunen er kom.dkt., personalekonsulent, og socialchefen tilstede.

A's mand nægtes i at deltage i mødet af kommunaldirektøren. A's mand gør opmærksom på, at retten til at være bisidder efter loven ikke overholdes hvis han ej må være tilstede og beder derfor om en skriftlig nægtelse.

Mens manden snakkede overtog kom.dkt ordene fra manden med ordene "hold kæft" "vil du tie stille". "Vil du love, at du ikke siger noget hvis du skal være med" Samtidig dyssede han pers.ksl.- ned som var noget højrøstet og griner højt af A's mand som gav udtryk for, at det er første gang de mødes. Da kom.dkt. ej vil gøre det skriftligt, beder A om det og bliver lovet det. Manden spørger om han vil tie stille under mødet.

Derefter spørger kom.dkt. ...PIP om det er i orden at A's mand er til stede som bisidder. ...PIP svarer, at de er til stede for A og ikke hendes mand. Kom.dkt. gentager spørgsmålet og tilføjer, at ...PIP er forhandlingsleder (eller noget i den retning) og må afgøre om manden må være til stede eller ej. Ellers måtte sagen udsættes indtil man har fundet ud af, om loven siger det. ..PIP afgører sagen med ordene: "når loven siger, at manden må være bisidder, så gælder loven nu".

Kom.dkt. starter med at sige, at der kun skal snakkes om sagen og ikke mere.

...PIP må så fremkomme med, at sagen ej kan diskuteres da A ej har modtaget en kopi af klagen. (personalekonsulenten råber op og fortæller, at kopien blev sendt til privaten sammen med advarslen i går) Der gøres også opmærksom på, at ...PIP Ej kan gøre noget med mindre kommunen giver os klagerne nu.

A og ...PIP fik kopi af klagen og ...PIP kan så afslutte mødet med henvisning til § 19 i sagsbehandlingsloven. Kom.dkt. afslutter med spørgsmålet " er vi enige om, at vi kører efter reglerne ?" Alle nikker. A, manden og ...PIP går fra mødestedet."

Bilag 6 er et brev af 7. september 2006 fra P.I.P. til kommunen (fremsendt pr. e-mail). Heri anfører P.I.P.:

“- Kommunen anmodes om at oplyse, hvornår advarslen forældes.

- Kommunen har – i strid med sagsbehandlingsloven – ikke givet A lejlighed til at udtale sig, idet forældreklagen i første omgang ikke er blevet udleveret til hende.

- Forløbet i forbindelse med tildelingen af advarslen har været utilfredsstillende, idet klagen fra forældreparret blev modtaget i kommunen den 4. august 2006, mens A først modtog den mundtlige advarsel den 28. august 2006 – en uge efter det første møde.

- Ved mødet den 31. august 2006 blev A's mand behandlet grimt og uprofessionelt.”

P.I.P. anmodede samtidig om, at kommunen gav A og hendes mand en undskyldning for den dårlige opførsel, ligesom der anmodedes om, at advarslen blev trukket tilbage på grund af den lange tid, der var passeret fra forældrenes klage, og på grund af den ukorrekte procedure, der var gået forud for tildelingen af advarslen.

Ved e-mail af 11. september 2006 svarede kommunen ved kommunaldirektør X således (klagens bilag 8):

”Hermed vender K Kommune tilbage til sagen vedrørende meddelt advarsel til A.

K Kommune skal meddele, at tildelte advarsel den 28. august 2006 fastholdes.

Advarslen vil gælde 1 år fra denne dato.

K Kommune har ikke yderligere bemærkninger og betragter sagen som afsluttet.

Denne afgørelse kan skriftligt indbringes for K Kommunes Økonomiudvalg.”

Herefter skrev A's mand, B, følgende notat (klagens bilag 7):

”Notat vedr. K Kommunes dårlige sagsbehandling.

I forlængelse af samtale med borgmester Y d. 7/9 - 06.

Efter en udmærket og saglig drøftelse med borgmesteren om behandlingen af sagen vedr. klage over min hustru, A, havde jeg forventet, at kommunaldirektør X var blevet retledt m. h. t. nødvendigheden af at gennemføre en sagsbehandling efter gældende regler.

Vi blev derfor noget overraskede, da der mandag d. 11/9 indløb en mail fra kommunaldirektøren (også tilsendt borgmesteren) der tydeligt viste, at kommunaldirektøren ikke agtede at følge reglerne, idet han blot fastslår, at den A tildelte advarsel af 28/8 fastholdes. Allerede her går det galt, da den skrivelse, der tilsyneladende henvises til, er dateret 25/8. Desuden er det ved et møde med kommunens personalekonsulent d. 21/8 at A er blevet tildelt en mundtlig advarsel. Dette må fremgå af referat fra dette møde. Såfremt et sådant referat ikke foreligger, er det et yderligere eksempel på dårlig sagsbehandling. Hvad angår skrivelsen af 25/8 er der tale om et forsøg på at gøre en mundtlig advarsel skriftlig, hvad min hustru naturligvis ikke kunne anerkende.

Ved et møde på rådhuset d. 31/8 kl. 11 med deltagelse af kommunaldirektøren, A, undertegnede m.fl. måtte kommunaldirektøren da også nødtvungent erkende at reglerne ikke hidtil var fulgt, men at det ville ske fremover. Min hustru fik da også ved mødet omsider udleveret den klage over hende, der allerede var tilgået kommunen d. 4/8.

Herefter har hun, atter iflg. reglerne, 14 dage til at gennemgå klagen, hvorefter der kan gennemføres en høring, hvor den "anklagede" får mulighed for at forklare sig. Herefter kan der, såfremt det skønnes rimeligt, tildeles en advarsel. Da der er tale om en "tynd" klage, der nærmest har karakter af en fristil, havde det været passende - som borgmesteren anførte - om institutionens leder havde påtalt den smule, der kunne siges at belaste A, overfor hende under fire øjne.

Ved sin mail af 11/9 forsøger kommunaldirektøren tilsyneladende at forhindre, at en høring finder sted, idet han "betragter sagen som afsluttet". Jeg forstår udmærket, at kommunaldirektøren ikke bryder sig om en høring, hvor "de forskellige sten" kan forventes vendt, men en sådan høring skal naturligvis afholdes, da A først nu har haft lejlighed til at gennemlæse klagen og forholde sig til denne. Torsdag d. 14.ds. er der forløbet 14 dage, siden klagen blev udleveret.

A er dog - som hidtil - villig til at anerkende, at hun ved møde med personalekonsulenten d. 21/8 modtog en mundtlig advarsel og hermed afslutte sagen.

Hun har blot måttet tage forbehold overfor at godkende en senere tilsendt - sprogligt set ubehjælpeligt udformet skrivelse - der reelt betød en skriftlig advarsel. En vurdering, der blev bakket op af de to - hinanden uafhængige - jurister, vi kontaktede."

Det fremgår af kommunens sagsakter, at dette notat er fremsendt til borgmester Y ved B's sålydende e-mail af 13. september 2006:

"[...]

Først tak for hyggelig samtale d. 7. Jeg har i beg. af ugen udarbejdet et notat om sagen (vedhæftet) og formoder, at den kan slutte nu. Min hustru og jeg regner dog med - i lyset af den fejlbehæftede sagsbehandling - at du sørger for, at økonomiudvalget gennemgår forløbet og drager omsorg for, at tilsvarende sager behandles korrekt fremover, ligesom at nødvendigheden af at opretholde en god tone overfor borgerne ind-

skærpes overfor embedsmænd, der har vist manglende evne/vilje i den henseende. Ligeså er det sikkert af værdi at tjekke forløbet af evt. lignende sager inden de sidste 10-11 måneder(har berørt dette d.7.)

Min hustru har udarbejdet en "replik" til den klage over hende, som hun langt om længe fik udleveret. Da den nok kan have interesse for dig at gennemgå, skal du blot sige til; hvorefter den vil blive tilsendt dig.

[...]"

Der findes intet bilag 9, ligesom et sådant ikke er omtalt i klagen. Bilag 10 er kommunens bekræftelse til det klagende forældrepar på at have modtaget klagen over A.

Bilag 11 er A's udaterede svar på klagen, der omtaler institutionens forhold, det pågældende barns tid i institutionen samt forløbet forud for forældrenes klage.

Svaret findes også i dateret udgave af 12. september 2006 i kommunens sagsmappe vedlagt følgeskrivelse af 17. september 2006 fra B. (Denne var ikke vedlagt A's klage til mig.)

Desuden fremgår der af kommunens sagsmappe borgmester Y's brev af 26. september 2006 til A (ikke vedlagt klagen):

"Jeg har modtaget 2 henvendelser fra din mand dateret 13. september 2006 og 17. september 2006 vedrørende den skriftlige advarsel som K Kommune har givet dig. [...]"

Jeg forstår henvendelserne således, at du/i ønsker sagen taget op i K Kommunes økonomiudvalg.

Sagen vil derfor blive medtaget til næste økonomiudvalgsmøde.

[...]"

Af kommunens sag fremgår endvidere e-mail af 27. september 2006 fra A til borgmester Y (ikke vedlagt klagen):

"Undskyld; men jeg må heller rette denne misforståelse med det samme som fremkommer i brev af 26/9. Problemet er at jeg har fået en mundtlig advarsel med henvisning til en skrivelse, der forsøger at gøre denne mundtlige advarsel skriftlig. Problemet er også at kommunes egen procedyreregler ikke er fuldt og et der ikke har været høring før advarsel blev givet."

Bilag 12 er økonomiudvalgets afgørelse af 16. november 2006 af A's klage over advarslen, hvori det meddeles, at advarslen fastholdes, og at der ikke kan klages til anden instans.

Bilag 13 er A's e-mail til økonomiudvalget af 20. november 2006:

"Det er noget af en overraskelse, at se, at udvalget har godkendt en skriftlig advarsel, som aldrig er givet. Det undertegnede modtog, var en mundtlig advarsel, før undertegnede fik lov til at læse klagen. D.v.s. at jeg blev dømt uden at kende anklagens ordlyd. I flg. K Kommunes personalepolitik s. 44 - 45, skal klagen gives til det personalemedlem, som der er klaget over. 14 dage efter skal der så indkaldes til samtale, hvor den anklagede kan få lov til at forklare sig. Dette er ikke sket.

Jeg må desuden gøre opmærksom på, at [kommunaldirektør] X, hvis han har været med til mødet, hvilket brev af 16. november antyder, var inhabil, eftersom han optrådte råbende og med ukvemsord overfor den person, jeg har valgt som bisidder ved mødet d. 30. august. Det var den dag, jeg skulle have været bortvist fra mit arbejde, og den dag, jeg for første gang får klagen i hænderne. At jeg skulle bortvises, fik jeg at vide af [repræsentanten], som mødte op for PIP.

Ved den første samtale d. 21/8 med personalekonsulenten, havde jeg accepteret en mundtlig advarsel, selvom jeg ikke havde set klagen."

Endelig var et bilag benævnt "K Kommune Personalepolitik" vedlagt klagen. Det fremgår blandt andet af bilaget, at en medarbejder skal have mindst én skriftlig påtale, før vedkommende kan afskediges pga. utilfredsstillende arbejdsindsats.

Der fremgår endvidere følgende om retningslinjer for behandling af klager over kommunens personale:

"Klagen indgives til den personaleansvarlige leder, d.v.s. afdelings-/forvaltningschefen.

[...]

Efter at have modtaget en klage skal lederen straks gøre den, som klagen vedrører, bekendt med klagens indhold og oplyse, hvem der har indgivet klagen. Lederen skal samtidig gøre opmærksom på, at den, som klagen vedrører, kan lade sig bistå af en tillidsrepræsentant under sagens videre behandling.

Den medarbejder, der er klaget over, skal have mulighed for skriftligt eller mundtligt at udtale sig om sagen. Der fastsættes en frist [...].

Hvis lederen på dette grundlag finder, at klagen må afvises, eller sagen i øvrigt er af en sådan karakter, at den ikke bør give anledning til egentlig disciplinær sanktion, skal

den, der er klaget over, den eventuelle tillidsrepræsentant, samt den der har klaget, orienteres herom. Sagen vil ikke senere inddrages i nye klager og lignende, der måtte blive rejst over for den pågældende, medmindre der er tale om gentagelsestilfælde inden for en kortere tidsperiode.

Finder lederen, at klagen ikke bør afvises, afgiver lederen en indstilling om, hvilke konsekvenser klagen efter hans/hendes vurdering bør få, og denne indstilling meddeles den pågældende medarbejder, samt dennes eventuelle tillidsrepræsentant.

Den medarbejder, der er klaget over – eventuelt med deltagelse af en tillidsrepræsentant – skal på ny have mulighed for mundtligt eller skriftligt at redegøre for sagen forud for dens behandling/endelige afgørelse.

Den som klagen er rettet mod samt dennes eventuelle tillidsrepræsentant, skal orienteres om udfaldet af sagen.”

Den 12. december 2006 anmodede jeg K Kommune om at fremsende sin sagsmappe, som jeg modtog den 30. januar 2007.

Ud over ovennævnte bilag, der var vedlagt A's klage, fremgår blandt andet af kommunens sagsakter en klage på seks sider fra en forælder til et barn i den institution, hvor A var ansat. Klagen er dateret den 4. august 2006.

Der fremgår endvidere et bilag benævnt "Redegørelse om tildeling af advarsel til pædagog A grundet uønsket adfærd i børnehave".⁴¹ Det sålydende bilag er ikke dateret og underskrevet:

"Vedr. : Redegørelse om tildeling af advarsel til pædagog A grundet uønsket adfærd i børnehave

I forbindelse med indgivet klage fra forældre i børnehaven, blev det af såvel undertegnede som socialforvaltningen besluttet, at der skulle tildeles en advarsel for uønsket adfærd overfor en forælder. Denne var bl.a. udsat for, at A højlydt havde tilkendegivet sin glæde over, at den pågældendes barn skulle udmeldes af børnehaven.

I den forbindelse blev A indkaldt til et møde på mit kontor den 16. august. Min normale procedure for afgivelse af en advarsel er, at den pågældende indkaldes til et møde, således at der først mundtligt gives en forklaring på advarslen, inden denne fremsendes. Fremgangsmåden anvendes for at forebygge fremtidige samarbejdsproblemer omkring advarslens afgivelse, ligesom eventuelle misforståelser vil kunne afklares.

Under mødet, hvor såvel socialchefen som A's direkte overordnede deltog, tilkendegav A, at hun var enig i at hendes fremgangsmåde var forkert, ligesom at hun godtog advarslen. Det blev herefter aftalt, at denne ville blive fremsendt skriftligt.

41) Herefter kaldet redegørelse om tildeling af advarsel.

Ved modtagelse af advarslen var der ved en fejl ikke sket vedlæggelse af de opgjorte bilag. Af samme årsag blev denne fejl rettet ved den efterfølgende fremsendelse, som A dog nægtede at modtage. Kommunens rådhusbetjent forsøgte to gange at overbringe advarslen til A på hendes arbejdsplads, som nægtede at modtage denne på trods af gennemlæsning.

Dagen efter det seneste forsøg på aflevering mødte A's mand B uanmeldt op på mit kontor, og på trods af at jeg gjorde ham opmærksom på at jeg var ved at afslutte andet arbejde og at han derfor måtte vente få minutter indtil dette var sket, startede han en meget direkte tiltale til undertegnede. Særdeles højlydt blev jeg tiltalt som bl.a. "udulelig", "dum dansker" og "at jeg skulle passe på hvad jeg sagde og gjorde". Det højlydte stemmeføring fra B medførte, at kommunaldirektør X følte det nødvendigt at komme ind på kontoret, hvorefter han blev tiltalt på lignende måde af B. Såvel undertegnede som [kommunaldirektør] X var derefter af den opfattelse at det var nødvendigt at fjerne B fra kontoret grundet aggressiv adfærd. Dette skete med bistand fra rådhusbetjenten.

Eftersom B's udmeldinger alene kunne forstås således, at hans kone ikke længere var enig i den tildelte advarsel, skete der indkaldelse til et møde med hendes faglige repræsentanter mv. En aftale der kom i stand under A's ferie, hvorfor der skete indkaldelse telefonisk. Under den korte telefonsamtale fremsatte B igen lignende udtalelser som under hans fysiske fremmøde. Eksempelvis blev det fortalt at "han havde forbindelser til Motzfeldt", hvorfor det kunne få afgørende indflydelse på ansattes fremtidige ansættelsesforhold i K Kommune såfremt der måtte være ansættelsesmæssige konsekvenser for hans kone. Såvel under det fysiske fremmøde som telefonsamtalen oplyste B at være sin kones bisidder, hvorfor han også mente sig berettiget til at deltage i det pågældende møde.

Mødet blev afholdt på kommunaldirektørens kontor, hvor der var deltagelse af A, B, A's faglige repræsentant fra PIP, A's overordnede fra [børnehaven], kommunens socialchef, kommunaldirektøren og undertegnede. Under mødet fik A overrakt den skriftlige advarsel, som hun gentagne gange havde nægtet at modtage.

Advarslens afgivelse afstedkom en række samtaler mellem B, kommunaldirektøren og borgmesteren. B kontaktede bl.a. borgmesteren efter arbejdstid, og fik på denne måde et møde sat i stand på borgmesterens kontor. Under dette møde fastholdt borgmesteren den afgivne advarsel, eftersom han i lighed med sin kommunaldirektør anså A's opførsel for uønsket i K Kommune.

Det skal bemærkes at også A's faglige organisation var enig i den afgivne advarsel. Tilsyneladende har hun efterfølgende meldt sig ud af PIP."

Ved brev af 26. februar 2007 anmodede jeg K Kommune om en yderligere redegørelse:

”Ombudsmanden har efter gennemgang af K Kommunes sagsmappe vedrørende A besluttet at behandle klagen.

Jeg vedlægger kopi af tre bilag, som ikke fremgår af K Kommunes egne sagsakter, og anmoder kommunen om at redegøre for sin opfattelse af sagen og samtidig særligt forholde sig til følgende:

1) Partshøring og notatpligt.

Partshøring:

Af A’s klage til ombudsmanden af 25. november 2006 (bilag 1) fremgår, at A ved et møde den 21. august 2006 mellem A, [institutionslederen] og [personalekonsulenten] blev tildelt en mundtlig advarsel. Advarslen blev tildelt med baggrund i en klage fra et af børnehavens forældrepar, og A accepterede advarslen.

Der ses dog ikke at være givet A mulighed for at udtale sig om grundlaget for advarslen, idet A ikke ved dette møde fik forevist klagen fra det pågældende forældrepar. Klagen blev først foreholdt A ved et møde den 31. august 2006 på kommunaldirektørens kontor. Dette understøttes desuden af P.I.P.-repræsentant [...]s referat af 4. september 2006 omhandlende dette møde (bilag 3).

Af kommunens fremsendte udaterede og ikke-underskrevne bilag benævnt ”Vedr. : Redegørelse om tildeling af advarsel til pædagog A grundet uønsket adfærd i børnehave” fremgår, at mødet mellem A, [institutionslederen] og [personalekonsulenten] er foregået den 16. august 2006, og at det på mødet blev aftalt, at advarslen ville blive fremsendt skriftligt. Der fremgår derimod intet om, hvorvidt A fik forevist klagen.

Notatpligt:

Det fremgår yderligere af A’s klage (bilag 1), at der ikke fra kommunens side blev skrevet referat af mødet. Således er referatet skrevet af [P.I.P.-repræsentanten], ”eftersom ingen andre til mødet lavede referat”.

Af kommunens redegørelse fremgår ikke, om der blev udarbejdet notat om mødets indhold.

Kommunen bedes redegøre for sin praksis om partshøring, jf. sagsbehandlingslovens § 19, og om notatpligten, jf. offentlighedslovens § 6.

2) Selve advarslen.

Det fremgår af den tildelte advarsel, at ”en lignende uloyal fremtræden overfor forældre, personale som andre under arbejdets udførelse kan medføre opsigelse eller i yderste konsekvens ophævelse af Deres ansættelsesforhold.”

Kommunen bedes redegøre for, i hvilket omfang en så bredt formuleret advarsel kan udløse gentagelsesvirkning med de beskrevne konsekvenser. I den forbindelse anmoder jeg kommunen om at oplyse, om A's adfærd over for "forældre", "personale" eller "andre" under arbejds udførelse tidligere har været påtalt.

3) Behandling af A's "replik på klage af 4. august 2006".

Ved brev af 17. september 2006 fremsendtes A's kommentarer til forældreparrets klage af 4. august 2006 til borgmester Y.

Ved brev af 26. september 2006 besvarede [borgmester Y] denne samt en tidligere henvendelse og oplyste, at sagen ville blive taget op på næste møde i Økonomiudvalget.

Herefter uddybede A ved e-mail af 27. september 2006 til [borgmester Y] sagens problemstilling, idet det fremhævedes, at den mundtlige advarsel var gjort skriftlig, og at den rette procedure ikke var iagttaget, idet der ikke var partshørt forud for den tildelte advarsel. Denne henvendelse ses ikke besvaret af kommunen.

Ved brev af 16. november 2006 fra Økonomiudvalget oplystes det derimod, at A's klage var behandlet i udvalget, og at udvalget havde vedtaget at fastholde den skriftlige advarsel.

Kommunen bedes oplyse, hvorvidt der er tale om en mundtlig advarsel, der af bevismæssige årsager er blevet nedskrevet, eller om der er tale om, hvad kommunen opfatter som en skriftlig advarsel, og om der er forskellige retsvirkninger knyttet til henholdsvis en mundtlig og en skriftlig advarsel. Samtidig bedes kommunen redegøre for, om kommunen finder, at "Retningslinier for behandling af klager over personale" i personalepolitikens punkt 18 er overholdt i den foreliggende sag.

4) Af kommunens redegørelse fremgår, at "A's faglige organisation var enig i den tildelte advarsel".

Imidlertid fremgår der intet herom i [P.I.P.-repræsentanten]s referat af samme møde (bilag 3). Af dette referat fremgår derimod, at P.I.P.-repræsentanten ikke mener sig i stand til at diskutere sagen uden at have fået forelagt klagen. Det fremgår endvidere, at mødet afsluttedes med P.I.P.-repræsentantens henvisning til sagsbehandlingslovens § 19 om partshøring og en henstilling fra kommunaldirektøren om at følge reglerne.

Kommunen bedes oplyse, på hvilket grundlag kommunen har vurderet, at A's faglige organisation kunne tilslutte sig den tildelte advarsel.

5) Bilag vedlagt den fremsendte advarsel.

Af kommunens redegørelse fremgår, at "ved modtagelse af advarslen var der ved en fejl ikke var sket vedlæggelse af de opgjorte bilag."

Da det imidlertid ikke fremgår af redegørelsen, hvilke bilag der er tale om, anmoder jeg kommunen oplyse mig herom.

6) Behandling af klage over kommunens personale.

I A's klage af 25. november 2006 (bilag 1) beskrives et forløb, hvor A den 28. august 2006, efter at have forelagt sine betænkeligheder over den skriftlige advarsel over for [personalekonsulenten], aftalte med [personalekonsulenten], at han skulle komme til A's bopæl den efterfølgende dag. Imidlertid kom [personalekonsulenten] ikke den 29. august 2006 som angiveligt aftalt. A's ægtefælle, B, mødte den 30. august 2006 op på rådhuset for at tale med [personalekonsulenten] om udeblivelsen fra gårsdagens aftale, og situationen udviklede sig angiveligt i en sådan grad, at B blev bedt om at forlade rådhuset.

Ved brev af 30. august 2006 har B klaget over den behandling, han fik på rådhuset, til borgmester Y (bilag 2). Denne klage ses ikke besvaret af kommunen.

Jeg anmoder derfor kommunen om at oplyse, om B's klage er blevet behandlet. Jeg anmoder samtidig kommunen om at redegøre for, hvilke procedurer kommunen følger ved modtagelse af en adfærdsklage over kommunens personale.

K Kommunes svar forventes at blive forelagt A, før ombudsmanden afslutter sin behandling af sagen."

Jeg rykkede kommunen for svar den 4. april, 15. maj og 29. juni 2007.

Den 12. juli 2007 modtog jeg følgende svar fra K Kommune:

"I henhold til Ombudsmandens brev af 26. februar 2007 vedrørende sagsbehandling af A, skal kommunen fremkomme med følgende besvarelse:

1. Kommunens praksis om partshøring figurerer i K Kommunes personalepolitik under 18 "Retningslinier for behandling af klager over personale" samt Sagsbehandlingsloven med vejledning om sagsbehandlingsloven.
2. I A's personsag findes ingen tidligere klager over hende.
3. Det er rigtigt at den mundtlige advarsel var givet uden partshøring. Den mundtlige advarsel blev afleveret på skrift den 28. august 2006. der findes ingen skriftlig advarsel i sagen. Således er "Retningslinier for behandling af klager over personale" ikke overholdt.
4. Ved e-mail den 12. september 2006 har P.I.P. taget advarslen til efterretning, jf. vedlagte bilag.
5. De manglende bilag kan undertegnede desværre ikke besvare hvad er.

6. B's klage ses ikke besvaret."

Den omtalte e-mail af 12. september 2006 fra P.I.P. var vedlagt kommunens brev. Mailen lyder:

"P.I.P. skal hermed meddele, at P.I.P. har modtaget kommunens besvarelse for P.I.P.s skrivelse af d. 7. september d.å. vedr. tildeling af advarsel til souschef A.

P.I.P. tager besvarelsen til efterretning, men vil hermed præcisere, at P.I.P. mener, at sanktioner som tildeling af advarsler bør ske umiddelbart efter en episode, og ikke som her i sagen, ca. 2½ uger efter."

Ved brev af 15. august 2007 sendte jeg kommunens svar i partshøring hos A. Jeg bad samtidig om at få oplyst, om hun selv havde opsagt sin stilling ved kommunen.

Den 27. august 2007 svarede A, at hun forlod stillingen efter de planmæssige tre års ansættelse, og at klagen blev skrevet, fordi kommunen ikke havde fulgt egne retningslinjer for sagsbehandling af forældreparrets klage over hende. A oplyste endvidere, at hun forventede, at kommunen trak både den skriftlige og den mundtlige advarsel tilbage og desuden gav hende en undskyldning for sagsforløbet.

Jeg udtaler herefter:

"1. Advarslen

Jeg har forstået A's klage således, at hun mener, at hun er blevet tildelt en skriftlig advarsel i strid med kommunens personalepolitik, som sondrer mellem mundtlige og skriftlige advarsler.

A klager endvidere over, at hun blev tildelt advarslen uden forudgående partshøring, ligesom hun klager over, at afgørelsen er blevet fastholdt trods de påpegede sagsbehandlingsfejl.

Jeg lægger efter oplysningerne i sagen til grund, at kommunen den 21. august 2006 mundtligt meddelte A en advarsel, og at denne advarsel blev meddelt A skriftligt ved breve af 28. og 30. august 2006, som A protesterede imod.

1.1. Generelt om advarsler som disciplinær sanktion

Anvendelse af advarsel som disciplinær sanktion fra arbejdsgiverens side har til formål at tilkendegive, at et eller flere nærmere bestemte forhold er uacceptable, samt at give den ansatte mulighed for at rette de påpegede forhold. Den fastslår endvidere den an-

sattes retsstilling ved efterfølgende disciplinære sanktioner, hvor advarslen påberåbes som en del af afgørelsesgrundlaget.

En advarsel er en relativt mindre indgribende sanktion i forhold til eksempelvis afskedigelse og bortvisning. En advarsels retsvirkning er almindeligvis, at den ansatte gøres bekendt med, at gentagelse af forholdet kan medføre alvorligere sanktioner, typisk afskedigelse, ligesom advarslen vil kunne indgå i en samlet vurdering af medarbejderens forhold i kommende sager om stillingsændringer, eksempelvis forfremmelse.

Der er normalt ikke fastsat skrevne regler særligt om disciplinæransvar for overenskomstansatte i det offentlige, men de kan som led i ansættelsesforholdet få tilkendegivelser fra arbejdsgiveren, der har karakter af disciplinære sanktioner, f.eks. advarsler. Anvendelsen af sådanne sanktioner over for overenskomstansatte har hjemmel i det arbejdsretlige princip om arbejdsgiverens ret til at lede og fordele arbejdet, ofte også benævnt den almindelige ledelsesret.

Retsgrundlaget suppleres her med uskrevne retsregler af arbejds-, aftale- eller forvaltningsretlig karakter, der regulerer det disciplinære ansvar.

1.2. Advarslens indhold og retsvirkning

1.2.1. Retsgrundlag

Kravene til en advarsels indhold er ikke beskrevet i lovgivningen, men fremgår af uskrevne regler på grundlag af retspraksis:

- i. En advarsel skal være så præcis, at det utvivlsomt står den ansatte klart, hvad arbejdsgiveren er utilfreds med; herunder skal den specifikt angive, hvilke(t) forhold, der påtales.
- ii. Arbejdsgiveren skal oplyse, hvilke ansættelsesretlige sanktioner manglende efterlevelse af advarslen vil kunne medføre og i hvor lang en periode sådanne sanktioner kan iværksættes.
- iii. Advarslen skal overholde almindelige grundlæggende forvaltningsretlige regler om saglighed i skønsudøvelsen og om proportionalitet mv. Kommunen må således efter omstændighederne særligt overveje, om forholdet kan rettes ved en mere uformel instruktion eller påtale, som ikke har karakter af en sanktion, og i andre tilfælde må det vurderes, om en advarsel er en tilstrækkelig sanktion.

1.2.1.1. Betydningen af K Kommunes personalepolitik

Af punkt 10.4.1. i kommunens personalepolitik fremgår:

”En medarbejder skal have mindst én skriftlig påtale, før vedkommende kan afskediges på grund af utilfredsstillende arbejdsindsats.”

Jeg opfatter det citerede således,

- a. at en medarbejder ikke kan afskediges uden forudgående påtale/advarsel,
- b. og at en medarbejder ikke kan afskediges på grundlag en forudgående mundtlig påtale/advarsel.

1.2.1.1.1. Forholdet til det pligtmæssige skøn

Til punkt a. bemærker jeg, at kommunen skal reagere på de fejl, dens personale begår. Hvorledes kommunen skal reagere, beror på et administrativt skøn, som ikke kan begrænses af interne regler, jf. ovenfor under 1.2.1.iii. om kravet om saglighed i skønsudøvelsen.

Kommunen kan således ved grove eller gentagne tjenesteforseelser ikke undlade at afskedige en medarbejder eller træffe tilsvarende foranstaltninger, alene fordi den pågældende ikke forud har fået en skriftlig advarsel/påtale. I modsat fald ville skønnet blive begrænset i strid med forbuddet mod skøn under regel.

Punkt b. om, at mundtlige påtaler ikke kan danne grundlag for en efterfølgende afskedigelse, giver i forvaltningsretlig sammenhæng – på samme måde som punkt a. – ikke umiddelbart mening, idet en forvaltningsmyndighed ikke uden lovhjæmmel kan opstille en intern regel, som går ud på, at betydningen af en tidligere givet påtale alene skal vægtes ud fra det kriterium, om påtalen er meddelt mundtligt eller skriftligt.

Kommunen skal således ud fra en konkret vurdering, som inddrager samtlige relevante oplysninger i sagen, tage stilling til, hvilken sanktion der skal anvendes.

Det indebærer, at kommunen ikke med henvisning til sin personalepolitik kan afskedige en medarbejder, alene fordi medarbejderen har fået en skriftlig advarsel, ligesom kommunen omvendt ikke kan undlade at afskedige en medarbejder, som har fået en eller flere mundtlige advarsler, alene fordi advarslen/advarslerne ikke har været skriftlige.

1.2.1.1.2. Graduering af advarsler

Det er herefter spørgsmålet, om det har været kommunens hensigt at indføre en graduering af sine advarsler. Jeg har forstået kommunens personalepolitik således, at mundtlige advarsler er tænkt som mindre bebyrdende end skriftlige, idet det tilsyneladende er tiltænkt, at kun skriftlige advarsler kan danne grundlag for efterfølgende afskedigelse.

Der er som udgangspunkt ikke behov for en formel niveaudeling af advarsler, idet niveauet og den nærmere virkning under alle omstændigheder skal beskrives præcist i den enkelte advarsel. jf. ovenfor under punkt 1.2.1.i.

Der er dog ikke noget principielt til hinder for, at kommunen vælger at gradinddele sine advarsler, så længe de indholdsmæssige krav iagttages.

Dette kan imidlertid som nævnt ikke gennemføres ved at fastsætte, at der ved fremtidige afgørelser kun kan tages hensyn til advarsler af en bestemt type, idet dette som nævnt begrænser det pligtmæssige skøn.

En gradinddeling kan i stedet gennemføres ved, at forskellige typer af advarsler tillægges forskellig alvorlighed, men uden at myndigheden bindes i forhold til senere afgørelser.

Jeg bemærker hertil, at hvis der foretages en gradinddeling, skal der redegøres for denne i forbindelse med hver enkelt advarsel, eftersom inddelingen lægger sig til indholdet af advarslen, der skal være præcist og utvetydigt.

1.2.1.1.3. Forholdet til notatpligten og hensynet til modtageren ved mundtlige advarsler

Jeg bemærker, at reglerne om notatpligt og sagsdokumentation indebærer, at også en mundtlig advarsel skal dokumenteres på den pågældende sag, medmindre advarslen ikke skal tillægges nogen virkning for ansættelsesforholdet, hverken på tidspunktet for meddelelsen eller senere.

Hertil bemærkes, at en advarsel definatorisk har eller kan få betydning for ansættelsesforholdet. Hvis ansættelsesmyndigheden ikke vil tillægge en påtale en sådan betydning, bør påtalen ikke betegnes "advarsel".

Endvidere tilsiger hensynet til modtageren, at en bebyrdende afgørelse som en advarsel (også) meddeles skriftligt. I tilfælde af en mundtlig advarsel kan dette eksempelvis ske ved efterfølgende forelæggelse af forvaltningens notat over advarslen for medarbejderne.

1.2.2. Min vurdering

1.2.2.1. Advarslens formulering

Det fremgår af de ovenfor citerede breve af 28. og 30. august 2006 fra K Kommune til A, at kommunen "skriftligt [fastholdt] den mundtlige advarsel", som blev givet, "eftersom De overfor forældre på Deres arbejdsplads havde optrådt upassende".

Meddelelsen er efter sit indhold alene en skriftlig bekræftelse af den mundtligt meddelte advarsel med en begrundelse heraf.

Det var dog anført, at "en lignende uloyal fremtræden overfor forældre, personale som andre under arbejdets udførsel kan medføre opsigelse eller i yderste konsekvens ophævelse af Deres ansættelsesforhold".

Endvidere oplyste kommunen efterfølgende, den 11. september 2006, at advarslen kunne tillægges gentagelsesvirkning i et år. Oplysningen blev givet i en e-mail, efter at P.I.P. havde gjort opmærksom på, at advarslen manglede denne oplysning.

Kommunen ændrede ikke advarslens formulering under sin efterfølgende behandling af sagen.

Advarslen angav ikke, hvilket konkret forhold den blev tildelt for, ligesom det ikke fremgik, hvad kommunen kvalificerede som "uloyal fremtræden".

Af punkt 10.4.1. i kommunens personalepolitik fremgår forudsætningsvist, at kommunen anser en advarsel, der er givet mundtligt, som mindre alvorlig end en, der er givet skriftligt.

Imidlertid var det i modstrid med punkt 10.4.1. (der fastsætter et krav om forudgående skriftlig advarsel før afskedigelse pga. utilfredsstillende arbejdsindsats), når kommunen angav, at gentagelse af det forhold, der var givet en mundtlig advarsel for, kunne medføre opsigelse eller ophævelse af ansættelsesforholdet.

Denne modstrid giver i sig selv anledning til usikkerhed omkring indholdet af kommunens afgørelse. Jeg har herved henset til, at reglerne i personalepolitikken, som kommunen har fastsat for sig selv, udgør et væsentligt fortolkningsbidrag, når kommunens intention skal fastlægges, uanset om reglerne i øvrigt er i overensstemmelse med lovgivningen.

Det er herefter min vurdering, at formuleringen af advarslen ikke har opfyldt de krav til graden af præcisering, der stilles til en advarsel, jf. ovenfor under punkt 1.2.1.i. og 1.2.1.ii.

Baggrunden herfor er, at advarslen og dens virkning havde et så upræcist grundlag, at A ikke kunne være sikker på at have forstået advarslen og ikke havde tilstrækkelig mulighed for at forudsige sin retsstilling. Det er netop hensynene hertil, der begrundet krævet om, at en advarsel skal formuleres konkret og utvetydigt.

Herefter er det min opfattelse, at afgørelsen er uden retsvirkning som andet end en enkeltstående påtale uden sanktionskarakter, idet den ikke opfylder betingelserne for at kunne kvalificeres som en advarsel i ansættelses- og forvaltningsretlig forstand.

Jeg bemærker, at det forhold, at oplysningen om den periode, hvori advarslens havde gentagelsesvirkning, blev givet efterfølgende, ikke ændrer min samlede opfattelse, idet advarslen i øvrigt fortsat ikke var tilstrækkeligt præcis og konkret.

Om betydningen af personalepolitikens punkt 10.4.1. som selvstændigt krav til et afskedigelsesgrundlag bemærker jeg, at reglen, som den er formuleret, ikke har retlig betydning for senere overvejelser om afskedigelse. Anvendelse af reglen i afskedigelsessager, hvor der forud er tildelt en eller flere mundtlige advarsler, vil afskære et pligtmæssigt skøn, mens anvendelse i sager, hvor der er tildelt en eller flere skriftlige advarsler, vil være overflødig i forhold til de regler, der i forvejen gælder.

1.2.2.2. Afgørelsens proportionalitet

Der gælder for den offentlige forvaltning et grundlæggende krav om proportionalitet i myndighedsudøvelsen. Dette indebærer, at en myndighed ikke må anvende mere indgribende foranstaltninger, end formålet tilsiger, og myndigheden skal således overveje, om et givet formål kan opnås med mindre indgribende foranstaltninger end de påtænkte, forud for at en afgørelse træffes. En sådan proportionalitetsvurdering skal fremgå af afgørelsen.

Kommunen ses ikke at have vurderet afgørelsens proportionalitet. Proportionalitetskravet er som nævnt ovenfor under punkt 1.2.1.iii. et grundlæggende indholdsmæssigt krav til forvaltningen, og manglende iagttagelse heraf medfører i sig selv tvivl om afgørelsens gyldighed.

1.2.2.3. Afsluttende

Jeg finder det kritisabelt,

- at K Kommune har tildelt A en advarsel, der ikke opfylder kravene til konkretisering og præcisering for at kunne kvalificeres som en advarsel,*
- at kommunen har undladt at forholde sig til afgørelsens proportionalitet,*
- at kommunen ikke under sin efterfølgende behandling af sagen rettede de nævnte fejl,*
- og at kommunen har fastsat interne regler i personalepolitikens punkt 10.4.1. i strid med grundlæggende krav til saglig skønsudøvelse.*

Jeg finder det samtidig meget utilfredsstillende, at K Kommune ikke har svaret på min forespørgsel om, hvorvidt kommunen benytter flere niveauer af advarsler.

1.3. Kommunens sagsbehandling

1.3.1. Retsgrundlag

En myndigheds beslutninger om ansættelse, afskedigelse, disciplinære reaktioner og lignende er omfattet af det forvaltningsretlige afgørelsesbegreb. En myndigheds beslutning om at tildele en advarsel til en ansat skal således behandles efter sagsbehandlings-

lovens regler, jf. lovens § 2, stk. 1, som foreskriver, at loven gælder for behandlingen af sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed.

At der er tale om en forvaltningsretlig afgørelse, indebærer, at såvel lov- som ulovbestemte regler om partsrettigheder, herunder partshøring, retten til at afgive udtalelse og reglerne om begrundelse og klagevejledning, skal iagttages i myndighedens sagsbehandling.

Advarslen bør endvidere – af bevismæssige hensyn og af hensyn til modtageren, da der er tale om en bebyrdende afgørelse – være skriftlig i medfør af princippet om god forvaltningsskik, jf. også ovenfor under punkt 1.2.1.1. til sidst.

1.3.1.1. Partshøring

1.3.1.1.1. Almindelige forvaltningsretlige regler

Af sagsbehandlingslovens § 19 fremgår:

”§ 19. Kan en part i en sag ikke antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, må der ikke træffes afgørelse, før myndigheden har gjort parten bekendt med oplysningerne og givet denne lejlighed til at fremkomme med en udtalelse. Det gælder dog kun, hvis oplysningerne er til ugunst for den pågældende part og er af væsentlig betydning for sagens afgørelse [...]”

Bestemmelsens stk. 2 anfører udtømmende, i hvilke situationer stk. 1 kan fraviges. Ingen af disse er relevante for denne sag.

§ 19 er en af sagsbehandlingslovens garantiforskrifter, og ved tilsidesættelse af en sådan gælder en formodning for, at afgørelsen er påvirket af fejlen og dermed ugyldig, medmindre myndigheden kan påvise, at fejlen konkret har været uden betydning for sagens resultat.

I sager om afgørelser af disciplinær karakter suppleres § 19 af en ulovbestemt udvidet partshøringspligt, hvorefter der skal partshøres over ikke blot sagens faktum, men også dens retlige grundlag. Dette indebærer, at myndigheden giver den ansatte en redegørelse for myndighedens foreløbige opfattelse af sagen, herunder den retlige kvalifikation af faktum, samt for myndighedens bevismæssige vurdering(er), hvis sagen indeholder bevismæssige spørgsmål. Denne redegørelse bør som udgangspunkt være skriftlig.

1.3.1.1.2. Kommunens personalepolitik

Af K Kommunes personalepolitik fremgår, hvilken procedure der skal følges ved behandling af klager over kommunens personale, og kommunen har i brev af 6. juli 2007 oplyst, at det er dens praksis at følge denne personalepolitik.

Den procedure, der er beskrevet, giver videre partsrettigheder end dem, der følger af sagsbehandlingsloven, idet det i personalepolitikken er fastlagt,

- i. at medarbejderen skal gøres bekendt med klagens indhold og have lejlighed til at udtale sig om sagen,*
- ii. at det herefter vurderes, om klagen skal afvises. Såfremt den ikke afvises, skal der afgives en indstilling om konsekvenser for medarbejderen, som medarbejderen skal orienteres om,*
- iii. og at medarbejderen herefter igen skal have lejlighed til at udtale sig, forinden den endelige afgørelse i sagen træffes.*

Denne fremgangsmåde indebærer således, at den ansatte allerede ved sagens rejsning skal have lejlighed til at udtale sig om klagen og efterfølgende skal høres i overensstemmelse med de almindelige forvaltningsretlige regler, jf. ovenfor.

En rettighed af denne karakter kan ikke erstatte sagsbehandlingslovens regler om parts-høring, idet den angår partens ret til at udtale sig på et andet grundlag end det fuldstændige beslutningsgrundlag, som partshøringspligten i sagsbehandlingslovens § 19 angår.

Sagsbehandlingsloven er en minimumslov. Dette betyder på den ene side, at en høringsprocedure i det mindste skal opfylde kravene i sagsbehandlingsloven. På den anden side skal specielle høringsforskrifter, der giver videre eller andre rettigheder end sagsbehandlingsloven, også iagttages.⁴² Der kan her eksempelvis være tale om særlov-givning eller administrativ praksis.

I øvrigt kan regler fastsat i en landstingslov ikke fraviges ved kommunal praksis.

Der er således tale om en høringsforskrift i kommunens personalepolitik, som gælder ved siden af de obligatoriske regler.

En administrativ praksis kan ikke fraviges, medmindre der er tale om en generel og saglig praksisændring eller om en enkeltstående, velbegrunnet fravigelse.

1.3.1.2. Begrundelse

Reglerne om begrundelse af skriftlige afgørelser findes i sagsbehandlingslovens §§ 22 og 24:

⁴² Om det tilsvarende spørgsmål i dansk forvaltningsret, se Hans Gammeltoft-Hansen m. fl., Forvaltningsret, 2. udgave, 2003, side 512.

"§ 22. En afgørelse skal, når den meddeles skriftligt, være ledsaget af en begrundelse, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold."

"§ 24. En begrundelse for en afgørelse skal indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet. I det omfang, afgørelsen efter disse regler beror på et administrativt skøn, skal begrundelsen tillige angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen.

Stk. 2. Begrundelsen skal endvidere om fornødent indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen.

Stk. 3. Begrundelsens indhold kan begrænses, i det omfang partens interesse i at kunne benytte kendskab til denne til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til den pågældende selv eller til andre private eller offentlige interesser, jf. § 15."

Kravet om begrundelse er ligeledes en garantiforskrift, og som sådan kan manglende iagttagelse heraf medføre afgørelsens ugyldighed, medmindre det kan påvises, at manglen konkret har været uden betydning.

1.3.2. Min vurdering

1.3.2.1. Partshøring

A var på tidspunktet for tildelingen af advarslen den 21. august 2006 ikke bekendt med klagens indhold, og hun fik ikke mulighed for at udtale sig herom. Oplysningerne i klagen var til ugunst for hende, og havde i sagens natur væsentlig betydning for sagens afgørelse.

K Kommune havde derfor pligt til at partshøre A, forinden afgørelsen om at tildele hende en advarsel blev truffet, jf. sagsbehandlingslovens § 19 suppleret af den uløbestemte pligt til udvidet partshøring.

I sit svar til mig af 6. juli 2007 har K Kommune imidlertid oplyst, at kommunens praksis om partshøring følger af punkt 18 i kommunens personalepolitik, "Retningslinier for behandling af klager over personale", samt af sagsbehandlingsloven og Landsstyrets vejledning hertil.

Kommunen oplyste samtidig, at A blev tildelt en advarsel uden forudgående partshøring, ligesom kommunen medgav, at egne retningslinjer (om den indklagede medarbejders ret til at udtale sig) ikke var overholdt. Kommunen har i sit svar ikke fremsat bemærkninger til uoverensstemmelsen mellem den foretagne sagsbehandling og disse regler. Kommunen har ikke oplyst saglige grunde for, at kommunens egen praksis i forhold til personalepolitikken er fraveget.

I forlængelse af kommunens egne oplysninger finder jeg, at kommunens sagsbehandling ikke har været i overensstemmelse hverken med de almindelige regler om partshøring

ring efter sagsbehandlingsloven og den uloøbestemte pligt til udvidet partshøring eller med kommunens egen praksis i forhold til personalepolitikken.

Det er samtidig min opfattelse, at K Kommune har haft anledning til at rette fejlen inden A's klage til mig, idet kommunen var blevet gjort opmærksom på den manglende partshøring af såvel P.I.P. som af A og hendes ægtefælle, B.

Jeg finder såvel den manglende partshøring som kommunens undladelse af at rette fejlen meget kritisabel.

1.3.2.2. Begrundelse

A blev meddelt afgørelsen skriftligt ved breve af 28. og 30. august 2006. Disse skulle have indeholdt en begrundelse, jf. sagsbehandlingslovens § 22.

Når der er tale om en advarsel, er der et vist overlap mellem afgørelsens indhold og dens begrundelse, idet oplysninger om, for hvilke(t) forhold advarslen tildeles, både indgår i advarslens indhold og i dens begrundelse.

Som nævnt ovenfor under punkt 1.2.2.1., var det i advarslen angivet, at den blev givet, "eftersom De overfor forældre på Deres arbejdsplads havde optrådt upassende [...] uloyal fremtræden".

Det er min vurdering, at denne begrundelse ikke opfylder kravene i sagsbehandlingslovens § 24, stk. 1 og 2, om, at der skal redegøres for baggrunden for skønsudøvelsen og for de faktiske oplysninger, der er lagt vægt på.

Jeg har herved henset til, at baggrunden for skønsudøvelsen slet ikke er omtalt, og til, at der i advarslen ikke nævnes noget om selve hændelsesforløbet, men udelukkende om kommunens egen kvalifikation heraf.

Også på dette punkt er det min opfattelse, at kommunen har haft anledning til at rette den begåede fejl inden A's klage til mig, og jeg finder såvel den manglende begrundelse som den manglende udbedring af fejlen meget kritisabel.

1.3.2.3. Sammenfattende om kommunens sagsbehandling

Jeg finder det samlet set meget kritisabelt, at K Kommune har begået væsentlige fejl vedrørende sagens behandling.

Jeg finder det endvidere meget kritisabelt, at kommunen har fastholdt en afgørelse, der er truffet uden iagttagelse af de nævnte regler, og uden at kommunen efterfølgende af egen drift eller ved økonomiudvalgets behandling af sagen har taget skridt til at udbedre fejlene, selvom kommunen havde anledning hertil.

Det er min opfattelse, at manglerne i K Kommunes sagsbehandling samlet set er af en sådan karakter, at de bevirker, at der er tvivl om afgørelsens gyldighed.

2. Kommunens dokumentation af sagsbehandlingen

2.1. Notatpligt i henhold til offentlighedsloven, kommunens redegørelse om tildeling af advarsel

A fik tildelt advarslen ved et møde hos K Kommunes personalekonsulent den 21. august 2006. Af kommunens sagsakter fremgår ikke særskilt notat om mødet.

Den 31. august 2006 afholdtes endnu et møde i sagen. Der ses heller ingen oplysninger om, at kommunen har udarbejdet et notat om dette møde. Der foreligger i sagen alene det referat, som P.I.P.-repræsentant[en] har udarbejdet. Referatet er dateret den 4. september 2006.

Begge møder er dog i større eller mindre omfang omtalt i kommunens udaterede redegørelse om tildeling af advarsel, men denne fremstår som udarbejdet på et senere tidspunkt.⁴³

Jeg har derfor i mit brev af 26. februar 2007 bedt kommunen om at redegøre for sin praksis om notatpligt i medfør af offentlighedslovens § 6.

Kommunen har i sit svar af 6. juli 2007 ikke redegjort herfor.

Af offentlighedslovens § 6 fremgår:

”§ 6. 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, hvis oplysningerne i øvrigt fremgår af sagens dokumenter.”

Notatpligten gælder alle oplysninger vedrørende en afgørelsessags faktiske omstændigheder, der ikke allerede fremgår af sagens dokumenter, uanset på hvilken måde oplysningerne er tilgået sagen.

Notatpligten omfatter således også oplysninger, der udveksles mundtligt inden for samme myndighed, f.eks. mellem ansatte eller under møder i kommunalbestyrelsen eller i de kommunale udvalg.

Det afgørende for, om en oplysning er omfattet af notatpligten, er, om oplysningen er af en sådan karakter, at den bidrager til sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt til-

43) Det fremgår af redegørelse om tildeling af advarsel, at A har meldt sig ud af P.I.P., hvilket kommunen ifølge sagens akter først har fået oplyst ved P.I.P.'s fax herom af 18. september 2006. Jeg lægger derfor til grund, at notatet først er udarbejdet efter denne dato.

vejebringes for at skabe klarhed med hensyn til sagens faktiske omstændigheder. Notatpligten kan derfor også omfatte oplysninger, der indeholder en subjektivt præget stillingtagen til et forhold, for så vidt vurderingen er af betydning for sagens oplysning.

Overholdelse af notatpligten sikrer, at en forvaltningssags parter har mulighed for at få adgang til sagens oplysninger. Det er ligeledes af betydning for forvaltningsmyndigheden selv, at det senere er muligt at konstatere, hvilke faktiske oplysninger der indgik i beslutningsgrundlaget, f.eks. hvis sagen påklages, eller det i øvrigt overvejes, om en sag er behandlet korrekt.

Jeg bemærker endvidere, at det følger af god forvaltningsskik, at en myndighed – uanset om der er tale om en afgørelsessag – skal sørge for at notere ekspeditioner af væsentlig betydning for behandlingen af en sag, således at myndigheden kan dokumentere sin virksomhed. Heraf følger, at også oplysninger om, at en sagspart f.eks. har rykket telefonisk, bør noteres på sagen.

Det er min opfattelse, at de oplysninger, der er fremkommet på de to møder, ikke fremgår tydeligt af sagens dokumenter. Der synes desuden at være forskellige opfattelser af, hvad mødets parter er blevet enige om, herunder hvorvidt den tildelte advarsel skulle fremsendes skriftligt.

Der findes ingen almindelige regler om, hvornår et notat om et forløb skal udarbejdes, men ved efterfølgende tvivl kan det – ved en almindelig bevisvurdering – komme myndigheden til skade, at et notat er udarbejdet længe efter det foregåede. Et notat bør således udarbejdes hurtigst muligt efter forløbet, mens det passerede stadig er i frisk erindring.

Jeg finder herefter, at kommunen burde have bestræbt sig på at notere de pågældende oplysninger på et tidligere tidspunkt end sket.

Jeg finder endvidere, at det er meget utilfredsstillende, at kommunen ikke på min forespørgsel har redegjort for sin praksis.

2.1.1. Udformningen af kommunens redegørelse

For så vidt angår den manglende datering og underskrift af redegørelsen, er det min opfattelse, at det også af interne dokumenter (notater, redegørelser og lignende) bør fremgå, hvornår og af hvem et dokument er udarbejdet.

Årsagerne hertil er, at det skal være muligt for myndigheden efterfølgende at placere et tjenstligt ansvar for eventuelle fejl, at borgeren ved aktindsigt i dokumentet skal kunne se dokumentets oprindelse, herunder kunne kontrollere om den, der har udarbejdet notatet, har været inhabil, samt at underskrift af dokumentet giver en vis sikring mod fejl og forfalskning.

Jeg finder det herefter uheldigt, at det ikke af K Kommunes redegørelse om tildeling af advarsel fremgår, hvornår og af hvem redegørelsen er udarbejdet.

2.2. Indholdet af kommunens sagsmappe

Af kommunens redegørelse om tildeling af advarsel fremgår følgende passage:

“Ved modtagelse af advarslen var der ved en fejl ikke sket vedlæggelse af de opgjorte bilag.”

Da redegørelsen ikke identificerer, hvilke bilag der var tale om, bad jeg i mit brev af 26. februar 2006 kommunen oplyse mig herom.

I kommunens svar af 6. juli 2006 er blot anført:

“De manglende bilag kan undertegnede desværre ikke besvare hvad er.”

Det er vigtigt, at en sags dokumenter kan identificeres, således at myndigheden kan leve op til sin pligt til at kunne dokumentere et sagsforløb.

Manglende dokumentation af sagsdokumenter betyder endvidere, at det ved en gennemgang af sagen er vanskeligt at danne sig et helhedsindtryk af sagen. Dette er ikke kun tilfældet i aktindsigtssituationer eller ved en eventuel efterfølgende prøvelse, men vil ligeledes gælde for kommunens ansatte under behandlingen af den pågældende sag.

Jeg finder det uheldigt, at der af kommunens sag fremgår oplysninger om nogle bilag, som det ikke har været muligt for kommunen at identificere.

3. Den manglende besvarelse af B's klage

I klagen til mig af 25. november 2006 oplyste A, at kommunen ikke havde besvaret B's klage af 30. august 2006 over kommunens personalekonsulents behandling af ham ved hans personlige fremmøde på kommunen samme dag.

I mit brev af 26. februar 2007 bad jeg bl.a. K Kommune om at oplyse, om B's klage var blevet behandlet.

Kommunen oplyste i brev af 6. juli 2007 til mig, at B's klage ikke sås besvaret, selvom det på dette tidspunkt var over ti måneder siden, at kommunen havde modtaget klagen.

Da der i øvrigt ikke fremgår noget herom af kommunens sagsakter, må jeg lægge til grund, at kommunen ikke har foretaget nogen sagsbehandling i anledning af klagen.

Jeg bemærker, at en borger, der henvender sig til en offentlig myndighed, skal have svar på sin henvendelse, uanset det forventede udfald af myndighedens sagsbehandling.

Sagsbehandlingsloven indeholder ikke almindelige frister for myndighedernes sagsbehandlingstid. Det er dog et krav, at sagerne behandles med fornøden hurtighed.

Den acceptable sagsbehandlingstid findes efter en konkret vurdering af, hvor mange ekspeditioner en forsvarlig oplysning af sagen kræver, om der foreligger faktiske hindringer for ekspeditionerne, om særlige tidskrævende undersøgelser er påkrævet, om sagen efter sin art er hastende, og af forholdet mellem myndighedernes ressourcer og arbejdsopgaver.

I den forbindelse henleder jeg kommunens opmærksomhed på Grønlands Hjemmestyrers Lovkontors vejledning til sagsbehandlingsloven fra december 1994, afsnit 199 og 204 – 206.

Jeg har desuden i alle mine tidligere årsberetninger udtalt mig om kravet til en hurtig sagsbehandling. Jeg henviser til eksempelvis mine nyere udtalelser i beretningen for 2000, s. 155ff, beretningen for 2001, s. 195ff, beretningen for 2002, s. 375ff, beretningen for 2003, s. 168ff, beretningen for 2004, s. 113ff, beretningen for 2005, s. 59ff, og beretningen for 2006, s. 188ff (alle sidetal henviser til den danske udgave).

Det er desuden min opfattelse, at behandlingen af B's klage ikke ville have været usædvanligt ressourcekrævende, ligesom en forsvarlig oplysning af sagen ikke ville forudsætte særligt omfattende sagsbehandlingsskridt. I det tilfælde, at K Kommune forventede en længere sagsbehandling af klagen, kunne kommunen inden for rimelig tid have bekræftet over for B, at klagen var modtaget og ville blive behandlet.

Jeg finder det herefter meget kritisabelt, at kommunen har ladet B's klage henligge ubehandlet i minimum ti måneder, og jeg henstiller, at K Kommune snarest behandler klagen.

Jeg anmoder samtidig om, at kommunen meddeler mig resultatet af sagsbehandlingen.

Jeg henstiller desuden, at K Kommune indfører procedurer, der sikrer, at en henvendelse fra en borger ikke henligger ubehandlet i urimeligt lang tid.

4. Sammenfatning

4.1. Advarslen

Med hensyn til advarslens indhold har jeg i afsnit 1.2.2.1. fundet, at indholdet af den tildelte advarsel er så upræcist og usikkert, at afgørelsen er uden retsvirkning for A som andet end en enkeltstående påtale uden sanktionskarakter, idet den ikke opfylder betingelserne for at kunne kvalificeres som en advarsel i ansættelses- og forvaltningsretlig forstand.

Dette gælder, uanset om afgørelsen i øvrigt må anses for gyldig eller ej.

I afsnit 1.2.2.2. har jeg fundet det kritisabelt, at K Kommune har undladt at overveje afgørelsens proportionalitet.

Desuden har jeg i afsnit 1.2.1.1. i forhold til kommunens personalepolitik punkt 10.4.1. (om at der skal gives mindst én skriftlig påtale, før der kan ske afskedigelse på grund af utilfredsstillende arbejdsindsats) fundet, at reglen er uden retlig betydning.

Jeg har i den forbindelse fundet det kritisabelt, at kommunen har fastsat interne regler, der er i strid med de krav, som gælder for forvaltningens skønsudøvelse.

Jeg har samtidig fundet det meget utilfredsstillende, at K Kommune ikke har svaret på min forespørgsel om, hvorvidt kommunen benytter sig af flere niveauer af advarsler.

Vedrørende kommunens sagsbehandling har jeg i afsnit 1.3.2.1. fundet det meget kritisabelt, at kommunen hverken har iagttaget partshøringsreglerne i sagsbehandlingsloven, den uloobestemte pligt til udvidet partshøring eller sin egen praksis i forhold til personalepolitikken, og at kommunen ikke efterfølgende har rettet fejlene, selv om den havde anledning hertil.

Jeg har i afsnit 1.3.2.2. fundet det kritisabelt, at kommunen har givet en mangelfuld begrundelse af afgørelsen.

Samlet set finder jeg, at manglerne i forhold til proportionalitetsprincippet og sagsbehandlingsreglerne er af en sådan karakter, at der – ved siden af spørgsmålet om afgørelsens retsvirkning efter dens indhold – er tvivl om afgørelsens gyldighed.

4.2. Kommunens dokumentation af sagen

I afsnit 2.1. har jeg fundet det kritisabelt, at K Kommune ikke har iagttaget reglerne i offentlighedslovens § 6 om notatpligt.

Jeg har samtidig fundet det meget utilfredsstillende, at kommunen ikke på min forespørgsel har redegjort for sin praksis.

Det er samtidig min opfattelse, at kommunens redegørelse om tildeling af advarsel – ikke mindst af bevismæssige årsager og kontrollenssyn – burde have været dateret og underskrevet, uanset at der er tale om et internt arbejdsdokument.

Jeg har derfor i afsnit 2.1.1. fundet det uheldigt, at det ikke af kommunens redegørelse om tildeling af advarsel fremgår, hvornår og af hvem redegørelsen er udarbejdet.

I afsnit 2.2. har jeg fundet det uheldigt, at der i sagen er omtalt bilag, som det ikke har været muligt at identificere.

4.3. B's klage

Jeg har fundet det meget kritisabelt, at K Kommune ikke har besvaret eller blot kvitteret for modtagelsen af klagen over en af kommunens ansatte, men har ladet B's klage henligge ubehandlet i minimum ti måneder.

4.4. Henstillinger

På baggrund af ovenstående henstiller jeg:

- 1) At K Kommune genbehandler sagen om advarslen til A og herunder påser, at kravene til proportionalitet, partshøring og begrundelse iagttages, og i fald der tildeles en advarsel efter den fornyede behandling, at også betingelserne om konkretisering og utvetydighed påses. Jeg beder kommunen meddele mig resultatet heraf.*
- 2) At kommunen indfører procedurer til sikring af proportionalitet i myndighedsudøvelsen, og at en foretaget proportionalitetsafvejning fremgår af kommunens afgørelser.*
- 3) At kommunen påser, at det fremover tydeligt fremgår, hvilken type af advarsel der i hvert enkelt tilfælde er tale om, såfremt kommunen benytter flere niveauer af advarsler.*
- 4) At kommunen tilretter sin personalepolitik, således at den er i overensstemmelse med de forvaltningsretlige regler. Jeg beder kommunen meddele mig, hvad der foretages.*
- 5) At kommunen indfører procedurer til sikring af, at offentlighedslovens regel om notatpligt og de almindelige regler om sagsdokumentation iagttages.*
- 6) At kommunen fremover er opmærksom på, at oprindelsen af et dokument tydeligt fremgår af dette.*
- 7) At kommunen indfører procedurer, der sikrer, at det til hver en tid er muligt at fremfinde dokumenter, som er indgået i behandlingen af en sag.*
- 8) At kommunen snarest behandler og besvarer B's klage. Jeg beder kommunen om at meddele mig resultatet heraf.*
- 9) At kommunen indfører procedurer, der sikrer, at en henvendelse ikke henligger ubehandlet i urimelig lang tid.*

K Kommune anmodes om at meddele mig, hvad min udtalelse i det hele giver anledning til.

| *Kopi af denne udtalelse er samtidig sendt til A ved særskilt brev."*

Jeg erindrede ved brev af 10. oktober 2008 kommunen for svar.

K Kommune svarede ved brev af 5. november 2008 således:

"På K Kommunes vegne skal jeg hermed kvittere for modtagelsen af Deres brev nr.: 13850 af 28-07-2008 vedrørende klage fra A.

Jeg vil i det følgende besvare de 9 punkter, (henstillinger) som anføres på side 46 - 47 i Deres brev.

Deres punkt 1) "At K Kommune genbehandler sagen om advarslen til A og herunder påser, at kravene til proportionalitet, partshøring og begrundelse iagttages, og i fald der tildeles en advarsel efter den fornyede behandling, at også betingelserne om konkretisering og utvetydighed påses. Jeg beder kommunen meddele mig resultatet heraf."

Det er min opfattelse, at K Kommune i det væsentlige har overholdt de krav og betingelser, som De opstiller som værende relevante i forbindelse med tildeling af advarsel, selvom kommunens håndtering ikke i alle henseender opfylder alle formkrav.

Jeg har i den forbindelse især lagt vægt på, at personalekonsulent ... relativt tidligt i forløbet holdt et møde med A. Ifølge B's klage af 30. august 2006, som er gengivet i Deres brev startende på side 5, forløb samtalen i en pæn tone, og A erklærede sig villig til at modtage en mundtlig advarsel.

Dette viser med al ønskelig tydelighed, at A er blevet partshørt samt, at hun er tilfreds med den begrundelse, der må være givet på dette møde. Det må hun jo være, siden hun accepterer advarslen. Personalekonsulentens budskab til A har således været både konkret og utvetydigt.

Forløbet viser efter min opfattelse også, at personalekonsulenten har foretaget en afvejning af sanktionens omfang, idet der er givet netop en mundtlig advarsel og intet andet. En mundtlig advarsel er jo den mindste sanktion, som kan have konsekvenser for ansættelsesforholdet. Derved er A's forseelse implicit kategoriseret som mindre alvorlig, hvorved hensynet til proportionalitet i myndighedsudøvelsen er tilgodeset.

Jeg skal beklage, at høringsfristen ikke opfylder de formelle krav, men jeg mener ikke, at denne fejl kan begrunde, at sagen om advarslen bør gå om. Advarslen står derfor ved magt.

Deres punkt 2) "At kommunen indfører procedurer til sikring af proportionalitet i myndighedsudøvelsen, og at en foretaget proportionalitetsafvejning fremgår af kommunens afgørelser."

Det er min klare opfattelse, at kommunens medarbejdere allerede har dette for øje, når der træffes afgørelser. Der vil derfor ikke umiddelbart være anledning til at iværksætte tiltag i den retning. Sagen om A handler efter min opfattelse især om en personalekonsulent, der ikke var sin opgave voksen, og dette skal ikke bruges til at mistænkeliggøre kommunens øvrige medarbejdere.

Deres punkt 3) "At kommunen påser, at det fremover tydeligt fremgår, hvilken type af advarsel der i hvert enkelt tilfælde er tale om, såfremt kommunen benytter flere niveauer af advarsler."

Det er taget til efterretning. Jeg tror, at meget af den forvirring, der er opstået i den konkrete sag, skyldes, at der er tale om en mundtlig advarsel, som er meddelt skriftligt af hensyn til dokumentationen.

Deres punkt 4) "At kommunen tilretter sin personalepolitik, således at den er i overensstemmelse med de forvaltningsretlige regler. Jeg beder kommunen meddele mig, hvad der foretages."

Jeg er enig med Dem i Deres kritik af punkt 10.4.1 i kommunens personalepolitik for så vidt angår det følgende citat, som også kan findes i Deres brev på side 24 øverst:

"En medarbejder skal have mindst én skriftlig påtale, før vedkommende kan afskediges på grund af utilfredsstillende arbejdsindsats,"

Det citerede vil blive fjernet fra kommunens personalepolitik.

Deres punkt 5) "At kommunen indfører procedurer til sikring af, at offentlighedslovens regel om notatpligt og de almindelige regler om sagsdokumentation iagttages."

Jeg skal være den første til at beklage de fejl, der har været i denne sag, som især skyldes, at kommunes tidligere personalekonsulent som før nævnt ikke var sin opgave voksen. Det er imidlertid min klare opfattelse, at kommunens medarbejdere generelt er meget bevidste omkring overholdelse af ovennævnte regler. Jeg finder således ikke på det foreliggende grundlag anledning til at iværksætte udadrettede tiltag på dette område. Jeg vil dog have emnet i erindring.

Deres punkt 6) "At kommunen fremover er opmærksom på, at oprindelsen af et dokument tydeligt fremgår af dette."

Jeg går ud fra, at De her sigter til den "Redegørelse om tildeling af advarsel til pædagog A grundet uønsket adfærd i børnehave". (s. 15 i Deres brev).

Jeg er helt enig i, at oprindelsen af et dokument naturligvis skal fremgå af dette. Jeg må imidlertid igen henviser til, at fejlen efter al sandsynlighed er begået af kommunes tidligere personalekonsulent. Da vedkommende ikke længere er ansat ved kommunen,

kan jeg ikke gøre mere i forhold til den pågældende. Jeg er dog overbevist om, at kommunens nuværende medarbejdere ikke begår den slags fejl.

Deres punkt 7) "At kommunen indfører procedurer, der sikrer, at det til hver en tid er muligt at fremfinde dokumenter, som er indgået i behandlingen af en sag."

Jeg antager, at De med dette punkt sigter til afsnit 2.2 i Deres brev, hvor De på side 41 citerer følgende fra kommunens redegørelse om tildeling af advarsel:

"Ved modtagelse af advarslen var der ved en fejl ikke sket vedlæggelse af de opgjorte bilag."

Ligeledes på side 41 i Deres brev skriver De, at De i brev af 26. februar 2006 bad kommunen oplyse om, hvilke bilag, der var tale om. Det fremgår af næste citat på side 41, at kommunen ikke var i stand til at besvare, hvad de manglende bilag drejede sig om.

Jeg skal beklage, at personalekonsulenten heller ikke i denne situation har løst sin opgave tilfredsstillende, for selvfølgelig skal det være muligt til enhver tid at fremfinde dokumenter, som er indgået i behandlingen af en sag.

Idet jeg - igen - konstaterer, at den pågældende personalekonsulent ikke længere er ansat ved K Kommune, skal jeg præcisere, at Jeg føler mig overbevist om, at kommunens medarbejdere allerede nu arbejder på en sådan måde, at alle relevante dokumenter kan fremfindes hurtigt og effektivt. Derfor finder jeg ikke anledning til, at foretage mig yderligere i dette spørgsmål.

Deres punkt 8) "At kommunen snarest behandler og besvarer B's klage."

Det fremgår af Deres brev side 41 - 42, at A i sin klage til Dem af 25. november 2006 har oplyst, at kommunen ikke havde besvaret B's klage af 30. august 2006 over kommunens personalekonsulents behandling af ham ved hans personlige fremmøde samme dag.

Det fremgår endvidere af Deres brev på side 42, at kommunen i brev af 6. juli 2007 til Dem har oplyst, at B's klage ikke sås besvaret, selvom det på dette tidspunkt var over ti måneder siden, at kommunen havde modtaget klagen.

Jeg skal i den forbindelse fastslå følgende: B's klage af 30. august 2006 ER BESVARET. Klagen blev besvaret af borgmesteren personlig og til B's fulde tilfredshed.

Dokumentationen for dette findes i e-mail af 13. september 2006 klokken 13:25 fra A's e-mail (ved B) til borgmester Y. Jeg skal her citere udvalgte passager fra denne e-mail:

"Sagen vedr. A"

"Til borgmester Y, K By!"

"Først tak for hyggelig samtale d. 7. Jeg har her i beg. af ugen udarbejdet et notat om sagen(vedhæftet) og formoder, at den kan slutte nu."

"... ligesom at nødvendigheden af at opretholde en god tone overfor borgerne indskærpes overfor embedsmænd, der har vist manglende evne/vilje i den henseende."

Det er min helt klare opfattelse, at ovennævnte e-mail dokumenterer følgende:

- 1) at der den 7. september 2006 har fundet et møde sted mellem borgmesteren og B.
- 2) at mødet blandt andet har omhandlet "god tone" i forholdet mellem embedsmænd og borgere, det vil sige den samme problematik, som B's klage af 30. august 2006 omhandler.
- 3) at B er tilfreds med det afholdte møde, og at sagen efter hans opfattelse kan slutte nu.

Borgmesteren HAR således besvaret B's klage af 30. august 2006, det er blot ikke sket skriftligt. Borgmesteren har derimod afset tid til et personligt møde kun 8 dage efter klagens indgivelse.

Jeg skal beklage, at K Kommune i brev af 6. juli 2007 til Dem har meddelt, at B's klage ikke sås besvaret. Det var en fejl, idet klagen som ovenfor nævnt blev behandlet af borgmesteren ved personligt møde med B den 7. september 2006.

Jeg vedlægger kopi af e-mail af 13. september 2006 klokken 13:25 fra A's e-mail (ved B) til borgmester Y.⁴⁴

Deres punkt 9) "At kommunen indfører procedurer, der sikrer, at en henvendelse ikke ligger ubehandlet i urimelig lang tid."

Idet jeg går ud fra, at dette punkt er afledt af det foregående punkt, skal jeg meddele, at jeg ikke mener, at der er noget behov for at indføre procedurer i kommunen, der sikrer, at en henvendelse ikke ligger ubehandlet i urimelig lang tid.

Det er min opfattelse, at K Kommune generelt har en høj standard på dette område, hvilket jo også bekræftes i ovennævnte sag, hvor sagsbehandlingstiden kan opgøres til kun 8 dage, nemlig fra 30. august 2006 (klagen) til 7. september 2006 (mødet med borgmesteren).

Mine afsluttende bemærkninger.

Til sidst i Deres brev beder De K Kommune om at meddele Dem, hvad Deres udtalelse i det hele giver anledning til.

44) Den fremsendte kopi af mail af 13. september 2006 er citeret ovenfor.

Jeg vil gerne gøre det helt klart, at kommunens håndtering af denne sag kunne have været bedre, men det er samtidig min opfattelse, at sagsbehandlingen af denne sag slet ikke er repræsentativ for den gode sagsbehandling, som generelt finder sted i K Kommune.

Som jeg har nævnt flere steder ovenfor, så skyldes en stor del af problemerne i denne sag, at kommunens daværende personalekonsulent på flere områder har udført et dårligt stykke arbejde. Den pågældende medarbejder er som tidligere nævnt ikke længere ansat ved kommunen, derfor mener jeg, at vi skal se fremad og glæde os over vore nuværende dygtige medarbejdere, som til dagligt gør en kæmpe indsats til gavn for såvel borgerne som den kommunale administration. Jeg vil ikke benytte en tidligere medarbejders svigt til at indføre kontrolsystemer i en nu velfungerende organisation, idet dette simpelthen ikke ville være rimeligt overfor vore medarbejdere."

Jeg havde ved beretningsårets udløb ikke forholdt mig til kommunens svar.

5.7 Arealtildeling

5.7.1 En kommunes manglende besvarelse af et selskabs ansøgninger om arealtildeling samt af ombudsmandens henvendelser

A klagede til ombudsmanden over den tid, som K Kommune havde anvendt til at behandle selskabets ansøgninger om bl.a. arealtildelinger til udbygning af tankanlæg i kommunens bygder.

Ombudsmanden udtalte kritik af det forhold, at kommunen i strid med lighedsgrundsætningen havde ladet ansøgningerne fra selskabet henligge ubehandledede i længere tid, og at kommunen som følge heraf havde tilsidesat de krav, som med hensyn til sagsbehandlingstiden følger af god forvaltningsskik.

Ombudsmanden fandt det endvidere kritisabelt, at kommunen ikke selv havde taget initiativ til at give selskabet meddelelse om, at behandlingen af ansøgningerne trak ud, og ikke ses at have besvaret selskabets rykkere.

Ombudsmanden fandt i øvrigt anledning til at kritisere, at kommunen ikke på et meget tidligere tidspunkt i sagens forløb havde efterkommet ombudsmandens anmodninger om at fremsende bl.a. en udtalelse til klagen (j.nr. 2008-804-0001, tidligere 11.10.37.04/048-06).

A klagede ved brev af 9. maj 2006 på vegne af B over den tid, som K Kommune havde anvendt til at behandle selskabets ansøgninger om bl.a. arealtildelinger til udbygning af B's tankanlæg i C og D bygder:

"[...]

Ansøgninger om arealtildeling i begge bygder blev fremsendt til K Kommunes Tekniske forvaltning den 15. juni 2005.

Ansøgninger om byggetilladelser til stander- og vagtskure blev fremsendt til K Kommunes Tekniske forvaltning den 11. november 2005.

Frem til dato er kommunens Tekniske forvaltning og Kommunaldirektøren blevet kontaktet gentagne gange telefonisk og skriftligt vedr. de ansøgte arealtildelinger og byggetilladelser, men uden at der kom konkrete svar eller svar i det hele taget.

Med brev af 14. marts 2006 beklagede Kommunaldirektøren den lange sagsbehandlingstid og stillede i udsigt, at der ville ske noget i sagerne, men først den 1. maj 2006 modtog A svar fra Teknisk forvaltning i form af et kortfattet brev, hvori det meddeltes, at kommunen ikke kunne give arealtildelinger eller byggetilladelser, fordi plangrundlaget (byggeplanen) for de to bygder "ikke er i orden" (manglende opdatering), samt at disse forhold vil blive drøftet og søgt afklaret i maj måned 06, når kommunens byplanarkitekt (konsulent) kommer til K Kommune fra DK.

På denne baggrund tilskrev A K Kommune den 01.05.06, med opfordring om ikke at forsinke sagsbehandlingen af de fremsendte ansøgninger yderligere.

Denne henvendelse har vi ikke modtaget svar på, og vi fulgte derfor op med en e-mail henvendelse til [kommunens borgmester] med anmodning om, at borgmesteren, som øverste ledelse for kommunens administration, medvirker til, at B får de ansøgte myndighedsgodkendelser til at igangsætte den længe planlagte udbygning af tankanlæggene i C og D bygder.

Begrundelsen for nærværende klage er dokumenteret i medsendte kopier af korrespondance mellem A og K Kommune, og det skal understreges, at udsigten til, at B muligvis ikke vil kunne opfylde sin samfundspålagte forsyningspligt i de to omhandlede bygder, betragtes med stor alvor i selskabets ledelse og i selskabet generelt.

På denne baggrund anmodes Landstingets Ombudsmand om, at påtale den urimeligt lange sagsbehandlingstid, som K Kommune har brugt i denne sag, og - hvis det er muligt - at indskærpe overfor kommunerne generelt, at de bør leve op til begrebet "god forvaltningsskik", idet K Kommune ikke er alene om, at bruge lang tid på sagsbehandling af byggetekniske ansøgninger."

Vedlagt A's klage var kopier af selskabets korrespondance med K Kommune i anledning af ansøgningerne om arealtildeling.

Ved fuldmagt af 24. maj 2006 bekræftede B over for mig, at klagen var indgivet på vegne heraf.

Kommunen fremsendte den 26. oktober 2006 sagsakterne vedrørende A' ansøgninger om arealtildelinger.

Kommunen har den 12. februar 2007 og den 14. september 2007 fremsendt datolister over de ekspeditioner, som ifølge kommunen er foretaget i sagen. Fremsendelsen af 14. september 2007 var vedlagt kommunens udtalelse til klagen.

Kommunens udtalelse har været fremsendt i partshøring hos A. Selskabet er ved breve af 19. juli og 26. september 2007 samt telefonisk og ved e-mail den 6. februar 2008 fremkommet med bemærkninger til sagen.

Forløbet af K Kommunes behandling af ansøgninger fra A vedrørende opførelse af tankanlæg

A indgav på vegne af B den 15. juni 2005 en ansøgning om arealtildeling vedrørende udbygning af eksisterende tankanlæg i byggerne C og D til K Kommunes tekniske forvaltning.

Ved brev af 11. november 2005 ansøgte A om byggetilladelser til stander- og vagtskure til brug for projekterne.

A har oplyst, at selskabet i den følgende periode telefonisk og skriftligt gentagne gange rykkede for sagens behandling, herunder ved faxmeddelelse af 6. marts 2006.

Kommunens direktør beklagede ved brev af 14. marts 2006 den lange sagsbehandlingstid og oplyste, at der ville blive rettet op på kommunens behandling af selskabets fremtidige henvendelser.

Ved e-mail af 16. marts 2006 fremkom A med supplerende oplysninger vedrørende ansøgningerne.

Ved e-mail af 17. marts 2006 skrev kommunen til A:

"Tak for dit hurtige respons vedr. renovering og etablering af nye tankanlæg i henholdsvis C og D bygger.

Vi beklager den langsommelige sagsbehandling, men også denne forvaltning er ramt af personalemangel på det tekniske område.

Som du korrekt påpeger i din mail fra d. 16.03. er der en del uoverensstemmelser mellem bygdeplanernes rammeområder/ status og de faktiske forhold – en korrektion vil blive udført når kommunens byplanlægger kommer til K Kommune i april måned – hvorefter sagen forelægges Kommunens tekniske udvalg og sagen kan så herefter forhåbentlig gå sin naturlige gang."

Kommunen oplyste ved mail af 20. marts 2006, at kommunens tekniske leder ville returnere til K Kommune den 29. marts 2006, og at sagen på dette tidspunkt ville blive forelagt vedkommende til orientering.

Ved e-mail af 21. april 2006 rykkede A på ny for kommunens afgørelse.

Den 25. april 2006 skrev A per e-mail til kommunen:

"A har, på vegne af bygherren B, ved flere lejligheder rettet henvendelse til Jeres forvaltning i forbindelse med, at der i 2006 er planlagt gennemført udbygning af B's tankanlæg i C og D bygder.

Der er fremsendt ansøgning til Jeres forvaltning om arealtildeling til begge udbygninger den 15. juni 2005, og endvidere er der fremsendt ansøgninger om byggetilladelse til opførelse af små pumpekure i tilknytning til tanke på begge lokaliteter den 11. november 2005.

Det skal i den forbindelse oplyses, at vi i august måned 2005 fik telefonisk oplyst fra Jeres forvaltning, at B kunne forvente at få godkendt de ansøgte arealtildelinger, samt at vi dags dato har modtaget godkendelse fra Grønlands Hjemmestyres bygningsmyndighed af de projekterede udbygninger.

Der resterer således kun K Kommunes godkendelse af de ansøgte arealtildelinger og byggetilladelser, som vi ser frem til at modtage snarest, da vi ikke har modtaget tilkendegivelser fra forvaltningen om, at der var mangler i de fremsendte ansøgninger eller ønsker om, at få tilsendt supplerende/udddybende oplysninger."

Kommunen svarede ved brev af 26. april 2006:

"Med henvisning til ansøgning om tankanlæg i C og D bygder, kan det oplyses herfra, at sagen ligger sådan at plangrundlaget ikke er i orden, og det vil sige så længe de forhold ikke overholdes kan der ikke herfra udstedes en tilladelse.

Endvidere kan det oplyses, at vor byplanarkitekt kommer herop i næste måned og da vil de forhold blive drøftet og hvordan forholdene skal afklares.

Som det er A bekendt skal der forinden projektudførelse undersøges om plangrundlaget er i orden og det er ikke tilfældet her."

A skrev herefter den 1. maj 2006 sålydende brev til K Kommunes kommunaldirektør:

"A har dags dato modtaget brev nr. 2006.5/078, dateret 26.04.06 fra K Kommune, hvoraf det fremgår, at plangrundlaget for bygderne C og D ikke er i orden, og at kommunen derfor ikke kan give arealtildeling h.h.v. byggetilladelse til den planlagte udbygning af de to bygders tankanlæg i indeværende år.

Det oplyses endvidere, at kommunens byplankonsulent kommer til K Kommune i næste måned (maj), hvor de nævnte bygders planforhold vil blive drøftet og søgt afklaret.

Som det fremgår af tidligere korrespondance i denne sag, skal bygge- og anlægsarbejderne igangsættes i maj/juni måned 2006, hvis bygdernes brændstofforsyning skal sikres i den kommende islægsperiode, og det er derfor af vital betydning for B, at få de ansøgte arealtildelinger og byggetilladelser. Ansøgningerne blev, med rettidig omhu, fremsendt til K Kommune henholdsvis den 15. juni 2005 og den 11. november 2005.

Ovennævnte brev er det første formelle svar B/A modtager fra K Kommune, hvilket er helt uantageligt, set i lyst af, at kommunen har været i besiddelse af de fremsendte ansøgninger i henholdsvis 10½ og 6½ måneder, og gentagne gange er rykket for svar.

Vi skal derfor, på det kraftigste, opfordre K Kommune til at sagsbehandle de fremsendte ansøgninger uden yderligere forsinkelse, uanset at plangrundlaget ikke er opdateret i de omhandlede bygder.

I denne forbindelse skal det endvidere oplyses, at B vil indgive en klage til Kommunernes Tilsynsråd over den meget lange sagsbehandlingstid, og K Kommunes tilsyneladende mangel på vilje til, at medvirke til sikring af brændstofforsyningen i C og D bygder.

B har forsyningspligt, og derfor skal anlægsarbejderne igangsættes som planlagt.

Vi ser frem til at modtage svar på nærværende henvendelse senest i morgen tirsdag den 2. maj 06, med oplysning om, hvad K Kommune agter at foretage."

Ved mail af 9. maj 2006 til kommunens borgmester rykkede A igen for sagens behandling.

Den 11. maj 2006 sendte A følgende e-mail til kommunens tekniske forvaltning med kopi til kommunaldirektøren:

"Vedr.: Ansøgte arealtildelinger til udbygning af B's tankanlæg i C og D bygder med en 500 m³ tank i hver bygd.

Idet der henvises til Deres brev nr. 2006.5/078 af 26.04.06, skal vi for god ordens skyld henlede opmærksomheden på, at det gældende regelsæt:

"Landstingsforordning nr. 6 af 19. december 1986 om arealanvendelse og planlægning og Hjemmestyrets Bekendtgørelse nr. 23 af 18. november 1992 om arealanvendelse og planlægning" hjemler muligheder for, at K Kommune dispenserer fra det gældende plangrundlag - jf. Landstingsforordningens § 16, stk. 2, henholdsvis § 19, stk. 2, samt Bekendtgørelsens § 47.

Vi er således helt uenige med Dem i - citat: "...at sagen ligger sådan at plangrundlaget ikke er i orden, og det vil sige så længe de forhold ikke overholdes kan der ikke herfra udstedes en tilladelse".

Der foreligger gældende kommuneplan/bygdeplaner for C og D bygder, fra hvilke der kan dispenseres - jf. ovenstående, og ikke mindst er der her tale om meget vitale samfundshensyn i form af sikring af brændstofforsyningen henholdsvis el- og vandforsyningen af to lokalsamfund, hvilket, efter vor opfattelse, bør veje tungt i K Kommunes behandling af de ansøgte arealtildelinger."

Kommunen ses ikke at have besvaret disse henvendelser.

Det fremgår af kommunens sagsmappe, at ansøgningen om arealtildeling til tankanlægget i D bygd herefter blev imødekommet ved brev af 16. maj 2006.

Kommunen anmodede samtidig om, at forslaget fra A om udvidelsen af tankanlæg i C bygd blev revideret, idet det planlagte areal ifølge den gældende bygdeplan var udlagt til boligformål. Ved brev af 23. juni 2006 erklærede kommunen sig indforstået med den herefter foreslåede placering.

A har den 6. februar 2008 per e-mail på baggrund af min telefoniske forespørgsel oplyst, at selskabets ansøgninger om byggetilladelser til opførelse af stander- og vægtskure blev imødekommet umiddelbart efter den 23. juni 2006.

Forløbet af K Kommunes behandling af mine henvendelser i anledning af sagen

Jeg sendte den 6. juli 2006 sålydende høring til K Kommune:

"[...]

[Jeg] forstår klagen således, at B ønsker at klage over den tid, der indtil nu er anvendt til K Kommunes behandling af ansøgninger om arealtildelinger henholdsvis byggetilladelser til udbygning af tankanlæg i bygderne C og D.

[Jeg] har nu besluttet at behandle klagen.

Jeg anmoder derfor K Kommune om en udtalelse til klagen.

Jeg anmoder endvidere K Kommune om en datoliste over de ekspeditioner, som er foretaget i sagen, med angivelse af, i hvilket omfang klager har modtaget underretning herom.

Jeg anmoder endelig K Kommune om at udlåne sit sagsmateriale vedrørende ansøgningerne fra A.

[...].”

Jeg rykkede ved breve af 7. august, 6. september, 10. oktober og 7. november 2006 kommunen for svar.

Jeg modtog den 12. december 2006 de udbedte sagsakter, som kommunen havde afsendt den 26. oktober 2006. Vedlagt var følgende brev fra K Kommune:

”Med henvisning til deres brev dateret 07-08-2006 sendes hermed sagskorrespondance vedrørende B’s tankanlæg C og D bygder.

I forbindelse med udtalelse fra Teknisk Forvaltningen henvises forhenværende teknisk chefens korrespondance med A som er vedlagt i sagsakterne.

Vi må beklage at der forefindes ikke datoliste fra teknikkernes side, da sagsbehandlerne på daværende tidspunkt ikke har brugt datering af ekspeditionerne.”

Jeg kontaktede herefter den 21. december 2006 telefonisk kommunaldirektøren og gjorde opmærksom på, at det svar, som jeg havde modtaget fra teknisk forvaltning, ikke udgjorde den redegørelse, som jeg havde udbedt mig.

Kommunaldirektøren anmodede under samtalen om en nærmere beskrivelse af, hvad jeg forventede at modtage. På den baggrund skrev jeg samme dag per mail og brev således til kommunen:

"[...]

Den 12. december 2006 modtog jeg klagers sagsmappe fra K Kommune, afsendt den 26. oktober 2006.

I det brev af 24. oktober 2006, som var vedlagt sagsmappen, anfører K Kommune, at der ikke forefindes datoliste i sagen, idet en sådan ikke er udarbejdet.

Jeg anmoder på ny K Kommune om, på baggrund af sagens akter, at konstruere en datoliste over de ekspeditioner, som er foretaget i sagen, med angivelse af, i hvilket omfang klager har modtaget underretning herom.

I den forbindelse antager jeg, at K Kommune har foretaget kopiering af dokumenterne forinden fremsendelsen til mig.

Til min anmodning om en udtalelse til sagen henviser K Kommune samme sted til "forhenværende teknisk chefens korrespondance med A, som er vedlagt sagen".

En henvisning til dokumenter, som indgår i sagen, er ikke at anse som en efterkommeelse af min anmodning om en udtalelse til sagen. Henset i øvrigt til sagens omfang samt muligheden for at forelægge K Kommunes udtalelse til partshøring hos klager

anmoder jeg igen K Kommune om en redegørelse for de forhold, som omtales i klagen over kommunens sagsbehandlingstid.

På baggrund af den tid, som nu er forløbet, siden jeg første gang skrev til kommunen den 6. juli 2006, går jeg ud fra, at jeg modtager kommunens svar på dette brev inden for kort tid.

Jeg anmoder om, at behandlingen af sagen fremskyndes mest muligt."

Ved brev dateret den 22. december 2006, som jeg modtog per telefax den 28. december 2006, meddelte K Kommune, at besvarelsen ville foreligge senest den 10. januar 2007.

Da jeg den 12. februar 2007 stadig ikke havde modtaget svar, erindrede jeg telefonisk kommunens borgmester om sagen.

Borgmesteren fremsendte samme dag et sagsomslag indeholdende korrespondance mellem K Kommune og A vedrørende sagen. På sagsomslaget var påført datoer for kommunens modtagelse og afsendelse af disse fem breve.

Da jeg fortsat ikke mente at have modtaget en fuldstændig liste over de ekspeditioner, som kommunen havde foretaget i sagen, eller kommunens udtalelse til klagen, indberettede jeg ved breve af 13. marts 2007 til Landstingets Lovudvalg og Grønlands Landsstyre, at jeg ikke så mig i stand til at udføre mit hverv i forhold til K Kommune.

Ved e-mail af 11. september 2007 meddelte kommunaldirektøren, at kommunen forventede at kunne besvare mine henvendelser i slutningen af samme uge.

Ved fax af 17. september 2007 modtog jeg fra K Kommune endnu en liste over korrespondance, som ifølge kommunen var foretaget i sagen, vedlagt kopier heraf samt følgende udtalelse:

"Den manglende behandling af indklagede firma's ansøgning skyldtes for, at det sagsbehandler stillinger har været ubemandet i længere tid, hvilket vil sige, at Bygningsinspektør stillingen havde været ubemandet fra midten af 2005 og helt frem til 01.01.2007.

Ligeledes skete det for Driftsingeniøren der fratrådte sin stilling pr. 20.12.2005.

Den øverste chef for tekniske område var den eneste der er tilbage på afdelingen efter den 20.12.2005 og varetog derfor kun det uopsættelig sager.

Andre arealansøgninger / tildelinger såsom fra privat personer bliver behandlet af administrationspersonale som akutte sager, i samarbejde med vores Byplanlægningsarkitekt der har hovedsæde i København.

Det er således vores argument for den lange sagsbehandlings tid af A 2 ansøgninger om arealtildelinger og byggetilladelser henholdsvis i C og D bygder.

K Kommune har som forvaltningsmyndighed aldrig haft hensigt til at trække ansøgningerne i langdrag, og kunne derfor kun beklager, at sagen er endt hos Landstingets Ombudsmand."

Jeg udtalte herefter:

"1. K Kommunes tilrettelæggelse af behandlingen af ansøgningerne fra A

Der gælder et selvfølgeligt krav om, at alle sager, der behandles af den offentlige forvaltning, skal behandles så enkelt, hurtigt og økonomisk som muligt. Dette krav gælder i særlig grad sager, hvori enkeltpersoner eller private selskaber, institutioner, foreninger m.v. er part. Jeg henviser i den forbindelse til punkt 199 i Grønlands Hjemmestyres lovkontors vejledning om sagsbehandlingsloven⁴⁵.

Sagsbehandlingsloven indeholder ikke generelle regler om sagsbehandlingstiden. Der kan imidlertid på baggrund af, hvad der med hensyn hertil følger af god forvaltningsskik, gives generelle anvisninger om sagsbehandlingens tilrettelæggelse, herunder om underretning til sagernes parter om den forventede sagsbehandlingstid og om besvarelse af rykkere.

I vurderingen af længden af sagsbehandlingstiden indgår sagens kompleksitet, både for så vidt angår det juridiske og det faktiske grundlag. Herunder indgår myndighedens almindelige sagsbehandlingstid for tilsvarende sager, og om der skal foretages særligt tidskrævende sagsoplysningsskridt. På den anden side vægter partens interesse i, at der træffes afgørelse inden for kort tid.

K Kommunes behandling af ansøgningerne om arealtildelinger fra A er foregået i perioden fra indgivelsen af ansøgningerne den 15. juni 2005, indtil endelige afgørelser forelå den 16. maj og den 23. juni 2006. Ansøgningen om byggetilladelser til stander- og vagtskure har verseret fra den 11. november 2005 til umiddelbart efter den 23. juni 2006.

Da der ikke i kommunens sagsakter eller de datolister over de ekspeditioner, som kommunen oplyser at have foretaget i sagen, foreligger oplysninger om egentlige sagsbehandlingsskridt i den mellemliggende periode, lægger jeg til grund, at ansøgningerne i det væsentlige har henligget ubehandlede i kommunen fra ansøgningstidspunkterne

45) Landstingslov nr. 8 af 13. juni 1994 om sagsbehandling i den offentlige forvaltning med senere ændringer.

og indtil et tidspunkt, som ligger kort forud for den 16. maj og 23. juni 2006, hvor kommunen meddelte A sine afgørelser.

Jeg forstår K Kommunes redegørelse af 17. september 2007 til mig således, at baggrunden for den manglende sagsbehandling er, at stillingen som kommunal bygningsinspektør var ubemandet i perioden fra medio 2005 til den 1. januar 2007, og at kommunens tekniske forvaltning i perioden har prioriteret ansøgninger om arealtildelinger fra private enkeltpersoner.

Jeg bemærker hertil for det første, at der ved vurderingen af, hvad der i forhold til sagsbehandlingstidens længde må antages at være acceptabelt, i et vist omfang kan tages hensyn til en myndigheds ressourcer og øvrige arbejdsopgaver.

Længerevarende eller permanent personalemangel kan dog aldrig medføre, at myndigheden helt kan undlade at foretage sig noget i sagerne, eller undskylde, at sager henligger ubehandlede i længere tid.

Det er på denne baggrund min opfattelse, at kommunens undladelse af at sagsbehandle ansøgningerne fra A i en længere periode udgør en alvorlig tilsidesættelse af de krav, som gælder til god forvaltningsskik.

Jeg bemærker for det andet, at det følger af lighedsgrundsætningen, at sager inden for samme område som udgangspunkt skal behandles i den rækkefølge, som de indgår hos myndighederne. Endvidere skal der ved prioriteringen tages hensyn til, om der er tale om sager, som er af hastende karakter. Dette udgangspunkt må fraviges, hvis der i hjemmelsgrundlaget er foreskrevet en anden fremgangsmåde.

Det fremgår af § 5 i landstingsforordning nr. 6 af 19. december 1986 om arealanvendelse og planlægning med senere ændringer, at kommunalbestyrelsen giver tilladelse til brug af areal i by- og bygdemæssige bebyggelser samt til de udviklingsområder og rekreative arealer, der er tilknyttede bebyggelserne. Uden for disse områder meddeles brugsret af Landsstyret efter indhentet udtalelse fra vedkommende kommunalbestyrelse.

Der er ikke i forordningen givet anvisninger til kommunernes prioritering af ansøgninger om arealtildelinger, og K Kommune har således ikke haft et sagligt grundlag til at fravige det udgangspunkt, som følger af lighedsgrundsætningen, og generelt prioritere ansøgninger fra enkeltpersoner over ansøgninger fra virksomheder.

I den foreliggende sag er der desuden tale om, at kommunens behandling af ansøgningerne var en forudsætning for B's mulighed for at udføre byggeri, som er afgørende for selskabets opfyldelse af sin pligt til at forestå forsyningen af brændstof i området.

Jeg mener derfor, at kommunen har haft pligt til at opprioritere behandlingen af disse ansøgninger, der vedrører vitale samfundsinteresser.

2. Kommunens manglende underretning til A om sagens forløb, herunder besvarelse af selskabets rykkere

Jeg har yderligere fundet anledning til at bemærke, at såfremt en forvaltningsmyndighed ikke kan træffe afgørelse inden kortere tid efter modtagelse af en sag, herunder hvis der pga. særlige ressourcemæssige omstændigheder må påregnes en sagsbehandlingstid, der er væsentligt længere end det forventelige, bør myndigheden give den, der er part i sagen, underretning om, hvorpå sagen beror, og så vidt muligt oplysning om, hvornår myndigheden regner med, at afgørelsen kan foreligge.

K Kommune ses ikke at have taget initiativ til at tage kontakt til A i anledning af forsinkelsen af behandlingen af ansøgningerne forinden kommunens svar af 14. marts 2006 på selskabets forudgående anmodninger om, at sagens behandling fremskyndtes.

Rykkere fra sagsparter, som er rimeligt begrundet i sagsbehandlingstiden, bør desuden i almindelighed besvares med det samme. Besvarelsen bør ligeledes indeholde oplysning om sagens status og om, hvornår myndigheden regner med at kunne træffe afgørelse.

Det er min opfattelse, at de rykkere for sagens behandling, som A fremsendte til kommunens ledelse i maj måned 2006, var rimeligt begrundede i sagsbehandlingstiden, som på det tidspunkt havde stået på i over 6 henholdsvis 10 måneder.

Kommunen burde derfor have besvaret disse med det samme med angivelse af sagens status og det tidspunkt, hvor kommunen forventede at kunne træffe afgørelse.

3. Mine henstillinger

Jeg finder det herefter meget kritisabelt, at kommunen i strid med lighedsgrundsætningen, herunder med pligten til at prioritere behandlingen af sager, som er af hastende karakter, har ladet ansøgningerne fra A henligge ubehandlede i længere tid, og at kommunen som følge heraf har tilsidesat de krav, som med hensyn til sagsbehandlingstiden følger af god forvaltningsskik.

Jeg henleder i den forbindelse kommunens opmærksomhed på, at i det tilfælde, hvor behandlingen af en sag på baggrund af en myndigheds forhold forsinkes i en sådan grad, at der lides et tab, som kan henføres til administrationens mangelfulde sagsbehandling, vil disse handlinger og/eller undladelser kunne medføre erstatningsansvar.

Jeg henstiller, at kommunen fremover prioriterer behandlingen af sagerne ud fra saglige hensyn og herunder foretager den pligtmæssige vurdering af, om en sag er af særligt hastende karakter.

Jeg henstiller desuden, at kommunen indfører procedurer til generelt at sikre, at ingen sager henligger ubehandlede i længere tid, uanset eventuelle stillingsvakanter.

Jeg finder det endvidere kritisabelt, at kommunen ikke selv har taget initiativ til at give A meddelelse om, at sagen trak ud, og ikke ses at have besvaret selskabets rykkere af 1., 9. og 11. maj 2006.

Kommunen bedes påse, at sagsparterne orienteres, såfremt sagsbehandlingstiden påregnes at være længere, end hvad der med rimelighed kan forventes, og at rykkere fra sagsparter, som er rimeligt begrundet i sagsbehandlingstiden, besvares umiddelbart efter modtagelsen.

Jeg anmoder K Kommune om at meddele mig, hvad kommunen agter at foretage i den anledning.

4. K Kommunes efterkommelse af mine anmodninger i sagen

Jeg har i medfør af § 5 i landstingslov nr. 7 af 13. juni 1994 om Landstingets Ombudsmand (ombudsmandsloven) indseende med, om bl.a. forvaltningerne under Grønlands Hjemmestyre og de grønlandske kommuner gør sig skyldige i fejl eller forsømmelser under udøvelsen af deres virksomhed.

Lovens § 7 bestemmer videre:

”§ 7. De i § 4 nævnte forvaltninger er forpligtet til at meddele ombudsmanden de oplysninger og til at fremlægge de dokumenter og protokoller, som ombudsmanden i sit hvervs medfør forlanger.

Stk. 2. [...]

Stk. 3. [...]

Stk. 4. [...]

Bestemmelsen indebærer, at forvaltningen er forpligtet til på en hurtig og effektiv måde at efterkomme de anmodninger, som jeg fremkommer med i forbindelse med udførelsen af mit hverv.

Det er en forudsætning for min behandling af sagerne og dermed for, at jeg kan varetage den kontrolopgave, som Landstinget har pålagt mig, at jeg ved gennemgang af myndighedernes sagsakter og besvarelse af mine spørgsmål har mulighed for at skabe mig et overblik over sagernes forløb og på den baggrund foretage en vurdering af sagsbehandlingen.

Det er derfor afgørende, at de sagsmapper og øvrige oplysninger, som jeg modtager fra forvaltningssyndighederne, på en overskuelig og retvisende måde gengiver sagerne.

Som det fremgår af min gennemgang i det foregående, anmodede jeg første gang den 6. juli 2006 kommunen om en udtalelse til klagen og om at fremsende sagsmaterialet vedrørende ansøgningerne fra A samt en datoliste over de ekspeditioner, som var foretaget i den anledning.

Først efter seks rykkere og efter indberetninger til Landstingets Lovudvalg og Landstyret modtog jeg den 17. september 2007 – mere end et år og to måneder efter min første anmodning herom – kommunens udtalelse til klagen.

Min anmodning om at modtage en datoliste over de ekspeditioner, der er foretaget i sagen, skulle forstås som en anmodning til kommunen om – i det omfang en sådan ikke allerede forelå – at udarbejde og fremsende en kronologisk oversigt over sagens forløb, og herunder opliste al ind- og udgående korrespondance samt eventuelle telefon- og øvrige notater om ekspeditioner, som var foretaget.

I sager som den foreliggende, hvor det øvrige sagsmateriale er omfattende, er det af stor vigtighed, at jeg ud fra myndighedens sagsoversigt hurtigt kan danne mig et overblik over sagens forløb.

Af de lister, som jeg modtog fra kommunen den 12. februar og 17. september 2007, fremgår alene oplysninger om den korrespondance i sagen, som er sket per brev. Det fremgår imidlertid af de bilag, som var vedlagt klagen fra A, og af kommunens sagsakter, at kommunen har korresponderet med selskabet om sagen ved en række e-mails, som ikke fremgår af de fremsendte lister.

Det er derfor min opfattelse, at kommunen ikke fuldt ud har efterkommet min anmodning om at fremsende en datoliste over sagens ekspeditioner.

Kommunens forsinkede og ufyldstgørende reaktion på mine henvendelser har vanskeliggjort min mulighed for at udøve den funktion, som jeg af Landstinget er pålagt at udføre, og udgør en alvorlig forsømmelse af de pligter, som kommunen er pålagt i medfør af ombudsmandslovens § 7.

Kommunens forsømmelser indebærer samtidig en tilsidesættelse af de retssikkerhedshensyn, som er grundlaget for ombudsmandskontrollen.

Jeg finder dette meget kritisabelt og henstiller, at K Kommune snarest muligt indfører rutiner, som sikrer, at mine henvendelser besvares fyldstgørende snarest efter modtagelsen.

Jeg anmoder kommunen om at orientere mig om, hvad der agtes foretaget i den anledning."

K Kommune svarede mig ved brev af 19. april 2008:

"Med henvisning til Deres brev af 31. marts 2008 hvordan henvendelserne besvares fyldestgørende, har vi den 9. april 2008 svaret, at svaret til dét, vil fremsendes den 21. april 2008.

Hermed skal vi meddele at K Kommune følger journal - og arkivvejledning for de grønlandske kommuner - lavet af KANUKOKA samt Kalaallit Nunaata Toqqorsivia kan findes under KANUKOKA.gl/4664. Der er også vedhæftet arbejdsgangen ved sagsbehandling af arealansøgninger, som sendes pr. post.

På grundlag af Din henvendelse har man i K Kommune strammet op på arbejdsgangene således:

- Efter modtagelse af henvendelser fra Ombudsmanden, besvares henvendelsen hurtigst muligt - hvori der skal stå hvornår man forventer at færdiggøre sagsbehandlingen vedr. henvendelsen.
- Denne tidsfrist skal noteres i forbindelse med journaliseringen i sekretariatet, som vil følge med i om tidsfristen overholdes.
- 2 dage før tidsfristen rykkes for svar fra central journalsystemet til det pgl. afdeling, ved færdiggørelse af sagsbehandlingen, skal man aflevere en kopi af svaret til sekretariatet, så man på den måde sikrer at henvendelsen svares, Det er sådan, at på grundlag af henvendelsens indhold, er det afdelingslederen/chefen der skal sagsbehandle/besvare henvendelsen.

Denne skal overholdes om det er henvendelser med tidsfrister eller ej.

Der er planlagt kursus primo juni 2008 om sagsbehandlingsloven og offentlighed i forvaltningen.

Denne regel er realiseret at blive brugt af ledergruppen og ansatte."

Jeg afsluttede sagen ved brev af 4. september 2008 til kommunen:

"Jeg vender hermed tilbage til ovenstående sag, hvor jeg ved brev af 31. marts 2008 fremkom med min udtalelse til K Kommune.

Jeg henstillede i den forbindelse, at kommunen fremover prioriterer behandlingen af sagerne ud fra saglige hensyn og herunder foretager den pligtmæssige vurdering af, om en sag er af særligt hastende karakter.

Jeg henstillede desuden, at kommunen indfører procedurer til generelt at sikre, at ingen sager henligger ubehandlede i længere tid, uanset eventuelle stillingsvakancer.

Jeg anmodede endvidere kommunen om at påse, at sagers parter orienteres, såfremt sagsbehandlingstiden påregnes at være længere end det, der med rimelighed kan forventes, og at rykkere fra den, der er part i en sag, og som er rimeligt begrundede i sagsbehandlingstiden, besvares umiddelbart efter modtagelsen.

Jeg henstillede endelig, at kommunen snarest muligt indførte rutiner, som sikrer, at mine henvendelser besvares fyldestgørende snarest efter modtagelsen.

Kommunen har svaret mig ved brev af 19. april 2008.

Jeg forstår kommunens svar således, at kommunen på baggrund af min udtalelse har strammet op på arbejdsgangene i forvaltningen, og at kommunen vil påse, at henvendelser fra borgerne og fra mit embede for fremtiden besvares med den fornødne hast, således at kommunens sagsbehandling er i overensstemmelse med regelgrundlaget.

Da det herefter er min opfattelse, at kommunen har efterkommet mine henstillinger i sagen, foretager jeg mig ikke yderligere i anledning af klagen fra A.

A er underrettet om ovenstående ved særskilt brev.”

5.8 Opkrævningsvirksomhed i almindelighed

5.8.1 Spørgsmål om den lønudbetalende myndigheds behandling af en sag om lønforskrivning, herunder overholdelse af god forvaltningsskik og spørgsmålet, om tjenestemanden kan tilbagekalde lønforskrivningen. Myndighedens videregivelse af oplysninger til et pengeinstitut

A klagede over, at K Kommune havde afslået en anmodning om at bringe en lønforskrivning i medfør af tjenestemandensreglerne til ophør.

Ombudsmanden fandt hverken grundlag for at tage stilling til lovligheden af kommunens notering af lønforskrivningen eller kommunens nægtelse af at bringe lønforskrivningen til ophør, idet disse spørgsmål beroede på privatretlige regler.

Ombudsmanden fandt dog, at kommunen havde handlet i strid med god forvaltningsskik ved ikke at orientere tjenestemanden om lønforskrivningens notering, som skete på initiativ af et pengeinstitut.

Ombudsmanden fandt det meget uheldigt, at kommunen havde udtalt sig negativt om A i generelle vendinger til pengeinstituttet og på en måde, som eventuelt indebar et brud på tavshedspligten, og ombudsmanden henstillede, at kommunen undersøgte dette spørgsmål (j. nr. 2008-319-0001, tidligere 11.10.49.01/129-07).

Jeg modtog den 6. november 2007 en klage fra A over, at K Kommune ikke havde efterkommet hans anmodning af 12. marts 2007 om at bringe en lønforskrivning til tjenstemandsorganisationen T til ophør.

Sagens baggrund var følgende:

K Kommune ansatte med virkning fra den 1. august 2006 A som tjenestemand på åremål frem til den 31. juli 2009.

K Kommunes lønkontor noterede den 10. januar 2007 en lønforskrivning, som ... Bank A/S havde sendt til kommunen.

Denne lønforskrivning var adresseret til X Kommune og var sålydende:

”T har ydet mig følgende lån:

[...]

Lånets hovedstol kr. 100.000,00

Lånet afvikles over anslået 96 måneder

månedlig ydelse kr.1.411,00

Jeg giver hermed: T ret til månedligt fra den 01.03.2001 at modtage kr. 1.411,00 af min løn, pension, rådighedsbeløb eller ventepenge.

Denne ret tilkommer: T indtil hele lånet med renter omkostninger m.m. er tilbagebetalt.

[...]

Jeg anmoder den til enhver tid værende Løn- eller pensionsudbetalende myndighed om at foretage den fornødne notering.”

På lønforskrivningen havde X Kommune skrevet under på følgende:

”Lønnotering

Som løn- eller pensionsudbetalende myndighed forpligter vi os hermed til at indbetale ovennævnte månedlige ydelse til T, c/o [...] Bank A/S, [...]"

K Kommune skrev den 12. marts 2007 til A:

"K Kommunes lønkontor, har den 28. december 2006, modtaget brev T, hvor de beder os trække kr. 1411,00 fra din løn hver måned. Vi kan ikke tilbagebetale pengene da disse er afregnet til Låneforeningen.

K Kommune kan kun stoppe trækket hvis vi får besked fra Låneafdelingen.

Kopi af brevet fra Låneafdelingen vedlægges."

Kommunen skrev herefter den 13. marts 2007 til ... Bank A/S:

"K Kommune har den 28. dec. 2006 modtaget et brev fra [...] Bank, hvor I bedes os om at trække A for kr. 1411,00 pr. måned.

I går har vores løn kontor modtaget en mail fra ham, hvor han skriver at han ikke skal trækkes. Han skriver at, dette lånedokument er ikke længere gældende.

Jeg har skrevet til ham at vi har indsat pengene til [...] konto. Vi har indsat 2 x 1411,00 til konto [...]. Samtidig har jeg meddelt ham at han kan ringe til jer, så vi kan få sagen afklaret, men det vil han ikke.

Han skriver at vi skal stoppe trækket.

K Kommune stopper ikke trækket før vi får besked fra [...].

Han har løn fra K Kommune indtil hans pensions sag er behandlet færdig."

Den 23. marts 2007 modtog kommunen meddelelse fra [...] Bank A/S om, at ydelsen på medlemslånet fra 1. maj 2007 skulle ændres til 300 kr. pr. måned.

Den 7. maj 2007 indgav A anmeldelse til politiet i K mod to af K Kommunes medarbejdere for ulovligt at have indeholdt beløb i hans løn.

Den 26. maj 2007 indgav A fornyet politianmeldelse for samme forhold.

Den 7. juni 2007 skrev A til K Kommune, att. kommunaldirektøren:

"Iflg. aftale d.d. fremsender jeg hermed en forklaring på problemet med det ulovlige løntræk i min løn. Som det fremgår af mine lønsedler for febr. 07 til juni 07 foregår der et fradrag (et løntræk) i min løn på 3 gange 1.411,- kr. plus 2 gange 300,- kr.

Altså i alt: 4.833,- kr.

Jeg har via e-mail flere gange forsøgt at få [...] og [...] til at stoppe løntrækkene; men det gider de åbenbart ikke. De har ikke lov til at hæve i min løn uden mit samtykke.

Da de bliver ved med det, melder jeg dem derfor til Politiet i K den 07.05.07 og igen den 26.05.07, da der stadigvæk sker løntræk.

Den 01.06.07 havde jeg så en telefonsamtale med Politiet i K, hvor han syntes, jeg skulle snakke med dig, og det har jeg så gjort i dag.

Hvis du får adgang til de mails, jeg har sendt til [...] og [...] vil du se, at de beløb, jeg kræver overført til min bank, ikke passer med det reelle beløb. Dette skyldes at hæveriet har stået på længere end, jeg først troede.

Jeg er godt klar over, at de den første gang er lidt undskyldt, da brevet fra [...] Bank A/S har min underskrift. Men det undskylder dem ikke for, at de bliver ved med at hæve i min løn, da jeg flere gange har gjort dem opmærksom på, at dette er ulovligt, og da slet ikke, når der i fogedudskriften, som [...] Politi har tilsendt dem en kopi af, står, at alle indbetalinger til [...] Bank A/S (kreditor). Det har jeg også gjort dem opmærksom på.

Jeg forventer at beløbet, de 4.833,- kr. omgående bliver overført til min konto i [...]

Jeg må indrømme, at jeg desværre ikke har fået det mest positive indtryk af [...]. Allerede i forbindelse med min allerførste løn fra K Kommune havde jeg problemer med hende. Jeg ville i hvert fald nødig arbejde sammen med hende. Heldigvis skal jeg da heller ikke det."

Den 19. juni 2007 svarede kommunen:

"Tak for dit brev af den 7. ds. vedr. løntræk for medlemslån optaget gennem T.

Indledningsvis kan jeg ikke se noget som helst ulovligt i kommunens fremgangsmåde, idet du jo selv skriftligt har givet tilladelse til løntrækket ved din optagelse af medlemslånet.

Fakta er følgende:

Den 28. december 2006 modtager lønkontoret brev fra [...] Bank, om løntræk på kr. 1411,00 pr. mnd. Efterfølgende modtages en meddelelse fra dig om at løntrækket er ulovlig, hvilket en gennemgang af sagen viser ikke er korrekt.

Den 12. marts tilskrives du om med anmodning om at henvende dig til [...] Bank ved din sagsbehandler/[...]. K Kommune har allerede afregnet pengene til [...]. Løntrækket kan kun ændres ved meddelelse fra [...] Bank.

Den 13. marts skriver kommunen til [...] at du ikke vil betale de 1411,00 pr. måned.

Den 23.marts modtages brev fra [...] Bank, om at løntrækket skal ændres til kr. 300,00 pr. mnd. med virkning fra 1. maj.

Den 1. maj fremsendes fra kommunen e-mail til dig om, om at han bliver trukket kr. 300,00 indtil du overgår til pension den 1. august 2007.

Vi har modtaget en kopi af Fogedudskrift fra Politiet i [...]. Denne er sagen uvedkommende.

K Kommune har afregnet alle indbetalinger til [...] Bank, så de kan ikke afregnes herfra.

Som tidligere meddelt må du henvende dig til [...] Bank, som du har indgået låneaftalen med.

Jeg finder således ikke belæg for at kommunen kan foretage sig yderligere i sagen, ligesom sagen har været sagsbehandlet som den bør."

Den 25. juni 2007 skrev A til kommunen:

"Tak for dit brev af 19.06.07.

Det er ulovligt af en arbejdsgiver at hæve i den ansattes løn uden dennes samtykke. Hvis der er tale om samtykke, skal det ske med et brev fra den ansatte dvs. en original underskrift - ikke en kopi. Og egentlig skal der laves en aftale direkte mellem arbejdsgiver og lønmodtager.

Derfor står mit krav ved magt, og hvis ikke der senest fredag, den 29.06.07 går kr. 4.833,- ind på min konto i [...], vil jeg gå videre med sagen.

Samtidig går jeg naturligvis ud fra at der ikke sker yderligere løntræk."

Ved brev af 2. juli 2007 rykkede A for tilbagebetaling af de af kommunen afregnede låneydelser.

Den 5. juli 2007 sendte kommunen følgende telefax til [...] Bank A/S:

"K Kommune har mange problemer med A. Han har fået sin sidste løn herfra. Fra 1. august får han pension.

Jeg vedlægger kopi af de sidste breve fra ham."

De breve, som kommunen sendte til banken, var kommunens svar af 19. juni 2007 og A's breve af 25. juni 2007 og 2. juli 2007.

Ved e-mail af 2. september 2007 rettede A igen henvendelse til kommunen og gentog sit krav om tilbagebetaling, idet han henviste til, at han havde drøftet sagen med sin advokat.

Kommunen svarede den 2. september 2007, at kommunen ikke ville foretage sig yderligere, idet kommunen fandt, at sagsbehandlingen havde været korrekt.

A klagede herefter til mig.

Jeg rekvirerede i den anledning den 12. november 2007 sagsakterne fra kommunen til gennemsyn.

Jeg skrev den 9. april 2008 til kommunen:

”Ombudsmanden har [...] besluttet at undersøge lovligheden af, at kommunen ikke efterkom A’s anmodning af 12. marts 2007 om at bringe lønforskrivningen til [...] Bank A/S til ophør.

Jeg beder derfor kommunen om at redegøre for, hvilke retsregler kommunen har lagt til grund for sin afgørelse.

Jeg beder samtidig kommunen sende mig en kopi af A’s ansættelsesbrev.

Herudover har jeg noteret mig, at kommunen den 5. juli 2007 har sendt [...] Bank A/S kopi af A’s breve til kommunen, ligesom kommunen har skrevet til banken, at kommunen ”har mange problemer med A”.

Ombudsmanden har besluttet at udvide undersøgelsen til også at omfatte dette brev fra kommunen til banken.

Ombudsmandens beslutning hviler på landstingsloven om Landstingets Ombudsmand § 6, stk. 5, som er sålydende:

”Ombudsmanden kan af egen drift optage en sag til undersøgelse.”

Jeg beder kommunen gøre rede for baggrunden for, at kommunen sendte dette brev til banken, ligesom jeg beder kommunen gøre rede for, om kommunen anser brevet for at være i overensstemmelse med reglerne om tavshedspligt.”

Kommunen svarede mig den 6. maj 2008:

”K Kommune modtog 9. marts 2007 en henvendelse fra [...] om at han ønskede at opheve aftalen om løntræk for lån ydet af T mod løntræk i hans månedsløn. Umiddelbart herefter blev der fra pågældende givet meddelelse om at løntrækket skulle ned-

sættes fra 1.411 kr. månedligt til 300 kr., månedligt. Dog således at han selv betalte dette.

Pågældende betalte herefter de 300 kr. månedligt gennem kommunen fra 1. maj i henhold til aftale med T frem til ultimo juni, hvorefter han gik på pension p.g.a sygdom.

Set i bagklogskabens klare lys burde kommunen have ladet pågældende selv forestå betalingen til låneforeningen, men omvendt så var beløbet fra 1. maj jo det beløb som pågældende tidligere selv havde meddelt at han ville betale. Desuden skal jeg henvise til der er tale om et meget kort tidsforløb på kun 4 måneder hvor der var tvivl om på hvilken måde beløbene skulle betales.

Det havde derfor været mere korrekt hvis kommunen havde forholdt sig om anført ovenfor, men der er jo ikke lidt noget tab af nogen art.

Vedr. bemærkningerne om A til banken af den 5. juli 2007 beklages disse.”

Jeg udtalte herefter:

”1. Retsgrundlaget for tjenestemænds lønforskrivninger

Landstingslov nr. 21 af 18. december 2003 om Grønlands Hjemmestyres og kommunernes tjenestemænd i Grønland § 57 lyder:

”§ 57. Efter regler, der fastsættes af Landsstyret, kan tjenestemænd give transport på løn til låneinstitutter, som ved aftale mellem Landsstyret og de i § 51 nævnte centralorganisationer er anerkendt hertil.

Stk. 2. Bortset fra de tilfælde, der er nævnt i stk. 1, kan tjenestemanden ikke overdrage, pantsætte eller på anden måde råde over løn, der ikke er udbetalt.”

I forslaget til løbestemmelsen er anført følgende bemærkninger:

”Centralorganisationerne kan oprette låneforeninger eller indgå aftale med andre låneinstitutter, hvori medlemmer af organisationerne kan optage lån. Låneinstituttet fastsætter regler for lånets optagelse. Når en låneforening eller et låneinstitut er anerkendt ved aftale mellem centralorganisationen og Landsstyret, kan tjenestemanden give transport i sin løn, således at ansættelsesmyndigheden foretager indeholdelse og afregning til låneinstituttet af afdrag på det lån, tjenestemanden har optaget i låneinstituttet. Landsstyret kan fastsætte regler om afdragernes størrelse i forhold til den udbetalte løn, om lånets længde og begrænsninger i tjenstemandens adgang til at optage nye lån.

Derudover kan tjenestemænd ikke overdrage, pantsætte eller på anden måde disponere over løn, som endnu ikke er udbetalt.”

Løbestemmelsens ordlyd er identisk med den tilsvarende bestemmelse i den tidligere gældende grønlandske tjenestemandsløvs, landstingslov nr. 5 af 14. maj 1990 om Grønlands Hjemmestyres og kommunernes tjenestemænd i Grønland § 59.

Der er ingen særskilte bemærkninger i lovforslaget til den sidst nævnte bestemmelse.

Det fremgår dog af de almindelige bemærkninger til lovforslaget, at det er udarbejdet under indflydelse af den danske tjenestemandlov.

Den danske tjenestemandsløve indeholder følgende regel:

”§ 57. Efter regler, der fastsættes af finansministeren, kan tjenestemænd give transport på løn til låneinstitutter, som ved aftale mellem ministeren og de i § 49 nævnte centralorganisationer er anerkendt hertil.

Stk. 2. Bortset fra de tilfælde, der er nævnt i stk. 1, kan tjenestemanden ikke overdrage, pantsætte eller på anden måde råde over løn, der ikke er udbetalt.”

På denne baggrund kan den retstilstand, som følger af danske tjenestemandsløve, indtages som fortolkningsbidrag for retstilstanden i Grønland.

Det fremgår af bemærkningerne til forslaget til den danske lovbestemmelse:

”Adgangen til at opnå lån i låneforeninger mod afgivelse af forskrivning i henhold til lønnings- og pensionslovens § 34 på løn som sikkerhed har efter foreliggende oplysninger virket tilfredsstillende, efter at der i overensstemmelse med forslag fra tidligere lønningskommissioner efterhånden har fundet en begrænsning sted med hensyn til de låneforeninger, som kan yde lån mod forskrivning. Som hovedregel kan nu kun de af tjenestemandorganisationerne etablerede låneforeninger yde lån mod forskrivning på tjenestemænds løn, og erfaringerne har vist, at der herigennem er tilstrækkelig mulighed for under betryggende former at dække tjenestemænds almindelige finansieringsbehov.

[...]”

Efter dansk ret har lønforskrivningen karakter af en særligt hjemlet sikkerhedsret⁴⁶, som er reserveret til brug for lån, der ydes af låneinstitutter, som er godkendt til at yde lån mod lønforskrivning.

Jeg finder, at en tilsvarende retstilstand gælder efter grønlandsk ret, og jeg lægger derfor til grund, at den lønudbetalende myndighed er forpligtet til at udbetale de aftalte låneydelser til långiver, så længe ansættelsesforholdet eller tjenestemandens ret til pension består, og så længe lønforskrivningen ikke er bortfaldet eller uvirksom.

Hvorvidt en lønforskrivning kan blive uvirksom, beror på regler uden for tjenestemandsløven, jf. mine bemærkninger herom nedenfor.

2. K Kommunes notering af lønforskrivningen

Det fremgår af lønforskrivningen, at den er udstedt til og noteret af [...] Kommune.

46) Jf. herved UfR 1991.49Ø.

Lønforordningen indeholder herudover en pligt for tjenestemanden til at anmode "den til enhver tid værende" løn- eller pensionsudbetalende myndighed om at notere lønforordningen.

Hverken de grønlandske eller de danske lovregler tager stilling til spørgsmålet om, hvorvidt en lønforordning alene kan angå det aktuelle ansættelsesforhold, eller om en tjenestemand også kan forskrive løn fra eventuelle fremtidige ansættelsesforhold som tjenestemand.

Jeg finder, at spørgsmålet må besvares under inddragelse af de regler, som i øvrigt gælder for adgangen til at stille sikkerhed, idet jeg bemærker, at det følger af den dom, som jeg har henvist til i ovenstående note, at en lønforordning må ligestilles med en pantefordring, jf. også Konkursloven med kommentarer af Mogens Munch, 7. udgave 1995, side 815.

I dansk ret gælder der en generel begrænsning i retten til at stille sikkerhed. Det følger således af tinglysningslovens § 47a, at ingen med retsvirkning "kan give pant i alt, hvad han ejer eller fremtidig erhverver."

Tinglysningsloven gælder ikke i Grønland, og den grønlandske pantelov indeholder ikke tilsvarende bestemmelser.

Jeg finder det herefter ikke umiddelbart klart, hverken om den aftalte forordning af fremtidige lønindtægter er i overensstemmelse med tinglysningslovens § 47a, eller om den aftalte lønforordning kan tillægges retsvirkning i Grønland.

Det falder uden for kerneområdet af min virksomhed at tage stilling til privatretlige spørgsmål, herunder panteretlige spørgsmål, og det er derfor min opfattelse, at A vil være bedst tjent med en bindende domstolsafgørelse af spørgsmålet, såfremt han gør gældende, at lønforordningen ikke er gyldig i forhold til hans ansættelse som grønlandsk tjenestemand.

Jeg afstår af denne grund fra at udtale mig om dette spørgsmål. Jeg henviser til landstingsloven om Landstingets Ombudsmand § 6, stk. 4:

"Ombudsmanden afgør, om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse."

Det fremgår af K Kommunes sagsakter, at lønforordningen er noteret af kommunen på foranledning af T ved [...] Bank A/S.

Det fremgår af kommunens lønspecifikationer til A, at låneydelser første gang blev fratrukket den løn, som blev udbetalt den 26. januar 2007.

Lønspecifikationerne indeholder følgende oplysning:

"Lønart 8510, T, 1.411,00 kr."

Det fremgår ikke af sagen, at A har modtaget særskilt underretning om kommunens notering af lønforskrivningen.

Det følger af sagsbehandlingslovens § 7, at en forvaltningsmyndighed i fornødent omfang skal yde vejledning og bistand til personer, der retter henvendelse om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde. Reglen angår alene sager, hvor der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, jf. landstingslovens § 2, stk. 1.

Herudover hører det til god forvaltningsskik, at myndighederne også i fornødent omfang skal vejlede borgerne i forbindelse med faktisk forvaltningsvirksomhed, hvortil lønanvisning hører.

Det hører også til god forvaltningsskik, at forvaltningen skal bestræbe sig på at skabe tillid hos borgerne. Det skaber tillid at inddrage borgerne i sagen, så vidt det er muligt, hvilket blandt andet indebærer, at forvaltningen efter omstændighederne bør høre borgerne, ud over, hvad der følger af sagsbehandlingsloven, ligesom det skaber tillid at søge indhentet samtykke hos borgerne, også selvom der ikke er løvkrav herom.

Uden at jeg finder det påkrævet at tage stilling til, om etableringen af en lønforskrivning i medfør af tjenestemandsløven er en afgørelse i forvaltningsretlig forstand, har det efter min opfattelse ikke været i overensstemmelse med god forvaltningsskik, at kommunen effektuerede en lønforskrivning på baggrund af en sikkerhedsstillelse, som A havde afgivet i forhold til en anden myndighed, uden at kommunen orienterede A om, at långiver gjorde lønforskrivningen gældende over for K Kommune.

Det er således min opfattelse, at kommunen burde have orienteret A om, at kommunen havde modtaget en henvendelse fra [...] Bank A/S, forinden kommunen begyndte at afregne låneydelser til banken, og at kommunen i den forbindelse burde have hørt A, om han havde bemærkninger til bankens henvendelse.

3. Retsvirkningen af A's meddelelse til kommunen om at standse lønforskrivningen

Det fremgår af kommunens telefax af 13. marts 2007 til [...] Bank A/S, at A's indsigelse mod lønforskrivningen var, at "dette lånedokument ikke længere er gældende".

Tjenestemandsløven regulerer ikke, hvorvidt en lønforskrivning kan tilbagekaldes af tjenestemanden med den retsvirkning, at den lønudbetalende myndighed ikke længere kan betale med frigørende virkning til transporthaver.

Henset til lønforskrivningens karakter af en sikkerhedsret finder jeg, at spørgsmålet om tjenestemandens adgang til at tilbagekalde lønforskrivningen må afgøres ud fra privatretlige regler.

Jeg har ikke kompetence til at udtale mig om retsforholdet mellem en tjenestemand og dennes private långiver, idet min virksomhed efter landstingsloven om Landstingets Ombudsmand § 4, stk. 1, omfatter hjemmestyrets og kommunernes forvaltning.

Til spørgsmålet om, hvorvidt A's meddelelse til kommunen om, at lønforskrivningen ikke længere var gældende, indebar, at kommunen herefter ikke med frigørende virkning kunne afregne lånebeløb til T, bemærker jeg, at spørgsmålet må besvares under inddragelse af gældsbrovslovens regler, der i et omfang finder analog anvendelse på fordringer, for hvilke der ikke er udstedt gældsbrov.

Anvendelsen af disse regler forudsætter en konkret vurdering af gyldigheden af overdragelsen af den pågældende fordring og om, hvorvidt debitor var i god eller ond tro om overdragelsens gyldighed.

Det kan på denne baggrund ikke besvares generelt, om en tjenestemand, som optager lån mod lønforskrivning, kan tilbagekalde lønforskrivningen med den virkning, at den lønudbetalende myndighed ikke længere kan betale med frigørende virkning til långiver (sikkerhedshaver).

Som jeg har gjort rede for ovenfor i afsnit 2, falder det uden for kerneområdet af min virksomhed at tage stilling til privatretlige spørgsmål.

Jeg finder derfor også i relation til spørgsmålet om retsvirkningen for kommunen af meddelelsen om tilbagekaldelsen af lønforskrivningen, at A vil være bedst tjent med en domstolsafgørelse af spørgsmålet, og jeg afstår derfor også fra at tage stilling til denne del af sagen, jf. landstingsloven om Landstingets Ombudsmand § 6, stk. 4.

4. K Kommunes telefax af 5. juli 2007 til [...] Bank A/S

Ved telefaxen af 5. juli 2007 sendte kommunen [...] Bank A/S kopi af en del af brevvekslingen mellem A og kommunen om lønforskrivningen, og kommunen oplyste samtidig til banken, at kommunen havde "mange problemer" med A.

Kommunens svar af 19. juni 2007 indeholdt blandt andet en oplysning om en fogedsag, som A havde orienteret kommunen om.

Jeg kan ikke af sagen se baggrunden for, at kommunen sendte den pågældende telefax til [...] Bank A/S, herunder om det beroede på en forespørgsel fra banken.

Det forekommer umotiveret, såfremt kommunen af egen drift har kontaktet banken, idet kommunen havde besluttet at respektere lønforskrivningen, uanset A's protest.

Da myndighederne har pligt til at forklare, hvorfor de kontakter borgere og virksomheder, forekommer det mig meget uheldigt, at det hverken af telefaksen til banken eller af et notat på sagen fremgår, med hvilket formål, at kommunen kontaktede banken.

Det hører til god forvaltningsskik, at forvaltningen skal vise borgerne venlighed og hensynsfuldhed. Hertil hører, at forvaltningen skal sørge for, at borgerne ikke bliver hængt ud eller stillet til skue.

Uanset om kommunens tilkendegivelse om, at den havde mange problemer med A, dækker over realiteter, er det særdeles uheldigt og et klart brud på kravet om hensynsfuldhed i forvaltningen, at kommunen fremkom med denne vurdering over for den udenforstående bank.

For så vidt angår de brevkopier, som kommunen sendte til banken, indeholder sagsbehandlingslovens § 27, stk. 1, følgende regel:

"§ 27. Den, der virker inden for den offentlige forvaltning, har tavshedspligt, jf. kriminallovens § 29, når en oplysning ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som fortrolig, eller når det i øvrigt er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, herunder navnlig til

[...]

6) enkeltpersoners eller private selskabers eller foreningers interesse i at beskytte oplysninger om deres personlige eller interne, herunder økonomiske, forhold, eller

[...]"

Jeg bemærker, at oplysningen i kommunens svar af 19. juni 2007 om, at A havde været involveret i en fogedsag, efter omstændighederne udgør en sådan fortrolig oplysning om hans privatøkonomi, at kommunen ikke var berettiget til at videregive oplysningen til en privat virksomhed (dette gælder naturligvis ikke, hvis fogedforretningen blev afholdt på begæring af den pågældende virksomhed).

Jeg henstiller på denne baggrund, at kommunen undersøger, om videregivelsen af oplysninger om A til [...] Bank A/S ved telefaksen af 5. juli 2007 har indebåret et brud på tavshedspligten efter sagsbehandlingslovens § 27, jf. kriminallovens § 29.

Jeg afventer kommunens svar på min henstilling om at undersøge, om en ansat i kommunen har brudt sin tavshedspligt. I øvrigt foretager jeg mig ikke yderligere i sagen."

K Kommune meddelte mig ved telefax af 18. august 2008, at kommunen havde indskærpet tavshedspligten overfor den pågældende medarbejder, men at kommunen ikke fandt anledning til at foretage sig yderligere.

Jeg skrev herefter til kommunen, at jeg afsluttede min undersøgelse.

5.9 Egen drift sager

5.9.1 Klausuler om tavshedspligt og diskretion i offentlige myndigheds fratrædelsesaftaler

På baggrund af to konkrete sager, som ombudsmanden afviste at behandle som følge af, at sagerne var afsluttet ved fratrædelsesaftaler, besluttede ombudsmanden at undersøge lovligheden af, at der i sådanne fratrædelsesaftaler indgår klausuler om tavshedspligt og diskretion.

Ombudsmanden fandt ikke grundlag for at anse de anvendte klausuler som ulovlige.

Ombudsmanden fandt grundlag for at henstille overfor Departementet for Finansier og Udenrigsanliggender, at sådanne klausuler formuleres præcist, og i den forbindelse tager hensyn til, at klausulerne ikke må stride mod ufravigelige retsregler, samt at de alene kan angå aftaleforholdets parter. Det er således ikke lovligt at indgå aftaler om diskretion og tavshed, der begrænser offentlighedens almindelige adgang til aktindsigt eller andre myndigheders krav på udlevering af oplysninger. Aftaler, der begrænser den ansattes ret til at udtale sig, må forstås med respekt af ytringsfriheden (j. nr. 2008-905-0005, tidligere 11.73.20.12/108-07).

Jeg modtog den 2. juli 2007 en henvendelse fra en borger, som ønskede at klage over en række forhold, der lå forud for borgerens fratræden fra en stilling ved en hjemmestyreinstitution.

Efter at have gennemgået Personaledirektoratets sagsmappe vedrørende den pågældendes ansættelsesforhold noterede jeg mig, at der var indgået en fratrædelsesaftale, hvoraf blandt andet fremgår:

"[...] og Personaledirektoratet er enige om, at ingen af parterne udtaler sig til hverken pressen eller den øvrige offentlighed vedr. de konkrete omstændigheder i forbindelse med fratrædelsesaftalen".

Den 3. september 2007 modtog jeg en henvendelse fra en anden borger, som ønskede at klage over de omstændigheder, der lå forud for denne andens borgers fratræden fra en stilling i centraladministrationen.

Jeg konstaterede efter modtagelse af Personaledirektoratets sagsmappe vedrørende denne anden borgers ansættelsesforhold, at der i Personaledirektoratets

afgørelse af 31. marts 2006 om at imødekomme pågældendes afskedsbegæring var henvist til en aftale, som blandt andet indeholdt:

"Alle forhold vedrørende ansættelsesforholdet og nærværende aftale er omfattet af tavshedspligten, hvorfor ingen af parterne må videregive oplysninger om indholdet af nærværende aftale."

Jeg vurderede, at forvaltningens anvendelse af tavshedsklausuler i fratrædelsesaftaler rejste principielle problemstillinger i forhold til forvaltningsrettens regler om videregivelse af oplysninger og aktindsigt, og jeg besluttede derfor af egen drift at undersøge sagen, jf. landstingsloven om Landstingets Ombudsmand § 6, stk. 5.

Jeg skrev blandt andet i min høring af Personaledirektoratet af 2. oktober 2007:

"Jeg bemærker til de citerede aftalepunkter, at der af § 4, stk. 1, i landstingslov nr. 9 af 13. juni 1994 om offentlighed i forvaltningen med senere ændringer fremgår:

"Enhver kan med de undtagelser, der er nævnt i §§ 7-14, forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed. En forvaltningsmyndighed kan give aktindsigt i videre omfang, medmindre andet følger af regler om tavshedspligt mv."

Bestemmelsen indebærer, at såfremt Landsstyret modtager en ansøgning om aktindsigt i dokumenter vedrørende de pågældende ansættelsesforhold, kan den myndighed, som er i besiddelse af de relevante dokumenter, være forpligtet til at imødekomme en sådan ansøgning. Landsstyret kan ikke retsgyldigt indgå en aftale om fortrolighed vedrørende oplysninger, som er omfattet af retten til aktindsigt.

Det forekommer samtidig tvivlsomt, hvorvidt Landsstyret sagligt kan begrunde at håndhæve en aftale, hvorved en part i sagen er pålagt tavshed om de samme oplysninger."

Jeg erindrede den 12. november 2007 Personaledirektoratet om sagen.

Da jeg ikke modtog svar, bragte jeg ved brev af 18. december 2007 igen sagen i erindring.

Da jeg heller ikke modtog svar på denne henvendelse, erindrede jeg endnu en gang om sagen ved brev af 15. januar 2008 til Landsstyreformand Hans Enoksen. Jeg gjorde samtidig opmærksom på, at såfremt Personaledirektoratet ikke svarede, ville jeg overveje at indberette til Landstinget og Landsstyret, jf. § 10, stk. 1, i landstingslov om Landstingets Ombudsmand, at jeg ikke så mig i stand til at udføre mit hverv i forhold til myndigheden.

Da jeg stadig ikke havde modtaget svar, indberettede jeg den 15. februar 2008 forholdet til Landstinget og Landsstyret.

Samme dag modtog jeg følgende svar fra Personaledirektoratet:

”Formålet med klausulerne er at modvirke spekulation i disse ordninger.

Personaledirektoratet mener, at aftalerne vedrører ansættelsesforhold og derfor er undtaget fra retten til aktindsigt efter offentlighedslovens § 2, stk. 2.

Oplysninger til videregivelse efter offentlighedslovens § 2, stk. 3, anses ikke omfattet af klausulerne.

Personaledirektoratet er enig med Landstingets Ombudsmand i, at det kan være vanskeligt at håndhæve en overtrædelse af klausulerne, men Personaledirektoratet mener, at myndigheden kan aftale med en ansat, at denne ikke udtaler sig om forholdene i forbindelse med en fratrædelsesaftale, når det sikres, at adgangen til aktindsigt ikke indskrænkes med aftalerne.

Det er ikke hensigten, at aftalerne skal omgå reglerne i offentlighedsloven, og Personaledirektoratet vurderer, at de oplysninger, der må gives aktindsigt i efter offentlighedslovens § 2, stk. 3, herunder formentlig oplysning om en fratrædelsesgodtgørelses størrelse, kan videregives på trods af aftalerne, idet disse kun vedrører de konkrete omstændigheder i forbindelse med fratrædelsen.

Det er korrekt, at der i aftalen med [...] står, at aftalen gælder alle forhold i forbindelse med ansættelsen, men her menes kun oplysninger vedrørende den konkrete fratræden.

Herefter vurderes der ikke at være problemer i forhold til offentlighedsloven, og Personaledirektoratet vurderer heller ikke, at der kan være noget problem i, at det aftales med den ansatte, at denne heller ikke udtaler sig. Der skal i den forbindelse henvises til, at det er et led i en aftale, og derfor på ingen måde et pålæg til den ansatte om ikke at udtale sig.”

Jeg udtalte herefter:

”1. Generelt om fratrædelsesaftaler

Det følger af Højesterets to domme af 16. november 2004 (som er gengivet i UfR 2005.616 H og UfR 2005.622 H), at offentlige myndigheder kan aftale vilkår for og indgå aftaler, der har til formål at bringe et ansættelsesforhold til ophør, og at sådanne fratrædelsesaftaler ikke er afgørelser i forvaltningslovens forstand.

I den førstnævnte dom afviste Højesteret et krav om godtgørelse for sagsbehandlingsfejl med henvisning til, at den indgåede fratrædelsesaftale "efter sin ordlyd og hele baggrund [må] anses for indgået til fuld og endelig afgørelse af enhver indsigelse og ethvert mellemværende i forbindelse med ansættelsesforholdets ophør". Højesteret mente ikke, at der var oplyst omstændigheder, der gav grundlag for en aftaleretlig tilsidesættelse af afkaldet på at rejse yderligere krav.

Fratrædelsesaftalen i denne sag indeholdt en bestemmelse om, at "parterne vil overfor offentligheden alene henvide til foranstående aftale", som Højesteret dog ikke tog særskilt stilling til.

Som følge af Højesterets domme er det min opfattelse, at det ikke er klart, i hvilke situationer, at fratrædelsesaftaler kan indgås, og at en afklaring af retstilstanden bør ske ved domstolene eller eventuelt ved lovgivning. Mine muligheder for at behandle afskedigelsessager, der er afsluttet ved aftale, er tilsvarende – det vil sige indtil der er sket en afklaring af retstilstanden – begrænsede.

Min aktuelle undersøgelse angår derfor ikke spørgsmålet om den generelle lovlighed af, at en hjemmestyremyndighed som led i en aftalt afskedigelse fastsætter begrænsninger i medarbejderens eller myndighedens adgang til at give oplysninger om fratrædelsen.

Min undersøgelse angår derimod sådanne aftalers forenelighed med konkrete lovreger om ret og pligt til at udlevere oplysninger og dokumenter og adgangen til at udtale sig.

2. Forvaltningens adgang til at indgå aftaler med borgerne

Forvaltningens mulighed for at indgå aftaler med borgerne er som udgangspunkt fri i det omfang, hvor lovgivningen ikke er til hinder for aftaleindgåelse.

Heri ligger både et forvaltningsretligt synspunkt og et aftaleretligt synspunkt.

Det forvaltningsretlige synspunkt går ud på, at forvaltningen ikke kan indgå aftaler med borgerne, når lovgivningen indeholder ufravigelige krav om, at forvaltningen udøver sin virksomhed gennem ensidige retsakter (afgørelser).

Dette synspunkt har nær sammenhæng med de nævnte højesteretsdomme, og jeg vil derfor ikke i den aktuelle sammenhæng vurdere, hvorvidt offentlighed vedrørende fratrædelsesaftaler generelt kan reguleres ved aftaler.

Det aftaleretlige synspunkt angår det forhold, at forvaltningen ikke kan indgå aftaler, som indholdsmæssigt strider mod ufravigelige lovreger.

I det følgende gennemgår jeg nogle centrale forvaltningsretlige lovregler, som ikke kan fraviges ved aftaler om tavshedspligt og diskretion.

3. Landstingsloven om offentlighed i forvaltningen

3.1 Aktindsigt i personalesager

Landstingsloven om offentlighed i forvaltningen (landstingslov nr. 9 af 13. juni 1994 om offentlighed i forvaltningen som ændret ved landstingslov nr. 1 af 31. maj 1999) foreskriver i § 2:

”§ 2. Loven gælder ikke for kriminalretlige sager. Sager om lovgivning, herunder bevilningslove, er kun omfattet af loven, for så vidt lovforslag er fremsat for Landstinget.

Stk. 2. Bortset fra bestemmelsen i § 6 gælder loven endvidere ikke for sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentliges tjeneste. Det samme gælder for andre sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentliges tjeneste, jf. dog stk. 3 og § 4, stk. 2.

Stk. 3. I sager som nævnt i stk. 2, 2. pkt. gælder loven for oplysninger om den ansattes navn, stilling, uddannelse, arbejdsopgaver, lønmæssige forhold og tjenesterejser. For så vidt angår ansatte i chefstillinger gælder loven endvidere for oplysninger om disciplinære reaktioner af advarsel eller derover. Det gælder dog kun for et tidsrum af 2 år efter, at den endelige afgørelse herom er truffet.

Stk. 4. Landsstyret kan bestemme, at loven i sager, der er omfattet af stk. 2, 2. pkt., tillige skal gælde for andre oplysninger end dem, der er nævnt i stk. 3.”

Departementet har i sit hørings svar anført, at oplysninger kan videregives efter landstingslovens § 2, stk. 3, uanset de indgåede aftaler, som jeg forelagde Personaledirektoratet.

Jeg kan tilslutte mig departementets vurdering, idet det er min opfattelse, at retten til aktindsigt efter landstingsloven om offentlighed i forvaltningen ikke er en partsrettighed, som er knyttet til behandlingen af de sager, hvori aktindsigt skal gives. Der er derimod tale om selvstændig ret, som i almindelighed tilkommer offentligheden.

Denne ret kan ikke indskrænkes ved aftaler.

3.2. Princippet om meroffentlighed

Landstingsloven om offentlighed i forvaltningen indeholder følgende regel om meroffentlighed:

§ 4, stk. 1, 2. pkt.:

”En forvaltningsmyndighed kan give aktindsigt i videre omfang, medmindre andet følger af regler om tavshedspligt m.v.”

I bemærkningerne til forslaget til landstingslovens § 2, stk. 3 (som affattet ved landstingslov nr. 1 af 31. maj 1999) hedder det om meroffentlighed i personalesager:

”Der vil efter princippet om meroffentlighed, jf. lovens § 4, stk. 1, 2. pkt., kunne gives aktindsigt også i oplysninger, der ikke er omfattet af stk. 3, medmindre tavshedspligten er til hinder for det. Der må i den forbindelse foretages en afvejning af på den ene side hensynet til de beskyttelsesinteresser, der ligger bag den foreslåede bestemmelse, og på den anden side hensynet til de interesser, der ligger bag begæringen om aktindsigt. Det forudsættes i den forbindelse, at der ved behandlingen af begæringer om aktindsigt fra journalister til brug for f.eks. research-projekter vedrørende den offentlige sektor tages særlige hensyn til mediernes mulighed for at kunne belyse spørgsmål, som har almen interesse.”

I tilknytning hertil bemærker jeg indledningsvist, at de regler om tavshedspligt, der henvises til i lovforslaget, må forstås som lovbestemte eller lovhjemlede regler om tavshedspligt.

Det følger således af bemærkningerne til forslaget til landstingsloven om offentlighed i forvaltningen fra 1994, at det er udformet med udgangspunkt i den danske offentlighedslov.

Jeg finder derfor, at den begrænsning i adgangen til at give aktindsigt, som følger af tavshedspligten må forstås i overensstemmelse med de tilsvarende begrænsninger i den danske offentlighedslov jf. herved betænkning nr. 857 af 21. juni 1978 om offentlighedslovens revision, navnlig betænkningens side 79.

En konkret aftale om at iagttage tavshed om oplysninger i en sag, kan derfor efter min opfattelse ikke gøres gældende i strid med en praksis for at meddele oplysninger efter princippet om meroffentlighed, medmindre særlige og vægtige grunde taler for at fravige praksis.

3.3. Adgangen til egenaces

Landstingsloven om offentlighed i forvaltningen indeholder følgende regel i § 4, stk. 2:

”Den, hvis personlige forhold er omtalt i et dokument, kan med de undtagelser, der er nævnt i §§ 7-11 og § 14, forlange at blive gjort bekendt med oplysningerne herom. Det gælder dog ikke i det omfang de hensyn, der er nævnt i § 13, eller hensynet til den pågældende selv eller andre med afgørende vægt taler imod.”

Af bemærkningerne til forslaget til landstingslov nr. 1 af 31. maj 1999 om ændring af landstingsloven om offentlighed i forvaltningen fremgår det vedrørende den gældende lovs § 2, stk. 2:

”Reglerne om notatpligt gælder således fortsat for personalesager, ligesom den ansattes egenaces efter § 4, stk. 2 ikke berøres af forslaget.”

Denne ret for den ansatte er principielt ikke knyttet til behandlingen og afgørelsen af den sag, hvori der begæres egenaces, og det er min opfattelse, at denne ret ikke begrænses af en aftale om tavshed eller diskretion som led i en generel aftale om ansættelsesforholdets ophør, som gør op med det forudgående sagsforløb.

Jeg henviser i den forbindelse til mine bemærkninger straks nedenfor i afsnit 4.1., hvor jeg lægger vægt på, at der sondres mellem den ret til aktindsigt, som er en partsrettighed i forbindelse med sagsbehandlingen og den ret til aktindsigt, som er uafhængig af behandlingen af den sag, der søges aktindsigt i.

4. Landstingsloven om sagsbehandling i den offentlige forvaltning

4.1. Parters adgang til aktindsigt

Sagsbehandlingsloven indeholder regler om partsrettigheder, herunder om parters adgang til aktindsigt i landstingslovens kapitel 4.

Denne ret er knyttet til sagsbehandlingen, jf. landstingslovens § 9, stk. 1, idet retten tilkommer den, der er part i en sag, hvor der "er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed", ligesom landstingslovens § 11, stk. 1, foreskriver, at sagens afgørelse skal udsættes, indtil parten har haft adgang til at gøre sig bekendt med sagens dokumenter.

Det følger af Højesterets begrundelse i den ovenfor nævnte dom, som er gengivet i UfR 2005.616H, at der i en fratrædelsesaftale kan gøres op med eventuelle sagsbehandlingsfejl i det forudgående forløb.

Folketingets Ombudsmand har i en redegørelse af 21. december 2004 til Folketingets Retsudvalg⁴⁷ i anledning af de to omtalte højesteretsdomme blandt andet udtalt, at det ikke ved læsning af Højesterets præmisser kan udelukkes, at også andre forvaltningsretlige regler end de regler, som Højesteret har forholdt sig til (partshøring og begrundelse), kan fraviges ved aftale. Folketingets Ombudsmand henviser i den forbindelse til blandt andet til regler om aktindsigt.

Med dette udgangspunkt vil en bestemmelse i en fratrædelsesaftale som går ud på, at aftaleparterne ikke videregiver oplysninger, efter omstændighederne kunne begrænse den ansattes adgang til opnå aktindsigt i sagen i henhold reglerne i sagsbehandlingsloven om parters ret til aktindsigt, såfremt aftalevilkåret indgår som led i en afslutning af sagen, som har til formål at gøre op med eventuelle sagsbehandlingsfejl.

⁴⁷ Offentliggjort på Folketingets Hjemmeside, www.ft.dk, under dokumenter fra Folketingets Retsudvalg, alm. del, december 2004

4.2. Videregivelse af oplysninger til offentlige myndigheder

Sagsbehandlingsloven foreskriver i § 32 en pligt for en offentlig myndighed til at videregive oplysninger til en anden offentlig myndighed:

”§ 32. I det omfang en forvaltningsmyndighed er berettiget til at videregive en oplysning, skal myndigheden på begæring af en anden forvaltningsmyndighed videregive oplysningen, hvis den er af betydning for myndighedens virksomhed eller for en afgørelse, som myndigheden skal træffe.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 finder dog ikke anvendelse, hvis videregivelsen påfører myndigheden et merarbejde, der væsentligt overstiger den interesse, den anden myndighed har i at få oplysningerne.”

Bestemmelsen indebærer efter min opfattelse, at hvis en myndighed efter lovgivningen er berettiget til at videregive en oplysning til en anden forvaltningsmyndighed, kan aftaler om diskretion og tavshedspligt som udgangspunkt ikke påberåbes over for en forvaltningsmyndighed, som efter § 32 har et retskrav på at modtage oplysningerne.

I det tilfælde, at en aftale om diskretion eller tavshedspligt indgås som led i en aftale, som endeligt gør op med behandlingen af en sag om ophør af et ansættelsesforhold i det offentlige, forekommer det åbenbart, at en sådan aftale ikke kan påberåbes som grundlag for at afslå at udlevere oplysninger til brug for en anden myndigheds behandling af en anden sag.

Jeg bemærker i den forbindelse, at bestemmelsen alene angår udlevering af oplysninger, og at den ikke indebærer nogen ret for en myndighed at kræve udlevering af dokumenter.

4.3. Sanktionering af videregivelse af oplysninger i strid med indgåede aftaler

Jeg bemærker, at såvel den (tidligere) ansattes som den pågældende myndigheds eventuelle videregivelse af oplysninger eller udtalelser i strid med en aftaleklausul må sanktioneres aftaleretligt.

Der er næppe grundlag for at bringe kriminallovens regler om sanktioner for brud på tjenstlig tavshedspligt i brug i forbindelse med overtrædelser af aftalte tavshedsforskrifter, jf. ordlyden af kriminalloven for Grønland § 29, stk. 1:

”For brud på tjenstlig tavshedspligt dømmes den, som røber, hvad han i medfør af offentlig tjeneste eller hverv har erfaret som hemmelighed, eller hvad der ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som sådan, eller som uberettiget udnytter sådan kundskab. Dette gælder også den, som efter at være fratrukket stillingen røber eller uberettiget udnytter hemmeligheder, som han har erfaret i stillingen.”

Det er således et krav, at tavshedspligten har umiddelbar lovhjemmel eller er fastsat ved "bestemmelse". En tavshedspligt, som udelukkende hviler på en aftale, falder derfor uden for gerningsindholdet i kriminallovens § 29.

5. Forholdet til Landstinget, ombudsmanden og domstolene

Det følger af centraladministrationens stilling i et parlamentarisk demokrati, at parlamentet kan afkræve administrationen oplysninger til brug for den politiske og retlige kontrol med administrationen.

Det er således min opfattelse, at aftaler om diskretion eller tavshed ikke kan gøres gældende overfor Landstinget eller et landstingsudvalg, som kræver oplysninger fra et landsstyremedlem.

Efter landstingsloven om Landstingets Ombudsmand § 6, stk. 1, kan enhver klage til ombudsmanden.

Bestemmelsen må forstås således, at det kræver lovhjemmel at begrænse klageadgangen.

Denne forståelse af bestemmelsen er efter min opfattelse også den, som bedst harmonerer med de forudsætninger, som bestemmelsen i grundlovens § 55 bygger på. I denne bestemmelse hedder det, at det ved lov bestemmes, at Folketinget vælger en eller to personer, der ikke er medlemmer af Folketinget, til at have indseende med statens civile og militære forvaltning.

Det fremgår af Forfatningskommissionens betænkning, s. 37, at indførelsen af en ombudsmandsordning havde det sigte at skærpe kontrollen med forvaltningen og give Folketinget bedre adgang til at kunne følge forvaltningens udnyttelse af sine vidtgående beføjelser.

Bestemmelsen er udtryk for det forfatningsretlige grundlag for parlamentarisk ombudsmandskontrol i rigsfællesskabet.

I naturlig forlængelse heraf må det antages, at forvaltningen ikke må lægge hindringer i vejen for det tilsyn, som ombudsmanden udøver, men tværtimod har pligt til at medvirke til, at dette tilsyn kan udøves effektivt.

Dette er en afgørende forudsætning for, at ombudsmanden kan udfylde den funktion, som ombudsmanden ved grundloven er tiltænkt. Den forudsætning har i øvrigt også fundet udtryk i de særlige forpligtelser, der påhviler forvaltningen i henhold til ombudsmandslovens § 7, stk. 1. Efter denne bestemmelse er myndigheder, der er omfattet af ombudsmandens virksomhed, forpligtet til at meddele ombudsmanden de oplysninger samt udlevere de dokumenter med videre som forlanges af ombudsmanden.

Jeg henviser i øvrigt til min årsberetning for 2004, side 297 ff. (grønlandssproget version) og side 243 ff. (dansk sproget version).

I forhold til domstolene bemærker jeg, at efter grundlovens § 63, er domstolene berettiget til at påkende ethvert spørgsmål om øvrighedsmyndighedens grænser.

Det indebærer, at en myndighed ikke kan sikre sig mod domstolsprøvelse ved at indgå en aftale med en borger. Dette forhindrer naturligvis ikke, at domstolene behandler sagen efter aftaleretlige regler, jf. herved også de to højesteretsdomme, som jeg har henvist til ovenfor.

6. Udformningen af aftaler om diskretion eller tavshedspligt

Som det fremgår af ovenstående afsnit, er lovgivningen i en række tilfælde til hinder for, at aftaler om diskretion eller tavshedspligt kan gøres gældende uden for det pågældende aftaleforhold.

Dette taler for, at sådanne aftaler formuleres således, at der ikke er tvivl om deres formål og rækkevidde.

Det bør således efter min opfattelse præciseres i aftalen, om den pågældende klausul alene angår fratrædelsesvilkårene og grundlaget for fratrædelsen, eller hvorvidt det konkret er tilsigtet, at andre spørgsmål omfattes.

Det bør endvidere tilstræbes, at det præciseres, om diskretions- eller tavshedsklausulen omfatter udlevering eller videregivelse af dokumenter eller oplysninger, og om den eventuelt (også) omfatter parternes adgang til at udtale sig.

Jeg finder, at departementet i sit hørings svar i nogen grad sammenblander spørgsmålet om aktindsigt med retten til at udtale sig.

Der er tale om to forskellige begreber, og en aftale, som indskrænker en (tidligere) ansats eller myndighedens ret til at udlevere dokumenter og oplysninger fra en sag, kan ikke uden videre tages som udtryk for, at parterne er afskåret fra at udtale sig.

I almindelighed må aftaler, som begrænser den (tidligere) ansattes adgang til at udtale sig, fortolkes indskrænkende som følge af den grundlovssikrede ytringsfrihed, som også gælder for offentligt ansatte.

Da der, jf. ovenfor i afsnit 3, er tale om aftaleklausuler, som alene kan sanktioneres aftaleretligt, er det endvidere min opfattelse, at det bør overvejes, at det præciseres, hvilke misligholdelsesbeføjelser, en aftalepart kan gøre gældende ved klausulens overtrædelse.

Herudover bør aftalerne generelt formuleres således, at der ikke er tvivl om, hvorvidt de gør op med sagsbehandlingen forud for aftalen.

En aftale, som ikke gør op med myndighedens sagsbehandling og i den forbindelse eventuelle fejl i sagsbehandlingen, kan ikke afskære den pågældende borger fra at gøre sine forvaltningsretlige partsrettigheder gældende.

7. De konkrete sager

Min undersøgelse har grundlag i to konkrete aftaleklausuler, som jeg har citeret ovenfor:

"[...] og Personaledirektoratet er enige om, at ingen af parterne udtaler sig til hverken pressen eller den øvrige offentlighed vedr. de konkrete omstændigheder i forbindelse med fratrædelsesaftalen"

og

"Alle forhold vedrørende ansættelsesforholdet og nærværende aftale er omfattet af tavshedspligten, hvorfor ingen af parterne må videregive oplysninger om indholdet af nærværende aftale."

Den første af de to klausuler angår efter sin formulering alene retten til at udtale sig vedrørende grundlaget for aftalen. Det forekommer uklart, om den tillige angår udlevering eller videregivelse af dokumenter og oplysninger, ligesom det ikke er klart, om den omfatter selve aftalens indhold.

Den anden klausul angår efter sit indhold såvel den indgåede aftale som ansættelsesforholdet i øvrigt.

Det forekommer uklart, om den alene angår udlevering af oplysninger og dokumenter, eller om den tillige angår retten til at udtale sig. Jeg har noteret mig, at det fremgår af departementets hørings svar, at departementet er af den opfattelse, at aftalen ikke afskærer den ansatte fra at udtale sig.

Jeg har i øvrigt generelt noteret mig, at departementet i sit hørings svar har givet udtryk for den opfattelse, at de indgåede aftaler ikke afskærer adgangen til aktindsigt i fratrædelsesbeløb.

Jeg finder herefter ikke, at Personaledirektoratet har indgået retsstridige aftaler.

Jeg finder dog grundlag for at henstille, at departementet i eventuelle fremtidige fratrædelsesaftaler formulerer klausuler om diskretion eller tavshedspligt i overensstemmelse med de krav, som jeg har gjort rede for ovenfor i afsnit 6."

Jeg havde ved beretningsårets udløb ikke modtaget noget svar på min henstilling.

5.9.2 Behandling af ansøgninger om afholdelse af ferie i tilknytning til tjenesterejser

A rettede henvendelse til ombudsmanden med klage over, at Direktoratet for Fiskeri, Fangst og Landbrug kun gav de ansatte mulighed for at afholde ferie i tilknytning til tjenesterejser én gang årligt. A var endvidere efter ombudsmandens forståelse utilfreds med, at hjemmestyrets direktorater havde forskellig praksis for behandling af ansøgninger om afholdelse af ferie i tilknytning til tjenesterejser.

På baggrund af henvendelsen fandt ombudsmanden anledning til af egen drift, jf. Landstingets Ombudsmand § 6, stk. 5, at undersøge, hvorledes hjemmestyrets direktorater behandler ansøgninger om ferieafholdelse i tilknytning til tjenesterejser.

Efter sin gennemgang af sagen fandt ombudsmanden med undtagelse af et enkelt departementet ikke anledning til bemærkninger vedrørende hjemmestyrets departementer og direktoraters praksis for behandling af ansøgninger om afholdelse af ferie i tilknytning til tjenesterejser.

Med hensyn til en af Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug fastsat intern instruks angående afholdelse af ferie i tilknytning til tjenesterejser, fandt ombudsmanden, at denne ikke er i overensstemmelse med ferieloven. Ombudsmanden henstillede derfor til departementet, at der foretages ændringer i instruksen (j. nr. 2008-311-0002, tidligere 11.73.20.12/136-07).

Jeg modtog den 27. november 2007 en henvendelse fra A over, at Direktoratet for Fiskeri, Fangst og Landbrug kun gav de ansatte mulighed for at afholde ferie i tilknytning til tjenesterejser én gang årligt. A var endvidere efter min forståelse utilfreds med, at hjemmestyrets direktorater havde forskellig praksis for behandling af ansøgninger om afholdelse af ferie i tilknytning til tjenesterejser.

Jeg fandt på baggrund af henvendelsen anledning til af egen drift, jf. Landstingets Ombudsmand § 6, stk. 5, at undersøge, hvorledes hjemmestyrets direktorater behandler ansøgninger om ferieafholdelse i tilknytning til tjenesterejser.

Ved brev af 4. december 2007 anmodede jeg Landsstyret om en redegørelse for, hvorledes ansøgninger om ferieafholdelse i tilknytning til tjenesterejser administreres i hjemmestyrets direktorater. Såfremt ansøgningerne administreres ud

fra praksis eller interne regler, som indebærer, at ansøgningerne ikke afgøres ud fra et individuelt skøn, bad jeg også Landsstyret beskrive disse forskelle i administrationen. Endelig anmodede jeg Landsstyret om i givet fald at gøre rede for hjemmelen for sådan praksis eller interne regler og for, hvilke hensyn som er grundlaget for denne praksis eller de interne regler.

Jeg modtog den 14. januar 2008 Landsstyreformandens svar af 9. januar 2008 på min anmodning om en redegørelse.

Det fremgår heraf:

”Idet jeg henviser til Landstingets Ombudsmands skrivelse af 4. december 2007 kan jeg herved oplyse, at der i Hjemmestyret ikke foreligger generelle retningslinjer som regulerer spørgsmålet om den ansattes afholdelse af ferie i tilknytning til tjenesterejser.

I henhold til Landstingslov nr. 10. af 12. november 2001 om ferie, § 6, stk. 2, administreres dette således decentralt i de enkelte enheder, således at det er arbejdsgiveren og de enkelte ansatte, som konkret aftaler feriens placering.”

Ved brev af 21. januar 2008 anmodede jeg Landsstyret om et uddybende svar, idet jeg bad om at modtage Landsstyrets redegørelse for praksis for behandling af ansøgninger om afholdelse af ferie i tilknytning til tjenesterejser i de enkelte direktorater og Landsstyrets vurdering af lovligheden af sådan praksis.

Departementet for Finanser og Udenrigsanliggender, Økonomi- og Personalestyrelsen oplyste ved brev af 8. oktober 2008:

”Økonomi- og Personalestyrelsen har forhørt sig på baggrund af Landstingets Ombudsmands henvendelser ved samtlige departementer og direktorater i Grønlands Hjemmestyre.

Neden for følger en gengivelse af de svar, økonomi- og Personalestyrelsen har fået vedrørende spørgsmålet om afholdelse af ferie i forbindelse med tjenesterejser.

Landsstyreformandens Departement har svaret således:

” ...

I den anledning kan det oplyses, at Landsstyreformandens Departement foretager en konkret vurdering af eventuelle anmodninger fra de ansatte om at afholde ferie eller afspadsere i forbindelse med tjenesterejser.

Der foretages her en vurdering af, om der er væsentlige tjenstlige hensyn, der måtte tale afgørende imod at imødekomme en anmodning. Hvis dette ikke er tilfældet, imødekommes anmodningerne. Det forudsættes selvsagt, at der herved ikke påføres

landskassen merudgifter til f.eks. billet, ophold eller andet ved at imødekomme anmodningen.

Der foreligger ikke interne retningslinier for behandlingen af sådanne anmodninger. Anmodningerne behandles således ud fra almindelige forvaltningsretlige principper."

Departementet for Finanser har svaret således:

"Departementet (økonomisk Planlægning og Udenrigsdirektoratet) er det praksis, at der i hvert enkelt tilfælde tages stilling til, om de ansatte kan holde ferie i tilknytning til en tjenesterejse. Vurderingen baserer sig på, om det passer ind i opgavevaretagelsen."

Videre har Skattestyrelsen svaret:

"Det kan her til oplyses, at Skattestyrelsen tillader medarbejderne at afholde ferie/afspadsring i tilknytning til tjenesterejser, såfremt ferien/afspadsringen er forenelig med arbejdets tilrettelæggelse."

Departementet for Infrastruktur og miljø har svaret således:

" ...

Tilladelse til afholdelse af ferie gives på baggrund af et konkret skøn i hver enkelt ansøgning. Dette skal forstås således, at såfremt hensynet til tjenesten tillader det, kan en ansat afholde ferie i forbindelse med sin tjeneste- eller kursusrejse. Der er hverken indført en minimums eller en maksimumsgrænse på feriens længde.

Det er selvsagt, at tjeneste- eller kursusrejse planlægges/fastlægges og godkendes uafhængigt af de enkelte medarbejdes ferieplaner eller ferieønsker.

Dette gælder for såvel Departementet for Infrastruktur og Miljø, Infrastrukturstyrelsen og Miljøstyrelsen."

Departementet for Fangst, Fiskeri og Landbrug har sendt Økonomi- og Personalestyrelsen en intern instruks med følgende ordlyd vedrørende ferieafholdelse:

" ...

3) Med hensyn til afholdelse af ferie i forbindelse med tjenesterejser kan en medarbejder én gang årligt få lov til at koble en tjenesterejse med noget ferie. - Der kan ikke afholdes ferie forud for tjenesterejsen - kun efter en tjenesterejse. Ferien skal være planlagt i henhold til ferieloven.

4) For hver anmodning skal der tages hensyn til afdelingens arbejdsopgaver, de øvrige medarbejdere samt planlægning/koordinering af arbejdet. Kontorchefen, evt.

efter samråd med direktøren kan give afslag såfremt ferieønsket ifm. Tjenesterejser ikke hænger sammen med øvrige opgaver.

Departementet for Familie og Sundhed har svaret således:

"Under Departementet for Familie og Sundhed kan der i forbindelse med tjenesterejser, gives tilladelse til afholdelse af ferie eller afspadsering, såfremt det passer ind i tilrettelæggelsen af arbejdet."

Departementet for Erhverv, Arbejdsmarked og Erhvervsuddannelser har svaret således:

"Departementet for Erhverv, Arbejdsmarked og Erhvervsuddannelser, herunder også Styrelsen for Erhverv, Arbejdsmarked og Erhvervsuddannelser og Styrelsen for Råd og Nævn, har ikke faste regler for hvor længe eller hvor mange gange om året medarbejdere må tage ferie/afspadsering i forbindelse med tjenesterejser. Den praksis der følges i forbindelse med afholdelse af ferie/afspadsering under tjenesterejse er, at medarbejderen på forhånd skal have godkendelse fra sin nærmeste chef samt at det sammen med chefen sikres at medarbejderens arbejdsopgaver ikke bliver påvirket mærkbart af fraværet."

Departementet for Kultur, Uddannelse, Forskning og Kirke har svaret således:

"Departementet skal hermed meddele, at KIIIN med underliggende institutioner tillader ferieafholdelse i.f.m. tjenesterejser under hensyn til tjenestens tarv.

Det kan nævnes til orientering, at der er tale om en praksis, idet der ikke foreligger nedskrevne interne regler på området."

Råstofdirektoratet har svaret således:

"Afholdelse af ferie eller afspadsering i forbindelse med tjenesterejser er baseret på et individuelt skøn. Der er flere kriterier der kommer i betragtning når der skal tages stilling til en anmodning om afholdelse af ferie i forbindelse med en tjenesterejse.

Omkostninger.

Afholdelse af ferie i forbindelse med en tjenesterejse må ikke medføre yderligere omkostninger for Råstofdirektoratet, i forhold til hvis der ikke blev afholdt ferie.

Hensyn til arbejdets tilrettelæggelse og tidsfaktoren.

De enkelte ansatte i afdelingerne fremsender ferieønsker i god tid før afholdelsen af ferie. Dette sker for at sikre at der løbende kan opretholdes en tilstrækkelig bemanding til varetagelsen af de enkelte afdelingers arbejdsopgaver. Hvis tjenesterejser er planlagt i god tid, vil det ofte være muligt at planlægge arbejdet, således at der kan afholdes nogle feriedage i forbindelse med en tjenesterejse. Hvis der derimod med

kort varsel kommer en anmodning om afholdelse af feriedage i forbindelse med en tjenesterejse, så er det op til chefen i den pågældende afdeling at afgøre hvorvidt det er foreneligt med varetagelse af afdelingens arbejdsopgaver.

Længden af ferieafholdelsen.

Der er ingen regler om, at der kun må afholdes ferie i forbindelse med tjenesterejser et bestemt antal gange om året. Det forekommer at medarbejdere der skal returnere til Nuuk på en fredag, vælger at tage en weekend på destinationen, og så returnere i starten af den følgende uge. Det er normalt relativt ukompliceret da der reelt kun er tale om en eller få dages ferie."

Konklusion og redegørelse vedrørende hjemmel

Som det fremgår oven for, er der alene udfærdiget interne regler vedrørende ferieafholdelse i forbindelse med tjenesterejser i Departementet for Fisk, Fangst og Landbrug. I de resterende departementer, styrelser og direktorater afgøres spørgsmålet således konkret ud fra saglige kriterier så som om arbejdsbyrden i departementet tillader det.

Hjemlen for udfærdigelse af den interne instruks i Departementet for Fisk, Fangst og Landbrug skal findes i den almindelige ledelsesret.

Begrundelsen for, at Departementet for Fangst, Fiskeri og Landbrug har valgt at udfærdige en intern instruks om forholdet, er at begrænse administrationen og lette planlægningen af Departementets arbejde, idet Departementet har en meget høj frekvens af tjenesterejser."

Jeg udtalte herefter:

"1. Retsgrundlaget for fastlæggelse af tidspunktet for medarbejderes ferieafholdelse

Fastlæggelsen af tidspunktet for medarbejderes afholdelse af ferie er reguleret i ferielovens⁴⁸ § 6, stk. 2:

"§ 6. [...]

Stk. 2. Arbejdsgiveren fastsætter efter forhandling med lønmodtageren, hvornår ferien skal holdes."

Af bemærkningerne til forslaget til ferieloven fremgår følgende vedrørende bestemmelsen:

"Som det fremgår af bestemmelsen, skal ferien fastlægges efter forhandling mellem arbejdsgiver og lønmodtager. Man skal dog være opmærksom på arbejdsgivers ledelsesret."

48) Landstingslov nr. 10 af 12. november 2001 om ferie.

§ 15, stk. 1, 1. pkt., i den danske ferielov er enslydende med den grønlandske bestemmelse. Om § 15, stk. 1, 1. pkt., fremgår af bemærkningerne til forslaget til den danske ferielov⁴⁹:

”Til § 15

§ 15 handler om arbejdsgiverens fastsættelse af og meddelelse om afholdelsen af ferien, samt arbejdsgiverens mulighed for at ændre en tidligere fastsat ferie. Disse regler findes til dels i den gældende lovs § 10, stk. 1. [...]

Det fremgår af stk. 1, at det er arbejdsgiveren, der fastsætter, hvornår ferien skal holdes. Fastsættelsen sker efter forhandling med lønmodtageren. Det vil sige, at lønmodtageren skal have mulighed for at komme med ønsker til, hvornår ferien holdes. Arbejdsgiveren skal så vidt muligt imødekomme lønmodtagerens ønsker, men kan af hensyn til virksomhedens drift fastsætte ferie på et andet tidspunkt, end det af lønmodtageren ønskede. Hensynet til virksomhedens drift har forrang for hensynet til lønmodtagerens ønsker. Denne del af bestemmelsen svarer til den gældende lovs § 10, stk. 1, 1. pkt.⁵⁰

[...]”

Jeg bemærker i den forbindelse, at jeg finder, at det er relevant at inddrage de danske regler vedrørende fastlæggelse af ferietidspunktet ved fortolkningen af den grønlandske ferielovs § 6, stk. 2. Det skyldes, at den tidligere grønlandske ferielov⁵¹ efter de generelle bemærkninger i forslaget til denne bl.a. bygger på den dagældende ferielovgivning i Danmark, Færøerne og Island. For så vidt angår spørgsmålet om fastlæggelse af ferietidspunktet, var bestemmelsen herom i den tidligere ferielov enslydende med den dagældende danske ferielov. Det har således formodningen for sig, at den tidligere grønlandske ferielov på dette punkt bygger på og derfor kan fortolkes med udgangspunkt i den danske ferielov, medmindre der f.eks. gennem senere grønlandsk praksis er sket en fravigelse herfra. Dette ses ikke at være tilfældet.

Ved udstedelsen af den nu gældende grønlandske ferielov blev der ikke foretaget ændringer i bestemmelsen om fastlæggelse af ferietidspunktet.

I den nyere danske ferielov er der derimod foretaget en ændring i de relevante regler, idet der i § 15, stk. 1, er tilføjet: ”Arbejdsgiveren skal under hensyntagen til virksomhedens drift så vidt muligt imødekomme lønmodtagerens ønske om, hvornår ferien skal holdes, herunder lønmodtagerens ønske om, at hovedferien holdes i lønmodtagerens barns skolesommerferie”. Denne tilføjelse kan ikke anses for gældende efter grønlandsk ret.

49) Lov nr. 396 af 31. maj 2004 med senere ændringer (sammenskrevet i Lovbekendtgørelse nr. 407 af 28. maj 2004 med senere ændringer).

50) Bemærkninger til lov nr. 396 af 31. maj 2000 (L 178 fremsat den 27. januar 2000, Tillæg a 4913).

51) Landstingslov nr. 10 af 12. november 2001 om ferie, der blev afløst af den gældende ferielov.

Da der ikke i øvrigt er tiltænkt ændringer i den danske bestemmelse om fastlæggelse af ferietidspunktet, finder jeg imidlertid fortsat bemærkningerne til forslaget til den danske ferielov af relevans for fortolkningen af den tilsvarende grønlandske bestemmelse, da bemærkningerne blot beskriver, hvad der allerede var gældende ret.

Det er således arbejdsgiveren, der fastlægger tidspunktet for ferieafholdelsen, men medarbejderen skal have mulighed for at komme med ønsker til, hvornår ferien skal holdes.

Arbejdsgiveren skal så vidt muligt tage hensyn til medarbejderens ønsker, men kan af hensyn til institutionens drift fastsætte ferie på et andet tidspunkt, end det af medarbejderen ønskede.

Dette svarer til retstilstanden efter ledelsesretten, i henhold til hvilken arbejdsgiveren har ret til at tilrettelægge arbejdstiden. Ved den nærmere fortolkning af arbejdsgiverens ret gælder der således en uskreven overenskomstforudsætning om, at ledelsesretten skal udøves ud fra driftsmæssige hensyn og med rimeligt hensyn til medarbejdernes forhold. Der skal altså foretages en proportionalitetsvurdering. For så vidt angår offentlige ansættelsesforhold følger dette endvidere af det almindelige princip om saglighed i forvaltningen.

2. Hjemmestyreadministrationens praksis for behandling af ansøgninger om afholdelse af ferie i tilknytning til tjenesterejser

Det fremgår af det oven for omtalte brev af 8. oktober 2008 fra Landsstyret, at alle departementer og direktorater med undtagelse af et enkelt, tager stilling til et ønske om ferieafholdelse i tilknytning til en tjenesterejse på baggrund af et konkret skøn.

Ved skønsudøvelsen tages der hensyn til om afholdelsen af ferie vil være forenelig med tilrettelæggelsen af arbejdet i institutionen, det vil sige driften af denne.

Dette hensyn kan, som det fremgår ovenfor, lovligt varetages efter ferielovens § 6, stk. 2, og jeg finder derfor ikke anledning til yderligere bemærkninger vedrørende disse departementer og direktoraters praksis for behandling af ansøgninger om afholdelse af ferie i tilknytning til tjenesterejser.

Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug har oplyst, at departementet efter en intern instruks har følgende regler for afholdelse af ferie i forbindelse med en tjenesterejse:

”3) Med hensyn til afholdelse af ferie i forbindelse med tjenesterejser kan en medarbejder én gang årligt få lov til at koble en tjenesterejse med noget ferie. - Der kan ikke afholdes ferie forud for tjenesterejsten - kun efter en tjenesterejse. Ferien skal være planlagt i henhold til ferieloven.

4) For hver anmodning skal der tages hensyn til afdelingens arbejdsopgaver, de øvrige medarbejdere samt planlægning/koordinering af arbejdet. Kontorchefen, evt. efter samråd med direktøren kan give afslag såfremt ferieønsket ifm. Tjenesterejsen ikke hænger sammen med øvrige opgaver.”

Om baggrunden for denne interne instruks har Økonomi- og Personalestyrelsen oplyst, at Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug har oplyst, at departementet efter en intern instruks har følgende regler for afholdelse af ferie i forbindelse med en tjenesterejse: har valgt at udfærdige reglerne for at begrænse administrationen og lette planlægningen af departementets arbejde, idet departementet har en meget høj frekvens af tjenesterejser.

For så vidt angår det forhold, at departementet på forhånd har begrænset det antal gange om året, som en medarbejder kan afholde ferie i tilknytning til tjenesterejser, til en enkelt, bemærker jeg:

Efter ferielovens § 6, stk. 2, er det ganske vist arbejdsgiveren, der fastlægger tidspunktet for ferieafholdelsen, men medarbejderen skal have mulighed for at komme med ønsker til, hvornår ferien skal holdes. Arbejdsgiveren kan alene af hensyn til institutionens drift og herunder tilrettelæggelsen af arbejdet fastsætte ferie på et andet tidspunkt, end det af medarbejderen ønskede.

Begrebet institutionens drift må efter min opfattelse forstås som hensynet til, at der til stadighed er et tilstrækkeligt antal medarbejdere til stede i institutionen til, at de opgaver, der påhviler myndigheden, kan varetages. Ferie kan således nægtes afholdt på det ønskede tidspunkt, hvis der herved vil være for få medarbejdere med de nødvendige kvalifikationer til stede i forhold til de arbejdsopgaver og den arbejdsbyrde, som myndigheden skal varetage på det pågældende tidspunkt.

Derimod finder jeg ikke, at arbejdsgiveren af hensyn til at begrænse administrationen i forbindelse med medarbejdernes ferieafholdelse kan fastsætte, at disse alene én gang om året kan afholde ferie i tilknytning til en tjenesterejse. Herved er det reelt medarbejdernes adgang til at fremsætte ønsker om, hvornår deres ferie skal afholdes, der begrænses. En sådan regel om, hvornår ferie kan afholdes, fremstår således mere begrundet i hensynet til at begrænse, hvor ofte ledelsen skal tage stilling til ferieanmodninger fra medarbejderne end hensynet til at have et tilstrækkeligt antal medarbejdere til stede på et givent tidspunkt.

Det kan overvejes, om der i tilfælde af et meget højt antal tjenesterejser hos en institution af hensyn til planlægningen af arbejdet i institutionen kan indføres en begrænsning i det antal gange om året en medarbejders ferieafholdelse i forbindelse med sådanne tjenesterejser godkendes.

Jeg finder dog ikke, at det i denne forbindelse er sagligt at begrænse antallet af ferieafholdelse i tilknytning til en tjenesterejse til en enkelt.

Det er endvidere min opfattelse, at hensynet til planlægningen af institutionens arbejde vil kunne varetages ved mindre indgribende midler - f.eks. at det ved afgørelsen af en konkret ferieanmodning inddrage i hvor god tid inden den ønskede ferieafholde anmodningen om ferie er fremsat.

Jeg finder således, at den af departementet fastsatte instruks på dette punkt hverken er egnet til eller nødvendig for varetagelsen af hensynet til institutionens drift, og dermed ikke er i overensstemmelse med ferielovens § 6, stk. 2.

Det samme gør sig gældende med hensyn til den interne instruks bestemmelse om, at en medarbejder alene kan afholde ferie i forlængelse af en tjenesterejse, men ikke forud for denne.

Hensynet til, at medarbejderen er til stede i institutionen indtil tjensterejsens gennemførelse med henblik på at forberede denne, vil ofte tilsige, at der ikke afholdes ferie forud for tjensterejsen. Der kan dog meget vel opstå situationer, hvor dette ikke er nødvendigt, og hvor det derfor ikke er sagligt at nægte ferieafholdelse forud for tjensterejsen.

Den interne instruks tager ikke hensyn hertil, idet den på nuværende tidspunkt indeholder et absolut forbud imod ferieafholdelse forud for en tjensterejse. Da dette ikke i alle tilfælde er sagligt, og da ferielovens § 6, stk. 2, efter min opfattelse forudsætter, at der konkret foretages en vurdering af, om en medarbejders ferieønsker under hensyn til institutionens drift kan imødekommes, finder jeg ikke, at instruksen på dette punkt er i overensstemmelse med ferieloven."

Jeg sendte på den baggrund en kopi af min udtalelse til Landsstyremedlemmet for Fiskeri, Fangst og Landbrug, og henstillede i den forbindelse til landsstyremedlemmet, at der foretages de ændringer i den interne instruks, der er nødvendige for at efterleve ferielovens § 6, stk. 2.

Jeg anmodede endvidere landsstyremedlemmet om at meddele mig, hvad ovenstående gav anledning til.

Jeg havde ikke ved beretningsårets afslutning modtaget svar fra landsstyremedlemmet.

5.9.3 Boligklagenævnets vejledning til borgerne om domstolsprøvelse af nævnets afgørelser.

Under ombudsmandens besøg i en kommune, henvendte en borger sig til ombudsmanden vedrørende en afgørelse truffet af Boligklagenævnet.

Afgørelsen indeholdt følgende vejledende information om, at afgørelsen kunne indbringes for kredsretten, men at boligklagenævnet ikke skulle medindstævnes, da kun lejer og udlejer var part i en eventuel retssag.

Ombudsmanden besluttede af egen drift at undersøge vejledningen om domstolsprøvelse af Boligklagenævnets afgørelser.

Boligklagenævnet besluttede under ombudsmandens behandling af sagen at ændre vejledningen, og ombudsmanden afstod herefter fra at udtale kritik af vejledningen.

Ombudsmanden fandt dog anledning til at bemærke, at Boligklagenævnet ikke er et tvistnævn, og at det generelt er uklart, i hvilket omfang nævnet er et klagenævn eller et nævn med andre opgaver (j. nr. 2008-507-0001, tidl. j. nr. 11.07.39.19/128-07).

Under mit besøg i K Kommune i 2007 havde jeg den 1. november en samtale med borger, som oplyste, at han havde haft indbragt en klagesag for Boligklagenævnet.

Boligklagenævnets behandling af sagen gav ikke borgeren anledning til at klage til mig, ligesom jeg ikke havde grundlag for at undersøge den trufne afgørelse.

Jeg hæftede mig imidlertid ved følgende passus i Boligklagenævnets afgørelse:

"KLAGEVEJLEDNING

Boligklagenævnets afgørelse vil kunne indbringes for kredsretten.

Boligklagenævnet skal ikke medindstævnes, da kun lejer og udlejer er part i en eventuel retssag.

Dog anmoder Boligklagenævnet venligst om at blive underrettet, såfremt sagen indbringes for kredsretten, ligesom Boligklagenævnet gerne modtager underretning om sagens udfald."

Det forekom mig ikke umiddelbart klart ud fra hvilket retsgrundlag, Boligklagenævnet mente, at nævnet ikke var part i retssager om prøvelse af nævnets afgørelser.

Jeg besluttede derfor af egen drift at undersøge dette spørgsmål nærmere jf. landstingsloven om Landstingets Ombudsmand § 6, stk. 5.

Ved brev af 7. november 2007 bad jeg Boligklagenævnet om en redegørelse for baggrunden for den ovenfor citerede passus i nævnets klagevejledning.

Boligklagenævnet svarede mig den 22. november 2007:

"Boligklagenævnets sekretariat har modtaget din skrivelse at 7. november 2007 om Boligklagenævnets vejledning at klagere om retten til domstolsprøvelse.

Landstingsforordning nr. 2 at 12. maj 2005 om leje at boliger (Herefter lejeforordningen) § 86, stk. 7, lyder: "Boligklagenævnets afgørelser kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed.". Derved afskæres parterne fra at gøre rekurs.

Boligklagenævnet er et selvstændigt organ der hjælper parter i en sag, ved at tage stilling til en tvist. I sagens natur eksisterer tvisten mellem de to parter således allerede inden, sagen bliver bragt for Boligklagenævnet. Det følger desuden af Lejeforordningens § 82, stk. 1, at Boligklagenævnet behandler tvister mellem lejer og udlejer. Lejeforordningens § 82, stk. 1, gør således klart, at Boligklagenævnet ikke er part i tvisten.

Derudover lyder Lejeforordningens § 84, stk. 4, således: "ønsker en lejer en sag, der allerede er anlagt ved domstolene, indbragt for Boligklagenævnet, skal nævnet afvise at realitetsbehandle klagen." Denne passus understøtter, at tvisten er mellem lejer og udlejer, og dermed har Boligklagenævnet ikke nogen yderligere forbindelse til sagen.

Boligklagenævnet blev oprettet med den begrundelse, at det kan være dyrt og langsommeligt at føre en sag ved domstolene. Dette har ofte en bremsende effekt for lejer, som oftest står som den svage og økonomisk mindre bemidlede part i en tvist mellem lejer og udlejer. Boligklagenævnet skal derfor anses som en mulighed for at få behandlet tvister mellem lejer og udlejer af et uvildigt nævn, og Boligklagenævnets afgørelser har alene retsvirkning for parterne.

Boligklagenævnet har altid interesse i at afgøre sagen i overensstemmelse med domstolenes vurdering, hvilket er baggrunden for Boligklagenævnets anmodning om at blive underrettet om domstolenes eventuelle afgørelser af sager, der tidligere har været behandlet af Boligklagenævnet."

Den 2. juli 2008 bad jeg nævnet om en supplerende redegørelse:

"Jeg vender nu tilbage til sagen, hvor Boligklagenævnet svarede mig den 22. november 2007.

Indledningsvist beklager jeg, at jeg først kan vende tilbage til sagen nu, men et stort antal nye sager har medført forsinkelser i min sagsbehandling.

Jeg bemærker dernæst, at Boligklagenævnets svar giver mig anledning til at bede nævnet om en supplerende redegørelse.

Jeg beder for det første Boligklagenævnet gøre rede for, om nævnets svar skal forstås således, at Boligklagenævnet ikke kan sagsøges for sagsbehandlingsfejl, som nævnet begår.

Jeg beder yderligere Boligklagenævnet om en nærmere redegørelse for, om Boligklagenævnet fastholder at det er et tvistnævn, selvom nævnet ikke er undergivet en domstolslignende proces, og i sammenhæng hermed, at det følger af landstingsforordningen om leje af boliger § 82, stk. 2, at de administrative myndigheder, som varetager udlejers interesser, har flertal i nævnet.

Jeg forventer at kunne afslutte min behandling af sagen, når jeg har modtaget nævnets redegørelse.”

Boligklagenævnet svarede mig den 7. august 2008:

”Styrelsen for Råd og Nævn⁵² - Boligklagenævnet skal hermed vende tilbage angående Ombudsmandens brev af 2. juli 2008, oversendt af Departementet for Infrastruktur og Miljø den 15. juli 2008.

I dit brev beder du Boligklagenævnet gøre rede for 1) om Boligklagenævnets brev af 22. november skal forstås således, at nævnet ikke kan sagsøges for sagsbehandlingsfejl, samt 2) om Boligklagenævnet fastholder at være et tvistnævn.

Ad 1) Boligklagenævnet er en del af den offentlige forvaltning under Grønlands Hjemmestyre. Landstingslov nr. 8. af 13. juni 1994 om sagsbehandling i den offentlige forvaltning og Landstingslov nr. 9 af 13. juni 1994 om offentlighed i forvaltningen er derfor gældende for Boligklagenævnets virksomhed. Der er således naturligvis adgang til en legalitetsprøvelse af Boligklagenævnets sager ved domstolene.

Ønskes den egentlige tvist mellem lejer og udlejer prøvet ved domstolene, er der tale om et almindeligt søgsmål. Boligklagenævnet er således ikke part i en sådan retssag.

Styrelsen for Råd og Nævn har i den forbindelse gennemgået tidligere af Boligklagenævnet afgjorte sager og har fundet klagevejledningen upræcis.

Styrelsen for Råd og Nævn vil derfor i fremtiden give følgende klagevejledning:

”Boligklagenævnets afgørelse kan ikke påklages til anden forvaltningsmyndighed. Ønskes tvisten mellem [udlejer] og dig som lejer indbragt for domstolene, skal din

52) Jeg lægger til grund, at Styrelsen for Nævn og Råd varetager sekretariatsfunktionen for Boligklagenævnet.

stævning mod [udlejer] indgives til Kredsretten/Grønlands Landsret (Grønlands Landsret, hvis udlejer er et aktie- eller anpartsselskab). Landsrettens vejledningsafdeling er åben for telefoniske henvendelser torsdage. Kl. 14-15 på telefon 368000."

Kommentarer til ovenstående klagevejledning modtages gerne. Styrelsen for Råd og Nævn finder, at den negative klagevejledning, for så vidt angår rekurs, selvom der ikke er krav herom, er hensigtsmæssig, da den er hensynsfuld overfor parten og den forvaltningsmyndighed, der kan risikere at modtage klagen. Det findes ligeledes i overensstemmelse med god forvaltningsskik at oplyse parten (lejer, jf. § 86, stk. 6) om muligheden for sagsanlæg, hvor dette vil være nærliggende.

Styrelsen for Råd og Nævn er dog af den opfattelse, at en klagevejledning ikke bør indeholde vejledning omkring legalitetsprøvelse af Boligklagenævnets afgørelser, hvorfor en sådan på sædvanlig måde ikke gives.

Ad 2) Boligklagenævnet er nedsat med hjemmel i § 82 i landstingsforordning nr. 2 af 2. maj 2005 om leje af boliger, herefter lejeforordningen:

§ 82. For behandling af *tvister*, jf. § 84, mellem lejer og udlejer i Hjemmestyrets og kommunernes udlejningsboliger kan Landstyret nedsætte et boligklagenævn, bestående af en formand samt tre almindelige nævnsmedlemmer.

(Min fremhævning)

Boligklagenævnets kompetence afgrænses efterfølgende i § 84:

§ 84. Boligklagenævnet behandler klager indbragt af lejere vedrørende:

- 1) Formalia ved varsling af huslejeforhøjelser, jf. § 28, stk. 2.
- 2) Vedligeholdelse og istandsættelse, jf. § 45.
- 3) Boligens stand ved indflytningen, jf. § 47.
- 4) Installation i og forbedringer af det lejede (råderet), jf. § 51 og 55.
- 5) Lejerens brug af det lejede (overtrædelser af ordensreglerne), jf. § 50.
- 6) Brugsrettens overgang til andre (boligbytning, fremleje og fortsættelse af lejemål), jf. § 58-62.
- 7) Boligens stand ved fraflytning (normalistandsættelse), jf. § 77.

Stk. 2. Klager skal indbringes skriftligt for Boligklagenævnet og indeholde en præcisering af, hvad lejeren ønsker, at nævnet skal tage stilling til. Klagen skal vedlægges den fornødne dokumentation for de forhold, som lejeren ønsker behandlet.

Stk. 3. For behandlingen af en klage ved Boligklagenævnet skal lejeren betale et gebyr på højst 500 kr. Klagegebyret tilbagebetales, hvis lejeren får medhold i klagen, eller hvis sagen afvises som uegnet til behandling ved Boligklagenævnet.

Stk. 4. Ønsker en lejer en sag, der allerede er anlagt ved domstolene, indbragt for Boligklagenævnet, skal nævnet afvise at realitetsbehandle klagen.

Det synes derfor evident, at Boligklagenævnet er et tvistnævn. Andre myndighedsopgaver, der eventuelt tidligere blev varetaget af Boligklagenævnets sekretariat er ved ressortomlægningerne tidligere på året ikke flyttet til Styrelsen for Nævn og Råd. Det

er således alene sager efter lejeforordningens § 84, der behandles i Boligklagenævnet og dets sekretariat.

Styrelsen for Råd og Nævn skal derfor tilslutte sig det af Direktoratet for Boliger og Infrastruktur fremsatte synspunkt, at Boligklagenævnet er et tvistnævn.

I din skrivelse af 7. november 2007 anføres det, at det ikke forekommer umiddelbart klart, hvorfor Boligklagenævnets ikke er part i retssager om prøvelse af nævnets afgørelser. Hertil vil Styrelsen for Råd og Nævn gerne knytte følgende uddybende kommentarer:

Det juridiske udgangspunkt må være, at enhver retlig tvist mellem civilretlige parter (i dette tilfælde offentlige udlejere og disses lejere) må kunne afklares gennem sagsanlæg ved domstolene. Det gælder m.a.o. også tvister at lejeretlig karakter. I retssagen vil det således kun være en eller flere lejere og udlejer, der er de i søgsmålet involverede parter. Ved ændring af lejeforordningen i 2005 har man indført et boligklagenævn til at behandle visse lejeretlige sager, men langt fra alle. Således f.eks. ikke sager om eventuel ophævelse af lejet som følge af misligholdelse, jf. lejeforordningens kap. 11. Lejeren må således indbringe sagen for retten, hvis ophævelsen forekommer uberettiget.

Som bekendt er det kun de i lejeforordningens § 84, stk. 1 nævnte tilfælde, hvor boligklagenævnet er tillagt kompetence til at træffe afgørelse. På de her nævnte områder er boligklagenævnets afgørelse bindende for Hjemmestyret og kommunerne som udlejere at boliger, jf. § 86, stk. 6. - Dette forhold ændrer intet ved det ovenfor skitserede udgangspunkt, som altså også indebærer, at hvis lejerne indbringer deres fortsatte tvist med udlejer for domstolene, så er Boligklagenævnet ikke part i denne tvist. Det modsatte kunne unægtelig også få uheldige og uhensigtsmæssige konsekvenser, når retten skulle tage stilling til omkostningsspørgsmål i retssagen.

Hermed mener undertegnede at have etableret den klarhed, der som ovenfor anført efterlyses i ovennævnte brev af 7. november 2007.

Skulle ovenstående give anledning til spørgsmål, står undertegnede naturligvis til rådighed i Styrelsen for Råd og Nævn."

Jeg udtalte herefter:

"1. Min undersøgelses omfang

Min undersøgelse har omfattet to hovedspørgsmål: Om Boligklagenævnet kan sagsøges i anledning af sin virksomhed, og, i sammenhæng hermed, om Boligklagenævnet er et tvistnævn.

I relation til spørgsmålet om, hvorvidt Boligklagenævnet kan sagsøges for sin virksomhed, har jeg på baggrund af min gennemgang af sagen vurderet nævnets reviderede klagevejledning, som fremgår af nævnets høringssvar af 7. august 2008.

Spørgsmålet om Boligklagenævnet er et tvistnævn i forvaltningsretlig forstand har navnlig betydning for min kompetence til at behandle klager over nævnet.

Jeg vil således normalt anse mig for inkompetent til at behandle klager over nævn, der er egentlige tvistnævn.

Jeg har derfor gennemgået retsgrundlaget for nævnets virksomhed i forhold til forvaltningsrettens definition af tvistnævn.

Det fremgår af min gennemgang, at det er min opfattelse, at Boligklagenævnet ikke er et tvistnævn, og jeg har derfor efterfølgende forholdt mig generelt til karakteren af Boligklagenævnets opgaver ud fra en forvaltningsretlig målestok, idet spørgsmålet om, hvorvidt nævnet er en rekursmyndighed eller et andet administrativt nævn har betydning for nævnets sagsbehandling.

2. Kan Boligklagenævnet sagsøges?

Boligklagenævnet har i sit hørings svar af 7. august 2008 udtalt, at nævnet er en forvaltningsmyndighed. Jeg er enig i denne betragtning.

Spørgsmålet er herefter, hvorvidt nævnet kan sagsøges i forbindelse med de sager, som nævnet behandler, og om den klagevejledning, som jeg blev opmærksom på under mit besøg i K Kommune, er retvisende.

Jeg kan tilslutte mig Boligklagenævnets opfattelse af, at nævnet kan sagsøges som led i den almindelige domstolskontrol med forvaltningen, som udspringer af grundlovens § 63.

Det er i den forbindelse uden betydning, om den sag, som nævnet har behandlet, er en tvist mellem to parter, som er uafhængige af nævnet, jf. herved Højesterets dom gengivet i UfR 2005.1176/1H.

Jeg bemærker dernæst, at der også udenfor det område, der kan betegnes som legalitetskontrol, kan forekomme situationer, hvor Boligklagenævnet vil kunne sagsøges.

Det er således i retspraksis antaget, at spørgsmålet om, hvorvidt en forvaltningsmyndighed har pådraget sig erstatningsansvar ved sin virksomhed, kan indbringes for domstolene med myndigheden som sagsøgt part, også i de tilfælde, hvor afgørelsen er påklaget til en anden myndighed, og uanset om myndighedens afgørelse fastslår retsforholdet mellem to private parter, jf. Højesterets dom gengivet i UfR 2002.1566H.

Også ved andre spørgsmål om en forvaltningsmyndigheds sagsbehandling, som en borger eller virksomhed har en retlig interesse i at få afgjort ved domstolene, kan myn-

digheden sagsøges. Det gælder også selvom søgsmålet materielt angår retsforholdet mellem private jf. herved Højesterets dom gengivet i UfR 2008.1653/1H. Sagen omhandlede spørgsmålet om, hvorvidt det danske Teleklagenævnet kunne sagsøges af et teleselskab i anledning af en afgørelse om at tillægge et konkurrerende selskabs klage over en afgørelse Telestyrelsen havde truffet, opsættende virkning.

Det kan således ikke, ud fra en generel antagelse om, at Boligklagenævnet behandler tvister mellem udlejere og lejere, afgøres, om nævnet kan sagsøges i anledning af sin virksomhed.

Spørgsmålet om, hvorvidt Boligklagenævnet kan sagsøges, afgøres af domstolene ud fra en konkret vurdering af sagsøgers retlige interesse på baggrund retsplejelovens regler herom.

Den omstændighed, at domstolenes afgørelse af et søgsmål mod Boligklagenævnet vil kunne få betydning for den lejer eller den udlejer, som ikke er part i retssagen, medfører endvidere ikke i sig selv, at der må stilles krav om, at den pågældende lejer eller udlejer inddrages i retssagen⁵³.

En klagevejledning, som går ud på, at Boligklagenævnet ikke skal sagsøges, er på denne baggrund upræcis, og er egnet til at bibringe borgerne en fejlagtig opfattelse af, at nævnet i almindelighed ikke kan sagsøges for sin virksomhed.

Det kan herefter ikke give mig anledning til kritik, at Boligklagenævnet er ophørt med at give klagevejledning om, at nævnet ikke kan sagsøges i forbindelse med sine afgørelser.

Den reviderede klagevejledning, som nævnet har citeret i sit høringssvar af 7. august 2008, giver mig ikke anledning til kritik, idet den specifikt angår vejledning om sagsanlæg mod den boligudlejende myndighed.

Jeg har i den forbindelse ikke bemærkninger til, at Boligklagenævnet vejleder borgerne om de værnetingsregler, som gælder for sagsanlæg mod en offentlig boligudlejer, idet vejledning herom er i overensstemmelse med den almindelige vejledningspligt i sagsbehandlingslovens § 7 og god forvaltningsskik.

3. Er Boligklagenævnet et tvistnævn?

Under sagens behandling har Boligklagenævnet argumenteret for, at nævnet er et tvistnævn med henvisning til ordlyden af landstingsforordningen om leje af boliger § 82.

53) Professor, lic.jur. Gorm Toftegaard Nielsen i UfR 2000B.319ff.

Jeg bemærker hertil, at det er korrekt, at Boligklagenævnet træffer afgørelse i sager, hvor nævnet ikke selv er part. Selve nævnskonstruktionen indebærer således, at der ikke kan være identitet mellem Boligklagenævnet og udlejer.

Det er imidlertid min opfattelse, at betegnelsen tvistnævn må forbeholdes nævn, som løser konflikter mellem private parter.

Det forhold, at en offentlig myndighed handler på privatretligt grundlag i form af aftaler, herunder lejeaftaler, med borgerne, gør ikke i sig selv myndigheden til en privat part i sagen.

I det tilfælde, at et nævn behandler klager inden for et aftalereguleret område, hvor offentlige myndigheder optræder som aftalparter, må det være en betingelse for, at nævnet kan anses som et tvistnævn, at den offentlige parts myndighedsstatus er uden selvstændig betydning for bedømmelsen af aftaleforholdet, således at nævnets bedømmelse er ens, uanset om aftalparterne er private eller offentlige myndigheder.

Denne betingelse er ikke opfyldt i landstingsforordningen om leje af boliger § 82, idet Boligklagenævnets opgave er begrænset til at behandle klager over spørgsmål, som angår hjemmestyrets og kommunernes udlejningsboliger.

Twistløsningsfunktionen alene er i øvrigt ikke et tilstrækkeligt kriterium for at kvalificere et nævn som et tvistnævn i forvaltningsretlig forstand.

Foruden twistløsningsfunktionen kræves det, for at et nævn kan betragtes som tvistnævn, at det er undergivet en domstolslignende procesform og ofte desuden dommermedlemskab⁵⁴.

Sidstnævnte betingelse er af flere grunde ikke opfyldt i forhold til Boligklagenævnet.

For det første har nævnet ikke en uafhængig status i forhold de offentlige myndigheder, som forestår boligudlejningsopgaven, ud over hvad der følger af selve det forhold, at der er tale om et nævn. Betydningen af, at der er tale om et nævn, er begrænset til de forhold, at nævnet i modsætning til centraladministrationen er organiseret som et kollegialt organ, at det ikke indgår i et hierarki under landsstyreområdernes departementer, og at ændringer i nævnets opgaveportefølje kræver lovgivningsmagtens medvirken.

Herudover må sammensætningen af Boligklagenævnet tillægges særlig vægt ved bedømmelsen af, om nævnet opfylder betingelserne for at være et tvistnævn.

⁵⁴) Ombudsmandsloven med kommentarer af Jon Andersen m.fl., Jurist- og Økonomforbundets Forlag 1999, side 33.

Der er således tale om, at landstingsforordningen om leje af boliger, foreskriver, at Landsstyret udpeger nævnets formand efter indstilling fra det landsstyremedlem, der er ressortansvarlig for boligområdet (§ 82, stk. 2, 1. pkt.), og der er ikke krav om, at formanden skal være dommer.

To yderligere medlemmer udpeges af Landsstyret efter indstilling fra henholdsvis A/S Boligselskabet INI og KANUKOKA.

Kun det sidste nævnsmedlem udpeges efter indstilling fra en organisation, som ikke repræsenterer udlejerinteresser.

Et flertal af nævnets medlemmer vil således altid være udpeget efter indstilling fra repræsentanter for de myndigheder, som forestår boligudlejning.

Endvidere stiller Landsstyret sekretariatsbistand til rådighed for nævnet.

Herudover fremgår det af landstingsforordningens §§ 85 og 86, at Boligklagenævnet ikke arbejder efter en domstolslignende proces, men at nævnets sagsbehandling er skriftlig og ikke hviler på et princip om bevisumiddelbarhed, idet sagens parter efter § 85, stk. 8, er afskåret fra at afgive forklaring for nævnet, ligesom § 85, stk. 7, foreskriver, at besigtigelser som led i nævnets virke, forstås af nævnets sekretariat.

Uafhængigt af ovenstående finder jeg anledning til at bemærke, at kvalifikation af Boligklagenævnet som et tvistnævn umiddelbart strider mod Landsstyrets bemærkninger til forslaget til landstingsforordning nr. 14 af 20. november 2006 om ændring af landstingsforordning om leje af boliger.

Det fremgår således af Landsstyrets bemærkninger til forordningsforslagets afsnit om rekurs og om forslaget til et nyt stk. 5 i § 84 (forordningsforslagets nr. 14), at Landsstyret opfatter Boligklagenævnet som en rekursmyndighed.

Jeg bemærker, at et nævn ikke både kan være klagenævn og tvistnævn inden for samme sagsområde.

Som jeg kommer ind på nedenfor i afsnit 4, finder jeg det endvidere tvivlsomt i hvilket omfang, Boligklagenævnet overhovedet er et klagenævn.

Det er samlet set min opfattelse, at der ikke er grundlag for at anse Boligklagenævnet for at være et tvistnævn i forvaltningsretlig forstand.

4. Kvalifikation af Boligklagenævnets status på andet grundlag

Som anført ovenfor fremgår det af forarbejderne til landstingsforordning nr. 14 af 20. november 2006 om ændring af landstingsforordning om leje af boliger, at Landsstyret har beskrevet nævnet som et organ, der som rekursinstans behandler klager over afgørelser truffet af hjemmestyrets og kommunernes boligudlejningsmyndigheder, herunder A/S Boligselskabet INI.

I forvaltningsretten sondres der mellem rekurs på ulovbestemt grundlag fra en underordnet myndighed til en overordnet myndighed og lovbestedte klageordninger, typisk til særlige nævn.

Såfremt Boligklagenævnet udfylder en opgave som klagemyndighed, må det nødvendigvis være som led i en lovbestedt ordning, da et nævn ikke indgår i noget administrativt hierarki.

Er Boligklagenævnet et sådant klagenævn, har det betydning for såvel boligudlejers som for Boligklagenævnets sagsbehandling.

For det første indebærer eksistensen af administrativ klageadgang, at underinstansen skal give klagevejledning i overensstemmelse med sagsbehandlingslovens § 25.

Dernæst vil det have den betydning, at der af habilitetsmæssige årsager er begrænsninger i klageinstansens adgang til at vejlede og rådgive den myndighed, hvis afgørelser kan påklages.

Yderligere vil Boligklagenævnet, hvis det er klageinstans, ikke blot have pligt til at undersøge det påklagede forhold materielt, men tillige have en mere generel pligt til at forholde sig til sagsbehandlingsfejl i underinstansen i tilknytning til de påklagede afgørelser.

På denne baggrund har jeg gennemgået Boligklagenævnets opgaver, således som de er beskrevet i landstingsforordningen af leje om boliger, og det er min opfattelse, at det ikke af landstingsforordningen kan udledes, hvorvidt de forhold, at der efter § 84 kan klages over til Boligklagenævnet, er afgørelser i forvaltningsretlig forstand.

Jeg henleder i den forbindelse opmærksomheden på, at det generelt er uklart, hvilke boligadministrative opgaver der løses på aftalemæssigt grundlag, på forretningsmæssigt grundlag eller som myndighedsopgaver omfattet af sagsbehandlingsreglerne. Det afspejles navnlig i afgrænsningen af opgaverne for A/S Boligselskabet INI, jf. heroved min meddelelse af 18. september 2007 efter landstingsloven om Landstingets Ombudsmand § 11 til Landstinget og Landsstyret, som er gengivet i min årsberetning for 2007, side 351 ff. grønlandssproget version og side 307 ff. dansksproget version.

Det er herefter min opfattelse, at eftersom Boligklagenævnets kompetence er reguleret i landstingsforordningen om leje af boliger, kan det ikke udelukkes, at nævnet i nogle sager optræder som klagenævn, mens nævnet i andre sager er et administrativt nævn, som uden at være et tvistnævn behandler klager over uoverensstemmelser mellem lejere og udlejere i den offentlige boligmasse.

I den forbindelse bemærker jeg, at oprettelse af nævn udenfor det administrative hierarki ikke er begrænset til nævn med tvistløsningsfunktioner og klagenævn.

Lovgivningsmagten er således frit stillet med hensyn til at oprette nævn med administrative beføjelser og administrative nævn med andre funktioner, herunder rådgivning og vejledning.

Jeg finder det på denne baggrund mest nærliggende at antage, at Boligklagenævnet er oprettet som administrativt nævn med den særlige opgave at afgøre uenigheder mellem lejerne og de offentlige boligudlejere både i de tilfælde, hvor lejerne klager over boligadministrative afgørelser, og hvor klagen angår faktisk forvaltningsvirksomhed eller forhold knyttet til de indgåede lejeaftaler.

Da Boligklagenævnet ikke opfylder betingelserne for at være et tvistløsningsnævn uden for ombudsmandens kontrol, og da der heller ikke er grundlag for generelt at kvalificere nævnet som et klagenævn, er det min opfattelse, at retsgrundlaget for nævnet alene er de retsregler, som specifikt er fastsat for nævnet i lejeforordningens kapitel 14 og forvaltningsrettens almindelige sagsbehandlingsregler i det omfang, de ikke er fraveget i lejeforordningen.

Henset til at Landsstyret i bemærkningerne til forslaget til landstingsforordning nr. 14 af 20. november 2006 om ændring af landstingsforordning om leje af boliger lægger op til en beskrivelse af Boligklagenævnets opgaver, der hverken er holdepunkter for i landstingsforordningens ordlyd eller i almindelige regler om forvaltningens organisation, har jeg samtidig besluttet at give Landstinget og Landsstyret særskilt meddelelse efter landstingsloven om Landstingets Ombudsmand § 11 om forholdet.

Jeg har vedlagt mine meddelelser til Landstingets Lovudvalg og Landsstyret en kopi af denne udtalelse.

Jeg foretager mig i øvrigt ikke yderligere i sagen."

Jeg modtog svar fra Landsstyremedlemmet for Infrastruktur og Miljø efter beretningsårets udløb.

5.9.4 Generelle bemærkninger til en kommunes inkassosager

I forbindelse med mit besøg i en kommune gav min gennemgang af kommunens inkassosager anledning til generelle bemærkninger vedrørende sagsoplysning og kontrol af inddrivelsesansøgninger, modregning, aftale om anerkendelse af gæld, om en pantefoged kan foretage forældelsesafbrydende retsskridt, tilsigelse af skyldnere til fogedforretninger, forbuddet mod tvangsfuldbyrdelse i pensionsydelse, sagsbehandling i forbindelse med gennemførelse af løntilbageholdelse og begrundelse af afgørelser om at foretage tvangsfuldbyrdelse (j. nr. 11.73.88.73/053-05).

Sagsoplysning og kontrol af inddrivelsesansøgninger

Jeg skrev den 18. juli 2005 til kommunen:

”I ingen af de nedennævnte sager, som jeg har undersøgt, bortset fra i sager, hvor en anden kommune anmoder K Kommune om at foretage inddrivelse, foreligger der ansøgninger fra en myndighed, eksempelvis socialforvaltningen, til inkassokontoret om at foretage inddrivelse af myndighedens krav.

Det fremgik endvidere ikke af sagerne, om kommunen foretager en undersøgelse af, om gælden er retskraftig, forfalden og ikke forældet.

Der foreligger eksempelvis ikke bidragsresolutioner i alle sager vedrørende inddrivelse af børnebidrag, ligesom der heller ikke foreligger dokumentation for, at inkassationen alene vedrører inddrivelse af normalbidraget.

Inkassochef [...] samt pantefoged [...] oplyste under evalueringsmødet på mit kontor den 27. juni 2005, at kommunen af pladshensyn har udskilt enkelte myndigheders, herunder A/S Boligselskabet INIs og Nukissiofiits, dokumentation for kravets bestand i særskilte sagsmapper.

Jeg tog denne oplysning til efterretning, men jeg bemærker, at det af sagen bør fremgå, hvorvidt enkelte sagsakter er udskilt, og i så fald hvor disse kan findes. Kommunen anmodes om at meddele mig, hvad min bemærkning giver kommunen anledning til at foretage sig.

Inkassochef [...] oplyste endvidere, at inkassokontoret har udarbejdet retningslinier for inkassokontorets opstart og behandling af inkassosager, som han snarest vil tilsende Embedet et eksemplar af.

Kommunen anmodes imidlertid om nærmere at beskrive inkassokontorets opstart og behandling af inddrivelsesopgaver for kommunens øvrige forvaltninger, herunder:

- Om kommunen foretager en undersøgelse af retsgrundlaget for opkrævningen, herunder eksempelvis om socialforvaltningen har henvist til retsregler ved ydelse af hjælp mod tilbagebetaling.
- Om at meddele, om inkassokontoret eller den rekvirerende forvaltning selv foretager en opfølgning på gældsafviklingen/udviklingen.
- Om at meddele, i hvilke tilfælde og i givet fald med hvilke begrundelser kommunen afviser at opstarte en inkassosag."

Kommunen svarede mig den 27. februar 2006:

"K Kommune er enig i Ombudsmandens synspunkter vedrørende dokumentation af inddrivelsesansøgninger fra andre myndigheder og vil fremover sikre, at det af sagerne fremgår såfremt enkelte sagsakter, herunder inddrivelsesansøgninger, er udskilt og hvor de herefter kan findes. Af den enkelte sagsmappe vil dog fremgå rykker-skrivelse til debitor om f.eks. A/S Boligselskabet INIs og Nukissiorfiits krav sendt til inddrivelse hos pantefogeden.

Der foreligger typisk ingen formaliseret inddrivelsesansøgning fra egne forvaltninger ved opstart af inddrivelsesopgaver idet der foretages direkte påligninger vedrørende bl.a. skorstensfejning, renovation, daginstitution, mens andre regninger bogføres fra bogholderiet med kopiorientering af incassokontoret. Fra socialforvaltningen fremsendes bl.a. skyldnererklæringer til dokumentation, men de sociale krav bogføres fra forvaltningen selv.

I øvrigt undersøger incassokontoret i hvilket omfang det fremsendte krav er tilstrækkeligt dokumenteret til at det kan optages til inddrivelse, herunder om fordringen er forfalden, retskraftig eller forældet, uden at der gøres selvstændigt notat til sagen herom. Er en ansøgning om opkrævning, f.eks. på grund af manglende bilag, uegnet til at danne grundlag for en fogedretlig behandling vejleder pantefogeden kreditor med hensyn til afhjælpning af manglerne. Såfremt ovennævnte betingelser, herunder forældelse, ikke opfyldes afviser kommunen at starte en incassosag. Med mindre der foreligger åbenbare indholdsmæssige mangler eller tvivl om grundlaget for tvangsfuldbyrdelsen foretager incassokontoret ikke en nærmere undersøgelse af fordringens retsgrundlag. Kreditor indestår for fordringens rigtighed og gyldighed, ligesom debitor ved tvangsmæssig inddrivelse har mulighed for indbringelse for Kredsretten."

Den 1. maj 2006 skrev jeg til kommunen:

"Jeg tager til efterretning, at kommunen fremover vil sikre, at det af sagerne kommer til at fremgå, såfremt enkelte sagsakter er udskilt fra sagsmapperne, og hvor disse vil kunne findes.

Jeg tager kommunens beskrivelse af de tilfælde, hvor inkassokontoret afviser at opstarte en inddrivelsessag, til efterretning.

Jeg savner imidlertid svar på følgende konkrete spørgsmål, som jeg har stillet i mit brev af 18. juli 2005, for det første om kommunen foretager en undersøgelse af retsgrundlaget for opkrævningen, herunder eksempelvis om socialforvaltningen har henvist til retsregler ved ydelse af hjælp mod tilbagebetaling, og for det andet om at meddele, om incassokontoret eller den rekvirerende forvaltning selv foretager en opfølgning på gældsafviklingen/-udviklingen.

Jeg anmoder kommunen at fremkomme med svar på disse spørgsmål.”

Kommunen svarede mig den 2. november 2006:

”Der henvises til kommunens brev af 27. februar 2006. Supplerende kan det oplyses, at Incassokontoret, som udgangspunkt, selv foretager en opfølgning på gældsafviklingen eller udviklingen.”

Jeg udtalte herefter:

”Kommunen har oplyst, at inddrivelsesansmodninger enten vil blive lagt på de enkelte sager eller vil blive udskilt med et notat på inddrivelsessagen om, hvor inddrivelsesansmodningerne kan findes.

Jeg tager dette til efterretning, og kommunens opdeling af sagsakterne kan på denne baggrund ikke give mig anledning til kritik.

Kommunen har endvidere oplyst, at inkassokontoret/pantefogeden som udgangspunkt ikke modtager særskilte inddrivelsesansmodninger fra egne forvaltninger, idet regninger vedrørende bl.a. skorstensfejning, renovation og daginstitution pålignes direkte, mens andre regninger bogføres fra bogholderiet med kopiorientering af inkassokontoret.

Jeg forstår dette således, at inkassokontoret/pantefogeden indleder inddrivelse alene på grundlag af oplysninger om, hvilke tilgodehavender, der er bogført i kommunen.

Idet jeg går ud fra, at inkassokontoret/pantefogeden påser, at betalingsfristen er udløbet, forinden tvangsinddrivelse indledes, kan den procedure, som kommunen har beskrevet, som udgangspunkt ikke give mig anledning til bemærkninger, idet jeg dog ikke har fundet det påkrævet at tage stilling til, om kommunen har kunnet henlægge andre opkrævningsopgaver end de inddrivelsesmæssige til pantefogeden, jf. mine bemærkninger nedenfor i afsnittet om tilbageholdelse i løn.

Kommunen har herudover oplyst, at inkassokontoret ikke foretager en nærmere undersøgelse af de krav, som inkassokontoret opkræver, med mindre fuldbyrdelsesgrundlaget lider af åbenbare fejl eller mangler, og har begrundet dette med, at kreditor har ansvaret for fordringens eksistens, og at debitor kan indbringe sagen for kredsretten.

Selvom jeg kan tilslutte mig, at inkassokontoret/pantefogeden normalt ikke behøver at kontrollere fordringerne ud over de oplysninger, som er nødvendige for, at kommunen kan iværksætte tvangsfuldbyrdelse uden forudgående dom, kan jeg dog ikke være enig i kommunens argumentation.

I de tilfælde, hvor kommunen tvangsinddriver egne fordringer, savner det umiddelbart mening at opstille en ansvarsfordeling mellem kreditor og inddrivelsesfunktionen, idet borgerne ved ansvarspådragende fejl, vil kunne holde sig til kommunen som sådan.

Det følger således af landstingsloven om kommunalbestyrelser og bygebestyrelser m.v. § 2, stk. 1, at kommunalbestyrelsen har det overordnede ansvar for kommunens styrelse.

Dette skal sammenholdes med, at pantefogederne udøver deres funktion med umiddelbar hjemmel i retsplejelovens kapitel 7, § 19, og at pantefogeden således kun kan betragtes som en selvstændig myndighed, i det omfang dette direkte følger af retsplejeloven.

I tilfælde, hvor kommunalt ansatte i en lov er tillagt særlig kompetence, kan rækkevidden af denne kompetence ikke uden konkrete holdepunkter i loven fortolkes udvidende på bekostning af styrelseslovens beslutningssystem.⁵⁵

Det er således min opfattelse, at kommunalbestyrelsen alene vil være frigjort for sit ansvar efter styrelsesloven for fejl i forbindelse med inddrivelsen af kommunens fordringer, for så vidt angår sådanne fejl, som pantefogeden begår i tilknytning til de afgørelser og andre dispositioner, som pantefogederne har foretaget som selvstændig myndighed i medfør af retsplejeloven.

Det erstatningsretlige arbejdsgiveransvar efter DL 3-19-2 for pantefogedernes arbejde vil derimod fortsat påhvile kommunen.

Det overordnede ansvar for de kommunale fordringers eksistens og opgørelse og for, at de er fuldbyrdesmodne, påhviler også kommunalbestyrelsen, uanset om fordringerne er overgået til tvangsinddrivelse hos pantefogeden. Dette er også forudsat i retsplejeloven, jf. de almindelige bemærkninger til forslaget til den gældende retsplejelovs kapitel 7, Folketingstidende 1982 – 1983, Tillæg A, sp. 685.

Omvendt medfører det forhold, at pantefogeden er en administrativ funktion under kommunen, at pantefogeden ikke kan undlade at reagere på fejl eller tvivlsspørgsmål, som pantefogeden bliver opmærksom på, blot med henvisning til at ansvaret ligger hos fordringens kreditor.

55) Niels Preisler i Kommunestyre i retlige rammer, Kommunekredit 1999, side 22.

Der er med andre ord tale om, at det påhviler kommunalbestyrelsen at påse, at pantefogeden ikke inddriver kommunale krav, som ikke bør inddrives, og pantefogeden har som en del af den kommunale organisation pligt til orientere kommunalbestyrelsen eller den pågældende forvaltningsgren om mangler ved grundlaget for inddrivelse af kommunens fordringer.

Da inddrivelsesmyndigheden er overgået til Grønlands Hjemmestyre, foretager jeg mig dog ikke yderligere vedrørende denne problemstilling.

Til kommunens bemærkninger om debtors mulighed for indbringelse af en sag for kredsretten gør jeg opmærksom på, at retsplejelovens kapitel 7, § 22, indebærer, at inddrivelsesmyndigheden ikke kan undlade at forholde sig til en foreliggende tvivl om grundlaget for en mulig tvangsfuldbyrdelse ved at henvise skyldneren til efterfølgende at indbringe sagen for kredsretten.

Retsplejelovens kapitel 7, § 22, indebærer, at inddrivelsesmyndigheden i tilfælde af tvivl, som inddrivelsesmyndigheden ikke selv kan afklare, må tage initiativ til at søge fordringen fastslået ved dom, forinden tvangsfuldbyrdelsen gennemføres.

For så vidt angår tilbagebetalingskrav vedrørende sociale ydelser, bemærker jeg, at en skyldnererklæring ikke nødvendigvis er tilstrækkelig dokumentation, til at inddrivelsesmyndigheden kan opkræve et socialt tilbagebetalingskrav, idet tilbagebetalingspligten ikke afhænger af en aftale mellem en borger og socialforvaltningen, men af, at kommunen (socialforvaltningen) har truffet en gyldig afgørelse om at kræve en social ydelse tilbagebetalt, ligesom tilbagebetalingstidspunktet også fastsættes i form af en forvaltningsretlig afgørelse.

Dette forhindrer naturligvis ikke, at inddrivelsesmyndigheden indgår en aftale med den pågældende borger om gældens betaling, efter at det lovligt fastsatte tilbagebetalingstidspunkt er indtrådt."

Modregning

Jeg skrev den 18. juli 2005 til kommunen:

"I næsten alle sager, som jeg undersøgte, konstaterede jeg, at der ikke i sagerne foreligger dokumentation for, at kommunen giver skyldner meddelelse om, enten at kommunen via skyldners arbejdsgiver vil foretage løntilbageholdelse, eller at kommunen selv foretager modregning i debtors offentlige tilgodehavender.

Jeg konstaterede endvidere, at kommunen i de fleste sager, som jeg undersøgte, har ladet skyldner underskrive en skyldnererklæring, hvorved skyldner anerkender kommunens ret til at foretage løntilbageholdelse eller modregne i skyldners tilgodehavender hos det offentlige.

Jeg har i en sag, der er omtalt i min beretning for 2003, side 345 i den danske version og side 440 i den grønlandske, udtalt følgende om modregning:

”Jeg har ved min gennemgang af inkassosagerne bemærket, at kommunen i nogle tilfælde som en del af inddrivelsen vælger at lade debitor underskrive en erklæring, der generelt giver kommunen ret til modregning (aftalt modregning).

Det er ikke en betingelse for modregning, at denne er aftalt. Som udgangspunkt er det offentlige berettiget til, såfremt en række nærmere betingelser er opfyldt, at foretage tvungen modregning, det vil sige modregning, som ikke beror på en aftale med en borger. Betingelserne er som følger:

Gensidighed:

Det er en betingelse for at foretage modregning, at kreditor for den fordring, der ”betales for”, er debitor for den fordring, der ”betales med”. Denne gensidighed skal foreligge, når modregningen erklæres.

Modregningens erklæring og tidspunktet for denne:

Det er en betingelse for at foretage modregning, at både tidspunktet, hvor restancen skal betales, og tidspunktet, hvor borgerens fordring kan betales, er kommet. Det er endvidere nødvendigt, at modregningen iværksættes ved, at kommunen afgiver en modregningserklæring.

Modregning er udelukket ved visse ydelser:

Modregning i løn, pension, underholdsbidrag og sociale ydelser, der først og fremmest går til dækning af modtagerens leveomkostninger, kan som udgangspunkt ikke finde sted.

Retligt gyldig:

Det er en betingelse for tvungen modregning, at fordringen, der ”betales med”, er retligt forpligtende og ikke er forældet.

Særligt om det offentlige modregningsadgang:

I almindelighed er det inden for privatretten tilladt at modregne med fordringer, uanset at disse bestrides. Konsekvensen af dette er, at retten ved gennemførelsen af en retssag ikke alene må tage stilling til sagsøgtens indsigelser mod det konkrete retsforhold, men tillige også – såfremt det gøres gældende - den indsigelse, at sagsøgte har et pengekrav mod sagsøger i en anden anledning. Dette er en simpel følge af, at det under alle omstændigheder er således, at den, der kræver penge af en modvillig betaler i et privat forhold, må tage initiativet til en retssag.

Denne mulighed for at møde et krav om betaling med en henvisning til, at kravet må gennemføres ved en retssag, f.eks. fordi man mener at have et modkrav i en hel anden anledning, består ikke for en offentlig myndighed. Her gælder det, at fremkommer borgeren med relevante indsigelser mod det krav, som myndigheden vil anvende "til betaling" af borgerens krav på f.eks. overskydende skat, er myndigheden henvist til at anlægge en retssag for at fastslå "betalingskravet" for at undgå betalingen til borgeren.

En myndighed må ikke iværksætte en modregning med det formål at undgå at anlægge en sag ved domstolene, hvis et sagsanlæg er det relevante i den foreliggende sag.

Konneks eller aftalt modregning:

De ovennævnte betingelser for tvungen modregning fraviges i vid udstrækning i tilfælde af, at der foreligger konneks modregning, det vil sige, at fordringerne udspringer af samme retsforhold. Et eksempel herpå er, at borgeren modtager for meget i social ydelse, som følge af, at borgeren har afgivet bevidst forkerte oplysninger. Uanset den almindelige begrænsning i modregning i offentlige ydelser vil modregningen her kunne gennemføres.

Tilsvarende gælder ved aftalt modregning. I det omfang borgeren frivilligt accepterer at betale på sin restance til det offentlige ved modregningen med et krav, som borgeren har mod det offentlige, svarer dette blot til, at borgeren efter at have modtaget en pengeydelse henvender sig til inkassokontoret og betaler sin restance helt eller delvis. En sådan aftale skal imidlertid være helt konkret og aktuel med hensyn til såvel hovedfordring som modfordring. Dette gælder i øvrigt også indenfor privatretten. Det er således ikke muligt, at borgeren ved at underskrive en aftale om modregning en gang for alle, giver det offentlige mulighed for en fremtidig modregning i ethvert tilgodehavende, som den pågældende måtte få. Uanset aftalen vil der i disse situationer kun kunne modregnes såfremt, de almindelige betingelse for tvungen modregning er opfyldt.

Jeg henstiller således, at kommunen ikke i forbindelse med restancer anvender generelle erklæringer/aftaler om fremtidige og ubestemte modregninger, idet sådanne ingen retlig gyldighed har og derfor er misvisende."

Kommunen anmodes om at meddele, om min konstatering af, at der ikke foretages underretning til skyldnere om den foretagne modregning, er udtryk for kommunens sædvanlige praksis.

Kommunen anmodes endvidere om at meddele mig sine bemærkninger til min ovennævnte citerede gennemgang af modregningsbetingelserne samt bemærkningerne om de generelle erklæringer/aftaler om fremtidige og ubestemte modregninger."

Kommunen svarede mig den 27. februar 2006:

"K Kommune er enig i Ombudsmandens gennemgang af modregningsbetingelserne, herunder bemærkningerne til de generelle erklæringer/aftaler om fremtidig og ubestemt modregning, og vil fremover sikre, at modregningserklæring afgives."

Jeg meddelte i brev af 1. maj 2006, at jeg tog kommunens svar til efterretning.

Jeg udtalte herefter:

"Jeg har på grundlag af kommunens oplysning, om at kommunen undlader at indgå generelle modregningsaftaler, og at kommunen fremover vil sikre sig afgivelse af modregningserklæringer, ingen yderligere bemærkninger til dette spørgsmål."

Aftaler om anerkendelse af gæld - kommunens brug af frivillige forlig med henblik på afbrydelse af forældelse

Jeg skrev den 18. juli 2005 til kommunen:

"Jeg bemærkede under evalueringen af sagsgennemgangen den 27. juni 2005 med inkassochefen samt pantefogeden, at jeg finder, at pantefogeden ikke behøver at indgå forlig med skyldner om gældsposter, der umiddelbart kan tvangsinddrives efter retsplejelovens regler.

Pantefogeden oplyste hertil, at kommunen anvender indgåelse af frivillige forlig med skyldner som en forældelsesafbrydende foranstaltning. Jeg tager dette til efterretning, men henviser i øvrigt til mine nedennævnte bemærkninger om afbrydelse af forældelse ved indgåelse af forlig.

Jeg har i [en] sag omtalt i min beretning for 2003, side 345ff i den danske version og side 438ff i den grønlandske, udtalt følgende:

"Forlig:

Jeg har ved min gennemgang af inkassosagerne hæftet mig ved, at kommunen som en del af inddrivelsen vælger at indgå forlig.

Jeg bemærker indledningsvist, at der naturligvis intet er til hinder for, at kommunen i de situationer, hvor dette er muligt, vælger at aftale med debitor, at restancen afdrages over en periode.

Kommunernes brug af forlig har imidlertid nu som tidligere givet mig anledning til overvejelser.

[...]

Overvejelserne om brugen af forlig er forskellige efter karakteren af det offentlige krav.

- Krav, for hvilke kommunen kan foretage tvangsfuldbyrdelse såfremt der ikke betales.

Anvendelse af forlig som en del af det offentlige inddrivelse af restancer er i en række tilfælde unødvendigt og kan give anledning til misforståelser hos såvel det offentlige som hos borgeren. Der vil ved, en restance, for hvilken der efter den grønlandske retsplejelov umiddelbart er adgang til tvangsfuldbyrdelse, ikke være nogen anledning til, at kommunen indgår et forlig. Kommunen skal følge den i loven foreskrevne fremgangsmåde.

Ved sådanne restancer sker en eventuel tvangsinddrivelse som simpel følge af, at det kan konstateres, at lovgivningens betingelser for udlæg eller løntilbageholdelse er opfyldt.

Dette skal selvfølgelig ikke være en hindring for, at kommunen indgår en aftale med borgeren om, at restancen afdrages over en periode.

En sådan aftale kan således ikke angå spørgsmålet om kommunens adgang til at tvangsfuldbyrde restancen.

- Krav, hvor kommunen må forfølge kravet ved domstolene, såfremt der ikke betales.

Det er min klare opfattelse, at de retsgarantier, der er tillagt borgerne i gældende grønlandsk ret, herunder sagsbehandlingsloven, er uforenelige med, at myndigheden indenfor de områder, hvor der ikke efter loven er tillagt myndigheden adgang til tvangsfuldbyrdelse, søger at etablere dette grundlag ved anvendelsen af et forlig.

Det anførte indebærer imidlertid ikke, at kommunen er afskåret fra at indgå frivillige aftaler med borgeren om afdragsmæssig betaling af restancer, der ikke umiddelbart kan tvangsfuldbyrdes. Sådanne aftaler må imidlertid indebære, at betalingerne er frivillige i bogstavelig forstand, og indebærer, at måtte borgeren efterfølgende komme til den konklusion, at kommunens restance er urigtigt opgjort eller hviler på et forkert grundlag, kan borgeren fortsat – således som borgeren kunne fra en start – henholde sig til, at kommunen må fastslå sit krav ved en dom, og stoppe betalingerne indtil denne foreligger.

[...]

- Krav der har karakter af privatretlige krav, det vil sige krav, som ikke er opstået som følge af kommunens forvaltningsvirksomhed.

Ved privatretlige krav er den offentlige myndighed ikke omfattet af sagsbehandlingsloven og kan som udgangspunkt forhandle sagen som en privat part.

Kommunen skal dog her være opmærksom på, at udenretlige forlig om privatretlige krav er omfattet af aftaleloven.

Kommunen anmodes om at beskrive de typiske tilfælde, hvor kommunen indgår frivilligt forlig med skyldner, samt baggrunden herfor.

[...]

Afbrydelse af forældelse ved indgåelse af forlig

Som det fremgår af lovens § 2, kan forældelsesfristen også afbrydes ved, at fordringshaveren erhverver skyldnerens erkendelse af gælden.

Det er herefter spørgsmålet, hvorvidt et mellem skyldneren og pantefogeden/kommunen i aftaleform oprettet dokument benævnt "frivilligt forlig", "afdragsaftale" eller andet afbryder forældelsesfristen.

Det må antages, at sagsbehandlingslovens vejledningspligt indebærer, at den offentlige myndighed, som ønsker at afbryde en forældelse, er forpligtet til at vejlede en skyldner om, at denne ikke bør underskrive en erkendelse af skylden, hvis skyldneren har indsigelser mod grundlaget for det offentlige krav, idet den offentlige myndighed i dette tilfælde må søge forældelsen afbrudt ved sagsanlæg eller andet retsskridt.

En erkendelse, som sker under protest eller forbehold, eller som i øvrigt er uklar, opfylder ikke lovens krav til afbrydelse af den 5 årige forældelsesfrist.

Der er i øvrigt tale om, at et ønske fra kommunens side om at afbryde forældelsesfristen ikke fritager kommunen for at foretage sagsoplysning på samme måde som i andre sager.

Kommunen skal således i alle tilfælde, og uafhængigt af forældelsesspørgsmålet, foretage den nødvendige kontrol af, om inddrivelsesgrundlaget er til stede, jf. også mine bemærkninger ovenfor om sagsdokumentation og sagsoplysning.

Er fordringen ikke retskraftig som følge af forvaltningsretlige mangler, er det naturligvis overhovedet ikke relevant at tale om afbrydelse af en forældelsesfrist.

Er der tale om en fordring, som er tvivlsom, og som derfor skal fastslås ved dom, forinden den kan inddrives, er foretagelse af særlige forældelsesafbrydende skridt heller ikke relevant, idet det nødvendige sagsanlæg samtidig afbryder forældelsesfristen.

Jeg bemærker herudover, at skylderkendelsen skal have en vis kvalificeret form.

En aftale om, at skyldneren skal betale nærmere bestemte afdrag, men som ikke indeholder en forpligtelse til at betale hele den af kreditor opgjorte gæld, er ikke en sådan erkendelse af gælden, at den vil afbryde forældelsen.

Tilsvarende gælder, hvis skyldneren alene anmoder om eftergivelse, henstand eller knytter forbehold til sin forpligtelse.

Skylderkendelsen skal således udtrykkeligt angive såvel størrelsen af de enkelte gældsposter, hvor forældelsen skal afbrydes, som retsgrundlaget for hver af disse poster.

Jeg bemærker endelig, at der ikke kan stilles krav om, at en skylderkendelse eller et forlig er eksegt.

Jeg anmoder kommunen om:

- at redegøre for, hvorvidt kommunens praksis for at søge en forældelsesfrist afbrudt ved erkendelse fra skyldneren, er i overensstemmelse med ovenstående."

Kommunen svarede mig 27. februar 2006:

"Frivillige forlig.

K Kommune vælger ofte at tiltræde et frivilligt forlig med debitor når inddrivelsen af en restance af en vis størrelse betragtes som meget vanskelig. Baggrunden herfor er, som oplyst på evalueringsmødet den 27. juni 2005, at forlænge forældelsesfristen, hvorfor også krav der umiddelbart kan tvangsinddrives efter den grønlandske retsplejelov, vil blive omfattet.

K Kommune finder endvidere værd at bemærke, at der for at et frivilligt forlig kan tjene som grundlag for tvangsfuldbyrdelse, er formelle krav der skal være opfyldt og at det selvom et frivilligt forlig ikke behøver at betegne sig som sådan — er fundet mest hensigtsmæssigt at benytte denne betegnelse.

[...]

Afbrydelse af forældelse ved indgåelse af forlig.

Det er K Kommunes opfattelse, at kommunens forældelsesafbrydende foranstaltninger er i overensstemmelse med den juridiske teori og praksis samt de hensyn, som Ombudsmanden nævner."

Jeg skrev den 1. maj 2006 til kommunen:

"Kommunen oplyser, at kommunen indgår frivillige forlig, når inddrivelse af en vis størrelse restance betragtes som vanskelig, og at indgåelse af frivillige forlig primært tjener det formål at forlænge forældelsesfristen.

Kommunen bemærker endvidere, "[...] at det – selvom et frivilligt forlig ikke behøver at betegne sig som sådan – er fundet mest hensigtsmæssigt at benytte denne betegnelse."

Såfremt kommunen hermed mener, at det ikke altid er relevant at anvende betegnelsen frivilligt forlig, såfremt formålet ved indgåelsen er at afbryde en forældelsesfrist, er jeg ganske enig.

Det er dels ikke nødvendigt at indgå et frivilligt forlig, for så vidt angår gældsposter, som kommunen umiddelbart kan inddrive med hjemmel i retsplejeloven, dels har kommunen mulighed for at lade debitor afgive en gældsvedgåelseserklæring eller at indgå en betalingsaftale/afdragsaftale med debitor.

[...]

Jeg anmoder på denne baggrund kommunen om at meddele:

- baggrunden for, at kommunen eksempelvis ikke lader debitor afgive en gældsvedgåelseserklæring og eventuelt følger op på sagen ved indgåelse af en betalingsaftale eller afdragsaftale med debitor,
- baggrunden for, at kommunen eksempelvis ikke foretager det retslige skridt at indhente en påtegning fra Grønlands Landsret på de indgåede frivillige forlig og derefter lader tvangsinddrivelsen foregå i politiets regi."

Kommunen svarede mig den 2. november 2006:

"Frivillige Forlig.

Der henvises til kommunens brev af 27. februar 2006. Supplerende kan det oplyses, at eftersom der intet er til hinder for at et frivilligt forlig endvidere statuerer en betalingsaftale og i sagens natur en gældsvedgåelseserklæring, som også kan danne grundlag for civil tvangsfuldbyrdelse ved politiet som fagedmyndighed, finder K Kommune ikke på baggrund af Ombudsmandens mere retoriske betragtninger vedrørende fortolkningen af begrebet frivilligt forlig grundlag for, at ændre kommunens praksis på dette område."

Jeg udtalte herefter:

"Jeg forstår kommunens svar således, at kommunen generelt benytter indgåelse af forlig med borgerne som et forældelsesafbrydende skridt, uanset kravets art, og at kommunen i tilknytning til sådanne forlig indgår betalingsaftaler med borgerne.

Jeg finder for det første anledning til at gentage min tidligere bemærkning om, at indgåelse af forlig ikke er påkrævet i sager, hvor kommunens (eller hjemmestyrets) krav kan tvangsfuldbyrdes efter retsplejelovens regler uden forudgående dom.

I sådanne sager, hvor der desuden ikke består en uenighed mellem borgeren og inddrivelsesmyndigheden om restancens eksistens, er der således ikke nogen konflikt, som kan forliges.

Den omstændighed, at en borger ikke betaler en fordring til forfaldstid, giver ikke i sig selv grundlag for at formode, at der er tvist om betalingspligten. Retsplejelovens og skattelovgivningens regler om tvangsfuldbyrdelse uden forudgående dom hviler da også på denne forudsætning.

Jeg finder derfor, at aftaler om anerkendelse af skyldforhold eller om moratorium eller om afdragsvis betaling af gælden, som kan tvangsfuldbyrdes uden forudgående dom, ikke bør betegnes som frivillige forlig.

Jeg bemærker dernæst, at hensynet til at afbryde en forældelsesfrist ikke i sig selv giver myndigheden hjemmel til at indgå aftaler med borgerne om anerkendelse af gæld.

Inddrivelsesmyndigheden vil ofte være afskåret fra at indgå aftaler med borgerne med henblik på afklaring af et retsforhold, hvis loven forudsætter, at der træffes en afgørelse.

Om inddrivelsesmyndigheden er afskåret fra at indgå en aftale, må bero på en samlet fortolkning⁵⁶ af lovgrundlaget på det pågældende retsområde.

Imidlertid må udgangspunktet være, at aftalekonstruktionen er udelukket på de fleste områder.⁵⁷ Dette gælder i hvert fald inden for sociallovgivningens og skattelovgivningens områder.

Er det udelukket at indgå aftaler mellem en myndighed og en borger om omfanget af borgerens forpligtelser over for myndigheden, kan heller ikke inddrivelsesmyndigheden indgå aftaler med borgeren om anerkendelse af gæld eller betaling af gæld, hvis denne aftale samtidig fastslår det forhold, som udløser betalingspligten, eller hvis aftalen afviger fra en afgørelse herom.

Inddrivelsesmyndigheden må med andre ord sikre sig, at betalingspligten er fastslået ved en gyldig forvaltningsretlig afgørelse, forinden der søges indgået aftale med den pågældende borger med henblik på afbrydelse af en forældelsesfrist eller om gældens afdragsvis betaling.

Dette er særlig relevant i relation til skatte- og afgiftskrav, som forældes efter 5 år, jf. forældelseslovens § 1, stk. 1, nr. 4.

56) Jørgen Mathiassen, Aftaler i forvaltningen, Juristforbundets Forlag, 1974 side 220 f. og side 379.

57) Jens Garde m.fl., Forvaltningsret, Almindelige Emner, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 4. udgave 2004, side 104.

Det følger af legalitetskravet i grundlovens § 43, at en skattepligt ikke kan fastslås ved aftale.

En aftale mellem en borger og inddrivelses- eller skattemyndigheden om anerkendelse af en skattegæld vil således altid være ugyldig, hvis den i aftalen opgjorte skattegæld ikke hviler på en lovformeligt gennemført og endelig skatteligning.

For skattekrav og andre krav, hvor aftaleindgåelse om betalingspligten er udelukket, og hvor forældelse indtræder efter 5 år, kan oppebørsels- eller inddrivelsesmyndigheden for at undgå forældelse derfor blive nødt til at anlægge retssag eller til at foretage andre retslige skridt for at afbryde forældelsesfristen.

Det er generelt af væsentlig betydning for inddrivelsesmyndighedens adgang til at indgå forældelsesafbrydende aftaler med skyldneren, at der foreligger et endeligt administrativt fundament for kravet, idet det må være udelukket, at inddrivelsesmyndigheden indgår en forældelsesafbrydende aftale, som afgør det forhold, der er under administrativ rekurs.

Inddrivelsesmyndigheden må konkret vurdere, ikke blot om klagen forhindrer inddrivelse, men tillige om forældelsesfristen er suspenderet i forbindelse med klagen, eller om fristen skal søges afbrudt ved sagsanlæg i tilfælde af, at borgeren har indgivet klage over den pågældende afgørelse til en højere administrativ myndighed.

Med hensyn til betalings- og moratorieaftaler bemærker jeg særskilt, at disse kun afbryder den 5 årige forældelsesfrist, hvis de aftalte afdrag eller henstandsordningen er aftalt på grundlag af en opgjort⁵⁸ gæld.

Jeg bemærker herudover, at kommunens (gyldige) aftaler med borgerne om afdragsvis betaling af gæld eller om henstand ikke blot forpligter den pågældende borger, men også kommunen og inddrivelsesmyndigheden.

Inddrivelsesmyndigheden er derfor afskåret fra at foretage tvangsinddrivelse efter retsplejeloven eller ved tvungen modregning i strid med en indgået betalings- eller henstandsaftale.

Hvorvidt en betalingsaftale mellem inddrivelsesmyndigheden og borgeren udelukker modregning, afgøres ved en konkret fortolkning af en indgået aftale.

Det hører dog under alle omstændigheder til god forvaltningsskik, at inddrivelsesmyndigheden vejleder den pågældende borger, såfremt myndigheden ønsker at forbeholde sig ret til modregning, uanset en indgået betalingsaftale.

58) Bo von Eyben, Forældelse I, Forlaget Thomson 2003, side 659 ff.

Jeg henviser i øvrigt til mine bemærkninger ovenfor om generelle og ubestemte modregningsforhold."

Kan en pantefoged foretage forældelsesafbrydende retsskridt?

Jeg skrev den 28. juli 2005 til kommunen:

"Forældede fordringer

Jeg har under min sagsgennemgang konstateret, at en del restancer af ældre dato fremgår af restancelisterne, ligesom jeg i nogle tilfælde har bemærket, at inkassokontoret har sagsbehandlet på sådanne restancer, uden at det af sagerne kan ses, om der er foretaget forældelsesafbrydende skridt, eller om muligvis forældede restancer er afskrevet.

Jeg bemærker i den anledning:

Ved lov nr. 104 af 31. marts 1965 om ikraftsættelse for Grønland af visse formueretlige love § 1, nr. 2, er lov nr. 274 af 22. december 1908 om forældelse af visse fordringer §§ 1 – 3 og Danske Lov 5-14-4 sat i kraft for Grønland.

Af relevans for kommunens inddrivelse af fordringer er navnlig forældelsesloven af 1908, som foreskriver 5 års forældelse af en række af det offentlige krav. Det drejer sig således blandt andet om:

- Skatter og afgifter,
- huslejekrav med videre,
- tilbagebetalingskrav, hvor forældesspørgsmålet ikke er reguleret ved særlig lovgivning,
- kontraktmæssige betalinger og erstatningskrav uden for kontraktforhold.

5 års-forældelsesfristen, som begynder at løbe, når gælden kan kræves betalt, finder efter lovens § 1, stk. 2, ikke anvendelse, når der for fordringen er tilvejebragt et særligt retsgrundlag, herunder en dom, et forlig eller en anden skriftlig utvetydig erkendelse fra debtors side af gældens størrelse og tilblivelse.

Lovens § 2 fastslår, at den 5-årige forældelsesfrist afbrydes på en af følgende måder:

"Den i § 1 fastsatte kortere Forældelsesfrist regnes fra den Tid, da Fordringen af Fordringshaveren kan kræves betalt. Fordringen fortabes, medmindre Fordringshaveren inden Fristens Udløb enten erhverver Skyldnerens Erkendelse af Gælden eller foretager retslige Skridt mod ham og uden ufornuødent Ophold forfølger disse til Erhvervelse af Forlig, Dom eller anden Retsafgørelse."

Foretagelse af retslige skridt

Foretagelse af retlige skridt mod skyldneren vil i Grønland være sagsanlæg, anmeldelse af kommunens tilgodehavende i et konkurs- eller dødsbo eller anmeldelse af fordringen i anledning af indledt gældssanerings sag. Jeg henviser herved til konkurslovens § 241, jf. lov nr. 983 af 16. december 1997 om ikrafttræden af konkursloven for Grønland.

Da tvangsinddrivelse i Grønland foretages af pantefogederne eller af politiet, som ikke er retsinstanter, indebærer en anmodning om eller iværksættelse af tvangsinddrivelse hos de grønlandske fogedmyndigheder ikke i sig selv, at den 5-årige forældelsesfrist afbrydes (derimod vil forældelsen kunne afbrydes ved begæring af tvangsauktion over udlagt fast ejendom, registreret skib eller luftfartøj, som gennemføres af landsdommeren, jf. bekendtgørelse for Grønland nr. 201 af 3. maj 1978 om tvangssalg af fast ejendom m.v. § 1).

Jeg anmoder på denne baggrund kommunen om at gøre rede for:

- om kommunen, forinden inddrivelse iværksættes, konsekvent kontrollerer, om en forældelsesfrist er afbrudt, hvis en fordring er stiftet for mere end 5 år siden,
- om kommunen konsekvent afskriver alle forældede fordringer og
- hvorledes kommunen tager skridt til at afbryde en forældelsesfrist."

I forbindelse med en generel høring af Skattedirektoratet om en række spørgsmål knyttet til inddrivelse af fordringer, skrev jeg den 9. august 2005 til direktoratet:

"Jeg er i forbindelse med min gennemgang af inkassosager ved K Kommune blevet opmærksom på, at der kan foreligge et problem vedrørende kommunens – og formentlig andre kommuners – foretagelse af udlæg som forældelsesafbrydende foranstaltning.

Jeg har derfor valgt at anmode Skattedirektoratet som ressortmyndighed om at fremkomme med sine bemærkninger til problemet.

Jeg skrev den 18. juli 2005 således til K Kommune med kopi til Skattedirektoratet:

"[...]"

Jeg anmoder Skattedirektoratet om at oplyse, om det er Skattedirektoratets opfattelse, at de kommunale pantefogeders foretagelse af udlæg betragtes som handlinger, der vil virke forældelsesafbrydende i henhold til lov nr. 274 af 22. december 1908 om forældelse af visse fordringer § 2, eller om udlægget uden unødigt ophold skal forfølges, for at dette kan virke forældelsesafbrydende."

Direktoratet svarede mig den 13. august 2005 således:

”I skrivelse af 9. august 2005 har ombudsmanden anmodet Skattedirektoratet om at oplyse, om det er Skattedirektoratets opfattelse, at de kommunale pantefogeders foretagelse af udlæg betragtes som handlinger, der vil virke forældelsesafbrydende i henhold til lov nr. 274 af 22. december 1908 om forældelse af visse fordringer § 2, eller om udlægget uden unødigt ophold skal forfølges, for at dette kan virke forældelsesafbrydende.

Det er Skattedirektoratets opfattelse, at uagtet at pantefogederne i Grønland ikke er en retsinstans som i Danmark, så har pantefogederne i Grønland en sådan særlig status i forhold til retsplejeloven, idet de er udpeget af den enkelte kommunalbestyrelse, at udlæg foretaget af en sådan pantefoged vil afbryde forældelsesfristen i medfør af 1908-loven om forældelse af visse fordringer.

Det er endvidere Skattedirektoratets opfattelse, at udlægget uden ugrundet ophold skal forfølges for at dette kan virke forældelsesafbrydende.”

Jeg anmodede herefter ved brev af 5. september 2005 Skattedirektoratet om en supplerende redegørelse:

”Jeg anmodede den 9. august 2005 Skattedirektoratet om at oplyse, om det var skattedirektoratets opfattelse, at de kommunale pantefogeders foretagelse af udlæg betragtes som handlinger, der vil virke forældelsesafbrydende i henhold til lov nr. 274 af 22. december 1908 om forældelse af visse fordringer § 2, eller om udlægget uden unødigt ophold skal forfølges, for at dette kan virke forældelsesafbrydende.

Jeg modtog den 19. august 2005 Skattedirektoratets brev af 13. august 2005, hvori Skattedirektoratet skriver:

”Det er Skattedirektoratets opfattelse, at uagtet at pantefogederne i Grønland ikke er en retsinstans som i Danmark, så har pantefogederne i Grønland en sådan særlig status i forhold til retsplejeloven, idet de er udpeget af den enkelte kommunalbestyrelse, at udlæg foretaget af en sådan pantefoged vil afbryde forældelsesfristen i medfør af 1908-loven om forældelse af visse fordringer.

Det er endvidere Skattedirektoratets opfattelse, at udlægget uden ugrundet ophold skal forfølges for at dette kan virke forældelsesafbrydende.”

Lov om forældelse af visse fordringer bestemmer i §§ 1 og 2 følgende:

”§ 1. For følgende fordringer gælder en forældelsesfrist af 5 år:
[...]

Foranførte forældelsesfrist er dog ikke anvendelig, når der for fordringen er udstedt gældbrev eller tilvejebragt andet særligt retsgrundlag, hvorved dens tilblivelse og størrelse er anerkendt af skyldneren eller på anden måde skriftligt fastslået.

§ 2. Den i § 1 fastsatte kortere forældelsesfrist regnes fra den tid, da fordringen af fordringshaveren kan kræves betalt. Fordringen fortabes, medmindre fordringshaveren inden fristens udløb enten erhverver skyldnerens erkendelse af gælden eller foretager retslige skridt mod ham og uden unødigt ophold forfølger disse til erhvervelse af forlig, dom eller anden retsafgørelse."

Jeg forstår Skattedirektoratets brev således, at det er Skattedirektoratets opfattelse, at pantefogedens udlæg er en forældelsesafbrydende foranstaltning, såfremt udlægges forfølges i overensstemmelse med forældelseslovens § 2.

Jeg forstår videre Skattedirektoratets brev således, at det er Skattedirektoratets opfattelse, at et udlæg foretaget af pantefogeden mister sin forældelsesafbrydende virkning, såfremt udlægget ikke uden unødigt ophold af fordringshaver forfølges som anført.

Jeg anmoder Skattedirektoratet om at oplyse, hvorvidt dette er korrekt forstået.

Jeg anmoder videre Skattedirektoratet om at oplyse, om dette betyder, at såfremt fordringshaver ikke uden unødigt ophold forfølger et af pantefogeden foretaget udlæg, vil udlægget miste sin forældelsesafbrydende virkning.

Jeg anmoder videre Skattedirektoratet om at oplyse:

- Om det er Skattedirektoratets opfattelse, at pantefogedens afholdelse af forgæves fagedforretning ikke vil være forældelsesafbrydende.
- Og om det er en konsekvens heraf, at pantefogeden, når der er afholdt forgæves fagedforretning, for at afbryde forældelsesfristen skal erhverve skyldnerens erkendelse af gælden eller foretage retslige skridt mod ham og uden unødigt ophold forfølge disse til erhvervelse af forlig, dom eller anden retsafgørelse, jf. herved 1908-lovens § 2, 2. pkt., for at forældelsesfristen afbrydes."

Kommunen besvarede den 27. februar 2006 min høring således:

"Foretagelse af retslige skridt.

Ved krav der er over 5 år gammel undersøger incassokontoret, forinden inddrivelsen påbegyndes, om fordringen er forældet. Dokumentation herfor, eksempelvis posteringsbilag, frivilligt forlig, udskrift af fagedprotokol, forefindes i sagsmappe.

Som en konsekvens heraf afskrives alle forældede fodringer.

Som en forældelsesafbrydende foranstaltning søger kommunen, at give debitor mulighed for at anerkende gælden, eksempelvis når debitor accepterer at underskrive et frivilligt forlig o. lign. Forældelsesfristen afbrydes også, såfremt debitor på anden vis erkender eller anerkender fordringens eksistens.

I øvrige tilfælde vil kommunen indlede retslige skridt mod skyldneren for at få kravet fastslået ved retsforlig, dom eller anden retsafgørelse, ligesom kommunens pantefogeder kan foretage udlægsforretning med henblik på afbrydelse af forældelsesfristen.”

Ved brev af 29. marts 2006 besvarede Skattedirektoratet min høring af 5. september 2005 således:

”[...]”

Det fremgår af Ombudsmandens brev, at Ombudsmanden forstår Skattedirektoratets brev af 19. august 2005 således, at det er Skattedirektoratets opfattelse, at pantefogdens udlæg er en forældelsesafbrydende foranstaltning, såfremt udlægget forfølges i overensstemmelse med forældelseslovens § 2. Videre forstår Ombudsmanden Skattedirektoratets brev således, at det er Skattedirektoratets opfattelse, at et udlæg foretaget af pantefogden mister sin forældelsesafbrydende virkning, såfremt udlægget ikke uden unødigt ophold af fordringshaver forfølges som anført.

Ombudsmanden har anmodet Skattedirektoratet oplyse følgende:

1. Er Ombudsmandens ovennævnte forståelse korrekt.
2. Betyder dette, at såfremt fordringshaver ikke uden unødigt ophold forfølger et af pantefogden foretaget udlæg, vil udlægget miste sin forældelsesafbrydende virkning.
3. Er det Skattedirektoratets opfattelse, at pantefogdens afholdelse af forgæves fogedforretning ikke vil være forældelsesafbrydende.
4. Og er det en konsekvens heraf, at pantefogden, når der er afholdt forgæves fogedforretning, for at afbryde forældelsesfristen, skal erhverve skyldnerens erkendelse af gælden eller foretage retslige skridt mod ham og uden unødigt ophold forfølge disse til erhvervelse af forlig, dom eller anden retsafgørelse, jf. herved 1908-lovens § 2, 2. pkt., for at forældelsesfristen afbrydes.

Ad spørgsmål 1

Skattedirektoratet kan bekræfte, at det er direktoratets opfattelse, at pantefogdens udlæg er en forældelsesafbrydende foranstaltning, såfremt udlægget forfølges i overensstemmelse med forældelseslovens § 2, og at et udlæg foretaget af pantefogden mister sin forældelsesafbrydende virkning, såfremt udlægget ikke uden unødigt ophold forfølges af fordringshaver til erhvervelse af forlig, dom eller anden retsafgørelse.

Ad spørgsmål 2

Skattedirektoratet antager, at spørgsmål 2 er besvaret under spørgsmål 1. Direktoratet er naturligvis til rådighed, såfremt dette ikke er en korrekt antagelse.

Ad spørgsmål 3 og 4

Det er Skattedirektoratets opfattelse, at selv om en udlægsforretning slutter som forgæves, bevares den forældelsesafbrydende virkning, jf. TfS 1997, 678 ØLK (vedlagt).

I vedlagte kopi af afsnit N.2 i SKATs vejledning 2006-1 "Processuelle regler på SKATs område" gennemgås forældelse af myndighedernes krav. I vejledningen henvises bl.a. til en række domme vedrørende 1908-loven, som muligvis kan være af interesse for Ombudsmandens videre overvejelser i denne sag."

Jeg skrev herefter den 1. maj 2006 til kommunen:

"Jeg tager kommunens bemærkninger til efterretning, idet jeg henviser til afsnittet oven for om kommunens brug af frivillige forlig samt afbrydelse af forældelse ved indgåelse af frivillige forlig.

Til kommunens bemærkning om, at "kommunens pantefogeder kan foretage udlægsforretning med henblik på afbrydelse af forældelsesfristen" bemærker jeg, at jeg netop har modtaget et bekræftende svar fra Skattedirektoratet på mit spørgsmål om et af pantefogeden foretaget udlæg mister sin forældelsesafbrydende virkning, såfremt udlægget ikke uden unødigt ophold forfølges af fordringshaver til erhvervelse af forlig, dom eller anden retsafgørelse.

Idet jeg vedlægger den del af min korrespondance med Skattedirektoratet, anmoder jeg supplerende kommunen om at redegøre for, hvorledes kommunen følger op på pantefogedens foretagne udlæg."

Min undersøgelse blev herefter berostillet til afklaring af et spørgsmål om ombudsmandens kompetence i forhold til pantefogederne, som kommunens pantefoged havde rejst, jf. nærmere herom i min årsberetning for 2007, afsnit 1.3.

Jeg genoptog sagen ved brev af 27. august 2007 til kommunen, og kommunen svarede mig den 31. august 2007 således:

"Hermed anerkendes modtagelsen af brev nr. 13069 af 27/08-2007, j.nr. 11.73.88.73/053-05, der giver anledning til følgende bemærkninger:

- For så vidt angår udlægsforretninger, hvor der rent faktisk foretages udlæg, er kommunen enig med Skattedirektoratet i, at sådanne ikke i sig selv afbryder forældelsen.
- Er der derimod tale om udlægsforretninger der afsluttes som forgæves, altså hvor der ikke foretages udlæg, vil sådanne afbryde forældelsen, idet fogedforretningen betragtes som et retsligt skridt.

Kommunen skal her tillade sig at henvise til Eivind Einersens "Forældelsesloven af 1908 med kommentarer", 1. udgave, 1999, side 233, sidste afsnit:

"Hvis en udlægsforretning gennemføres, men debitor ikke kan anvise noget til genstand for udlæg, vil kreditor have gjort, hvad kreditor kunne for at inddrive fordringen af retslig vej. Selvom fogedretten følgelig ikke foretager udlæg, udpantning eller arrest, vil fogedforretningen betragtes som et retsligt skridt. ""

Jeg udtalte herefter:

"Jeg bemærker indledningsvist, at i det tilfælde, hvor pantefogeden har foretaget udlæg i rede penge, følger det af retsplejelovens kapitel 7, § 6, stk. 2, nr. 1, at udlæg i penge gennemføres ved, at fordringshaveren indsættes i rådigheden over det udlagte beløb.

Dette må i forældelsesretlig sammenhæng sidestilles med, at fordringen betales.

Jeg bemærker dernæst, at jeg er enig med kommunen (og med Skattedirektoratet) i, at pantefogedens fogedforretninger efter dansk ret kan afbryde forældelsesfristen.

Jeg er dog ikke enig med kommunen i, at en udlægsforretning foretaget af en pantefoged efter dansk ret i sig selv udgør et retsligt skridt, som afbryder forældelsesfristen.

Kommunens litteraturhenvisning angår de udlægsforretninger, som foretages af fogedretten.

I dansk ret anses pantefogeden ikke for en retsinstans, som træffer afgørelser, jf. herved dommen optrykt i UfR 1931.107H og Bo von Eyben, Forældelse I, Forlaget Thomson, 2003, side 320f, og Betænkning 634/1971 om udlæg og udpantning, side 102.

Det er imidlertid i dansk retspraksis⁵⁹ fastslået, at der til pantefogedens foretagelse af udlægsforretninger er knyttet samme retsvirkninger som ved foretagelse af retslige skridt, jf. forældelseslovens § 2, idet Højesteret har henvist til, at den danske retsplejelovs § 527 om afbrydelse af en forældelsesfrist ved indgivelse af anmodning til fogedretten om foretagelse af udlæg efter lov nr. 278 af 26. maj 1976 om fremgangsmåden ved inddrivelse af skatter og afgifter § 5 også gælder for de udlægsforretninger, som foretages af pante- og toldfogeder.

Højesteret fastslog ved den nævnte dom, at forskellen på pantefogeder og fogedretter i denne sammenhæng er, at efter retsplejelovens § 527 afbrydes forældelsesfristen ved

59) UfR 2000.1504H.

indgivelse⁶⁰ af begæring om udlæg til fogedretten, mens forældelsen afbrydes ved pantefogedens foretagelse af udlægsforretning, idet udlægget foretages af skattemyndigheden selv og ikke på grundlag af en begæring.

Det er samtidig i dansk retspraksis⁶¹ fastslået, at en udlægsforretning, uanset hvilken myndighed som foretager den, ikke i sig selv udgør et "særligt retsgrundlag" efter forældelseslovens § 1, stk. 2, som bringer gældsforholdet ud af den 5-årige forældelsesfrist.

Det er endvidere antaget i retspraksis⁶², at en fogedforretning, hvorunder skyldneren erkender at skyldte den gæld, som kreditor har opgjort, afbryder forældelsen i medfør af forældelseslovens § 2, som foruden foretagelse af retslige skridt omhandler gældsanerkendelse.

Der ses ikke at være taget stilling til spørgsmålet om fogedforretningers forældelsesafbrydende virkning i grønlandsk ret, der adskiller sig fra dansk ret ved, at pantefogeden ikke handler på fogedrettens vegne, hvilket skyldes, at toangsfuldbyrdelse efter grønlandsk ret ikke er et domstolsanliggende, men ved retsplejelovens kapitel 7, § 19, er tillagt forvaltningsmyndighederne (politiet og pantefogederne) som originære kompetencer.

Hverken den grønlandske retsplejelov eller den grønlandske lovgivning om inddrivelse af skatter (landstingsloven om indkomstskat og landstingsloven om forvaltning af skatter) indeholder regler om, at indgivelse af udlægsbegæring eller foretagelse af udlæg medfører afbrydelse af forældelsesfristen.

Dette medfører efter min opfattelse, at følgende må anses som gældende grønlandsk ret:

Foretagelse af udlæg eller en forgæves fogedforretning tilvejebringer i sig selv ikke et særligt retsgrundlag, som afbryder den 5 årige forældelse, jf. forældelseslovens § 1, stk. 2, idet tilvejebringelsen af et særligt retsgrundlag efter denne lovbestemmelse overhovedet ikke kan ske alene på grundlag af en fogedsag.

Skyldnerens erkendelse af gælden for pantefogeden eller i forbindelse med en tvangsauktion skaber et særligt retsgrundlag, som afbryder forældelsesfristen, jf. forældelseslovens § 2.

En fogedforretning afbryder i øvrigt ikke efter grønlandsk ret forældelsesfristen efter forældelseslovens § 2, idet det - i lighed med den i Danmark gældende retstilstand -

60) At tidspunktet for indgivelse af udlægsbegæring for fogedretten er det forældelsesafbrydende tidspunkt skyldes et ønske om at anvende samme fristberegningsmetode, som gælder for eksekutionsfrister, jf. her ved det første forslag til en forældelseslov, Rigsdagstidende 1894/1895, Tillæg A, side 41 om lovforslagets § 12, som henviser til ældre dansk rets beregninger af eksekutionsfristen, Forordning af 20. marts 1795, § 1.

61) UfR 1914.293V, UfR 1917.14H, UfR 1931.107H, UfR 2001.1275H.

62) UfR 1946.970Ø og UfR 1997.1466Ø.

må forudsætte særlig lovhjæmmel, hvis en fogedforretning i sig selv skal være forældelsesafbrydende.

Jeg tillægger det herved betydning, at der i den grønlandske retsplejelov ikke findes regler om, at domstolene kan foretage fogedforretninger, og det allerede derfor helt savner mening at tale om at anse fogedforretninger som retsskridt i henhold til forældelseslovens § 2, ligesom der hverken i den grønlandske retsplejelov eller i hjemmestyrets lovgivning om opkrævning af skatter, findes regler om fogedforretningers forældelsesafbrydende virkning.

Som følge af de beskrevne forskelle mellem grønlandsk og dansk ret bliver det i grønlandsk ret relevant at vurdere, om indgivelse af begæring til landsdommeren i Grønland om afholdelse af tvangssalg over det udlagte udgør et retsskridt i overensstemmelse med forældelseslovens § 2.

Jeg bemærker til dette spørgsmål, at det umiddelbart forekommer mig tvivlsomt, om en sådan begæring kan kvalificeres som et retsskridt i forældelseslovens forstand.

Jeg lægger herved vægt på, at tvangssalg er udtryk for en udnyttelse af den ret til at sælge det udlagte, som stiftes ved udlægget, og udlægget er således knyttet til fordringen på en måde, som gør, at de hensyn, der ligger bag, at fordringen forældes inden for et bestemt tidsrum, ligeledes må føre til, at den adgang til fyldestgørelse, som udlægget giver, falder bort ved fordringens forældelse, jf. herved Højesterets kendelse optrykt i UfR 2001.1275H, som jeg også har henvist til i note 7.

Landsdommerens behandling af en begæring om tvangssalg er ikke udtryk for en retlig prøvelse af den fordring, for hvilken udlæg er foretaget, men tvangssalget indebærer alene en prøvelse af udlæggets formelle gyldighed.

Der er med andre ord tale om, at forældelsesfristen først ophører med at løbe, når kravet dækkes ved tvangssalgets gennemførelse.

Det er derfor nu⁶³ min opfattelse, at inddrivelsesmyndigheden alene kan afbryde den 5-årige forældelsesfrist på en af følgende måder:

- Ved at fordringen betales eller afvikles ved løntilbageholdelse, udlæg eller modregning,*
- ved at inddrivelsesmyndigheden opnår debtors erkendelse af gælden, eller*

63) Jeg har således ændret den foreløbige opfattelse, som jeg tilkendegav ved min høring af kommunen den 28. juli 2005.

- ved at det krav, som skal inddrives, sikres ved dom, forlig eller i forbindelse med en retssag efter reglerne i konkursloven.

En retstilstand, som giver en fogedforretning forældelsesafbrydende virkning, må herefter forudsætte vedtagelse af ny lovgivning."

Tilsigelse af skyldnere til fogedforretninger

Jeg skrev den 18. juli 2005 til kommunen:

"Det fremgår af en del af virksomhedssagerne, at kommunen tilsiger virksomheden til en fogedforretning efter retsplejelovens kapitel 7, § 21, stk. 2, med angivelse i tilsigelsen af, at pantefogeden vil kræve skyldneren politifremstillet, såfremt skyldneren ikke møder.

Jeg bemærker, at adgangen til at politifremstille en udebleven skyldner forudsætter, at skyldneren er en fysisk person. I de tilfælde, hvor skyldneren er en virksomhed uden personlig hæftelse (eksempelvis et aktieselskab eller et anpartsselskab), kan politifremstilling ikke anvendes. Den grønlandske retsplejelov indeholder ikke regler svarende til den danske retsplejelovs § 494, stk. 4, om indkaldelse af repræsentanter for selskaber med videre.

Jeg bemærker videre, at det ikke fremgår af kommunens tilsigelsesformular, hvori muligheden for politifremstilling nævnes, at skyldneren tilsiges til at møde personligt.

Når skyldneren ikke er tilsagt til at møde personligt, følger det af sagsbehandlingslovens § 8, stk. 1, jf. stk. 2, sidste led, at skyldneren kan lade sig repræsentere af en fuldmægtig.

Kommunens tilsigelsesformularer angiver endvidere ikke, at tilsigelsen sker med henblik på afholdelse af en fogedforretning.

Angivelse i tilsigelsen af, at tilsigelse sker til en fogedforretning i medfør af retsplejelovens kapitel 7, § 21, er en forudsætning for, at skyldneren har mødepligt.

Der er således ikke uden for retsplejeloven nogen almindelig hjemmel til at kræve, at skyldneren giver møde for de administrative myndigheder.

Skyldneren vil derfor, såfremt kommunen ikke går frem efter retsplejeloven, frit kunne vælge, om en henvendelse fra kommunen skal besvares, og om besvarelsen i givet fald skal ske ved personligt fremmøde, telefonisk, pr. brev eller pr. e-mail.

Kommunen angiver også i sin tilsigelsesformular, at manglende fremmøde hos pantefogeden kan medføre, at løntilbageholdelse iværksættes.

Jeg bemærker til dette, at reglerne om skyldnerens mødepligt i retsplejeloven er regler, som angår sagens oplysning.

Der er ikke hjemmel til, at kommunen anvender løntilbageholdelse som en sanktion for manglende fremmøde.

Jeg henviser i øvrigt om dette spørgsmål til min beretning for 2001, sag 04-7.

Jeg har endelig noteret mig, at kommunen opererer med en tilsigelsesfrist på "8 dage fra dags dato".

Jeg bemærker hertil, at meddelelser fra forvaltningsmyndighederne til borgerne, hvad enten de har karakter af afgørelser eller andet, først får retsvirkning, når de når frem til adressaten.

Beregningen af en tilsigelsesfrist som anført kan derfor give anledning til tvivl, hvis den ikke når frem samme dag, som den er dateret. Herudover følger det af god forvaltningsskik, at borgerne i almindelighed skal have en rimelig frist til at forholde sig til forvaltningens henvendelser.

Jeg anmoder herefter kommunen om at gøre rede for:

- Kommunens praksis i sager, hvor selskaber med videre, som indkaldes til fogedforretninger, ikke giver møde,
- hvorledes kommunen forholder sig, hvis debitor ikke møder personligt hos pantedegeden, eller hvis debitor svarer skriftligt eller telefonisk,
- hvilken sagsoplysning kommunen foretager, forinden kommunen træffer afgørelse om at iværksætte løntilbageholdelse i sager, hvor en borger forgæves har været indkaldt til en fogedforretning,
- hvorledes kommunen beregner tilsigelsesfristen på "8 dage fra dato" i de situationer, hvor tilsigelsen først når frem til adressaten en senere dag end afsendelsesdagen, og
- kommunens praksis for at imødekomme anmodninger fra borgerne om forlængelse af tilsigelsesfristen."

Kommunen svarede mig den 27. februar 2006:

"K Kommune er generelt enig i Ombudsmandens bemærkninger vedrørende formuleringen af tilsigelser. Nedenfor foreslås standardiserede tilsigelsesskrivelser, som tilgodeser de af Ombudsmanden fremførte hensyn til hensigtsmæssig udformning.

"TILSIGELSE

Under henvisning til Deres forfaldne restance(r) i henhold til vedlagte restanceoversigt, tilsiges De herved til at give personligt møde på incassokontoret inden 14 dage fra dags dato, senest (dato/klokkeslæt), med henblik på afholdelse af udlægsforretning, jf. retsplejelovens kap. 7, § 21.

Udeblivelse kan medføre anholdelse og fremstilling af politiet, ligesom De må påregne, at der kan foretages retsskridt i sagen, herunder udgående udlægsforretning på Deres bopæl/arbejdsplads.

Ved betaling af restancen, således at indbetalingen er kommunen i hænde inden udløbet af den givne frist, bortfalder Deres mødepligt.

Såfremt De er forhindret i at give møde skal De snarest kontakte incassokontoret.

Restancen kan endvidere straks efter mødefristens udløb blive søgt inddrevet hos Deres arbejdsgiver ved etablering af tilbageholdelse i løn, indhandling, eller lignende, jf. retsplejelovens kap. 7, § 12. I mangel af oplysninger fra Dem ansættes tilbageholdelsesprocenten skønsmæssigt, dog højst 1/3 af udbetalingen efter at kildeskat er fradraget.

Indsigelser mod tvangsfuldbyrdelsen og aktiver De ønsker gjort udlæg i bedes meddelt incassokontoret."

"TILSIGELSE

Under henvisning til (A/S, ApS) forfaldne restance(r) i henhold til vedlagte restanceoversigt, tilsiges (tegningsberettigede) herved til at give personligt møde på incassokontoret inden 14 dage fra dags dato, senest (dato/klokkeslæt) med henblik på afholdelse af udlægsforretning, jf. retsplejelovens kap. 7, § 21.

Ved betaling af restancen, således at indbetalingen er kommunen i hænde inden udløbet af den givne frist, bortfalder Deres mødepligt.

Såfremt De er forhindret i at give møde skal De snarest kontakte incassokontoret.

Indsigelser mod tvangsfuldbyrdelsen og aktiver De ønsker gjort udlæg i bedes meddelt incassokontoret."

I de tilfælde, hvor der ikke møder repræsentant for et selskab som debitor, er det udgangspunktet, at der foretages et udkørende besøg til debitors adresse eller at der søges telefonisk kontakt.

Såfremt debitor ikke møder i henhold til tilsigelsen, er udgangspunktet, at der foretages udlægsforretning, hvorefter der gives debitor underretning om anvisnings- og indsigelsesretten og udlægsforretningens retsvirkninger. Der kan samtidig — og uafhængigt af en udlægsforretning - iværksættes løntilbageholdelse. Hvis debitor besvarer tilsigelsen per telefon, skriftligt eller per e-mail, afhænger kommunens videre ind-

drivlesseskridt, af denne tilbagemeldings indhold. Anmodning om forlængelse af mødefristen imødekommes i almindelighed.

Efter kommunens opfattelse indeholder formuleringen i hidtidige tilsigelser den fornødne partshøringsfrist. Der henvises i det hele til bemærkningerne i afsnittet "Tilbageholdelse i løn."

I de tilfælde hvor tilsigelsen først når adressaten senere end afsendelsesdagen beregnes tilsigelsesfristen fra denne dato. Pga. postgangen antages postforsendelse som udgangspunkt ikke at være fremkommet på afsendelsesdagen."

Jeg skrev den 1. maj 2006 til kommunen:

"Jeg noterer mig indledningsvist, at kommunen generelt er enig i mine bemærkninger vedrørende tilsigelse af skyldnere.

Jeg har imidlertid enkelte bemærkninger til de i kommunens svar citerede tilsigelsesformularer.

Det fremgår af tilsigelsen til fysiske personer, at udeblivelse kan resultere i "retsskridt" i sagen, herunder foretagelse af udlægsforretning.

Idet jeg også henviser til mine bemærkninger ovenfor om foretagelse af retslige skridt, bemærker jeg, at det er min opfattelse, at pantefogedernes arbejde som udgangspunkt ikke er af juridisk (retlig) karakter, idet tvangsinddrivelse ved den grønlandske retsplejelov generelt er udlagt som en administrativ opgave, ligesom der ikke under domstolene findes fogedretter, som behandler sager om tvangsinddrivelse.

Dette indebærer, at selve det forhold, at en pantefoged undersøger, om der kan foretages udlæg, ikke er et retsskridt.

Et retsskridt foreligger kun, dersom et foretaget udlæg følges op gennem indgivelse af begæring om tvangsauktion, som er en domstolsopgave, jf. bekendtgørelse for Grønland nr. 201 af 3. maj 1978 om tvangssalg af fast ejendom m.v.

Jeg beder derfor kommunen overveje at anvende en anden betegnelse end retsskridt om foretagelse af udlægsforretninger.

For så vidt angår det i tilsigelsesformularen anførte om muligheden for iværksættelse af lønindeholdelse, bemærker jeg, at en beslutning herom er en forvaltningsretlig afgørelse, som forudsætter iagttagelse af partshøringsreglerne i sagsbehandlingsloven.

Såfremt sagsbehandlingslovens partshøringspligt kan anses for opfyldt i forbindelse med en tilsigelse, er det min opfattelse, at kommunen ud over det i tilsigelsesformularen allerede anførte, skal oplyse om hvilken arbejdsgiver, som lønindeholdelsespålægget i givet fald vil blive sendt til.

For så vidt angår den citerede tilsigelsesformular til selskaber med videre, erindrer jeg om, at jeg i brev af 18. juli 2005 anførte, at der ikke i den grønlandske retsplejelov er hjemmel til at politifremstille personlige repræsentanter for selskaber ved ulovlig udeblivelse fra en fogedforretning.

Den omstændighed, at kommunen vælger at tilsige et selskab ved selskabets tegningsberettigede repræsentant, giver således ikke mulighed for efterfølgende at politifremstille den pågældende, idet det kun er skyldneren, som kan politifremstilles.

Jeg går derfor ud fra, at den manglende henvisning i formularen om mulig politifremstilling er en konsekvens af ovenstående, og jeg har på denne baggrund ingen bemærkninger til formularen."

Kommunen svarede mig den 2. november 2006:

"K Kommune finder ikke på baggrund af Ombudsmandens betragtninger grundlag for, at overveje en anden betegnelse end retsskridt om foretagelse af udlægsforretninger, idet det er kommunens opfattelse af fortolkningen af gældende retsregler på incassoområdet, at fogedmyndigheden utvivlsomt er af judiciel karakter.

Der er tale om en judiciel kompetence, der ved bekendtgørelse nr. 90 af 1. marts 1983 om fogedmyndighed i Grønland, jf. landstingsbekendtgørelse nr. 10 af 26. juni 1979 om pantefogeder samt om inddrivelse af skatter, udover eksekutionsgrundlaget inden for visse særligt i lovgivningen hjemlede krav, er henlagt til forvaltningen. Sagsbehandlingsloven antages ikke at omfatte pantefogeder i det omfang de udfører udpantningsvirksomhed, jf. Bernhard Gomard, "Fogedret," 4. udgave, s. 24 ff., samt Jens Gade, "Forvaltningsret – almindelige emner," 4. udgave, s. 633, note 151.

[...]"

Jeg udtalte herefter:

"På baggrund af kommunens forslag til revideret tilsigelsesblanket for selskaber med videre, og idet kommunen herefter ikke har forbeholdt sig ret til at lade virksomhedens repræsentanter politifremstille, foretager jeg mig ikke videre vedrørende dette spørgsmål.

Vedrørende spørgsmålet om retsvirkningen af, at en skyldner besvarer en tilsigelse på anden måde end ved personligt fremmøde, tager jeg til efterretning, at det konkret vurderes, om skyldnerens reaktion er fyldestgørende. Selvom kommunen ikke direkte har forholdt sig til spørgsmålet om møde ved partsrepræsentant, går jeg ud fra, at kommunens svar skal forstås således, at det også i det tilfælde, at en personligt tilsagt skyldner møder ved partsrepræsentant, vil det blive vurderet, om inddrivelsessagen kan fremmes uden skyldnerens personlige tilstedeværelse.

Kommunen har ikke klart angivet, om manglende efterlevelse af en tilsigelse automatisk vil indebære iværksættelse af løntilbageholdelse.

Jeg bemærker, at iværksættelse af løntilbageholdelse (og foretagelse af udlæg) forudsætter, at forvaltningsrettens almindelige regler om sagsoplysning og kontradiktion er overholdt.

Dette indebærer navnlig, at inddrivelsesmyndigheden ikke kan anvende løntilbageholdelse som sanktion for skyldnerens udeblivelse fra en fogedforretning. Jeg henviser om dette spørgsmål til min årsberetning for 2001, side 172 ff. (grønlandsksproget version) og side 133 ff. (dansksproget version), som jeg også henviste til i mit brev af 18. juli 2005 til kommunen.

Hvorvidt inddrivelsesmyndigheden har grundlag for at bringe løntilbageholdelse i anvendelse i en situation, hvor skyldneren ikke har reageret på en tilsigelse, afhænger således for det første af, hvilke oplysninger inddrivelsesmyndigheden ligger inde med i sagen.

For det andet skal partshøringsreglerne overholdes, forinden tvangsfuldbyrdelse kan iværksættes, som jeg også anførte i mit brev af 1. maj 2006 til kommunen.

Hvis partshøringsreglerne skal kunne anses for overholdt i forbindelse med en tilsigelse af en skyldner, må tilsigelsen indeholde præcise oplysninger om gældens størrelse og forfaldstid og om, hos hvilken arbejdsgiver løntilbageholdelse påtænkes iværksat samt med hvilket beløb/hvilken procentdel af indtægten. Såfremt en udlægsforretning kan komme på tale, skal dette også oplyses.

Til spørgsmålet om hvorvidt inddrivelsesmyndigheden kan foretage retslige skridt, finder jeg, at dette ikke er tilfældet. Jeg henviser til mine bemærkninger ovenfor om forældede fordringer og foretagelse af retslige skridt. [...]

Kommunens oplysninger om praksis for beregning af tilsigelsesfrister og om behandling af ansøgninger om fristforlængelse giver mig ikke anledning til at fremkomme med kritik."

Inddrivelse hos pensionister

Jeg skrev den 18. juli 2005 til kommunen:

"Under min gennemgang af udvalgte inkassosager vedrørende pensionister er jeg stødt på et par tilfælde, hvor K Kommune tilsyneladende foretager løntræk hos pensionister, se til eksempel [...]

Følgende fremgår af landstingsforordning nr. 9 af 15. april 2003 om offentlig pension § 18:

”§ 18. Offentlig pension kan ikke gøres til genstand for udlæg eller andre former for retsforfølgning. Aftaler herom er ugyldige.”

I lovforslaget er der knyttet følgende bemærkninger til bestemmelsen:

”Bestemmelsen skal sikre, at der ikke sker indgreb i pensionen, som er pensionistens forsørgelsesgrundlag.”

Jeg anmoder K Kommune om at oplyse, om kommunen foretager løntræk hos pensionister i pensionen.

Jeg har endvidere bemærket, at det af den tilsigelse, som kommunen anvender ved tilsigelse af pensionister [...] fremgår, at:

”I tilfælde af udeblivelse kan De påregne, at der straks efter udløbet af den givne frist vil blive etableret løntilbageholdelse til inddrivelse af de(t) skyldige beløb, eller at det vil blive foretaget udgående fogedforretning til Deres bopæl/arbejdsplads.

[...]”

Jeg anmoder på den baggrund K Kommune om at oplyse, om kommunen har overvejet at omformulere tilsigelsen, for så vidt angår det forhold, at der ikke i strid med landstingsforordningen om offentlig pension § 18, vil kunne foretages udlæg eller anden retsforfølgning (løntræk) hos pensionister i pensionen.”

Kommunen svarede mig den 27. februar 2006:

”K Kommune er enig i, at der ikke kan foretages løntræk i pensionsudbetalinger, hvilket heller ikke sker. En række pensionister har imidlertid indvilliget i frivillige afdrag til restancer, ved betaling over pensionen. Det skal understreges, at dette er frivilligt og som en ren praktisk foranstaltning, sker dette i forbindelse med pensionens udbetaling. Iværksættelsen heraf sker ved samme type meddelelse der normalt anvendes ved tvangsmæssige løntræk. Det er indskærpet, at i de tilfælde hvor ”løntræksordningen” er en følge af frivillig aftale, skal debitor underskrive meddelelsen.

K Kommunes standardskrivelse indeholdende formuleringen omkring løntræk, fjernes i de tilfælde, hvor debtors indkomst udelukkende består i modtagelse af pension.”

Jeg skrev den 1. maj 2006 til kommunen:

"Jeg forstår kommunens svar således, at der ikke foretages løntræk i pensionsudbetalinger.

Jeg forstår videre kommunens svar således, at der indgås aftaler med pensionister om indbetaling af frivillige afdrag til betaling af restancer.

Det fremgår af landstingsforordning nr. 9 af 15. april 2003 om offentlig pension, § 18, at:

"Offentlig pension kan ikke gøres til genstand for udlæg eller andre former for retsforfølgning. Aftaler herom er ugyldige."

Dette indebærer efter min umiddelbare opfattelse, at kommunen ikke lovligt vil kunne indgå en aftale med en pensionist om frivillige afdrag til betaling af restancer gennem pensionen.

Det vil efter min opfattelse være bedst stemmende med landstingsforordningen om offentlig pension, at pensionisten, såfremt denne ønsker, at der skal foretages træk fra pensionen til betaling af løbende udgifter eller lignende, ensidigt anmoder kommunen derom, således at pensionistens anmodning om betaling ved løntræk ikke forpligter pensionisten over for kommunen.

Jeg anmoder K Kommune om at fremsende en kopi af den nu ændrede tilsigelsesskrivelse til pensionister."

Kommunen svarede den 2. november 2006:

"K Kommune henviser supplerende til kommunens bemærkninger i brev af 30. maj 2006, jf. afsnit 3⁶⁴. Inkassation hos pensionister. Den nu ændrede tilsigelsesskrivelse til pensionister har følgende ordlyd:

"Under henvisning til Deres ovennævnte forfaldne restance(r) tilsiges De herved til at give møde på incassokontoret inden 8 dage fra dags dato.

I tilfælde af udeblivelse kan De påregne, at der straks efter udløbet af den givne frist vil blive foretaget udgående fagedforretning til Deres bopæl/arbejdsplads.

Ved betaling af de(t) skyldige beløb, således at indbetalingen er kommunen i hænde inden udløbet af den givne frist, bortfalder Deres mødepligt."

Jeg udtalte herefter:

64) Kommunen oplyste i brev af 30. maj 2006: "Det er K Kommunes opfattelse, at § 18 i landstingsforordning nr. 9 af 15. april 2003 om offentlig pension er præceptiv i forhold til en aftale om, at der foretages udlæg eller retsforfølgning i pensionsudbetalingen. Bestemmelsen er imidlertid ikke til hinder for en aftale om frivillige afdrag i forbindelse med pensionsudbetalingen. Der henvises i den forbindelse til landstingslov nr. 3 af 12. maj 1996 om inddrivelse og forebyggelse af restancer til det offentlige".

"På baggrund af kommunens svar til mig, finder jeg anledning til nærmere at forholde mig til, om aftaler mellem inddrivelsesmyndigheden og en pensionist om betaling af restancer ved transport i den sociale pension lovligt kan indgås.

Landstingsforordning nr. 3 af 7. maj 2007 om alderspension § 21 og landstingsforordning nr. 4 af 7. maj 2007 om førtidspension § 23 indeholder følgende enslydende forbud mod indgreb i pensionsydelse⁶⁵:

"[...] pension [...] kan ikke gøres til genstand for udlæg eller andre former for retsforfølgning. Aftaler om sådanne krav er ugyldige."

Lovforslagene var ledsaget af enslydende bemærkninger:

"Bestemmelsen fastslår, at kravet på [...] pension ikke kan gøres til genstand for tvangsfuldbyrdelse, herunder udlæg eller andre former for retsforfølgning. Hermed menes, at en [...] pensionists kreditorer ikke kan søge fyldestgørelse ved udlæg i [...] pension. Med henvisningen til retsforfølgning er det hensigten, at udelukke andre former for tvangsfuldbyrdelse, hvorved kreditorer ved dom kan gøre krav i [...] pensionen, eksempelvis kan nævnes konkurs-situationen.

Bestemmelsen er dog ikke til hinder for, at en kommune kan modregne eller kræve [...] pension tilbagebetalt [...]

Bestemmelserne har til hensigt at sikre, at [...] pensionen så vidt muligt bliver anvendt til det tilsigtede formål, som er at sikre muligheden for betaling af rimelige leveomkostninger."

Bestemmelserne er en videreførelse af landstingsforordning nr. 9 af 15. april 2003 om offentlig pension § 18, som var gældende, da jeg indledte min undersøgelse af kommunens inkassosager.

§ 18 var sålydende:

"Offentlig pension kan ikke gøres til genstand for udlæg eller andre former for retsforfølgning. Aftaler herom er ugyldige."

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget til den tidligere gældende § 18:

"Bestemmelsen skal sikre, at der ikke sker indgreb i pensionen, som er pensionistens forsørgelsesgrundlag."

§ 18 i pensionsforordningen fra 2003 videreførte tilsvarende bestemmelser fra tidligere pensionsforordninger. Bestemmelser med dette indhold blev første gang indsat i landstingsforordning nr. 1 af 11. januar 1988 om ændring af landstingsforordning nr. 7 af

65) Lovtekster og bemærkninger til bestemmelserne i de to lovforslag er ikke affattet enslydende på grønlandsk, hvilket jeg gav Landstinget og Landsstyret meddelelse om.

28. oktober 1982 om aldersrente og ældreinstitutioner § 1, ltr. e), om ændring af § 12, ltr. a), og ved landstingsforordning nr. 2 af 11. januar 1988 om ændring af landstingsforordning nr. 8 af 28. oktober 1982 om erhvervsudygtighedsrente § 1, ltr. c), om nyt kapitel 5a.

Bestemmelserne var affattet således:

"Krav på [...] rente kan ikke gøres til genstand for udlæg eller andre former for retsforfølgning. Aftaler om sådanne krav er ugyldige."

Lovforarbejderne beskriver ændringerne fra 1988 således:

"Videre har forslaget medtaget en bestemmelse om forbud mod udlæg og anden retsforfølgning i kravet på [...] rente på baggrund af den bemyndigelse, der er givet Hjemmestyret i folketingslov nr. 580 af 29. november 1978 for Grønland om Arbejds- og Socialvæsenet, § 2, stk. 2.

[...]

ad e) Ny bestemmelse, som skal sikre [...] rentemodtageren mod udlæg og anden retsforfølgning i den løbende udbetaling af grundbeløb og eventuelle tillæg. Bestemmelsen medfører alene, at der ikke kan trækkes for restancer. Det er således stadig muligt at træffe aftaler om løbende træk for aktuelle udgifter til husleje, el, varme m.v., som vedrører den periode, [...] renten udbetales for."

Lov nr. 580 af 29. november 1978 for Grønland om arbejds- og Socialvæsenet § 2 har følgende ordlyd:

"§ 2. Grønlands hjemmestyre fastsætter ved landstingsforordning nærmere regler om arbejds- og socialvæsenet, herunder om arbejds- og socialvæsenets styrelse.

Stk. 2. Hjemmestyret kan herunder bestemme, at krav på sociale ydelser med løbende udbetalinger ikke kan gøres til genstand for eksekution eller anden retsforfølgning, og at retshandler, der afsluttes med hensyn til sådanne krav, er ugyldige."

Af forarbejderne⁶⁶ til § 2 fremgår blandt andet:

"Bestemmelsen i stk. 2 er i overensstemmelse med princippet i § 2, stk. 2, i lov nr. 298 af 14. juni 1974 om ophævelse af lov om børnetilskud i Grønland."

§ 2, stk. 2, i lov nr. 298 af 14. juni 1974 om ophævelse af lov om børnetilskud i Grønland var sålydende:

66) Folketingstidende 1977-78, Tillæg A, sp. 4890.

"Landsrådet kan [...] bestemme, at krav på børnetilskud ikke kan gøres til genstand for eksekution eller anden retsforfølgning, samt at retshandler, der afsluttes med hensyn til sådanne krav, er ugyldige."

Det fremgår af forarbejderne⁶⁷ til den senest citerede bestemmelse, at den svarede til lov nr. 49 af 25. februar 1964 om børnetilskud i Grønland § 6.

Den grønlandske børnetilskudslovs § 6 var sålydende:

"Krav på børnetilskud kan ikke gøres til genstand for eksekution eller anden retsforfølgning, ligesom retshandler, der afsluttes med hensyn til sådanne krav, er ugyldige."

Den grønlandske børnetilskudslovs § 6 var i alt væsentligt enslydende med den dagældende danske børnetilskudslovs § 6, oprindeligt lov nr. 147 af 31. marts 1950 om børnetilskud.

Ved udarbejdelsen af den danske børnetilskudslov blev der ikke knyttet bemærkninger til § 6.

Jeg finder på denne baggrund, at forbuddet mod retsforfølgning og mod aftaler om betaling af restancer ved transport i alders- og førtidspensionsydelse må forstås i overensstemmelse med de almindelige socialretlige principper om beskyttelse af sociale ydelser, der gælder i Danmark, og som således også er forudsat at gælde i grønlandsk socialret.

Der gælder således et princip om, at retten til ydelser efter den sociale lovgivning som hovedregel er uoverdragelige og beskyttet mod kreditorforfølgning.

Princippet er beskrevet således af Kirsten Ketcher, *Socialret*, 3. udgave, 2008, side 76:

"Ydelserne er målrettet til den enkelte. Princippet er indlysende for så vidt angår omsorgsydelser, men heller ikke den, der er berettiget til en pengeydelse, bør kunne tabe retten til beløbet, før det udbetales - både af hensyn til den berettigede selv for dermed at sikre, at ydelsen kan blive anvendt efter sit formål og af hensyn til det offentlige, som i givet fald kan blive nødt til at yde den berettigede anden hjælp til at klare forsørgelsen, jf. grundlovens § 75, stk. 2. Retshandlers ugyldighed og udelukkelse af kreditorforfølgning er direkte fastslået i de enkelte love [...]"

Henset til det beskrevne princip er det min opfattelse, at forbuddet mod aftaler, som er beskrevet i de tidligere gældende og i de nugældende landstingsforordninger om sociale pensioner, må forstås som et absolut forbud mod, at offentlige myndigheder ved indgåelse af aftaler med pensionsmodtagerne medvirker til, at pensionsydelse ikke anvendes til pensionisternes forsørgelse.

67) Folketingstidende 1973-74, Tillæg A, sp. 2704.

Jeg medgiver, at den ovenfor citerede bestemmelse i landstingsforordning nr. 9 af 15. april 2003 om offentlig pension § 18 og en enslydende bestemmelse i landstingsforordning nr. 10 af 30. oktober 1998 om offentlig pension § 26, er formuleret på en måde, som kan efterlade et indtryk af, at forbuddet mod aftaleindgåelse er et forbud mod aftaler om retsforfølgning. Dette giver dog ikke mening, idet lovregler som hjemler tvangsindgreb mod borgerne, i denne sammenhæng retsplejelovens tvangsinddrivelsesregler, forudsætter, at forvaltningen ikke administrerer disse regler gennem aftaler med borgerne.

Jeg kan heller ikke være enig i kommunens betragtning om, at landstingslov nr. 3 af 12. maj 1996 om inddrivelse og forebyggelse af restancer til det offentlige giver hjemmel til, at inddrivelsesmyndigheden kan indgå aftaler med borgerne om betaling af restancer ved transport i sociale pensionsydelse.

Den sidstnævnte landstingslov tager således ikke stilling til, hvornår aftaler kan indgås. Landstingsloven foreskriver i § 3 alene en pligt for debitor for en (eventuelt løbende) pengeydelse til at respektere aftaler mellem ydelsens kreditor og pantefogeden om transport i ydelsen.

Det er herefter spørgsmålet, om sociale pensioner overhovedet kan anvendes til betaling af restancer.

Til dette spørgsmål bemærker jeg, at lovgivningens forbud omfatter aftaler om krav på pensionsydelse.

En aftale er en gensidig forpligtende retshandel, som således i den foreliggende sammenhæng forudsætter inddrivelsesmyndighedens medvirken som aftalepart.

Jeg er derimod af den opfattelse, at forbuddet ikke gælder pensionsmodtagerens ensidige dispositioner over pensionsydelsen.

Der vil således efter min opfattelse ikke være noget til hinder for, at en pensionsmodtager anvender den udbetalte pension til betaling af restancer.

Det forhold, at pensionslovgivningen forbyder tvangsfuldbyrdelse i pensionsrettigheder, indebærer ikke sig selv, at pensionsmodtageren er afskåret fra at overdrage fordringen på pension⁶⁸.

Der antages dog at gælde et retsprincip om, at offentligretlige fordringer, der er begrundet i hensynet til at sikre den berettigede et rimeligt underhold, herunder krav på sociale pensioner, er uoverdragelige⁶⁹.

68) Niels Grathe, Pengefordringer, 1992, side 33f.

69) Niels Grathe, Pengefordringer, 1992, side 35.

Jeg bemærker i tilknytning til ovenstående, at mine bemærkninger om træk i pensionen i mit brev af 1. maj 2006 til kommunen ikke angår træk til betaling af restancer, men træk til betaling af løbende ydelser.

Jeg henstiller på denne baggrund, at inddrivelsesmyndigheden afstår fra at medvirke til betalingsordninger, hvorved en pensionsmodtagers pensionsrettigheder overdrages til kreditorer eller inddrivelsesmyndigheden."

Tilbageholdelse i løn

Jeg skrev den 18. juli 2005 til kommunen:

"Den kommunale pantefogeds beslutninger om tvangsinddrivelse må anses for afgørelser i forvaltningsretlig forstand, og i forbindelse med afgørelser om tvangsinddrivelse er fogeden således forpligtet til at efterleve de forvaltningsretlige krav til sagsbehandlingen såvel som de krav, der følger af retsplejelovens kapitel 7 om tvangsfuldbyrdelse.

Det følger herudover af det forvaltningsretlige princip om sagsoplysning, at det er en forudsætning for iværksættelse af løntilbageholdelse, at der foreligger tilstrækkelig dokumentation i sagen til at anvende dette inddrivelsesmiddel.

Herudover følger det af retsplejelovens kapitel 7, §§ 20-22, at pantefogeden skal have modtaget en anmodning om at inddrive kravet, at skyldneren har ret til eventuelt at påvise genstande, som skyldner ønsker gjort udlæg i, og at skyldneren har ret til at gøre indsigelse mod tvangsfuldbyrdelsen af kravet.

I en stor del af de inkassosager, som jeg gennemgik under mit besøg ved kommunen, og hvori pantefogeden har foretaget tilbageholdelse i skyldners løn, fremgår det imidlertid ikke umiddelbart af sagen, præcist hvilket krav der er inddrevet ved tilbageholdelsen, ligesom der i de fleste af sagerne ikke er dokumentation for det krav, der er søgt inddrevet, i form af kopi af regninger eller andet.

Endvidere fremgår det i mange af sagerne ikke umiddelbart, at pantefogeden har modtaget en anmodning om inddrivelse fra en anden myndighed, eventuelt fra kommunen selv.

Jeg anmoder derfor kommunen om at redegøre for sagsgangen vedrørende tilbageholdelse i løn, herunder om pantefogeden afventer anmodning fra anden myndighed, forinden inddrivelse i form af løntilbageholdelse iværksættes, også når kreditor er kommunen.

Jeg anmoder desuden kommunen om specielt at redegøre for, hvorledes pantefogeden sikrer, at skyldner har haft lejlighed til at udtale sig i sagen og eventuelt gøre brug af retsplejelovens anvisningsret vedrørende udlæg, forinden pantefogeden træffer afgørelse om at iværksætte løntilbageholdelse.

Det følger desuden af det forhold, at en afgørelse om at iværksætte løntilbageholdelse er en afgørelse i forvaltningsretlig forstand, at afgørelsen først kan anses for gyldig, når den er meddelt afgørelsens adressat. Endvidere er der tale om, at kommunen ved iværksættelse af løntilbageholdelse træffer afgørelse såvel i forhold til skyldner som arbejdsgiver.

I de sager, hvor der er foretaget løntilbageholdelse, kan jeg i de fleste tilfælde ikke umiddelbart se af sagen, at skyldner har fået meddelelse om kommunens afgørelse om at foretage løntilbageholdelse.

Jeg anmoder kommunen om at meddele mig sine bemærkninger til dette.

Vedrørende tilbageholdelse i løn følger det desuden af retsplejelovens kapitel 7, § 12, stk. 2, at: "Der kan i intet tilfælde ske en tilbageholdelse af mere end en tredjedel af det, der tilkommer skyldneren, efter at kildeskat er fradraget."

For løntilbageholdelse for skattekrav følger det af landstingslov nr. 5 af 19. maj 1979 med senere ændringer om indkomstskat, § 81, stk. 6, at: "Tilbageholdelse efter stk. 1-5 skal foretages, selv om udbetalingen også er genstand for indeholdelse af A-skat efter denne lov. Tilbageholdelsen kan højst udgøre 30 pct. af udbetalingen efter fradrag af den indeholdte A-skat."

Jeg har i min beretning for 2003, side 350 i den danske udgave og side 444f i den grønlandske udgave, udtalt, at bestemmelsen i retsplejelovens kapitel 7, § 12, stk. 2, indebærer, at pantefogeden ikke som en ufravigelig praksis kan anvende løntilbageholdelse på en tredjedel.

Derimod må der i hver enkelt sag foretages et individuelt skøn over, om en mindre indgribende løntilbageholdelse i den konkrete sag bør anvendes, idet reglen om, at der kan tilbageholdes en tredjedel, er udtryk for en maksimumsregel.

Dette gælder ligeledes reglen i indkomstskattelovens § 81, stk. 6.

I de sager, som jeg har gennemgået, og hvori der er foretaget løntilbageholdelse, kan jeg ikke umiddelbart se, at kommunen har foretaget en vurdering af, hvilket beløb debitor med rimelighed vil kunne undvære af sin løn.

Jeg anmoder derfor kommunen om at oplyse, hvorvidt kommunen, forinden løntilbageholdelse iværksættes, foretager en sådan vurdering."

Kommunen svarede den 27. februar 2006:

"Henset til Grønlands fogedretlige konstruktion, og særligt at pantefogedens afgørelser om tvangsfuldbyrdelse udgør judicielle akter, anmoder K Kommune Ombudsmanden om at redegøre for, hvorfor det er Ombudsmandens opfattelse at pantefogedens beslutning om tilbageholdelse i løn udgør en afgørelse i forvaltningsretlig forstand.

Hvad angår det af Ombudsmanden anførte, at der af sagerne hvor der er foretaget løn-tilbageholdelse i de fleste tilfælde ikke umiddelbart fremgår, at skyldner har fået meddelelse om pantefogedens afgørelse om at foretage løn tilbageholdelse, bemærker kommunen, at såvel rykkerskrivelsen som tilsigelsesskrivelsen, samt de månedlige kontoudtog til debitor, i tilstrækkelig omfang tilgodeser dette hensyn.

Ligeledes henset til det maksimale tilbageholdelsesbeløb og debtors påvisningsret, sikrer pantefogeden, at debitor får lejlighed til at udtale sig i sagen i kraft af rykkerbreve og tilsigelser med fortrykt bestemmelse om, at eventuelle restancer vil blive søgt inddrevet ved udlægsforretning eller ved indeholdelse i løn.

Vælger debitor ikke at reagere på henvendelser fra incassokontoret sker tilbageholdelsen uden forudgående dokumentation for debtors betalingsevne. Lovgivningens maksimale indeholdelsesprocenter må her antages, at udgøre en præsumptiv iagttagelse af trangsbeneficiet inden for hvilken tilbageholdelse i løn kan ske uden forudgående dokumentation. Indeholdelsesprocenten vil naturligvis blive nedsat, hvis debitor senere dokumenterer grundlag for en anden betalingsevnevurdering/trangsbeneficievurdering, ligesom den samlede restance og nettoindkomstens størrelse, som eventuelt foreligger oplyst, indgår ved gradueringen af indeholdelsesprocenten. Udgangspunktet er, at en restance skal kunne afvikles indenfor en periode af 12 måneder.”

Jeg skrev herefter den 1. maj 2006 til kommunen:

”Jeg henviser indledningsvist til mine bemærkninger [...] om, at pantefogedernes arbejde ikke er af juridisk karakter.

Til spørgsmålet om meddelelse af afgørelser om lønindeholdelse bemærker jeg, at afgørelsen først træffes i form af selve beslutningen om at iværksætte lønindeholdelse.

Forudgående sagsbehandlingskridt, eksempelvis rykkerskrivelser, tilsigelser og partshøringer, udgør ikke afgørelsen.

Henset til at afgørelse ikke må træffes, før sagen er tilstrækkelig oplyst, og andre retlige garantier for borgerne er opfyldt, kan borgeren principielt ikke vide, at en bestemt afgørelse træffes, alene på grundlag af forvaltningens overvejelser herom.

Endvidere er begrundelseskravet knyttet til selve afgørelsen.

Kravet om meddelelse af en (begrundet) afgørelse som gyldighedsbetingelse kan derfor ikke fraviges i forhold til afgørelser om at foretage lønindeholdelse.

Jeg beder derfor i lyset af ovenstående på ny kommunen om at overveje fremgangsmåden ved foretagelse af lønindeholdelser.”

Kommunen svarede den 2. november 2006:

"Idet K Kommune i henviser til kommunens bemærkninger herom i brev af 27. februar 2006, og i øvrigt bemærkningerne ovenfor om karakteren af pantefogedens virksomhed, finder kommunen ikke grundlag for at ændre femgangsmåden ved foretagelse af lønindeholdelse."

Jeg udtalte herefter:

"Jeg har for det første bemærket, at kommunen ikke er enig i min opfattelse af, at afgørelser om tvangsfuldbyrdelse, herunder tilbageholdelse i løn, er forvaltningsretlige afgørelser.

Jeg henviser om dette spørgsmål til mine bemærkninger om karakteren af pantefogedens arbejde [...], og jeg finder det således utvivlsomt, at pantefogedens afgørelser er af forvaltningsretlig natur.

Det næste spørgsmål i sagen er, om pantefogeden har skullet have en inddrivelsesansøgning fra den myndighed, som var kreditor for en fordring, for at kunne påbegynde tvangsinddrivelse.

Kommunen har ikke besvaret mit spørgsmål om kommunens praksis på dette område.

Jeg har i tidligere sager forudsat, at inddrivelsesbegæring er påkrævet, jf. herved senest min beretning for 2005, side 347 grønlandssproget version og side 275 dansksproget version.

Der er tale om, at pantefogeden i retsplejelovens kapitel 7, § 19, stk. 1, er defineret som en særlig myndighed.

Det indebærer umiddelbart, at iværksættelse af tvangsinddrivelse på initiativ af andre myndigheder (såvel hjemmestyremyndigheder som statslige og kommunale myndigheder, herunder den kommune, hvor pantefogeden er ansat) er at anse som overgivelse af en sag til en anden myndighed.

Det følger af god forvaltningsskik, at væsentlige ekspeditionsskridt skal noteres i en sag, hvis de ikke fremgår af sagens øvrige dokumenter, og iværksættelse af tvangsinddrivelse forudsætter derfor en skriftlig inddrivelsesbegæring i form af et brev eller et notat.

De inddrivelsesopgaver, som tidligere tilkom pantefogederne, er pr. 1. april 2008 overgået til Skatteforvaltningen i hjemmestyret, jf. landstingslov nr. 13 af 15. november 2007 om ændring af landstingslov om inddrivelse og forebyggelse af restancer til det offentlige § 1, nr. 5 (ad § 11 d), jf. § 2, stk. 1.

Jeg finder derfor ikke grundlag for, at jeg på nuværende tidspunkt udtaler mig nærmere om behovet for at fremsende inddrivelsesbegæringer til pantefogeden.

Jeg bemærker endvidere, at der i landstingslov nr. 13 af 15. november 2007 om ændring af landstingslov om inddrivelse og forebyggelse af restancer til det offentlige § 1, nr. 5 (ad § 11 a), er givet detaljerede regler om overdragelse af inddrivelsessager til Skatteforvaltningen, ligesom Landsstyret efter § 11 a, stk. 8, har mulighed for at fastsætte nærmere regler om sagernes overdragelse.

Det falder uden for rammerne af denne undersøgelse, at jeg forholder mig nærmere til, hvilke sagsbehandlingsregler der herefter gælder for fremsættelse af inddrivelsesbegæringer til Skatteforvaltningen.

Et andet spørgsmål er, om det kan overlades inddrivelsesmyndigheden selv at tage stilling til, om en fordring skal søges tvangsinddrevet.

Dette spørgsmål havde navnlig relevans under den tidligere gældende retstilstand, hvor inddrivelsesmyndigheden (pantefogeden) var ansat i kommunen, og hvorved der kunne være tvivl om, hvorvidt kommunalbestyrelsen med hjemmel i sin organisationsmagt, jf. den kommunale styrelseslovs § 2, kunne henlægge andre opgaver end de i retsplejeloven beskrevne til pantefogeden.

Som følge af den ændrede retstilstand finder jeg ikke grundlag for at tage stilling til spørgsmålet om forholdet mellem kommunalbestyrelsens organisationsmagt og retsplejelovens regler om inddrivelsesmyndigheden.

Til spørgsmålet om meddelelse af afgørelser om løntilbageholdelse til debitor henviser jeg til mit brev af 1. maj 2006 til kommunen.

Jeg bemærker supplerende, at den borger, hvis gæld inddrives ved løntilbageholdelse, er part i sagen om løntilbageholdelsespålægget, idet afgørelsen om at iværksætte løntilbageholdelse hviler på en konstatering af, at borgeren ikke har overholdt betalingspligten.

Kravet om, at afgørelser skal meddeles sagens parter for at få retsvirkning, gælder uafhængigt af, om afgørelsen er materielt og formelt korrekt, jf. herved dansk retspraksis på området, som ikke er fraveget i grønlandsk ret, navnlig UfR 1934.271 H og UfR 1989.442 H.

Der er følgelig tale om, at en borger, mod hvem der iværksættes løntilbageholdelse, uden at borgeren har fået forudgående underretning om afgørelsen, kan kræve inddrevne beløb tilbagebetalt.

For så vidt angår spørgsmålet om debtors mulighed for at forholde sig til sagen, herunder alternativt at anvise genstand til udlæg, tager jeg til efterretning, at kommunen i sin forudgående kontakt med debitorerne har vejledt om såvel muligheden for løntilbageholdelse som muligheden for udlæg.

Spørgsmålet giver mig således ikke anledning til særlige bemærkninger, idet jeg dog finder det rigtigst, at debitor får underretning om, hos hvilken arbejdsgiver løntilbageholdelsen agtes etableret, forinden løntilbageholdelse besluttes.

Dette skyldes, at inddrivelsesmyndigheden ikke uden videre kan gå ud fra, at den oplyste arbejdsgiver er den rigtige, og idet meddelelse af løntilbageholdelsespålæg indebærer videregivelse af fortrolige oplysninger til private.

Til spørgsmålet om løntilbageholdelsens omfang bemærker jeg, at den øverste grænse på 1/3 for løntilbageholdelse i retsplejelovens kapitel 7, § 12, stk. 2, hviler på samme hensyn som reglen om transbeneficium i kapitel 7, § 8.

Jeg henviser herved til bemærkningerne til den oprindelige lovbestemmelse om transbeneficium i kapitel 7, § 4, i forslaget til den første retsplejelov for Grønland (lov nr. 271 af 14. juni 1951):

"I denne bestemmelse gives der debitor et særligt transbeneficium. [...] Endvidere bør der ved udlæg i løntilgodehavende kun tilbageholdes en passende procentdel af lønnen, f. eks. som hidtil 1/3."⁷⁰

Jeg er derfor enig i kommunens synspunkt om, at løntilbageholdelse med 1/3 kan anvendes, såfremt inddrivelsesmyndigheden ikke har oplysninger, som peger i retning af, at mindre beløb skal tilbageholdes.

Retsplejeloven indeholder ikke hjemmel til, at inddrivelsesmyndigheden kan fravige almindelige forvaltningsretlige regler, herunder reglerne om sagsoplysning og proportionalitetsprincippet.

Jeg kan derfor ikke være enig med kommunen i, at inddrivelsesmyndigheden kan foretage løntilbageholdelse uden at undersøge debtors betalingsevne i den situation, hvor debitor ikke reagerer på inddrivelsesmyndighedens tilsigelser og andre meddelelser.

Retsplejelovens regler om debtors ret til at gøre indsigelse i retsplejelovens kapitel 7, § 22, og retten til at anvise genstande til udlæg i kapitel 7, § 21, stk. 3, tjener sammen med sagsbehandlingslovens § 19 om partshøring et formål i sagens oplysning.

70) Folketingstidende 1950-1951, Tillæg A, sp. 5260.

Inddrivelsesmyndigheden kan ikke begrænse sagsoplysningen til de oplysninger, som kan fremskaffes ved debtors medvirken til sagsoplysningen.

Såfremt inddrivelsesmyndigheden er i besiddelse af oplysninger, eksempelvis fra tidligere sager, som peger i retning af, at den maksimale løntilbageholdelsesprocent ikke bør anvendes, må inddrivelsesmyndigheden undersøge disse oplysninger, forinden løntilbageholdelse besluttet, uanset om debitor har medvirket til sagsoplysningen.

Jeg bemærker endvidere, at inddrivelsesmyndigheden om nødvendigt gennem oplysninger fra debtors skattesager må afklare, hvilken indtægt debitor formodes at have, forinden løntilbageholdelsen besluttet.

Inddrivelsesmyndigheden kan således eksempelvis ikke lovligt træffe afgørelse om tilbageholdelse med 1/3 i en forventet lønudbetaling på 10.000 kr., hvis restancen er på 1.000 kr. I denne situation må tilbageholdelsen udgøre den præcise restance.

Til kommunens bemærkning i høringssvaret af 27. februar 2006 om, at en restance som udgangspunkt skal kunne afvikles inden for 12 måneder, er det min opfattelse, at inddrivelsesmyndigheden godt kan fastsætte et sådant udgangspunkt, henset til at restancer er forfaldne fordringer, som principielt skal betales straks.

Dette udgangspunkt kan dog ikke anvendes som en ufravigelig regel i strid med retsplejelovens regler om transgbeneficium og maksimal løntilbageholdelse, ligesom udgangspunktet ikke kan begrunde en fravigelse af proportionalitetsprincippet.

Til Skattedirektoratets bemærkninger om skyldnerens anvisningsret udtaler jeg, at udlæg og løntilbageholdelse i retsplejeloven fremstår som alternative inddrivelsesmåder.

Det betyder umiddelbart, at inddrivelsesmyndigheden må foretage en individuel vurdering af, hvilken inddrivelsesform der skal bringes i anvendelse.

Henset til, at retsplejelovens kapitel 7, § 21, stk. 3, om skyldnerens mulighed for at anvise genstande til udlæg er optaget i loven som en rettighed for skyldneren, og at bestemmelsen ikke er optaget i retsplejelovens regler om udlæg, men i de generelle regler om fremgangsmåden ved tvangsfuldbyrdelse, er det min opfattelse, at skyldnerens eventuelle ønske om inddrivelse ved udlæg i bestemte aktiver udgør en pligtmæssig del af inddrivelsesmyndighedens sagsoplysning i forbindelse med valget af inddrivelsesform.

Inddrivelsesmyndigheden kan således ikke foretage løntilbageholdelse, forinden det er afklaret, om skyldneren ønsker foretaget udlæg, og inddrivelsesmyndigheden har forholdt sig til et sådant ønske."

Begrundelse

Jeg skrev den 18. juli 2005 til kommunen:

”Under min gennemgang af udvalgte inkassosager har jeg bemærket tilfælde, hvor kommunen har undladt at meddele og således også begrunde afgørelser om tvangsfuldbyrdelse over for skyldneren:

Landstingslov lov nr. 8 af 13. juni 1994 om sagsbehandling i den offentlige forvaltning indeholder i §§ 22, 24, 25, 26 følgende regler om begrundelse:

”§ 22. En afgørelse skal, når den meddeles skriftligt, være ledsaget af en begrundelse, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold.

...

§ 24. En begrundelse for en afgørelse skal indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet, i det omfang, afgørelsen efter disse regler beror på et administrativt skøn, skal begrundelsen tillige angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen.

Stk. 2. Begrundelsen skal endvidere om fornødent indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen.

...

§ 25. Afgørelser, som kan påklages til anden forvaltningsmyndighed, skal, når de meddeles skriftligt, være ledsaget af en vejledning om klageadgang med angivelse af klageinstans og oplysning om fremgangsmåde ved indgivelse af klage, herunder om eventuel tidsfrist. Dette gælder dog ikke, hvis afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold.

...

§ 26. Afgørelser, der kun kan indbringes for domstolene under iagttagelse af en lovbestemt frist for sagens anlæg, skal være ledsaget af oplysning herom.”

Jeg anmoder kommunen om at fremkomme med sine kommentarer til mine bemærkninger og at redegøre for, hvorledes kommunen sikrer, at begrundelsespligten overholdes i inddrivelsessager.”

Kommunen svarede mig den 27. februar 2006:

”K Kommune kan ikke umiddelbart tilslutte sig Ombudsmandens betragtning om, at sagsbehandlingslovens begrundelsesregler finder anvendelse i de tilfælde hvor inddrivelsen foretages efter reglerne i kap. 7 i lov om rettens pleje i Grønland. Når fuldbyrdelse sker inden for retsplejelovgivningens grænser betragtes fuldbyrdelseskridt vedrørende offentligretlige krav i almindelighed ikke som afgørelser. Behovet for at udøve partsbeføjelser i henhold til sagsbehandlingsloven er her vigende idet retsplejelovens regler i den videre fuldbyrdelsesproces tillægger parten beføjelser i tilstrækkelig omfang.”

Jeg skrev den 1. maj 2006 til kommunen:

“Jeg henviser til mine bemærkninger ovenfor om, at afgørelser om udlæg og lønindeholdelse er administrative afgørelser og ikke retlig virksomhed.

Det forhold, at pantefogedens virksomhed har hjemmel i retsplejeloven, indebærer ikke, at sagsbehandlingslovens regler ikke finder anvendelse.

Hvorvidt de forvaltningsretlige regler finder anvendelse, afgøres i første række af, om den pågældende offentlige virksomhed udføres af den offentlige forvaltning og er af forvaltningsretlig art.

Det følger i øvrigt om begrundelsespligten af sagsbehandlingslovens § 37, at sagsbehandlingslovens begrundelsesregler er minimumsregler, som kun fortrænges af andre regler, der stiller mere vidtgående krav til begrundelsen.

Jeg beder derfor også i lyset af ovenstående kommunen overveje begrundelsespligten i forbindelse med afgørelser om tvangsfuldbyrdelse.”

Kommunen svarede mig den 2. november 2006:

“Idet K Kommune i henviser til kommunens bemærkninger herom i brev af 27. februar 2006, jf. bemærkningerne ovenfor om karakteren af pantefogedens virksomhed, og uanset Ombudsmandens betragtninger vedrørende begrundelsespligten i inddrivelsessager, og deraf følgende betragtninger vedrørende Embedets undersøgelseskompetence i forhold til pantefogedens virksomhed, finder kommunen ikke grundlag for at overveje begrundelsespligten i forbindelse med pantefogedens afgørelser om tvangsfuldbyrdelse.”

Jeg udtalte herefter:

“Til spørgsmålet om, hvorvidt pantefogederne er omfattet af de forvaltningsretlige sagsbehandlingsregler, henviser jeg indledningsvist til mine bemærkninger [...] om, at pantefogedernes virksomhed ikke er domstolsarbejde, men er administrativt arbejde.

Jeg bemærker dernæst, at dette ikke nødvendigvis indebærer, at forvaltningsrettens almindelige regler, herunder sagsbehandlingsloven skal anvendes.

Lovgiver kan således fravige sagsbehandlingsreglerne.

Sagsbehandlingsloven og de ikke-lovregulerede principper for sagsbehandlingen samt de indholdsmæssige krav til forvaltningen har imidlertid en så grundlæggende og generel karakter, at disse regler må antages at gælde, medmindre de udtrykkeligt er fraveget ved lov.

Særligt for begrundelsesreglernes vedkommende henvises til mit brev af 1. maj 2006 til kommunen, hvori jeg henviser til sagsbehandlingslovens § 37, hvorefter ældre regler, som stiller mere omfattende krav til begrundelsens indhold end sagsbehandlingslovens § 24, opretholdes.

Det er herefter spørgsmålet, om der i retsplejeloven er fastsat mere omfattende begrundelseskra­v for afgørelser om tvangsfuldbyrdelse end i sagsbehandlingslovens § 24.

Retsplejeloven indeholder ikke regler om begrundelse af tvangsfuldbyrdelsesafgørelser, og da retsplejeloven samtidig har henlagt inddrivelsesmyndigheden til administrative organer, er det min opfattelse, at de almindelige forvaltningsretlige begrundelsesregler i det hele finder anvendelse på afgørelser om tvangsfuldbyrdelse."

Mine bemærkninger blev sendt til såvel K Kommune som Grønlands Hjemmestyres Skatteforvaltning.

K kommune svarede mig den 25. august 2008, at kommunen tog mine bemærkninger til efterretning.

Hverken kommunen eller Skatteforvaltningen havde imidlertid besvaret mine henstillinger ved beretningsårets udløb.

5.9.5 Ferierejser til grønlandske psykiatriske patienter på hospital i Danmark

Folketingets Ombudsmand fik under en inspektion af Psykiatrisk Hospital i Århus oplyst, at grønlandske patienter som tidligere havde haft mulighed for ferierejser til Grønland i henhold til en samarbejdsaftale mellem Grønlands Hjemmestyre og Psykiatrien i Århus Amt, ikke længere havde denne mulighed, da Grønlands Hjemmestyre som led i besparelser havde fjernet udgiften til disse rejser. Folketingets Ombudsmand kontaktede i den anledning Landstingets Ombudsmand, som besluttede at undersøge sagen.

Landstingets Ombudsmand fandt ikke anledning til at kritisere Grønlands Hjemmestyre for administrationen af de konkrete patientsager.

Landstingets Ombudsmand fandt det imidlertid kritisabelt, at kriterierne for patienternes mulighed for ferierejser ikke var fastsat i bekendtgørelsesform.

Samtidig fandt Landstingets Ombudsmand anledning til at henstille, at de overordnede økonomiske rammer for ydelse af ferierejser til patienterne meddeles det pågældende danske hospital, uafhængigt af hvilke konkrete ansøgninger om fe-

rierejser der foreligger, således at de konkrete sager ikke reelt afgøres under inddragelse af økonomiske hensyn.

Landstingets Ombudsmand udtalte videre, at Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 5, stk. 1, og artikel 8 sætter grænser for, hvorvidt ferierejser, som er nødvendige for at forberede patienten til udskrivning eller for at bevare patientens kontakt til sin familie, kan afslås med henvisning til sundhedsvæsenets bevillingssituation (j. nr. 2008-905-0002, tidligere j. nr. 11.73.53.01./075-05)

Den 30. august 2005 skrev Folketingets Ombudsmand således til mig:

"Den 23. august 2005 foretog jeg inspektion af Psykiatrisk Hospital i Århus.

Med virkning fra den 1. januar 2003 har Retspsykiatrisk afdeling i Århus indgået aftale med Grønlands Hjemmestyre/Dronnings Ingrid's Hospital om henvisning af psykiatriske patienter med folkeregisteradresse i Grønland.

Tidligere varetog Amtshospitalet Vordingborg (nu Oringe) denne opgave.

Grundlaget for henvisningen er en aftale indgået den 11./20. december 2001 mellem på den ene side Psykiatrien i Århus Amt og på den anden side Direktoratet for Sundhed, Grønlands Hjemmestyre og Dronning Ingrid's Hospital i Nuuk med tillægsaftale af 13. november 2003 og 22. november 2004.

I aftalen er anført følgende i § 18:

"§ 18¹ Med henblik på at opretholde patientens kontakt til familien og Grønland kan der for langtidsindlagte patienter aftales ferierejser til Grønland, første gang normalt i det andet indlæggelsesår.

§ 18² Som udgangspunkt kan der bevilges 1 årlig ferierejse for langtidsindlagte patienter.

§ 18³ Dronning Ingrid's Hospital varetager administration af ferierejserne, og afholder alle udgifter i forbindelse med ferierejser.

§ 18⁴ Retningslinjer vedr. ferierejser i øvrigt aftales nærmere mellem aftaleparterne."

Tillægsaftalerne berører ikke disse bestemmelser.

Jeg er bekendt med at patienter indlagt på Amtshospitalet i Vordingborg blev bevilget ferierejser til Grønland efter tilsvarende bestemmelser.

Under inspektionen den 23. august 2005 blev det oplyst at de langtidsindlagte patienter ikke var bevilget ferierejser efter de gengivne bestemmelser i aftalen. Efter det op-

lyste skyldes det en afgørelse fra Dronning Ingrid's Hospital der er begrundet i sparehensyn.

Idet jeg henviser til telefonsamtale den 29. august 2005, med retschef Michael Mikkelsen sender jeg et eksemplar af den nævnte aftale mellem Psykiatrien i Århus og Hjemmestyret i Grønland/Dronning Ingrid's Hospital."

Den 19. september 2005 skrev jeg til Direktoratet for Sundhed:

"Jeg har modtaget den i kopi vedlagte henvendelse fra Folketingets Ombudsmand vedrørende spørgsmålet om ferierejser til de psykiatriske patienter.

[Jeg] overvejer på baggrund af denne henvendelse, om [jeg] har grundlag for at indlede en nærmere undersøgelse af hjemmestyrets myndigheders praktisering af den i brevet fra Folketingets Ombudsmand omtalte aftales § 18 om ferierejser.

Til brug for Landstingets Ombudsmands videre overvejelser beder jeg direktoratet om at gøre rede for, om der foreligger en generel beslutning om ikke at tilbyde patienterne ferierejser.

Foreligger der en sådan beslutning, beder jeg tillige direktoratet oplyse, hvilken myndighed, der har truffet beslutningen og ud fra hvilke overvejelser.

Jeg beder i givet fald endvidere direktoratet oplyse, om beslutningen om ikke at tilbyde ferierejser har været forelagt det i aftalens § 8 omtalte koordinationsudvalg.

Jeg har sendt kopier af dette brev til Folketingets Ombudsmand og til Psykiatrisk Hospital i Århus."

Den 8. december 2005 svarede direktoratet mig således:

"I brev af 19. september 2005 har Landstingets Ombudsmand anmodet Direktoratet for Sundhed gøre rede for om der fra sundhedsvæsenets side foreligger en beslutning om generelt ikke at tilbyde ferierejse til psykiatriske patienter med behandlingsophold på Risskov. Tillige ønsker Ombudsmanden oplyst, hvilken myndighed der i givet fald har truffet denne afgørelse samt med hvilken begrundelse, og endelig om afgørelsen har været forelagt det såkaldte koordinationsudvalg.

Til det forespurgte kan det oplyses, at der ikke er truffet en generel beslutning om ikke at yde ferierejse til psykiatriske patienter med behandlingsophold på Risskov. I 2003 blev 3 langtidsanbragte psykiatriske patienter i Risskov tilbudt ferierejse, i 2004 fik ingen patienter et sådan tilbud, og i 2005 er det endnu ikke afgjort om et sådan tilbud vil blive givet. Disse beslutninger er baseret på en prioritering af behandlingstilbud inden for en snæver økonomisk ramme, og både Risskov og Dronning Ingrid's hospital har givet udtryk for, at det lægefagligt er uheldigt, at økonomiske hensyn begrænser mulighederne for ferierejser.

Videre kan det oplyses, at den ansvarlige ledelse på Dronning Ingrid's Hospital har truffet denne afgørelse, idet myndigheden til at disponere den aktuelle bevillingen er placeret her. Forud for denne afgørelse har Direktoratet for Sundhed vurderet, at der ikke foreligger andre forpligtigelser end den mellem parterne aftalte. Det kan tillige oplyses, at Risskov i Århus i foråret 2003 blev orienteret om hvilke overvejelser Dronning Ingrid's Hospital havde om at begrænse ferierejserne, samt at dette emne efterfølgende har været drøftet på alle afholdte koordinationsmøder. Endelig skal opmærksomheden henledes på, at Landstinget og Landsstyret i budgetorienteringer samt Landstingets Finansudvalg i høringsvar til Forslag til Finanslov er blevet gjort opmærksom på, at en blandt flere uheldige konsekvenser af den stramme økonomiske ramme, som finanslovforslaget for 2004 stillede i udsigt, ville være, at ferierejser for psykiatriske patienter måtte ophøre. Tilsvarende er konsekvensen beskrevet i regnskabsbemærkningerne til Landstingets revisionsudvalg.

Nedenfor er der givet en mere indgående redegørelse med udgangspunkt i Ombudsmandens spørgsmål.

Indledningsvis skal der gøres opmærksom på, at der skelnes ikke mellem såkaldte retspsykiatriske patienter og almindelig psykiatriske patienter, når der gives tilbud om ferierejse. Kriteriet har hidtil været, at den psykiatriske patient har opholdt sig gennem længere tid på psykiatrisk hospital i Danmark typiske efter påbegyndelse af 2. opholdsår.

Hjemmestyrets udgifter til psykiatriske patienters behandlingsophold i Danmark afholdes over den af Landstinget givne driftsbevillingen hovedkonto 32.10.04, Patientbehandling i udlandet, psykiatri. Da denne hovedkonto er henlagt til Dronning Ingrid's Hospitals ansvarsområde er hospitalets ansvarlige ledelse, som ifølge budgetregulativet har bemyndigelse til at afholde udgifter og indtægter på dette aktivitetsområde. Bemyndigelsen gives af Landstinget i form af bevillinger optaget på årets finanslov. Bevillingsrammen er styrende for den samlede aktivitet, og der kan ikke lovligt afholdes udgifter ud over den af Landstinget fastsatte bevilling. Dog kan Landsstyret foretage budgetneutrale omposteringer mellem nært beslægtede bevillingsrammer.

Bevillingen til psykiatrisk behandling i udlandet, hovedkonto 32.10.04, var i 2003 på 25,8 mill. kr. Råderummet inden for budgetrammen er imidlertid snævert, idet domsanbragte psykiatriske patienter har 1. prioritet. Disse patienter skal i henhold til domstolenes afgørelser anbringes på lukkede psykiatriske afdelinger, og da sådanne afdelinger ikke er etableret i Grønland, foretages anbringelsen i udlandet og omkostningerne afholdes fra hovedkonto 32.10.04. Allerede i 2002 var omfanget af domsanbragte psykiatriske patienter af et sådan omfang, at bevillingen blev overskredet, og fra årets begyndelse i 2003 stod det klart for hospitalets ledelse, at uændret aktivitet ville medføre at bevillingen også dette år ville blive overskredet. Udgiftspresset var imidlertid stigende inden for alle sektorer i sundhedsvæsenet i 2003. På de hovedkonti, hvor Dronning Ingrid's Hospital havde budgetansvar var der i foråret med uændret aktivitet udsigt til en samlet budgetoverskridelse på 53 mill. kr. Sundhedsvæsenet kunne således ikke anbefale over for Landsstyret, at foretage budgetomplaceringer til

hovedkonto 32.10.04 fra nært beslægtede bevillingsrammer, fordi der samlet var udsigt til stor budgetoverskridelser.

På det grundlag besluttede hospitalets ledelse, at bringe ferierejserne til ophør. Før beslutningen blev truffet blev det undersøgt om en sådan beslutning ville være i strid med gældende aftaler eller bestemmelser. På årsbasis medførte beslutningen en reduktion i forbruget på ca. 1 mill. kr. I brev af 24. april 2003 giver Dronning Ingrid's Hospital meddelelse til Retspsykiatrisk afdeling i Århus amt, at hospitalets ledelse har besluttet at der i 2003 bevilges 3 ferierejser. Det ligger implicit i beslutningen, at omfanget af besøgsrejser ikke svarer til det omfang, der ønskes fra læge-faglig side. Beslutningen er begrundet med sundhedsvæsenets stramme økonomi.

Koordinationsudvalget afholdt 2 møder i 2003, hvor ledende faglige medarbejdere fra Århus Amt også deltog. Det første møde blev afholdt den 22. maj og på mødet blev ferierejserne drøftet. Af referatet fra mødet, jf. dagsordenens 4. pk., fremgår det bl.a., at Dronning Ingrid's Hospital af økonomiske årsager er nødsaget til foreløbigt at ophøre med finansiering af patienternes ferierejser. Både Dronning Ingrid's Hospital og Psykiatrien i Århus tilkendegiver, at dette er fagligt uheldigt. På koordinationsudvalgets 2. møde, som blev afholdt den 10. november blev ferierejserne også drøftet, jf. referatet fra 5. punkt på dagsordenen. Det fremgår, at 3 ferierejser gennemføres, fordi disse patienter forlods havde fået stillet en rejse i udsigt. Yderligere drøftes det hvorledes omkostningerne kan reduceres ved gennemførelse af ferierejser. Omfang og planlægning af næste års ferierejser må afvente vedtagelsen af finansloven for 2004. Referatet skal bl.a. tolkes på den måde, at Risskov ikke forlods kan stille ferierejser i udsigt for de psykiatriske patienter.

I orientering til Landsstyret, marts 2003, redegjorde Landsstyremedlemmet for Sundhed om den anstrengte økonomiske situation, som sundhedsvæsenet befandt sig i, samt om de udgiftsbegrænsende tiltag der ville blive iværksat for at overholde bevillingsrammerne. Bl.a. blev det oplyst, at ferierejser for langtidsanbragte psykiatriske patienter ville blive fjernet.

I hørings svar om forslag til Finanslov for 2004 gjorde Landsstyremedlem for Sundhed Finansudvalget opmærksom på, at den stramme økonomiske situation bl.a. havde medført, at langtidsanbragte psykiatriske patienter i udlandet ikke længere havde mulighed for ferierejse til Grønland. Sammen med øvrige udgiftsbegrænsende tiltag, som på dette tidspunkt var blevet iværksat, vurderede Direktoratet for Sundhed imidlertid, at med en begrænset usikkerhedsmargin ville den samlede bevilling til sundhedsvæsenet i 2003 kunne overholdes. Videre gør landsstyremedlemmet opmærksom på, at det af de almindelige bemærkninger til Forslag til Finanslov 2004 fremgår, at udgiftspresset mod sundhedsvæsenet vil være stigende de kommende år, samt at det er Landsstyrets målsætning at sundhedsvæsenets samlede bevilling i faste priser skal fastholdes uændret de kommende år. Som følge af denne målsætning vil sundhedsvæsenet sætte fokus på rationaliseringer og aktivitetstilpasninger de kommende år.

Bl.a. som følge af landsstyremedlemmets hørings svar blev der udarbejdet et ændringsforslag til forslag til Finanslov, som udvidede sundhedsvæsenets samlede ram-

me med 1 mill. kr. Det fremgik af bemærkninger, at beløbet skulle øremærkes langtidsanbragte psykiatriske patienters ferierejser. I forbindelse med finanslovens endelige vedtagelse bortfaldt dette ændringsforslag.

Primo januar 2004 gav Dronning Ingrid Hospital Risskov i Århus meddelelse om, at de økonomiske rammer for 2004 var uændret, hvorfor der heller ikke i 2004 kunne afsættes midler til langtidsanbragte psykiatriske patienter.

Da budgetsituationen er forbedret i 2005 er det planlagt, at der kommer nogle psykiatriske patienter på ferierejse i indeværende år. Hvordan situationen bliver de kommende år, kan ikke planlægges på forhånd. Det afhænger af hvor mange retspsykiatriske patienter der bliver indlagt på Risskov. Ledelsen på Dronning Ingrid's Hospital og i Direktoratet for Sundhed er meget opmærksomme på, at rejserne så vidt mulig skal gennemføres.

[...]"

Direktoratets svar var blandt andet vedlagt kopi af et brev af 24. april 2003 fra Dronning Ingrid's Hospital til Retspsykiatrisk Afdeling i Risskov, hvori Dronning Ingrid's Hospital blandt andet anførte:

"Som det fremgår af jeres brev af 25. marts 2003, ansøges der om ferierejser til 4 eller 5 patienter i 2003.

[...]

Hidtil har det været almindelig praksis, at ferierejser kan bevilges til langtidsindlagte psykiatriske patienter, normalt første gang i løbet af det andet indlæggelses år, efter forudgående godkendelse af hospitalsledelsen på DIH. Imidlertid kan der ikke i sundhedslovgivningen i Grønland ikke anvises direkte regler som forpligtiger eller giver mulighed for sundhedsvæsenet til at afholde denne form for udgifter. Endvidere må alle omkostninger nøje overvejes og prioriteres i forhold til andre behov på grund af sundhedsvæsenets stramme økonomiske situation."

Svaret var også vedlagt kopi af et referat af møde den 22. maj 2003 mellem Psykiatrien i Århus Amt og Dronning Ingrid's Hospital. Referatet indeholdt blandt andet følgende:

"Af økonomiske årsager ser Dronning Ingrid's Hospital sig nødsaget til foreløbig at op-høre med at finansiere patienters ferierejser til Grønland. I stedet tilbydes 3 pårørenderejser til Danmark. Dronning Ingrid's Hospital og Psykiatrien i Århus Amt er enige om, at dette er fagligt uheldigt, og erfaringer viser, at den umiddelbare besparelse i den sidste ende kan blive opvejet af længere indlæggelsesforløb."

Den 16. januar 2006 kontaktede min retschef, Michael Mikkelsen, telefonisk amtspsykiatrichefen i Århus Amt, Villads Villadsen.

Af retschefens telefonnotat herom fremgår:

”Jeg har i dag telefonisk kontaktet amtspsykiatrichef Villads Villadsen, Århus Amt, med henblik på en afklaring af, om amtet havde bemærkninger til Dronning Ingrid's Hospitals praktisering af ferierejser til de psykiatriske patienter, således at der i 2004 ikke havde været bevilget ferierejser i henhold til den mellem hjemmestyret og amtet indgåede aftale, og at der i 2005 alene havde været bevilget 4 rejser.

Villads Villadsen oplyste, at amtspsykiatrien overordnet set fandt det utilfredsstillende, at der ikke løbende blev bevilget rejser, når behovet forelå. Disse rejser er af væsentlig betydning for patienternes mulighed for at kunne vende tilbage til Grønland.

Amtspsykiatrien fandt det i den forbindelse uhensigtsmæssigt, at det var bevillingsmæssige hensyn, som var styrende for, om Dronning Ingrid's Hospital ville tilbyde rejser, idet dette vanskeliggjorde en hensigtsmæssig planlægning af patientbehandlingen.

Amtspsykiatrien så imidlertid ingen muligheder for at stille krav om, at hjemmestyret bevilgede rejser i et bestemt omfang, idet den indgåede aftale ikke konkretiserede hjemmestyrets forpligtelser til at yde ferierejser.

Villads Villadsen erindrede dog, at der tidligere var bevilget rejser efter behov.

Villads Villadsen kunne supplerende oplyse, at den betydning, som amtspsykiatrien tillagde gennemførelsen af rejser til patienterne, blev understreget af følgende:

For det første havde amtet afstået fra at kræve den oprindeligt aftalte betaling for sengepladser i det antal dage, hvor patienterne var på ”ferie” i Grønland.

For det andet havde amtet i et tilfælde besluttet selv at betale rejsen i et tilfælde, hvor amtskøphospitalets personale havde stillet en ferierejse i udsigt til en patient, men hvor hjemmestyret efterfølgende havde meddelt, at der ikke var bevilling til rejsen.”

Den 10. april 2006 skrev retschefen således til Direktoratet for Sundhed:

”Jeg modtog den 9. december 2005 direktoratets høringssvar.

Ombudsmanden har på denne baggrund besluttet at undersøge det retlige grundlag for Landsstyrets prioritering af ferierejser til grønlandske psykiatriske patienter under behandling i Danmark.

Jeg beder herefter direktoratet om en supplerende redegørelse.

Direktoratet har i sit svar blandt andet anført:

”Hjemmestyrets udgifter til psykiatriske patienters behandlingsophold i Danmark afholdes over den af Landstinget givne driftsbevillingen hovedkonto 32.10.04, Patientbehandling i udlandet, psykiatri. Da denne hovedkonto er henlagt til Dronning Ingrid's Hospitals ansvarsområde er hospitalets ansvarlige ledelse, som ifølge budgetregulativet har bemyndigelse til at afholde udgifter og indtægter på dette aktivitetsområde. Bemyndigelsen gives af Landstinget i form af bevillinger optaget på årets finanslov. Bevillingsrammen er styrende for den samlede aktivitet, og der kan ikke lovligt afholdes udgifter ud over den af Landstinget fastsatte bevilling. Dog kan Landstyrete foretage budgetneutrale omposteringer mellem nært beslægtede bevillingsrammer.”

Det fremgår af de i finanslovsforslagene for årene 2004, 2005 og 2006 optrykte anmærkninger til konto 32.10.04, at bevillingen ”ydes i henhold til landstingsforordning nr. 15 af 6. november 1997 om sundhedsvæsenets ydelser”.

Den i de citerede anmærkninger anførte landstingsforordning indeholder blandt andet følgende bestemmelser:

”§ 2. Personer, der er tilmeldt et folkeregister her i landet og som har bopæl her i landet, har ret til ydelser efter denne Landstingsforordning, gratis eller mod betaling, efter nedenstående regler, jf. dog §§ 3-5.

Stk. 2. Personer, der midlertidigt opholder sig her i landet, har ret til ydelser efter denne Landstingsforordning, gratis eller mod betaling, efter regler fastsat af Landstyrete.

Stk. 3. Landsstyret kan efter omstændighederne ligestille ophold i Grønland af længere varighed end seks måneder med tilmelding til et folkeregister i Grønland, uanset at den pågældende er tilmeldt et folkeregister uden for Grønland.

[...]

§ 6. Landsstyret fastsætter nærmere regler for omfanget af ydelser til de særlige persongrupper, der er omfattet af §§ 3-5.

Stk. 2. Landsstyret kan fastsætte regler om fravigelse af denne Landstingsforordning, i det omfang det er nødvendigt for at opfylde overenskomster med andre stater.

Stk. 3. Landsstyret kan fastsætte regler om ret til ydelser efter denne Landstingsforordning, når personer, der er henvist til ophold, undersøgelse, behandling m.v. uden for Grønland, er nødsaget til at skifte folkeregisteradresse i henvisningsforløbet.

[...]

§ 19. Personer, der er tilmeldt et folkeregister her i landet og som har bopæl her i landet, samt personer, der behandles for epidemiske eller veneriske sygdomme, har ret til gratis lægeordineret transport fra bygd eller andet sted med helårsbeboelse til distriktssygehuset i byen og fra distriktssygehuset til Dronning Ingrid's Hospital samt transport til andet sygehus eller behandlingsinstitution uden for landet.

Stk. 2. Under transport efter stk. 1 afholder sundhedsvæsenet alle nødvendige udgifter til ordinær fortæring og overnatning på steder, der er anvist af sundhedsvæsenet.

[...]

§ 23. Henvisning til undersøgelse og behandling uden for Grønland kan alene ske til behandlingsinstitutioner, som Landsstyret har indgået aftale med om modtagelse af patienter fra Grønland.

Stk. 2. Landsstyret fastsætter nærmere regler om benyttelse af behandlingsinstitutioner uden for Grønland."

Jeg beder direktoratet om en redegørelse for, hvorvidt de retspsykiatriske patienter er omfattet af landstingsforordningens § 2, eller om der er fastsat regler om, at de skal være omfattet af forordningen efter dennes § 6, stk. 3. Jeg bemærker, at den indgåede aftale mellem Grønlands Hjemmestyre og Psykiatrien i Århus Amt omfatter patienter med folkeregisteradresse i Grønland.

Jeg beder endvidere direktoratet om en redegørelse for, hvorvidt de pågældende psykiatriske patienter er omfattet af landstingsforordningens § 19.

Jeg beder endelig direktoratet om en redegørelse for, hvorvidt den indgåede aftale mellem Grønlands Hjemmestyre og Psykiatrien i Århus Amt er omfattet af landstingsforordningens § 23, stk. 1, og om der i givet fald er fastsat nærmere regler efter § 23, stk. 2.

Jeg har sendt Folketingets Ombudsmand og Psykiatrien i Århus Amt en kopi af dette brev og af direktoratets høringssvar til Landstingets Ombudsmand.

Jeg bemærker i øvrigt, at jeg har foretaget en telefonisk høring af amtspsykiatrichef Villads Villadsen, Århus Amt, og jeg vedlægger kopi af mit notat i den anledning.

Såfremt direktoratet har bemærkninger til amtspsykiatrichefens oplysninger til mig, beder jeg samtidig direktoratet om at sende mig disse bemærkninger sammen med svaret på denne supplerende høring."

Den 6. juni 2006 svarede direktoratet følgende:

"Direktoratet for Sundhed har modtaget Ombudsmandens brev af 10. april 2006, hvori Ombudsmanden beder om en supplerende redegørelse til direktoratets brev af 8. december 2005. Spørgsmålene relaterer sig til regler i ydelsesforordningen.

1. Ombudsmanden "beder direktoratet om en redegørelse for, hvorvidt de retspsykiatriske patienter er omfattet af landstingsforordningens § 2, eller om der er fastsat regler om, at de skal være omfattet af forordningen efter dennes § 6, stk. 3. Jeg bemærker at den indgåede aftale mellem Grønlands Hjemmestyre og Psykiatrien i Århus Amt omfatter patienter med folkeregisteradresse i Grønland."

Direktoratet skal indledningsvis gøre opmærksom på, at ydelsesforordningen gælder alle borgere, der er registreret i et folkeregister her i Grønland, eller har opholdt sig i Grønland i mere end 6 måneder. Der er ikke skelnet mellem kriminelle og ikke kriminelle. Retspsykiatriske patienter, der er registreret i et grønlandsk folkeregister, jf. § 2, stk. 1, har således ret til alle de former for behandling, det grønlandske sundhedsvæsen tilbyder. Dette gælder uanset om de opholder sig i Grønland eller er visiteret til en institution i Danmark. Får en retspsykiatrisk patient en somatisk sygdom under opholdet på Risskov, visiteres denne til somatisk behandling på den relevante afdeling.

§ 6, stk. 3 er beregnet til patienter, der er nødsaget til at opholde sig i længere tid i Danmark for at vente på en behandling, for eksempel en hjertetransplantation eller lignende, og til psykisk syge patienter. Hvis patienten bibeholder sin bopæl i Grønland, er det ikke nødvendigt at ændre bopælsadresse, men hvis patienten må opgive sin grønlandske bopæl, fordi opholdet er længerevarende, skal patienten registreres på opholdsstedets adresse i Danmark. Det samme gælder personer, der ingen bopæl har. Dette fremgår af § 6 i bekendtgørelse af lov om Det Centrale Personregister. Er personen anbragt i et fængsel, skal vedkommende dog ikke registreres på opholdsstedets adresse.

Personer, der er nødsaget til at ændre folkeregisteradresse, fordi de må opgive deres bopæl i Grønland, mister i kraft af § 6, stk. 3 således ikke de rettigheder, de har ifølge ydelsesforordningen. Den danske stat overtager heller ikke forpligtelserne for den person, der er visiteret til behandling i Danmark og er registreret på behandlingsinstitutionens adresse.

2. Ombudsmanden "beder endvidere direktoratet om en redegørelse for, hvorvidt de pågældende psykiatriske patienter er omfattet af landstingsforordningens § 19."

§ 19 om retten til gratis lægeordineret transport, gælder kun delvist retspsykiatriske patienter. Den dømte er i politiets varetægt, indtil politiet har overleveret ansvaret til behandlingsstedet, det vil sige, til den dømte er fremme ved behandlingsstedets dør. Dette sker på politiets ansvar og regning.

Når den retspsykiatriske patient er færdigbehandlet og dommeren vurderer, at vedkommende er klar til udskrivning, så betragtes patienten som en almindelig patient i sundhedsvæsenets regi, og sundhedsvæsenet betaler hjemrejsen jf. § 19.

3. Ombudsmanden "beder endelig om en redegørelse for, hvorvidt den indgåede aftale mellem Grønlands Hjemmestyre og Psykiatrien i Århus Amt er omfattet af landstingsforordningens § 23, stk. 1, og om der i givet fald er fastsat nærmere regler efter § 23, stk. 2."

Aftalen mellem Grønlands Hjemmestyre og Psykiatrien i Århus Amt er indgået i henhold til § 23, stk. 1. Aftalen afløste en tilsvarende aftale mellem Grønlands Hjemmestyre og Vordingborg Amt. I aftalen mellem Grønlands Hjemmestyre og Psykiatrien i Århus Amt er der ikke skelnet mellem retspsykiatriske patienter og ikke kriminelle psy-

kiatriske patienter. Grønlands Hjemmestyre har indgået aftaler med en del behandlingssteder i Danmark, både til somatisk behandling og til børne- og voksenpsykiatri.

Der er endnu ikke udarbejdet en bekendtgørelse efter § 23, stk. 2, og der er således ikke retningslinier om benyttelse af behandlingsinstitutioner uden for Grønland. Direktoratet har endnu ikke fået udarbejdet grønlandske forordninger og bekendtgørelser for alle områder inden for sundhedsvæsenet, så det er et prioriterings spørgsmål, hvornår denne bekendtgørelse bliver udarbejdet. Det forventes, at udarbejdelse af den manglende ønskede grønlandske sundhedslovgivning, der foreligger på nuværende tidspunkt, vil være færdig engang i 2012.

Ombudsmandens henvendelse om ferierejser til grønlandske psykiatriske patienter har bevirket, at direktoratet finder det ønskeligt at få et overblik over, hvordan fordelingen af ansvaret for de retspsykiatriske patienter er i de enkelte faser af behandlingsdommen, og hvorfor det er som det er."

Den 26. oktober 2006 skrev jeg til Direktoratet for Sundhed:

"Jeg har nu gennemgået direktoratets høringssvar af 6. juni 2006, som sammenholdt med direktoratets redegørelse af 8. december 2006 giver mig anledning til at bede direktoratet om en supplerende redegørelse.

1. Spørgsmålet om ferierejsernes regulering i landstingsfinansloven

Direktoratet har i sin redegørelse af 8. december 2005 anført, at der blev udarbejdet et forslag til ændring af finansloven, som udvidede sundhedsvæsenets samlede ramme med 1 mio. kr., og at det af anmærkningerne til forslaget fremgik, at beløbet skulle øremærkes til langtidсанbragte psykiatriske patienters ferierejser, men at forslaget bortfaldt i forbindelse med finanslovens endelige vedtagelse. Direktoratet beskriver dette forløb i forbindelse med Landstingets behandling af finansloven for 2004.

Det har imidlertid ikke været muligt for mig umiddelbart at identificere det pågældende ændringsforslag ved min gennemgang af de offentliggjorte forarbejder til landstingsfinansloven for 2004, ligesom jeg heller ikke har kunnet identificere baggrunden for, at det anførte ændringsforslag bortfaldt.

Jeg beder derfor direktoratet redegøre nærmere for dette ændringsforslag og for årsagen til, at forslaget ikke blev vedtaget af Landstinget.

2. Spørgsmålet om ferierejsernes regulering i landstingsforordningen om sundhedsvæsenets ydelser

Jeg forstår direktoratets høringssvar af 6. juni 2006 således, at de psykiatriske patienter, som under behandling i Danmark opretholder deres folkeregisteradresse i Grønland, er berettiget til ydelser fra sundhedsvæsenet i henhold til landstingsforordningen om sundhedsvæsenets ydelser.

Efter denne landstingsforordnings § 2, stk. 1, har personer, der er tilmeldt et folkeregister her i landet, ret til ydelser efter landstingsforordningen.

Det fremgår af direktoratets redegørelse af 8. december 2005, at udgifter til psykiatriske patienters behandlingsophold i Danmark afholdes over finanslovskonto 32.10.04.

Jeg forstår direktoratets oplysning således, at udgiften til ferierejser afholdes over denne finanslovskonto.

Som jeg også har fremhævet det i min høring af 10. april 2006, er det i anmærkningerne til bevillingen i finanslovsforslaget anført, at bevillingen ydes i henhold til landstingsforordning nr. 15 af 6. november 1997 om sundhedsvæsenets ydelser.

Jeg beder på denne baggrund direktoratet gøre rede for, om ferierejserne til de psykiatriske patienter, som behandles i Danmark, er en ydelse i henhold til landstingsforordningen om sundhedsvæsenets ydelser.

Såfremt direktoratet er af den opfattelse, at ferierejserne ydes med hjemmel i denne landstingsforordning, beder jeg direktoratet gøre nærmere rede for, ud fra hvilke overvejelser direktoratet, som anført i direktoratets redegørelse af 8. december 2005, er af den opfattelse, at bevillingsrammen er styrende for administrationen af rejserne.

Jeg beder endvidere direktoratet oplyse, om direktoratet vil overveje, om adgangen til at yde ferierejser bør indføres i en bekendtgørelse i medfør af landstingsforordningens § 23, stk. 2.

I bekræftende fald bedes direktoratet også oplyse, om direktoratets svar af 6. juni 2006 skal forstås således, at Landsstyret først påregner at efterkomme Landstingets påbud i landstingsforordningens § 23, stk. 2, om at fastsætte nærmere regler om benyttelse af behandlingsinstitutioner uden for Grønland, i 2012. Er dette korrekt, beder jeg direktoratet gøre nærmere rede for årsagen hertil.

Såfremt direktoratet er af den opfattelse, at ferierejserne ikke ydes med hjemmel i landstingsforordningen om sundhedsvæsenets ydelser, beder jeg om en redegørelse for årsagen til, at rejserne finansieres over en finanslovskonto, som efter sit indhold angår ydelser, der har hjemmel i landstingsforordningen om sundhedsvæsenets ydelser.

3. Spørgsmålet om hjemmestyrets praksis

Det fremgår af oplysningerne i sagen, at ferierejserne tidligere blev ydet efter behov, at der blev ydet 3 rejser i 2003, men at ingen rejser blev ydet i 2004.

Herudover skriver direktoratet i sin redegørelse af 8. december 2005, at nogle rejser gennemføres i 2005.

Jeg er herudover ikke i besiddelse af oplysninger om udviklingen i indeværende år og det forventede behov og det gennemførte antal rejser i indeværende år.

Jeg beder derfor direktoratet redegøre for, hvorvidt antallet af ferierejser i 2003, 2005 og 2006 modsvarer det faktiske behov, og hvorvidt direktoratet forventer, at der kan ydes rejser efter behov i 2007 og de kommende år.

Jeg har ved særskilt brev og ved kopi af dette brev orienteret Folketingets Ombudsmand om sagens status. Jeg har endvidere sendt Folketingets Ombudsmand en kopi til orientering af direktoratets hørings svar af 6. juni 2006."

Jeg modtog den 4. december 2006 svar fra direktoratet:

"I brev af 26. oktober 2006 har Landstingets Ombudsmand anmodet Direktoratet for Sundhed om at gøre rede for, hvorledes det forholder sig med hensyn til ferierejser til grønlandske psykiatriske patienter.

Ad 1. Spørgsmålet om ferierejsernes regulering i landstingsfinansloven.

Indledningsvis skal direktoratet beklage, at der i redegørelsen af 8. december 2005 blev anført, at der blev udarbejdet et forslag til ændring af finansloven. Dette var ikke korrekt.

Direktoratet fremsendte en ansøgning til økonomidirektoratet om en merbevilling på 1 mio. kr. fra 2004 og frem. Økonomidirektoratet afslog anmodningen, hvorfor merbevillingsønsket ikke optræder nogen steder.

Ansøgningen om merbevilling blev indarbejdet i oplæg til Landsstyret af den 20. september 2003 om Landsstyrets tillæg til FFL 2004. Indstillingen fra Landsstyreområdet for Finanser og Udenrigsanliggender var, at eftersom sundhedsvæsenet har en fast ramme at følge, bør merbevillingsønsker finansieres indenfor egen ramme. Merbevillingsønsket blev dermed ikke medtaget.

Ad 2. Spørgsmålet om ferierejsernes regulering i landstingsforordningen om sundhedsvæsenets ydelser.

Personer der er tilmeldt folkeregisteret i Grønland har ret til ydelser efter landstingsforordning nr. 15 af 6. november 1997 om sundhedsvæsenets ydelser mv. (ydelsesforordningen), jf. § 2, stk. 1 uanset om de opholder sig i Grønland eller er visiteret til behandling i Danmark.

Personer som har ret til ydelser efter ydelsesforordningen, har blandt andet ret til sygehusbehandling, jf. § 14, nr. 3, hvortil de også de psykiatriske patienter henhører, når de er blevet visiteret til behandling i Danmark. Der er ikke sat begrænsning på hvilke behandlinger og behandlingernes omfang, der er omfattet af ydelsesforordningen. I behandlingen af psykiatriske patienter, anses ferierejser som et led i behandlingen, også selvom det ikke er nævnt direkte i ydelsesforordningen, på samme måde som der ikke beskrives hvilke behandlinger kræftpatienter eller sukkersygepatienter har ret til.

Det skal dog nævnes, at en grønlandsk psykiatrisk patient først har ret til en ferierejse som led i behandlingen efter ét år ophold i Danmark. Desuden skal patienten være i stand til kunne klare ferierejsen, hvilket vurderes i hvert enkelt tilfælde.

Sundhedsvæsenet yder den behandling, der er mulig indenfor de givne rammer.

Hvis der ikke er penge til nogle bestemte dele af behandlingen, bliver der skåret ned på det område af behandlingen, der kan undværes, dog uden at svække den nødvendige behandling. Dette er tilfældet med ferierejser til psykiatriske patienter.

Bevillingsrammen er og vil altid være styrende for sundhedsvæsenets behandlingstilbud, herunder ferierejser til psykiatriske patienter.

Med hensyn til spørgsmålet om adgangen til ferierejser vil blive indarbejdet i den bekendtgørelse, der er hjemlet i § 23, stk. 2, kan det oplyses, at bekendtgørelsen vil komme til at omhandle retningslinier om benyttelse af behandlingsinstitutioner uden for Grønland, ikke behandlingen på disse institutioner.

Hvornår denne bekendtgørelse bliver udarbejdet, er et prioriteringsspørgsmål.

Direktoratet har en del presserende lovgivningsopgaver der skal udarbejdes indenfor forskellige områder end ydelsesforordningen alene, hvilket gør, at en bekendtgørelse i medfør af § 23, stk. 2 ikke har første prioritet.

Direktoratet forventer dog ikke, at der vil gå seks år før der bliver udarbejdet nærmere regler i medfør af § 23, stk. 2.

Ad. 3. Spørgsmålet om hjemmestyrets praksis om hvorvidt antallet af omtalte ferierejser i 2003, 2004 og 2005 modsvare det faktiske behov, og hvorvidt det forventes at det fremtidige omfang af ferierejser vil imødekomme behovet i 2007 og kommende år.

Til det forespurgt kan det oplyses, at Dronning Ingrid's Hospital har kontaktet ledelsen på Risskovs psykiatriske afdeling for at få oplyst, hvor mange ansøgninger om ferierejser der har været og hvor mange rejser der faktisk har været gennemført.

Kopi af ledelsens oplysninger vedlægges.

Af oplysningerne fremgår det, at Risskov ikke har anmodet om ferierejser i 2006.

Dog er der afholdt 2 rejser, da 2 af de 4 rejser, som blev bevilget i 2005, først blev gennemført i det efterfølgende regnskabsår. På nuværende tidspunkt, er der blevet ansøgt om 2 ferierejser. Ansøgningerne er endnu ikke blevet behandlet."

Den vedlagte redegørelse fra Psykiatrien i Århus Amt indeholdt følgende oplysninger:

”Først redegøres for omfanget af rejseaktiviteten, dernæst redegøres for overvejelser bag kriterierne for ansøgning og ændring af disse ud fra de faglige overvejelser.

Omfanget af rejser

I tabellen fremstilles omfanget af rejser for de relevante årstal. Opgjort for det faktiske antal gennemførte rejser og det antal der er ansøgt om.

	2003	2004	2005	2006	2007
Faktiske antal rejser	3	1	2	2	-
Ansøgt om	4	-	4	Ansøgt i 2005	2
Bevilget fra Grønland	3	-	-	-	-

Der hvor der er et misforhold mellem antallet af ansøgninger og det faktiske gennemførte antal rejser skyldes det en forringelse af patientens tilstand eller at helbredelsen ikke er gået så hurtigt som forventet, hvorfor ptt. således reelt ikke har været klar til en resocialiseringsrejse. Ved den gennemførte status ses det således også, at de personer der kom på rejse efterfølgende er blevet udskrevet fra hospitalet indenfor en overskuelig tid efter turens afholdelse.

Der gøres opmærksom på, at der kan være en marginal usikkerhed om tallene, da den overlæge som har haft ansvaret for at ansøge desværre ikke længere er ansat på Retspsykiatrisk afdeling.

Kriterier

Der foreligger en manual om kriterierne for at ansøge, og heraf fremgår det at man de første år fokuserede på de sociale aspekter og kontakten til de pårørende. I dag vægtes det sociale aspekt omkring patienternes kontakt til pårørende og gensyn med deres netværk dog mindre, når der ansøges.

Det har vist sig nødvendigt at lægge større vægt på at bruge resocialiseringsrejsen til at skabe en kontakt mellem patienten og de lokale grønlandske myndigheder forud for en eventuel domsændring eller hjemsendelse. Det har stor betydning at myndighederne møder patienten, således at de ved selvsyn kan konstatere, at der er sket en positiv udvikling med patienterne.

Det sikres derfor at der afholdes møder med repræsentanter fra den grønlandske kriminalforsorg og møder med det stedlige politi, som repræsenterer anklagemyndigheden. Ofte afholdes der endvidere forsoningsmøder mellem ofrene for patienternes forbrydelser eller med ofrenes pårørende, således at der skabes et venligere klima for patienten når denne udskrives.

Ændringen af kriterier for ansøgning og udvælgelse er således sket ud fra fagpersonernes bedste vurdering, og efter disse nyere kriterier er det min vurdering, at der er god sammenhæng mellem det antal patienter der søges til, antallet af bevilgede rejser og det senere antal udskrivninger.”

Jeg modtog den 6. december 2006 følgende orientering fra Folketingets Ombudsmand:

“Under henvisning til tidligere brevveksling, senest Landstingets Ombudsmands brev af 26. oktober 2006, sender jeg til orienteringen kopi af brev af 28. november 2006 fra Psykiatrien i Århus Amt. Jeg har samtidig meddelt Psykiatrien i Århus at jeg på det foreliggende grundlag ikke foretager videre.

Jeg har ikke orienteret Direktoratet for Sundhed om ovenstående. Jeg overlader det til Landstingets Ombudsmand eventuelt at foretage en sådan orientering.”

Brevet fra Psykiatrien i Århus Amt til Folketingets Ombudsmand svarer indholdsmæssigt til amtets brev til Direktoratet for Sundhed, som jeg har citeret ovenfor.

Regionspsykiatrien Distrikt Øst (tidligere Psykiatrien i Århus Amt) sendte den 6. september 2007 følgende brev til Folketingets Ombudsmand, som Folketingets Ombudsmand den 13. september 2007 sendte mig i kopi:

“Til din orientering besluttede økonomidirektoratet i Grønland i juli at give en tillægsbevilling, således at de nødvendige rejser vil kunne gennemføres.

I indeværende år afvikles kun een resocialiserings-/ferie-rejse for een grønlandsk patient fra Regionspsykiatrien i Risskov. Reduktionen fra to (som tidligere oplyst) til een rejse er ikke sket pga. besparelser eller lignende, men skyldes alene den ansvarlige overlæges faglige vurdering. Patienten er for nuværende ikke egnet til en sådan rejse.

Det kan endvidere oplyses, at der for nuværende er 3 patienter indlagt, som det planlægges at afvikle rejser for i 2008 som led i deres forventede udskrivning.”

Jeg udtalte herefter:

“1. Afgrænsning af min undersøgelse

Efter de oplysninger, som foreligger i sagen vedrørende behandlingen af ansøgninger om ferierejser i 2006 og 2007, lægger jeg til grund, at der ikke er meddelt afslag på sådanne ansøgninger i disse år begrundet i økonomiske hensyn.

Jeg foretager mig derfor ikke yderligere vedrørende de konkrete sager.

Jeg finder det imidlertid relevant at undersøge, hvilken betydning det generelt kan tillægges for administrationen af ansøgninger om ferierejser, at disse rejser igennem en årrække er blevet bevilget som et led i sygehusbehandlingen.

Jeg finder det endvidere relevant at foretage en nærmere vurdering af retsgrundlaget for administrationen af sagerne.

1.1 Personkredsen, som kan ydes ferierejser

Efter samarbejdsaftalen af 11. december 2001 mellem Psykiatrien i Århus Amt og de grønlandske myndigheder § 3, stk. 1, regulerer aftalen følgende persongrupper:

”Psykiatrien i Århus Amt modtager følgende henviste psykiatriske patienter, der visiteres af psykiatrisk afdeling på Dronning Ingrid’s Hospital i Nuuk, og som har folkeregisteradresse i Grønland:

- patienter der indlægges med toang,
- patienter der indlægges med dom til behandling eller anbringelse,
- patienter der indlægges til mentalobservation,
- patienter hvor der er behov for, eller ønske om, indlæggelse på lukket afdeling, og
- unge patienter på ikke under 15 år til psykiatrisk udredning.”

Min undersøgelse omfatter de citerede patientgrupper, som kan ydes ferierejser i henhold til aftalen, og som ikke er indlagt efter eget ønske.

Det har ikke været relevant for min undersøgelse, om kompetencen til at beslutte udskrivning ligger hos domstolene eller hos administrative myndigheder, da jeg opfatter den beskrevne praksis og aftalen således, at spørgsmålet om, hvorvidt en patient har ret til en ferierejse, ikke afhænger af det retlige grundlag for patientens indlæggelse.

2. Generelt om retsgrundlaget for administrationen af ferierejserne

Efter Direktoratet for Sundheds hørings svar af 4. december 2006 lægger jeg til grund, at ferierejser til psykiatriske patienter, som er visiteret til behandling på hospital i Danmark, ydes med hjemmel i landstingsforordning nr. 15 af 6. november 1997 om sundhedsvæsenets ydelser m.v. § 14, stk. 1, nr. 3, som er sålydende:

”§ 14. Personer med ret til ydelser efter landstingsforordningen har, i den udstrækning forholdene tillader det, ret til:

[...]

3) Sygehusbehandling”

Det er samtidig min opfattelse, at samarbejdsaftalen mellem Psykiatrien i Århus Amt (i dag Regionspsykiatrien Distrikt Øst) og de grønlandske sundhedsmyndigheder ikke udgør noget selvstændigt hjemmelsgrundlag for sagernes behandling.

Jeg lægger herved vægt på, at aftalen ikke regulerer borgernes retskrav i henhold til landstingsforordningen om sundhedsvæsenets ydelser, men at den alene regulerer samarbejdet mellem de grønlandske og de danske sundhedsmyndigheder, ligesom aftalen ikke er kundgjort. Jeg henviser i øvrigt til min vurdering sidst i denne udtalelse af behovet for, at praksis erstattes af regler i en bekendtgørelse.

Jeg opfatter således aftalens § 18, som blandt andet beskriver omfanget af, hvornår de grønlandske myndigheder yder ferierejser, og som er citeret i Folketingets Ombudsmands brev af 30. august 2005 til mig, som en beskrivelse af praksis.

Jeg bemærker videre, at nedenstående regler i landstingsforordningen om sundhedsvæsenets ydelser efter deres ordlyd giver hjemmel til at regulere ydelsen af ferierejser i bekendtgørelsesform, men at dette endnu ikke er sket, jf. også mine bemærkninger om dette spørgsmål i udtalelsens sidste del.

”§ 22. Landsstyret nedsætter et Visitationsnævn, der har til opgave at henvise til undersøgelse og behandling uden for det sundhedsdistrikt, hvor en person har ophold. Visitationsnævnets afgørelse i konkrete personsager kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed.

[...]

Stk. 4. Landsstyret fastsætter regler om hvilke ydelser en person, der er henvist efter stk. 1, har ret til at modtage.

§ 23. Henvi­sing til undersøgelse og behandling uden for Grønland kan alene ske til behandlingsinstitutioner, som Landsstyret har indgået aftale med om modtagelse af patienter fra Grønland.

Stk. 2. Landsstyret fastsætter nærmere regler om benyttelse af behandlingsinstitutioner uden for Grønland.”

Der er således tale om, at borgerne har ret til at ydelser fra sundhedsvæsenet i det omfang, det følger af fastsat med hjemmel i landstingsforordningen om sundhedsvæsenets ydelser.

Der er endvidere tale om, at ydelse af ferierejser som et led i behandlingen af patienter indlagt på psykiatrisk hospital i Danmark ikke har haft hjemmel i bekendtgørelsesregler men i administrativ praksis.

3. Lovligheden af sundhedsvæsenets inddragelse af økonomiske hensyn ved afgørelse af ansøgninger om ferierejser

Efter oplysningerne i sagen er det min opfattelse, at sundhedsvæsenets praksis er, at ferierejser ydes som et led i behandlingsforløbet, når patienten har været indlagt i over et år, når patienten er i stand til at gennemføre rejsen, og når en ferierejse er relevant med henblik på at vurdere patientens egnethed til udskrivning.

Jeg lægger videre til grund, at den administrative praksis, i hvert fald fra og med 2003, også har inddraget bevillingshensyn og heraf følgende prioritering af sundhedsvæsenets service.

Spørgsmålene er herefter, om borgerne efter landstingsforordningen om sundhedsvæsenets ydelser og anden lovgivning har et retskrav på modtage en bestemt behandling, og om inddragelsen af økonomiske hensyn i den fulgte administrative praksis er lovlig.

3.1. Borgernes retskrav efter lovgivningen

Landstingsforordningens § 14, stk. 1, nr. 3, giver efter sin ordlyd borgerne ret til "sygehusbehandling". Bestemmelsens forarbejder giver ikke nærmere vejledning om, hvad denne behandling skal bestå i.

Det fremgår af landstingsforordningens § 1, der for så vidt angår stk. 1, er en uændret videreførelse af § 1 i landstingsforordning nr. 8 af 30. oktober 1992 om sundhedsvæsenets ydelser m.v.:

"§ 1. Sundhedsvæsenets vigtigste opgaver er at fremme befolkningens sundhed, at forebygge sygdomme og sygdomslignende tilstande samt at undersøge, behandle og pleje personer med sygdomme og sygdomslignende tilstande.

Stk. 2. I tilrettelæggelsen af sit arbejde skal sundhedsvæsenet tilstræbe en ligelig adgang til sundhedsvæsenets ydelser uanset bosted."

I forarbejderne til § 1 i landstingsforordningen fra 1992 hedder det:

"Den overordnede målsætning for sundhedsvæsenet er til stadighed at kunne levere den rigtige ydelse på det rigtige tidspunkt og på det rigtige sted - til gavn for såvel den enkelte bruger som samfundet generelt.

Den rigtige ydelse er en konstant afvejning mellem patientens behov og samfundets økonomiske ydeevne. Ydelsen skal gives så tidligt som muligt og så tæt på patientens eget miljø som muligt.

Denne målsætning forudsætter en effektiv udnyttelse af sundhedsvæsenet. Effektiviteten drejer sig ikke om at få produceret flest mulige ydelser for færrest mulige ressourcer, men derimod om at opfylde sundhedsvæsenets forskellige mål bedst muligt med de til enhver tid værende ressourcer. Både "over- og underbehandling" af den enkelte patient går ud over effek-

tiviteten. "Overbehandling" sker på bekostning af tilbud til andre patienter, mens "underbehandling" er ensbetydende med, at den enkelte patient ikke har fået en tilstrækkelig behandling.

Effektivitet drejer sig derfor om, at fordelingen af sundhedsvæsenets ressourcer er i overensstemmelse med sundhedsvæsenets målsætninger."

Jeg er herefter af den opfattelse, at afgørelsen af hvilken behandling, der skal tilbydes patienterne, beror på et administrativt (herunder et lægefagligt) skøn, og at sundhedsvæsenet ved udøvelsen af skønnet kan inddrage hensynet til prioritering af sundhedsvæsenets økonomiske ressourcer.

Jeg har noteret mig, at direktoratet i sit høringssvar af 4. december 2006 har anført, at "hvis der ikke er penge til nogle bestemte dele af behandlingen, bliver der skåret ned på det område af behandlingen, der kan undværes, dog uden at svække den nødvendige behandling."

Direktoratets redegørelse for prioriteringen af ferierejserne kan derfor som udgangspunkt ikke give mig anledning til kritik.

Jeg finder imidlertid, at spørgsmålet om prioritering af ferierejser til patienterne også må besvares ved at inddrage andre lovreger end landstingsforordningen om sundhedsvæsenets ydelser.

Det fremgår således af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 5, stk. 1:

"Enhver har ret til frihed og personlig sikkerhed. Ingen må berøves friheden undtagen i følgende tilfælde og i overensstemmelse med den ved lov foreskrevne fremgangsmåde:

[...]

e) lovlig frihedsberøvelse af personer for at hindre spredning af smitsomme sygdomme, af personer, der er sindssyge, alkoholikere, narkomaner eller vagabonder;

[...]"

Bestemmelsen indebærer, at frihedsberøvelse af psykiatriske patienter ikke må udstrækkes i længere tid, end formålet med frihedsberøvelsen tilsiger⁷¹.

Ved sundhedsvæsenets vurdering af, om en frihedsberøvet psykiatrisk patient skal tilbydes ferierejse, skal sundhedsvæsenet således være opmærksom på, at frihedsberøvelsen ikke unødigt forlænges som en konsekvens af, at der ikke gives patienten en ferierejse.

71) Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med kommentarer (art. 1 – 10), 2. udgave, Jurist- og Økonomforbundets forlag 2003, side 161.

Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 5 anfører ikke, at økonomiske hensyn kan begrunde indskrænkning af retten til frihed og personlig sikkerhed. Det betyder, at frihedsberøvelse ikke kan forlænges ud over det nødvendige ud fra økonomiske hensyn, og en indskrænkning af ferierejser til frihedsberøvede patienter ud fra en økonomisk prioritering af sundhedsvæsenets midler vil derfor ikke være lovlig, såfremt indskrænkningen indebærer, at patienternes udskrivning herved forsinkes.⁷²

Endvidere følger det af konventionens artikel 8:

"Stk. 1. Enhver har ret til respekt for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin korrespondance.

Stk. 2. Ingen offentlig myndighed må gøre indgreb i udøvelsen af denne ret, medmindre det sker i overensstemmelse med loven og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed, eller landets økonomiske velfærd, for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder og friheder."

Jeg bemærker, at det fremgår af den ovenfor citerede aftales § 18, stk. 1, at ferierejserne ydes med henblik på at bevare patienternes kontakt til familien og til Grønland.

Jeg finder derfor også anledning til at udtale, at det grønlandske sundhedsvæsen har pligt til at påse, at den pågældende patients retskrav på kontakt til sin familie kan sikres på en alternativ måde, hvis sundhedsvæsenet ud fra en lovlig prioritering af de økonomiske midler til patientbehandlingen, jf. herom nedenfor om praksis, har til hensigt at afslå en ansøgning om en ferierejse.

Er en ferierejse eneste mulighed for at bevare kontakten til familien, er det min opfattelse, at udgangspunktet er, at en rejse skal bevilges.

Jeg bemærker supplerende, at de økonomiske hensyn, som efter artikel 8, stk. 2, kan begrunde en indskrænkning i retten til familielivet, er "hensynet til landets økonomiske velfærd", og at det derfor kun er ganske tungtvejende samfundsøkonomiske hensyn, som kan tages i betragtning.

3.2. Betydningen af sundhedsvæsenets praksis

Det er uoplyst, hvorvidt ansøgte rejser i 2002 og tidligere år er afgjort ud fra økonomiske hensyn.

Som også nævnt ovenfor må jeg lægge til grund, at sundhedsvæsenet i hvert fald i 2003 og 2004 har bragt rejserne til ophør ud fra sparehensyn, og at sundhedsvæsenet beslut-

72) Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med kommentarer (art. 1 – 10), 2. udgave, Jurist- og Økonomforbundets forlag, side 432, om den tilsvarende problemstilling vedrørende indgreb i de rettigheder, som er beskyttet i artikel 9 – 11.

tede, at der kunne gennemføres ferierejser i 2005 ud fra en vurdering af budgetsituationen.

For så vidt angår 2006 og 2007, har jeg ud fra direktoratets hørings svar af 4. december 2006 til mig og ud fra oplysningerne fra Psykiatrien i Århus Amts brev af 6. september 2007 til Folketingets Ombudsmand lagt til grund, at gennemførelsen af ferierejser ikke har været påvirket af sundhedsvæsenets budgetsituation.

Imidlertid har direktoratet i sit hørings svar af 4. december 2006 til mig overordnet udtalt, at bevillingsrammen "er og altid vil være styrende" for, om sundhedsvæsenet yder ferierejser til de psykiatriske patienter.

Jeg har på denne baggrund ikke mulighed for at vurdere, om udviklingen i 2003 og senere år reelt er udtryk for en praksisændring fra at yde ferierejserne uafhængigt af sundhedsvæsenets bevillingsramme til at yde disse rejser ud fra en prioritering af sundhedsvæsenets midler.

Såfremt der er tale om, at praksis ikke er ændret, eller der er tale om, at praksis generelt er ændret for fremtiden, kan dette – med de begrænsninger som er en konsekvens af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – ikke give mig anledning til bemærkninger, hvis prioriteringen i øvrigt er sket under inddragelse af behovet for at yde ferierejser til den pågældende patientgruppe.

Såfremt afslagene på ansøgningerne derimod er besluttet i form af konkrete fravigelser af behandlingspraksis ud fra budgethensyn, som er den konkrete patientbehandling uvedkommende, er disse fravigelser efter min opfattelse ikke lovlige. Jeg henviser til dansk retspraksis på området, som ikke ses fraveget i grønlandsk ret, navnlig Østre Landsrets dom optrykt i UfR 2008, side 70.

Sagen angik spørgsmålet om, hvorvidt det færøske sundhedsvæsen i henhold til en fast praksis var forpligtet til at visitere en patient til behandling i Danmark. Det fremgik af landsrettens begrundelse:

"Det tiltrædes, at der [...] ikke er noget krav i lovgivningen til, hvilken behandling Landssygehuset skulle tilbyde, herunder hvornår en patient skulle sendes til behandling på sygehus i Danmark. Det findes imidlertid [...] at måtte lægges til grund, at det var fast praksis at henvise til behandling i udlandet, når den faglige ekspertise ikke var til stede på Færøerne.

Retslægerådets besvarelse [...] findes at måtte forstås således, at den nødvendige lægefaglige ekspertise ikke var til stede på Færøerne [...]

På denne baggrund findes Landssygehuset ved [...] at afvise at henvise til behandling i Danmark at have fraveget en intern regel, og det kan, som sagen er oplyst, ikke anses for godtgjort, at denne forskelsbehandling konkret var begrundet i [...] saglige kriterier."

En prioritering af ferierejserne bør derfor foregå som en overordnet prioritering af sundhedsvæsenets behandlingstilbud uafhængigt af de konkrete patientsager.

På baggrund af det forholdsvis lille antal ansøgninger, der er oplyst i sagen, fremstår det umiddelbart som uklart, om inddragelsen af budgethensynet ved sagernes afgørelse er sket i forbindelse med behandlingen af de enkelte ansøgninger, eller om der er tale om en generel prioritering af de forskellige behandlingstilbud, som er sket uafhængigt af de foreliggende ansøgninger.

Jeg finder derfor, at der er behov for, at de generelle økonomiske rammer meldes ud over for Regionspsykiatrien Distrikt Øst (eller den anden behandlingsinstitution, som det grønlandske sundhedsvæsen samarbejder med), således at det ikke reelt bliver de konkrete ansøgninger, som afgøres med henvisning til økonomiske prioriteringer.

Jeg henstiller, at Landsstyret drager omsorg for, at de eventuelle overordnede økonomiske rammer for bevilling af ferierejser fastsættes, uafhængigt af hvilke konkrete ansøgninger der foreligger.

En sådan adskillelse af økonomiske prioriteringer fra den individuelle patientbehandling vil formentlig også være egnet til at forbedre det behandlende hospitals planlægning over for de berørte patienter.

4. Spørgsmålet om fastsættelse af administrative regler

Som jeg har nævnt ovenfor, indeholder landstingsforordningen om sundhedsvæsenets ydelser i §§ 22 og 23 hjemmel til, at Landsstyret kan fastsætte nærmere regler om omfanget af ydelser til patienter visiteret til behandling uden for Grønland.

Begge hjemmelsbestemmelser er formuleret som følger: "Landsstyret fastsætter ..."

Bestemmelsernes ordlyd fremstår således som en forudsætning fra Landstinget om, at Landsstyret foretager en detailregulering i bekendtgørelsesform af forholdene for de patienter, som visiteres til behandling uden for Grønland.

Bemærkningerne til lovforslagets § 22, stk. 4, og § 23, stk. 2, taler ikke for en anden opfattelse. Bemærkningerne er sålydende:

"§ 22, stk. 4 overlader det til Landsstyret at fastsætte regler om ret til ydelser i forbindelse med undersøgelse og behandling udenfor det sundhedsdistrikt, hvor personen har ophold. Det er hensigten, at Landsstyret fastsætter klare regler for, hvilke ydelser sundhedsvæsenet tilbyder i forbindelse med henvisning efter § 22, stk. 1. Landsstyret kan bla. fastsætte regler om ret til patientledsagelse, fortæring, overnatning samt ydelser i forbindelse med Grønlænderhjemmets virksomhed m.v.

I § 23, stk. 2 får Landsstyret hjemmel til at fastsætte nærmere regler om benyttelse af behandlingsinstitutioner uden for Grønland.”

Der er endvidere tale om, at Landstinget i landstingsforordningen ikke selv har taget stilling til de pågældende reglers administration, ligesom det af andre bestemmelser i landstingsforordningen fremgår, at Landsstyret ”kan fastsætte” regler, jf. eksempelvis § 6, stk. 2 og stk. 3, og § 18.

Jeg forstår derfor de bemyndigelser til Landsstyret, som fremgår af § 22, stk. 4, og § 23, stk. 2, således, at Landstinget har taget stilling til, at området ikke skal administreres ud fra praksis, men ud fra kontrollerbare retsregler, som det er pålagt Landsstyret at fastsætte.

Den omstændighed, at ferierejserne er beskrevet i en aftale, medfører efter min mening ikke, at Landsstyret har opfyldt sin pligt efter landstingsforordningen til at regulere området. Jeg henviser herved til mine ovenstående under pkt. 2. anførte, generelle bemærkninger til retsgrundlaget.

Jeg bemærker videre, at Landsstyrets bekendtgørelse nr. 2 af 24. januar 2005 om ydelser ved undersøgelse og behandling uden for patientens hjemsted ikke indeholder regler om, hvorvidt patienter, der er visiteret til behandling uden for Grønland, har ret til ferierejser som led i behandlingen.

Såfremt det er Landsstyrets opfattelse, at ferierejser skal ydes ud fra objektive kriterier, som det sker i øjeblikket, såsom indlæggelsestid og frekvensen af rejserne (en årlig rejse pr. langtidsindlagt patient), er det min opfattelse, at det hører til Landsstyrets forpligtelser efter landstingsforordningen om sundhedsvæsenets ydelser at udstede bekendtgørelsesregler herom.

Jeg kan derfor ikke være enig med Direktoratet for Sundhed i, at udarbejdelsen af bekendtgørelsesregler efter landstingsforordningens § 23, stk. 2, (og tilsvarende § 22, stk. 4) er et administrativt prioriterings spørgsmål.

Jeg finder tværtimod, at det hører til kerneområdet af Landsstyrets forvaltningsansvar at sørge for, at udarbejdelsen af de bekendtgørelsesregler, som Landstinget har pålagt Landsstyret at udarbejde, fremskyndes mest muligt, og jeg finder det derfor kritisabelt, at Direktoratet for Sundhed ikke har fundet det påkrævet at prioritere denne opgave forud for andre opgaver.

Jeg henstiller derfor, at Landsstyret snarest tager initiativ til at udarbejde de nødvendige bekendtgørelsesregler.

Da der er tale om, såvel at sundhedsvæsenets hidtidige praksis giver anledning til tvivl, jf. mine bemærkninger ovenfor under pkt. 3.2. om indholdet af denne praksis, som at der ikke ses at være udarbejdet bekendtgørelsesregler svarende til den gældende aftale mellem Landsstyret og Psykiatrien i Århus Amt, har jeg ved særskilt brev og ved kopi af dette brev givet Landstingets Lovudvalg og Landsstyret meddelelse om sagen efter landstingsloven om Landstingets Ombudsmand § 11."

Departementet for Familie og Sundhed sendte mig den 8. april 2008 følgende svar:

"Departementet for Familie og Sundhed har modtaget Landstingets Ombudsmands brev af 12. marts 2008, hvori Landstingets Ombudsmand beder om departementets stillingtagen til nogle spørgsmål.

Ifølge aftalen mellem Hjemmestyret og det psykiatriske hospital, Risskov, i Århus, så har en psykiatrisk patient ret til en ferierejse med ledsagere, når de har været indlagt i mere end et år.

I 2003 blev de planlagte ferierejser inddraget af økonomiske årsager, men patienterne fik i stedet ret til at få besøg af en pårørende. Der blev givet 3 pårørenderejser i 2003. Også i 2004 blev ferierejserne inddraget. Det fremgår ikke af vores dokumenter, om patienterne fik pårørenderejser i 2004.

Fra 2005 og frem har patienterne været på ferierejser i det omfang deres helbredstilstand tillod det. Det er således kun i to år, at ferierejserne har været inddraget af økonomiske årsager. Ellers har der været mulighed for ferierejser til patienterne hvert år frem til 2003 og fra 2005. Der har således ikke været tale om en praksisændring, men en økonomisk nødløsning i to på hinanden følgende år.

Med hensyn til fastsættelse af administrative regler, vil departementet ændre bekendtgørelse om ret til ydelser ved undersøgelse og behandling uden for hjemsted, så snart der bliver tid til det. Retten vil dog have visse forbehold, idet ferierejse kun kan gives, hvis patientens helbredstilstand tillader det."

Jeg skrev den 18. august 2008 til Departementet for Familie og Sundhed:

"Indledningsvist erindrer jeg om et svar på min henstilling om, "at de overordnede økonomiske rammer for ydelse af ferierejser til patienter, som er visiteret til behandling i Danmark, meddeles det pågældende danske hospital, uafhængigt af hvilke konkrete ansøgninger om ferierejser der foreligger, således at de konkrete sager ikke reelt afgøres under inddragelse af økonomiske hensyn".

Jeg bemærker herefter til departementets svar, at det ikke forekommer mig ganske klart, hvorledes departementets svar skal forstås, for så vidt angår departementets oplysning om, at bekendtgørelsesregler vil blive udarbejdet, "så snart der bliver tid til

det". Jeg beder derfor om en nærmere redegørelse for, hvorledes departementet vil prioritere opgaven, herunder hvornår en bekendtgørelse kan forventes at foreligge.

Jeg tager i øvrigt til efterretning, at inddragelsen af ferierejserne i 2003 og 2004 ikke var udtryk for en praksisændring men for en fravigelse af praksis begrundet i økonomiske hensyn.

Jeg henviser til, at jeg i min udtalelse gjorde rede for, at en sådan fravigelse af praksis ikke har været lovlig."

Departementet svarede mig den 3. september 2008:

"Departementet for Familie og Sundhed har modtaget Landstingets Ombudsmands brev af 18.8.2008, hvori Landstingets Ombudsmand beder om Departementets redegørelse for prioritering af ændring af bekendtgørelse om ret til ydelser ved undersøgelse og behandling uden for hjemsted, samt tidshorisonten for udarbejdelse af denne bekendtgørelse.

Departementet kan meddele at der, som følge af den generelt problematiske rekrutteringssituation på jurist området samt på grund af langtidssygemelding aktuelt ikke er jurister i Departementet til at varetage udarbejdelsen af bekendtgørelsen. Det er derfor hverken muligt at vurdere prioriteringen af opgaven eller tidshorisonten for udarbejdelse af bekendtgørelsen."

Jeg skrev den 1. oktober 2008 til Departementet for Familie og Sundhed:

"Jeg har noteret mig, at departementet ikke kan udføre opgaven nu, idet departementet ikke aktuelt råder over jurister.

Jeg bemærker til dette, at Landsstyrets pligt til at efterleve de regler, som Landstinget har fastsat, ikke suspenderes i tilfælde af personalemangel, og jeg går derfor ud fra, at departementet bestræber sig på at ansætte de nødvendige medarbejdere, og at opgaven med udarbejdelse af bekendtgørelsesregler herefter vil blive prioriteret i overensstemmelse med Landstingets pålæg.

I fortsættelse af min meddelelse af 12. marts 2008 til Landstingets Lovudvalg om behovet for udarbejdelse af administrative regler om patienternes rettigheder under hospitalsindlæggelsen i Danmark, herunder retten til ferierejser, har jeg sendt Landstingets Lovudvalg en kopi af dette brev med henblik på, at udvalget kan vurdere, om den aktuelle situation giver anledning til, at sagen tages op i Landstinget.

Jeg foretager mig i øvrigt ikke yderligere i sagen.

Jeg har samtidig sendt en kopi af brevet til Folketingets Ombudsmand og til Regionspsykiatrien Distrikt øst."

6. Opfølgning på tidligere års beretninger – klagesager

Årsberetning 2007, afsnit 3, side 38f.

Ansættelsesmyndigheds kompetence i forhold til privat ferierejsefond. Økonomidirektoratets rolle som overenskomstpart i forhold til hjemmestrets medarbejdere (j.nr. 11.01.20.22/043-07)

Økonomidirektoratet, Overenskomstafdelingen, meddelte herefter, at overenskomstafdelingen ville tage en snarlig kontakt til feriefondens bestyrelse med et konkret forslag omkring administrationen af Ferierejsefondaftalens § 5. Jeg meddelte herefter Økonomidirektoratet, at jeg afsluttede sagens behandling.

Årsberetning 2007, afsnit 5, side 85ff

Tjenestemandsaftale om ferie i strid med ferieloven (j.nr. 2008-311-0001, tidligere 11.01.20.01/015-07).

Den 25. februar 2008 rykkede jeg ved sålydende brev for Personaledirektoratets svar:

”Jeg afsluttede min behandling af A’s sag med udtalelse af 18. december 2007. I den forbindelse anmodede jeg Personaledirektoratet om at meddele mig:

1. hvad direktoratet finder anledning til at foretage sig i forhold til de tidligere sager, hvor den ugyldige bestemmelse i Aftale om ferie har været anvendt.
2. hvad direktoratet har foretaget sig eller agter at foretage sig i anledning af, at der foreligger en ugyldig aftale som er offentliggjort i Nalunaerutit C.
3. om direktoratet har taget initiativ til at instruere de relevante myndigheder om, at bestemmelsen i § 3 stk.1, 1. pkt., i Aftale om ferie er ugyldig.

Da jeg endnu ikke har modtaget svar, bringes sagen i erindring.”

Ved brev af 17. marts 2008 svarede Personaledirektoratet:

”[...]

Det skal herefter oplyses, at direktoratet har kontaktet Overenskomstafdelingen, som på grundlag af et såkaldt rettelsesblad til relevante myndigheder i lighed med sædvanlig praksis omkring offentliggørelse at nyt aftalestof/løninstrukser vil sikre en berigtigelse. Med dette udgangspunkt vil man også rette henvendelse til aftaleparten, tjenestemandsforeningen Atorfillit Kattuffiat (AK) for i fælles forståelse med denne at få

rettet op på forholdet, som ikke hidtil har medført reaktioner udover klagerens i ovennævnte sag.”

Jeg skrev den 1. juli 2008 til Departementet for Finanser og Udenrigsanliggender:

”[...]”

Da Personaledirektoratets svar imidlertid ikke indeholder oplysninger om, hvad direktoratet har foretaget sig eller påtænker at foretage sig i forhold til de tidligere sager, hvor den ugyldige bestemmelse har været anvendt, afventer jeg fortsat svar herpå.”

Den 10. juli 2008 modtog jeg følgende fra Departementet for Finanser og Udenrigsanliggender, Økonomi- og Personalestyrelsen:

”Ombudsmanden har ved skrivelse dateret den 1. juli då. jr. 11.01.20.01/015/07 henledt opmærksomheden på manglende svar om hvad Økonomi- og Personalestyrelsen agtede at foretage sig med hensyn til;

1. Andre sager hvor den ugyldige bestemmelse i aftale om ferie måtte have været anvendt.
2. Det forhold at der foreligger en ugyldig aftale offentliggjort i Nalunaarutit.
3. Instruktion af relevante myndigheder for så vidt angår omhandlede bestemmelse.

I den forbindelse kan økonomi- og Personalestyrelsen oplyse;

Ad 1.

Styrelsen er ikke bekendt med andre tilsvarende sager.

Dersom at Styrelsen måtte blive bekendt med tilsvarende, vil relevante myndigheder blive instrueret om eksistensen af Overenskomstafdelingens skrivelse dateret den 13. juni 2007 til Personaledirektoratet, og bedt om at forvalte i henhold til denne.

./ . Kopi af overenskomstafdelingens skrivelse vedlægges nærværende.

Ad 2.

Kollektivretlige aftaler skal fortolkes i overensstemmelse med gældende lovgivning, medmindre der i lovgivningen er hjemmel til at give kollektivretlige aftaler forrang. Ferieloven fra 2001 indeholder ikke en sådan bestemmelse, hvorfor ferielovens formulering umiddelbart er gældende uden at det medfører ferieaftalens ugyldighed. Aftalens § 3, stk. 1, nr. 1. finder blot ikke længere anvendelse.

Det kan overfor Ombudsmanden oplyses, at der er taget initiativ til gennemgang af uhensigtsmæssigheder i det eksisterende regelsæt på personaleområdet med henblik på at forenkle dette og sikre overensstemmelse med lovgivningen.

Ad 3.

Der henvises til den vedlagte skrivelse af 13. juni 2007. Skrivelsen vil blive genfremsendt til relevante løn- og personaleadministrative enheder under Grønlands Hjemmestyre og de Grønlandske kommuner.

Omkring sidste afsnit i side 2 i Ombudsmandens skrivelse af 1. juli d.å. så kan det oplyses, som nævnt i nærværende Ad 1, at Styrelsen er ikke bekendt med sager af lignende karakter, og hvor der måtte have været lignende sager, er det Styrelsens overbevisning, at de ville have været kommet til Styrelsens kendskab under behandling af sagen vedrørende A.”

Herefter skrev jeg den 28. juli 2008 til Økonomi- og Personalestyrelsen:

”Ved brev af 1. juli 2008 anmodede jeg om oplysning om, hvad Personaledirektoratet (nuværende Økonomi- og Personalestyrelsen) havde foretaget eller påtænkte at foretage sig i forhold til de tidligere sager, hvor den ugyldige bestemmelse i Aftale om ferie havde været anvendt.

Jeg har modtaget Økonomi- og Personalestyrelsens brev af 9. juli 2008, hvoraf fremgår:

”[...] at Styrelsen er ikke bekendt med sager af lignende karakter, og hvor der måtte have været lignende sager, er det Styrelsens overbevisning, at de ville have været kommet til Styrelsens kendskab under behandling af sagen vedrørende A.”

Jeg gør derfor Økonomi- og Personalestyrelsen opmærksom på, at det af Personaledirektoratets brev af 2. juli 2007 fremgår, at bestemmelsens anvendelse har været en del af direktoratets praksis:

”[...]

Overenskomstafdelingen har ved skrivelse af 13. maj 2007 svaret, at optjent ferie som ikke er forfalden vil være til udbetaling, og således kan den ikke-forfaldne ferie optjent i 2006 ikke pålægges tjenestemanden afholdt jf. ferielovens § 14, stk. 3 i fritstillingsperioden.

Personaledirektoratet ændrer derfor praksis i forlængelse heraf, idet Aftale om ferie [...] § 3, stk. 1, første punkt findes ugyldig jf. Landstingslov nr. 10 af 12. november 2001 om ferie, § 6, og § 7, stk. 3, samt Landstingslov nr. 5 af 14. maj 1990 om Grønlands Hjemmestyles og kommunernes tjenestemænd i Grønland, § 49, stk. 2.

[...]”

Jeg anmoder derfor Økonomi- og Personalestyrelsen om at redegøre for, hvordan oplysningen om, at styrelsen ikke kender til andre sager, hvor den ulovlige bestemmelse har været anvendt, stemmer overens med Personaledirektoratets oplysning om, at praksis ændres på grund af bestemmelsens ugyldighed.

Jeg anmoder samtidig Økonomi- og Personalestyrelsen om at meddele mig, om styrelsen efter en gennemgang af tidligere sager med sikkerhed har kunnet konstatere, at den ugyldige bestemmelse ikke har været anvendt i andre lignende sager, eller om styrelsen blot har en formodning om, at dette er tilfældet."

Den 4. september 2008 svarede Økonomi- og Personalestyrelsen:

"Ved brev af 28. juli 2008 har Landstingets Ombudsmand rettet henvendelse til Økonomi- og Personalestyrelsen vedrørende en mulig uoverensstemmelse i breve af henholdsvis 2. juli 2007 og 9. juli 2008 fra Personaledirektoratet henholdsvis Økonomi- og Personalestyrelsen. Ligeledes har Landstingets Ombudsmand ønsket svar på, hvorledes økonomi- og Personalestyrelsen forholder sig i forhold til tidligere sager, hvor der kan være pålagt en tjenestemand at afholde ikke forfalden ferie i perioden op til dennes pensionering.

Gennemgang af breve af henholdsvis 2. juli 2007 og 9. juli 2008

I brevet af 2. juli 2007 er der i den konkrete sag skrevet til Landstingets Ombudsmand bl.a.:

"Personaledirektoratet har i maj måned 2007 på baggrund af Ombudsmands spørgsmål forespurgt Overenskomstafdelingen, om hvorvidt personaledirektoratet med hjemmel Ferieaftalens § 3 har kunnet pålægge tjenestemanden, at afholde optjent ferie som ikke er forfalden i fritstillingsperioden.

Overenskomstafdelingen har ved skrivelse af 13. maj 2007 svaret, at optjent ferie som ikke er forfalden vil være til udbetaling, og således kan den ikke-forfaldne ferie optjent i 2006 ikke pålægges tjenestemanden afholdt jf. ferielovens § 14, stk. 3 i fritstillingsperioden.

Personaledirektoratet ændrer derfor praksis i forlængelse heraf, idet aftale om ferie mellem Grønlands Landsstyre og Tjenestemænds og overenskomstansattes centralorganisation i Grønland § 3, stk.1 første punkt findes ugyldig, jf. Landstingslov nr. 10 af 12. november 2001 om ferie, § 6 og § 7, stk. 3, samt Landstingslov nr. 5 af 14. maj 1990 om Grønlands Hjemmestyres og kommunernes tjenestemænd i Grønland, § 49, stk. 2."

Videre er der i brev af 9. juli 2008 skrevet til Landstingets Ombudsmand bl.a.:

"Ad 1.

Styrelsen er ikke bekendt med andre tilsvarende sager."

Økonomi- og Personalestyrelsen står ved, at der forud for denne sag var en praksis gående ud på, at tjenestemænd, der stod over for pensionering blev pålagt at afholde ikke forfalden ferie forud for deres afgang. Denne praksis er nu ændret som nævnt i brevet af 2. juli 2007.

Når der i brevet af 9. juli 2008 skrives, at Økonomi- og Personalestyrelsen ikke er bekendt med tilsvarende sager, så menes der alene sager, hvor en tjenestemand er fritstillet i perioden op til sin fratræden pga. alder, og hvor der i fritstillingsperioden er pålagt ham at afholde ikke forfalden ferie.

Økonomi- og Personalestyrelsens undersøgelser af tidligere sager

Økonomi- og Personalestyrelsen lægger på baggrund af ovenstående betragtninger omkring praksis til grund, at der formentlig må foreligge tidligere sager, hvor en tjenestemand uretmæssigt er blevet pålagt at afholde ikke forfalden ferie forud for sin pensionering. Det lægges dog videre til grund, at dette uretmæssige pålæg ikke er sket i en fritstillingsperiode.

Økonomi- og Personalestyrelsen mener ikke, der er grund til nærmere at undersøge og berigtige disse eventuelle forhold, idet disse tjenestemænd, omend det har været uheldigt, at de i strid med ferielovens regler er blevet pålagt at afholde ikke forfalden ferie, ikke har lidt noget retstab, idet de jo netop har afholdt deres ferie og derfor ikke længere har krav på feriegodtgørelse.

For så vidt angår den konkrete sag, så var forholdet imidlertid, at den pågældende dels var fritstillet og dels blev pålagt at afholde ikke forfalden ferie i fritstillingsperioden. På den baggrund led den pågældende et retstab, idet han under alle omstændigheder ikke skulle møde på arbejde i fritstillingsperioden. Den pågældende fik derfor efterfølgende udbetalt feriegodtgørelse for den ferie, der ikke var forfalden forud for hans fratræden.

Økonomi- og personalestyrelsen fastholder som nævnt oven for, at den konkrete sag er enkeltstående, idet det ikke er sædvanligt at fritstille tjenestemænd i perioden op til deres eventuelle pensionering og af hensyn til hensigtsmæssig forvaltning og ressourceforbrug, mener Økonomi- og Personalestyrelsen ikke, at der er grund til at undersøge forholdet nærmere.

Afslutningsvist bemærkes, at for så vidt angår den fremadrettede praksis, så er denne rettet både for så vidt angår fritstillede som ikke fritstillede tjenestemænd, der står over for pensionering.

Økonomi- og Personalestyrelsen håber hermed at have svaret Landstingets Ombudsmand tilfredsstillende.”

Ved brev af 30. september 2008 meddelte jeg Økonomi- og Personalestyrelsen, at jeg tog styrelsens svar til efterretning, og at jeg ikke ville foretage mig yderligere i sagen.

Årsberetning 2007, afsnit 5, side 91ff.

Ikke hjemmel til at undlade at afregne særlig feriegodtgørelse på grund af overgang fra ansættelse i et hjemmestyredirektorat til ansættelse i et andet hjemmestyredirektorat (j.nr. 11.01.20.01/033-07).

Jeg skrev ved brev af 18. juni 2008 således til Departementet for Finanser og Udenrigsanliggender:

”Ombudsmanden skrev den 28. august 2007 til Landsstyreformanden, at hun fastholdt sin henstilling om, at Personaledirektoratet udbetalte særlig feriegodtgørelse til A for perioden 1. januar til 30. april vedrørende optjeningsåret 2006.

Ombudsmanden rykkede den 16. oktober 2007 for svar, idet ombudsmanden samtidig meddelte direktoratet, at ombudsmanden ville være indstillet på at anbefale, at fagforeningen F eller A kunne få fri proces til at få prøvet sagen ved domstolene, såfremt direktoratet ikke efterkom ombudsmandens henstilling.

Ombudsmanden har herefter ikke hørt fra administrationen, og jeg har på denne baggrund den 3. juni 2008 rettet henvendelse til fagforeningen F for at høre, om organisationen eller A ønskede at anlægge retssag.

Fagforeningen har ved e-mail af 17. juni 2008 meddelt mig, at A har fået udbetalt sin tilgodehavende særlige feriegodtgørelse for 2006.

Jeg forstår dette således, at administrationen har fulgt min henstilling, og jeg foretager mig herefter ikke yderligere i sagen.

Jeg finder dog anledning til at bemærke, at henset til, at Personaledirektoratet tidligere i sagen tilkendegav, at direktoratet på trods af ombudsmandens udtalelse mente, at A ikke var berettiget til særlig feriegodtgørelse, burde direktoratet eller departementet have meddelt ombudsmanden, at direktoratet eller departementet alligevel valgte at følge ombudsmandens opfattelse.

Jeg henviser herved til, at det er af væsentlig betydning for, at ombudsmanden kan gennemføre en fyldestgørende behandling af klager fra borgerne, at administrationen orienterer ombudsmanden om, hvorledes administrationen følger op på ombudsmandens henstillinger.”

Departementet beklagede ved mail af 8. juli 2008, at departementet på behørig vis ikke havde meddelt mig, at det daværende direktoratet havde fulgt min henstilling.

Årsberetning 2007, afsnit 5, side 109ff.

Behandling af ufrivillig opsigelse og afskedigelse under forældreorlov (j.nr. 2008-319-0005, tidligere 11.01.21.01/091-07).

Jeg modtog den 18. marts 2008 Personaledirektoratets brev af 14. marts 2008:

"I Landstingets Ombudsmands (LOMs) brev af 30. november 2007 og senere rykkere bedes Personaledirektoratet (PD) om at genbehandle sagen om klagerens opsigelse for at træffe en ny afgørelse og dermed rette op på de mangler, som skyldes en fejlagtig behandling og herunder tage stilling til:

Hvorvidt A's stilling er den rigtige at nedlægge, hvis det findes nødvendigt nedskære antallet af undervisere ved B.

Mulighederne for at omplacere A, hvis direktoratet kommer frem til, at der er grundlag for at lade hendes tjeneste ved B ophøre, idet hun var ansat under Grønlands Hjemmestyre, jf. proportionalitetsprincippet.

Om der, uanset sagens udfald, er et økonomisk mellemværende mellem direktoratet og A på grundlag af direktoratets mangelfulde afgørelse om at lade hendes ansættelse ophøre.

LOM kritiserer herudover, at klagerens egen-opsigelse af 29. april 2007 er behandlet efter reglerne om begunstigende afgørelser, når der kan være tvivl om, hvorvidt begæringen er afgivet frivilligt og anmoder Personaledirektoratet om at redegøre for, hvad direktoratet har foretaget sig i anledning af tidligere udtalelser fra LOM derom, ligesom det henstilles, at Personaledirektoratet fastlægger procedurer eller tager skridt til at sikre, at allerede fastlagte procedurer overholdes.

PD har herefter genoptaget sagsbehandlingen i tilknytning til opsigelsen, idet spørgsmålene om B's behov for reduktion i ...staben fra efterårssemestret 2007 har været drøftet med chef ved B tilligemed muligheden for at omplacere klageren i forbindelse med fortsat ansættelse ved B eller i Grønlands Hjemmestyre (GH) i øvrigt.

Efter genoptagelse af sagen er det opfattelsen, at spørgsmålet om behovet for afskedigelser har været nøje overvejet af B's ledelse og drøftet med kollegerne samt tillidsrepræsentanten, ligesom fravalget af netop A er sket på grundlag af et skøn over, hvilken lærer der i betragtning af den enkeltes faglige baggrund og fagsammensætning bedst kunne undværes. Der er lagt vægt på at beholde kollegerne med den bredest mulige fagkombination, hvilket skøn PD ikke finder grundlag for at anfægte.

Den omstændighed, at tillidsrepræsentanten på seminariet har været inddraget i sagen tillægger PD også vægt.

Der henvises til C's brev af 28.01.08, som er bilag 1.

Ligeså mener PD, at der har været udfoldet bestræbelser på at undersøge muligheden for fortsat ansættelse i GH og, at disse har været tilstrækkelige i situationen, også når A's egne udsagn omkring arbejde og studier tages i betragtning.

A har været partshørt om rektors brev. Udtalelsen er bilag 2.

PD har endvidere haft to møder med klageren dels for at begrunde afgørelsen om hendes stillings nedlæggelse og dels om en forligsmæssig løsning på den del af sagen, som direkte angår klageren og konsekvenserne for hende af den fejlagtige sagsbehandling omkring modtagelsen af egen-opsigelsen. Bilag 3.

Sagen er nu forligt med betaling af en kompensation til A til fuld og endelig afgørelse af mellemværendet mellem hende og GH.

PD skal udover det konkrete i sagsforløbet i forhold til klagerens opsigelse også beklage, at sagsbehandlingen er foretaget under indtryk af en begunstigede forvaltningsakt.

En gentagelse af denne fejl vil søges undgået gennem en intern instruks om forholdet, ligesom der til departementerne, herunder institutionerne vil blive udsendt en meddelelse om, at opsigelser indeholdende kritik eller med antydninger af ufrivillighed og kritisable forhold på arbejdspladsen skal følges op med undersøgelser af forholdet, inden der tages stilling til en egen-opsigelse, der således ikke kan behandles som begunstigende forvaltningsakter.

Oversættelse til grønlandsk følger."

Jeg har valgt ikke at citere de til brevet vedlagte 3 bilag, og afsluttede således sagen ved brev af 31. marts 2008 til landsstyreformanden:

"Jeg har modtaget Personaledirektoratets svar af 14. marts 2008 på min udtalelse af 30. november 2007 vedrørende A.

Jeg har noteret mig, at sagen er forligt, efter at Personaledirektoratet har haft genoptaget behandlingen af sagen under inddragelse af bl.a. de punkter, jeg har angivet i min udtalelse. Direktoratet har herunder indhentet udtalelse fra B og har afholdt møder med og hørt A.

Endvidere har jeg noteret mig, at Personaledirektoratet beklager, at sagsbehandlingen var foretaget under indtryk af en begunstigende forvaltningsakt, og at der vil blive taget nærmere beskrevne skridt til undgåelse af lignende fejl fremover.

Jeg afventer herefter den grønlandske version af svaret af 14. marts 2008, men anser i øvrigt sagen for afsluttet og foretager mig ikke yderligere.

Kopi af dette brev er dags dato sendt til A til orientering.”

Årsberetning 2007, afsnit 5, side 116ff.

Manglende sagsbehandling af henvendelser, inddrivelse på trods af indsigelser, myndighedsstruktur på skatteområdet og manglende begrundelse (j.nr. 11.03.40.04/072-07)

Skatterådet svarede ved brev af 26. februar 2008:

”I skrivelse af 4. december 2007 har Ombudsmanden anmodet Skatterådet om en tilbagemelding på Ombudsmandens udtalelse af samme dato.

Således foranlediget skal Skatterådet meddele Ombudsmanden, at rådet har taget Ombudsmandens udtalelse af 4. december 2007 til efterretning. Rådet har samtidig indskærpet over for Sekretariatet, at det fremover skal iagttage og fuldt ud efterleve sagsbehandlingsreglerne i landstingslov om sagsbehandling i den offentlige forvaltning.”

Jeg meddelte Skatterådet, at jeg herefter anså sagen afsluttet i forhold til Skatterådet.

Årsberetning 2007, afsnit 5, side 126

Direktoratet for Fiskeri, Fangst og Landbrugs manglende besvarelser af ombudsmandens henvendelser. Sagens bortkomst (j. nr. 11.01.56.30/029-06).

Den 30. januar 2008 skrev jeg til Landsstyreformanden og bad ham udvirke til, at der kommer svar på mine henstillinger, da jeg endnu ikke havde fået svar på mine breve af 29. august 2007 og af 16. oktober 2007.

Den 3. marts 2008 skrev Landsstyremedlemmet for Fiskeri, Fangst og Landbrug:

”Svar til Ombudsmanden vedr. processen med A’s sag

Landsstyret har den 17. oktober 2007 modtaget rykker for Ombudsmandens skrivelse af den 29. august 2007 angående Klage fra A over afslag på ansøgning om licens til fiskeri efter hellefisk.

Den 18. oktober 2007 er henvendelsen sendt fra Landstyrets Sekretariat til daværende Direktorat for Fiskeri, Fangst og Landbrug, nuværende Departement for Fiskeri, Fangst og Landbrug, med anmodning om udtalelse.

Den 26. oktober 2007 sendte daværende Direktorat for Fiskeri, Fangst og Landbrug et udkast til en besvarelse til Landsstyrets Sekretariat. Landsstyrets Sekretariat har den 8. februar 2008 udtrykt enighed med udkast til besvarelse afgivet af Direktoratet for Fiskeri, Fangst og Landbrug, hvilket er følgende:

Landsstyret skal indledningsvis beklage, at der ved skrivelse af den 24. august 2007 ikke er givet et for Ombudsmanden tilfredsstillende svar. At ombudsmanden har tillid til Hjemmestyrets direktorater finder Landsstyret afgørende for den retssikkerhed vi skal varetage. Landsstyret ønsker derfor at slå fast, at vi selvfølgelig står til fuld rådighed at belyse enhver uklarhed i denne sag.

Ombudsmanden anmoder i skrivelse af den 29. august 2007 om at få afdækket:

- 1) Årsagen for at Direktoratet for Fiskeri, Fangst og Landbrug ikke har afgivet fyldestgørende og retvisende svar ved Ombudsmandens anmodning om udlån af oplysninger, og at sagsbehandlingstiden har været så langtrukken.
- 2) Hvorledes Landsstyret vil sikre at Ombudsmanden modtager fyldestgørende og retvisende svar på sine anmodninger for fremtiden, såvel som indenfor en fornøden hurtighed.
- 3) Hvorvidt direktoratet eller direktoratets medarbejdere har begået fejl ved sagsbehandling af ombudsmandens henvendelse, som ombudsmanden bør følge op på.

Ad 1)

Årsagen for den langsommelige og tunge sagsbehandling af Ombudsmandens anmodning skyldes langt overvejende at sagsbehandling for den berørte sag til stor del har været varetaget i flere afdelinger, hvorfor sagsmapper har skullet søges i flere arkiver (der henvises i denne sammenhæng også til min skrivelse af den 24. august 2007).

Samtidig er en ikke uvægtig grund, at Direktoratet for Fiskeri, Fangst og Landbrug har været underbemandede i en periode, hvor andre uopsættelige opgaver har optaget meget af direktoratets tid. Dette kan blandt andet ses på direktoratets gennemsnitlige antal overarbejdstimer. Blandt disse uopsættelige opgaver kan nævnes udarbejdelse af forslag til en ny fiskerilov, større internationale forhandlinger, herunder en ny fiskeriforlig med EU, og konventionsændringer i både den Nordøstatlantiske, såvel som den Nordvestatlantiske fiskeriorganisation.

Ombudsmanden skriver i skrivelser af den 29. august 2007, "*Jeg fandt det på denne baggrund nærliggende, at direktoratet enten, i strid med, hvad direktoratet havde stillet mig i udsigt, ikke havde eftersøgt sagsmapper i forbindelse med mine henvendelser til direktoratet eller, at direktoratet havde forholdt mig den meget væsentlige oplysning, at sagen ikke kunne findes*", (direktoratet sat i kursiv).

Det er ikke Landsstyrets opfattelse, at Direktoratet for Fiskeri, Fangst og Landbrug har undladt at eftersøge mappen eller har forholdt Ombudsmanden oplysninger, som Ombudsmanden har anmodet om.

Direktoratet meddelte den 18. oktober 2007 telefonisk, som anført i Ombudsmandens skrivelse af den 4. juli 2007, side 4, at det ikke var lykkedes at fremfinde de anmodede sagsakter og anmoder ved efterfølgende skrivelse, modtaget hos Ombudsmanden den 10. november 2007, om at få oplyst årstallene for ansøgningerne, med henblik på at fremfinde sagsmapperne til Ombudsmanden.

Landsstyret er enig med Ombudsmanden i, og beklager, at Direktoratet for Fiskeri, Fangst og Landbrug i denne sag har haft en så tidskrævende sagsbehandling af Ombudsmandens anmodning. Landsstyret vurderer dog, at det hovedsagelig skyldes de ovenfor nævnte problemer og finder det vigtigt at pointere, at det ikke har været nogen hensigt at obstruere Ombudsmandens kendskab til disse konkrete sager.

Ad 2)

For så vidt angår den konkrete sagsbehandling på området som Ombudsmanden anmoder om oplysninger om, såvel som journalisering og arkivering på sagsområdet ellers, skal jeg henvise til skrivelse af den 24. august 2007.

I forhold til Direktoratet for Fiskeri, Fangst og Landbrug har Landsstyret i den nye koalitionsaftale besluttet, at Direktoratet for Fiskeri, Fangst og Landbrug skal styrkes, hvilket objektivt set bør have betydning for sagsbehandlingstiden og niveauet.

Landsstyret er dog bevidst om de problemer som Direktoratet for Fiskeri, Fangst og Landbrug har med at tiltrække arbejdskraft. Dette er et problem, som i større grad rammer alle Hjemmestyrets direktorater. Her er det især vanskeligt at tiltrække visse arbejdsgrupper, idet at ansættelsesbetingelser er mere fordelagtige i andre sektorer i Grønland og i udlandet.

Direktoratet har endvidere, med henblik på at sikre, at Ombudsmanden modtager fyldestgørende og retvisende besvarelser på sine anmodninger, såvel som indenfor en fornøden hurtighed, nedsat en tværororganisatorisk gruppe bestående af juridisk uddannede ansatte i direktoratet, som er påbegyndt at udarbejde et forslag til retningslinjer for Direktoratet, udover de interne instrukser for almindelig sagsbehandling der eksisterer. Denne gruppe havde sine første møder i uge 42 og uge 43. Gruppen har grundet andre uopsættelige opgaver været hindret i at fortsætte, men forventes at have et udkast til forelæggelse for departementets ledelse om, hvorledes Ombudsmandens henvendelser bør behandles omkring uge 12.

Ad 3)

Det er ikke Landsstyrets vurdering, at denne sag kan klandres enkelte sagsbehandlere alene. At der af enkelte ansatte er udvist en manglende agtpågivenhed ved besvarelse af Ombudsmandens anmodning, er objektivt set uomtvisteligt, ligesom der i direkto-

ratet har været arkivforhold og andre nævnte forhold, der har vanskeliggjort besvarelsen. Men det er Landsstyrets vurdering, at sagen skal ses i et sammenfald af flere uheldige forhold, som samlet har medført, at sagsbehandlingen af Ombudsmandens anmodning ikke har været tilfredsstillende.

Det er ligeledes Landsstyrets vurdering, at Direktoratet for Fiskeri, Fangst og Landbrug løbende skulle have holdt Ombudsmanden informeret om sagens gang, og på et tidligere tidspunkt have udvist en større åbenhed for Ombudsmanden om de vanskeligheder der var ved at fremfinde de af Ombudsmanden anmodede akter. Dette vil blive indført som en del af de særlige interne instrukser i direktoratets fremtidige behandling af ombudsmandssager.

Landstyret vurderer, at med de ovenfor nævnte tiltag, herunder de kommende interne retningslinjer i Direktoratet for Fiskeri, Fangst og Landbrug, for besvarelse af henvendelser fra Ombudsmanden, vil en lignende sag ikke gentage sig.”

Jeg skrev herefter den 11. april 2008 til Landsstyremedlemmet for Fiskeri, Fangst og Landbrug:

”Vedr.: A’s sag

Jeg har den 4. marts 2008 modtaget landsstyremedlemmets brev af 3. marts 2008 vedrørende ovennævnte sag.

Jeg tager landstyremedlemmets oplysninger om, at der var en række konkrete opgaver, som det daværende direktorat for Fiskeri, Fangst og Landbrug havde givet høj prioritet, samt at direktoratet på det tidspunkt var underbemandet, således at det ikke var muligt at besvare mine henvendelser tidligere end sket, til efterretning.

Jeg forventer dog, at departementerne fremover bestræber sig på at besvare mine henvendelser hurtigst muligt, også selvom administrationen har andre opgaver under behandling, som landstyret ønsker at give en høj prioritet.

Jeg bemærker i den forbindelse, at min funktion er på Landstingets vegne at kontrollere, at Landsstyret forvalter i overensstemmelse med gældende ret. En fyldestgørende og hurtig besvarelse af mine henvendelser er således en del af Landsstyrets forvaltningsansvar, jf. herved langstingslov nr. 6 af 13. maj 1993 om landstyremedlemmers ansvarlighed.

Jeg tager ligeledes til efterretning, at Landsstyremedlemmet har oplyst, at direktoratet har oprettet en tværorganisatorisk arbejdsgruppe, som forventedes at kunne forelægge et udkast til instrukser for almindelig sagsbehandling, herunder besvarelse af mine henvendelser, for departementets ledelse omkring uge 12.

På den baggrund beder jeg landsstyremedlemmet oplyse om status for dette arbejde.

Til spørgsmålet om, hvorvidt der i forbindelse med denne sag er begået fejl, der kan henføres til enkelte medarbejdere, lægger jeg til grund, at landstyremedlemmet ikke finder, at der er grundlag for at rejse disciplinærsager mod enkelte personer.

Jeg bemærker imidlertid, jf. mine bemærkninger ovenfor om landsstyremedlemmernes ansvar, at den administrative ledelse også har ansvaret for svigt og fejl, som begås på et lavere administrativt niveau.

Jeg henleder landstyremedlemmets opmærksomhed på, at reglerne om disciplinært ansvar blandt andet tjener et retssikkerhedsmæssigt formål for borgerne, idet det er væsentligt, at borgerne kan have tillid til, at fejl i administrationen bliver rettet.

Jeg går ud fra, at landsstyremedlemmet vil have dette formål for øje, såfremt at landstyremedlemmet på et senere tidspunkt bliver opmærksom på, at der er begået administrative fejl inden for landstyremedlemmets departement.

Kopi af dette brev er sendt til Lovudvalget til orientering.”

Den 8. maj 2008 modtog jeg et brev fra Landsstyremedlemmet for Fiskeri, Fangst og Landbrug, hvori landstyremedlemmet meddelte, at han tog mit brev af 11. april 2008 til efterretning og samtidig vedlagde den udarbejdede ”Intern instruks om retningslinjer ved behandling af ombudsmandens henvendelser”, som var til brug for sagsbehandlere og ledelse i Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug.

Den 27. maj 2008 afsluttede jeg sagen med følgende brev:

”Vedr.: A’s sag

Jeg har den 13. maj 2008 modtaget Landstyremedlemmet for Fiskeri, Fangst og Landbrugs brev af 8. maj 2008.

Jeg tager til efterretning, at der nu er udarbejdet en intern instruks om retningslinjer ved behandling af ombudsmandens henvendelser, som departementet vil følge fremover.

Jeg har ikke umiddelbart bemærkninger til denne instruks, og jeg foretager mig derfor ikke yderligere i forbindelse med denne sag.

Kopi af dette brev er sendt til Lovudvalget til orientering.”

Årsberetning 2007, afsnit 5, side 153ff

En kommunes fastholdelse af krav om efterbetaling efter urigtige oplysninger til klager om, at der ikke forelå udestående (j.nr. 11.10.15.10/003-07)

Jeg afsluttede sagen ved sålydende brev af 6. maj 2008:

”I min udtalelse af 20. november 2007 anmodede jeg K Kommune om at genbehandle kommunens afgørelse om at opkræve A efterbetaling for daginstitutionsplads i perioden medio juli 2006 – oktober 2006.

Kommunen fremsendte den 7. december 2007 sit svar i sagen, som jeg forstod således, at kommunen havde opretholdt sit krav om efterbetaling uden at inddrage de forhold, som jeg havde redegjort for i min udtalelse, i sin vurdering.

På den baggrund anmodede jeg ved mit brev af 13. februar 2008 kommunen om at re-vurdere sagen.

Kommunen genfremsendte den 25. februar 2008 sit brev af 7. december 2007.

Jeg kontaktede den 5. marts 2008 telefonisk sagsbehandler [...]. Det blev under samtalen afklaret, at der var tale om, at kommunen i overensstemmelse med min udtalelse efter sagens genbehandling faktisk havde tilbagebetalt det opkrævede beløb til A. Jeg beklagede derfor, at jeg i mit seneste brev urigtigt havde lagt til grund, at kommunen ikke havde fulgt mine henstillinger i sagen.

Jeg foretager mig herefter ikke yderligere i anledning af A’s klage til mig.”

Årsberetning 2007, afsnit 5, side 172 ff.

Spørgsmål om fortolkning af reglerne om erstatningsfri aflivning af løse hunde (J. nr. 11.10.65.01/018-07)

K Kommune svarede mig den 21. november 2007:

”Som svar på ombudsmandens brev 13161 af 08.11.2007 kan oplyses, at kommunen har genoptaget sagen og udbetalt erstatning for den skudte løse hund, se vedlagte bilag.

Kommunen betragter herved sagen som afsluttet.

Kommunen er ikke enig med ombudsmandens synspunkter, men har taget dem til efterretning. Udbetalingen af erstatningen er sket, fordi omkostninger til yderligere sagsbehandling langt vil overstige erstatningsbeløbet for denne ene hund. Kommunen fastholder vore synspunkter som gengivet i brev af 07.05.2007.”

Jeg svarede kommunen den 30. januar 2008:

”Jeg modtog den 29. november 2007 kommunens svar på min henstilling i sagen.

Kommunen har genbehandlet sagen og har herefter besluttet at yde erstatning til A for aflivningen af en hund.

Kommunen har samtidig udtalt, at kommunen ikke er enig min opfattelse af sagen.

Da kommunen ikke har oplyst nærmere om ud fra hvilke overvejelser, at kommunen er uenig i min opfattelse, fastholder jeg den opfattelse, som fremgår af min udtalelse af 8. november 2007.

Jeg foretager mig herefter ikke yderligere i anledning af min henstilling til kommunen."

Jeg modtog den 27. februar 2008 svar fra Departementet for Familie og Sundhed på min meddelelse efter landstingsloven om Landstingets Ombudsmand § 11:

"Jeg skal hermed meddele, at Deres brev af 8. november 2007 har givet Landsstyret anledning til at medtage dette problem i den planlagte revision af samme Landstingslov.

Landstingsloven planlægges revideret i løbet af 2008, idet denne Landstingslov fastlægger grænserne for slædehundedistriktet ud fra gældende kommunegrænser. Disse kommunegrænser vil blive ændret, hvorfor Landstingsloven allerede derfor skal revideres.

Det er også u hensigtsmæssigt, at landstingsloven indfører objektivt erstatningsansvar for hundeejere, uden at dette ønskes fulgt op med lovpligtig ansvarsforsikring. Dette vil blive søgt rettet i den reviderede Landstingslov.

Endelig vil Landsstyret søge at forbyde hjørnetandsklipping af slædehunde i den reviderede Landstingslov.

Revisionen af Landstingsloven vil blive påbegyndt i 2008, men det anses for urealistisk at nå at få den vedtaget på EM 08, så det planlægges at kunne forelægges landstinget på FMO9."

Under mit besøg i en anden kommune i juni 2008 blev jeg bekendt med, at kommuneingeniøren havde sendt følgende henvendelse til KANUKOKA:

"Emne: Mangler ved landstingslov om hunde iflg. ombudsmand

Hej Alle KTC-er og [...]

Kommunen har haft en sag om erstatning for aflivet løs hund der er blevet afgjort af ombudsmanden. Den temmelig omfattende sag er vedlagt til jeres orientering og som noget de nye storkommuner kan tage med i betragtning ved udarbejdelse af nye fælles hundevedtægter.

Konklusionen heri er dels, at kommunerne skal udføre meget omfattende og datopræcis varsling af hundeskydning samt have dokumentation herfor, men mere alvorligt at ombudsmanden ikke mener hjemmestyrets lov 18/1 998 om slædehunde er fyldestgørende og måske er grundlovstridig!! (se side 2 i ombudsmandskrivelsen).

Når der skal afholdes hundeadministrator-kursus i Sisimiut i slutningen af måneden, er det nødvendigt at få afklaret hvad Landsstyret agter at foretage sig. Enten skal der udarbejdes en ny landstingslov eller Landsstyret må afklare med Ombudsmanden at den eksisterende ikke er grundlovstridig og kan benyttes til erstatningsfri aflivning af løse hunde.

Ombudsmandens afgørelse er allerede 8.11.2007 sendt til Landsstyret, jfr. side 28, hvorfor de burde kende problemet.

LANDSSTYRET SKAL HAVE AFKLARET LOVGRUNDLAGET FOR HUNDESKYDNING HURTIGT, ellers må underviserne gøre kursisterne opmærksom på at der er et problematisk område. Det vil ikke være gangbart at de bliver undervist i aflivning af løse hunde på et grundlag som måske er lovstridigt.

Ombudsmandens underkendelse af at skydning afløse hunde ikke kan begrundes i nødret (side 24 nederst) findes helt absurd. Vi har haft talrige sager om personer der er skambidt eller bidt ihjel afløse hunde. Løse slædehunde er mere at sammenligne med vilde ulve end med sygt kvæg der står på indhegnet mark (side 25 øverst).

Ombudsmandens bemærkning side 21 om at kommunen skulle have foretaget en partshøring af hundeejeren før skydning er også helt uden realisme!! Der går ikke løse hunde rundt med tydeligt skilt som oplyser hvortil der skal sendes varsler og partshøringer. Endvidere vil underkendelsen af tidligere opslæde varsler og mundtlige varsler betyde, at hundeskydning i praksis kun må finde sted de dage der er angivet i varsel, et varsel som kommunen nærmest skal kundgøre for hver enkel hundeejer og kunne dokumentere de har forstået. Den praksis vil betyde hundeejerne trygt kan slippe hundene løs dagen efter hundeskydningsvarslet eller have biindtægt ved at slippe kasserede hunde løs til skydning og kræve erstatning.

Resultatet af ombudsmandens afgørelse er, at kommunerne indtil anden lovgivning er etableret må betale erstatning til alle der klager over en skudt løs hund, da vi i praksis ikke vil kunne løfte bevisbyrden mod hundeejerens grundlovssikrede ejendomsret over for varslingsprocedure og risiko for skambidte mennesker før der er lig på bordet.

Dette juridiske tomrum skal snarest muligt udfyldes med noget praksis anvendeligt. De nye storkommuner kan ikke komme i gang med de nye fælles hundevedtægter før Landsstyrets lovgrundlag er afklaret, så det haster."

Jeg skrev herefter den 17. juni 2008 til K Kommune:

”Under ombudsmandsmyndighedens besøg i X tidligere i denne måned orienterede kommunaldirektøren en af embedets medarbejdere om en henvendelse fra kommuneingeniøren i K Kommune til KANUKOKA, som var videresendt til X Kommune.

Kommuneingeniørens e-mail indeholdt en række bemærkninger til ombudsmandens udtalelse til A's klage over, at kommunen havde aflivet en af hendes slædehunde.

Jeg har konstateret, at kommuneingeniørens e-mail på et par centrale punkter ikke gengiver ombudsmandens udtalelse korrekt, og jeg finder derfor, at jeg bør henlede kommunens opmærksomhed på disse fejl.

Kommuneingeniøren henviser for det første til, at det fremgår af ombudsmandens udtalelse (den dansksprogede version) side 24 og side 25, at skydning afløse hunde ikke kan begrundes i nødret.

Jeg bemærker til dette, at ombudsmanden ikke har udtalt sig som anført af kommuneingeniøren.

Ombudsmanden har tværtimod udtalt, at nødret (og nødværge) udgør en selvstændig hjemmel til at gribe ind i borgernes ejendomsret uden, at indgrebet får karakter af ekspropriation, som udløser pligt til at betale erstatning.

Sådanne indgreb på grund af nødret (og nødværge) forudsætter imidlertid en konkret vurdering af faremomentet.

Reglerne om nødret (og nødværge) kan derimod ikke danne grundlag for regler om, at myndighederne i almindelighed og uden en konkret vurdering af faremomentet kan foretage erstatningsfri indgreb i borgernes ejendomsret.

Kommuneingeniøren har endvidere udtalt, at det følger af ombudsmandens udtalelse, at kommunen skal partshøre en hundeejer, forinden ejerens løse hunde må aflives.

Dette er heller ikke en korrekt gengivelse af ombudsmandens udtalelse, idet ombudsmanden har udtalt, at partshøringsreglerne skulle overholdes i forbindelse med kommunens behandling og afgørelse af A's efterfølgende klage til kommunen.

Det savner naturligvis mening at kræve partshøring forud for aflivningen af en hund, idet aflivning ikke er en forvaltningsretlig afgørelse.

Kommunens behandling af en klage over, at kommunen har handlet retsstridigt er derimod en afgørelsessag, hvor partshøringsreglerne skal overholdes.

Kommuneingeniøren har yderligere udtrykt utilfredshed med, at kommunen ikke har kunnet henholde sig til et varsel om aflivning af løse hunde, som var givet længere tid før aflivningen.

Ombudsmanden har i sin udtalelse gjort nærmere rede for betydningen af sådanne varsler, og ombudsmanden kan henholde sig til sine bemærkninger om dette spørgsmål.

Jeg bemærker i øvrigt, at det er et grundlæggende retsprincip, at forvaltningen skal sørge for, at borgerne informeres præcist og retvisende om forestående indgreb, herunder varsling om aflivning af løse hunde.

Jeg har sendt kopi af dette brev til KANUKOKA, Departement for Familie og Sundhed og X Kommune.”

Jeg skrev samtidig til Departementet for Familie og Sundhed:

”Jeg modtog den 27. februar 2008 departementets udaterede brev, hvori departementet bekræfter, at Landsstyret vil fremsætte forslag til ændring af landstingsloven om slædehunde samt hunde- og kattehold således, at lovreguleringen af erstatningsfri adgang til aflivning af hunde bringes i overensstemmelse med Grundloven.

Jeg har noteret mig, at departementet forventer, at et lovforslag kan fremsættes på Landstingets forårssamling 2009.

Jeg foretager mig herefter ikke yderligere i sagen, idet jeg dog, indtil en lovændring er trådt i kraft, vil fortolke den gældende lovbestemmelse i overensstemmelse med Grundlovens § 73.

Jeg vedlægger i øvrigt kopi af mit brev sendt samtidig hermed til K Kommune i anledning af, at kommunens kommuneingeniør i en e-mail af 5. maj 2008 til KANUKOKA med kopi til ledende dyrlæge [...] er fremkommet med ukorrekte oplysninger om indholdet af ombudsmandens udtalelse.”

Årsberetning 2007, afsnit 6, side 278ff.

Skatterådets sagsbehandling, bemyndigelse (j.nr. 11.06.50.04/120-05)

Jeg meddelte ved brev af 30. januar 2008 Skattedirektoratet følgende:

”Jeg modtog den 30. november 2007 Skattedirektoratets svar på mit brev af 27. august 2007.

Jeg har noteret mig, at Skattedirektoratet alene i summarisk form har forelagt Skatterådet bemyndigelsen til K Kommune om at genoptage skatteansættelsen for A for 2003, og at forelæggelsen for Skatterådet er sket i form af en generel orientering om de bemyndigelser, som Skattedirektoratet har givet kommunerne.

Det oplyste kan ikke give mig anledning til at ændre min opfattelse af, at Skatterådet, som efterfølgende behandlede A's klage over kommunens skatteansættelse, har haft

en "dobbeltrolle" i sagen, som medfører inhabilitet og dermed som udgangspunkt afgørelsens ugyldighed.

Jeg finder dog efter det nu oplyste om den måde, hvorpå sagen om bemyndigelsen til K Kommune har været behandlet i Skatterådet, at Skatterådets efterfølgende afgørelse af A's klage efter en konkret væsentlighedsvurdering må opretholdes som gyldig uanset den foreliggende inhabilitet.

Skatterådet burde imidlertid have været opmærksom på myndighedsinhabiliteten, da rådet behandlede A's klage således, så A kunne vurdere spørgsmålet om en eventuel domstolsprøvelse af afgørelsen også på dette grundlag.

Da jeg, som nævnt, på det nu oplyste grundlag, finder, at Skatterådets afgørelse af A's klage er gyldig, foretager jeg mig ikke yderligere i sagen.

Skattedirektoratets oplysning om håndteringen af bemyndigelsessagerne giver mig dog anledning til generelt at anføre, at der ikke er en almindelig hjemmel til, at et kollegialt organ kan bemyndige sit sekretariat til at træffe afgørelse på organets vegne.

Tilladeligheden af delegation til et kollegialt organs sekretariat vil typisk afhænge af, hvor omfattende organets arbejdsbyrde er (og dermed den praktiske nødvendighed af en delegation), om organet er sammensat på en sådan måde, at dette taler (afgørende) imod delegation til sekretariatet, og hvor detaljerede regler der er fastsat for opgavens udførelse.

I den foreliggende sag er der, som jeg har gjort rede for i min udtalelse af 29. november 2006, tale om, at Skatterådet ikke har haft hjemmel til at bemyndige kommunerne til at genoptage skatteansættelsen.

Det giver allerede af den grund ikke mening, at jeg forholder mig til spørgsmålet om, hvorvidt delegation til Skattedirektoratet af afgørelseskompetencen har været lovlig.

Henset til, at det af hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 24 af 1. december 2006 om forretningsorden for Skatterådet med videre nu fremgår, hvilke opgaver, som Skattedirektoratet varetager som sekretariat for Skatterådet, foretager jeg mig i øvrigt ikke yderligere vedrørende dette spørgsmål."

Årsberetning 2007, afsnit 6, side 281 f.

Sagsbehandlingsfejl i forbindelse med ansøgning om offentlig hjælp (j. nr. 11.10.05.04/099-05).

K Kommune orienterede mig i brev af 3. januar 2008 mig om sagens genbehandling.

Det fremgik heraf, at kommunen i brev af 2. januar 2008 til A har besvaret A's breve af 8. december 2003, 17. september 2004 og 14. oktober 2004, og at kommunen efter at have gennemgået sagen har vurderet, at der ikke foreligger flere ubesvarede henvendelser fra A

Jeg meddelte på denne baggrund ved brev af 1. februar 2008 K Kommune, at jeg på denne baggrund ikke foretog mig yderligere i sagen.

Årsberetning 2007, afsnit side 287

Uansøgt afskedigelse – utilstrækkelig partshøring og mangelfuld sagsoplysning (j. nr. 2009-323-0015, tidligere 11.10.21.01./056-05).

Jeg modtog den 23. april 2008 kopi af et brev fra K Kommune til A, hvori kommunen oplyste, at kommunen havde udbetalt A tre måneders løn og hermed anså sagen for afsluttet.

Jeg skrev i den anledning til A den 2. juli 2008, at jeg agtede at afslutte min behandling af sagen, hvis A var enig i, at sagen var afsluttet, og at jeg ville lægge dette til grund, hvis A ikke fremkom med ny oplysninger.

Jeg havde ikke hørt fra A ved beretningsårets udløb, hvorefter jeg afsluttede sagen min behandling af sagen uden at foretage mig yderligere.

Årsberetning 2007, afsnit 6, side 287 ff.

Spørgsmål vedrørende ydelse af offentlig hjælp til ægtefæller (j. nr. 11.10.49.19/118-05).

Jeg modtog den 4. juli 2008 svar fra K Kommune, som oplyste, at kommunen havde tilbagebetalt 25.732,57 kr. til A svarende til kommunens tilbagebetalingskrav, som kommunen havde opkrævet hos A.

Jeg meddelte efterfølgende kommunen, at jeg herefter ikke foretog mig yderligere i sagen.

Årsberetning 2007, afsnit 6, side 290ff.

Lejeregulering i forbindelse med udskillelse af udgifter til vand til særskilt regulering (J.nr. 11.20.29.01/006-06 og 11.20.29.01/012-06).

Jeg skrev den 11. marts 2008 til Landsstyremedlemmet for Boliger, Infrastruktur og Råstoffer:

"Jeg modtog den 21. september 2007 landsstyremedlemmets svar på mit brev af 4. september 2007.

Indledningsvist beklager jeg min sene behandling af svaret.

Jeg tager til efterretning, at landstyremedlemmet ikke er enig i min vurdering af retsvirkningerne af misvisende varslinger af ændringer i huslejen.

Jeg finder konkret anledning til at udtale, at jeg ikke kan tilslutte mig landstyremedlemmets opfattelse af, at huslejevarslinger som udgangspunkt ikke kan erklæres ugyldige.

Der kan efter min opfattelse, uanset om lejereguleringer anses for kontraktretligt hjemlede, eller om de anskues som en offentligtlig regulering af lejernes retsforhold, blive tale om at knytte ugyldighedsvirkning til en lejeforhøjelse.

Er der tale om en regulering, som anskues ud fra en aftaleretlig synsvinkel, gælder den almindelige kontraktsret ved siden af lejeforordningen, herunder reglerne om ugyldige aftaler og at fravigelse af aftalevilkårene ikke kan gennemføres ensidigt af den ene aftalepart⁷³.

Der er således ikke efter lejerettens regler adgang til, at udlejer ensidigt kan fravige lejeforordningens § 28, stk. 2, hvorefter lejeforhøjelser skal varsles som sådanne for at få gyldighed.

Anskues de gennemførte lejereguleringer som offentlige reguleringer, har varslingerne karakter af forvaltningsretlige afgørelser i forhold til de enkelte lejere, hvorefter forvaltningsrettens regler om begrundelse finder anvendelse. En i væsentlig grad misvisende begrundelse vil medføre den trufne afgørelses ugyldighed. Endvidere gælder i givet fald almindelige regler om hjemmel.

Det er uomtvistet, at A/S Boligselskabet INI i de konkrete klagesager, som jeg har behandlet, har håndteret den regnskabsmæssige omlægning af vandregnskabet i 2006 således, at boligafdelingernes driftsbudgetter blev justeret for omlægningen af vandregnskabet ved, at udgiften til vand udgik af budgetternes udgiftsdel, mens budgetternes indtægtsdel ikke blev korrigeret for, at indtægten for lejernes brug af vand overgik til særskilte regnskaber.

De herved fremkomne "overskud" blev delvist udlignet ved, at boligselskabet forhøjede en række udgiftsposter på budgettet.

Boligselskabets beskrivelse af, at der var tale om lejenedsættelser, er derfor ikke korrekt, idet resultatet var blevet lejeforhøjelser, såfremt budgetternes indtægtsdele var blevet justeret for den manglende indtægt for vandforbrug.

73) Halfdan Krag-Jespersen, Lejeret 2, Jurist- og Økonomforbundets Forlag 1989, side 15f.

Ændringerne burde derfor have været varslet som lejeforhøjelser, hvilket Direktoratet for Boliger og Infrastruktur har tilsluttet sig i sit brev af 5. marts 2007 til mig.

Da ændringerne ikke er betegnet som varsling af huslejeforhøjelser, kan det ikke tillægges betydning, at A/S Boligselskabet har vurderet, at selskabet har fulgt de regler, som gælder for varsling af huslejeforhøjelser.

Det må således, for at varslingerne kan tillægges gyldighed, kræves, at varslingerne også betegnes som huslejeforhøjelser.

Jeg har på denne baggrund besluttet, at jeg over for Grønlands Landsret vil anbefale, at de to klagere, A og B, kan få fri proces til at anlægge retssag om lejereguleringernes gyldighed, uanset om de pågældende opfylder de økonomiske betingelser for at få fri proces.

Jeg har ved særskilte breve og ved kopi af dette brev orienteret de pågældende om min beslutning.

Jeg har ved særskilt brev og ved kopi af dette brev orienteret A/S Boligselskabet INI om min opfattelse af sagen.

Jeg har endvidere sendt en kopi af brevet til Landstingets Lovudvalg med henvisning til min meddelelse af 5. januar 2007 til Landstinget efter landstingsloven om Landstingets Ombudsmand § 11.

Jeg afventer herefter en tilbagemelding fra de to lejere, om de ønsker at anlægge sag.”

Den ene borger meddelte mig herefter, at vedkommende ønskede at anlægge retssag, mens den anden borger ikke besvarede min forespørgsel.

Jeg anbefalede herefter ved brev af 29. juli 2008 til Grønlands Landsret, at der blev meddelt fri proces til den borger, som havde ønsket at anlægge retssag.

Landsretten orienterede mig ved brev af 12. november 2008 om, at retten havde bevilget fri proces til den pågældende borger.

Ved brev af 18. december 2008 underrettede jeg – med kopi til Landsstyremedlemmet for Infrastruktur og Miljø og A/S Boligselskabet INI - den lejer, som havde fået fri proces, om at jeg på dette grundlag afsluttede min behandling af sagen.

Årsberetning 2007, afsnit 6, side 301f.

Partshøringsmangler ved flere afskedigelser (j. nr. 2008-323-0013 (tidligere 11.32.20.0/037-99) og j. nr. 11.32.20.0/114-97).

I sagen med j. nr. 11.32.20.0/114-97 skrev jeg den 24. juni 2008 til K Kommune:

"[Jeg] modtog den 5. oktober 2007 en e-mail fra kommunen ved [...], som besvarede [mine] breve af 25. januar og 4. april 2007.

Kommunen oplyste, at kommunen ikke havde modtaget nogen reaktion fra A på kommunens tilbud om at afslutte sagen forligsmæssigt således, at kommunen ydede A en godtgørelse på 6 måneders løn.

[Jeg] har herefter ikke grundlag for at vurdere, om kommunens forligstilbud på relevant måde retter de fejl, som kommunen begik i forbindelse med afskedigelsen af A, og [jeg] foretager sig herefter ikke yderligere i sagen.

Jeg bemærker i den forbindelse, at [jeg] på det nu foreliggende grundlag ikke længere har anledning til at anbefale, at A får fri proces til at anlægge sag mod kommunen.

Jeg henviser til landstingsloven om Landstingets Ombudsmand § 6, stk. 4, som er sålydende:

"Ombudsmanden afgør, om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse."

I den anden sag, j. nr. 2008-323-0013 (tidl. j. nr. 11.32.20.0/037-99), skrev jeg den 24. juni 2008 til A:

"Jeg vender nu tilbage til sagen, hvor jeg senest den 17. september 2007 sendte dig en kopi af mit brev til K Kommunes borgmester.

Kommunen har efterfølgende oplyst mig om, at du over for kommunen har afslået kommunens forligstilbud, idet du ønskede at anlægge sag mod kommunen.

Jeg er ikke bekendt med på hvilket grundlag, at du fortsat ønsker at anlægge sag mod kommunen.

Da kommunen den 31. marts 2006 fremsatte tilbud om at forlige sagen ved at yde dig 3 måneders løn, beder jeg dig oplyse mig årsagen til, at du ikke ønsker at acceptere kommunens tilbud.

Jeg bemærker i den forbindelse, at [min] tilkendegivelse i brev af 28. december 2005 om ville anbefale, at du kunne få fri proces til at anlægge sag mod kommunen, kun er aktuel efter kommunens forligstilbud, såfremt du har konkrete grunde til at gå ud fra, at kommunens forligstilbud ikke er tilstrækkeligt til at rette de fejl, som kommunen begik, da kommunen afskedigede dig.

Såfremt du ikke kan oplyse konkrete grunde til, at du fortsat ønsker at anlægge sag mod kommunen, må du påregne, at [jeg] ikke længere er indstillet på at anbefale fri proces.

Hører jeg ikke fra dig inden for 8 uger, må du påregne, at [jeg] afslutter sagen uden at foretage [mig] yderligere.”

Da jeg herefter ikke hørte fra A, meddelte jeg i brev af 15. december 2008 A, at jeg ikke foretog mig yderligere i sagen.

Årsberetning 2007, afsnit 6, side 302

Afgørelsesbegrebet i forbindelse med levnedsmiddelkontrol – spørgsmål om dispensationshjemmel, pligt til at fastsætte udfyldende administrative regler om kontrol (j.nr. 2008-151-0003, tidligere 11.52.10.1/066-00).

Jeg erindrede ved breve af 3. januar og 14. marts Departementet om svar.

Jeg modtog den 8. april 2008 følgende svar fra Departementet for Familie og Sundhed:

”Jeg skal først beklage den sene besvarelse af Deres henvendelse. Det skyldes en misforståelse mellem den juridiske afdeling og fagafdeling, så jeg fejlagtigt troede, at henvendelsen var besvaret.

Den nye levnedsmiddelbekendtgørelse har været udsendt i høring, og høringssvar er modtaget retur. Der skal nu indarbejdes høringssvar og lovtekniske bemærkninger, hvorefter bekendtgørelsen skal til endelig lovteknik, og derefter vil den træde i kraft snarest.

Centraladministrationen er under reorganisering, så færdiggørelsen kan måske trække lidt mere ud end oprindeligt planlagt, men den vil blive færdiggjort så hurtigt som teknisk muligt.”

Da jeg herefter ikke hørte fra departementet, erindrede jeg ved brev af 23. december 2008 departementet om sagen.

Jeg havde ved beretningsårets udløb ikke modtaget svar fra departementet.

7. Opfølgning på tidligere års beretninger – egen drift-sager

Årsberetning 2006, afsnit 4, side 36.

Familiedirektoratets tilsyn med kommunerne (j. nr. 2008-905-0007, tidl. j. nr. 11.73.18.30/105-06).

Min undersøgelse var ikke afsluttet ved beretningsårets udløb.

Årsberetning 2007, afsnit 3, side 47 ff.

Gennemgang af inkassosager, hjemmels- og kompetencespørgsmål (j. nr. 2008-901-0028, tidligere j. nr. 11.73.88.73/047-05).

Jeg erindrede den 7. juli 2008 K Kommune om svar i sagen, idet jeg meddelte kommunen, at jeg gik ud fra, at kommunen ville videresende sagen til Grønlands Hjemmestyres skatteforvaltning, såfremt kommunen mente, at denne forvaltning skulle besvare mine henstillinger.

Jeg havde ikke modtaget svar på mine henstillinger ved beretningsårets udløb.

Årsberetning 2007, afsnit 3, side 55 ff.

Gennemgang af inkassosager – udlæg i fast ejendom, skyldnerens medvirken i inddrivelsessager (j.nr. 2008-901-0015, tidligere 11.73.88.73/051-05).

Departementet for Finanser og Udenrigsanliggender, Skattestyrelsen, svarede mig ved brev af 3. juli 2008:

”Skattestyrelsen Inddrivelsesmyndigheden har modtaget kopi af Ombudsmandens brev [...] af den 17/06-2008 til K Kommune.

Henset til inddrivelsesområdets overgang pr. den 01/04-2008, er det Inddrivelsesmyndighedens opfattelse, at det er denne, og ikke K Kommune, der skal forholde sig til Ombudsmandens 2 henstillinger vedrørende X.

For så vidt angår 1. henstilling (opretholdelse af udlæg i X's ejendom uden afholdelse af tvangsalg / genoptagelse af udlægssagen m.h.p. at indbringe spørgsmålet for kredsretten) skal Inddrivelsesmyndigheden bemærke følgende:

- Der blev den 16/09-2004 foretaget udlæg i ejendommen [...]. X og hans ægtefælle var på daværende tidspunkt tilmeldt folkeregisteret på adressen, og den udlagte ejendom var således bolig for skyldneren og hans husstand.

- I forbindelse med udlægsforretningen tilbød X en afdragsordning, der blev ført til protokols. Ordning må derfor betragtes som værende "fastsat af fogeden og tiltrådt af skyldneren".

I retsplejelovens kap. 7, § 8, stk. 3 er der ikke en fastsat nogen tidsmæssig overgrænse for længden af en betalingsordning.

- I forarbejderne til Ministeriet for Grønlands lovebkendtgørelse nr. 99 af 21. marts 1984 fremgår det af bemærkningerne til kap. 7, § 8, stk. 2 – 4 blandt andet; "I den hidtidige grønlandske fogedpraksis er det kutyme med langvarige afdragsordninger".

På baggrund af ovenstående finder Inddrivelsesmyndigheden ikke at der er noget til hinder for, at et udlæg i fast ejendom kan opretholdes uden afholdelse af tvangssalg, så længe en aftalt / fastsat betalingsordning overholdes.

Henset til Ombudsmandens bemærkninger, samt spørgsmålets principielle karakter, vil Inddrivelsesmyndigheden dog snarest muligt forholde sig til spørgsmålet om indbringelse af udlægsforretningen til prøvelse for kredsretten.

For så vidt angår 2. henstilling (udlæg for "Diverse regninger" på kr. 605,56) er Inddrivelsesmyndigheden enig i, at denne del af udlægget skal annulleres. Meddelelse herom vil tilgå X, med kopiorientering til Ombudsmanden."

Jeg afsluttede herefter sagen med følgende brev af 4. november 2008 til Departementet for Finanser og Udenrigsanliggender:

"Jeg modtog den 7. juli 2008 departementets svar på mine henstillinger til K Kommune.

Departementet har svaret, idet sagsområdet er overgået til hjemmestyret.

Jeg tager departementets svar til efterretning, idet jeg dog bemærker, at jeg ikke i den forbindelse har taget stilling til spørgsmålet udlæggets betydning for forældelsesfristen, idet dette spørgsmål er generelt behandlet i min sag vedrørende generelle bemærkninger til min sags gennemgang.

Jeg bemærker endvidere, at jeg forstår departementets svar således, at det erhvervslån, som K Kommune har foretaget udlæg for, ikke er ydet mod sikkerhed ved pantebrev i X's ejendom. Såfremt lånet var ydet mod sikkerhed i pantebrev i ejendommen, ville retsplejelovens kapitel 7, § 8, stk. 4, efter min mening være til hinder for, at inddrivelsesmyndigheden kunne fastsætte afdragsordninger med den virkning, at pligten til at begære tvangssalg blev udskudt.

For så vidt angår lån ydet mod sikkerhed i fast ejendom, er det generelt min opfattelse, at spørgsmålet om eventuel ydelse af henstand med betalingen med den virkning, at der ikke indledes tvangsfuldbyrdelse rettet mod ejendommen, ikke hører under ind-

drivelsesmyndighedens kompetence, men er et spørgsmål, som må afklares direkte mellem långiver og låntager.

Jeg kan i øvrigt oplyse, at jeg den 25. juni 2008 har modtaget svar fra Justitsministeriet vedrørende spørgsmål om hjemmelsgrundlaget for inddrivelse af danske kommuners forskudsvist udlagte underholdsbidrag.

Ministeriet har svaret, at det er ministeriets opfattelse, at adgangen til tvangsinddrivelse også omfatter danske kommuners krav på forskudsvist udlagte underholdsbidrag. Jeg vedlægger til departementets orientering en kopi af ministeriets svar og af min oversættelse til grønlandsk af svaret.

Jeg foretager mig herefter ikke yderligere i sagen.”

Årsberetning 2007, afsnit 3, side 60 ff.

Gennemgang af inkassosager, konkurssager, sagsdokumentation i udlægssager, det offentliges modregningsadgang, spørgsmål om opfølgning på løntilbageholdelsespålæg (j. nr. 2008-901-0028, tidligere j. nr. 11.73.88.73/052-05).

Jeg erindrede den 26. juni 2008 K Kommune om svar i sagen, idet jeg meddelte kommunen, at jeg gik ud fra, at kommunen ville videresende sagen til Grønlands Hjemmestyres skatteforvaltning, såfremt kommunen mente, at denne forvaltning skulle besvare mine henstillinger.

Jeg havde ikke modtaget svar på mine henstillinger ved beretningsårets udløb.

Årsberetning 2007, afsnit 3.16, side 70f. samt afsnit 7, side 304.

Gennemgang af sociale sager – udarbejdelse af handleplaner ved anbringelse af børn (j.nr.2008-901-0010, tidligere 11.73.88.71/069-06).

Da jeg fortsat ikke havde modtaget svar fra K Kommune, kontaktede jeg den 26. marts 2008 den fungerende borgmester, der fandt kommunens manglende besvarelser af mine henvendelser meget beklageligt, og straks ville forelægge sagen for socialforvaltningen.

Socialchefen mailede samme dag og anmodede om kopi af mit brev af 14. december 2007 tilsendt.

Kommunen svarede ved brev af 4. maj 2008:

“(…)

Mht. udtalelse om manglende handleplaner i sager der vedrører anbringelse af børn uden for hjemmet må jeg indrømme, at jeg ikke kan se dokumentation på, at kommunen har tidligere undersøgt børnesagerne for at evaluere tilstedeværelsen af handleplaner. Min nuværende gennemgang af børnesagerne viser at 16 børn fra K Kommune er dags dato anbragt på døgninstitutioner imens 24 børn er anbragt i kommunalt formidlet familiepleje.

I fleste sager der vedrører anbringelser på døgninstitutioner – i alt i 13 tilfælde ud af 16 – har man udarbejdet handleplaner. I de fleste tilfælde hvor handleplanerne mangler foreligger der nylige behandlingsplaner eller andre lignende dokumenter uarbejdet af døgninstitutioner – tilsyneladende i samarbejde med K Kommune. Undertegnede vil opfordre sagsbehandler på børneområdet til at anvende disse dokumenter til at udarbejde de handleplaner der stadigvæk mangler.

Situationen er betydelig ringere når det drejer sig om børn anbragte i familiepleje. Af de 24 sagsmapper jeg har undersøgt har jeg foreløbig kun fundet 4 handleplaner. Med baggrund i nuværende personalenormering på børneområdet i kommunen (1 sagsbehandler uden faglig uddannelse) kan det ikke anses for realistisk at kommunen vil indenfor nærmeste fremtid være i stand til at opfylde de krav der er nævnt i §§ 14 – 15 i landstingsforordning nr. 1 af 2003 om hjælp til børn og unge. Derfor har undertegnede foreslået ved socialudvalg, at der ansættes familieplejekoordinator i kommunen, hvis en af principielle opgaver vil være udarbejdelse og ajourføring af handleplaner for børn anbragte i kommunalt formidlet familiepleje. Socialudvalget under sit sidste møde den 30.04.2008 drøftede forslaget i forbindelse med diskussion om regnskabsbemærkninger 2007 og budgetopfølgning af den 22.04.2008 på det sociale område og blev enig om at bringe sagen til drøftelse under næste møde i kommunalbestyrelsen. Undertegnede håber at ansættelse af den kommende familieplejekoordinator og efterfølgende udarbejdelse af manglende handleplaner vil kunne iværksættes inden udgangen af 2008.

(...)”

Jeg svarede den 21. maj 2008 kommunen ved sålydende brev:

”Handleplaner i anbringelsessager:

Jeg forstår brevet således, at socialforvaltningen nu har gennemgået alle børn- og unge-sagerne for at undersøge omfanget af handleplaner i sagerne, hvoraf det særligt er i sager med børn anbragt i familiepleje, at der mangler handleplaner, og at kommunen har taget initiativ til at udarbejde de handleplaner, som endnu ikke er udarbejdet.

Samtidig oplyser kommunen, at da socialforvaltningen pt. er underbemandet, er det ikke muligt med det samme at udarbejde handleplaner i alle sagerne, men kommunen har planer om, at ansætte en familieplejekoordinator, som skal udarbejde de manglende handleplaner i løbet af 2008.

Jeg beder derfor K Kommunes socialforvaltning om at orientere mig, når disse handleplaner er færdigudarbejdede, idet jeg finder, at arbejdet bør fremskyndes, da udarbejdelse af handleplan i sager vedrørende tvangsfjernelse af børn og unge efter landstingsforordningen om børn og unge er lovpligtig, og idet en manglende udarbejdelse af en handleplan eventuelt kan betyde, at anbringelsen af et barn uden for hjemmet ikke kan opretholdes.

(...)”

Jeg erindrede kommunen om svar ved brev af 20. august 2008.

Kommunen svarede ved brev af 10. september 2008 således:

”Landstingets Ombudsmand skrev i sit brev af den 04.05.2008:

(...)

Jeg skal med beklagelse oplyse Landstingets Ombudsmand, at der har indtil dags dato ikke lykkes for socialforvaltningen at få bevilling til at ansætte familieplejekoordinator i kommunen, hovedsaglig pga. kommunens dårlige økonomi forårsaget først og fremmest af voksende udgifter på det sociale område. Til gengæld har socialforvaltningen (med baggrund i uændret personalenormering på socialkontoret) overflyttet for nyligt en af medarbejdere fra et andet område til børneområdet for at bl.a. prøve at imødekomme de formelle krav der stilles til kommunen i forbindelse med anbringelsessager. Undertegnede er helt enig med Landstingets Ombudsmand, at arbejdet bør fremskyndes og jeg vil melde tilbage når dette er afsluttet.

(...)”

Jeg skrev den 5. november 2008 til kommunen:

”(...)

Ad handleplaner i anbringelsessager

Kommunen oplyste, at en medarbejder fra et andet sagsområde er overflyttet til børneområdet for bl.a. at prøve at imødekomme de formelle krav, der stilles til kommunen i forbindelse med kommunens behandling af anbringelsessager. Kommunen erklærede herefter sig enig med mig i, at udarbejdelse af handleplanerne skal fremskyndes og at kommunen vil melde tilbage, når dette arbejde er afsluttet.

Jeg afventer herefter kommunens tilbagemelding.

(...)”

Jeg erindrede kommunen om svar ved brev af 18. december 2008. Jeg havde ved beretningsårets afslutning ikke modtaget svar fra kommunen.

Årsberetning 2007, afsnit 3 side 74f. samt afsnit 4, side 82.

Gennemgang af sociale sager – hjælp mod tilbagebetaling til pensionister (j.nr. 11.73.88.71/046-07).

K Kommune svarede ved brev af 11. marts 2008 således:

“..., cpr.nr. ..., vedrørende tilbagebetalingserklæringer, hvorfor der ydes tilbagebetaling til førtidspensionister, når lovgivningen siger at man ikke må. K Kommune socialforvaltningen er stoppet med denne praksis siden ombudsmandes beretning.

...”

Jeg fandt herefter, at K Kommune havde fulgt min henstilling og meddelte kommunen, at jeg ikke foretog mig ikke yderligere for så vidt angår dette spørgsmål.

Årsberetning 2007, afsnit 3, side 75 ff. og afsnit 4, side 82.

Gennemgang af sociale sager – tavshedspligt (j. nr. 2008-901-0023, tidligere j. nr. 11.73.88.71/049-07).

Jeg erindrede K kommune om svar på min henstilling i breve af 12. marts 2008, 18. juli 2008 og 15. december 2008.

Jeg havde fortsat ikke modtaget svar på min henstilling ved beretningsårets udløb.

Årsberetning 2007, afsnit 4, side 82.

Gennemgang af sociale sager (j.nr. 11.73.88.71/116-07).

Sagsgennemgangen under mit besøg i K Kommune gav mig anledning til at fremkomme med blandet bemærkninger til de konkrete sager, se nærmere herom under afsnit 3.

Årsberetning 2007, afsnit 4, side 80f.

Manglende kundgørelse af Familiedirektoratets forsøgsvisse udlægning i aftaleform af afgørelseskompetence i medfør af handicapforordningen til visse kommuner (j.nr. 2008-905-0004, tidligere 11.73.17.05/063-07).

Jeg har afsluttet sagens behandling, se nærmere herom i afsnit 3.

Årsberetning 2007, Afsnit 4, side 81.

Det Sociale Ankenævns sagsbehandlingstid (j. nr. 2008-905-0006, tidligere j. nr. 11.73.19.04/082-07).

Min undersøgelse blev afsluttet efter beretningsårets udløb, og vil blive optaget i min årsberetning for 2009.

Årsberetning 2007, afsnit 4, side 81.

Personaledirektoratets anvendelse af tavsheds klausuler i forbindelse med fratrædelsesaftaler (j. nr. 2008-905-00005, tidligere j. nr. 11.73.20.12/108-07).

Sagen er afsluttet i beretningsåret 2008 og er optaget i denne årsberetning afsnit 5, under titlen "Klausuler om tavshedspligt og diskretion i offentlige myndigheders fratrædelsesaftaler".

Årsberetning 2007, afsnit 4, side 81 f.

A/S Boligselskabet INI's egenkontrol med udarbejdelse af flyttesynsrapporter (j. nr. 2008-906-0001, tidligere j. nr. 11.73.39.22/125-07).

Min undersøgelse blev afsluttet efter beretningsårets udløb og vil blive optaget i min beretning for 2009.

Årsberetning 2007, afsnit 5, side 250 ff.

Den administrative regulering af postservicen i mindre byer og bygder (j. nr. 11.73.67.12/016-07).

Jeg skrev den 29. juni 2008 til Landsstyremedlemmet for Boliger, Infrastruktur og Råstoffer:

"[jeg] modtog den 17. december 2007 landsstyremedlemmets brev, hvori landsstyremedlemmet oplyser, at Landsstyret ved først givne lejlighed vil søge indført en klar og udtrykkelig lovhjemmel til at undtage byer og bygder fra postomdeling.

Jeg tager landsstyremedlemmets svar til efterretning, idet jeg dog konstaterer, at den bebudede lovændring ikke blev gennemført på landstingets forårssamling 2008.

Jeg går derfor ud fra, at Landsstyret vil foranledige et lovforslag fremsat til Landstingets kommende efterårssamling.

Jeg foretager mig på denne baggrund ikke yderligere i sagen.”

Årsberetning 2007, afsnit 7, side 306 ff.

Direktoratet for Boliger og Infrastrukturs kontrol med A/S Boligselskabet INI (j. nr. 11.73.25.05/078-05).

Jeg havde fortsat ikke hørt fra Landsstyremedlemmet for Infrastruktur og Miljø ved beretningsårets udløb.

Årsberetning 2007, afsnit 7, side 310.

Gennemgang af inkassosager (j. nr. 2008-901-0026, tidligere j. nr. 11.73.88.73/074-05).

Min undersøgelse var ikke afsluttet ved beretningsårets udløb.

Årsberetning 2007, afsnit 7, side 310ff.

Gennemgang af sociale sager (j.nr. 11.73.88.71/072-05).

Jeg anmodede ved brev af 2. januar 2008 kommunen om at meddele, om jeg om kommunens brev af 12. januar 2007 skulle forstås således, at kommunen/socialudvalget har besluttet, at A og hustru skal tilbagebetale det beløb, der blev udbetalt for meget eller om kommunen har eftergivet tilbagebetalingskravet eller frafaldet kravet.

Jeg erindrede kommunen om svar i breve af 12. marts og 28. maj 2008. Kommunen svarede herefter i brev af 4. juni 2008 blandt andet:

...” Kommunen skal dække beløbet som eengangshjælp på grund af den begåede fejl. Det er, hvad der står i referatet. Beløbet er altså ydet som eengangshjælp. (Eengangshjælp)...”

(Embedets oversættelse)

Jeg meddelte herefter i brev af 13. juni 2008, at jeg ikke foretog mig yderligere, da A blev stillet som om tilbagebetalingskravet er eftergivet og A derfor er blevet holdt skadesløs.

Årsberetning 2007, afsnit 7, side 313 ff.

Gennemgang af inkassosager (j. nr. 11.73.88.73/094-04).

Jeg skrev den 29. juni 2008 til K Kommune, at jeg afsluttede min behandling af sagen, idet den pågældende borgers gæld var afviklet i henhold til en aftale mellem borgeren og kommunen.

Årsberetning 2007, afsnit 7, side 318.

Hjemmestyrets og kommunernes ansvar i forhold til retspsykiatriske patienter (j. nr. 11.73.01/96).

Jeg besluttede i beretningsåret, at jeg ikke fandt anledning til at genoptage behandlingen af sagen.

Stikordsregister

A

A/S Boligselskabet INI 52, 93f
Administrativ afgørelse 95
Administrativ klageadgang 360
Advarsel 67ff, 101ff, 178, 270ff
Afdragsordning 81f, 93ff, 228ff, 369ff, 391, 457
Afdragsvis betaling 57, 93, 229, 374f, 461
Afgørelseskompetence 50, 450
Afskedigelse 70, 75, 101ff, 136ff, 286, 438f, 451, 453ff
Afskedsansøgning 96f
Afvisning 30ff
Aktindsigt 35, 331ff, 337
Anbringelse uden for hjemmet 62ff, 266ff
Ansættelsesbreve 74f, 99, 170
Ansættelseskontrakt 169f
Ansættelsesmyndighed 101ff
Ansættelsesvilkår 74, 130
Arbejdsprøvning 64ff
Arealtildelelse 305ff
Arkivalier 71ff, 91f

B

Bebyrdende afgørelse 288
Begrundelse 35, 66, 98, 101ff, 247ff, 292ff, 399, 404, 440
Begunstigelse 75, 82, 438
Bemyndigelse 29, 394, 429, 449f
Boligklagenævnet 26, 52f, 92f, 351ff
Bortvisning 45ff, 68, 143ff, 182ff, 286
Bødeforelæg 228ff

C

Call-in-beføjelse 18ff
Chikane 46ff
Culpareglen 250ff

D

Debitor 80f, 83, 99, 236ff, 363ff
Delegation 15ff, 42ff, 50, 93, 127, 209, 450
Den Europæiske Menneskerettighedskonvention 175, 265, 269, 425f
Departementer 12ff
Departementet for Erhverv, Arbejdsmarked og Erhvervsuddannelser 50f
Departementet for Familie og Sundhed 50, 455
Departementet for Finanser og Udenrigsanliggender 84, 182, 241
Departementet for Finanser og Udenrigsanliggender, Skattestyrelsen 456
Departementet for Finanser og Udenrigsanliggender, Økonomi- og Personalestyrelsen 124f, 207ff, 331, 433ff, 437
Departementet for Infrastruktur og Miljø 42f, 52, 93ff, 453, 463
Departementet for Kultur, Uddannelse, Forskning og Kirke 11ff, 92
Det Sociale Ankenævn 20ff, 32, 54f, 90f, 95, 462
Direktorater 13ff, 342ff
Direktoratet for Boliger og Infrastruktur 52ff, 452f, 463
Direktoratet for Fiskeri, Fangst og Landbrug 342ff, 440ff
Direktoratet for Miljø og Natur 42f
Direktoratet for Sundhed 242ff, 407ff
Dispensationshjemmel 455
Dispensationskompetence 42ff
Domstolsprøvelse 340, 351ff, 450

E

Efterprøvelse af skønsudøvelse 101ff,
Egen drift sager 30ff, 90ff, 126, 331ff, 456ff
Egenaces 336f
Egnethedsvurdering 101, 117ff
Ekspropriation 448
Elektroniske notater 84ff, 99
Embedslægeinstitutionen 14ff, 247
Erstatningsansvar 249ff, 315, 356, 446

F

Faktum – retlig kvalifikation 174ff
Familedirektoratet 263f, 456, 461f
Fejlbehandling 242ff
Ferieafholdelse 342ff
Ferierejser 406ff
Feriegodtgørelse 437
Ferierejsefond 432,
Folketingets Ombudsmand 175, 237, 337, 406ff
Forbud 265, 393, 395

Forfaldstid 239
Forhandling 11f, 226ff
Forpligtelse
Forældelse 76, 77ff, 228ff, 369ff
Forældelsesfrist 77ff, 81, 235ff, 371ff
Forældremyndighedsindehaver 62ff
Forældreorlov 438f
Fratrædelsesaftale 331ff, 462
Fritstilling 101ff, 436
Frivilligt forlig 228ff, 369ff
Funktionærloven 184ff
Førtidspension 61, 63ff, 90f, 98, 393

G

Garantiforskrift 201ff, 291
Gensidighed 236, 367
Gentagelsesvirkning 70ff, 283, 289
God forvaltningsskik 35, 48ff, 58, 66, 72, 74, 83, 101, 124, 174f, 305ff, 319ff, 357, 400
God/Ond tro 329
Grundprincipper 12

H

Handleplaner 61ff, 98, 458ff
Henstillinger 36, 57, 81, 84, 125, 136ff, 180, 300, 315f,
Hjemmel 42ff, 52ff, 92, 126ff, 437
Hjemmelskrav 43, 126ff
Hjemmelsspørgsmål 35, 182ff, 456
Hæftelse 228ff
Høringssvar 136, 179f, 355

I

Indberetning 317
Indhentelse af oplysninger 55ff, 96, 194
Indskrækning 265, 426
Instruks 349, 444
Instruktionsbeføjelse 19ff
Interessenter 228ff
Interessentskab 233ff
Iserit A/S 92f

K

Klageinstans 43f, 360
Klagevejledning 75, 355ff
Kollegialt organ 19ff, 358
Kommunebesøg 11, 55, 90ff
Kompetence 11ff, 29, 35, 42ff, 50f
Kompetenceafgrænsning 13ff, 52ff
Kompetencefordeling 101ff
Konkret begrænsning 254
Kreditors prioritet 84ff, 99
Kundgørelse 50, 423f, 461

L

Ledelsesretten 348
Legalitetskrav 375
Lighedsgrundsætningen 35, 305ff
Lovbestemte beføjelser 15ff
Lovhjemmel 13ff, 42ff
Loyalitet/illoyalitet 143ff
Lægeerklæring 182ff
Lønforkrivning 319ff
Lønreduktion 92, 126ff
Løn tilbageholdelse 88f, 100, 362ff, 397ff, 458
Lønudbetalende myndighed 319ff

M

Magtfordrejning 82
Mangelfuld sagsbehandling 182ff, 136
Manglende besvarelse 297, 305ff, 440ff
Manglende orientering 266ff
Meroffentlighed 335
Modregning 88f, 100, 228ff, 366ff, 458
Myndighedshierarki 17ff
Myndighedsstruktur 18ff, 440

N

Notatpligt 282ff
Nævnet for Arbejdsskadesikring 21ff
Nødret 447

Nødværge 448

O

Omorganisering af centraladministrationen 12ff

Ophævelse 33, 52ff

Opsigelsesvarsel 170, 196ff

Orienteringsmeddelelse 47

Overgangsordninger 13ff

Overordningsbeføjelser 20ff

P

Partshøring 68ff, 75, 122, 178, 228, 282ff, 451, 453ff

Partshøringspligt 120, 178f

Partshørings svar 136, 143, 172

Passivitet 234

Patientklagenævnet 242ff

Pension 33, 63ff, 90

Pensionister 97, 390ff

Personaledirektoratet 101ff, 136ff, 182ff, 331ff, 432ff, 438f, 462

Personalesager 67ff, 99

Persondataloven 195f

Personlige tillæg 33, 97

Praksis 126ff

Proportionalitet 53, 70, 118ff, 177f, 182ff, 286ff, 348

Public service 11f

R

Rekursadgang 19ff

Ressortomlægninger 14ff

Retlig interesse 356f

Retsbeskyttelse 74

Retsgyldighed 75, 77

Retskrav 424ff

Retslige skridt 80, 376ff

Retspraksis 264, 383

Retssikkerhed 53, 116, 202

Retsstridige aftaler 341

Retsvirkning 56, 286, 289, 327

Revalidering 91

Råstofdirektoratet 14ff

S

Saglighed/usaglighed 265, 316, 348
Sagsakter 102, 168
Sagsanlæg 11f, 371
Sagsbehandlingsfejl 450f
Sagsbehandlingsregler 11f
Sagsbehandlingstid 35, 234, 270ff, 305ff
Sagsfaktum 171ff
Samarbejdsvanskeligheder 70ff, 103ff, 177
Samtykkeerklæringer 55ff
Sekretariatsbetjening 20ff
Skattedirektoratet 228ff, 377ff, 449f
Skatterådet 32, 440, 449f
Skriftlighed 66, 98
Stadfæstelse 90f
Styrelsen for Råd og Nævn 27ff
Styrelser 14ff
Styringsbeføjelser 16ff
Subjektivitet 46ff
Suspension 127ff

T

Tavshedspligt 35, 47, 137, 200, 300, 331ff
Tilbagebetalingserklæringer 58ff, 98, 461
Tilbagebetalingspligt 59ff
Tilbagekaldelse 31, 319ff
Tilsynsmyndigheder 13ff
Tjenesteforseelser 136ff, 287
Tjenestefritagelse 127ff
Tjenestemandsaftale 432
Tjenestemænd 126ff, 319ff
Tjenesterejser 342ff
Tjenestested 101ff
Trangbeneficium 402
Trusler 46ff
Tvangsfjernelse 63ff, 460
Tvistnævn 351, 356ff,

U

Uansøgt afskedigelse 101ff, 451
Udenrigsdirektoratet 14ff
Udjævnelighed 236
Uegnethed 70ff, 123, 177
Ufravigelige regler 334
Ulovbestemt grundlag 20ff
Ulovhjemlet praksis 126ff
Underretning 268ff, 315
Undersøgelsespligt 242ff
Uoverensstemmelse 75f
Uproportionalitet 136ff
Urigtige oplysninger 444f
Utilregnelighed 251

V

Varsel 106ff
Vejledning 30ff, 57, 351ff
Videregivelse af oplysninger 35, 47ff, 319ff, 338f

Y

Ytringsfrihed 175, 340

Ø

Økonomidirektoratet 432

ISSN 1396-6782

Schultz Grafisk København