

**OMBUDSMANDEN
FOR INATSIARTUT
BERETNING
FOR 2013**

**OMBUDSMANDEN
FOR INATSIARTUTS
BERETNING
FOR 2013**

ROSENDAHLS-SCHULTZ GRAFISK

ISSN 2245-1382

Til Inatsisartut

Efter § 10, stk. 1, i inatsisartutlov nr. 8 af 3. december 2009 om Ombudsmanden for Inatsisartut afgiver ombudsmanden en årlig beretning til Inatsisartut om sin virksomhed. Beretningen skal offentliggøres og bliver efter ombudsmandslovens § 10, stk. 1, andet led, behandlet af Inatsisartut på Inatsisartuts ordinære efterårssamling. De sager, der medtages i beretningen skal efter lovens § 10, stk. 2, ledsages af oplysninger om, hvad pågældende myndighed, som undersøgelsen har været rettet mod, har anført til sit forsvar.

I overensstemmelse med nævnte bestemmelser afgiver jeg hermed beretning for 2013.

De sager, som er udtaget til offentliggørelse, trykkes ikke i beretningen, men udkommer på cd-rom, der er lagt i en lomme i den trykte beretning.

De sager, der udtages til offentliggørelse, vil som hidtil løbende blive lagt ud på ombudsmandens hjemmeside, www.ombudsmand.gl.

Beretningen for 2013 indeholder ligeledes orienteringer fra mig og mine medarbejdere i form af artikler om organisatoriske spørgsmål og retsforhold, som embedet i beretningsårets løb har været særlig opmærksom på.

Der er foretaget ændringer i statistikafsnittet. Bl.a. er der udskilt nogle flere områder fra punktet "andet" i den del af statistikken, der vedrører de ikke-realitetsbehandlede sager. Dette giver en større afdækning af begrundelserne for de ikke-realitetsbehandlede sager.

Embedet har foretaget sin første almindelige inspektion i henhold til ombudsmandslovens § 16. Inspektionen blev foretaget på Røde Kors Børnehjemmet i Nuuk. Rapport om inspektionen er optrykt sidst i beretningen.

Nuuk, juni 2014

Vera Leth

Indholdsfortegnelse

Forord	3
1. Embedets almindelige forhold	6
1.1 Personale	6
1.2 Rejser, besøg og inspektioner samt internationalt samarbejde	6
1.3 Ombudsmandens kompetence	6
1.4 Samarbejdsrelationer	17
2. Statistiske oversigter	18
3. Artikler	30
3.1 Ombudsmandsembedet anno 2013 – en statusrapport	30
3.2 Hvad må forvaltningen?	36
3.3 Partshøring i personalesager	39
4. Generelle bemærkninger vedrørende forvaltningsretlige spørgsmål	45
4.1 Klagemulighed over nævn og råd (j.nr. 2010-804-0003)	45
4.2 Departement for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestillings status som tilsynsmyndighed for Grønlands Universitet (j.nr. 2013-302-0003)	45
4.3 Myndighedskompetence i personalesager. Overenskomstforhold. Tildeling af lokallønstillæg (j.nr. 2013-311-0025)	47
5. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde	49
5.1 Myndighedskompetence i forbindelse med ansættelse (j.nr. 2011-303-0002)	49
5.2 Annullation af ugyldig forvaltningsakt (j.nr. 2011-521-0005)	62
5.3 Forbud mod alkoholholdige drikkevarer på en gymnasial institutions kollegier. Legalitetsprincippet. Hjemmelsgrundlag (j.nr. 2011-905-0015)	80
5.4 Skønsmæssig afgørelse af ansøgning om tildeling af tilskud (j.nr. 2012-219-0002)	95
5.5 Nedrivning af mulig bevaringsværdig bebyggelse samt opførelse af ny bebyggelse. Høring. Rekurs (j.nr. 2012-529-0005)	107
5.6 Egen drift-undersøgelse af Departementet for Fiskeri, Fangst og Land- brugs behandling af sager om tildeling af licenser og kvoter til fiskeri efter hellefisk (j.nr. 2012-902-0001)	130
5.7 Offentliggørelse af advokatudredning. Tavshedspligt. God forvalt-	

ningsskik (j.nr. 2013-905-0019)	156
6. Opfølgning på tidligere års beretninger – klagesager	180
6.1 Årsberetning 2012, afsnit 5, side 79 ff.	180
Myndighedsstrukturen. Rekurs. Afskedigelse af kontorfuldmægtig (j.nr. 2010-324-0004)	
7. Opfølgning på tidligere års beretninger – egen drift sager	181
7.1 Årsberetning 2012, afsnit 7, side 322 f.	181
Det Sociale Ankenævns sagsbehandlingstid (j. nr. 2008-905-0006)	
8. Inspektioner	185
8.1 Inspektion på Røde Kors Børnehjem i Nuuk (j.nr. 2013-900-0001)	185

1. Embedets almindelige forhold

1.1 Personale

Jeg ansatte pr. 1. januar 2013 specialkonsulent Anders Jørgensen, der siden 10. maj 2012 havde været konstitueret i retschefstillingen ved embedet, som retschef.

Lone Jensen fratrådte sin stilling som fuldmægtig ved embedet med udgangen af juli måned 2013.

Jeg ansatte i stedet Katrine Rosenkrantz de Lasson pr. 1. september 2013. Katrine Rosenkrantz de Lasson er juridisk kandidat fra Københavns Universitet.

Embedet havde ved udgangen af 2013 følgende medarbejderskab:

Retschef Anders Jørgensen
Cheftolk Jørgen Hansen
Tolk Lars Vahl
Sekretær Alice Møller
Fuldmægtig Lili Rasmussen
Tolk Jakob Kristiansen
Fuldmægtig Maria Louise Mikkelsen
Fuldmægtig Mie Vejen Ritter
Fuldmægtig Katrine Rosenkrantz de Lasson

1.2 Rejser, besøg og inspektioner samt internationalt samarbejde

Jeg deltog i februar og december måned i vestnordisk ombudsmandsmøde, der begge gange foregik i København.

Embedet foretog i september måned et kommunebesøg i Qaasuitsup Kommunia i Ilulissat.

Jeg gennemførte den 14. november 2013, som en del af min generelle inspektionsvirksomhed, og med hjemmel i § 16 i inatsisartutlov om Ombudsmanden for Inatsisartut, inspektion på Røde Kors Børnehjemmet i Nuuk. Inspektionsrapporten er optrykt i beretningens afsnit 8.

1.3 Ombudsmandens kompetence

Ombudsmandens kompetence i forhold til friskoler (j.nr. 2013-220-0001)

En nabo, N, til Friskolen F klagede til mig over støj fra friskolens område.

Jeg meddelte N, at jeg kan behandle klager over alle dele af den offentlige forvaltning under Grønlands Selvstyre og kommunerne, jf. § 7, stk. 1, i inatsisartutlov nr. 8 af 3. december 2009 om Ombudsmanden for Inatsisartut.

Efter at have foretaget en nærmere undersøgelse af F fandt jeg, at F er en privat institution, hvorfor jeg ikke havde kompetence til at behandle klager over F.

Om baggrunden for denne beslutning forklarede jeg N følgende:

”Det fremgår af § 6, stk. 1, 1. pkt. i landstingslov nr. 10 af 15. april 2003 om frie grundskoler og undervisning i hjemmet m.v., at:

”Frie grundskoler, der modtager tilskud i henhold til denne landstingslov, skal være selvejende institutioner.”

Hverken i landstingsloven om frie grundskoler eller bemærkningerne til denne landstingslov er der taget stilling til, om de frie grundskoler må anses for at være private eller offentlige institutioner.

Landstingsloven om frie grundskoler minder i høj grad om den tilsvarende danske lov (lov nr. 411 af 6. juni 1991 om friskoler og private grundskoler mv. med senere ændringer), men heller ikke den danske lov eller den danske lovs bemærkninger indeholder en afklaring af skolernes status som private eller offentlige.

En medarbejder fra Ministeriet for Børn og Undervisning har dog over for en af mine medarbejdere oplyst, at en fri grundskole under den danske lov anses for at være en privat institution.

En selvejende institution vil som udgangspunkt være privat, jf. blandt andet Hans Gamlemtoft-Hansen og flere i ”Forvaltningsret”, 2. udgave, 2002, side 101 ff., og Jens Garde og flere i ”Forvaltningsret – almindelige emner”, 5. udgave, 2009, side 71 ff.

Selvom dette er udgangspunktet, kan offentlige myndigheders indflydelse på den selvejende institution være så intens, at den selvejende institution må anses for at være offentlig.

Ved vurdering af, hvor intens offentlig myndigheders indflydelse på den selvejende institution er, har dansk praksis – særligt praksis fra Folketingets Ombudsmand – blandt andet lagt vægt på følgende: Hvor stor indflydelse det offentlige har på den daglige drift af institutionen, hvor stor en del af driftsudgifterne der dækkes af det offentlige, om en offentlig myndighed fører tilsyn med institutionen, og om institutionen konkret er etableret ved lov.

Blandt andet henset til at det offentlige tilsyneladende ikke har en umiddelbar indflydelse på F's daglige drift, der varetages af skolens leder, at skolens driftsudgifter dækkes både af offentlige tilskud, og gennem brugerbetaling, at det som udgangspunkt er forældrene til de børn, der går på skolen, som fører tilsyn med friskolens almindelige virksomhed, jf. § 10, stk. 1, i landstingslov om frie grundskoler, og at institutionen ikke er oprettet ved lov, finder jeg ikke, at F er en del af den offentlige forvaltning."

Ombudsmandens kompetence i forhold til en selvejende institution (j.nr. 2013-323-0038)

En selvejende daginstitution, I, havde afskediget institutionens daglige leder. Den afskedigedes fagforening klagede herefter til mig på vegne af sit medlem over I's afgørelse om afskedigelsen.

Ved brev af 26. september 2013 meddelte jeg klagers fagforening, at området for min virksomhed som ombudsmand omfatter alle dele af den offentlige forvaltning under Grønlands Selvstyre og kommunerne, jf. § 7, stk. 1, i inatsisartutlov nr. 8 af 3. december 2009 om Ombudsmanden for Inatsisartut.

Jeg meddelte klagers fagforening (den 26. september 2013), at det var min opfattelse, at I ikke var en del af den offentlige forvaltning og derved ikke var omfattet af min virksomhed, og at jeg således var afskåret fra at behandle klagen.

Om den nærmere forklaring på, hvorfor det var min opfattelse, at I ikke var omfattet af min virksomhed, bemærkede jeg følgende:

"1. Selvejende institutioner

Området for daginstitutioner er reguleret af inatsisartutlov nr. 16 af 3. december 2012 om pædagogisk udviklende tilbud til børn i førskolealderen. Daginstitutioner kan være kommunale eller oprettet som selvejende institutioner. Kommunalbestyrelsen kan indgå en driftsoverenskomst med en selvejende daginstitution, jf. inatsisartutlovens § 10, stk. 2.

Selvejende institutioner er karakteriseret ved at have egne vedtægter, en bestyrelse som institutionens øverste myndighed, og ved at institutionen har egen formue.

Selvejende institutioner, der er oprettet og organiseret på privatretligt grundlag, er som udgangspunkt ikke en del af den offentlige forvaltning og dermed ikke omfattet af min virksomhed. I sjældne tilfælde kan konkrete omstændigheder dog medføre, at en institution må anses for at være en del af den offentlige forvaltning, uanset at der er tale om en selvejende institution, jf. Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udg., side 101 f, og Jens Garde m.fl., Forvaltningsret, Almindelige emner, 5. udg., side 71.

For at vurdere hvorvidt selvejende institutioner, der er oprettet ved egne vedtægter, og som udfører offentlig forvaltning, som eksempelvis en socialinstitution, er omfattet af den offentlige forvaltning, må institutionens status vurderes ud fra forskellige faktorer, jf. Jens Garde m.fl., anførte værk, side 72.

De forskellige faktorer, der i den forvaltningsretlige praksis er lagt vægt på, er, udover grundlaget for institutionens oprettelse, finansieringen af institutionen, det offentliges indflydelse på institutionens daglige drift samt intensiteten af det offentliges tilsyn og kontrol med institutionen, jf. Jens Garde m.fl., anførte værk, side 72, og Folketingets Ombudsmands beretning for året 1989, side 104.

Udtalelsen fra Folketingets Ombudsmand vedrørte spørgsmålet, om TV 2 var en del af den offentlige forvaltning. TV 2 blev oprettet ved lov. Ved Folketingets Ombudsmands nærmere vurdering af, om TV 2 var omfattet af den offentlige forvaltning, tog Folketingets Ombudsmand derfor udgangspunkt i, at TV 2 var en del af den offentlige forvaltning. I sin nærmere vurdering lagde Folketingets Ombudsmand bl.a. vægt på, at "TV 2 [ledes] af en bestyrelse på 5 medlemmer, som udpeges og beskikkes af kommunikationsministeren. [...] Ministeren udpeger formand og næstformand.", at "ministeren [fastsætter] en vedtægt for den samlede TV 2-virksomhed.", at "Størrelsen af begge indbetalinger til TV 2-fonden fastsættes årligt af ministeren med tilslutning fra Folketingets Finansudvalg", og på at Rigsrevisionen reviderede regnskaberne.

Endvidere udtalte Folketingets Ombudsmand, at "[...] det offentlige har afgørende indflydelse på sammensætningen af TV 2's ledelse og på virksomhedens finansiering. Der er herigennem, og gennem lovens særlige krav til programvirksomheden tale om en væsentlig offentlig indflydelse på institutionens drift, og der er fastlagt særlige offentlige kontrolordninger." Folketingets Ombudsmand konkluderede således, at "På den baggrund finder jeg ikke, at der er grundlag for at fravige det tidligere anførte udgangspunkt, hvorefter TV 2 må betragtes som en del af den offentlige forvaltning [...]".

I Folketingets Ombudsmands beretning for året 1972, side 82, fandt Folketingets Ombudsmand frem til, at Det Danske Hedeselskab ikke kunne betragtes som en offentlig institution, og at selskabet derfor ikke var undergivet Folketingets Ombudsmands kompetence. Folketingets Ombudsmand udtalte bl.a., at "[...] institutioner m.v., der er oprettet på privatretligt grundlag, som udgangspunkt ikke henregnes til "den offentlige forvaltning", uanset at de varetager opgaver, der efter deres indhold kan betegnes som statslige eller kommunale." Folketingets Ombudsmand udtalte endvidere, "At [det, at] der fra det offentliges side ydes tilskud til institutionens drift kan ikke i sig selv føre til at fravige udgangspunktet, men der må ligeledes efter min opfattelse lægges vægt på en samlet vurdering af det offentliges indflydelse på institutionens ledelse." 40 % af Det Danske Hedeselskab blev finansieret ved statstilskud over finansloven, det offentlige havde ingen medlemmer af repræsentantskabet, som var selskabets øverste myndighed, tre ud af ni medlemmer af bestyrelsen var udpeget af det offentlige, og selskabets regnskab var ikke undergivet of-

fentlig godkendelse. Regulativet for de ansatte tjenestemænd var udstedt af Landbrugsmi-
nisteriet. Folketingets Ombudsmand konkluderede således, at ”Efter de foreliggende op-
lysninger har det offentlige efter min opfattelse ikke en sådan indflydelse i Det Danske He-
deselskab, at selskabet må anses som et led i den statslige forvaltning.”

2. Institution I

Jeg har fra I modtaget I's vedtægter af 6. oktober 2008 godkendt af kommunalbestyrelsen
samme dag samt I's budget for 2013. Jeg har endvidere fra K Kommune modtaget en
driftsoverenskomst, gældende fra den 1. januar 2009, indgået mellem den daværende L
Kommune og I.

Det fremgår af vedtægterne, at I er en selvejende institution, og at der mellem kommunal-
bestyrelsen og I's bestyrelse er indgået en driftsoverenskomst.

Det fremgår videre, at I's øverste ansvarlige ledelse er generalforsamlingen. Generalforsam-
lingen består af forældre, som har et barn indskrevet i I. Fem bestyrelsesmedlemmer vælges
på generalforsamlingen. I's leder er fast medlem af bestyrelsen. Desuden er der mulighed
for, at en af de ansatte kan være medlem af bestyrelsen. Det fremgår af vedtægterne, at det
er bestyrelsen, som påser, at I drives forsvarligt og i overensstemmelse med gældende be-
stemmelser og påbud, og at det er bestyrelsen, som ansætter og afskediger den daglige le-
der. Den daglige leder har ansvaret for den pædagogiske ledelse og den daglige drift af I.

Med hensyn til kommunalbestyrelsens rolle i forhold til I fremgår det af vedtægterne bl.a.,
at et medlem af bestyrelsen udpeges af kommunalbestyrelsen eller en tilsvarende myndig-
hed. Kommunalbestyrelsen eller tilsvarende myndighed skal underrettes om ændringer i
bestyrelsens sammensætning. Herudover skal vedtægtsændringer godkendes af kommu-
nalbestyrelsen. Desuden fremgår det, at I's personalenormering fremgår af det af kommu-
nalbestyrelsen godkendte budget for I.

For så vidt angår finansieringen af I, fremgår det af driftsoverenskomsten, at I modtager et
tilskud fra K Kommune. Det fremgår af I's budget for 2013, at I desuden modtager en del
indtægter fra forældreindbetalinger.

Det er min opfattelse, at I er en selvejende institution, der, selvom I varetager en opgave,
der kan betegnes som en kommunal opgave, ikke kan anses for omfattet af den offentlige
forvaltning.

Til grund for min opfattelse har jeg lagt vægt på, at I er oprettet på et privatretligt grund-
lag, med egne vedtægter, en generalforsamling (bestående af forældre, der har et barn ind-
skrevet i I) som øverste myndighed samt en bestyrelse, som består af den daglige leder, fem
medlemmer er valgt af generalforsamlingen, et medlem udpeget af kommunalbestyrelsen

eller en tilsvarende myndighed samt evt. et medlem fra personalet. Hertil har I sin egen formue. I er med andre ord selvkørende med en betydelig grad af autonomi.

Det forhold, at I modtager et tilskud fra kommunen, finder jeg ikke at kunne medføre, at udgangspunktet kan fraviges, idet en ikke ubetydelig del af I's indtægter kommer fra forældrebetalingen.

Jeg finder videre, at det offentliges indflydelse på I's daglige drift er minimal, idet den daglige drift varetages af den daglige leder, som ansættes af bestyrelsen, hvoraf højest ét medlem er udpeget af kommunalbestyrelsen eller en tilsvarende myndighed.

I henhold til vedtægterne skal kommunalbestyrelsen godkende vedtægtsændringer samt I's budget. I henhold til § 4 i driftsoverenskomsten skal I udarbejde forslag til budget efter retningslinier fastsat af kommunalbestyrelsen. Jeg mener, at disse udgør almindelige betingelser for at opnå tilskud fra det offentlige. Jeg finder derfor ikke, at de nævnte forhold udgør en sådan intensiv kontrol fra kommunens side, at I må anses for at være en del af den offentlige forvaltning.

Ved min gennemgang af driftsoverenskomsten har jeg i øvrigt ikke fundet bestemmelser, hvorefter det offentliges tilsyn og kontrol med I er af en sådan intensitet, at udgangspunktet om, at I ikke er en del af den offentlige forvaltning, kan fraviges."

Ombudsmandens kompetence i forhold til Piareersarfiit-centrene (j.nr. 2013-324-0009)

I en sag, som jeg endnu ikke har færdigbehandlet, har jeg anset mig for kompetent til at behandle klager over Piareersarfiit-centrene, for så vidt angår de af Piareersarfiit-centrenes afgørelser, der ikke kan påklages til anden forvaltningsmyndighed.

Jeg modtog en klage over en afgørelse truffet af et Piareersarfiit-center. Jeg fandt det i den forbindelse uklart, hvorvidt Piareersarfiit-centrene var selvstændige myndigheder under kommunerne, eller om Piareersarfiit-centrene var afdelinger i kommunerne.

Forholdet var af betydning i forhold til min eventuelle behandling af klagen, idet klager over forhold, som kan påklages til anden forvaltningsmyndighed, ikke kan indgives til mig, før den øverste administrative myndighed har truffet afgørelse om forholdet, jf. § 13 i ombudsmandsloven.

Jeg henvendte mig derfor til Departementet for Erhverv, Råstoffer og Arbejdsmarked, hvor jeg i brev af 27. maj 2013 bl.a. skrev følgende:

"1. Piareersarfiit-centrene som en del af kommunerne eller som selvstændige myndigheder

Udgangspunktet inden for kommunalretten er, at kommunen er en enhedsforvaltning, og at de forskellige forvaltninger og afdelinger i kommunen er en del af samme myndighed, det vil sige kommunen. Dette udgangspunkt vil dog kunne fraviges ved lov.

Retsgrundlaget for Piareersarfiit-centrene og forholdet til kommunerne er hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 17 af 16. oktober 2007 om evaluering af Piareersarfiit-centrenes opgavevaretagelse m.v., som er udstedt med hjemmel i blandt andet landstingsforordning nr. 10 af 18. december 2003 om arbejdsformidling m.v.

Det fremgår ikke direkte af retsgrundlaget, hvorvidt Piareersarfiit-centrene må anses for at være selvstændige myndigheder under kommunerne, eller om centrene må anses for at være afdelinger i kommunerne.

Dette kan, jf. almindelige forvaltningsretlige grundsætninger, have betydning i forhold til spørgsmålet om, hvorvidt der er rekurs til kommunen, det vil sige, om den, som et Piareersarfiit-centers afgørelse retter sig mod, har mulighed for at klage til kommunen over afgørelsen. Hvis Piareersarfiit-centrene må anses for at være selvstændige myndigheder under kommunerne, er der – som udgangspunkt – klageadgang til kommunerne over de afgørelser, som Piareersarfiit-centrene træffer. Det modsatte vil være tilfældet, såfremt Piareersarfiit-centrene alene er afdelinger i kommunerne.

§ 5, stk. 3, i landstingsforordning nr. 10 af 18. december 2003 om arbejdsformidling m.v., vedrørende oprettelse af Piareersarfiit-centrene, er affattet således:

”Kommunalbestyrelsen kan oprette et vejlednings- og introduktionscenter til administration af kommunalbestyrelsens opgaver efter denne landstingsforordning.”

Af bemærkningerne til § 5 i det lovforslag, der førte til vedtagelsen af landstingsforordningen, fremgår det blandt andet, at:

”Med etablering af vejlednings- og introduktionscentre kan kommunalbestyrelserne ikke fralægge sig ansvaret for opgavernes udførelse. Den enkelte kommunalbestyrelse har således pligt til at udarbejde rapporterings- og kontrolrutiner, der sikrer, at kommunalbestyrelsen og Landsstyret har indsigt i opgavernes varetagelse.”

§ 10 i hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 17 af 16. oktober 2007 om evaluering af Piareersarfiit-centrenes opgavevaretagelse m.v. er affattet således:

”Inden for den i finansloven fastsatte bevilling yder Grønlands Hjemmestyre et driftstilskud til Piareersarfiit med henblik på varetagelse af de i serviceaftalen fastlagte opgaver.”

Piareersarfiit-centrene har egen bevilling på finansloven, jf. konto 64.13.23 Piareersarfiit i inatsisartutlov nr. 6 af 7. december 2012 om Finanslov for 2013. Af budgetbidraget til kontoen fremgår bl.a. følgende:

”Naalakkersuisut yder et årligt tilskud til driften af Piareersarfiit-centrene. De enkelte kommuner yder et tilsvarende beløb til den samlede drift af centret. Opgave- og udgiftsfordelingen mellem kommunerne og Selvstyret aftales i en årlig resultatkontrakt.”

§ 5, stk. 3, i landstingsforordningen om arbejdsformidling m.v. sammenholdt med bemærkningerne til lovforslaget samt den særskilte finanslovbevilling til Piareersarfiit-centrene lægger umiddelbart op til en forståelse af, at lovgivers hensigt har været, at Piareersarfiit-centrene skulle være selvstændige myndigheder under kommunerne.

Jeg henviser herved til, at det ikke havde været nødvendigt at lovregulere Piareersarfiit-centrene, såfremt det var lovgivers intention, at centrene blot skulle indgå som afdelinger i kommunerne. Endvidere vil lovbemærkningernes fastlæggelse af, at kommunerne (kommunalbestyrelserne) med etablering af centrene ikke kan fralægge sig ansvaret for opgavernes udførelse, ikke give mening, hvis centrene er afdelinger i kommunerne, idet en kommune naturligvis altid har ansvaret for de afdelinger, der indgår i kommunen.

Det er på baggrund af ovenstående, at det kan forstås sådan, at Piareersarfiit-centrene må anses for at være selvstændige myndigheder under kommunerne.

Dette vil som udgangspunkt betyde, at en afgørelse truffet af et Piareersarfiit-center kan påklages til kommunen.

Jeg beder om departementets bemærkninger til, hvorvidt det, i lyset af ovenstående, er departementets opfattelse, at Piareersarfiit-centrene er at anse som selvstændige myndigheder.”

Departementet svarede mig ved brev af 29. maj 2013. Da jeg på baggrund af departementets svar stadig fandt det uklart, hvorvidt Piareersarfiit-centrene var at anse som selvstændige myndigheder under kommunen eller som afdelinger i kommunen, bad jeg departementet om at uddybe sit svar.

Departementet svarede følgende ved brev af 27. september 2013:

”[...]

Det er Departementet for Erhverv, Råstoffer og Arbejdsmarkeds vurdering, at Piareersarfiit-centrene ikke skal betragtes som selvstændige myndigheder, men indgår i den kommunale enhedsforvaltning. Det vurderes, at det ikke har været Inatsisartuts hensigt med § 5,

stk. 3, i landstingsforordning nr. 10 af 18. december 2003 om arbejdsformidling, at oprette en særlig myndighed udenfor den kommunale enhedsforvaltning.

Denne vurdering baseres på, at det er frivilligt, hvorvidt den enkelte kommunalbestyrelse vil oprette et sådant center og uddelegere i henhold til bestemmelsen. Det fremgår ligeledes af bemærkningerne til bestemmelsen, at kommunalbestyrelsen ikke med etablering af vejlednings- og introduktionscentre kan fralægge sig ansvaret for opgavernes udførelse.

I Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 17 af 16. oktober 2007 om evaluering af Piareersarfiit centrenes opgavevaretagelse fremgår det af § 2 at:

Kommunalbestyrelsen har ansvaret for oprettelsen og driften af Piareersarfik og for den overordnede administration af Piareersarfiks aktiviteter.

Dette sammenholdt med, at serviceaftalen indgås med Kommunalbestyrelsen taler således for, at det ikke har været hensigten at centrene skulle være selvstændige myndigheder, men alene at give en mulighed for lave en særlig kommunal enhed, der skulle varetage helt specifikke opgaver og at kunne målrette midler på finansloven til disse. Men at bemyndigelsen hertil hviler på delegation fra Kommunalbestyrelsen.”

Jeg meddelte departementet, at jeg tog departementets retsopfattelse af, at Piareersarfiit-centrene indgår i den kommunale enhedsforvaltning til efterretning, og at jeg ville følge departementets opfattelse i de sager, som jeg måtte modtage om Piareersarfiit-centrene.

Ombudsmandens vurdering af sager, der forudsætter særlig byggefaglig viden (j.nr. 2013-521-0007)

A ønskede at klage til mig over, at han ikke var blevet hørt af K Kommune i forbindelse med en påtænkt arealtildeling til opførelse af et hus på en grund ved siden af A's hus.

Jeg meddelte A, at det fremgår af § 14, stk. 1, i inatsisartutlov nr. 8 af 3. december 2009 om Ombudsmanden for Inatsisartut, at jeg som ombudsmand selv afgør, om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse.

Efter en gennemgang af A's brev, samt de bilag, der var vedlagt dette, fandt jeg ikke grundlag for at iværksætte en egentlig ombudsmandsundersøgelse i anledning af A's henvendelse.

Om baggrunden for denne beslutning skrev jeg blandt andet følgende til A:

”K Kommune skal i henhold til inatsisartutlov nr. 17 af 17. november 2010 om planlægning og arealanvendelse (planloven) foretage en høring i følgende to situationer:

Inden kommunalbestyrelsen træffer endelig afgørelse om arealtildeling i byer og bygder, påhviler det kommunalbestyrelsen at offentliggøre ansøgningen om arealtildeling, jf. planlovens § 42, stk. 1.

I henhold til planlovens § 43, stk. 1, skal arealmyndigheden (i denne sag – kommunalbestyrelsen) i forbindelse med offentliggørelsen af en ansøgning fastsætte en frist på ikke under 14 dage til at fremkomme med indsigelser mod det ansøgte.

Kravet om offentliggørelse i planlovens § 42, stk. 1 – og kravet om høring i § 43, stk. 1 – kan dog i henhold til § 42, stk. 2, blandt andet fraviges i de tilfælde, hvor det ansøgte er i overensstemmelse med kommuneplanens gældende detaljerede bestemmelser for delområdet.

Kommunalbestyrelsen kan meddele dispensationer fra de detaljerede bestemmelser, jf. § 14, stk. 3, for et delområde, hvis dispensationen ikke er i strid med principperne i kommuneplanens bestemmelser for det pågældende delområde, jf. planlovens § 50, stk. 1.

Dispensationer fra bestemmelser, som har betydning for naboerne eller andre parter, kan først meddeles, når der er forløbet mindst 2 uger efter, at kommunalbestyrelsen har hørt naboerne eller andre, der skønnes at have en væsentlig og individuel interesse i sagens udfald, jf. § 50, stk. 4, første punktum.

I begge de umiddelbart oven for beskrevne situationer bliver det således afgørende for, om der påhviler kommunen en høringspligt, om arealtildelingen er i overensstemmelse med kommuneplanens detaljerede bestemmelser for delområdet (som nærmere definerede i planlovens § 14, stk. 3).

For arealet B-1 [det areal, som kommunen havde givet byggetilladelse til] gælder K Kommunes kommuneplanstillæg [...] fra april 2011.

Vedrørende delområde B, hvor arealet B-1 er beliggende, gælder blandt andet, at ”hvis terrænet tillader det, kan kælderen udnyttes”, ligesom bestemmelserne angiver, hvorledes den maksimale kirkote bliver opgjort. Det er disse bestemmelser der bliver afgørende for, om der gælder en pligt for kommunen til at foretage en høring.

Vurderingen af, om disse detaljerede bestemmelser i kommuneplanstillægget er overholdt – og derved om der påhviler kommunen en høringspligt – forudsætter en særlig byggefagkyndig viden.

Jeg besidder ikke en sådan særlig byggefagkyndig viden, hvorfor jeg ikke kan vurdere, om den arealtildeling, som kommunen gav til opførelse af et nyt hus på arealet B-1, er i overensstemmelse med kommuneplanstillæggets detaljerede bestemmelser for området.

Derved kan jeg ikke vurdere, om kommunen i henhold til planloven burde have hørt dig, inden kommunen oprindeligt gav arealtildeling til arealet B-1.

Jeg noterer mig imidlertid, at kommunen ved brev af 23. november 2012 har hørt dig i sagen.

Derudover gælder den almindelige pligt til at foretage partshøring i henhold til § 19, stk. 1, i landstingslov nr. 8 af 13. juni 1994 om sagsbehandling i den offentlige forvaltning, hvoraf fremgår følgende:

”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. Myndigheden kan fastsætte en frist for afgivelsen af den nævnte udtalelse.”

Denne almindelige høringspligt gælder – som det fremgår af bestemmelsen – kun for sagens parter. Jeg noterer mig i denne forbindelse Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafiks vurdering – som fremgår af departementets brev af 20. november 2012 – hvorefter departementer anser dig for at være part i denne sag. Derved vil du – som udgangspunkt – være omfattet af partshøringspligten.

Som det imidlertid fremgår ovenfor har jeg noteret mig, at du efterfølgende – ved K Kommunes brev af 23. november 2012 – er blevet hørt i sagen, hvorfor jeg ikke finder grundlag for at foretage en nærmere undersøgelse af kommunens høring af dig i denne sag.”

Personlig inhabilitet (j.nr. 2013-731-0002)

Jeg besluttede i 2013 at indstille min behandling af en klage, som blandt andet drejede sig om Permagreen Grønland A/S, med henvisning til inatsisartutlov nr. 8 af 3. december 2009 om Ombudsmanden for Inatsisartut, § 5, stk. 2, som er sålydende:

”Foreligger der i en sag omstændigheder, der er egnede til at vække tvivl om Ombudsmandens upartiskhed, fremsender Ombudsmanden sagen til Lovudvalget i Inatsisartut, der herefter overgiver sagen til den af Inatsisartut valgte Sætteombudsmand.”

Jeg videresendte på denne baggrund sagen til Lovudvalget for Inatsisartut.

Den omstændighed, som jeg fandt egnet til at vække tvivl om min upartiskhed, bestod i, at min ægtefælle er medlem af bestyrelsen for Permagreen Grønland A/S.

1.4 Samarbejdsrelationer

Jeg har i løbet af 2013 indgået en aftale med Børnerettighedsinstitutionen/Meeqqat Inuusuttullu Oqaloqatigiinnittarfiat - MIO om, at MIO yder faglig bistand i forbindelse med embedets inspektioner på børneinstitutioner.

2. Statistiske oversigter

I det følgende fremgår statistiske opgørelser over de sager, som mit embede har behandlet i beretningsåret 2013. Til sammenligning opstilles endvidere tallene fra de to forudgående beretningsår.

Antallet af sager, som afsluttes, har bl.a. sammenhæng med antallet og arten af 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 og inspektioner, som embedet har foretaget, samt hvorvidt og i hvilket omfang embedet har været genstand for presseomtale.

I beretningsåret 2013 (1. januar - 31. december 2013) har jeg oprettet 121 enkeltsager på baggrund af indkomne klager. Herudover har jeg opstartet 4 sager af egen drift.

I 2013 blev der desuden foretaget 82 vejledninger på baggrund af henvendelser fra borgere. Antallet af vejledninger foretaget i 2013 er steget med 52 i forhold til 2012, hvor jeg foretog 30 vejledninger. Til sammenligning foretog jeg i 2011 62 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.

I 2013 foretog jeg én vejledning på baggrund af henvendelser fra myndigheder og virksomheder.

De følgende opgørelser er baseret på de sager, som blev afsluttet i 2013. Opgørelserne vedrører således afsluttede sager, som kan være modtaget i både indeværende og forudgående beretningsår.

Opgørelserne over afsluttede sager i 2013 er nedenfor opdelt i to hovedgrupper:

Ikke-realitetsbehandlede sager: Sager henføres til denne kategori, når jeg af de anførte grunde ikke har behandlet dem.

Realitetsbehandlede sager: Sager henføres til denne kategori, når jeg i anledning af en klage er fremkommet med en udtalelse, hvor jeg har taget stilling til sagen.

Ikke-realitetsbehandlede sager

I beretningsåret 2013 blev i alt 136 klager afvist. I tabellen nedenfor er afvisningsgrundene samt antal for årene 2013, 2012 og 2011 angivet (se procentvis opgørelse i figur 1). Hertil blev 2 klager tilbagekaldt af klager i beretningsåret 2013. Til sammenligning blev 24 klager tilbagekaldt i 2012 og 13 i 2011.

De ikke-realitetsbehandlede sager i tabellen nedenfor er opdelt i formalitetsafviste sager, som vedrører sager, som jeg i henhold til ombudsmandsloven ikke kan behandle, og realitetsafviste sager, som vedrører sager, som jeg i medfør af ombudsmandslovens § 14, stk. 1, har valgt ikke at behandle.

	2013	2012	2011
Formalitetsafviste sager			
Anonyme klager m.v.	6	-	-
Klagen var for sent indgivet	4	2	2
Klagen angik retsvæsenet	1	0	5
Klagen angik rigsmyndigheder m.fl.	12	3	5
Klagen angik private, herunder selvstyrejede selskaber	5	3	4
Rekurs ikke udnyttet	12	22	28
Inhabilitet	2	2	0
Realitetsafviste sager			
Forespørgsler (1)	-	1	1
Forudsatte bevisvurdering m.v. (2)	3	-	-
Forvaltningens privatretlige virksomhed (3)	2	-	-
Ikke udsigt til kritik	20	-	-
Hensigtsmæssighed (4)	38	-	-
Andet (5)	31	62	31
I alt	136	95	76

(1) Forespørgsler udgår som et punkt for sig. Forespørgsler vil fra og med 2013 indgå under antal vejledninger på baggrund af henvendelser fra borgere.

(2) Betegnelsen dækker over sager, hvori indgår en bevisvurdering, der bedst afklares ved domstolene. Endvidere dækker betegnelsen over sager, hvori der indgår vurderinger, der kræver særlig fagkundskab/sagkundskab.

(3) Betegnelsen dækker over sager, som jeg efter en konkret vurdering vælger at afvise, fordi de angår en myndigheds mere privatretlige dispositioner, for eksempel overenskomstforhold og almindelige erstatningssager.

(4) Betegnelsen dækker over sager, som jeg finder rigtigst i første omgang at oversende til den relevante myndighed til videre behandling. Klageren vejledes samtidigt om, at denne kan klage til mig igen, når myndigheden har færdigbehandlet sagen. Begrebet hensigtsmæssighedsafvisning dækker over en bred gruppe sager, for eksempel sager, der ikke er færdigbehandlet af den indklagede myndighed (herunder sagsbehandlingstidsklager), eller sager, hvor den indklagede myndighed ikke har haft lejlighed til at forholde sig til (alle) klagerens argumenter. En hensigtsmæssighedsafvisning er grundlæggende udtryk for det principielle synspunkt, jf. ombudsmandsloven, at konflikter mellem forvaltningen og borgerne bør søges løst parterne imellem, forinden en ekstern kontrolinstans som mit embede inddrages.

(5) Betegnelsen dækker over afvisningsgrunde, som ikke umiddelbart kan indeholdes i en af de andre kategorier. Dette gælder blandt andet sager, hvor klageren ikke har en nærmere retlig interesse i sagen, sager med et politisk formål (for eksempel klager over inatsisartutlove), bagatelsager eller sager, som den indklagede myndighed efter at have fået forelagt klagen selv vælger at genoptage behandlingen af.

Realitetsbehandlede sager

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

Jeg kan hertil oplyse, at jeg i 2013 afsluttede 16 sager, som jeg havde opstartet på eget initiativ enten i forbindelse med mine besøg i de grønlandske kommuner eller som egentlige egen drift-sager. I 2012 afsluttede jeg 23 og i 2011 8 sager af denne type.

I beretningsåret 2013 blev der efter realitetsbehandling afsluttet 5 klager, som var opstartet på baggrund af klager.

Nedenstående opgørelser viser sagernes fordeling på myndighed, retsområde og klage tema. 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):

	2013	2012	2011
Departementer og underliggende myndigheder	4	9	14
Kommuner	0	4	5
A/S Boligselskabet INI	0	0	0
Råd og nævn			
Det Sociale Ankenævn	0	0	0
Skatterådet	0	0	0
Andre	1	0	5
I alt	5	13	24

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

	2013	2012	2011
Socialret	0	1	2
Heraf:			
- Sociale boliger	0	1	0
- Boligsikring	0	0	0
- Social pension	0	0	0
- Personlige tillæg	0	0	0
- Anden hjælp fra det offentlige	0	0	1
- Underholdsbidrag m.v. til børn	0	0	0
- Hjælp til børn og unge	0	0	0
- Hjælp mod tilbagebetaling	0	0	0
- Takstmæssig hjælp	0	0	0
- Andet	0	0	1

Ansættelsesret	1	6	5
Heraf:			
- Ansættelse og ansættelsesvilkår/-rettigheder	0	0	0
- Ansættelse; pligter, sanktioner og afskedigelse	0	4	3
- Pensionsforhold	0	0	1
- Personaleboliger	0	0	0
- Andet	1	2	1
Lejeret	2	0	1
Heraf			
- Anvisning af lejemål	0	0	0
- Ophævelse af lejemål	0	0	1
- Boligrestancer	0	0	0
- Fremleje	0	0	0
- Lejeberegning	0	0	0
- Varmeregnskab	0	0	0
- Depositum	0	0	0
- Venteliste	0	0	0
- Vedligehold	0	0	0
- Boligstøtte	0	0	0
- Arealtildeling	2	0	0
- Andet	0	0	0
Skatter og afgifter	0	0	0
Heraf:			
- Beregning	0	0	0
- Renter	0	0	0
- § 50-udbetalinger	0	0	0
- Dispensationer	0	0	0
- Andet	0	0	0
Opkrævningsvirksomhed	0	0	1
Sundhed	0	0	2

Heraf:			
- Administrative klager	0	0	1
- Andet	0	0	1
Fiskeri, fangst og landbrug	0	3	3
Heraf:			
- Fiskeri	0	1	0
- Fangst	0	1	0
- Erhvervsstøtte	0	0	3
- Kvote- og licenstildeling	0	0	0
- Andet	0	1	0
Erhverv i øvrigt	0	0	4
Undervisning	0	0	4
Heraf:			
- Praktik	0	0	0
- Andet	0	0	4
Kirke	0	0	0
Forbruger	1	1	1
Andet	1	2	1
I alt	5	13	24

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

	2013	2012	2011
Afgørelser	4	9	10
Begrundelse	0	0	5
Kompetence	0	0	0
Sagsbehandlingstid	0	3	4

God forvaltningsskik	0	0	0
Aktindsigt	0	1	2
Faktisk forvaltningsvirksomhed	1	0	1
Hjemmelsspørgsmål	0	0	0
Videregivelse af oplysninger	0	0	0
Tavshedspligt	0	0	1
Vejledning	0	0	1
Lighedsgrundsætningen	0	0	0
Andet	0	0	0
I alt	5	13	24

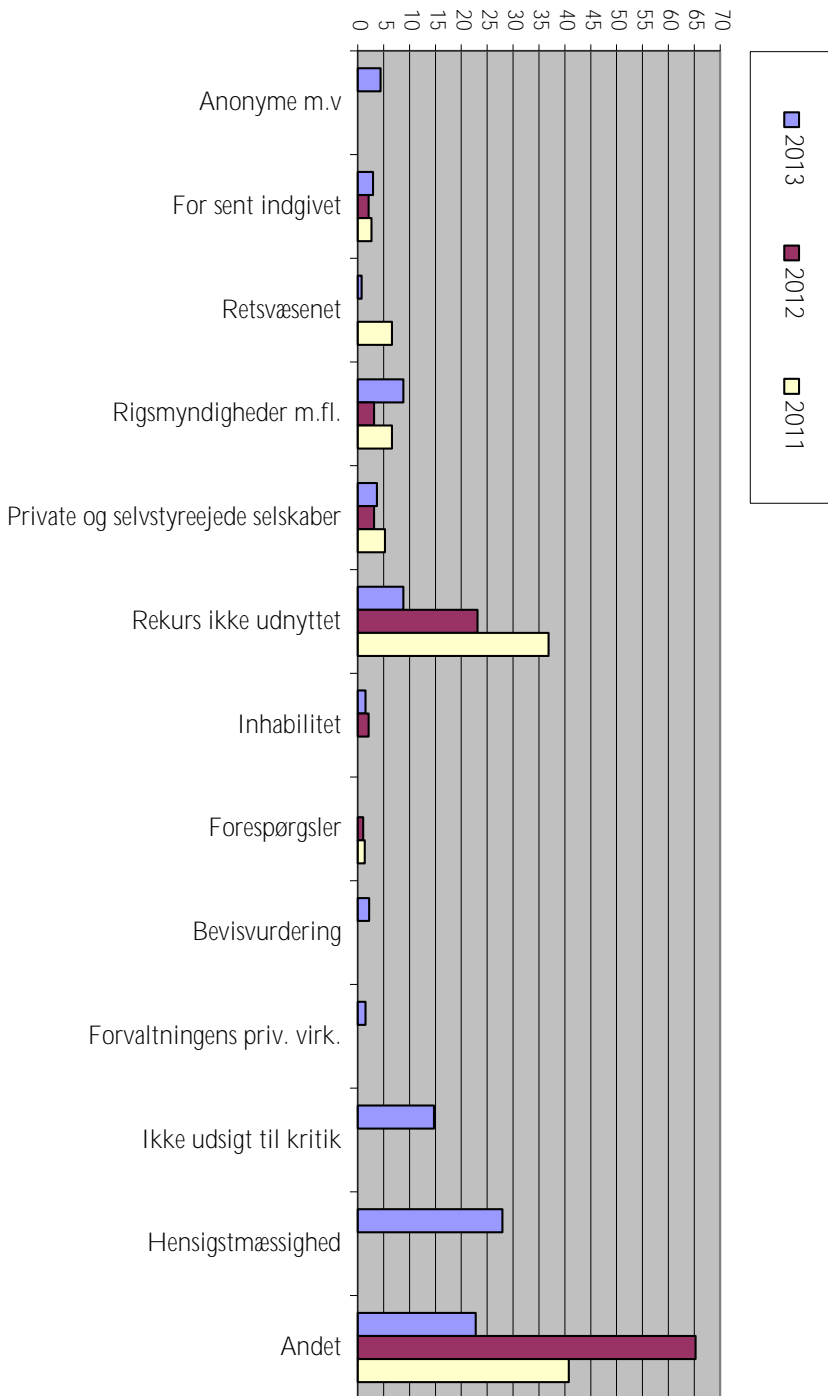
Klager afsluttet efter realitetsbehandling, fordelt efter resultatet af min undersøgelse (se procentvis opgørelse i figur 5):

	2013	2012	2011
Kritik	1	5	6
Henstilling alene	0	3	4
Kritik og henstilling	1	3	10
Bemærkninger	1	1	-
Intet at bemærke	2	1	4
I alt	5	13	24

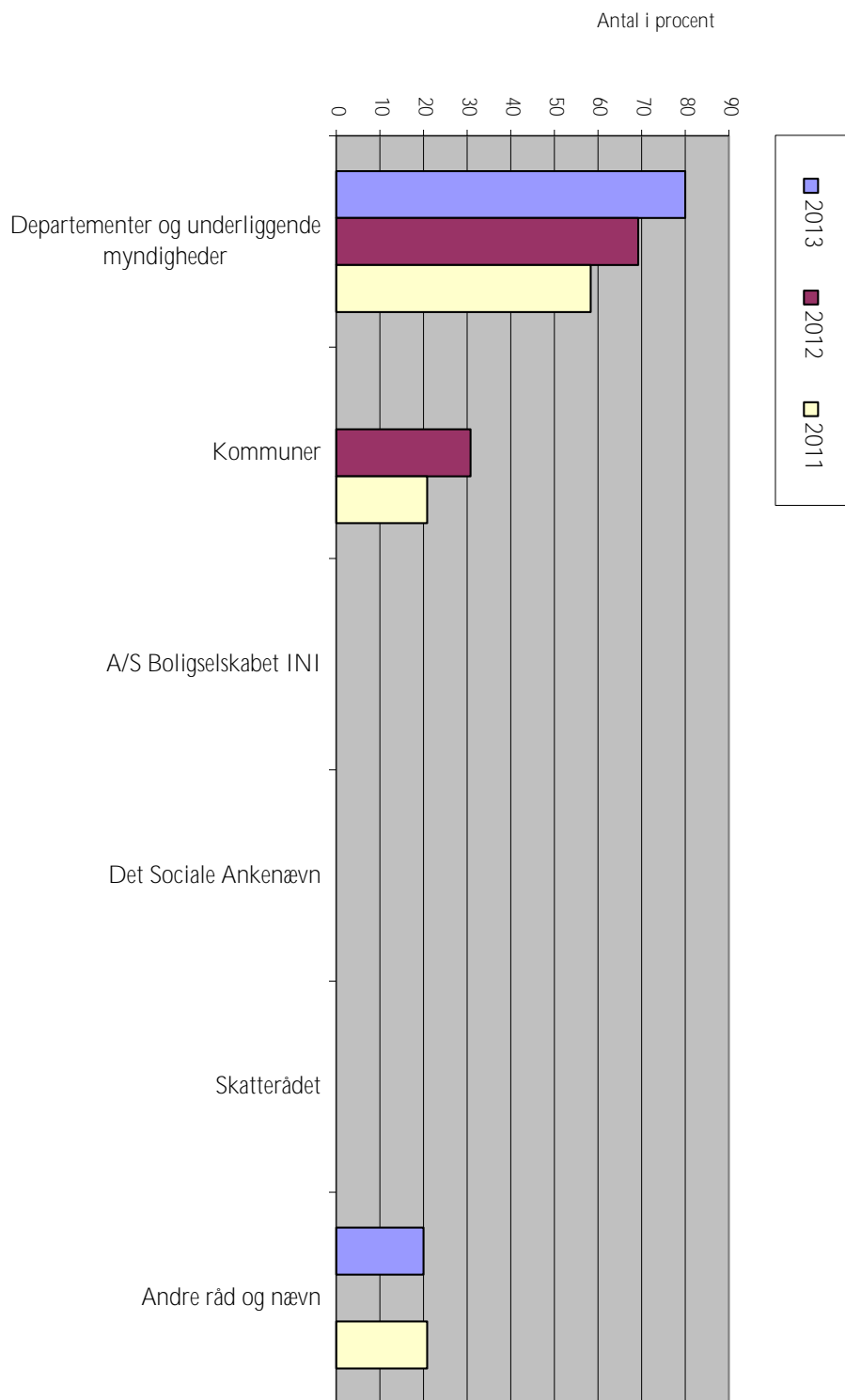
Inspektionsvirksomhed

Jeg har i beretningsåret 2013 oprettet 2 inspektionssager. Én af sagerne vedrørte høring af lovforslag.

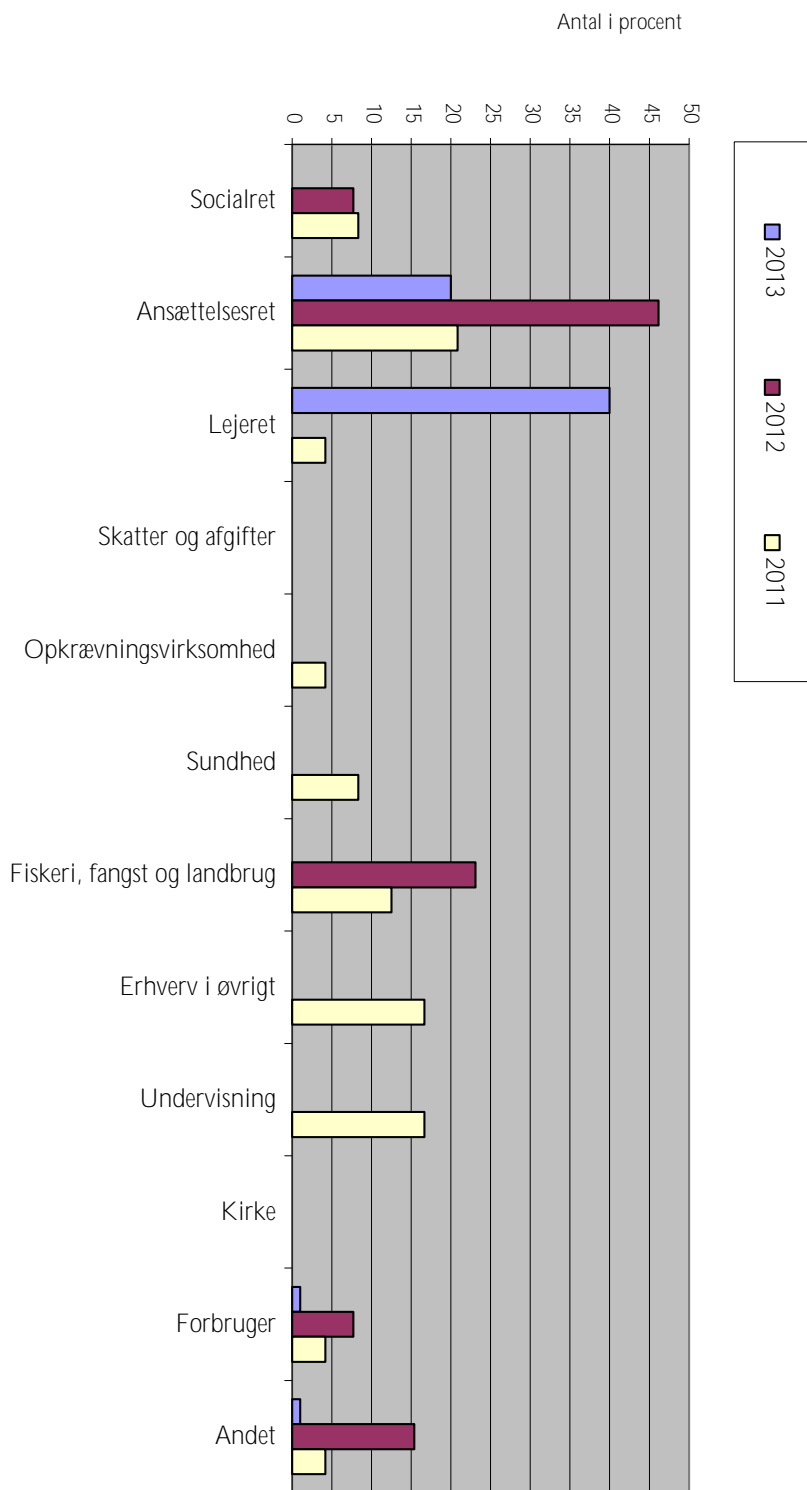
I 2013 afsluttede jeg 2 inspektionssager. Heraf er én optaget i beretningens afsnit 8.



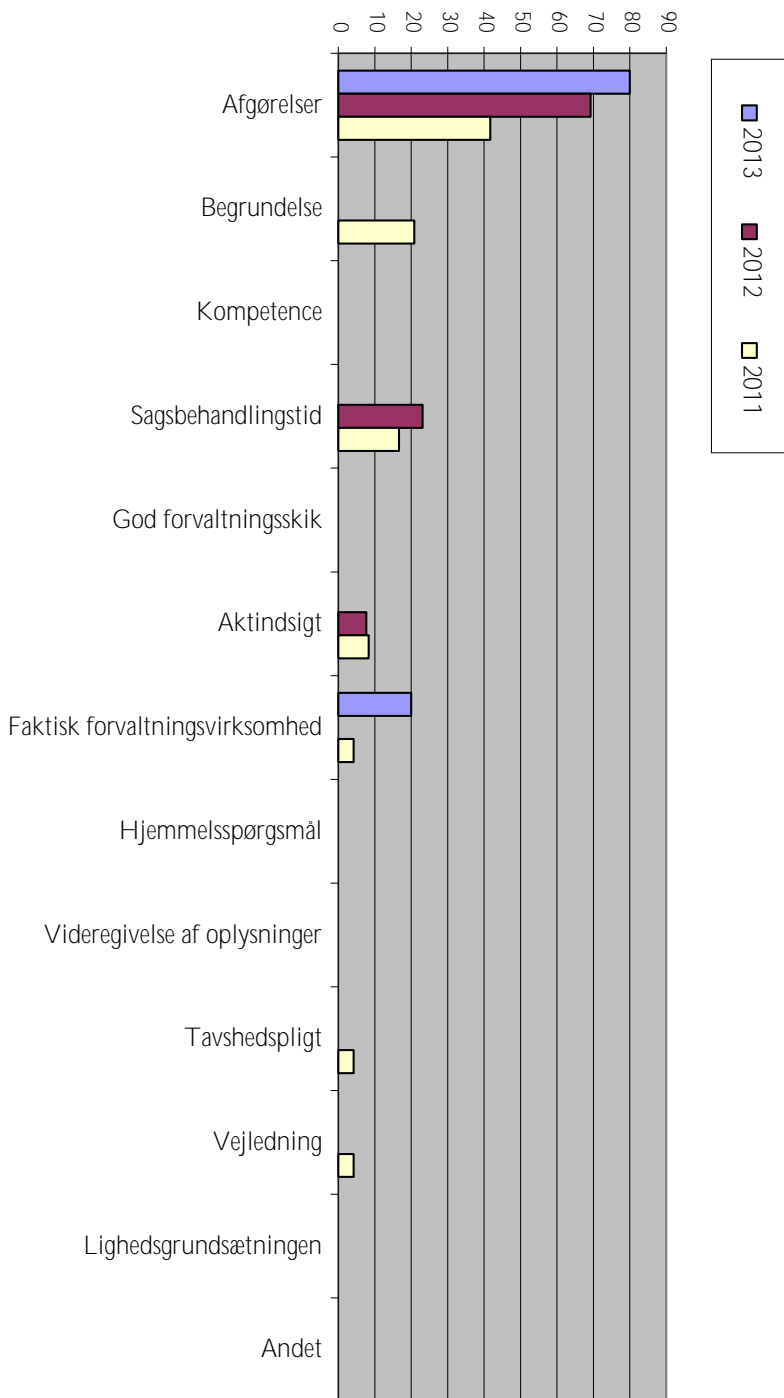
Figur 1 Afviste klager 2013, 2012 og 2011 - Afvisningsgrund



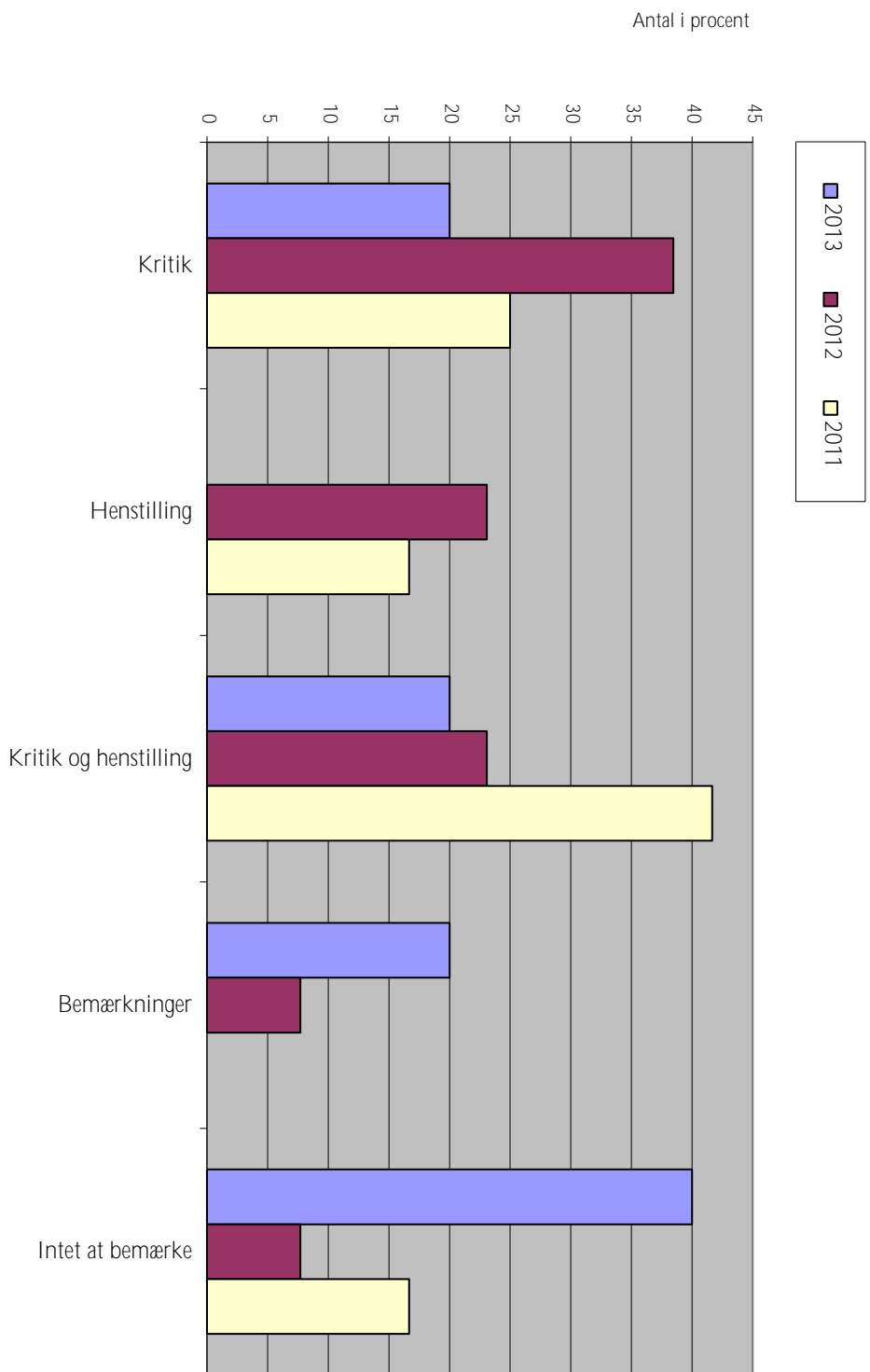
Figur 2 Afsluttede klager 2013, 2012 og 2011 - Myndighed



Antal i procent



Figur 4 Afsluttede klager 2013, 2012 og 2011 - Klage tema



3. Artikler

3.1 Ombudsmandsembedet anno 2013 – en statusrapport

Af ombudsmand Vera Leth

Det gælder for enhver virksomhed, at man af og til må gøre status. Heri ligger også, at man løbende må gøre sig overvejelser om, hvordan de ressourcer, som virksomheden har til rådighed, bedst kan udnyttes for at tilgodese virksomhedens formål bedst muligt.

Nævnte betragtning gør sig naturligvis også gældende for et ombudsmandsembede. Jeg har således i løbet af 2013 foretaget en intern analyse af embedets arbejdsgange. Analysen har resulteret i en vis omlægning af disse.

Jeg vil i denne artikel forsøge at redegøre overordnet for, hvilke tanker jeg har gjort mig i denne proces.

Nedenfor vil jeg først kort præsentere ombudsmandsembedets formål og de arbejdsinstrumenter, som jeg som ombudsmand har til rådighed. Dernæst vil jeg beskrive, hvordan jeg ser, at disse arbejdsinstrumenter bør benyttes for at sikre den bedst mulige virkeliggørelse af embedets formål.

Ombudsmandsembedets formål og formelle virkemidler

Ombudsmandsembedets fordel og udfordring i forhold til andre virksomheder er, at formålet med embedets virksomhed er lovbundet. Følgende fremgår således af ombudsmandslovens § 19:

”Ombudsmanden undersøger, om myndigheder eller personer, der er omfattet af Ombudsmandens virksomhed, handler i strid med gældende ret eller på anden måde gør sig skyldige i fejl eller forsømmelse ved udførelsen af deres opgaver.”

De myndigheder og personer, der er omfattet af min virksomhed, er i praksis (myndighedspersoner i) den offentlige forvaltning under Grønlands Selvstyre og kommunerne.

Mine undersøgelser kan resultere i, at jeg fremsætter kritik, afgiver henstillinger samt i øvrigt fremsætter min opfattelse af en sag, jf. ombudsmandslovens § 20. Jeg kan derimod f.eks. ikke ”overtage” en sag og sætte min egen afgørelse i stedet for myndighedens.

Formålet med embedets virksomhed er, som det fremgår, ganske veldefineret. Bag lovens formålstekst ligger der selvfølgelig nogle mere overordnede juridisk-sociologiske grunde til, hvorfor man i det hele taget har et ombudsmandsembede, nemlig især hensynet til at skabe øgede garantier for den rette varetagelse af selvstyrets og kommunernes forvaltning.

Som ombudsmand har jeg i henhold til loven overordnet tre arbejdsinstrumenter, som jeg kan benytte mig af, når jeg skal tilgodese lovens formålsbestemmelse. De tre arbejdsinstrumenter er klagesagerne, egen drift-sagerne og inspektionssagerne.

Klagesagerne

Klagesagerne er og skal være embedets hovedfokusområde. Det er med klagesagerne, at borgerne har mulighed for at henvende sig til mig og gøre opmærksom på uregelmæssigheder, som efter borgernes opfattelse foregår i forvaltningen.

Til forskel fra almindelige klageorganer står jeg ganske frit i min vurdering af, om jeg vil behandle en klage, jf. ombudsmandslovens § 14, stk. 1, der fastsætter, at ombudsmanden selv afgør, om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse. Herunder kan jeg også beslutte, at jeg kun vil behandle dele af en klage.

Bestemmelsen i ombudsmandslovens § 14, stk. 1, er principielt meget betydningsfuld, idet den giver mig mulighed for – med de ikke ubegrænsede ressourcer, som jeg råder over – at koncentrere mig om de problemer i den offentlige forvaltning, der er mest betydningsfulde, dvs. som oftest de sager, hvor der indgår større retssikkerhedsmæssige aspekter. Jeg kan således med bestemmelsen koncentrere mig om spørgsmål, hvor der er en særlig grund til at tro, at embedets udtalelser vil have gennemslagskraft.

Egen drift-sagerne

Egen drift-bestemmelsen i ombudsmandslovens § 15 giver mig mulighed for, uden at der foreligger en klage, selv at iværksætte undersøgelser af sager. I praksis vil bestemmelsen især blive benyttet til at undersøge sager af principiel karakter.

Egen drift-sager kan principielt udskilles i to typer sager, nemlig 1) sager, der angår en konkret problemstilling eller sag, og 2) sager, hvor et bestemt område vil blive belyst (generelle undersøgelser), også benævnt egen drift-projekter.

Der er principielt ikke noget til hinder for, at jeg af egen drift iværksætter en undersøgelse af en sag, hvor der er en part – altså en fysisk eller juridisk person med en væsentlig og individuel interesse i sagen – der vil kunne tænkes at klage. Medmindre

særlige forhold gør sig gældende, vil jeg dog – også af hensyn til parten – ikke gøre dette, men afvente en eventuel klage. I f.eks. afskedigelsessager vil jeg således normalt ikke iværksætte en undersøgelse, medmindre den afskedigede klager til mig.

Inspektionssagerne

Bestemmelsen i ombudsmandslovens § 16 giver mig mulighed for at besøge og undersøge institutioner m.fl., der hører under min virksomhed, dvs. institutioner m.fl., der hører ind under den offentlige forvaltning under selvstyret og kommunerne. Bestemmelsen i § 17 giver mig endvidere mulighed for at undersøge også private institutioner, hvor disses klienter er berøvet deres frihed i medfør af en offentlig myndigheds mellemkomst, de såkaldte ”OPCAT-besøg”.

Inspektionsmuligheden er hidtil alene blevet benyttet til at foretage kommunebesøg, dvs. inspektioner, hvor jeg har gennemgået forskellige sagstyper på kommunekontorerne. Fra 2012 er jeg dog begyndt på at afholde deciderede institutionsinspektioner. Jeg har indtil videre således haft lejlighed til at besøge den psykiatriske afdeling på Dronning Ingrid's Hospital samt Røde Kors Børnehjem i Nuuk.

Inspektionerne adskiller sig noget fra klage- og egen drift-sagerne, idet mit bedømmelsesgrundlag også vedrører den enkelte institutions indretning og drift samt forhold vedrørende behandlingen af og aktiviteterne for institutionens brugere ud fra mere brede almenmenneskelige og humanitære synspunkter.

Prioriteringer

Som det fremgår ovenfor, har jeg flere værktøjer at benytte mig af, når jeg skal virkeliggøre formålet med embedets virksomhed. Dette stiller i sagens natur krav om prioritering. Nedenfor vil jeg forsøge at redegøre for de overvejelser, som jeg har gjort mig i forbindelse med denne prioritering, idet mit overordnede fokus her har været, at embedet i videst muligt omfang og inden for de lovgivningsmæssige rammer, der nu engang er sat for embedet, skal være med til at sikre en positiv videreudvikling af Grønland som retssamfund i bred forstand.

Klagesagerne – mere fokus på borgerens problem

Klagesagerne er og skal fortsat være embedets vigtigste fokusområde. Det er af afgørende betydning, at de borgere, der henvender sig om hjælp, føler, at de får en ordentlig og saglig behandling hos embedet.

Indholdet i en klagesag er i større eller mindre omfang altid dobbelt: Den ene del angår sagens materielle del, dvs. om f.eks. den afgørelse, som forvaltningen har truffet.

fet, i sidste ende er lovlig. Den anden del angår sagens formelle del, dvs. om de sagsbehandlingsregler, der skal benyttes ved sagens afgørelse, er overholdt. Klager en borger f.eks. over at være blevet afskediget, er selve afskedigelsens endelige lovlighed således sagens materielle del, mens de procedureregler, der gælder ved afskedigelser, er sagens formelle del. F.eks. tilhører reglerne om notatpligt, partshøring og begrundelse de formelle regler.

Borgerens fokus vil som hovedregel altid være på den materielle del. I afskedigelseseksemplet vil borgeren således gerne have mig til at nå frem til, at afskedigelsen er endegyldigt ulovlig.

Borgerens fokus på den materielle del af dennes sag må ikke glemmes. Det må således holdes for øje, at det for borgeren kan virke som et stort antiklimaks at vente måske lang tid på en ombudsmandsudtalelse blot for at få at vide, at nok er der i nogen grad overtrådt nogle formelle regler, men overtrædelsen af disse regler har ikke i den givne sammenhæng haft betydning for udfaldet af borgerens sag.

Jeg er således begyndt at sætte mere fokus på, allerede ved modtagelsen af en klage, at vurdere, om jeg reelt kan hjælpe borgeren. Kan jeg ikke det, vil jeg oftere nu end tidligere afvise at behandle klagen – også selvom der er mindre formelle mangler ved forvaltningens behandling af sagen.

Ved afvisningen gives borgeren en uddybende begrundelse for, hvorfor jeg ikke kan hjælpe. En afvisning er således ikke blot en afvisning, men kan være en ganske omfattende juridisk vurdering af, om jeg har mulighed for at kunne gøre en forskel for borgeren. Forud for denne vurdering indhentes der ofte både sagsdokumenter og udtalelser fra den indklagede myndighed. Hele denne proces kræver i sig selv betydelige ressourcer.

At jeg i højere grad vurderer sagerne ud fra borgerens behov, dvs. ud fra den materielle vinkel, gør naturligvis ikke, at jeg derved glemmer de formelle regler – ingenlunde. De formelle regler, der jo er sat i verden for at sikre, at forvaltningens virksomhed hviler på principper om bl.a. saglighed og gennemsigtighed, har og skal have et stort fokus fra en ombudsmandsinstitutions side.

Den øgede fokus på borgeren i klagesagerne afstedkommer også en lidt anden tilgang til de sager, som man kunne kalde ”procesklager”, og som jeg modtager ganske mange af. En typisk procesklage kan være, at en borger klager over at have ventet længere tid på en afgørelse fra en myndighed. Alt afhængig af sagsbehandlingstidens længde er jeg i sådanne sager blevet mere tilbøjelig til at gribe fat i den pågældende myndig-

hed og på borgerens vegne bede myndigheden om hurtigst muligt at færdigbehandle sagen. Det har jeg gode erfaringer med, idet borgeren herefter hurtigt får sin sag færdigbehandlet. Borgeren skal omvendt ikke vente i lang tid på en udtalelse fra mig, som borgeren ikke kan bruge til så forfærdeligt meget, da borgeren jo med min udtalelse stadig ikke har opnået det ønskede resultat, nemlig myndighedens afgørelse.

Egen drift-sagerne – fokus på principielle problemstillinger og generelle undersøgelser

Egen drift-reglerne bør benyttes med varsomhed. Det er efter min opfattelse således ikke meningen, at egen drift-reglerne f.eks. skal benyttes til at tage mindre sager op eller til at behandle klager, der ellers er faldet for lovens forældelsesregel for indgivelse af klager.

Egen drift-reglerne bør i første omgang benyttes til at afklare principielle problemstillinger, hvis behandling kan have væsentlig betydning for samfundet. F.eks. har jeg således i 2013 rejst en sag mod Det Sociale Ankenævn, fordi det blev mig oplyst, at nævnet i flere sager er gået over til at træffe afgørelse ”på det foreliggende grundlag” og således muligvis ikke oplyser sagerne tilstrækkeligt. I vurderingen af, om en sag indeholder principielle problemstillinger, kan også indgå det forhold, om sagen har stor interesse i offentligheden.¹

I anden omgang bør egen drift-reglerne benyttes til generelle undersøgelser af et område (egen drift-projekter). Det har efter min opfattelse stor effekt at gå ind og på baggrund af en gennemgang af et større antal sager at undersøge (”screene”), hvordan en myndighed generelt varetager sine sager. I 2013 har jeg således f.eks. rejst en generel undersøgelse af Formandens Departements håndtering af aktindsigtssager, ligesom jeg har undersøgt Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrugs håndtering af sager om udstedelse af fiskerilicenser og fiskekvoter.

Klagesagerne bør indgå i en vekselvirkning med egen drift-reglerne. Hvis jeg f.eks. i forbindelse med behandlingen af en klagesag ikke kan hjælpe borgeren og derfor afviser klagen, men samtidigt kan se, at der kan være generelle problemer for myndigheden i myndighedens overholdelse af de formelle sagsbehandlingsregler, kan jeg reservere denne problemstilling til en egen drift-sag. På den måde får borgeren en hurtig afklaring af sin sag, uden at den generelle problemstilling vedrørende de formelle regler prigsives.

1) Se som et eksempel herpå udtalelsen i beretningens afsnit 5.7.

Inspektionssagerne – større fokus på institutionsinspektionerne

Som nævnt ovenfor er inspektionsreglerne indtil nu i al væsentlighed alene blevet benyttet til at foretage kommunebesøg.

Det er imidlertid mit håb, at jeg i højere grad kan få sat mere fokus på de såkaldte institutionsinspektioner, som der også lægges op til i ombudsmandslovens §§ 16 og 17. Det er således min plan, at embedet i løbet af 2014 skal afholde i hvert fald to sådanne inspektioner.

Ved institutionsinspektioner forstås besøg på især social- og sundhedsinstitutioner, hvor der er tilknyttet brugere.

Disse inspektioner stiller helt særlige krav til embedet, da disse ikke blot kræver de gængse juridiske kompetencer, som en ombudsmandsinstitution ligger inde med, men også f.eks. sundheds- og socialfaglige kompetencer.

Jeg har derfor indgået et frugtbart samarbejde med organisationer som Børnerettighedsinstitutionen, DIGNITY – Dansk Institut Mod Tortur samt Institut for Menneskerettigheder. Det er meningen, at repræsentanter for disse organisationer skal deltage i inspektionerne og i øvrigt vejlede og bistå mig i forbindelse med gennemførelsen af disse.

Opsummering

Udmøntningen af ombudsmandsmyndighedsformålet kræver fokus på, hvordan dette formål bedst opfyldes, sammenholdt med de ressourcer, herunder de økonomiske og personalemæssige ressourcer, som embedet nu engang har til rådighed.

Jeg har i denne artikel forsøgt at fremkomme med mine overvejelser herom.

Disse overvejelser kan kort sammenfattes således: En aktiv, kritisk og vurderende tilgang til klagesagerne – hvilket i sidste ende også i vidt omfang vil tjene borgerens interesser. Et øget fokus på, at egen drift-sagerne reserveres til de mest principielle problemstillinger og egen drift-projekterne. Og endeligt et øget fokus på institutionsinspektionerne.

Hvordan embedets ressourcer skal udnyttes, således at disse bedst medvirker til opfyldelse af embedets formål, bør som nævnt indledningsvis altid være en stadig og fortløbende overvejelse.

3.2 Hvad må forvaltningen?

Af retschef Anders Jørgensen

Hvad må forvaltningen? Det var et spørgsmål, der blev aktuelt, da ombudsmanden i forbindelse med gennemførelsen af en egen drift-sag undersøgte en gymnasial institutions, G's, kollegiedrift.²

Sagen var nærmere den, at G i sit ordensreglement for sine kollegier havde indført et generelt forbud mod alkoholholdige drikkevarer. Dvs. G forbød kollegianerne i deres hjem at være i besiddelse af alkohol.

Spørgsmålet var, om dette forbud var lovligt.

Legalitetsprincippet

Legalitetsprincippet danner det helt afgørende grundlag for, hvad forvaltningen må.

Legalitetsprincippet kan opdeles i to dele: Den formelle lovs princip og hjemmelskravet.

Med *den formelle lovs princip* menes, at en trinøjere norm ikke må brydes af en trinlavere. F.eks. må en lov således ikke være i strid med grundloven, og en af forvaltningen udstedt regel, f.eks. en bekendtgørelse eller et cirkulære, må ikke være i strid med loven.³

Med *hjemmelskravet* menes, at forvaltningens virksomhed skal være legitimeret (hjemlet) i som udgangspunkt en lov. Alt, hvad forvaltningen således foretager sig, skal forvaltningen således principielt "have fået lov til" i en lov. Når Skattestyrelsen kan indkræve skatter, er det kun fordi, at styrelsen har hjemmel til dette i skattelovgivningen.

Legalitetsprincippet er helt grundlæggende for et demokratisk retssamfund. Det er således legalitetsprincippet, der garanterer, at det, som forvaltningen foretager sig, overordnet udspringer af en demokratisk vilje.

Mere om hjemmelskravet

Som anført er det udgangspunktet, at forvaltningens virksomhed skal være legitimeret i en lov.

2) Se beretningens afsnit 5.3.

3) Og reglen må selvfølgelig heller ikke være i strid med grundloven.

Forvaltningen kan dog godt hente sin legitimation andet steds fra end den skrevne lov. Forvaltningen kan således i visse tilfælde hente sin legitimation gennem de såkaldte subsidiære retskilder.

Som et eksempel på en subsidiær retskilde kan nævnes *retssædvanen*. Med en retssædvanen menes en handlemåde, som er fulgt længe og almindeligt ud fra den forestilling, at de handlende er retligt forpligtede hertil. I en klassisk dom fra 1958⁴ kom Østre Landsret således frem til, at politiet kunne opkræve afgifter fra teltholderne på Dyrehavsbakken, selvom disse afgifter, der var blevet opkrævet i århundreder, ikke fremgik af nogen lov.

Indholdet i hjemmelskravet varierer fra område til område. På nogle områder kræves således meget klar hjemmel i lov, mens det på andre områder er tilstrækkeligt med en subsidiær retskilde, eller også kan hjemlen hentes i en (stærkt) udvidende fortolkning af loven.

Som et eksempel på et område, hvor der kræves meget klar hjemmel i lov, kan nævnes de tvangsmæssige indgreb i psykiatrien. Her er der tale om så vidtgående indgreb over for borgerne, at klar lovhjemmel er fornøden.⁵

Som et eksempel på et område, hvor der blot forudsættes et mere lempet hjemmelskrav, kan nævnes en offentlig anstalts mulighed for at regulere retsforholdet mellem anstalten og dens brugere. Et bibliotek kan således uden klar hjemmel hertil godt fastsætte rimelige regler ("*anstaltsanordninger*") om brugernes adfærd på biblioteket, f.eks. om brugerne må medbringe hunde. Hjemlen til at udstede anstaltsanordninger hentes således i den helt overordnede regel (f.eks. finanslovsbevilling), med hvilken anstalten er oprettet. Betragtningen er således den, at når anstaltens eksistens er forudsat i f.eks. finanslovgivningen, må der i denne forudsætning ligge den tilstrækkelige hjemmel til at fastsætte regler, der er nødvendige for at få anstalten til at fungere.

Forbuddet mod alkoholholdige drikkevarer på G's kollegier

G kunne med henvisning til kollegiebekendtgørelsen⁶ gøre gældende, at reglen i G's ordensreglement om et generelt forbud mod alkoholholdige drikkevarer var i orden.

4) Optrukt i Ugeskrift for Retsvæsen, årgang 1958, side 1275.

5) Indtil for ganske nyligt var der ikke i Grønland lovhjemmel til de tvangsmæssige indgreb, der blev foretaget under indlæggelsen, hvilket ombudsmanden har påpeget flere gange, se senest beretningen for 2012, afsnit 8. Området er nu reguleret ved inatsisartutlov nr. 24 af 3. december 2012 om frihedsberøvelse og anden tvang i psykiatrien.

6) Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 18 af 1. november 2007 om kollegier.

Af kollegiebekendtgørelsen fremgår det således, at en kollegieadministration i sit ordensreglement kan fastsætte regler om ”brug af alkoholiske drikke”.

Imidlertid skulle bestemmelsen i kollegiebekendtgørelsen om alkoholregulering i sig selv have hjemmel i – og forstås (fortolkes) i lyset af – bekendtgørelsens hjemmelslov, nemlig lejeforordningen.

Hjemlen i lejeforordningen til at udstede regler for kollegier fremgår af lejeforordningens § 3, stk. 3:

”Landsstyret kan efter samråd med De Grønlandske Kommuners Landsforening fastsætte nærmere regler om de i stk. 1, nr. 3, nævnte boliger [dvs. bl.a. kollegier, bemærkning indsat her], herunder betingelser og vilkår vedrørende lejeaftaler.”

Hjemlen i lejeforordningen til at fastsætte regler for kollegier er således meget bred.

Spørgsmålet i sagen var herefter, om denne meget brede hjemmel var tilstrækkelig til, via kollegiebekendtgørelsen, at G i sit ordensreglement kunne fastsætte et generelt forbud mod alkoholholdige drikkevarer.

I denne vurdering måtte ombudsmanden tage stilling til, hvilket hjemmelskrav der gjaldt. Gjaldt der i sagen således et mere skærpet eller mere lempet hjemmelskrav til alkoholforbuddet?

Ombudsmanden nåede her frem til, at der måtte gælde et mere skærpet hjemmelskrav. Ombudsmanden lagde herved overordnet vægt på, at det er ganske indgribende at forbyde borgere at have helt legale levnedsmidler i deres private hjem – oven i købet levnedsmidler, som i øvrigt ikke er ualmindelige at have i mange (de fleste) hjem. Det bemærkes herved også, at boligen/hjemmet som begreb traditionelt nyder stor beskyttelse inden for juraen, hvilket også kommer direkte til udtryk i både grundloven og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Ombudsmanden konkluderede således, at der ikke med den meget brede bestemmelse i lejeforordningen var hjemmel til at indføre et generelt forbud mod alkoholholdige drikkevarer.

I sin vurdering af, om der gjaldt et mere skærpet eller mere lempet hjemmelskrav, overvejede ombudsmanden, hvorvidt anstaltsforholdsbetragtninger, jf. ovenfor, kunne danne grundlag for alkoholforbuddet. Med andre ord: Kunne der i det for-

hold, at G med kollegier var oprettet ved lov, ligge en forudsætning om, at G kunne indføre en regel om et generelt alkoholforbud?

Dette afviste ombudsmanden. Ombudsmanden lagde herved vægt på, at en regel kun kan hvile på anstaltsforholdsbetragtninger, i det omfang reglen er – reelt – nødvendig for at kunne få anstalten til at fungere. Ombudsmanden bemærkede herefter, at et generelt forbud mod i sig selv at råde over alkoholholdige drikkevarer ligger ud over, hvad der er nødvendigt for at kunne få et almindeligt kollegium til at fungere; til forskel fra, hvis der var tale om f.eks. et behandlingshjem for alkoholister. Intensiteten af indgrebet – alkoholforbuddet – var med andre ord ikke proportionalt med kollegieformålet.

Konklusion

Sagen om G viser vigtigheden af, at forvaltningen i sin hele ageren holder sig for øje, om der er den fornødne hjemmel til at foretage de enkelte forvaltningsmæssige skridt.

Jo mere dybtgående forvaltningen gør indgreb i borgernes frihed og ejendom, jo sikrere må hjemlen være, og jo mere forsigtighed må forvaltningen således udvise.

Som nævnt ovenfor er legalitetsprincippet helt grundlæggende for et retssamfund. Princippet er en garanti for, at det, som forvaltningen foretager sig, overordnet hviler på et demokratisk mandat. Selvom legalitetsprincippet for forvaltningen vil kunne føles som et snærende bånd, er det vigtigt at holde sig denne bagvedliggende demokratiske forståelse for øje.

3.3 Partshøring i personalesager

Af fuldmægtig Mie Vejen Ritter

Ombudsmanden har i 2013 behandlet flere sager om uansøgt afskedigelse, hvor problemstillingen om partshøring har været en del af sagen.

Reglerne om partshøring skal blandt andet sikre, at parten i en sag, der er under behandling hos en offentlig myndighed, under visse omstændigheder får lejlighed til at gøre sig bekendt med og kommentere på sagens forhold, inden der træffes afgørelse i sagen. Reglerne skal derved medvirke til at sikre, at myndighedens afgørelse i sagen træffes på det bedst mulige grundlag.

Partshøringen skal være reel og ikke blot have karakter af en formalitet. Parten skal således have mulighed for at sætte sig ind i sagen, inden parten skal afgive sit svar, ligesom myndigheden skal sætte sig ind i partens svar.

Denne artikel indeholder en gennemgang af de regler om partshøring, som gælder i visse personalesager, hvor den myndighed, der har ansættelseskompetencen over for den offentligt ansatte, ønsker at gøre brug af negative ledelsesreaktioner over for den ansatte. I artiklen vil de særregler, der gælder for tjenestemænd, dog ikke blive behandlet.

Afgørelsesbegrebet

Den grundlæggende betingelse for anvendelse af de forvaltningsretlige regler om partshøring er, at der er tale om en afgørelsessag.

Sagsbehandlingslovens regler gælder udelukkende for ”behandlingen af sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed”, jf. sagsbehandlingslovens § 2, stk. 1.

Det fremgår af bemærkningerne til sagsbehandlingsloven, at der ved afgørelse forstås ”udtalelser, der går ud på at fastsætte, hvad der er eller skal være ret i et foreliggende tilfælde”.

Omfattet af afgørelsesbegrebet er, jf. retspraksis, også de tilfælde, hvor myndigheden gør brug af visse negative ledelsesreaktioner over for den ansatte. Det har dog givet anledning til en vis tvivl, hvilke nærmere negative ledelsesbeføjelser der udgør en afgørelse.

Klart er det, at i hvert fald afskedigelse (bortvisning og opsigelse), tildeling af advarsel og anvendelsen af disciplinære reaktioner i henhold til tjenestemandsløven er omfattet af afgørelsesbegrebet og derved omfattet af partshøringsreglerne.

Der gælder en nedre grænse for, hvornår anvendelsen af en negativ ledelsesreaktion udgør en afgørelse. Således må det anses for noget tvivlsomt om påtale, tilrettevisning og lignende (som til forskel fra en advarsel er defineret ved ikke at have en gentagelsesvirkning⁷⁾) vil udgøre en afgørelse.

7) At en advarsel har gentagelsesvirkning, medfører, at en advarsel blandt andet kan tillægges direkte betydning i vurderingen af, hvilken reaktion der skal gøres gældende over for den ansatte, hvis den ansatte begår det samme forhold igen.

Den almindelige partshøringspligt

De almindelige partshøringsregler fremgår af sagsbehandlingsloven, og anvendelsen af disse regler forudsætter, udover at der skal være tale om en afgørelsessag, *at* der er tale om oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, *at* oplysningerne er til ugunst for den pågældende part, *at* oplysningerne er af væsentlig betydning for sagens afgørelse, og *at* parten ikke kan antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af oplysningerne.

Når det er fastlagt, at der gælder en partshøringspligt i den konkrete sag, skal parten høres over de faktiske oplysninger, der ligger til grund for sagen. Denne almindelige partshøringspligt omfatter således udelukkende faktiske oplysninger og således for eksempel ikke sagens juridiske forhold.

Den udvidede partshøringspligt

Ved siden af sagsbehandlingsloven gælder på ulovbestemt grundlag en partshøringspligt, som går videre end sagsbehandlingslovens regler.

Denne partshøringspligt, den udvidede partshøringspligt, er udviklet gennem praksis fra Folketingets Ombudsmand og domstolene.

Hvornår gælder den udvidede partshøringspligt?

Den udvidede partshøringspligt er udelukkende udvidet i forhold til, hvad der skal høres over; som det fremgår ovenfor, gælder den udvidede partshøringspligt på samme måde som den almindelige partshøringspligt kun i afgørelsessager.

Den udvidede partshøringspligt gælder i forbindelse med anvendelse af visse negative ledelsesreaktioner over for den offentligt ansatte.

Ved vurderingen af, om den udvidede partshøringspligt gælder i den konkrete sag, skal man indledningsvis sondre mellem, om det forhold, som myndigheden ønsker at reagere imod, er et disciplinært eller diskretionært forhold.

Disciplinære forhold er de tilfælde, hvor den ansatte har gjort noget, som arbejdsgiveren finder bebrejdesværdigt i forhold til den stilling, som den ansatte bestrider. Det pågældende forhold skal kunne bebrejdes den ansatte med en grad af minimum uagtsomhed.

Et eksempel på et disciplinært forhold kan være, hvis den ansatte bryder den tavshedspligt, der gælder for offentligt ansatte.

Hvis myndigheden over for den ansatte ønsker at træffe en afgørelse om anvendelse af en negativ ledelsesreaktion på baggrund af et disciplinært forhold, skal myndigheden partshøre medarbejderen i overensstemmelse med den udvidede partshøringspligt.

Diskretionære forhold er de tilfælde, hvor den ansatte ikke direkte kan bebrejdes det forhold, som nu fører til reaktionen. Diskretionære forhold kan blandt andet være arbejdsmangel, besparelser, uegnet hos den ansatte eller samarbejdsproblemer.

I forhold til afskedigelse på grund af diskretionære forhold må det antages (særligt på baggrund af praksis fra Folketingets Ombudsmand), at den udvidede partshøringspligt kun gælder i de tilfælde, hvor den ansatte bliver afskediget på grund af samarbejdsvanskeligheder, eller fordi den pågældende er uegnet til den stilling, som vedkommende sidder i; altså i de tilfælde, hvor der er en eller anden grad af kritik af den ansatte.

Hvis den offentligt ansatte afskediges på grund af andet diskretionært forhold, eksempelvis på grund af arbejdsmangel og besparelser, gælder den udvidede partshøringspligt ikke.

Det må antages, at den udvidede partshøringspligt ikke gælder i forbindelse med anvendelsen af andre reaktioner over for diskretionære forhold, for eksempel tildeling af en advarsel.

Indholdet af den udvidede partshøring

Når det er fastlagt, at den udvidede partshøringspligt skal gælde i den konkrete sag, gennemføres denne partshøring i praksis ved, at myndigheden udarbejder en redegørelse, som helst skal være skriftlig, for sagens faktiske omstændigheder, sagens juridiske forhold og myndighedens retlige kvalifikation af de faktiske omstændigheder.

En redegørelse for *sagens faktiske omstændigheder* medfører, at myndigheden skal redegøre for, hvilke faktiske oplysninger der indgår i sagen.

Kravet medfører, at hvis der er uenighed om sagens faktiske omstændigheder, så skal myndigheden gøre det klart for den ansatte, hvilke forhold myndigheden har lagt vægt på.

Hvis myndigheden eksempelvis påtænker at opsig den ansatte på grund af uegnethed, så må myndigheden i sin redegørelse forklare den ansatte, hvilke faktiske for-

hold myndigheden har lagt vægt på i vurderingen af, om den ansatte er uegnet til at varetage sine arbejdsopgaver.

En redegørelse om *sagens juridiske forhold* betyder, at myndigheden skal gøre det klart for parten, hvilke juridiske forhold myndigheden har ladet indgå i sagen.

Dette kan eksempelvis omfatte oplysninger om partens ansættelsesforhold, herunder om den ansatte er overenskomstansat.

Det kan ligeledes omfatte en beskrivelse af de krav, der gælder for partens ansættelsesforhold.

Hvis den ansatte eksempelvis har handlet i strid med den tavshedspligt, der gælder for den pågældende, så skal myndigheden nærmere redegøre for indholdet af denne tavshedspligt.

En redegørelse for myndighedens *retlige kvalifikation* af de faktiske omstændigheder medfører, at myndigheden skal sammenholde de faktiske omstændigheder og de juridiske forhold og derved gøre rede for myndighedens foreløbige vurdering i sagen.

I den forbindelse skal myndigheden ligeledes gøre det klart for den ansatte, hvilken reaktion myndigheden påtænker at anvende i den konkrete situation.

Baggrunden for dette krav er, at den ansatte skal have mulighed for at vurdere om det forvaltningsretlige princip om proportionalitet er opfyldt; altså om der er sammenhæng mellem det forhold, som den ansatte har begået, og den reaktion, som myndigheden nu ønsker at anvende.

Hvis myndigheden eksempelvis påtænker at give den ansatte en advarsel, fordi den ansatte har brudt sin tavshedspligt, så skal myndigheden over for den ansatte gøre det klart, hvorfor de faktiske omstændigheder i sagen sammenholdt med de juridiske forhold (herunder en beskrivelse af den tavshedspligt, der gælder for den ansatte) efter myndighedens (foreløbige) vurdering skal føre til en advarsel til den ansatte.

Afslutning

Formålet med denne artikel har været at gennemgå de partshøringsregler, der gælder i visse personalesager, idet fokus i artiklen har været reglerne om udvidet partshøringspligt. Reglerne om udvidet partshøringspligt er, som det fremgår ovenfor, udviklet gennem praksis fra Folketingets Ombudsmand og domstolene. På denne måde må det antages, at reglerne om udvidet partshøringspligt vil udvikle sig, og denne ar-

tikel er således udelukkende et forsøg på en beskrivelse af reglerne, som de gælder i dag.

4. Generelle bemærkninger vedrørende forvaltningsretlige spørgsmål

I dette afsnit har jeg valgt at fremhæve nogle generelle problemstillinger, som jeg har forholdt mig til i forbindelse med min behandling af en række sager, herunder sager, som ikke har givet anledning til omtale i afsnit 5.

4.1 Klagemulighed over nævn og råd (j.nr. 2010-804-0003)

A klagede til mig bl.a. over, at Grønlands Forbrugerråd ikke havde vejledt ham om klagemuligheder trods flere henvendelser herom.

I min udtalelse, som jeg ikke har fundet anledning til at optage i sin helhed i min årsberetning, anførte jeg bl.a., at den almindelige ulovbestemte klageadgang ikke gælder for nævn og råd. Klageadgang over afgørelser truffet af nævn og råd kræver lovhjemmel, jf. Jens Garde m.fl., Forvaltningsret, Almindelige emner, 5. udg., s. 304.

Markedsføringsloven indeholder ikke hjemmel for rekurs for Grønlands Forbrugerråds afgørelser. Der er således ikke mulighed for at klage over Grønlands Forbrugerråds afgørelser til anden administrativ myndighed. Allerede på denne baggrund fandt jeg ikke grundlag for at kritisere, at Grønlands Forbrugerråd undlod at give A en klagevejledning, jf. sagsbehandlingslovens § 25, stk. 1.

Jeg bemærkede dog, at det efter min opfattelse følger af god forvaltningsskik, at en offentlig myndighed besvarer en henvendelse, herunder informerer en borger, der beder om klagevejledning, om, at der ikke er nogen klagemulighed til anden administrativ myndighed over det, som borgeren ønsker at klage over.

Grønlands Forbrugerråd beklagede, at A ikke var blevet gjort opmærksom herpå, og at Grønlands Forbrugerråd for eftertiden ville oplyse herom, hvis borgere anmoder om klagevejledning.

Jeg tog det af Grønlands Forbrugerråd anførte til efterretning, og jeg fandt ikke anledning til at foretage mig yderligere vedrørende spørgsmålet om manglende klagevejledning.

4.2 Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestillings status som tilsynsmyndighed for Grønlands Universitet (j.nr. 2013-302-0003)

Advokat A klagede på vegne af B til mig over, at Økonomi- og Personalestyrelsen i forbindelse med meddelelse af aktindsigt i en afskedigelsessag mod B havde nægtet

at forlænge fristen for afgivelse af partshøringssvar i afskedigelsessagen. B var ansat på Grønlands Universitet.

Jeg valgte at oversende sagen til Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling.

Jeg skrev herved blandt andet følgende til advokat A:

”Ilisimatusarfik [Grønlands Universitet] er reguleret ved landstingslov nr. 19 af 19. november 2007 om Ilisimatusarfik (universitetsloven). I medfør af universitetslovens § 18, stk. 2, ansætter og afskediger den enkelte institutleder instituttets ansatte bortset fra instituttets afdelingsledere.

Ilisimatusarfik er ressortmæssigt placeret under Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling.

Departementet har således et ressorttilsyn (sektortilsyn) med universitetet, det vil sige, at departementet fører tilsyn med – også i konkrete sager – om universitetet i sin forvaltning overholder gældende ret. Jeg henviser nærmere til Karsten Loiborg i Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2002, side 1014 ff. (afsnit B).

I medfør af § 13 i inatsisartutlov nr. 8 af 3. december 2009 om Ombudsmanden for Inatsisartut (ombudsmandsloven) kan klager over forhold, som kan påklages til en anden forvaltningsmyndighed, ikke indgives til mit embede, før den øverste administrative myndighed har truffet afgørelse om forholdet.

Bestemmelsen er udtryk for det principielle synspunkt, at konflikter mellem forvaltningen og borgerne bør søges løst parterne imellem, forinden jeg som ombudsmand inddrages i sagen.

Selvom Ilisimatusarfik ikke i aktindsigtsspørgsmålet i forhold til Dem har truffet en egentlig afgørelse, der kan påklages til Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling, jf. også universitetslovens § 30, stk. 4, finder jeg det rigtigst, at departementet i overensstemmelse med de overvejelser, der ligger bag ombudsmandslovens § 13, i første omgang får mulighed for at tage stilling til, om departementet vil behandle Deres klage som tilsynsmyndighed for Ilisimatusarfik.

Jeg har på baggrund heraf således i dag oversendt Deres brev af 29. maj 2013 med bilag (sammen med en kopi af nærværende brev) til Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling som en anmodning fra Dem om, at departementet som tilsynsmyndighed for Ilisimatusarfik behandler Deres klage.

Jeg beder Dem afvente Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestillings stillingtagen i sagen, før De tager stilling til, om De vil klage til mig.

Min beslutning om ikke for tiden at iværksætte en ombudsmandsundersøgelse i anledning af Deres klage er truffet med hjemmel i ombudsmandslovens § 14, stk. 1, hvorefter jeg som ombudsmand selv afgør, om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse.

Jeg foretager mig ikke videre i anledning af Deres henvendelse.”

4.3 Myndighedskompetence i personalesager. Overenskomstforhold. Tildeling af lokallønstillæg (j.nr. 2013-311-0025)

A var ansat i Departementet for Familie og Justitsvæsen. A ansøgte i september 2011 om et særligt løntillæg i henhold til overenskomst mellem Naalakkersuisut og A's fagforening. Ved aftale af 8. marts 2012 mellem A's chef i departementet og en repræsentant for A's fagforening blev A tildelt tillægget med tilbagevirkende kraft fra september 2011.

Økonomi- og Personalestyrelsen ændrede imidlertid starttidspunktet for tildelingen af A's løntillæg, idet styrelsen med henvisning til overenskomsten mente, at tillægget tidligst kunne tildeles fra det tidspunkt, hvor parterne havde påbegyndt reelle forhandlinger om tildeling af tillæg. Økonomi- og Personalestyrelsen mente ikke, at departementet i dette tilfælde havde dokumenteret, at forhandlingerne med A's fagforening var påbegyndt allerede i september 2011. I mangel af sådan dokumentation mente Økonomi- og Personalestyrelsen, at tillægget først kunne tildeles med virkning fra den måned, hvor styrelsen modtog en underskrevet aftale fra parterne. Aftalen mellem Departementet for Familie og Justitsvæsen og A's fagforening var, som nævnt, udfærdiget den 8. marts 2012, men var først underskrevet fra fagforeningens side den 12. juni 2012 og fra departementets side den 3. august 2012. Økonomi- og Personalestyrelsen mente derfor, at tillægget først kunne tildeles med virkning fra august 2012. Senere accepterede styrelsen dog at lade tillægget træde i kraft fra marts 2012, hvor aftalen mellem Departementet for Familie og Justitsvæsen og A's fagforening var dateret.

A klagede til mig over, at starttidspunktet for det særlige løntillæg var blevet ændret af Økonomi- og Personalestyrelsen i strid med tilsagn fra A's chef om, at tillægget ville blive givet med tilbagevirkende kraft fra september 2011.

Jeg afslog over for A at gå ind i sagen. Jeg skrev således blandt andet følgende til A:

”Du er ansat i Departementet for Familie og Justitsvæsen. Det er således dette departement, der har arbejdsgiverkompetencen over for dig, jf. herved også mine betragtninger i

den sag, der er gengivet i min beretning for året 2012, afsnit 5.7, samt artiklen ”Hvem har arbejdsgiverkompetencen i centraladministrationen?”, der er optrykt i samme beretning. Det er derfor også Departementet for Familie og Justitsvæsen, der som udgangspunkt har kompetencen til at indgå bindende aftaler om løntillæg til departementets medarbejdere, herunder dig.

Imidlertid er den bagvedliggende problemstilling i denne sag efter min opfattelse af overenskomstmæssig karakter. Spørgsmålet om, fra på hvilket tidspunkt du skal tildeles det pågældende løntillæg, beror således på en fortolkning af overenskomstens § 6, herunder protokollet til denne bestemmelse. Det beror endvidere på en fortolkning af overenskomsten, hvem parterne anerkender som fortolkende myndighed på arbejdsgiversiden.

Generelt er jeg tilbageholdende med at gå ind i spørgsmål, der er reguleret ved overenskomst. Baggrunden herfor er, at en overenskomst, der som oftest i øvrigt indeholder regler om faglig voldgift ved uenigheder om fortolkning af denne, indgås på privatretligt grundlag (herunder almindelige aftaleretlige regler) mellem to i og for sig ligestillede parter, nemlig arbejdsgiverparten på den ene side og lønmodtagerorganisationen på den anden side. Overenskomsten indgås således ikke i henhold til de offentligretlige regler, der er kerneområdet for min virksomhed som ombudsmand.

Jeg har ved min gennemgang af din henvendelse overvejet, hvorvidt tildeling af løntillæg kunne anses for at være en forvaltningsretlig afgørelse – en såkaldt afgørelse i sagsbehandlingslovens forstand – hvilket blandt andet ville betyde, at en allerede meddelt afgørelse om tildeling af løntillæg kun ville kunne ændres under iagttagelse af de almindelige forvaltningsretlige principper om tilbagekaldelse eller annullation af forvaltningsafgørelser. En sådan opfattelse ville medføre, at din sag ville falde ind under kerneområdet for min virksomhed.

Højesteret har imidlertid ved dom af 14. april 2005 (optrykt i Ugeskrift for Retsvæsen, årgang 2005, side 2111) fastslået, at tildeling af overenskomstregulerede lokallønsmidler er af aftaleretlig karakter. Højesteret har herved taget afstand til, at tildeling af sådanne lokallønsmidler kan være forvaltningsretlige afgørelser.”

5. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Tavshedspligt og behandling af oplysninger

5.1 Myndighedskompetence i forbindelse med ansættelse

A klagede til ombudsmanden over, at A havde fået afslag på sin ansøgning til stillingen som forstander ved Fanger- og Fiskerskolen.

Ombudsmanden fandt det beklageligt, at det daværende Departementet for Uddannelse og Forskning overlod det til Departementet for Finanser (Økonomi- og Personalestyrelsen) at træffe afgørelsen om ikke at ansætte A i stillingen som forstander for Fanger- og Fiskerskolen.

På denne baggrund henstillede ombudsmanden til Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling at genoptage sagen og træffe afgørelse i denne.

Departementet meddelte efterfølgende ombudsmanden, at departementet genoptog sagen (j.nr. 2011-303-0002, udtalelse af 16. oktober 2013).

Den 25. oktober 2011 sendte A sin ansøgning til stillingen som forstander for Fanger- og Fiskerskolen i Uumannaq til Departementet for Uddannelse og Forskning.

Det fremgår af sagens akter (som jeg har modtaget fra Departementet for Uddannelse og Forskning), at en af departementets medarbejdere ringede til A den 16. november 2011. Der foreligger ikke et notat fra denne samtale. Det fremgår imidlertid af A's brev af 25. november 2011 til Departementet for Uddannelse og Forskning, at A troede, at han under denne samtale var blevet tilbudt stillingen som forstander. Departementet har dog hertil forklaret, at A udelukkende – ved denne samtale af 16. november 2011 – blev oplyst om, at han ville blive indstillet til stillingen.

Ligeledes fremgår det af sagens akter, at A under telefonsamtale med departementets medarbejder den 25. november 2011 blev gjort opmærksom på, at hans ansøgning ville blive vurderet igen. Samtidig fik Departementet for Uddannelse og Forskning A's samtykke til at indhente oplysninger om ham hos hans tidligere arbejdsplads, ..., hvorfra han var blevet afskediget på et tidligere tidspunkt. I sagens akter forefindes ikke et notat fra denne samtale.

Departementet meddelte ved e-mail af 28. november 2011 til A, at han ikke ville blive indstillet til stillingen som forstander. Af e-mailen fremgår følgende:

”Vi skal fra Departementet for Uddannelse og Forskning meddele, at vi fra departementet fastholder, at vi ikke kan ansætte dig som forstander på Fanger og Fiskerskolen, på baggrund af de oplysninger vi har fået fra hovedkontoret i ... om afskedigelse, foranlediget af vores forespørgsel efter telefonsamtale med dig.

Derfor vil du i de nærmeste dage modtage et brev om, at du ikke er blevet udpeget som forstander.”

Ved brev af 29. november 2011 uddybede Departementet for Uddannelse og Forskning sin e-mail af 28. november 2011 til A. Følgende fremgår blandt andet af brevet:

”Du blev meddelt den 16. november, at du ville blive indstillet til ansættelse som forstander på Fisker- og Fangerskolen i Uummannaq, på baggrund af din ansøgning.

Du blev ikke ansat i forbindelse med vores samtale, men oplyst, at du ville blive indstillet til ansættelse. Ansættelse sker først efter indstilling og skriftlig meddelelse herom. Derfor blev du telefonisk ikke meddelt ansættelse.

Departementet ringede dig op, (trods meddelelse om indstilling til ansættelse) men før ansættelse blev meddelt skriftligt, for at fortælle, at departementet har forpligtelse til at undersøge påstande om, at du var blevet afskediget fra dit tidligere arbejde.

Du blev direkte spurgt, om du kunne acceptere en sådan undersøgelse, hvilket du meddelte, at du gjorde.

Undersøgelsen har vist, at påstanden om afskedigelsen er rigtig.

Uden at komme nærmere ind på begrundelserne for afskedigelsen, så er afskedigelsen et faktum. Du har selv ikke nævnt det i din ansøgning. Dette vil departementet påpege som et problem.

Du fremsendte din klage til ombudsmanden [angående afskedigelsen fra ..., som er behandlet i min beretning fra 2010, (j.nr. 2009-323-0019), min bemærkning] og dennes svar, da det blev meddelte, at man gik bort fra at indstille dig til ansættelse som forstander.

Departementet skal (efter at have gennemlæst ombudsmanden svar på din klage) meddele, at det fastholdes, at du ikke vil blive indstillet til ansættelse som forstander.

I ombudsmandens svar er hovedvægten lagt på procedurefejl samt den uklare begrundelse for afskedigelsen.”

Den 29. november 2011 klagede A til mig over, at han fik afslag på sin ansøgning om stillingen som forstander.

Jeg bad ved brev af 7. december 2011 Departementet for Uddannelse og Forskning om at komme med en udtalelse til A's klage, fremsende sagens akter og tage stilling til følgende:

” – Følgende fremgår blandt andet af departementets brev af 29. november 2011 til A:

”Departementet ringede dig op, (trods meddelelse om indstilling til ansættelse) men før ansættelse blev meddelt skriftligt, for at fortælle, at departementet har forpligtelse til at undersøge påstandene om, at du var blevet afskediget fra dit tidligere arbejde” (min oversættelse)

Jeg beder departementet gøre rede for, hvorledes departementet var blevet bekendt med, at A var blevet afskediget fra sit tidligere arbejde.”

Ved brev af 20. januar 2012 fik jeg følgende svar fra Departementet for Uddannelse og Forskning:

”[...] Departementet fik oplyst, at A var blevet afskediget fra sit tidligere ansættelsesforhold, og at afskedigelsesgrundlaget omhandlede seksuel chikane og manglende evne til at indfri opgaven som [...].

[...]

For så vidt angår Departementets udtalelse til A's klage kan det oplyses, at et vurderingsudvalg efter gennemgang af 9 ansøgninger besluttede at indstille A til stillingen som forstander for Fanger- og Fiskerskolen, ligesom Departementet herefter 17.11.2011 telefonisk oplyste A, at man agtede at indstille ham til Økonomi- og Personalestyrelsen til ansættelse i stillingen som forstander. Departementet lykønskede samtidig A med, at vurderingsudvalget havde til hensigt at indstille A til ansættelse i stillingen.

24.11.2011 modtog Departementet en anonym opringning fra [B by] med meddelelse om, at A var blevet afskediget fra sin stilling i [Departementet kontaktede] derfor A og indhentede tilladelse til at rette henvendelse til ... med henblik på at få grundlaget for indstilling af A til forstanderstillingen fuldt belyst. A gav Departementet tilladelse til at indhente en udtalelse fra [Departementet kontaktede] i forlængelse heraf ... , som oplyser om afskedigelsen og baggrunden herfor. Herefter retter Departementet telefonisk henvendelse til A og forbeholder ham oplysningerne. A orienteres tillige om oplysningernes betydning i forhold til den planlagte indstilling, idet Departementet på det foreliggende grundlag ikke agter at fremsende en indstilling om ansættelse til Økonomi- og Personalestyrelsen. Ved samme lejlighed oplyser A, at afskedigelsen er blevet behandlet af Ombudsmanden, ligesom A meddeler, at han vil fremsende dokumenterne om Ombudsmandens behandling af sagen til Departementet.

Som følge af telefonisk henvendelse får Departementet efterfølgende tilsendt de omtalte dokumenter 28.11.2011. En gennemgang og vurdering af disse foranlediger ikke en ændring af Departementets overvejelser om at revurdere indstillingsgrundlaget. Vurderingsudvalget, som jo netop er nedsat med henblik på at træffe afgørelse om indstillinger, beslutter herefter, at A ikke skal indstilles som forstander for Fanger- og Fiskerskolen.

På baggrund heraf fremsender Departementet den omtalte skrivelse af 29. november 2011, hvori det meddeles, at Departementet fastholder, at A ikke indstilles til stillingen. Det anføres tillige, at det findes kritisabelt, at A ikke i forbindelse med ansøgningsproceduren har nævnt spørgsmålet vedrørende den tidligere afskedigelse, idet sådanne oplysninger ville være inddraget ved vurderingen af grundlaget for at indstille A til stillingen. [...]

Departementet finder det samtidig væsentligt at gentage, at proceduren vedrørende ansættelse med anvendelse af et vurderingsudvalg og fremsendelse af indstillinger før den egentlige ansættelse netop har til hensigt at sikre et så belyst ansættelsesgrundlag som muligt, herunder sikre, at også forhold, der kan tale imod en eventuel ansættelse, inddrages i grundlaget for at indstille ansøgere til en stilling.”

Ved brev af 19. juni 2012 bad jeg A om at komme med sine bemærkninger til departementets svar af 20. januar 2012.

Jeg modtog ved e-mail af 19. september 2012 A's svar. A fremkom med overordnede bemærkninger vedrørende departementets behandling af ham, som jeg har valgt ikke at citere.

Ved brev af 2. oktober 2012 bad jeg Departementet for Uddannelse og Forskning om at tage stilling til følgende to forhold:

”1. Jeg beder departementet om at komme med en redegørelse for, hvilken betydning de oplysninger, som departementet indhentede fra ... om baggrunden for, at A blev afskediget, blev tillagt i forbindelse med departementets afgørelse om at give A afslag på hans ansøgning til stillingen som forstander for Fanger- og Fiskerskolen.

2. Ligeledes beder jeg departementet om at bekræfte, at Fanger- og Fiskerskolen er en ”erhvervsskole” i henhold til § 3, stk. 2, i inatsisartutlov nr. 10 af 19. maj 2010 om erhvervsuddannelser og kurser på erhvervsuddannelsesområdet, jf. afsnit 1, side 3 i bemærkningerne til forslaget til inatsisartutloven. [...]

Ved brev af 15. november 2012 modtog jeg Departementet for Uddannelse og Forsknings svar. Af brevet fremgår blandt andet følgende:

”Indledningsvis finder Departementet det nødvendigt at præcisere, at Departementet ikke traf afgørelse om afslag på A’s ansøgning til stillingen som forstander for Fanger- og Fiskerskolen. Dette skyldes, at Departementet alene traf afgørelse om ikke at indstille A til ansættelse i den omtalte stilling, hvilket skal ses på baggrund af de gældende ansættelsesprocedurer, hvorefter Departementet i forbindelse med ansættelser udarbejder indstillinger til Økonomi- og Personalestyrelsen under Departementet for Finanser, som forestår den egentlig ansættelse og dermed træffer endelig afgørelse om ansættelse. Dette skal ses i lyset af, at en indstilling almindeligvis ikke er bindende for den afgørende myndighed, som i dette tilfælde er Økonomi- og Personalestyrelsen, hvorfor en indstilling vil være at betragte som et forslag til en afgørelse, uanset om en indstilling i sagens natur ofte vil ligge til grund for den endelige afgørelse.

Det skal i forlængelse heraf bemærkes, at de oplysninger, som Departementet indhentede fra ... om baggrunden for, at A blev afskediget fra din tidligere ansættelse, ikke i sig selv blev tillagt selvstændig betydning i forhold til beslutningen om ikke at indstille A til ansættelse i stillingen som forstander på Fanger- og Fiskerskolen. Det forhold, at det af oplysningerne fra ... fremgik, at A var blevet afskediget og at afskedigelsen var begrundet i manglende evne til at løfte opgaven som [...] samt seksuel chikane, var således ikke ensbetydende med, at Departementet besluttede ikke at indstille A til stillingen som forstander for Fanger- og Fiskerskolen. De pågældende oplysninger blev derimod tillagt vægt i den forstand, at de afstedkom behovet for at få undersøgt, om oplysningerne kunne have betydning i forhold til at løfte de opgaver, som varetagelse af stillingen som forstander for Fanger- og Fiskerskolen indebærer.

Betydningen af de hos ... indhentede oplysninger ses i sammenhæng med karakteren af den stilling, som indstillingen omhandlede, idet der er tale om en lederstilling, hvori indgår et betydeligt ledelsesmæssigt ansvar. Stillingen omfatter ansvaret for den overordnede ledelse og samlede drift af Fanger- og Fiskerskolen, herunder i relation til økonomiske og pædagogiske forhold, ligesom stillingen også omfatter det personalemæssige ansvar for skolens ansatte, hvorfor stillingen forudsætter besiddelse af særlige administrative og styringsmæssige kompetencer. Dertil kommer, at stillingen ligeledes omfatter krav om at kunne forestå videreopbygning og løbende udvikling af uddannelsen, ligesom stillingen indeholder en reference til Departementet for Uddannelse og Forskning, hvilket forudsætter fornøden loyalitet og tillid mellem ansøgeren og Departementet.

Afgørende for Departementets beslutning om ikke at indstille A til den omhandlede stilling relaterede sig derimod til de af A afgivne tilkendegivelser i forbindelse med Departementets forelæggelse af de pågældende oplysninger for A, herunder i særdeleshed A’s redegørelse for oplysningerne. Dette skyldes, at A efter Departementets vurdering ikke redegjorde for grundlaget for afskedigelsen. Det skal i den forbindelse bemærkes, at A, da Departementet forelagde denne de omhandlede oplysninger med henblik på at afæske A en udtalelse om oplysningerne, alene henviste til, at sagen var blevet behandlet af Ombudsmanden og at det fremgik af Ombudsmandens skrivelse om sagen, at Ombudsmanden

henstillede til ... at revurdere afskedigelsen. Samtidig vedlagde A alene dele af Ombudsmandens udtalelse, hvilket efter Departementets opfattelse ikke i tilstrækkeligt omfang supplerede de indhentede oplysninger med henblik på at kunne udrede grundlaget for ... afskedigelse. Derfor fandt Departementet heller ikke, at grundlaget for at indstille A til stillingen som forstander for Fanger- og Fiskerskolen var blevet tilstrækkeligt belyst. I den forbindelse havde Departementet forventet, at A loyalt ville have redegjort for omstændighederne omkring hans tidligere beskæftigelsesforhold. De manglende oplysninger udgjorde således efter Departementets vurdering et tillidsbrud, hvilket blev tillagt særlig vægt i forbindelse med Departementets beslutning om ikke at indstille A til stillingen som forstander for Fanger- og Fiskerskolen.

[...]

[Departementet] skal [...] bekræfte, at Fanger- og Fiskerskolen er en erhvervsskole, jf. § 3, stk. 2 i inatsisartutloven om erhvervsuddannelser og kurser på erhvervsuddannelser. Det skal i forlængelse heraf bemærkes, at Fanger- og Fiskerskolen blev etableret i 2009 i henhold til landstingsforordning nr. 2 af 31. maj 1999 om erhvervsuddannelser og erhvervsuddannelseskurser. [...]"

Ved brev af 11. december 2012 bad jeg A om at fremkomme med sine bemærkninger til Departementet for Uddannelse og Forsknings brev af 15. november 2012 til mig.

Jeg har ikke fra A modtaget kommentarer til departementets brev.

Jeg udtaler herefter:

"1. Afgrænsning af min undersøgelse

I min behandling af denne sag vil jeg indledningsvis forholde mig til, om det var den kompetente myndighed, der traf afgørelsen om at meddele A afslag på hans ansøgning til stillingen som forstander (afsnit 2). Derefter vil jeg komme med nogle helt overordnede bemærkninger til departementets begrundelse for ikke at indstille A til stillingen som forstander for Fanger- og Fiskerskolen (afsnit 3).

I min behandling af denne sag har jeg besluttet ikke at foretage en nærmere undersøgelse af det forhold, at Departementet for Uddannelse og Forskning indhentede oplysninger om A.

Dette skyldes, at departementet ved brev af 20. januar 2012 har forklaret, at A – inden departementet indhentede oplysningerne – gav sit samtykke til, at oplysningerne blev indhentet. A har ikke haft bemærkninger til dette.

Ligeledes har jeg besluttet ikke at kommentere yderligere på Departementet for Uddannelse og Forsknings kommentarer vedrørende A's eventuelle loyalitetsforpligtelse over for departementet.

Jeg bemærker, at jeg nedenfor benytter betegnelsen "Departementet for Finanser" som en samlebetegnelse for selve departementet samt for den under departementet hørende styrelse, Økonomi- og Personalestyrelsen. Jeg har herved ikke forholdt mig til – hvilket ikke er relevant i nærværende sag – om Økonomi- og Personalestyrelsen må anses for at være en enhed ("afdeling") inden for departementet, eller om styrelsen må anses for at være en egentlig selvstændig forvaltningsmyndighed under departementet.

2. Kompetenceafgrænsningen mellem sagens myndigheder

I forbindelse med min behandling af denne sag har jeg noteret mig, at to departementer – Departementet for Uddannelse og Forskning (nu Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling) og Departementet for Finanser (nu Departementet for Finanser og Indenrigsanliggender) – har været involveret i ansættelsesprocessen i denne sag. Derudover er Fanger- og Fiskerskolen en del af denne sag, da det er ved denne skole, at A har søgt ansættelse.

Spørgsmålet om kompetenceafgrænsningen mellem myndighederne er relevant at forholde sig til, da det er af afgørende betydning for blandt andet gyldigheden af afgørelsen om ikke at ansætte A i stillingen som forstander, at det er den kompetente myndighed, der har truffet afgørelse i sagen.

Jeg vil i det følgende først (i afsnit A) se på, hvorledes Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestillings kompetencer er afgrænset i forhold til Departementet for Finanser og Indenrigsanliggender i ansættelsessagen; altså en "horisontal" kompetenceafgrænsning på arbejdsgiverområdet mellem departementerne. Herefter vil jeg (i afsnit B) se nærmere på, hvorledes Fanger- og Fiskerskolens kompetence på samme område er afgrænset i forhold til Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling, der er ressortdepartement for skolen; altså en "vertikal" kompetence afgrænsning. Afslutningsvis vil jeg (i afsnit C) vurdere, hvilken myndighed der traf afgørelse i sagen.

I denne forbindelse henleder jeg departementets opmærksomhed på, at jeg tidligere har beskæftiget mig med en lignende problemstilling. Jeg henviser i den forbindelse til sagen med j.nr. 2011-323-0031, der er optrykt i min beretning fra 2012, samt artiklen "Hvem har arbejdsgiverkompetencen i centraladministrationen?", af retschef Anders Jørgensen fra samme beretning.

A. Organiseringen af Grønlands Selvstyre er overordnet beskrevet i § 1 i lov nr. 473 af 12. juni 2009 om Grønlands Selvstyre. Bestemmelsen lyder således:

”Grønlands Selvstyre har den lovgivende og udøvende magt inden for overtagne sagsområder. Domstole, der bliver oprettet af selvstyret, har den dømmende magt i Grønland inden for samtlige sagsområder. I overensstemmelse hermed er den lovgivende magt hos Inatsisartut, den udøvende magt hos Naalakkersuisut og den dømmende magt hos domstolene.”

Det nærmere styrelsesgrundlag for Naalakkersuisut er reguleret i inatsisartutlov nr. 26 af 18. november 2010 om Inatsisartut og Naalakkersuisut, især i inatsisartutlovens kapitel 4 (§§ 22 til 24). I medfør af inatsisartutlovens § 22, stk. 1 og 2, består Naalakkersuisut af en formand og et antal menige medlemmer.

Den afgørende styrelsesbestemmelse for Naalakkersuisut er inatsisartutlovens § 23, stk. 1, der lyder således:

”Formanden for Naalakkersuisut fordeles anliggender mellem medlemmerne af Naalakkersuisut.”

Med denne bestemmelse er det fastlagt, at der skal foretages en ressortfordeling mellem de enkelte medlemmer af Naalakkersuisut. Det enkelte medlem af Naalakkersuisut har derved et styrelsesmæssigt ansvar for præcist det område (forretningsområde), som medlemmet er sat til at administrere.

Forretningsområdet for det enkelte medlem af Naalakkersuisut udgøres forvaltningsretligt af et departement (eventuelt flere departementer) med eventuelle underliggende myndigheder, det vil sige myndigheder inden for departementets ressort. Medlemmet er forvaltningschef for departementet.

Departementet har således ansvaret for det forretningsområde, som departementet er sat til at administrere.

Departementets ansvar for det tildelte forretningsområde omfatter også de mere accessoriske forhold, der er knyttet til forretningsområdet. For eksempel har Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling således ikke blot ansvaret for den ”materielle” del af uddannelses-, kirke-, kultur- og ligestillingsområdet, det vil sige administration og udstedelse af uddannelses-, kirke-, kultur- og ligestillingsreglerne; Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling har som udgangspunkt også ansvaret – og derved arbejdsgiverkompetencen – for de medarbejdere, der er ansat til at varetage departementets forretningsområde.

Denne opfattelse er nu også bekræftet ved § 2, stk. 1, i Formandens Departements unummererede og udaterede cirkulære om kompetenceafgrænsning i konkrete personalesager, der trådte i kraft den 1. oktober 2011, og er udstedt med hjemmel i § 23, stk. 1, i inatsisartutloven om Inatsisartut og Naalakkersuisut.

Fanger- og Fiskerskolen er en selvstændig forvaltningsmyndighed – jf. nærmere nedenfor – der ressortmæssigt er underlagt Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling.

Da Fanger- og Fiskerskolen ressortmæssigt er underlagt Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling, vil det teoretiske udgangspunkt være – jf. dog straks nedenfor – at det er departementet, der har arbejdsgiveransvaret for de medarbejdere, der er ansat på Fanger- og Fiskerskolen.

B. § 23, stk. 1, i inatsisartutloven om Inatsisartut og Naalakkersuisut vedrører alene den ”horisontale” fordeling af forretningsområder – altså fordelingen af forretningsområder mellem departementerne. Bestemmelsen regulerer ikke, hvordan det enkelte departementsområde ”vertikalt” er organiseret.

Afgørende bliver det således i det følgende at se nærmere på den vertikale organisering af Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestillings forretningsområde for nærmere at fastslå, hvem – departementet eller en myndighed under departementet (Fanger- og Fiskerskolen) – der har arbejdsgiverkompetencen over for ansatte på Fanger- og Fiskerskolen, herunder også forstanderen.

Det enkelte departement kan som udgangspunkt selv bestemme, hvordan departementets ”vertikale” kompetenceafgrænsning – altså kompetenceafgrænsningen mellem departementet og myndigheder under departementet – skal udformes.

Departementet kan altså – som udgangspunkt – beslutte, om arbejdsgiverkompetencen for medarbejdere, der fungerer i en myndighed, der henhører under departementet, skal ligge i departementet eller i den underliggende myndighed. Dette følger af det almindelige forvaltningsretlige princip om såkaldt ekstern delegation.

Dette udgangspunkt kan dog være fraveget, hvis den lovgivning, der gælder for den underliggende myndighed, har taget stilling til, hvem der skal have arbejdsgiverkompetencen for myndighedens ansatte.

Fanger- og Fiskerskolen er – som det fremgår ovenfor – ressortmæssigt underlagt Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling. Udgangspunktet vil således væ

re, at departementet kan beslutte, om arbejdsgiverkompetencen over for medarbejdere – herunder forstanderen – på Fanger- og Fiskerskolen skal ligge i departementet eller i en underliggende myndighed.

Jeg vil dog i det følgende nærmere undersøge, om dette udgangspunkt er fraveget i lovgivningen vedrørende Fanger- og Fiskerskolen.

Departementet for Uddannelse og Forskning har ved brev af 15. november 2012 til mig bekræftet, at Fanger- og Fiskerskolen er en erhvervsskole – og derved omfattet af inatsisartutlov nr. 10 af 19. maj 2010 om erhvervsuddannelser og kurser på erhvervsuddannelsesområdet (herefter erhvervsuddannelsesloven). Loven skelner mellem erhvervsskoler og brancheskoler.

En erhvervsskole er nærmere defineret i erhvervsuddannelseslovens § 3, stk. 2, hvoraf fremgår følgende:

”Ved en erhvervsskole forstås en uddannelsesinstitution, der udbyder erhvervsmæssige grunduddannelser, men hvis daglige ledelse udøves af en rektor, en centerleder eller lignende, som refererer til den ressortansvarlige myndighed under Grønlands Selvstyre.”

Erhvervsuddannelsesloven afløste landstingsforordning nr. 2 af 31. maj 1999 om erhvervsuddannelser og erhvervsuddannelseskurser. Af de generelle bemærkninger til det lovforslag, der førte til vedtagelsen af erhvervsuddannelsesloven (FM 2010/88 af 4. marts 2010), fremgik blandt andet følgende om retstilstanden for både erhvervsskoler og brancheskoler under landstingsforordningen:

”[Ressortdepartementet har] ansættelses- og afskedigelseskompetencen i forhold til institutionsleder.”

Med erhvervsuddannelsesloven blev dog indført en ny styrelsesordning, hvorefter brancheskolerne (som defineret i erhvervsuddannelseslovens § 3, stk. 1) blev selvstændige offentlige institutioner. Af de generelle bemærkninger til lovforslaget fremgår ligeledes følgende:

”[Det præciseres], at den nye styrelsesordning alene omfatter de 8 brancheskoler.

[...]

At forslaget ikke regulerer erhvervsskolernes styrelsesordning nærmere, skyldes, at erhvervsskolerne er direkte underlagt Selvstyret, ligesom det gælder for de fleste institutioner under Selvstyret. Institutionerne er således umiddelbart omfattet af Naalakkersuisuts instruktionsbefø-

jelse, hvorfor der altså ikke er behov for en særlig lovregulering, idet styringen eksempelvis kan foregå gennem tjenesteinstruktioner.”

Det fremgår således af bemærkningerne til erhvervsuddannelsesloven, at – for så vidt angår erhvervsskolerne – det fortsat er den tidligere styrelsesordning, der er gældende.

Ansættelses- og arbejdsgiverkompetencen i forhold til Fanger- og Fiskerskolens leder ligger således fortsat hos ressortdepartementet. At denne kompetence ikke kan være delegeret til Fanger- og Fiskerskolen er også en helt naturlig konsekvens af, at forstanderen udgør den øverste ledelse af Fanger- og Fiskerskolen; der er ikke som på brancheskolerne en bestyrelse, der har ansvaret for at ansætte forstanderen.

C. Afgørende bliver det herefter i det følgende at se nærmere på, hvilken myndighed der traf afgørelsen om ikke at ansætte A i stillingen som forstander for Fanger- og Fiskerskolen.

Departementet for Uddannelse og Forskning har ved brev af 15. november 2012 til mig anført, at departementet traf beslutningen om ikke at indstille A til Departementet for Finanser til ansættelse i stillingen som forstander for Fanger- og Fiskerskolen, men at Departementet for Finanser traf den endelige afgørelse om ikke at ansætte A i stillingen.

Henset til at Fanger- og Fiskerskolen ressortmæssigt er underlagt Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling – og henset til at ansættelses- og afskedigelseskompetencen ikke er delegeret til Fanger- og Fiskerskolen – må jeg konkludere, at arbejdsgiverkompetencen for forstanderen for Fanger- og Fiskerskolen ligger hos Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling. På denne baggrund burde det have været det daværende Departementet for Uddannelse og Forskning, der traf den endelige afgørelse om, hvem der skulle ansættes som forstander for Fanger- og Fiskerskolen.

Jeg finder det derfor beklageligt, at det daværende Departementet for Uddannelse og Forskning overlod det til Departementet for Finanser (Økonomi- og Personalestyrelsen) at træffe afgørelsen om ikke at ansætte A i stillingen som forstander for Fanger- og Fiskerskolen.

På denne baggrund henstiller jeg til Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling nu at genoptage sagen og træffe afgørelse i denne.

3. Departementets begrundelse for ikke at indstille A til stillingen

Selvom der på baggrund af ovennævnte konklusion ikke på nuværende tidspunkt er grundlag for at behandle departementets begrundelse for ikke at indstille A til stillingen yderligere, vil jeg i dette afsnit fremkomme med nogle helt overordnede bemærkninger til dette forhold. Baggrunden herfor er, at dette forhold er det afgørende omdrejningspunkt i A's klage til mig.

Jeg forstår – selvom det ikke fremgår ganske klart – Departementet for Uddannelse og Forsknings brev af 15. november 2012 til mig således, at departementet – i sin begrundelse for ikke at indstille A til stillingen som forstander for Fanger- og Fiskerskolen – både lagde vægt på, (i) at A ikke ville kunne opfylde det decorumkrav, der gælder for en forstander for Fanger- og Fiskerskolen, og (ii) at departementet ikke fandt, at A var egnet til stillingen.

Beslutningen om ansættelse inden for den offentlige forvaltning er en afgørelse i sagsbehandlingslovens (landstingslov nr. 8 af 13. juni 1994 om sagsbehandling i den offentlige forvaltning med senere ændringer) forstand og er derved omfattet af denne lovs regler, herunder reglerne om begrundelse og partshøring.

Ad i. Der gælder fire hovedpligter for den enkelte offentligt ansatte: Arbejdspligten (herunder loyalitetspligten), lydighedspligten, tavshedspligten og overholdelse af decorumkravet (decorum officiale).

Kravet om, at den offentligt ansatte skal opfylde decorumkravet – også kaldet værdigheds- eller vandelskravet – bygger på en forudsætning om, at en person har vanskeligt ved at udfylde sin stilling, hvis denne person ikke nyder den fornødne tillid og agtelse.

Tjenestemændenes decorumkrav følger af § 12, stk. 1, 2. led, i landstingslov nr. 21 af 18. november 2003 om Grønlands Hjemmestyres og kommunernes tjenestemænd i Grønland (tjenestemandsløven). Følgende fremgår af § 12, stk. 1:

”Tjenestemanden skal samvittighedsfuldt overholde de regler, der gælder for stillingen og såvel i som uden for tjenesten vise sig værdig til den agtelse og tillid, som stillingen kræver.”

Princippet i tjenestemandsløvens § 12, stk. 1, gælder ligeledes ved fastlæggelsen af det decorumkrav, der gælder for offentligt ansatte, der ikke er ansat som tjenestemænd, jf. Jørgen Mathiassen, ”Forvaltningspersonellet, tjenestemænd og overenskomstansatte”, 2. udgave, 2000, side 94 f., og Kaj Larsen i Hans Gammeltoft-Hansen med flere, ”Forvaltningsret”, 2. udgave, 2002, side 195.

Decorumkravet medfører altså, at den offentligt ansatte skal udvise en – i forhold til sin stilling – passende adfærd, både i og uden for tjenesten. Dette krav gælder også ved ansættelsen, jf. Jørgen Mathiassen, a.st., side 63 f.

Vurderingen af, om decorumkravet er overholdt, vil som udgangspunkt være en disciplinær vurdering.

Hvilket decorumkrav, der konkret gælder for den enkelte stilling, afhænger blandt andet af den stilling, som den ansatte skal varetage.

For en nærmere gennemgang af, hvilke faktorer der er afgørende for fastlæggelsen af, hvilket decorumkrav der gælder i den konkrete stilling, henviser jeg til Jacob Christian Bertram i "Et spørgsmål om tillid – om decorumkravet for offentlige ansatte", optrykt i Justitia nr. 4/2001, side 8 ff., samt Anders Jørgensen i "Decorumkravet for præster", 1. udgave, 2011, side 28 ff.

Ad ii. Ved ansættelse af personale i den offentlige forvaltning gælder den frie antagelsesret. Denne ret betyder, at arbejdsgiveren – som udgangspunkt og inden for de retlige grænser som lovgivningen og almindelige forvaltningsretlige grundsætninger opstiller – ud fra et frit skøn kan antage den ansøger, som arbejdsgiveren finder mest egnet til den ledige stilling.

Vurderingen af, om en ansøger er egnet til en konkret stilling, er således diskretionær.

For en nærmere gennemgang af princippet om den frie antagelsesret henviser jeg til Jørgen Mathiassen, a.st., side 59 ff. – særligt side 69 ff."

Ved brev af 18. december 2013 meddelte Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling mig, at departementet tog min udtalelse til efterretning, og at sagen blev genoptaget.

Ved brev af 19. december 2013 meddelte jeg departementet, at jeg tog departementets meddelelse til efterretning, og at jeg herefter ikke foretog mig videre i sagen.

Arealtilde­ling

5.2 Annullation af ugyldig forvaltningsakt

A klagede til ombudsmanden over Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafiks afgørelse om annullation af arealtilde­ling til opførelse af en fritidshytte.

Ombudsmanden fandt ikke grundlag for at kritisere Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafiks afgørelse om annullation af arealtilde­lingen.

Baggrunden herfor var, at da departementet traf afgørelse om at give arealtilde­ling til opførelse af hytten, var denne arealtilde­ling i strid med ”Landsplandirek­tiv for det åbne land”.

Ombudsmanden forstod departementet således, at departementet i forbindelse med sin afgørelse om annullation af arealtilde­ling – efter en konkret vurdering af sagens omstændigheder – fandt, at arealtilde­lingen var ugyldig. Ombudsman­den udtalte, at annullation er en reaktionsmulighed, der kan gøres gældende over for ugyldige afgørelser (j.nr. 2011-521-0005, udtalelse af 21. marts 2013).

A søgte den 6. august 2010 om arealtilde­ling til opførelse af en fritidshytte på ca. 35 m² (det fremgår af ansøgningen, at hytten skal måle 7 meter gange 5 meter), belig­gende på koordinaterne N: XX, W: YY.

Denne ansøgning blev afleveret hos K Kommune den 6. august 2010, som ved brev af 12. august 2010 fremsendte ansøgningen til Departementet for Boliger, Infra­struktur og Trafik. Ansøgningen blev modtaget hos departementet den 19. august 2010.

Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik gav ved brev af 7. oktober 2010 A arealtilde­ling. Af brevet fremgår følgende:

”Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik har modtaget Deres ansøgning af 19. august 2010 om arealtilde­ling til opførelse af fritidshytte ved ...-Fjord.

Vedlagt fremsendes arealtilde­ling til det ansøgte. Tildelingen omfatter tildelingsskema på 4 sider inklusiv kortbilag. Kopi af arealtilde­lingen er samtidig sendt til kommunen.

Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik foretager indberetning af arealtildelingen til ASIAQ med henblik på central registrering i NIN - Grønlands Arealregister. **Opmærksomheden skal henledes på, at De som rettighedshaver skal klarmelde fuldbyrdet udnyttelse af arealtildelingen til kommunen, jf. den på tildelingen fastsatte frist herfor.**”

Af arealtildelingen, der er dateret den 11. oktober 2010, fremgår det blandt andet, at departementet gav arealtildeling til opførelse af en ”fritidshytte på ca. 35 m2. 7m x 5m”, beliggende på koordinaterne N:XX, W:YY.

Det fremgår ligeledes af arealtildelingen, at der ikke er krav om anden myndighedstilladelse, at ”fristen for byggetilladelse” er den 11. oktober 2011, og at ”fristen for opførelse af byggeriet” er den 11. oktober 2012.

Det fremgår herefter af sagen, at Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik ved brev af 17. februar 2011 sendte sin påtænkte afgørelse om at annullere A's arealtildeling i partshøring hos A og K Kommune. Af brevet fremgår følgende:

”Landsplanafdelingen ved Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik har med brev af 07. oktober 2010 udstedt arealtildeling til etablering af en fritidshytte uden B-nummer i bunden af ...-Fjorden.

K Kommune har i denne forbindelse henledt departementets opmærksomhed på, at denne arealtildeling strider imod de retningslinjer for arealtildeling, der fremgår af det landsplandirektiv for det åbne land, som Naalakkersuisut offentliggjorde den 4. oktober 2010.

Nærværende brev er *ikke* en afgørelse, men er i henhold til sagsbehandlingslovens § 19 en *partshøring*, som har til formål at give sagens parter mulighed for at fremkomme med bemærkninger til departementets sagsfremstilling og til den afgørelse, som departementet påregner at træffe.

1. Sagsfremstilling

I henhold til § 8, stk. 2 i Landstingsforordning nr. 11 af 5. december 2008 om planlægning og arealanvendelse er der tillagt det offentliggjorte landsplandirektiv midlertidige retsvirkninger, jf. arealforordningens §§ 21 – 23.

Dette indebærer at arealer, der er omfattet af direktivet, ikke må bebygges eller i øvrigt udnyttes på en måde, der skaber risiko for en foregribelse af den endelige plans indhold.

Arealet i bunden af ...-Fjorden (A1) er jf. landsplandirektivets bilag [...] placeret i et område, der er udlagt som et såkaldt N-område (dvs. et område udlagt til teknik og infrastruktur m.v.)

For områder udlagt til teknik og infrastruktur m.v. gælder jf. landsplandirektivets § 14, stk. 1 c) følgende:

§ 14. stk. 1 c) Der må ikke etableres hytter i området.

Det er således departementets opfattelse, at arealtildeling A1 er blevet udstedt i strid med de gældende regler. Det er departementets forståelse, at brugsretten til arealet på nuværende tidspunkt ikke er udnyttet. Brugsretten kan derfor annulleres uden værdispild til følge.

2. Forventet afgørelse

På grundlag af de foreliggende oplysninger i sagen *påregner* departementet at træffe følgende afgørelse:

Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik annullerer brugsretten til areal A1 til etablering af en fritidshytte uden B.-nummer i bunden af ...-Fjorden v/ A.

3. Høring af sagens parter

Forinden Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik træffer afgørelse i sagen, gives sagens parter hermed mulighed for at fremkomme med bemærkninger til departementets forventede afgørelse. Disse skal være departementet i hænde **senest mandag, den 14. marts 2011**.

[...]"

Som svar på departementets partshøring skrev K Kommune ved brev af 24. februar 2011 følgende til departementet:

"[...] A blev kontaktet i starten af februar omkring fejlen med arealtildeling, han oplyste at han havde byggematerialer liggende men endnu ikke var gået i gang med byggeriet og ville afvente udmelding fra landsplan."

Ved e-mail af 14. marts 2011 modtog departementet følgende svar fra B, der repræsenterede A, på departementets partshøring:

"På vegne af A fremsendes hermed følgende kommentarer i forbindelse med partshøring sagsnr. A1.

1. Byggeriet af fritidshytten er påbegyndt.
2. Arealtildeingen er ansøgt før Naalakkersuisut offentliggjorde Landsplandirektiv for det åbne land.

3. Arealtildeingen er godkendt af Naalakkersuisut 7 dage efter offentliggørelsen af landsplandirektiv for det åbne land, hvilket må anses at være indenfor bagatigrænsen, når man tager Naalakkersuisut sædvanlige sagsbehandlingstider på ansøgninger om arealtildelinger i det åbne land i betragtning.
4. Der er i forvejen adskillige hytter i område N1, skal disse arealtildelinger også tilbagetages?
5. Den omtalte arealtildeling A-01037 ligger 500-1000 meter fra vandkraftværket og kan derfor ikke betragtes som værende til gene for en eventuel udbygning af vandkraftværkets infrastruktur.

Med baggrund i ovennævnte kommentarer gøres der hermed indsigelse imod departementets forventede afgørelse om at annullere brugsretten til A-01037.”

K Kommune sendte den 23. marts 2011 en e-mail til departementet angående et af kommunen gennemført tilsyn på det areal, som A havde fået arealtildeling til. Af e-mailen fremgår blandt andet følgende:

”Arealtildeing nr. A1 i det åbne land, vi var ude at tage billeder på stedet den. 22.03.2011, og kan konstatere at der hverken er byggematerialer eller bygget hytte, her er billederne vedhæftet.

Der er kun to eksisterende hytter.”

Ved brev af 28. marts 2011 annullerede departementet A's arealtildeling af 7. oktober 2010. Af brevet fremgår følgende:

”1. Sagsfremstilling

Den **04. oktober 2011** offentliggør Naalakkersuisut et forslag til et landsplandirektiv for det åbne land. Landsplandirektivet regulerer arealanvendelsen udenfor byer og bygder og tillægges retsvirkninger efter arealforordning § 21 - 23.

Den **11. oktober 2011** udsteder Landsplanafdelingen ved Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik en arealtildeling (A1) til etablering af en 35 kvadratmeter fritidshytte på lokaliteten N XX /W YY til A

Med anbefalet brev af **17. februar 2011** sender Departementet for Boliger, infrastruktur og Trafik sin forventede afgørelse i høring hos sagens parter. I denne forbindelse fastsættes der en frist til den 14. marts 2011 for at fremkomme med bemærkninger eller indsigelser til den forventede afgørelse.

Den 14. marts 2011 modtager Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik en indsigelse til departementets forventede afgørelse af B på vegne af A. Af indsigelsen fremgår blandt andet følgende:

- 1) *byggeriet at fritidshytten er påbegyndt*
- 2) *Arealtildelingen er ansøgt for Naalakkersuisut offentliggjorde Landsplandirektiv for det åbne land.*
- 3) *Arealtildelingen er godkendt af Naalakkersuisut 7 dage efter offentliggørelsen af landsplandirektiv for det åbne land, hvilket må anses at være indenfor bagatelgrænsen, når man tager Naalakkersuisuts sædvanlige sagsbehandlingstider på ansøgninger om arealtildelinger i det åbne land i betragtning.*
- 4) *Der er i forvejen adskillige hytter i område N1, skal disse arealtildelinger også tilbagetages?*
- 5) *Den omtalte arealtildeling A1 ligger 500-1000 meter fra vandkraftværket og kan derfor ikke betragtes som værende til gene for en eventuel udbygning af vandkraftværkets infrastruktur.*

Tirsdag, den 22. marts 2011 foretager K Kommunes arealmyndighed efter aftale med Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik et tilsyn af areal A1. Tilsynet sker med henblik på at få verificeret hvor fremskredent byggeriet i givet fald er. Af kommunen konstateres det i denne forbindelse, at “*der hverken er byggematerialer eller bygget en hytte.*”

Opmærksomheden henledes på de vedhæftede billeder.

Opmærksomheden henledes endvidere på, at der i arealtildeling A1 af 11. oktober 2011 er stillet krav om en byggetilladelse forud for påbegyndelsen af byggeriet. K Kommune byggemyndighed har overfor departementet meddelt, at der ikke er meddelt byggetilladelse til byggeri på areal A1.

2. Begrundelse for afgørelsen

Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik træffer sin afgørelse på baggrund af Inatsisartutlov nr. 17 af 17. november 2010 om planlægning og arealanvendelse samt regler, der er udstedt med hjemmel heri.

I henhold til § 8, stk. 2 i Landstingsforordning nr. 11 af 5. december 2008 om planlægning og arealanvendelse er der tillagt det offentliggjorte landsplandirektiv midlertidige retsvirkninger, jf. arealforordningens § 21 – 23. Dette indebærer at arealer, der er omfattet af direktivet, ikke må bebygges eller i øvrigt udnyttes på en måde, der skaber risiko for en foregribelse af den endelige plans indhold.

Arealet i bunden af ...-Fjorden (A1) er jf. landsplandirektivets bilag [...] placeret i et område, der er udlagt som et såkaldt N-område (dvs. et område udlagt til teknik og infrastruktur mv.)

For områder udlagt til teknik og infrastruktur m.v. gælder jf. landsplandirektivets § 14, stk. 1 c) følgende: § 14. stk. 1 c) *Der må ikke etableres hytter i området.*

Vedrørende de af B anførte indsigelser, så bemærkes det den arealforvaltende myndighed er forpligtet til at administrere arealerne efter det til ethvert tidspunkt gældende plangrundlag. Med mindre en ekspropriation viser sig at være nødvendig, så fortsætter brugsretten til tidligere meddelte arealtildelinger. Brugsrettigheder, der er blevet meddelt forud for offentliggørelse og ikrafttrædelse af en områdeplan, ligger således på en fortsat lovlig anvendelse.

Med offentliggørelsen og den senere endelige ikrafttræden af et plangrundlag trækkes der dog en grænse: Den arealforvaltende myndighed har ikke blot mulighed, men er ligefrem forpligtet til at forvalte efter de nye bestemmelser for det pågældende delområde.

At der i det konkrete tilfælde således tidligere er etableret hytter i nærheden af areal A1 medfører således ikke, at A behandles anderledes end alle andre ansøgere efter landsplandirektivets offentliggørelse.

Det er således departementets opfattelse, at arealtildeling A1 er blevet udstedt i uoverensstemmelse med de gældende regler. På baggrund af K Kommunes tilsyn af 22. marts 2011 samt det forhold, at der p.t. ikke er meddelt nogen byggetilladelse til areal A1, finder departementet det godtgjort, at brugsretten til areal A1 ikke er udnyttet på nuværende tidspunkt. Brugsretten kan derfor annulleres uden værdispild til følge.

3. Afgørelse

På grundlag af de foreliggende oplysninger i sagen træffer Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik følgende afgørelse:

Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik annullerer brugsretten til areal A1 til etablering af en fritidshytte i bunden af ...-Fjorden v/ A.

4. Klagevejledning

Denne afgørelse kan ikke påklages til nogen anden forvaltningsmyndighed. Afgørelsen kan indbringes for domstolene.”

Den 18. juli 2011 modtog jeg fra A en klage, hvoraf fremgår, at A ønsker at klage over, at Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik har annulleret den arealtildeling, som A fik tildelt den 7. oktober 2010. Ligeledes fremgår følgende:

”Vedr. klage over afgørelsen af 28.marts 2011 fra Landsplan afdelingen [...].

1. Jeg er ikke enig i at brugsretten kan annulleres uden værdi spild, idet jeg har brugt adskillige ressourcer i forbindelse med udgravning og fundering af dette byggeri.
2. Landplan afdelingen skriver i sin begrundelse for annullering af arealtildelingen at der ikke er søgt om byggetilladelse. I Arealtildeingen står der at sagen ikke kræver yderligere myndighedsbehandling, dette tolker jeg som at der ikke skal søges om byggetilladelse.

[...]”

Ved brev af 5. august 2011 bad jeg Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik om at udlåne sin originale sagsmappe vedrørende denne sag. Jeg vedlagde en kopi af A's klage af 18. juli 2011 til mig.

Ved Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafiks brev af 12. oktober 2011 modtog jeg departementets sagsmappe. Af departementets brev fremgår følgende:

”[...]

Med hensyn til spørgsmålet om hvorvidt, og i givet fald hvornår, areal A1 er taget brug, så har Afdelingen for Teknik og Landsplanlægning følgende forståelse af sagens faktiske omstændigheder:

Med brev af **07. oktober 2010** meddeler afdelingen for Teknik og Landsplanlægning A arealtildeling A1 til en fritidshytte i bunden af ...-Fjorden. Arealtildeingen indberettes i Grønlands Arealregister – NIN og kopi af arealtildelingen sendes til K Kommune.

Afdelingen bliver efterfølgende opmærksom på, at den udstedte arealtildeling var i uoverensstemmelse med bestemmelserne i Landsplandirektivet for det Åbne Land, der blev offentliggjort den 04. oktober 2010. I forbindelse med offentliggørelsen blev der tillagt landsplandirektivet midlertidige retsvirkninger efter § 8, stk. 2 og 21-23 i landstingsforordning nr. 11 af 08 december 2008 om planlægning og arealanvendelse.

Med brev af **17. februar 2011** sender Afdelingen for Teknik og Landsplanlægning sin forventede afgørelse om annullering af arealtildeling i høring hos sagens parter. Høringsfristen blev i denne forbindelse fastsat til den 14. marts 2011.

Den **24. februar 2011** modtager afdelingen en mail fra K Kommune. Heraf fremgår det, at A er blevet kontaktet primo februar 2011. Det meddeles, at han i denne forbindelse har oplyst, at han havde nogle byggematerialer liggende, men at han endnu ikke var gået i gang med selve byggeriet. Det blev endvidere tilkendegivet, at han ville afvente en udmelding fra Landsplanafdelingen.

Den **14. marts 2011** modtager Afdelingen for Teknik og Landsplanlægning en indsigelse fra B på vegne af A. Heraf fremgår det blandt andet, at "byggeriet af fritidshytten er påbegyndt".

Afdelingen for Teknik og Landsplanlægning stiller spørgsmålstejn ved tilkendegivelsen af, at byggeriet skulle være opstartet: Efter udsagn fra Selvstyrets bygningsmyndighed så må udgravning og fundering af bygninger i vinterperioden anses for atypisk:

1. Jorden vil typisk være frosset, hvilket vanskeliggør en udgravning.
2. Endvidere er der fare for, at den efterfølgende optøning af undergrunden medfører sætningsskader på bygningen.

På baggrund heraf aftaler Afdelingen for Teknik og Landsplanlægning og K Kommune, at kommunen gennemfører et tilsyn i bunden af ...-Fjorden. Tilsynet gennemføres den **22. marts 2011**. I denne forbindelse blev det konstateret, at der hverken forefandt byggematerialer eller nogen hytte på den pågældende placering.

Efter tilsynet af 22. marts 2011 er det departementets opfattelse, at byggeriet ikke er iværksat på det pågældende tidspunkt og Afdelingen for Teknik og Landsplanlægning finder det derfor ubetænkeligt at annullere arealtildeling A1 med sin skrivelse af 28. marts 2011.

Afdelingen for Teknik og Landsplanlægning skal medgive, at afgørelsens formulering vedrørende den manglende byggetilladelse er uheldig: Det må erkendes, at det ikke fremgår af den udstedte arealtildeling A1, at det ansøgte byggeri (7x5 meter) vil kræve en byggesagsbehandling i henhold til bygningsreglementets BRO6, kapitel 1.

Det er afdelingens forståelse, at såfremt et byggeri er godkendelsespligtigt jf. bygningsreglementet, så påhviler det dog bygherren at ansøge om en byggesagsbehandling, uagtet om dette er anført i arealtildelingen eller ej.

Det er afdelingens forståelse, at en bygning på 35 kvadratmeter vil kræve en byggetilladelse K Kommune havde i denne forbindelse telefonisk oplyst, at der ikke var blevet meddelt en byggetilladelse til klager.

[...]"

Jeg besluttede ved brev af 12. januar 2012 at realitetsbehandle A's klage. Følgende fremgår af det brev, som jeg sendte til Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik:

”[...]

Jeg beder derfor Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik, Landsplanafdelingen om at redegøre for sin opfattelse af sagen og om at oplyse lovgrundlaget for sin afgørelse.

Herudover beder jeg Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik, Landsplanafdelingen, om at besvare følgende spørgsmål:

[...]

3. Den 7. oktober 2010 meddeler Afdelingen for Teknik og Landplanlægning A arealtildeling til en fritidshytte i bunden af ...-fjorden. Med hjemmel i hvilken lov træffer afdelingen denne afgørelse?

4. Hvorledes skal udtrykket *'kræver anden myndighedstilladelse'* ifølge departementet forstås?

[...]

6. Hvornår bliver departementet opmærksom på Landsplandirektivet, og direktivets betydning i forhold til denne konkrete afgørelse?

7. Hvad har departementet foretaget sig i perioden mellem at departementet bliver opmærksom på at der er et problem med dette direktiv, til departementet skriver til A?

[...]”

Ved brev af 8. marts 2012 modtog jeg følgende svar fra Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik:

”[...]

Ad 3. Med hjemmel i hvilken lov træffer afdelingen afgørelse om arealtildeling?

Afgørelsen træffes med hjemmel i lov nr. 612 af 23. december 1980 om lov for Grønland om arealanvendelse, byudvikling og bebyggelse efter hvilken landstinget har vedtaget Landstingsforordning nr. 11 af 5. december 2008 om planlægning og arealanvendelse, der har:

“§ 26. Intet areal må unddrages almen benyttelse og tages i brug uden tilladelse fra arealmyndigheden.

Stk. 2. Intet areal må ændre anvendelse uden tilladelse fra arealmyndigheden.

Stk. 3. En arealtildeling er personlig. Enhver overdragelse af rettigheder over et areal skal godkendes af arealmyndigheden.

Stk. 4. Brugsretten til et areal kan ikke gøres til genstand for køb og salg.

§ 27. Kommunalbestyrelsen er arealmyndighed for den pågældende kommunes område og giver tilladelse til brug af areal i kommunens område.

Stk. 2. I områder udenfor den kommunale inddeling meddeles brugsret af Landsstyret.

Stk. 3. Kommunalbestyrelsen skal indhente Landsstyrets godkendelse, inden der meddeles arealtildeling til anlæg, der er af landsplanmæssig betydning.

Stk. 4. Tilladelse til arealanvendelse i medfør af anlægslove og landsplandirektiver m.v. kan gives af Landsstyret.”

ad 4. Hvorledes skal udtrykket ‘kræver anden myndighedstilladelse’ forstås?

I forbindelse med arealsagsbehandlingen sender departementet et svar, der fremstår som var det K Kommunes svar, i og med at der er kommunens logo på. Det afspejler imidlertid, at arealtildeling i det åbne land, ind til 1. januar 2011, blev givet af departementet. Det skete dog i samarbejde med kommunerne, som havde den øvrige arealtildeling og også har overtaget arealtildelingen i det åbne land med Landsplandirektivets endelige ikrafttrædelse. Når der derfor står, at der ikke kræves anden myndighedstilladelse, betyder det at arealtildelingen ikke kræver andre myndigheder, fx kommunens, Grønlands Nationalmuseum og Arkivs, eller Departementet for Indenrigsanliggender, Natur og Miljø [tilladelse].

Arealtildeingen er imidlertid ikke en byggetilladelse, så den betyder ikke, at der umiddelbart kan bygges på det tildelte areal.

[...]

Ad 6. Hvornår bliver departementet opmærksom på Landsplandirektivet og dets betydning for den konkrete afgørelse

Departementet har været opmærksomt på Landsplandirektivet allerede under udarbejdelsen af det. Ved en fejl har man ikke været opmærksom på betydningen for arealtildelingen til A. Dette bliver departementet først opmærksom på efterfølgende. For at være mere konkret, så siger det sig selv, at der i den interne kommunikation omkring landsplandirektivet har været medarbejdere, der ikke har været bekendt med Landsplandirektivets midlertidige retsvirkninger.

Ad 7. Hvad har departementet foretaget sig i perioden mellem at man bliver opmærksom på problemet med direktivet til man skriver til A?

Efter at departementet er blevet opmærksomt på at arealtildelingen er givet i strid med landsplandirektivet, omkring årsskiftet, sendes 17. februar 2011 et udkast til afgørelse i høring. I denne periode har der ikke været sagsbehandlet på sagen.

Departementet har, før man traf endelig afgørelse, undersøgt om der faktisk var indhentet byggetilladelse og påbegyndt byggeri på det tildelte areal. Ingen af delene var tilfældet. Departementet er enig i at den tid der er gået fra arealtildelingen er givet til den annulleres, er et lovligt og relevant kriterium i den endelige afgørelse. Men i afvejningen af de lovlige kriterier må det indgå med større vægt at der ikke er søgt byggetilladelse eller påbegyndt byggeri på arealet.”

Ved brev af 7. maj 2012 bad jeg A om at komme med sine bemærkninger til Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafiks svar af 8. marts 2012.

Jeg modtog A's kommentarer ved e-mail af 4. juni 2012. Af e-mailen fremgår blandt andet følgende:

”[...]

Ad.7 Hvad har departementet foretaget sig i perioden mellem at man bliver opmærksom på problemet med direktivet til man skriver til A?

Man påstår at man rent faktisk har undersøgt om byggeriet var påbegyndt, dette kan ikke være korrekt. Eftersom jeg havde foretaget udgravning af terræn og bygget soklen samt at jeg havde sejlet materialer derud.”

Jeg udtaler herefter:

”1. Afgrænsning af min undersøgelse

Det fremgår af A's klage til mig, at han ønsker at klage dels over Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafiks annullation af hans arealtildeling, dels over K Kommunes behandling af sagen.

Efter en gennemgang af sagsakterne fra K kommune finder jeg ikke grundlag for at foretage en nærmere undersøgelse af kommunens sagsbehandling.

Efter at have gennemgået denne sag finder jeg ligeledes ikke grundlag for at foretage en nærmere undersøgelse af departementets manglende partshøring af A over det tilsyn, som K Kommune gennemførte den 22. marts 2011.

Dette skyldes, at en partsbøring over dette tilsyn ikke havde ændret på gyldigheden af departementets annullation af A's arealtildeling, allerede fordi det under sagen er ubestridt, at hytten ikke er færdigopført.

I min behandling af denne sag vil jeg indledningsvis se nærmere på Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafiks annullation af A's arealtildeling (afsnit 2). Derefter vil jeg se nærmere på departementets kompetence til at træffe henholdsvis afgørelse om arealtildeling i det åbne land og afgørelse om den efterfølgende annullation af denne arealtildeling (afsnit 3).

Afslutningsvis vil jeg komme med nogle korte bemærkninger til spørgsmålet om byggetilladelse (afsnit 4).

2. Annullation af arealtildeling af 7. oktober 2010

Ved brev af 28. marts 2011 traf Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik afgørelse om at annullere A's arealtildeling af 7. oktober 2010. Baggrunden herfor var ifølge departementet, at A's arealtildeling var givet i strid med "landsplandirektiv for det åbne land".

Annullation er en af flere reaktionsmuligheder, der kan gøres gældende over for en ugyldig afgørelse.

Der er to hovedbetingelser for, at en afgørelse er ugyldig: Afgørelsen skal lide af en retlig mangel, og manglen skal være væsentlig. Derudover må der, som en tredje betingelse, ikke være tertiære momenter af undskyldende karakter, der med styrke taler for at opretholde afgørelsen, uanset at de to hovedbetingelser er opfyldt.

a. Der gælder i forvaltningsretten et krav om lovhjemmel. Dette betyder, at forvaltningen ikke kan handle uden at have hjemmel hertil.

Forvaltningsmyndigheden skal være legitimeret gennem sin hjemmel, og hvis en afgørelse er truffet uden hjemmel i loven, eller hvis afgørelsen er i strid med loven, så lider afgørelsen af en retlig mangel.

Vurderingen af, om en retlig mangel er væsentlig, er som udgangspunkt en konkret vurdering. Det er i retspraksis antaget, at visse retlige mangler på grund af deres art altid er væsentlige.

Det følger således af retspraksis, at en hjemmelsmangel altid anses for at være væsentlig. Dette gælder uanset, om den pågældende afgørelse er til skade eller til gavn for borgeren.

Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik gjorde ved sin afgørelse af 28. marts 2011 om at annullere A's arealtildeling gældende, at arealtildelingen var udstedt i strid med "landsplandirektiv for det åbne land". Jeg forstår departementet således, at departementet fandt, at arealtildelingen led af en hjemmelsmangel, altså en væsentlig retlig mangel.

Naalakkersuisut (Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik) kan til varetagelse af landsplanmæssige interesser vedtage nærmere bestemmelser (landsplandirektiver) for kommuneplanlægningen, jf. § 8, stk. 1, i landstingsforordning nr. 11 af 5. december 2008 om planlægning og arealanvendelse (planforordningen – Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik omtaler forordningen som "arealforordningen"). Denne bestemmelse er nu afløst af § 9, stk. 1, i inatsisartutlov nr. 17 af 17. november 2010 om planlægning og arealanvendelse (planloven).

Det følger af § 8, stk. 2, i planforordningen, at Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik kan beslutte, at et landsplandirektiv med detaljerede bestemmelser for et delområdes anvendelse skal have retsvirkning som en kommuneplan, jf. §§ 21 – 23.

Når et forslag til en kommuneplan eller et kommuneplantillæg er offentliggjort, må arealer, bygninger og anlæg, der er omfattet af forslaget, ikke bebygges eller i øvrigt udnyttes på en måde, der skaber risiko for en foregribelse af den endelige plans indhold, jf. § 23, stk. 1, i planforordningen; forslaget tillægges midlertidige retsvirkninger.

Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik sendte den 4. oktober 2010 "landsplandirektiv for det åbne land", Nuuk, september 2010 (landsplandirektivet) i høring. I denne forbindelse traf departementet, i henhold til planforordningens § 23, stk. 1, jf. § 8, stk. 2, beslutning om, at forslaget skulle tillægges midlertidige retsvirkninger, jf. side 17 i forslaget til "Landsplandirektiv for det åbne land", som sendt i høring fra 4. oktober 2010 til 26. november 2010. Den 4. oktober 2010 var landsplandirektivet således tillagt midlertidige retsvirkninger.

Det fremgår af A's arealtildeling af 7. oktober 2010, at arealet er beliggende på koordinaterne N: XX, W: YY. Arealet er beliggende i bunden af ...-Fjorden nord for B By.

Området i bunden af ...-Fjorden er omfattet af landsplandirektivet og er ifølge landsplandirektivets bilag [...] udlagt til et såkaldt N-område; et "område til teknik og infrastruktur mv."

Af landsplandirektivets § 14 fremgår blandt andet følgende:

”For områder til teknik og infrastruktur m.v. gælder følgende:

1) Anvendelse:

[...]

c) Der kan ikke etableres fritidshytter, sommerhuse eller turisthytter i området.

[...]”

Da A fik arealtildeling, var landsplandirektivet tillagt midlertidige retsvirkninger, og der måtte ikke gives arealtildelinger, der kunne skabe risiko for en foregribelse af det endelige landsplandirektivs indhold.

Det areal, som A fik arealtildeling til, er beliggende i et område, der er udlagt til teknik og infrastruktur, hvor der ikke kan etableres fritidshytter, sommerhuse eller turisthytter, jf. landsplandirektivets § 14, nr. 1, litra c. Departementet havde således ikke den 7. oktober 2010 hjemmel til at tildele A arealtildeling til opførelse af en fritidshytte i bunden af ...-Fjorden nord for B By.

Da Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafiks afgørelse led af en hjemmelsmangel, er der tale om, at afgørelsen led af en væsentlig retlig mangel.

b. Som nævnt indledningsvis kan der i den konkrete sag indgå tertiære momenter af undskyldende karakter, der med styrke taler for, at en afgørelse, der lider af en væsentlig retlig mangel, skal opretholdes på trods af denne mangel.

Det kan altså i helt særlige tilfælde virke urimeligt, at en væsentlig retlig mangel skal føre til en afgørelses ugyldighed til skade for en borger eller til skade for betydelige almene samfundsinteresser.

Tertiære momenter, der kan tale for, at en afgørelse, der lider af en væsentlig retlig mangel, skal opretholdes, kan blandt andet være, at den retlige mangel først gøres gældende længe efter, at den er blevet kendt, at borgeren var i god tro omkring manglen, og at ugyldigheden får videregående følger for andre, for eksempel ved nedrivning af en bygning.

Rent undtagelsesvis kan borgerens berettigede forventninger medføre, at en afgørelse, der lider af en hjemmelsmangel, opretholdes. Retspraksis viser, at dette forudsætter, at der er tale om særligt tungtvejende omstændigheder.

Som et eksempel kan nævnes Højesterets dom af 23. juli 1887 (optrykt i Ugeskrift for Retsvæsen, årgang 1887, side 640), hvor et næringsbrev, der ellers var givet i strid med næringslovens bestemmelser om afstand til den nærmeste købstad, blev opretholdt. Dette skyldtes særligt, at der udelukkende var tale om en mindre afvigelse fra næringslovens regler, samt at indehaveren af næringsbrevet gennem en længere årrække (omkring 20 år) i god tro havde udøvet sin næringsret, uden at dette var blevet påtalt af de myndigheder, der skulle påse, at næringsloven blev overholdt.

I retspraksis er værdispildsbetragtninger tidligere blevet tillagt en vis vægt i vurderingen af, om en afgørelse, der lider af en væsentlig retlig mangel skulle opretholdes. Udviklingen i nyere retspraksis viser dog nok, at hensynet til retshåndhævelsen vægtes højere end hensynet til at undgå værdispild, jf. Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., "Forvaltningsret", 2. udgave, 2002, side 355, samt blandt andet Højesterets dom af 12. september 2000 (optrykt i Ugeskrift for Retsvæsen, årgang 2000, side 2412), hvor Højesteret udtalte, at en gylletank, der var opført i strid med planlovens regler, skulle rives ned.

Værdispildsbetragtninger er imidlertid fortsat et lovligt hensyn, som kan inddrages i vurderingen af, om en ugyldig afgørelse skal opretholdes.

Jeg forstår Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik således, at departementet fandt, at der ikke i denne sag var tale om så særlige tertiære momenter, at den afgørelse, der led af en hjemmelsmangel (arealtildelingen af 7. oktober 2010), kunne opretholdes. Departementet lagde i denne forbindelse vægt på, at A ikke havde udnyttet sin brugsret, og at arealtildelingen derfor kunne annulleres uden værdispild.

Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik traf den afgørelse, der led af en hjemmelsmangel, i oktober 2010. Omkring årsskiftet blev departementet opmærksom på, at arealtildelingen var givet i strid med landsplandirektivet og sendte ved brev af 17. februar 2011 den påtænkte afgørelse om at annullere A's arealtildeling i høring hos A og K Kommune. Ved brev af 28. marts 2011 til A annullerede departementet afgørelsen.

Perioden, fra departementet traf afgørelsen om arealtildeling til departementet besluttede at annullere afgørelsen, var således forholdsvis kort, ligesom departementet reagerede hurtigt efter at være blevet opmærksom på, at arealtildelingen led af en hjemmelsmangel.

A har ved brev af 14. marts 2011 over for departementet gjort gældende, at han var påbegyndt byggeriet af fritidshytten. Han har efterfølgende ved brev af 4. juni 2012 over for mig gjort gældende, at han havde foretaget udgravning af terræn, havde bygget soklen og havde sejlet materialer ud til arealet.

Det er uklart, hvor langt A var kommet med opførelsen af hytten, da departementet sendte sagen i høring.

Jeg har i sagen konstateret, at der er uenighed mellem Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik og A om, hvor langt byggeriet med hytten er nået. Departementet mener ikke, at byggeriet var påbegyndt, mens A gør gældende, at han var påbegyndt opførelsen af hytten.

Jeg finder imidlertid ikke, at det i denne sag kan tillægges betydning, om byggeriet af hytten eventuelt er påbegyndt, hvorfor jeg blot kan konstatere, at det under sagen er ubestridt, at hytten ikke var bygget færdig.

Henset til at departementet reagerede forholdsvis hurtigt efter at have truffet afgørelsen, der led af en hjemmelsmangel, at A ikke havde bygget hytten færdig, og at der ifølge retspraksis skal være tale om særligt tungvejende momenter, før en afgørelse, der lider af en væsentlig retlig mangel kan opretholdes, finder jeg ikke at kunne kritisere departementet for departementets opfattelse af, at der i denne sag ikke indgår tertiære momenter, der med styrke taler for, at departementets arealtildeling af 7. oktober 2010 kan opretholdes, på trods af at afgørelsen led af en hjemmelsmangel.

c. Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik havde ikke hjemmel til at give A arealtildeling i det åbne land den 7. oktober 2010. Departementets afgørelse led således af en væsentlig retlig mangel, jf. afsnit a ovenfor.

Da der ikke i denne sag gælder tertiære momenter af undskyldende karakter, der taler for, at arealtildelingen, der led af en væsentlig retlig mangel, opretholdes (se afsnit b umiddelbart ovenfor), finder jeg, at departementets arealtildeling af 7. oktober 2010 var ugyldig.

Jeg finder således ikke grundlag for at udtale kritik af, at departementet ved brev af 28. marts 2011 annullerede arealtildelingen af 7. oktober 2010.

Jeg har herved ikke taget stilling til, om A kan gøre et erstatningskrav gældende – for det tab, som han eventuelt har lidt – mod Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik for at have truffet den ugyldige afgørelse om arealtildeling.

Jeg har i denne forbindelse gjort A opmærksom på, at hvis han mener, at han har lidt et tab som følge af departementets ugyldige afgørelse, så har han mulighed for at indbringe spørgsmålet om erstatning for retten.

3. Departementets kompetence som arealmyndighed i det åbne land

I det følgende vil jeg kort se nærmere på, om Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik i oktober 2010 var arealmyndighed i sager om arealtildelinger i det åbne land. Samtidig vil jeg se på, om departementet havde kompetencen til at annullere arealtildelingen i marts 2011.

Baggrunden herfor er, at det er afgørende for en afgørelses gyldighed, at det er den kompetente myndighed, der træffer afgørelsen.

a. Det følger af § 5, stk. 2, i landstingsforordning nr. 6 af 19. december 1986 om arealanvendelse og planlægning, at landsstyret tidligere havde kompetencen til at tildele arealer i det åbne land.

Landstingsforordningen blev i 2009 afløst af planforordningen, der var gældende, da A søgte om arealtildeling til opførelse af en fritidshytte i det åbne land. Planforordningen er nu afløst af planloven, der trådte i kraft den 1. januar 2011.

Hovedreglen i planforordningen er, at kommunalbestyrelsen var arealmyndighed for den pågældende kommunes område og kunne give tilladelse til brug af areal i kommunens område, jf. § 27, stk. 1. Dette gjaldt som udgangspunkt således også for arealer beliggende i det åbne land.

Det fremgår dog af § 44, stk. 3, i planforordningen, at overdragelsen af areal- og planmyndigheden i det åbne land først trådte i kraft den 1. januar 2011. Indtil da var det fortsat landsstyret (nu Naalakkersuisut), der var arealmyndighed i det åbne land.

Da A i 2010 søgte om og fik tildelt et areal i det åbne land, var det således Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik, der havde kompetencen til at træffe afgørelse om arealtildeling i det åbne land. Afgørelsen blev altså truffet af den kompetente myndighed.

b. Da departementet i marts 2011 annullerede A's arealtildeling af 7. oktober 2010 var planloven trådt i kraft. Det følger af § 38, stk. 1, i planloven, at kommunalbestyrelsen er arealmyndighed for den pågældende kommunes område og giver tilladelse til

brug af areal i kommunens område. Det er således som udgangspunkt kommunalbestyrelsen, der er arealmyndighed – også i det åbne land.

Det følger dog af § 38, stk. 4, i planloven, at tilladelse til arealanvendelse i medfør af anlægslove og landsplandirektiver m.v. kan gives af Naalakkersuisut (Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik).

Idet departementet har muligheden for at overtage behandlingen af en ansøgning om arealtildeling, der skal behandles i medfør af et landsplansdirektiv, er det en naturlig følge, at departementet ligeledes har muligheden for at overtage behandlingen af en sag om annullation af en arealtildeling, der er givet i strid med et sådant direktiv. Departementet havde således kompetencen til at annullere den ugyldige arealtildeling.

4. Byggetilladelse

Jeg forstår A's klage af 18. juli 2011 til mig således, at A ligeledes klager over, at det ikke fremgik mere klart, at der var krav om, at A skulle søge om en byggetilladelse.

A gør gældende, at der ikke i forbindelse med spørgsmålet om annullation af A's arealtildeling kan lægges vægt på, at han ikke har søgt om byggetilladelse, da dette ikke fremgår klart af arealtildelingen.

Det fremgår ikke klart af for eksempel følgebrevet til arealtildelingen, at der er et krav om, at A skal søge om byggetilladelse, før han må påbegynde byggeriet på det areal, som han har fået tildelt.

Det fremgår dog af arealtildelingen, at der gælder en "frist for byggetilladelse".

Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik har ved brev af 12. oktober 2011 til mig anført, at departementet erkender, at det ikke fremgår af den udstedte arealtildeling, at det ansøgte byggeri krævede en byggesagsbehandling.

Dette tager jeg til efterretning, og jeg går samtidig ud fra, at departementet fremover vil gøre det mere klart, at den, der har fået en arealtildeling, fortsat skal søge om byggetilladelse, før arealet må bebygges."

Egen drift-sag - Naalakkersuisut

5.3 Forbud mod alkoholholdige drikkevarer på en gymnasial institutions kollegier. Legalitetsprincippet. Hjemmelsgrundlag

En gymnasial institution, G, indførte i sit ordensreglement for sine kollegier et generelt forbud mod alkoholholdige drikkevarer. Forbuddet var udstedt med hjemmel i kollegiebekendtgørelsen, hvorefter der i et kollegieordensreglement kan fastsættes regler for ”brug af alkoholiske drikke”.

Efter at være fremkommet med nogle betragtninger om G’s kollegiers retlige status beskrev ombudsmanden det almindelige legalitetsprincip, der blandt andet fastsætter, at forvaltningens virksomhed (her G’s virksomhed) skal være legitimeret i en lov eller anden anerkendt retskilde. Ombudsmanden fandt, at et indgreb af den pågældende type, der altså gjaldt kollegianernes hjem, var af en sådan karakter, at der måtte gælde et mere skærpet krav til klarheden i hjemmelsgrundlaget.

Efter at ombudsmanden havde gennemgået lovgrundlaget for ordensreglementets alkoholforbud, måtte ombudsmanden konkludere, at der ikke var fornøden hjemmel til det pågældende forbud – i hvert fald ikke på kollegianernes egne værelser.

Allerede fordi det var ombudsmandens opfattelse, at der ikke var det fornødne hjemmelsgrundlag til stede, fandt ombudsmanden ikke grundlag for at tage stilling til, hvorvidt forbuddet kunne være i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

G meddelte efterfølgende ombudsmanden, at G ville ændre sit ordensreglement i overensstemmelse med ombudsmandens retsopfattelse (j.nr. 2011-905-0015, udtalelse af 23. august 2013).

Torsdag den 13. oktober 2011 bragte netavisen www.knr.gl en artikel angående ordensreglementet for den gymnasiale institution G’s kollegier. Ordensreglementet forbyder de elever, der bor på et af G’s kollegier, at have alkoholholdige drikkevarer på kollegiet, herunder på deres værelser. Artiklens overskrift var ”Ingen sprut på GU-værelser”:

”Der bliver ikke lempet på den nyligt indførte nultolerance-politik over for alkohol i G’s kollegieboliger, hvorfra seks studerende er blevet smidt ud den seneste tid. Det er nemlig en succes, lyder det fra byens GU-rektor, efter de studerende i aftes demonstrerede med krav om, at skolen skal vende tilbage til at give en advarsel på forhånd.

Omkring 100 studerende var mødt op til demonstration, og her lød det, at den nye udsmidningspolitik er for stram og ofrene for store.

- Vi ønsker at studerende der bor på kollegiet først skal få advarsel inden de bliver smidt på porten for at have sprut i værelset, siger GU-studerende A.

De nye regler betyder, at GU-eleverne bliver smidt ud af kollegiet uden varsel, hvis der bliver fundet alkohol i deres værelser. Indtil videre har det kostet seks studerende deres kollegieplads alene siden skoleårets begyndelse.

Rektor for G var mødt op for at lytte til de studerendes ønsker, men GU-rektoren har ikke tænkt sig at imødekomme kritikken. Og han mener at stramning af reglerne har hjulpet meget.

- Det har faktisk hjulpet. Politiet siger, at de ikke længere bliver kaldt ud til vores kollegier som ellers skete ofte tidligere. Vi kan også se, at eleverne har forbedret fremmødet i forhold til sidste efterår, siger rektor B.

Men de studerende vil fortsætte deres kamp for, at der igen skal falde advarsler før sprut betyder exit fra kollegieværelset.

Og de studerende fra G får nu opbakning fra organisationen for grønlandske studerende KIK, som nu har sendt et åbent brev til Inatsisartut og Naalakkersuisut.

- Fra KIK's side mener vi, at det er uacceptabelt, at eleverne kan blive smidt ud af deres kollegieværelse uden varsel. Og derfor kræver vi fra KIK, at ledelsen på G ændrer den nye regel. Desuden ønsker vi, at de studerende, der er blevet smidt ud af deres kollegieværelse på grund af alkohol i værelset får deres kollegieværelse tilbage, lyder det fra lederen af KIK's administration C."

På baggrund af artiklen valgte jeg af egen drift at iværksætte en undersøgelse af sagen, og ved brev af 13. oktober 2011 anmodede jeg Departementet for Uddannelse og Forskning (nu Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling) om at orientere mig om, hvad departementet agtede at foretage sig i anledning af organisationen for grønlandske studerende, Kalaallit Ilinniagaqartut Kattuffiats (KIK), henvendelse, jf. den ovenfor citerede artikel. Endvidere bad jeg departementet redegøre for, hvorvidt der i øvrigt var fastsat generelle ordensreglementer for selvstyrets kollegier.

Departementet for Uddannelse og Forskning svarede mig ved brev af 7. november 2011. Af brevet fremgår blandt andet følgende:

”[...]

For så vidt angår Ombudsmandens spørgsmål i relation til henvendelsen fra KIK antager Departementet, at der hermed sigtes til et såkaldt åbent brev til medlemmerne af Naalakkersuisut og Inatsisartut, som blev fremsendt ved elektronisk skrivelse af 12. oktober 2011, ligesom den pågældende skriftlige henvendelse blev omtalt på ”www.knr.gl”, som påpeget af Ombudsmanden.

I forhold til KIK’s henvendelse kan det oplyses, at henvendelse blev henvist til administrativ besvarelse i Departementet for Uddannelse og Forskning, som besvarede KIK’s henvendelse ved skrivelse af 2. november 2011. En kopi af denne besvarelse er i øvrigt vedlagt nærværende skrivelse til orientering.

Med hensyn til det af Ombudsmanden stillede spørgsmål i relation til, om der i øvrigt er fastsat generelle ordensregler for Selvstyrets kollegier, kan Departementet oplyse, at der ikke er fastsat generelle ordensregler for selvstyrets kollegier.

Derimod fremgår det af § 6 stk. 2 i den gældende kollegiebekendtgørelse i form af Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 18 af 1. november 2007 om kollegier, at hver kollegieadministration selv fastsætter et sæt ordensregler, jf. bekendtgørelsens § 6 stk. 2.”

Som bilag til departementets brev af 7. november 2011 til mig var (som anført) vedlagt departementets brev af 2. november 2011 til Kalaallit Ilinniagaqartut Kattuffiat. Af brevet fremgår blandt andet følgende:

”[...]

I forhold til spørgsmålet om hjemmelsgrundlaget skal departementet indledningsvis henviser til § 9 i Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 18 af 1. november 2007 om kollegier, af hvilken det fremgår, at kollegieadministrationen, som i dette tilfælde er G, er ansvarlig for, at udlejning og opsigelse m.m. sker efter reglerne i bekendtgørelsen. Det fremgår samtidig af kollegiebekendtgørelsens § 6 stk. 2, at G kan fastsætte ordensregler, som træder i kraft når de er offentliggjort overfor kollegiebeboerne, og at ordensreglerne bl.a. kan omhandle brug af alkoholiske drikke, besøg udefra, rengøring m.m.

Som det fremgår, er det op til den enkelte kollegieadministration selv at fastlægge det nærmere indhold af de ordensregler, der skal gælde for kollegiet. G har på den baggrund fastsat et sæt ordensregler for institutionens kollegier, af hvilke det fremgår under afsnittet om alkohol, at alkohol, hverken må forefindes eller indtages på kollegierne, og at en overtrædelse af bestemmelsen vil medføre øjeblikkelig ophævelse af lejeformålet.

Det kan derudover oplyses, at G’s ordensregler er blevet offentliggjort ved at hver elev ved skoleårets begyndelse tildeles en kalender, som bl.a. indeholder en kopi af ordensreglerne.

Det fremgår samtidig af kollegiebekendtgørelses § 41 stk. 1 nr. 7, G kan ophæve lejeaftalen i tilfælde af overtrædelse af ordensreglerne. Det fremgår således af bestemmelsen, at der er mulighed for et øjeblikkeligt ophør af lejeforholdet, modsat opsigelse, hvorved forstås en afslutning af lejeforholdet, hvorved der ydes en frist, førend den reelle virkning af afslutningen af lejeforholdet i form af fraflytning, indtræder.

Det fremgår dog samtidig af kollegiebekendtgørelsens § 41 stk. 2 1. pkt., at ophævelsesadgangen forudsætter, at den pågældende overtrædelse af ordensreglerne har været væsentlig. Væsentlighedskriteriet vurderes i den sammenhæng konkret, ligesom G's praksis i relation til bestemmelsen om omgang og indtagelse af alkohol på G's kollegier kan inddrages i vurderingen af væsentlighedsmomentet, herunder spørgsmålet om i hvilken udstrækning væsentligheden af at overholde reglerne om benyttelse af alkohol har været klart udmeldt og betydningen for G i forhold til overholdelse af reglerne om forbud mod alkohol på kollegierne.

Med hensyn til udarbejdelse af den omhandlende bestemmelse i ordensreglerne om alkohol kan det oplyses, at G's rektor har fremsendt en generel redegørelse om baggrunden for skolens ordensregler vedrørende opbevaring og indtagelse af alkohol. Det fremgår af denne, at ordensreglerne er blevet udarbejdet på baggrunde af samarbejde mellem skolens lærere, elever og ledelse i forlængelse af nogle såkaldte pædagogiske dage i foråret, hvor alkohol, fester og deraf afledte virkninger i form af dårligt miljø og utryghed på kollegierne blev drøftet. Det blev i den forbindelse fremhævet, at alkohol på kollegierne udover de pågældende elever selv også gik ud over ikke-drikkende kollegiebeboere, ligesom en del af kollegiebeboerne er under 18 år og helt ned til 15 år gammel, hvilket har talt for fastsættelse af skærpede regler om alkohol på kollegierne.

G har endvidere oplyst, at institutionens alkoholpolitik også relaterer sig til erfaringer, som G har høstet i forbindelse med tidligere tiders lempeligere alkoholregler, som bl.a. betød en øget tilstedeværelse af fremmede personer på kollegierne, ligesom tidligere tiders liberale alkoholpolitik også medførte en forøgelse af problemer i form af tyveri, vold, larm og hærværk, massivt fravær både fysisk og lektie- og koncentrationsmæssigt. Det blev samtidig forklaret, at skolen indtil i foråret i en periode på 2 år havde haft en mere lempelig ordensbestemmelse vedrørende alkohol, hvor der først blev uddelt advarsler. Udover de ovenfor nævnte problemer havde dette også medført hyppige besøg af politiet på kollegierne, henvendelser fra naboer og aggressioner mod kæresten, ligesom henvendelser fra beboere og forældre på grund af utryghed ligeledes var almindeligt forekommende. Det blev i forlængelse heraf bemærket, at den nuværende bestemmelse i ordensreglerne har medført mindre arbejde for politiet på kollegierne, færre fremmede gæster på kollegierne om natten, at der kun er modtaget én skrivelse fra INI om naboklager, reduktion i omfanget af forsømmelser, ligesom rektor endnu ikke har modtaget opringninger om natten. Derudover udtrykkes der forhåbninger om, at der også vil ske forbedringer i forhold til elevernes eksamener.

Departementet finder på den baggrund ikke anledning til at kritisere det forhold, at G har benyttet den i kollegiebekendtgørelsen anførte adgang til at fastsætte ordensregler, der forbyder indtagelse og opbevaring af alkohol. I forlængelse heraf agter Departementet heller ikke at tage skridt til at ændre de pågældende ordensregler, som erfaringsmæssigt har haft en gunstig virkning på G's hovedaktivitet, som består i at sikre unge en gymnasial uddannelse under betryggende forhold. Dette gælder ikke mindst ud fra hensynet til de mindreårige samt børnefamilier, der også bor på kollegierne, ligesom alkohol forskningsmæssigt erkendes at påvirke trivslen hos børn og unge i negativ retning.

[...]"

Ved brev af 10. april 2012 anmodede jeg Departementet for Uddannelse og Forskning om at fremsende mig kopi af det nugældende og tidligere gældende ordensreglement for G's kollegier. Jeg bad endvidere departementet om blandt andet at redegøre for, hvilke muligheder der generelt var for at føre kontrol med, at ordensreglementerne blev overholdt.

Ved brev af 9. maj 2012 modtog jeg svar fra departementet. Af brevet fremgår blandt andet følgende:

"[...] kontrollen med overholdelse af reglerne om forbud mod besiddelse af alkohol eller eksempelvis cannabis i henhold til oplysninger fra G [sker ikke] på grundlag af uanmeldte visitationer. Overtrædelse af de omhandlede regler er således forhold, der opdages tilfældigt i forbindelse med kollegieadministrationernes daglige drift af kollegierne, ligesom den konkrete sag omhandlede indtagelse af alkohol på et fællesområde på G's kollegium. Endvidere er der mulighed for at opdage overtrædelse af reglerne i forbindelse med udførelse af reparationer, tilsyn af vedligeholdelsesstandarder eller besigtigelse med henblik på genudlejning, jf. § 21, stk. 2, nr. 2-4 i Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 18 af 1. november 2007 om kollegier.

Hertil kommer, at kollegieadministrationen i henhold til kollegiebekendtgørelsens § 21, stk. 2, nr. 1 kan besigtige kollegieboligen med henblik på konstatering af ureglementeret anvendelse af boligen, hvilket f.eks. kan dreje sig om uretmæssig fremleje eller ændringer i det lejede.

[...]"

Med departementets brev af 9. maj 2012 var som bilag vedlagt G's ordensreglement for "skoleåret 2010/2011". Af ordensreglementets afsnit om alkoholregler fremgår følgende:

"Regler om Alkohol

1. Alkoholholdige drikke må opbevares men ikke indtages på kollegierne. Overtrædelse kan medføre bortvisning fra kollegiet.
2. Til skolefester i kantinen må der indtages alkoholholdige drikke i kantinen – ikke på kollegierne.
3. 1 gang om efteråret og 1 gang mellem jul og læseferie kan der efter skriftlig ansøgning bevilges indtagelse af alkoholholdige drikke i forbindelse med kollegiefest/ julefrokost. Hvert kollegium ansøger for sig og ansøgning indgives 14 dage før til kollegieinspektøren. Alle navne på dem der deltager skal fremgå af ansøgningen, og kun beboere må deltage. Hvis ansøgningen godkendes, hænges den underskrevne ansøgning på hoveddøren på kollegiet.
4. I forbindelse med 3.g'ernes sidste skoledag må der indtages alkoholholdige drikke på kollegierne, dog ikke på kollegium 1-4 + 9
5. Resten af skoleåret er det ikke tilladt at indtage alkoholholdige drikke på kollegierne.”

Med samme brev var endvidere som bilag vedlagt G's ordensreglement for 2011, "Kollegieregler 2011". Af ordensreglementets afsnit om alkoholregler fremgår følgende:

”Alkohol

- Der må ikke forefindes eller indtages alkoholholdige drikke på kollegierne.

o Det medfører øjeblikkeligt ophør af lejemålet”.

Ved brev af 10. april 2012 anmodede jeg Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik (nu Departementet for Boliger, Natur og Miljø) om at redegøre for, hvilke regler man efter departementets opfattelse har hjemmel til at udstede i medfør af § 3, stk. 1, nr. 3, i landstingsforordning om leje af boliger, herunder om der kan fastsættes mere eller mindre indgribende regler end dem, der gælder efter landstingsforordningen.

Ved brev af 18. maj 2012 modtog jeg følgende svar fra Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik:

”[...]

Bestemmelserne i lejeforordningen blev indført med ændringsforslaget til 2. behandling af lejeforordningen af 6. maj 2005 med følgende ordlyd:

”§ 3, stk. 1: Forordningen gælder ikke for lejeforhold, der reguleres ved særlig lovgivning eller for boliger, der af:

1) [...]

2) [...]

3) Hjemmestyret og kommunerne stilles til rådighed for uddannelsessøgende som led i deres uddannelse, jf. dog stk. 3”

[...]

§ 3, stk. 3: Landsstyret kan efter samråd med De Grønlandske kommuners Landsforening fastsætte nærmere regler om de i stk. 1, nr. 3 nævnte boliger, herunder betingelser og vilkår vedrørende lejeaftaler.”

Bestemmelsen blev indført som følge af en henstilling fra Landstingets Ombudsmand og Landstingets Revisorudvalg om, at der tilvejebringes regler på kollegieområdet og indebærer samtidig, at kollegieområdet og boliger, der er øremærkede til uddannelsessøgende, ikke er omfattede af lejeforordningens regler.

De regler, Naalakkersuisut kan fastsætte i samråd med De Grønlandske Kommuners Landsforening (KANUKOKA), kan være mere eller mindre indgribende end fastsat i lejeforordningen. Det fremgår af lovbemærkningerne, at Naalakkersuisut sammen med KANUKOKA kan fæstsætte regler om f.eks. anvisning af disse studieboliger, udlejning, varsling af lejeregulering, istandsættelser, brug af det lejede, fremleje, opsigelse, ophævelse, fraflytning, betaling af depositum, el, vand, varme og hvad forholdets natur ellers kan kræve.

Denne bemyndigelse er blevet udnyttet, idet der er udstedt bekendtgørelse nr. 18. af 1. november 2007 om kollegier (kollegiebekendtgørelsen).

[...]”

Ved brev af 18. april 2013 bilagt ovenfor anførte korrespondance med departementerne anmodede jeg G om en udtalelse til sagen. G v/ rektor B afgav denne udtalelse ved brev af 10. juni 2013. Af udtalelsen fremgår blandt andet følgende:

”Efter gennemlæsningen af de fremsendte skrivelser fra ombudsmanden for inatsisartut og svarskrivelser fra departementet, kan jeg godt stå inde for de fremsendte svar. Jeg har dog et par små kommentarer:

Ingen af eleverne kunne undgå at være klar over reglerne. Navnlig i efteråret 2011, da hele sagen stod på sit højeste, og der var protester fra en del af eleverne. Jeg deltog også i en

række fællesmøder med dem, blandt andet under deres skolebesættelse. Reglerne skal være slået op på alle vores kollegier, og de findes i årsskriftet. Desuden har den ansvarlige lærer gennemgået dem på første kollegiemøde efter sommerferien. Stramningen bestod bl.a. i, at de tidligere havde måttet opbevare alkohol, hvad der betød, at en elev sagtens kunne have tre til fire kasser øl stående. Kollegielærerne klagede over, at det ikke gav dem nogen mulighed for at kontrollere om der blev drukket.

Det har aldrig været tilladt at drikke efter eget ønske på kollegierne, men selvfølgelig drikkes der blandt unge mennesker, der vil prøve deres grænser af, men skolen mener, at vi har fået det begrænset mere med de nuværende regler. De, der vil, har i stor udstrækning fundet andre udveje uden for kollegierne, og det betyder, at kollegierne er blevet mere rolige.

Skolerne har altid styret beboernes liv på kollegierne, og dette gælder også for de ældre over 18 år. Det er blot et spørgsmål om, hvor grænsen går. Alkohol var blevet et meget stort problem, også og navnlig for de ikke drikkende beboere, der blev forstyrret af sene efterfester om morgenen. Nogle gange tilkaldte de så kollegielærere, vagtpedel eller mig. Eleverne var repræsenteret med to elever i det udvalg, der udformede reglerne, og de var ikke de mindst restriktive.

Eleverne har efterhånden accepteret reglerne. Jeg hører i det mindste ikke så mange beklagelser.”

Jeg udtaler herefter:

”1. Afgrænsning af min undersøgelse

Jeg har i denne sag valgt alene at koncentrere mig om, hvorvidt G’s ordensreglements generelle forbud mod, at kollegianerne råder over alkoholholdige drikkevarer på kollegierne, er i overensstemmelse med den bagvedliggende lovgivning. Jeg ser således – også på baggrund af min konklusion i denne sag – ikke nærmere på for eksempel de lejeretlige regler vedrørende opsigelse og ophævelse af lejemaal i forbindelse med overtrædelse af ordensreglementet.

Indledningsvis vil jeg dog kort se nærmere på den juridisk-organisatoriske status for G’s kollegievirksomhed. Baggrunden herfor er, at jeg ved min indledende undersøgelse har konstateret, at dette spørgsmål ikke synes at lade sig besvare helt klart. Den juridisk-organisatoriske status for G’s kollegievirksomhed har blandt andet betydning for, hvem der har kompetencen til at udstede ordensreglementet for G’s kollegier.

2. Generelt om G og dets kollegievirksomhed

G er en gymnasial institution i medfør af nu inatsisartutlov nr. 13 af 22. november 2011 om den gymnasiale uddannelse.

På det tidspunkt, da ordensreglen om det generelle forbud mod alkoholholdige drikkevarer på G's kollegier blev indført, var G en såkaldt GU-skole reguleret ved lov nr. 431 af 13. juni 1990 om gymnasiet m.v., som blev sat i kraft for Grønland ved kongelig anordning nr. 108 af 17. februar 1992. GU stod for "Grønlands gymnasiale Uddannelse".

Af anordningens § 13, stk. 1, fremgik følgende:

"Grønlands Hjemmestyre opretter og driver GU-skoler med kollegier."

GU-skolerne blev således ikke, som det ellers var fastsat i den nævnte lov nr. 431 af 13. juni 1990 om gymnasiet m.v., drevet som (amts)kommunale gymnasieskoler, men blev drevet direkte under Grønlands Hjemmestyre/Grønlands Selvstyre, det vil sige under det ressortansvarlige departement.

På den baggrund og ved en nærmere gennemgang af anordningen må man efter min opfattelse nå frem til, at GU-skolerne var selvstændige retssubjekter (forvaltningsmyndigheder) inden for den offentlige forvaltning. Jeg bemærker herved også, at GU-skolerne var klart definerede i anordningen, at gymnasieskolerne stod selvstændigt til ansvar over for Grønlands Hjemmestyre/Grønlands Selvstyre (ved det ressortansvarlige departement) og det ressortansvarlige ministerium i Danmark, og at der var klageadgang til henholdsvis departementet og ministeriet over GU-skolernes afgørelser.

Som det fremgår af den citerede bestemmelse fra anordningen, oprettede og drev Grønlands Hjemmestyre/Grønlands Selvstyre "GU-skoler med kollegier". Kollegierne indgik således som en del af de enkelte GU-skoler. Kollegierne var med andre ord ikke selvstændige retssubjekter/forvaltningsmyndigheder i forhold til GU-skolerne.

Lov nr. 431 af 13. juni 1990 om gymnasiet m.v., som ikraftsat ved nævnte anordning, er som nævnt indledningsvis nu erstattet af inatsisartutlov nr. 13 af 22. november 2011 om den gymnasiale uddannelse.

Af § 4 i nævnte inatsisartutlov fremgår følgende:

"Den gymnasiale uddannelse udbydes på institutioner, der er oprettet eller godkendt hertil af Naalakkersuisut. Institutioner, der er oprettet til at udbyde den gymnasiale uddannelse betegnes i denne lov gymnasiale institutioner. Institutioner, der er godkendt til at udbyde den

gymnasiale uddannelse, betegnes i denne lov godkendte institutioner. Gymnasiale institutioner og godkendte institutioner betegnes samlet i denne lov gymnasieskoler.”

Af de specielle bemærkninger til det lovforslag, der førte til vedtagelsen af inatsisartutloven, fremgår, at de institutioner, der i den citerede bestemmelse betegnes som gymnasiale institutioner, omfatter de i den tidligere anordning benævnte GU-skoler, herunder altså også G.

Der ses ikke med inatsisartutloven at være gjort op med de gymnasiale institutioners (de tidligere GU-skoler) retlige status. De gymnasiale institutioner – og hermed også G – er fortsat selvstændige forvaltningsmyndigheder drevet direkte under det ressortansvarlige departement, nu Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling.

For så vidt angår den gymnasiale kollegievirksomhed fremgår følgende af § 5, stk. 1, i inatsisartutlov om den gymnasiale uddannelse:

”Naalakkersuisut sikrer gymnasie- og kollegiekapacitet i et sådant omfang, at alle ansøgere, der opfylder optagelsesbetingelserne i henhold til § 8, stk. 1, kan optages, og at alle, der har påbegyndt den gymnasiale uddannelse, kan fuldføre denne. Naalakkersuisut skal desuden tilstræbe tilvejebringelse af gymnasie- og kollegiekapacitet i et sådant omfang, at alle ansøgere, der består optagelsesprøven, jf. § 9, stk. 1, og ansøgere, der ønskes optaget ved dispensation, jf. § 8, stk. 2, kan optages og fuldføre den gymnasiale uddannelse.”

Spørgsmålet om kollegiernes status i forhold til de gymnasiale institutioner (de tidligere GU-skoler) er ikke nærmere belyst i hverken inatsisartutloven eller bemærkningerne til denne.

Idet der ikke med inatsisartutloven er søgt at gøre op med den retstilstand, der tidligere var gældende, finder jeg det mest nærliggende at konkludere, at de gymnasiale institutioners kollegier indgår som en del af den enkelte gymnasiale institution, og at kollegierne derfor ikke er selvstændige retssubjekter/forvaltningsmyndigheder. Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling har i forbindelse med min afsluttende undersøgelse af sagen meddelt mig, at departementet er enig med mig heri.

For så vidt angår G, medfører dette således, at G's kollegier indgår som en del af gymnasieskolen. Kollegierne har derved gymnasieskolens ledelse som øverste ledelse. Kollegierne administreres i overensstemmelse med hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 18 af 1. november 2007 om kollegier, og det er således i sidste ende G's øverste ledelse, der i overensstemmelse med styrelsesreglerne i inatsisartutlov om den gymnasiale uddannelse udsteder ordensreglementet for kollegierne.

3. Muligheden for i ordensreglementet for G's kollegier at indføre en regel om et generelt forbud mod alkoholholdige drikkevarer

3.1. Et forbud i G's kollegieordensreglement mod, at man som kollegianer kan råde over alkoholholdige drikkevarer på kollegierne, kræver fornøden hjemmel.

Dette krav udspringer af det almindelige legalitetsprincip, hvorefter forvaltningens virksomhed (her G's virksomhed) skal være legitimeret i en lov eller anden anerkendt retskilde.

Kravet til klarheden i hjemmelsgrundlaget kan være mere lempet eller mere skærpet i den konkrete sag.

Det lempede hjemmelskrav finder i praksis udtryk ved, at et indgreb kan opfyldes både ved lovgivning og ved subsidiære retskilder, for eksempel retssædvaner. Det skærpede hjemmelskrav finder modsat udtryk ved dels som en afvisning af de subsidiære retskilder som grundlag for indgreb, dels som en tendens til indskrænkende fortolkning af regler, der hjemler disse indgreb, jf. Jon Andersen i Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2002, side 302.

Spørgsmålet er herefter, om et indgreb som det i sagen omhandlede kan hvile på et lempet hjemmelsgrundlag, eller om et mere skærpet hjemmelsgrundlag er fornødent.

Svaret på dette spørgsmål er afhængig af en vurdering af, om der for den enkelte kollegianer med alkoholforbuddet er tale om indgreb i den private retssfære i form af begrænsninger af handlefriheden. I den forvaltningsretlige litteratur anføres det sædvanligvis som et ledende synspunkt, at jo mere dybtgående forvaltningen gør indgreb i borgernes frihed og ejendom, jo sikrere må hjemlen være.

I denne sag er der tale om, at der med forbuddet i ordensreglementet sættes en hindring for kollegianernes mulighed for i deres hjem (kollegiet) at råde over legale levnedsmidler, her alkoholholdige drikkevarer, der i øvrigt ikke er ualmindelige at have i mange hjem.

Et sådant indgreb, der altså udfordrer den fundamentale selvbestemmelsesret, man har i eget hjem – jf. også hele diskussionen i Danmark i 2007 om der burde og kunne indføres rygeforbud på institutioner, der samtidigt udgjorde klienternes hjem – må efter min opfattelse medføre, at der må kræves et mere skærpet krav til klarheden i hjemmelsgrundlaget.

Denne opfattelse kan også finde støtte i, at spørgsmålet om kravet til klarheden i hjemmelsgrundlaget også kan vurderes ud fra en overvejelse af, om der gribes ind i interesser, der (potentielt) er beskyttet i grundloven samt Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, jf. Jon Andersen, a.st., side 302. Grundlovens § 72, 1. punktum, der i henhold til den forfatningsretlige teori dog ikke har noget (direkte) retligt indhold, samt Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 beskytter således henholdsvis ”boligen” samt ”privatlivet” og ”hjemmet”.

Jeg har overvejet, hvorvidt der i denne sag kan argumenteres for et mere lempet hjemmelskrav ud fra den betragtning, at der i oprettelsen ved lov af en bestemt anstaltstype (her G med kollegier) ligger en forudsætning om tilstrækkelig hjemmel til fastsættelse af regler, der er nødvendige for at få anstalten til at fungere (såkaldte anstaltsforholdsbetragtninger).

Jeg finder imidlertid ikke, at sådanne betragtninger kan benyttes i dette tilfælde.

Selvom det naturligtvis må anerkendes, at det på et kollegium kan være nødvendigt at reagere mod ordensmæssige problemer, der er fremkommet i forbindelse med indtagelse af alkohol – herunder at det også kan være nødvendigt at beskytte mindreårige kollegianere – lægger jeg således vægt på, at et forbud mod i sig selv at råde over alkoholholdige drikkevarer ligger ud over, hvad der er nødvendigt for at kunne få et almindeligt kollegium til at fungere; til forskel fra, hvis der var tale om for eksempel et behandlingshjem for alkoholister. Indgrebets intensitet er med andre ord ikke proportionalt i forhold til kollegieformålet.

Jeg henviser til de betragtninger, der er anført af Jens Garde i Jens Garde m.fl., Forvaltningsret – Almindelige emner, 2009, side 206 ff., samt mine bemærkninger nedenfor, afsnit 3.3, om muligheden for i et ordensreglement at have regler om almindelig sømmelig opførsel, herunder også i forbindelse med indtagelse af alkoholholdige drikkevarer.

3.2. Afgørende bliver det herefter i det følgende at undersøge, hvilket hjemmelsgrundlag ordensreglen, der generelt forbyder alkoholholdige drikkevarer på G's kollegier, har.

Af ordensreglementet for G gjaldt for tidspunktet for indledningen af min undersøgelse følgende regel:

”Der må ikke forefindes eller indtages alkoholholdige drikke på kollegierne.”

Jeg forstår, jf. kollegiereglerne for 2013, som G har sendt til mig, at forbuddet mod alkoholholdige drikkevarer stadig gælder, og at dette forbud gælder både for fællesarealerne og for det enkelte kollegieværelse.

Det fremgår af departementets brev af 7. november 2011 til mig, at forbuddet mod alkoholholdige drikkevarer i ordensreglementet er fastsat med hjemmel i § 6, stk. 2, i hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 18 af 1. november 2007 om kollegier (kollegiebekendtgørelsen).

Følgende fremgår af kollegiebekendtgørelsens § 6:

”Stk. 1. Hver kollegieadministration fastsætter en vedtægt for det pågældende kollegium.

Stk. 2. Kollegieadministrationen kan herudover fastsætte et sæt ordensregler for kollegiet, der træder i kraft, når de er offentliggjort over for beboerne. Ordensreglerne kan vedrøre rengøring, mødepligt, brug af alkoholiske drikke, støj, adgang for besøgende med videre.”

Som det fremgår af bestemmelsens stk. 2, gives der mulighed for i et ordensreglement at fastsætte regler om ”brug af alkoholiske drikke”. Bekendtgørelsens regler skal imidlertid i sig selv have hjemmel i den lovgivning, i henhold til hvilken den er udstedt. Kollegiebekendtgørelsen, herunder dennes § 6, er fastsat med hjemmel i § 3, stk. 3, i landstingsforordning nr. 2 af 12. maj 2005 om leje af boliger (lejeforordningen).

Følgende fremgår af lejeforordningens § 3:

”Stk. 1. Forordningen gælder ikke for lejeforhold, der reguleres ved særlig lovgivning eller for boliger, der af:

[...]

3) Hjemmestyret og kommunerne stilles til rådighed for uddannelsessøgende som led i deres uddannelse, jf. dog stk. 3.

[...]

Stk. 3. Landsstyret kan efter samråd med De Grønlandske Kommuners Landsforening fastsætte nærmere regler om de i stk. 1, nr. 3, nævnte boliger, herunder betingelser og vilkår vedrørende lejeaftaler.”

Af de specielle bemærkninger til det ændringsforslag, hvorved bestemmelsens stk. 3 blev indført (FM 2005/20, dateret den 6. maj 2005), fremgår blandt andet følgende:

”Ændringsforslaget indebærer, at Landsstyret efter samråd med De Grønlandske Kommuners Landsforening kan fastsætte regler om boliger, herunder værelser og lejligheder i kollegier, som stilles til rådighed for uddannelsessøgende som led i deres uddannelse. Landsstyret kan blandt andet fastsætte regler om anvisning af sådanne boliger, udlejning, varsling af lejeregulering, istandsættelse, brug af det lejede, fremleje, opsigelse, ophævelse, fraflytning, betaling af depositum, el, vand og varme m.v.”

Lejeforordningen giver således mulighed for (i bekendtgørelsesform) at fastsætte ”nærmere regler” for kollegieboligerne, og af bemærkningerne fremgår det, at disse regler blandt andet kan angå ”brug af det lejede”.

3.3. Spørgsmålet er herefter, om der er det tilstrækkelige hjemmelsgrundlag til i G’s kollegieordensreglement at fastsætte et generelt forbud mod alkoholholdige drikkevarer.

Indledningsvis bemærker jeg, at en naturlig forståelse af udtrykkene ”nærmere regler” for ”brug af det lejede” i lejeforordningen og dens bemærkninger efter min opfattelse vil omfatte en mulighed for (via bekendtgørelsen) at fastsætte ordensreglementer for de pågældende boliger, for eksempel kollegier. Dette er også en helt naturlig følge af, at et kollegium ikke kan fungere som bosted, medmindre der kan fastsættes rimelige ordensregler for kollegianernes anvendelse af dette, jf. herved også betragtningerne ovenfor, afsnit 3.1, om anstaltsforhold.

I ordensreglementet kan fastsættes sådanne regler, der er med til at sikre almindelig ro og orden på kollegiet, for eksempel regler om vasketider, støj og almen benyttelse af fællesarealer. Der kan naturligvis også fastsættes regler om almindelig sømmelig opførsel, herunder også i forbindelse med indtagelse af alkoholholdige drikkevarer.

Det er dog oplagt, at der ikke – med lejeforordningens meget brede og dermed vage (uklare) hjemmelsbestemmelse – i ordensreglementet kan fastsættes alle former for regler for beboernes udfoldelse på kollegiets område. Sagt med andre ord: Muligheden for at fastsætte regler i ordensreglementet er ikke ubegrænset.

Hvis en regel i ordensreglementet afviger fra, hvad der må anses for normalt og nødvendigt at medtage i et kollegieordensreglement, vil dette indikere, at den vage hjemmel i lejeforordningen (og anstaltsforholdsbetragtninger) ikke kan dække denne regel.

Ovenfor, afsnit 3.1, konkluderede jeg, at det er min opfattelse, at et indgreb i retten til at have lovlige og i øvrigt ikke ualmindelige levnetsmidler, herunder alkoholholdige drikkevarer, i sit hjem er en foranstaltning, der må kræve et mere skærpet krav til klarheden i hjemmelsgrundlaget. Jeg lagde herved også til grund, at et forbud mod at råde

over alkoholholdige drikkevarer ligger ud over, hvad der er nødvendigt for at kunne få et almindeligt kollegium til at fungere, hvorfor et sådant forbud ikke kan hvile på anstaltsforholdsbetragtninger; herved bemærker jeg også, at det som nævnt er muligt at fastsætte regler om kollegianernes almindelige sømmelige opførsel, herunder også i forbindelse med indtagelse af alkoholholdige drikkevarer.

Med udgangspunkt heri og med henvisning til det meget brede og dermed vage hjemmelsgrundlag for fastlæggelse af ordensreglementer i lejeforordningens § 3, stk. 3, finder jeg ikke, at der er den fornødne klare hjemmel til i ordensreglementet for G's kollegier at indføre et generelt forbud mod alkoholholdige drikkevarer på kollegierne.

Min konklusion må i hvert fald gælde, for så vidt angår den enkelte kollegianers eget kollegieværelse, det vil sige den del af kollegiets beboerområde, der ikke kan henføres til fællesarealerne.

Jeg bemærker afslutningsvis, at jeg har overvejet, hvorvidt reglen om det generelle forbud mod alkoholholdige drikkevarer på G's kollegier kunne være i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8, stk. 1, om retten til respekt for privatliv og familieliv, herunder retten til respekt for "hjemmet". Konventionen er implementeret direkte i lovgrundlaget for Grønland ved kongelig anordning nr. 814 af 18. september 2001.

Allerede fordi det er min opfattelse, at der ikke er den fornødne hjemmelsgrundlag for at indføre den omhandlede regel, finder jeg ikke anledning til at tage klar stilling hertil, herunder om bestemmelsens stk. 2 i så fald ville kunne åbne mulighed for ved klar lov-hjemmel at indføre et sådant forbud."

Ved brev af 10. december 2013 meddelte G mig, at G ville ændre sit ordensreglement i overensstemmelse med min retsopfattelse.

Ved brev af 12. december 2013 meddelte jeg G, at jeg tog G's meddelelse til efterretning, og at jeg herefter ikke foretog mig videre i sagen.

Kultur - andet

5.4 Skønsmæssig afgørelse af ansøgning om tildeling af tilskud

Foreningen F klagede til ombudsmanden over, at det daværende Departementet for Familie, Kultur, Kirke og Ligestilling (nu Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling) gav F afslag på F's ansøgning om tildeling af tilskud fra tips- og lottomidler.

Ombudsmanden fandt ikke grundlag for at henstille til Departementet for Uddannelse, Kultur, Kirke og Ligestilling at genbehandle F's ansøgning om tildeling af tilskud.

Baggrunden herfor var, at afgørelsen af, om en ansøgning om tildeling af tilskud i henhold til inatsisartutlov nr. 10 af 22. november 2011 om fordeling af midler fra visse spil kan imødekommes, er en skønsmæssig afgørelse.

Efter at have foretaget en nærmere vurdering af denne sag, herunder den udtalelse, som ombudsmanden modtog fra departementet, fandt ombudsmanden, at departementet havde foretaget det pligtsmæssige skøn af F's ansøgning om tildeling af tilskud.

Ombudsmanden fandt det dog beklageligt, at departementet – i sin skønsmæssige vurdering af denne sag – lagde vægt på, at F's ansøgning var indgivet efter ansøgningsfristens udløb, da ansøgningen faktisk var indgivet inden ansøgningsfristens udløb.

Ligeledes fandt ombudsmanden det beklageligt, at departementet ikke – i overensstemmelse med de forvaltningsretlige begrundelsesregler – i sit afslag til F havde angivet de hovedhensyn, der var bestemmende for departementets skøn i sagen (j.nr. 2012-219-0002, udtalelse af 25. april 2013).

Foreningen F søgte ved ansøgningseskema dateret den 2. april 2012 (indscannet hos Departementet for Familie, Kultur, Kirke og Ligestilling den 10. april 2012) om et tilskud på 140.000 kroner til afholdelse af en koncert den 4. maj 2012.

Et budget for koncerten var vedlagt ansøgningen, og det fremgår af budgettet, at der blandt andet ville være udgifter til indkøb af øl og andet alkohol.

Ved brev af 26. april 2012 gav departementet F afslag på F's ansøgning om tildeling af tilskud. Af brevet fremgår blandt andet følgende:

”Vi skal hermed meddele, at departementet har givet jer afslag på jeres fremsendte ansøgning af 10. april 2012 om et arrangement som afholdes den 4. maj med overskriften ”[...] koncert”. Begrundelsen for afslaget findes i retningslinjer for tips- og lottomidler hvor det følgende fremgår:

1.7 ”Der ydes ikke tilskud til arrangementer eller dele af arrangementer, hvor der udskænkes øl, vin eller spiritus eller hvor dette finder sted i tilknytning til arrangementet.”

I de vedlagte oplysninger og i den reklamation, der har været om arrangementet fremgår det, at der til arrangementet vil blive udskænket spiritus.

Af regnskabet fremgår det klart, at formålet med arrangementet er at indbringe et overskud, det skal ligeledes gøres opmærksom på følgende stk. i reglerne:

2.17 Ved indtægtsgivende aktiviteter kan der stilles som betingelser, at til skuddet helt eller delvis tilbagebetales, hvis aktiviteterne giver overskud.

[...]” (Mit embedes oversættelse)

F sendte efterfølgende flere e-mails og breve til Departementet for Familie, Kultur, Kirke og Ligestilling, ligesom foreningen sendte et brev til formanden for Naalakkersuisut. Det fremgår af disse henvendelser, at F var utilfreds med departementets afslag.

Som svar på disse henvendelser skrev departementet ved brev af 9. maj 2012 til F, at departementet ville undersøge, hvilke muligheder der var for at hjælpe foreningen.

Ved brev af 14. maj 2012 gav departementet igen F afslag på F's ansøgning om tildeling af tilskud. Følgende fremgår blandt andet af brevet:

”[...]

Selvstyrets ydelse af tilskud til kulturarrangementer er opdelt til ydelse af kulturtilskud og ydelse af midler fra Tips & Lotto. Man skal benytte ansøgningskemaer, der kan hentes fra internettet. Kulturmidlerne er afsat til tilskud til hjemmehørende kunstnere og andre, bl. a. som legater til igangsætning, film, og endelig tilskud til kulturområdet. Ansøgningsfristen til disse er 15. februar og 15. september. Andre og foreninger/organisationer kan sende deres ansøgninger til midlerne fra Tips & Lotto til alkoholfrie arrangementer, ansøgningsfristen til disse er 15. april og 15. september.

Jeres arrangement af 4. maj 2012 er med alkoholudskænkning, hvorfor vi ikke kan yde tilskud herfra, og da ansøgningen er rettet til Tips & Lotto-midlerne. Alle ansøgningsmuligheder er indenfor Selvstyret, og kan ikke benyttes til dækning af underskud, hvorfor vi ikke kan gå ind med tilskud, når arrangementet er allerede er gennemført. [...]” (Mit embedes oversættelse)

Efter dette fornyede afslag sendte F flere e-mails til Departementet for Familie, Kultur, Kirke og Ligestilling, og foreningen havde et møde med departementet den 16. maj 2012.

I et udateret brev fra foreningen til departementet bad en af foreningens bestyrelsesmedlemmer, A, medlem af Naalakkersuisut for familie, kultur, kirke og ligestilling om at tage stilling til sagen igen.

Den 24. maj 2012 modtog jeg A's klage, på vegne af F, over departementets afslag på foreningens ansøgning om tildeling af tilskud. Af klagen fremgår det blandt andet, at koncerten, der blev afholdt den 4. maj 2012, gav et underskud på 300.000 kroner.

Ved brev af 31. maj 2012 gav Departementet for Familie, Kultur, Kirke og Ligestilling endnu engang F afslag på foreningens ansøgning om tildeling af tilskud. Af brevet fremgår blandt andet følgende:

”[...]

Departementet har undersøgt sagsforløbet, siden modtagelse af ansøgningen. Deraf fremgår det, at departementet har modtaget jeres ansøgning den 10. april 2012, hvor I søgte tilskud på 140.000 kroner til arrangementet ”[...] koncert”, der blev holdt den 4. maj 2012. Departementet gav afslag på jeres ansøgning, da det blev oplyst, at der blev udskænket alkohol ved arrangementet.

Denne ansøgning er sendt iht. inatsisartutlov nr. 10 af 22. november 2011 om fordeling af midler fra visse spil, og afgørelsen om at give afslag er sket på grundlag af retningslinjer ved fordeling af midler fra Tips & Lotto. Af retningslinjerne fremgår det klart, at der ved fordeling af disse midler ikke kan ydes tilskud iht. § 2, stk. 1, nr. 4, i inatsisartutlov nr. 10 af 22. november 2011 til arrangementer, hvor der udskænkes alkohol. Departementets konklusion er således, at afslaget på ansøgning om tilskud på 140.000 kroner til arrangementet ”[...] koncert”, der blev gennemført den 4. maj 2012, er sket i henhold til lovgivningen og de retningslinjer, der er udstukket i loven, hvorfor afgørelsen om at give afslag fastholdes.

[...]” (Mit embedes oversættelse)

Ved brev af 27. juni 2012 bad jeg departementet om at fremsende sagens akter, så jeg kunne tage stilling til, om jeg skulle indlede en egentlig ombudsmandsundersøgelse. Ligeledes bad jeg departementet om at tage stilling til følgende:

”Det fremgår af departementets brev af 31. maj 2012 til foreningen F, at den nærmere hjemmel for afslaget på ansøgningen om tildeling af tilskud findes i nogle ’retningslinjer’. Retningslinjerne henviser til landstingslov nr. 13 af 11. november 2000 om fordeling af tips- og lottomidler. Jeg beder allerede nu departementet om at angive, hvilken retlig status disse retningslinjer har.”

Jeg modtog ved brev af 12. juli 2012 følgende svar fra Departementet for Familie, Kultur, Kirke og Ligestilling:

”Retningslinjerne er ikke juridiske bindende retningslinjer, men opfylder samme funktion som bindende regler. Retningslinjerne bruges til fortolkning af gældende regler på området, dvs. Inatsisartutlov nr. 10 af 22. november 2011 om fordeling af midler fra visse spil.”

Efter at have modtaget alle sagens dokumenter fra departementet – og en journalliste over alle sagens dokumenter – besluttede jeg at realitetsbehandle sagen. Jeg bad således ved brev af 29. august 2012 departementet om at komme med en udtalelse til sagen – herunder foreningens brev af 24. maj 2012 til mig – og i udtalelsen bad jeg departementet om at forholde sig til følgende:

”[...]

1. Det fremgår af departementets brev af 31. maj 2012 til foreningen F, at foreningens ansøgning om tildeling af tilskud blev behandlet i henhold til inatsisartutlov nr. 10 af 22. november 2011 om fordeling af midler fra visse spil.

Jeg forstår departementet således, at foreningens ansøgning om tildeling af tilskud er behandlet i henhold til § 2, stk. 1, nr. 4, jf. § 1, stk. 1, nr. 4, i inatsisartutlov nr. 10 af 22. november 2011 om fordeling af midler fra visse spil.

Af § 8, stk. 1, i inatsisartutlov nr. 10 af 22. november 2011 om fordeling af midler fra visse spil fremgår, at Naalakkersuisut kan fastsætte tilskudsbetingelser. Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget (EM 2011/41 af 9. august 2011), at reglen i § 8, stk. 1, blev indført ud fra et ønske om, at der sker en præcisering af tilskudsbetingelserne, idet tildelingen af tilskud blot sker i henhold til loven, når der ikke er fastsat nærmere tilskudsbetingelser.

Departementet har en vejledning til forståelse af inatsisartutlov nr. 10 af 22. november 2011 om fordeling af midler fra visse spil. Departementet omtaler i brev af 31. maj 2012

til foreningen F vejledningen som ”Retningslinjer ved fordeling af midler fra Tips & Lotto”.

Idet bemyndigelsen for Naalakkersuisut til at fastsætte tilskudsbetingelser ikke er udnyttet, må afgørelsen af, hvorvidt en ansøgning om tildeling af tilskud i henhold til inatsisartutlov om fordeling af midler fra visse spil skal imødekommes, bero på et skøn af den enkelte sag.

Det fremgår af departementets brev af 31. maj 2012 til foreningen, at departementet gav afslag på foreningens ansøgning om tildeling af tilskud med henvisning til retningslinjerne, hvoraf det blandt andet fremgår, at der ikke kan ydes tilskud til arrangementer, hvor der udskænkes alkohol.

Jeg beder departementet om at kommentere på denne problemstilling og i den forbindelse være særligt opmærksom på spørgsmålet om det forvaltningsretlige princip om forbud mod skøn under regel.

2. Det fremgår af de sagsakter, som jeg har modtaget fra Departementet for Familie, Kultur, Kirke og Ligestilling, at nogle af dokumenterne i denne sag er blevet journaliseret flere gange med forskellige dokumentnumre, ligesom nogle dokumenter ikke er journaliseret under den dato, der fremgår af dokumentet.

Jeg beder Departementet for Familie, Kultur, Kirke og Ligestilling om at redegøre nærmere for departementets journaliseringspraksis. I forlængelse heraf beder jeg departementet om at redegøre for, hvornår departementet journaliserer indgået post.

[...]”

Ved brev af 31. august 2012 modtog jeg departementets svar. Af brevet fremgår blandt andet følgende:

”Departementet kan oplyse, at det i de almindelige bemærkninger til Inatsisartutlov om fordeling af midler fra visse spil er præciseret, at manglende nærmere regler om afgrænsning af tilskudsberettigede, tilskudsformer, tilskudsbetingelser eller om vilkår for modtagelse af tilskud medfører, at ansøgningerne bliver behandlet uden nærmere definerede krav til ansøgerne, hvilket kan føre til uensartethed i de forskellige sagers behandling.

Retningslinjerne opregner blot de lovlige hensyn, som kan indgå i departementets afgørelse. Idet bemyndigelsen for Naalakkersuisut til at fastsætte tilskudsbetingelser endnu ikke er udnyttet, anvender departementet stadig retningslinjer for tips- og lotto midler, for at sikre forudsigelighed i sagsbehandlingen af de forskellige ansøgninger.

Baggrunden for departementets afslag på ansøgningen fra 14. maj 2012 var blandt andet tage med udgangspunkt i, at der ikke ydes tilskud til arrangementer hvor der udskænkes

alkohol, eller til dækning af underskud i forbindelse med arrangementer. Midler der uddeles i henhold til Inatsisartutlov om fordeling af midler fra visse spil kan udelukkende fordeles til almennyttige formål, dvs. idræt, børne- og ungdomsformål samt andre almennyttige formål herunder kulturelle formål, friluftformål og almennyttige forskningsformål. Det fremgår ligeledes af departementets brev, at der er foretaget en konkret vurdering af ansøgningen, idet departementet også har taget i betragtning at ansøgningen var indsendt efter ansøgningsfristens udløb.

[...]

Som udgangspunkt bliver al indgået post til den officielle mail journaliseret i det elektroniske journalsystem samme dag, og forelagt på ledelsespostmødet på næste morgens postmøde. Posten fordeles herefter til sagsbehandler som på et tidspunkt opretter sagsmapper og organiserer posten selv. Ved direkte korrespondance med den enkelte sagsbehandler, er det som udgangspunkt den enkelte sagsbehandler der vurderer om f.eks. mailkorrespondance har relevans for sagen, og dermed bør være journaliseret.”

Ved brev af 13. september 2012 bad jeg F om at komme med sine bemærkninger til Departementet for Familie, Kultur, Kirke og Ligestillings brev af 31. august 2012 til mig.

Jeg har ikke fra foreningen modtaget kommentarer til departementets brev.

Jeg udtaler herefter:

”1. Indledende bemærkninger

F har klaget til mig over, at Departementet for Familie, Kultur, Kirke og Ligestilling (nu Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling) gav foreningen afslag på foreningens ansøgning om tildeling af tilskud.

Jeg vil således i det følgende beskrive lovgrundlaget for departementets afgørelse om tildeling af tilskud (afsnit 2). Derefter vil jeg foretage en vurdering af departementets behandling af F’s ansøgning om tildeling af tilskud (afsnit 3).

Afslutningsvis vil jeg se nærmere på departementets journaliseringspraksis (afsnit 4).

2. Lovgrundlaget for afgørelse om tildeling af tilskud

Det følger af § 35, stk. 1, 1. pkt., i lov nr. 223 af 22. marts 2011 for Grønland om visse spil, at der årligt overføres et beløb fra den danske stat til Grønlands Selvstyre for spil udbudt i Grønland med tilladelse i henhold til loven.

Det beløb, der bliver overført til selvstyret, fordeles af Naalakkersuisut (Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling) i henhold til inatsisartutlov nr. 10 af 22. november 2011 om fordeling af midler fra visse spil (herefter benævnt tilskudsloven).

Det følger af § 1, stk. 1, i tilskudsloven, at Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling kan fordele beløbet til følgende almennyttige formål:

- ”1) 50 % til breddeidræt, herunder handicap- og ældreidræt,
- 2) 9,1 % til talent- og eliteidræt,
- 3) 13,6 % til børne- og ungdomsforeninger, og
- 4) 27,3 % til andre almennyttige formål, herunder kulturelle formål, folkeoplysningsformål, sygdomsbekæmpende og forebyggende formål, sociale formål, friluftformål og almennyttige forskningsformål.”

Den del af beløbet, der går til andre almennyttige formål, fordeles af Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling efter ansøgning, jf. § 2, stk. 1, nr. 4, i tilskudsloven.

Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling kan fastsætte nærmere regler om afgrænsning af blandt andet tilskudsbetingelser, jf. § 8, stk. 1, i tilskudsloven.

Af de specielle bemærkninger til § 8, stk. 1, i det lovforslag, der førte til vedtagelsen af tilskudsloven (EM 2011/41 af 9. august 2011) fremgår blandt andet følgende:

”Gældende praksis på området er [...], at ansøgningerne bliver behandlet efter loven, uden nærmere definerede krav til ansøgerne. [...]

Med den foreslåede ændring vil ansøgerne, forudsat at Naalakkersuisut udnytter bemyndigelsen, have kendte forudsætninger for at kunne søge tilskud, som kan være med til at sikre ensartethed og kvalitet som grundlag for sagens behandling.”

Naalakkersuisut har ikke udnyttet bemyndigelsen i § 8, stk. 1, i tilskudsloven til at fastsætte nærmere regler om, hvilke tilskudsbetingelser der skal gælde.

Da der ikke gælder klare betingelser for at opnå tilskud i henhold til tilskudsloven, skal departementet afgøre den enkelte sag ved at foretage et konkret skøn.

Når forvaltningen – som i denne sag – skal træffe en skønmæssig afgørelse, må forvaltningen udelukkende lægge vægt på lovlige kriterier. Vurderingen af, hvad der er lovlige kriterier i den enkelte sag, minder om lovfortolkning.

Hvis loven opstiller kriterier for den skønsmæssige afgørelse, så er disse kriterier naturligvis lovlige og skal inddrages, når forvaltningen træffer afgørelsen. Ligeledes kan interne regler have betydning ved fastlæggelsen af, om et kriterium er lovligt, og derved kan inddrages i den skønsmæssige afgørelse.

Ved vurderingen af om kriteriet er lovligt, kan man ligeledes se på lovens formålsbetragtninger, herunder hvad lovgiver vil opnå med loven.

Når det er fastlagt, hvilke kriterier der er lovlige, kan forvaltningen som udgangspunkt selv foretage afvejningen (skønnet) af de lovlige kriterier. Skønnet er dog som klart udgangspunkt pligtmæssigt.

Forvaltningen må således ikke erstatte det individuelle skøn med en af forvaltningen opstillet regel; der gælder et forbud mod at sætte skønnet under regel.

Hvis forvaltningen ikke har foretaget det pligtmæssige skøn, så lider forvaltningens afgørelse af en retlig mangel.

For at tydeliggøre at forvaltningen har foretaget det pligtmæssige skøn, skal forvaltningen, i henhold til § 24, stk. 1, 2. pkt., i landstingslov nr. 8 af 3. december 1994 om sagsbehandling i den offentlige forvaltning, i sin begrundelse af en skønsmæssig afgørelse angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen.

3. Departementets behandling af F's ansøgning om tildeling af tilskud

Departementet for Familie, Kultur, Kirke og Ligestilling (nu Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling) har ved brev af 31. august 2012 over for mig forklaret, at departementet afgjorde denne sag ved at foretage en konkret vurdering (et skøn) af F's ansøgning om tildeling af tilskud.

Jeg vil således i det følgende se nærmere på det skøn, som departementet har foretaget i denne sag.

Departementet for Familie, Kultur, Kirke og Ligestilling har ved breve af 26. april, 14. maj og 31. maj 2012 skrevet til F, at begrundelsen for, at F ikke kunne få tilskud, var, at der ville blive serveret alkohol ved den koncert, som foreningen søgte om tilskud til.

Tilskudsloven giver mulighed for at tildele støtte til "almennyttige formål". Dette omfatter ifølge loven blandt andet kulturelle og sociale formål.

”Retningslinier for tips- og lottomidler pulje c” (retningslinjerne) er departementets interne regler, der fungerer som en vejledning for tildeling af tilskud efter tilskudsloven. Det fremgår af punkt 1.7 i retningslinjerne, at der ikke ydes tilskud til arrangementer eller dele af arrangementer, hvor der udskænkes øl, vin eller spiritus, eller hvor dette finder sted i tilknytning til arrangementet.

Henset til, at tilskudsloven giver mulighed for at yde støtte til ”almennyttige for mål”, finder jeg, at der kan tages hensyn til, om der bliver serveret alkohol ved de arrangementer, der søges om tilskud til.

Jeg finder således, at det var et lovligt kriterium, som kunne indgå i den skønsmassige vurdering af F’s ansøgning om tildeling af tilskud, at der ved den koncert, som foreningen søgte om tilskud til, ville være udskænkning af øl og andet alkohol.

Departementet for Familie, Kultur, Kirke og Ligestilling har ved brev af 31. august 2012 over for mig forklaret, at departementet ligeledes, i den skønsmassige vurdering af F’s ansøgning, lagde vægt på, at ansøgningen var indleveret efter ansøgningsfristens udløb.

F’s ansøgning om tildeling af tilskud blev modtaget hos departementet den 10. april 2012. Departementet skrev ved brev af 14. maj 2012 til foreningen, at ansøgningsfristen for ansøgning om tildeling af tilskud i henhold til tilskudsloven var den 15. april og den 15. september.

Da F’s ansøgning blev indgivet inden ansøgningsfristens udløb, finder jeg det på den baggrund beklageligt, at departementet lagde vægt på dette forhold i sit afslag til F.

Jeg har herved ikke taget stilling til, om der i tilskudsloven er hjemmel til at fastsætte en sådan frist for indgivelse af ansøgning.

Departementet har i sit brev af 31. august 2012 over for mig gjort gældende, at departementet derudover i sit afslag til foreningen lagde vægt på, at koncerten gav underskud, og at departementet derfor ikke havde mulighed for at yde tilskud.

Det fremgår af punkt 1.8 i retningslinjerne, at der ikke gives tilskud til dækning af underskud.

Koncerten var dog ikke afholdt, da departementet tog stilling til foreningens ansøgning om tildeling af tilskud, og departementet kunne derfor i sagens natur ikke i sit afslag til foreningen have lagt vægt på, at koncerten efterfølgende gav et underskud.

Jeg antager, at departementet, i forbindelse med vurderingen af F's ansøgning om tildeling af tilskud gennemgik foreningens budget for koncerten og derved fandt, at der var en risiko for, at koncerten ville give et underskud – hvilket efterfølgende viste sig at være korrekt.

Henset til at departementet skal sørge for en økonomisk forsvarlig forvaltning af de midler, der kan tildeles i henhold til tilskudsloven, finder jeg ikke grundlag for at kritisere departementet for at lægge vægt på dette kriterium i sin vurdering af foreningens ansøgning.

Jeg finder således ikke grundlag for at udtale kritik af, at Departementet for Familie, Kultur, Kirke og Ligestilling i sin skønsmæssige vurdering af F's ansøgning om tildeling af tilskud lagde vægt på følgende to lovlige kriterier, (1) at der ville blive serveret alkohol til koncerten, og (2) at departementet fandt, at der var risiko for, at koncerten ville give et underskud.

Da departementet således lagde vægt på lovlige kriterier, vil jeg herefter se nærmere på, om departementet har foretaget det pligtmæssige skøn.

Det fremgår af Departementet for Familie, Kultur, Kirke og Ligestillings breve af 26. april, 14. maj og 31. maj 2012 til F, at departementet i sit afslag på tildeling af tilskud til foreningens koncert lagde vægt på, at der til koncerten ville blive serveret alkohol.

På baggrund af departementets breve til foreningen fremstår det som om, at departementet udelukkende lagde vægt på en af departementet opstillet regel om, at der ikke kan tildeles tilskud, hvis der bliver serveret alkohol til det arrangement, der søges om tilskud til; altså at departementet har sat skønnet under regel, se ovenfor under afsnit 2.

Departementet har imidlertid ved brev af 31. august 2012 over for mig forklaret, at departementet foretog en konkret vurdering af F's ansøgning, hvor flere momenter indgik.

Efter at have modtaget departementets brev af 31. august 2012 finder jeg det uklart, om departementet foretog et konkret skøn af F's ansøgning om tildeling af tilskud.

Jeg finder således i denne sag ikke tilstrækkeligt grundlag for at udtale kritik af departementets afslag på tildeling af tilskud til F.

Jeg finder det dog beklageligt, at departementet ikke – i overensstemmelse med sagsbehandlingslovens begrundelsesregler – i sine afslag til F angav de hovedhensyn, der var

bestemmende for departementets skøn i denne sag. Derved havde det været klart, at departementet havde foretaget det pligtsmæssige skøn i denne sag.

Jeg har noteret mig, at Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling generelt anvender ”Retningslinier for tips- og lottomidler pulje c”, når departementet skal behandle ansøgninger om tildeling af tilskud i henhold til tilskudsloven for at sikre forudsigelighed i sagsbehandlingen af ansøgningerne.

Jeg henleder i denne anledning departementets opmærksomhed på § 8, stk. 1, i tilskudsloven, hvorefter departementet kan fastsætte tilskudsbetingelser i bekendtgørelsesform. Herved bliver betingelserne for at opnå tilskud kendte, og departementets sagsbehandling bliver forudsigelig, ligesom departementet ikke – blot – skal foretage et konkret skøn i den enkelte sag, men i vidt omfang blot kan henvise til bekendtgørelsens tilskudsbetingelser.

4. Departementets journaliseringspraksis

I forbindelse med min gennemgang af Departementet for Familie, Kultur, Kirke og Ligestilling (nu Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestillings) sagsakter – og den medfølgende journalliste – finder jeg, at der er nogle problemer angående departementets journalisering i denne sag, som jeg vil se nærmere på i dette afsnit.

Der gælder ikke en lovreguleret pligt for en forvaltningsmyndighed til at journalisere dokumenter på en sag.

Journaliseringspligten hviler derimod på en retsgrundsætning, der kan udledes af blandt andet de forvaltningsretlige regler om aktindsigt. Det følger således forudsætningsvis af blandt andet disse regler, at forvaltningsmyndigheden skal journalisere indgående og udgående post.

Journaliseringspligten antages ikke at indebære, at alle sendte og modtagne dokumenter skal journaliseres på sagen. Det er dog ikke nærmere fastlagt i praksis, hvilke dokumenter der skal journaliseres på sagen.

Følgende – der også i høj grad er en kodificering af gældende grønlandsk ret, idet den grønlandske offentlighedslov er næsten identisk med den danske – fremgår af § 15, stk. 1, i forslag til en ny offentlighedslov i Danmark (betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, se side 946 ff.):

”Et dokument, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed, skal journaliseres, i det omfang dokumentet har betydning for en sag eller sagsbehandlingen i øvrigt.”

Af de specielle bemærkninger til denne bestemmelse fremgår blandt andet følgende:

”Udtrykkene ”betydning for en sag” og ”betydning for sagsbehandlingen i øvrigt” indebærer en principiel betragtning, at det er dokumentets indhold og ikke dets form eller karakter (elektronisk, papirbaseret, internt, eksternt mv.), der er afgørende for, om dokumentet er omfattet af journaliseringspligten.

Med udtrykket ”betydning for en sag” sigtes der til, om dokumentet (indirekte eller direkte) har betydning for sagens indholdsmæssige del, mens der med udtrykkene ”betydning for [...] sagsbehandlingen i øvrigt” navnlig sigtes til, om dokumentet i forhold til den pågældende sag har en dokumentations- eller bevismæssige værdi.”

Det er sådanne overvejelser, der må indgå i en forvaltningsmyndigheds vurdering af, om dokumenter (herunder e-mails) konkret skal journaliseres.

Departementet for Familie, Kultur, Kirke og Ligestilling har ved brev af 31. august 2012 til mig anført, at det som udgangspunkt, ved direkte korrespondance med den enkelte sagsbehandler, er denne sagsbehandler, der vurderer, om den korrespondance, der har været, har relevans for sagen og dermed skal journaliseres.

Denne praksis giver mig som udgangspunkt ikke anledning til bemærkninger, idet jeg går ud fra, at departementets vurdering af, om et dokument skal journaliseres på en sag, er i overensstemmelse med de bemærkninger om gældende ret, der er anført ovenfor.

I det omfang et dokument skal journaliseres på sagen, bør journaliseringen – som udgangspunkt – ske samme dag eller dagen efter, at dokumentet er modtaget hos forvaltningen.

Folketingets Ombudsmand har således i sin beretning fra 1993 (side 294 ff.) udtalt, at ”god forvaltningspraksis tilsiger, at myndighederne tilrettelægger journaliseringsarbejdet således, at indkommen post så vidt muligt journaliseres umiddelbart efter modtagelsen”.

Den journalliste (benævnt ”dokumentliste”), der var vedlagt de sagsakter, som jeg modtog fra Departementet for Familie, Kultur, Kirke og Ligestilling, indeholder forskellige oplysninger om de dokumenter, der ligger på denne sag; blandt andet fremgår dokumentets brevdato og dokumentets oprettelsesdato.

Ved en gennemgang af de sagsakter, som jeg har modtaget fra departementet, er jeg blevet opmærksom på, at sagens dokumenter ikke løbende blev journaliseret på sagen. Som eksempel kan nævnes, at foreningen sendte en e-mail til departementet, hvor det fremgår af e-mailen, at den er sendt den 21. april 2012. Af journallisten fremgår det, at e-mailens brevdato er den 24. maj 2012, og at dokumentet er oprettet den 12. juli 2012.

Hvis departementet, i overensstemmelse med bemærkningerne fra betænkningen bag en ny (dansk) offentlighedslov, som citeret ovenfor, angående journalisering, finder, at et dokument har en sådan betydning for sagen, at dokumentet skal journaliseres på sagen, så følger det som nævnt af god forvaltningsskik, at journaliseringen burde være foretaget umiddelbart i forbindelse med modtagelsen eller afsendelsen af dokumentet.

De oplysninger, der fremgår af journallisten, kunne tyde på, at dette ikke er sket i denne sag, hvilket jeg finder beklageligt.

Jeg antager, at de bemærkninger, som jeg her er kommet med, vil indgå i departementets fremtidige overvejelser angående journalisering af dokumenter på departementets sager.”

Byggeri m.v. - andet

5.5 Nedrivning af mulig bevaringsværdig bebyggelse samt opførelse af ny bebyggelse. Høring. Rekurs

A klagede over Kommuneqarfik Sermersooq og Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafiks sagsbehandling i forbindelse med arealtildeling til henholdsvis nedrivning af en eksisterende bebyggelse og opførelse af en ny bebyggelse på samme areal i Kolonihavnen i Nuuk. Ombudsmanden fandt ikke anledning til at undersøge, hvorvidt nedrivningen af bebyggelsen havde været i overensstemmelse med planlovgivningen, da lovligheden af nedrivningen var afhængig af et bygningsfagligt skøn over, om den pågældende bebyggelse måtte anses for bevaringsværdig. For så vidt angik opførelsen af den nye bebyggelse, bemærkede ombudsmanden, at en kommune som udgangspunkt har pligt til at meddele arealtildeling, medmindre det ansøgte er i strid med (blandt andet) kommuneplanen. Da dette ikke var tilfældet i denne sag, fandt ombudsmanden ikke anledning til at kritisere kommunen for at have meddelt den pågældende arealtildeling. Ombudsmanden fandt heller ikke anledning til at kritisere kommunen for manglende offentliggørelse af og høring over arealansøgningen. Ombudsmanden fandt af-

slutningsvis anledning til at komme med nogle bemærkninger vedrørende departementets rolle som rekursinstans (j.nr. 2012-529-0005, udtalelse af 25. april 2013).

Ved ansøgningsblanket dateret 13. oktober 2008 med bilag (uddybet ved brev af 15. februar 2009) søgte B Kommuneqarfik Sermersooq om tilladelse til på arealet X, Nuuk, at nedrive den eksisterende bebyggelse og opføre en ny bebyggelse til boligformål. Baggrunden for ansøgningen var, at den eksisterende bebyggelse efter B's opfattelse var saneringsmoden.

Ved brev af 16. marts 2009 meddelte Kommuneqarfik Sermersooq afslag, da det ansøgte ikke kunne bevilges inden for rammerne af lokalplanen. Kommunen henviste herved til lokalplanens § 6, stk. 7,'s bestemmelse om, at bebyggelse af betydning for det historiske miljø (gruppe 2-bygninger) kun kan udvides eller ombygges i begrænset omfang. Kommunen henviste endvidere til lokalplanens § 5, stk. 4, hvorefter der ikke må opføres ny bebyggelse i blandt andet delområde 3, hvor arealet X er beliggende.

Jeg bemærker, at kommunen senere har anført, at bebyggelsen var en gruppe 1-bygning – bygninger af historisk værdi, som ikke må udvides eller ombygges.

Ved brev af 12. januar 2011 anmodede B Kommuneqarfik Sermersooq om genoptagelse af deres ansøgningssag. Baggrunden for denne anmodning var overordnet, at B fra et medlem af Kulturarvsrådet havde indhentet en udtalelse, hvoraf fremgik, at den eksisterende bebyggelse ikke (længere) var bevaringsværdig, og at de i øvrigt fandt, at kommunen havde fejlfortolket lokalplanens § 5, stk. 4.

Efter blandt andet at have indhentet en udtalelse af 6. juni 2011 fra Grønlands Nationalmuseum og Arkiv, der i denne udtalelse meddelte, at den omhandlede eksisterende bebyggelse ikke længere kunne betragtes som bevaringsværdig, meddelte Kommuneqarfik Sermersooq ved brev af 21. juli 2011 arealtildeling til nedrivning af bebyggelsen og opførelse af en ny bebyggelse. Af brevet fremgår blandt andet følgende:

”[...]

Det ansøgte er beliggende i lokalplanområde 1C14-2 Området omkring Kolonihavnen og underlagt af lokalplanbestemmelser.

Anlæg- og Miljø Forvaltningen har behandlet ansøgningen og udsteder herved arealtildeling til det ansøgte, den 20. juli 2011.

Der gøres opmærksom på, at arealtildelingen indeholder vilkår om, at der skal indhentes byggetilladelse senest den 20. juli 2012, og arealets anvendelse skal være klarmeldt senest den 20. juli 2013, i modsat fald vil arealtildelingen bortfalde uden yderligere varsel.

Arealtildeing G gives med særlige vilkår af:

[Herefter oplistes forskellige vilkår for bebyggelsens udseende m.v., min bemærkning]

[...]"

Ved brev af 28. juli 2011 meddelte Kommuneqarfik Sermersooq byggetilladelse. I byggetilladelsen er henvist til de vilkår, der fremgår af afgørelsen af 21. juli 2011 om arealtildeling.

Ved brev af 3. august 2011 til Kommuneqarfik Sermersooq klagede A – efter at have indsamlet protestunderskrifter blandt borgere i Nuuk – over kommunens håndtering af sagen vedrørende det omtalte areal. Af A's brev fremgår følgende:

"Vi er mange borgere der undre over at ovennævnte bygning blev fjernet, uden at borgerne blev hørt eller informeret. Vi har følgende begrundelser:

1. Lokalplan IC 14-2, Området omkring kolonihavnen, af 19. juli 2000 er gældende. Her er sorteret bygningen under gruppe 1. I § 5.1. Gruppe 1, Bygninger af **historisk** værdi. Sådanne bygninger må ikke udvides eller ombygges, men skal vedligeholdes med de farver og materialer, som bygninger forefindes med eller oprindeligt har været udført med". Ejerne af X har aldrig overholdt den §. De har ombygget bygningen flere gange i årenes løb siden den blev betegnet som "bevaringsværdigt". I 50'erne vil Kommunalbestyrelsen få bygningen fjernet, men afdøde C overbeviste Kommunalbestyrelsen at den har historisk værdi da X er Grønland første private tømrerværksted.

2. Følgende spørgsmål har vi:

1. Har X været behandlet i Teknisk Udvalg, eller i Kommunalbestyrelsen?

2. Hvorfor har den ikke været til offentlig høring eller nabohøring?

3. Er X behandlet administrativt? Hvis det er tilfælde, og har givet arealtildeling og byggetilladelse, er det i strid med Inatsisartutlov nr. 17 af 17 november 2010 om planlægning og arealtildeling.

4. Har ejerne arealtildeling til drivhus og containere?

Vi vel foreslå, at byggeriet standses øjeblikkeligt, og at der ikke bygges på grunden, således arealet anvendes til fællesformål. Kommunen burde ekspropriere arealet.”

Ved brev af 21. september 2011 til B traf Kommuneqarfik Sermersooq afgørelse om dispensation fra lokalplanen. Af afgørelsen fremgår blandt andet følgende:

”Areal- og Bygningsmyndigheden har den 21. juli 2011 (G) udstedt arealtildeling til Dem til nedrivning af X.

Dette forudsætter en dispensation i henhold til Lokalplan 1C14-2, Området

omkring kolonihavnen § 5.1, som anfører:

”Områdets bygninger inddeles i 3 grupper efter deres historiske, miljømæssige og bygningsmæssige værdi som vist på Bilag 1.

Gruppe 1, Bygninger af historisk værdi.

Sådanne bygninger må ikke udvides eller ombygges, men skal vedligeholdes med de farver og materialer, som bygningen forefindes med eller oprindeligt har været udført med.”

X er kategoriseret under **Gruppe 1**.

Der udstedes herved dispensation fra denne §. Under henvisning til Kultur-arvsrådets brev af 18. november 2010 [...], hvor det fastslås at ”huset har med sin nuværende størrelse og udtryk ingen relation til det oprindelige arkitektur og med sin bygningsstørrelse og udtryk ingen særegen værdi for området miljø. Man kan derfor konkludere, at den har efter sin totale ombygning mistet sin bevaringsdeklaration.

[...]”

På baggrund af A's brev af 3. august 2011 indkaldte Kommuneqarfik Sermersooq til et borgermøde, der fandt sted den 7. november 2011. Af det referat, der blev udarbejdet i forbindelse med mødet, hvor borgmesteren, kommunens direktør for det tekniske område, to embedsmænd fra kommunen, en journalist fra KNR og syv borgere, herunder A, deltog, fremgår blandt andet følgende:

”[...]

[Borgmesteren] byder velkommen, takker for interessen og forklarer baggrunden for at der opfordres til dialog.

Formålet med mødet er at afkræfte de anklager, som borgerne har indberettet, ved ansigt til ansigt at forklare den juridiske baggrund og proces, som ligger til grund for sagsbehandlingen.

[Direktøren] fremlægger sagens oprindelse, samt den juridiske proces.

Bebyggelsen X har oprindeligt været et bevaringsværdigt byggeri i form af et tømrerværksted. Med tiden har der været utallige reparationer og mindre tilbygninger, som resulterer i at byggeriet i dag fremstår som et faldefærdigt skur.

Sagen har været til høring i Grønlands Nationalmuseum og Arkiv [...], som har tilkendegivet at bebyggelsen på nuværende tidspunkt ikke har nogen bevaringsværdi.

Kommunen har på dette grundlag vedstået ejeren sine rettigheder mht. genopførelse af bebyggelsen på det oprindelige byggefelt. Det er sket på betingelse af en række nærmere krav om, hvordan byggeriet skal fremstå, jf. § 6 i Lokalplan 1C14-2 for området.

Kommunen har således ikke ønsket at benytte sig af en ekspropriering af X med henblik på nedrivning, idet fremgangsmåden vurderes at være unødigt drastisk.

Det blev yderligere forklaret, at det nye forslag til Kommuneplantillæg 1D2-2, der er i høring, alene har til formål at opdatere listen over bevaringsværdige bygninger idet bygningerne Y og X er udtaget af denne liste.

[A] fremlægger de fremmødte borgeres synspunkt.

[Kommunen] kritiseres for at [A] selv er blevet bedt om at indkalde de relevante borgere iht. underskriftsindsamlingen. Dette har ikke været muligt da [kommunen] ikke er meddelt om borgernes kontaktoplysninger.

Der lægges vægt på at beboernes utilfredshed over ikke at have haft anledning til at komme med indsigelser i sagen, via nabohøring, eller lignende.

[En af borgerne] Henviser til kommuneplanens bestemmelser for området, med bemærkning om at det er modstridende, og desuden utydeligt skrevet og lægger op til fortolkning.:

1D2 område Q, bebyggelse: ”Eksisterende bebyggelse må kun anvendes til bolig eller offentlige formål. Ny bebyggelse må kun opføres indenfor byggefeltet, nærmere fastsat i en lokalplan.”

[En embedsmand] forklarer om udtrykkene ”eksisterende- og ny bebyggelse” at det er byggefeltet som tilhører det eksisterende byggeri der er afgørende for at der er tale om genopførelse af et eksisterende byggeri. Ved ny bebyggelse forstås bebyggelse på nye udlagte byggefelter.

Bebyggelsen overskrider ikke den eksisterende lokalplans bestemmelser, da byggeriet er vurderet som beliggende på et eksisterende byggefelt. Derfor skal sagen ikke i nabohøring.

[En af borgerne] kritiserer Kommunen for ikke at have eksproprieret X.

[Direktøren] forklarer at ejeren af X har juridisk hjemmel i bla. Kommuneplanen til at genopføre bebyggelsen. Ekspropriering er et drastisk indgreb i borgerens retssikkerhed, og metoden er kun benyttet meget få gange før i Nuuks historie.

Borgerens retssikkerhed prioriteres altså højest, frem for området øvrige beboeres æstetiske holdninger og personlige interesser omkring område Q.

BORGERNE stillede yderligere opklarende spørgsmål. I hovedpunkter var der tale om de følgende:

- Hvordan kan et kommuneplantillæg sendes i høring efter at bebyggelsen er nedrevet?
 - o [Direktøren] forklarer den juridiske proces med udgangspunkt i den indledende forklaring.
- Hvordan kan man nedrive et bevaringsværdigt byggeri?
 - o Det blev hertil igen påpeget, at det offentliggjorte kommuneplantillæg alene har til formål at opdatere listen over bevaringsværdige bygninger, idet Y og X skal udtages af denne liste. Der er således ikke tale om, at X er bevaringsværdig.

[...]

[A] efterspørger en oversigt over sagsbehandlingen med tilhørende datoer.

[Direktøren] har følgende afsluttende bemærkninger fra forvaltningen.

Sagen kan overordnet set deles op i to områder:

- Nedrivning af den eksisterende bebyggelse.
 - o Tilladelsen hertil er givet på baggrund af rette instansers vurdering af at den eksisterende bygning ikke har grundlag for at være karakteriseret som bevaringsværdig.
- Opførelse af ny bebyggelse.

o Tilladelsen er givet med udgangspunkt i at der bygge på et eksisterende byggefelt og at bebyggelsen opfylder kravene i det eksisterende plangrundlag.

Der er bred enighed blandt borgerne om at det er opførelsen af den ny bebyggelse der er utilfredshed omkring.

Borgerne ønskede en oversigt over sagsforløbet, som derfor er tilknyttet dette referat med betegnelsen bilag 1.”

Ved brev af 9. januar 2012 klagede A til Kommuneqarfik Sermersooq. Af brevet, der bærer overskriften ”Klage over Kommunens sagsbehandling over indsigelse til nyopgørelse af beboelse på samme sted, hvor tømrværkstedet X har stået”, fremgår følgende:

”[...]

Indsigerne har følgende påstande:

1. at, Lokalplan 1C 14-2, Området omkring Kolonihavnen er gældende.
2. at, Inatsisartutlov nr. 17 af den 17. november 2010 om planlægning og arealanvendelse ikke er overholdt.
3. at, arealtildeling af 21. juli 2011, samt byggetilladelse af 28. juli 2011 ikke kan være gyldige.

Ad pkt.1

Lokalplan 1C4-2, Området omkring Kolonihavnen er gældende, da der ikke er udarbejdet nyt Kommuneplantillæg til området.

Kommuneqarfik Sermersooq udsendte Forslag til Kommuneplantillæg 1D2-1, Overordnede bestemmelser for område Q, Nuuk, September 2011, vedtaget på Økonomiudvalgs-møde den 20. september 2011. (Overordnede bestemmelser findes ikke i terminologien i Inatsisartutlov.)

Forslaget har en overskrift ”Forhold til anden planlægning”. ”Ændringer i forhold til gældende”. Kommuneplan 2005-2014 for Nuuk.

Her har Kommunen overset at, 1D2-område Q også forefindes i Nuup Kommunea's ”Plan for Byens Rekreative Områder”. Her har man ikke slettet Y og X.

Da indgrebet har sådan en overordnet karakter, har indsigerne den mening i, at der skal tilvejebringes et nyt kommuneplantillæg snarest.

Indsigerne foreslå, at Kommunalbestyrelse nedlægger forbud i.h.t. § 32 i Inatsisartutlov nr. 17 af 17. november 2010, og indenfor denne periode standser alt byggeri, samt tilbagekalder arealtildelingen samt byggetilladelse.

Kommunaldirektøren har i sin mødeindkaldelse udtrykt, at *"Sagen er behandlet administrativt og at opførelse af ny bygning på stedet ikke er i strid med lokalplanen, og at Kommunen har meddelt dispensation."* I sagsakterne kan vi ikke finde mødereferater, hvor der gives **dispensation**.

Indsigerne har en anden opfattelse:

Kommunalbestyrelse har gået over stregen, fordi dette indgreb har væsentlige afvigelser, som Kommunalbestyrelsen ikke har lovhjemmel til i.h.t. Lokalplanen redegørelse.

"Under vise omstændigheder kan dog dispenseres fra mindre væsentlige afvigelser. Mere betydningsfulde afvigelser kræver, at der tilvejebringes en ny lokalplan." samt *"Det betyder bl.a. at den hidtidige lovlige brug af arealer, bygninger og anlæg kan fortsættes, hvorimod f.eks. ændret brug eller opførelse af ny bebyggelse ikke må være i strid med lokalplanen."* Her drejer det sig om ændret anvendelse og udlægning af nyt byggefelt.

Kommuneqarfik Sermersooq har forespurgt Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik samt Kulturarvsrådet, om X er bevaringsværdigt.

Kulturarvsrådet tilkendegav, at X ikke længere er bevaringsværdig, da ejerne har taget mange forskellige indgreb i bygningen.

Indsigerne er enige med Kulturarvsrådets tilkendegivelse, at X kan nedrives.

Medlem af Kulturarvsrådet [...] skrev den 18. november 2010 følgende: *"Hvis der skal opføres en ny bygning på samme sted er der tale om nybyggeri og må betragtes som enhver anden ansøgning om benytte det eksisterende byggefelt til opførelse af et nyt hus og må følge de gældende regler for området. Min umiddelbare me-* [det efterfølgende er udeladt i den version, jeg ligger inde med, min bemærkning]

Kulturarvsrådet har ikke taget stilling til nyopførelse af bygning. Den bygning der er under opførelse har ingen tilnærmelsesvis lighed med *"den gamle oprindelige selvbyggerhus som en historisk gengivelse."* Tegninger vi har modtaget viser ingen af det føromtalte træk, som Kulturarvsrådet ønsker, hvis der skal nyopføres en beboelse.

Ad pkt. 2

Inatsisartutlov nr. 17 af 17. november 2010 om planlægning og arealanvendelse.

Denne lov har Kommuneqarfik Sermersooq "flot og elegant" danset over mange vigtige bestemmelser og §§ over, samt Kommunen har i den grad "glemte" offentligheden i hele denne sag.

Der er så mange tilsidesættelser af loven, som vi ikke vel komme nærmere på, men alligevel tage det vigtigste.

I kapitel 1 § 1 stk. 4) *"at befolkningen inddrages i planlægningen af arealanvendelse,"*

Det har man undladt.

Kapitel 6 § 23 stk. 5. *"Kommunalbestyrelsen skal forestå en oplysningsvirksomhed med det formål at fremkalde en offentlig debat om kommuneplanforslagets målsætninger og indhold."*

Det har man heller ikke gjort.

"§ 61. "Bliver Naalakkersuisut gjort bekendt med et ulovligt forhold (det mener indsigerne at dette proces er ulovligt) kan Naalakkersuisut pålægge kommunalbestyrelsen at søge forholdet lovliggjort. Naalakkersuisut kan beslutte, om der skal ske fysisk eller retlig lovliggørelse."

Ad pkt. 3

at arealtildeling af den 21. juli 2011, samt byggetilladelsen af den 28. juli 2011 ikke kan være gyldige.

Der er ingen grundlag til arealtildeling samt byggetilladelse. Der er ikke udarbejdet forslag til Kommuneplantillæg 1D2- 1, Overordnede bestemmelser for område Q.

Forslaget blev offentligt bekendtgjort som forslag onsdag den 28. september 2011, d. v. s. 2 måneder efter arealtildeling og byggetilladelsen er udstedt.

Byggeriet burde have været standset øjeblikkeligt, så længe sagen kører. Det har været på sin plads allerede den 3. august 2011. Det vil andre have gjort. Det andet er tilsidesættelse af offentlighedens interesse for planlægning og arealanvendelse, Dette er udtryk for magtmisbrug.

Kommunen har vejledninger angående arealtildeling og byggetilladelse, som er vedlagt som bilag.

Er vejledningerne efterkommet? Såsom statiske beregninger, varmetabsberegninger og detailtegninger. Hvis det er tilfælde, at man har givet byggetilladelser ud fra kopierne af de

tegninger som vi har modtaget. Er det en gåde for os, hvordan man kan give byggetilladelse ud fra disse tegninger?

B-29 Lægeboligen er også bevaringsværdig, Vi kan se, at her har man respekteret Kommuneplantillægget, og genopbygningen professionelt. Dette er godt eksempel.

Indsigerne er kun interesseret i at sagen bliver udført lovligt og at offentlighedens indsigelser behandles seriøst, da offentligheden også har mening om byens udvikling og arealanvendelse og ikke mindst over den gamle bydel. Området er meget værdifuldt og skal så vidt muligt skånes for alt fremmede elementer, og ikke mindst opførelse af aparte bygning/-er.

Kommunen og deres embedsmænd skal ikke manipulere offentligheden, når det drejer sig om så groft tilsidesættelse af offentlighedens interesse for at være med i debatten for området.

Det har også undret indsigerne, at der ikke er sagsudskrifter fra møderne h. v. fra Udvalget for Anlæg og Miljø, Økonomiudvalget samt Kommunalbestyrelsen Vi går ud fra at det er en **alvorlig** forglemmelse.”

Jeg har forstået det sådan, at Kommuneqarfik Sermersooq oversendte A's brev af 9. januar 2012 til Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik (nu Departementet for Boliger, Natur, Miljø og Nordisk Samarbejde) som en anmodning fra A om, at departementet behandlede hans brev som en klage over kommunens afgørelse om arealtildeling, jf. § 56, stk. 2, jf. § 68, i inatsisartutlov nr. 17 af 17. november 2010 om planlægning og arealanvendelse.

Ved brev af 8. maj 2012 traf Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik – efter at have haft forelagt et udkast til afgørelse for A og Kommuneqarfik Sermersooq – afgørelse i sagen. Departementet stadfæstede Kommuneqarfik Sermersooqs afgørelse. Af departementets afgørelse fremgår blandt andet følgende:

”[...]

Klagepunkter

Klagers påstande, fra klage af 9. januar 2012, kan opsummeres som:

[...]

Klager peger i sine kommentarer af 1. april 2012 på at lokalplan 1C14-2 fastlægger at de bevaringsværdige bygninger ”... ikke må udvides eller ombygges, men skal vedligeholdes

med de farver, de oprindeligt er udført med.” Denne bestemmelse mener klager ikke ejer har levet op til.

Derudover har kommunen ændret X's status fra til ikke bevaringsværdigt og fra værksted til beboelse rent administrativt, hvor det efter klagers opfattelse krævede vedtagelse af et kommuneplantillæg.

Klager peger igen på, at der efter indgivelse af klagen er udarbejdet kommuneplantillæg 1D2-1 med det ene formål at fjerne Y og X fra listen over bevaringsværdige bygninger.

Kommuneqarfik Sermersooq har i sit svar af 29. marts 2012 påpeget, at den ikke har skiftet holdning til hvor væsentlig en ændring opførelsen af en ny bygning på det eksisterende byggefelt var. Fremlæggelsen af kommuneplantillæg 1D2-1 har alene været begrundet i Planlovens § 26 om at kommuneplanen skal ajourføres i fornødent omfang. Derimod er dispensationen i forhold til lokalplan 1C14-2 givet ud fra at bygning X ikke længere var bevaringsværdig.

[...]

Sagsfremstilling, kronologisk

Mht. bevaringsværdige bygninger og bygningsområder i Nuuk er Selvstyrets interesser oprindeligt beskrevet i et Gult Bynotat, Nuuk, Bevaringsværdige bygninger og bydele, Grønlands Hjemmestyre, økonomidirektoratet, 1990. Det nævnes her, at ”X er et tidligere tømrerværksted, nu eenfamilieshus, fra omkring 1930. Den beskedne bygning var ramme om det første private værksted i Godthåb.” Notatet er indarbejdet i Lokalplan 1C14-2, der op-listes som gældende fra juli 2000 i Kommuneplan 2005-2014 for Nuuk, p. 138, offentliggjort 22. november 2006.

[...]

Afdelingen for Teknik og Landsplanlægning bemærker:

ad 1. om lokalplan 1C14-2, området omkring Kolonihavnen er gældende

Lokalplan 1C14-2 er indskrevet i Kommuneplan 2005-2014, hvor 1C14-2 nævnt på s. 138 som gældende. Dog er bestemmelser for området 1D2 (som udgør en mindre del af lokalplan 1C14-2) skrevet ind på s. 267. Det betyder, at bestemmelserne i 1C14-2 er gældende med mindre de eksplicit er i uoverensstemmelse med Kommuneplan 2005-2014. Et eksempel er bestemmelserne i 1C14-2 om tre grupper: Bygninger af historisk værdi, bygninger af betydning for det historiske miljø og bygninger uden historisk værdi. I Kommuneplan 2005-2014 nævnes for området 1D2 kun to grupper: Fredede bygninger og bevaringsværdige bygninger. Kommuneqarfik Sermersooq har som grundlag for afgørelsen

udelukkende henvist til 1C14-2. Kommuneplanstillæg 1D2-1 er sendt i høring efter at arealtildeling og byggetilladelse er givet. Forhold omkring den offentlige høring af lokalplan 1D2-1, om hvor vidt X er angivet som bevaringsværdig andre steder i kommunalplanen m.v. er dermed ikke relevante.

Klager henviser til 1C14-2's bestemmelser i redegørelsesdelen, hvor der står at mere betydningsfulde afvigelser fra lokalplanen kræver at der tilvejebringes en ny lokalplan. Klager mener, at ændret anvendelse og et nyt byggefelt må kræve ny lokalplan. Efter Kulturarvsrådets og NKA's tilkendegivelser, er der heller ikke tvivl om at den eksisterende bygning på X efter ombygninger og forfald ikke længere er bevaringsværdig. Afdelingen for Teknik og Landsplanlægning konstaterer, at der ikke er tale om et nyt byggefelt, men om en ny bygning på et eksisterende byggefelt. Mht. ændret anvendelse rummer kommuneplanens bestemmelser hvilke formål bygninger i området kan anvendes til, herunder boligformål. Der er ingen bestemmelser om at hvis en bygning, som i dette tilfælde, har været anvendt til tømrerværksted, så må en bygning på byggefeltet aldrig anvendes til andet. Der findes ingen bestemmelser, der kræver Kulturarvsrådet eller NKA's godkendelse af nybygninger til erstatning for tidligere bevaringsværdige bygninger. Fredningsloven har en række bestemmelser om kompetencer og procedurer når det gælder fredede bygninger, men disse bestemmelser finder kun anvendelse på fredede bygninger, ikke på bevaringsværdige.

Klager henviser i sin kommentar til lokalplan 1C14-2's bestemmelse om at bygninger af historisk værdi ikke må udvides eller ombygges, men skal vedligeholdes med de farver og materialer, som bygningerne forefindes med eller oprindeligt har været udført med. Kommunens muligheder for at føre tilsyn med og gennemtvinge lokalplanens bestemmelser begrænset af Byggelovens § 10 og nuværende planlovs § 52 om ekspropriation. Praksis mht. anvendelsen af disse bestemmelser på bevaringsværdige bygninger er, afdelingen bekendt, ikke eksisterende. Det vil formentlig, givet praksis for vedligeholdelse i Grønland, herunder vedligeholdelsen af fx Selvstyrets egne bygninger, være vanskeligt at gøre et økonomisk omfattende ansvar gældende overfor en privat bygningsejer.

Klager fastholder i sin kommentar, at en ændring af status som bevaringsværdig og i den faktiske anvendelse kræver vedtagelse af nyt kommuneplantillæg. Status som bevaringsværdig gives enten som kommunal beslutning eller gennem landsplandirektiv. I dette tilfælde er det sket gennem de gule bynotater, der siden er indarbejdet i lokalplanen. For så vidt de faktiske forhold ændres, i dette tilfælde at der ikke er noget bevaringsværdigt tilbage, er lokalplanens bestemmelser i modstrid med virkeligheden. Dette er tilstrækkelig begrundelse for dispensation. Synspunktet om, at en ændring i anvendelse kræver nyt kommuneplantillæg, uanset at den ændrede anvendelse er i overensstemmelse med lokalplanens bestemmelser, rejser unægteligt spørgsmålet om hvad ændringerne i bestemmelserne så skulle være? Det er ikke indskrevet i lokalplanen, at X kun må bruges som værksted. Hvis ændringer i faktisk anvendelse skulle medføre vedtagelse af nyt kommuneplantillæg helt uanset om ændringerne lå indenfor de gældende bestemmelser, ville det i forhold til gældende planlov, være en væsentlig indskrænkelse af ejeres dispositionsmuligheder.

Spørgsmålet er så, om opførelsen af en ny bygning på det eksisterende byggefelt er en så stor ændring at det kræver en ny lokalplan? Set i forhold til byggefeltet alene, set i forhold til placeringen tæt på Domkirken og set i forhold til områdets status som bevaringsværdigt kunne enhver ændring betegnes som væsentlig. Set i forhold til det samlede område, kan ændringen betegnes som mindre væsentlig.

Helt centralt er det at hensynet til indehaveren af arealtildelingen må indgå som et kriterium med væsentlig vægt. Planlovens bestemmelser om bevaringsværdige bygninger og områder rummer ingen bestemmelser efter hvilke man kan kræve genopførelse som historiske replica. Kulturarvrådet og NKA er på opfordring kommet med tilkendegivelser, disse tilkendegivelser skal kommunen lægge vægt på, men de er ikke bindende for kommunen, da X er bevaringsværdig, men ikke fredet efter fredningsloven.

Efter planlovens § 45 stk. 3 skal en arealtildeling gives, hvis ansøgningen ikke strider mod landsplanmæssige interesser eller kommuneplanens bestemmelser. Efter at det er accepteret at den eksisterende bygning på X nedrives, kan kommuneplanens bestemmelser om vedligehold ikke finde anvendelse. Derimod skal bebyggelsens særpræg fastholdes. Dette har kommunen gjort ved at stille krav til nybygningens areal og udførsel, som de er beskrevet i lokalplan 1C14-2.

Opsummerende vurderer Afdelingen for Teknik og Landsplanlægning ad 1. at når den eksisterende bygning på X ikke længere er bevaringsværdig og derfor kan rives ned, er det et kommunalt skøn om opførelse af en ny bygning på arealet er en så væsentlig ændring, at det kræver ny lokalplan. Med de krav der er stillet til nybygningen og efter høring af Afdelingen for Teknik og Landsplanlægning og NKA har kommunen skønnet, at der kunne dispenseres.

ad 2. Planloven er ikke overholdt

Der henvises til planlovens bestemmelser §§ 1 og 23, om borgerinddragelse og oplysningsvirksomhed, samt til § 61 om at Naalakkersuisut kan gribe ind overfor ulovlige forhold.

Afdelingen for Teknik og Landsplanlægning vurderer, at det er et kommunalt skøn, eller rettere en politisk beslutning i kommunalbestyrelsen hvor meget borgerne skal inddrages efter denne bestemmelse. Planloven rummer den generelle formålsbestemmelse, at: *"befolkningen inddrages i planlægningen af arealanvendelse"* detaljerede bestemmelser om hvordan borgerne skal inddrages ved udarbejdelse af kommuneplaner og kommuneplantillæg samt ved nabohearinger. Den generelle formålsbestemmelse i § 1 giver ikke retskrav på borgerinddragelse i enhver beslutning, stor eller lille. For at der skal kunne tales om en retlig mangel, skal en af de bestemmelser, der nærmere fastslår, hvordan formålsbestemmelsen opfyldes, være overtrådt.

§ 23 omhandler den offentlige debat i forbindelse med kommuneplanforslag. Som sagt finder Afdelingen for Teknik og Landsplanlægning, at dispensationen i forbindelse med nybygningen på X lå inden for det kommunale skøn og der ikke var et utvivlsomt krav om udarbejdelse af nyt kommuneplantillæg. Bestemmelsen er derfor ikke relevant i denne sag.

ad 3. Arealtildelelse af 21. juli 2011 og byggetilladelse af 28. juli 2011 kan ikke være gyldige.

Klager peger her på, at arealtildelelse og byggetilladelse ikke kan have hjemmel i kommuneplantillæg 1D2, da dette først er udsendt efterfølgende. Det er korrekt, hjemlen findes i Kommuneplan 2005-14 for Nuuk og Lokalplan 1C14-2.

Mht. offentliggørelsen af referater fra møder i kommunalbestyrelsen og dens udvalg, hvor den ny lokalplan er behandlet ses at der stadig pr. d.d. mangler en del mødereferat på Kommuneqarfik Sermersooq's hjemmeside. Da spørgsmålet om kommuneplantillæg 1D2's behandling vedtagelse ikke har betydning for arealtildelelse og byggetilladelsen til X betyder de ikke-offentliggjorte referater intet for afgørelsen af klagesagen. De bør naturligvis offentliggøres som andre referater, hvis ikke må kommunen tage stilling til den særskilte anmodning om aktindsigt fra klager.

Klager finder at byggeriet burde være stoppet senest 3. august 2011, og at når det ikke er sket er offentlighedens interesser tilsidesat, hvilket klager ser som magtmissbrug. Magtfordrejning i juridisk forstand indebærer at forfølge ulovlige formål. Afdelingen for Teknik og Landsplanlægning vurderer, som anført ovenfor, at kommunen har handlet inden for lovens rammer.

[...]"

Ved brev af 23. juli 2012 med bilag klagede A til mig. Efter at have indhentet sagens akter anmodede jeg ved brev af 23. oktober 2012 Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik om en udtalelse til sagen. Jeg bad i den forbindelse departementet om at indhente en udtalelse fra Kommuneqarfik Sermersooq og fremsende begge udtalelser til mig. Af mit brev fremgår endvidere blandt andet følgende:

"[...]"

1. Det fremgår af § 45, stk. 2, i inatsisartutlov nr. 17 af 17. november 2010 om planlægning og arealanvendelse (planloven), at en arealtildelelse skal være i overensstemmelse med kommuneplanen, herunder bestemmelser for det pågældende delområde.

Af det kort, der er vedlagt Lokalplan 1C14-2, "Området omkring Kolonihavnen", Nuup Kommunia, Forvaltningen for Teknik og Miljø, juli 2000 (lokalplanen), fremgår det, at

arealet X er beliggende i delområde 3. Lokalplanen er implementeret i Kommuneplan 2005-2014 for Nuuk, se side 140 i kommuneplanen.

Følgende fremgår af lokalplanen:

”§ 5.4 I **delområderne 2 og 3** må der ikke opføres ny bebyggelse.”

Der er i § 50, stk. 1, i planloven mulighed for at give dispensation fra detaljerede bestemmelser for et delområde, jf. § 14, stk. 3, hvis dispensationen ikke er i strid med principperne i kommuneplanens bestemmelser for det pågældende delområde.

Kommunen gav ved brev af 21. juli 2011 arealtildeling til opførelse af et nyt hus på arealet X. Kommunen tog ikke i denne forbindelse stilling til, om arealtildelingen krævede dispensation fra lokalplanen.

Jeg beder myndighederne redegøre for, hvorfor en arealtildeling til opførelse af et nyt hus i delområde 3 ikke krævede dispensation fra lokalplanen.

[...]

4. Som udgangspunkt påhviler det arealmyndigheden at offentliggøre ansøgningen om arealtildeling, inden der træffes endelig afgørelse om arealtildeling i byer og bygder, jf. § 42, stk. 1, i planloven.

I medfør af § 43, stk. 1, skal der i forbindelse med offentliggørelse af en ansøgning om arealtildeling fastsættes en frist på ikke under 14 dage til at fremkomme med indsigelser mod det ansøgte.

Jeg beder myndighederne om at redegøre for, hvorfor der ikke i forbindelse med ansøgning om arealtildeling til nedrivning af eksisterende bygning og opførelse af en ny bygning på arealet X blev givet mulighed for at komme med indsigelser mod denne ansøgning.

[...]

5. Det fremgår af § 56, stk. 2, jf. § 68, i planloven, at kommunalbestyrelsens afgørelse vedrørende forhold, der er omfattet af planloven eller regler, der er udstedt efter planloven, kan, for så vidt angår retlige forhold, indbringes for Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik. I henhold til stk. 3 er den klageberettigede den, afgørelsen er rettet til, og enhver, der skønnes at have en individuel og væsentlig interesse i sagens udfald.

Jeg beder Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik om med udgangspunkt i disse bestemmelser at redegøre for, hvorfor departementet behandlede A's klage af 9. januar 2012.”

Ved brev af 26. november 2012 besvarede Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik mit brev af 23. oktober 2012. Med departementets brev var vedlagt en udtalelse af 16. november 2012 fra Kommuneqarfik Sermersooq. Af departementets brev fremgår blandt andet følgende:

”1. Hvorfor en arealtildeling i delområde 3 ikke kræver dispensation

Departementet har i sin afgørelse af bemærket, ”at der ikke er tale om et nyt byggefelt, men om en ny bygning på et eksisterende byggefelt.”

Indehaveren af en arealtildeling har fået tildelt brugsret efter planlovens § 37, dvs. ret til at have en bygning på et givent areal, efter lokalplanens bestemmelser. For X er der ikke tale om ny bebyggelse, arealet har været bebygget siden ca. 1920 (iflg. De Gule Bynotater for Nuuk). Indehaveren af arealtildelingen udnytter dermed en brugsret han allerede har. Opførelsen af en ny bygning til erstatning for en tidligere på det samme areal kræver nok en ny arealtildeling, hvor det fastsættes at det nye byggeri skal følge den gældende kommuneplan, men for så vidt den ny bygning opfylder kommuneplanens bestemmelser kræver den ny arealtildeling ikke dispensation.

[...]

4. Hvorfor der ikke er foretaget høring af ansøgningen om arealtildeling til nedrivning af eksisterende bygning og opførelse af ny bygning på X

Efter planlovens § 42 stk. 2 kan kravet om offentliggørelse fraviges, i de tilfælde hvor det ansøgte er i overensstemmelse med de gældende detaljerede bestemmelser for delområdet.

[...]

5. A's individuelle og væsentlige interesse og dermed klageberettigelse?

Det er, som det fremgår ovenfor, departementets opfattelse at der ikke var krav om nabo-høring i forbindelse med den ny bygning på X. Departementet mener, som det fremgår ovenfor, ikke at der har været krav på høring i forbindelse med den konkrete arealtildeling og byggetilladelse og heller ikke i forbindelse med konstateringen af at den eksisterende bygning på X ikke længere var bevaringsværdig. Men departementet fandt opfattelse, at der efter planlovens § 61, var grundlag for at tage stilling til de afgørelser, der var truffet af kommunen.

[...]”

Af Kommuneqarfik Sermersooqs medfølgende udtalelse af 16. november 2012 fremgår blandt andet følgende:

”Ad. 1. I det pågældende tilfælde er der tale om byggeri på et eksisterende byggefelt og ikke om nyt byggeri på et nyt byggefelt. Der er således ikke behov for dispensation, idet byggeriet er i overensstemmelse med lokalplanen.

[...]

Ad. 4. Kravet om offentliggørelse kan fraviges i de tilfælde, hvor det ansøgte er i overensstemmelse med de gældende detaljerede bestemmelser for delområdet, (i dette tilfælde lokalplanen), jævnfør planlovens § 42 stk. 2.

[...]

Der henvises i øvrigt til den korrespondance er i tidens løb er foregået mellem Kommuneqarfik Sermersooq, A og Grønlands Selvstyre, Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik.”

Ved brev af 14. marts 2013 afgav advokat F på vegne af A bemærkninger til sagen, herunder til Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafiks brev af 26. november 2012. Advokat F anførte blandt andet, at lokalplanens § 5, stk. 4, medfører et totalforbud mod opførelse af ny bebyggelse.

Jeg udtaler herefter:

”1. Afgrænsning af min undersøgelse

I nærværende sag har jeg valgt alene at forholde mig til spørgsmålet, hvorvidt Kommuneqarfik Sermersooq og Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik (nu Departementet for Boliger, Natur, Miljø og Nordisk Samarbejde) har handlet i overensstemmelse med de planmæssige regler i forbindelse med arealtildeling til opførelse af ny bebyggelse på det i sagen omhandlede areal, jf. afsnit 2.

Jeg har således valgt ikke direkte at forholde mig til spørgsmålet om nedrivning af den oprindelige bebyggelse på arealet. Dette skyldes blandt andet, at Grønlands Nationalmuseum og Arkiv som fredningsmyndighed og derved som fagkyndig i bygningsager har udtalt, at bebyggelsen, som efter lokalplanen var en såkaldt gruppe 1-bygning (bygning af historisk værdi), ikke (længere) havde bevaringsmæssige kvaliteter – og derved ikke historisk værdi – og at et for denne sag væsentligt formål bag den kommuneplan (og lokalplan), der dækker det pågældende areal, er at bevare eksisterende bevaringsværdig bebyggelse. Som ombudsmand har jeg som udgangspunkt ikke forudsætninger for at kunne efterprøve det bygningsfaglige skøn, som er foretaget af Grønlands Nationalmuseum og Arkiv.

For så vidt angår myndighedernes (Departementet for Boliger Infrastruktur og Trafik samt Kommuneqarfik Sermersooq) iagttagelse af relevante sagsbehandlingsregler, har jeg i afsnit 3 foretaget en nærmere vurdering af, om offentligheden, herunder A, skulle inddrages i forbindelse med sagens behandling.

Jeg har endvidere i afsnit 4 kort berørt spørgsmålet om departementets rolle som rekursinstans i forhold til kommunale afgørelser på det planmæssige område.

A har i sagen – som jeg forstår det – generelt gjort gældende, at sagen skulle have været behandlet af det pågældende stående udvalg i kommunen. Jeg har valgt ikke at undersøge dette spørgsmål, der overordnet vedrører problematikken om intern delegation inden for kommunestyret, nærmere. Baggrunden herfor er, at kommunalbestyrelsen og det enkelte udvalg i vidt omfang har mulighed for at delegerer kompetence til det administrative niveau. Jeg henviser herved specifikt til bemærkningerne til § 5 i lovforslaget til inatsisartutlov nr. 22 af 18. november 2010 om den kommunale styrelse samt generelt til Preben Espersen, Delegation i kommunestyret, 1985, især side 89 ff. og side 103 f.

2. Arealtildelelse i forbindelse med opførelse af ny bebyggelse

Kommuneqarfik Sermersooq varetager planmæssige forhold i kommunen inden for de rammer, som er fastlagt ved inatsisartutlov nr. 17 af 17. november 2010 om planlægning og arealanvendelse (planloven), herunder de regelsæt, der fastsættes med hjemmel i denne lov (især landsplanlægningen og kommuneplanlægningen).

Det er således afgørende at undersøge, hvorvidt tilladelsen til opførelsen af den pågældende bebyggelse har ligget inden for disse rammer.

Ved denne undersøgelse er det især af interesse, om planlovens kapitel 8 om arealtildelelse (lovens §§ 37-52) er blevet overholdt. Jeg bemærker herved, at jeg er enig med myndighederne i, at opførelse af den pågældende bygning – nok – krævede arealtildelelse, som er et helt grundlæggende institut i grønlandsk planret. Jeg henviser herved allerede til § 3 i den første planlov for Grønland, lov nr. 248 af 8. juni 1977, samt bemærkningerne til det lovforslag, der gik forud for nævnte lov, herunder både lovforslagets almindelige bemærkninger og bestemmelsens specielle bemærkninger, der beskriver den nærmere baggrund for og anvendelse af arealtildelelsesreglerne (Folketingstidende 1976-77 (2. samling), tillæg A, spalte 3713 ff.).

En afgørende bestemmelse i den nugældende planlovs kapitel 8 er § 45, stk. 2, hvorefter en arealtildelelse skal være i overensstemmelse med kommuneplanen. Såfremt en arealansøgning opfylder denne betingelse (samt ikke er i strid med de landsplanmæssige inte-

resser), er kommunen som udgangspunkt forpligtet til at meddele arealtildeling, jf. lovens § 45, stk. 3.

Det er således af afgørende betydning for vurderingen af denne sag, om Kommuneqarfik Sermersooq ved meddelelsen af arealtildeling har overholdt kommuneplanen.

For Nuuk gælder Kommuneqarfik Sermersooqs ”Kommuneplan 2005-2014” som vedtaget af kommunalbestyrelsen den 27. februar 2006.

Kommuneplanens specifikke bestemmelser for den del af Kolonihavnen, hvor det i sagen omhandlede areal ligger, fremgår af kommuneplanens side 266 og side 267 (område 1D2 – område Q). Endvidere gælder for Kolonihavnen ”Lokalplan 1C14-2, Området omkring Kolonihavnen, Nuup Kommunua, Forvaltningen for Teknik og Miljø, juli 2000”, der er direkte implementeret i kommuneplanen, jf. kommuneplanens side 140.

Jeg bemærker, at kommunalbestyrelsen den 20. marts 2012 har vedtaget et tillæg for kommuneplanens område 1D2. Kommuneplantillægget er benævnt ”Kommuneplantillæg 1D2-1. Overordnede bestemmelser for område Q, Nuuk. Marts 2012”. Allerede fordi forslaget til kommuneplantillægget er offentliggjort efter, at Kommuneqarfik Sermersooq har truffet afgørelser i sagen, jf. planlovens § 31, har tillægget ingen relevans i nærværende sag.

Den nævnte del af kommuneplanen (område 1D2) er i geografisk henseende i alt væsentligt identisk med lokalplanens delområde 3. Som også berørt af Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik i departementets afgørelse af 8. maj 2012 betyder dette, at en eventuel (klar) uoverensstemmelse mellem kommuneplanens regler for område 1D2 og lokalplanens regler for delområde 3 medfører, at kommuneplanens bestemmelser har forrang frem for lokalplanen, da kommuneplanen er af nyere dato end lokalplanen (det såkaldte *lex posterior-princip*).

Som det fremgår af mit høringsbrev af 23. oktober 2012 til Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik, har jeg ved gennemgangen af kommuneplanen og lokalplanen fundet anledning til blandt andet at bede departementet og Kommuneqarfik Sermersooq om nærmere at forholde sig til bestemmelsen i lokalplanens § 5, stk. 4, hvorefter der ikke må opføres ny bebyggelse i blandt andet delområde 3, som det pågældende areal er en del af.

Myndighederne har i udtalelser af henholdsvis 16. november 2012 og 26. november 2012 anført – som jeg forstår det – at denne bestemmelse alene angår nyt byggeri på et nyt areal. I denne sag er der tale om et eksisterende areal, der har været bebygget siden

ca. 1920. Med andre ord er lokalplanens § 5, stk. 4, efter myndighedernes opfattelse alene relevant i forbindelse med opførelse af byggeri på arealer, der ikke før har været bebyggede.

Ud fra en isoleret betragtning af lokalplanens § 5, stk. 4, finder jeg ikke at kunne kritisere myndighederne for myndighedernes forståelse af bestemmelsens rækkevidde. Bestemmelsen kan således efter min opfattelse godt bære – isoleret betragtet – at blive forstået både som et helt generelt forbud mod opførelse af ny bebyggelse i delområderne 2 og 3 og som alene et forbud mod opførelse af ny bebyggelse på ikke tidligere bebyggede arealer.

Imidlertid skal lokalplanens § 5, stk. 4, læses i et samlet hele med lokalplanens øvrige bestemmelser.

Her er det især af interesse at forholde sig til lokalplanens § 7, der omhandler ubebyggede arealer. I medfør af dennes stk. 1 skal de ubebyggede arealer bevares, som de forefindes med vegetation, fjeldflader m.v.

Det er oplagt, at lokalplanens § 5, stk. 4, ikke ville have nogen selvstændig betydning ved siden af lokalplanens § 7, stk. 1, såfremt førstnævnte bestemmelse skal forstås på den måde, som myndighederne anfører.

Det er således min opfattelse, at lokalplanens § 5, stk. 4, skal forstås absolut, det vil sige, at der som udgangspunkt – efter lokalplanen – er et generelt forbud mod opførelse af ny bebyggelse i blandt andet delområde 3, hvilket jeg også forstår, var Kommuneqarfiq Sermersooqs oprindelige vurdering af bestemmelsen, jf. kommunens afgørelse af 16. marts 2009. Advokat F har i brev af 14. marts 2013 givet udtryk for et lignende synspunkt; jeg kan tilslutte mig advokat F's betragtninger.

En sådan forståelse af bestemmelsen stemmer også umiddelbart bedst overens med et af hovedformålene med lokalplanen, nemlig at det historisk værdifulde område omkring Kolonihavnen bevares, jf. lokalplanens § 1, stk. 1, jf. herved også kommuneplanens side 267, hvorefter ”hjemmestyrets planlægningskontor [har udpeget] området i sin helhed som særlig værdifuldt bevaringsområde, idet området er en del af bevaringsområdet ’Kolonien Godthåb’”. Det er oplagt, at nybebyggelse – trods krav om udseendet af sådan bebyggelse – vil udfordre områdets status som ”det oprindelige Godthåb”.

Samlet set er jeg således ikke enig med myndighederne i myndighedernes forståelse af lokalplanens § 5, stk. 4.

Herefter står det tilbage at vurdere, hvorvidt der er bestemmelser i kommuneplanen (område 1D2), der er i uoverensstemmelse med lokalplanens § 5, stk. 4, jf. lex posterior-betragtningerne ovenfor om, hvordan der skal forholdes ved uoverensstemmelse mellem kommuneplanen og lokalplanen.

Af kommuneplanens side 267, der er en del af de specifikke bestemmelser for område 1D2, fremgår følgende under afsnittet "Bebyggelse":

"Ny bebyggelse må kun opføres indenfor byggefelter nærmere fastsat i en lokalplan.

Ny bebyggelse skal med hensyn til udformning, materiale- og farvevalg tilpasses den eksisterende bebyggelse."

Efter min opfattelse må den citerede bestemmelse underkende lokalplanens § 5, stk. 4, idet kommuneplanens bestemmelse klart forudsætter, at der kan opføres ny bebyggelse.

Herefter og idet jeg ikke ser, at der er andre bestemmelser i kommuneplan og lokalplan, der kunne tale imod den pågældende arealtildeling, finder jeg således samlet set ikke anledning til at kunne kritisere Kommuneqarfiik Sermersooq og Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik (nu Departementet for Boliger, Natur, Miljø og Nordisk Samarbejde) for at finde, at der var materiel hjemmel til at meddele arealtildeling (med vilkår om bygningsudseende) til opførelse af den i sagen omhandlede bebyggelse, jf. planlovens § 45.

Som nævnt ovenfor er kommunen, jf. planlovens § 45, stk. 3, som udgangspunkt forpligtet til at meddele arealtildeling, såfremt en arealansøgning er i overensstemmelse med blandt andet kommuneplanen (og en deri implementeret lokalplan).

3. Offentliggørelse af og høring over arealansøgning

Som nævnt indledningsvis, afsnit 1, har jeg fundet anledning til at foretage en vurdering af, om offentligheden, herunder A, skulle inddrages i forbindelse med sagens behandling.

I medfør af planloven påhviler det som udgangspunkt kommunen (arealmyndigheden) at offentliggøre en ansøgning om arealtildeling, forinden kommunen træffer afgørelse i sagen, jf. planlovens § 42, stk. 1.

I medfør af planlovens § 43, stk. 1, skal kommunen i forbindelse med offentliggørelsen fastsætte en frist på ikke under 14 dage til at fremkomme med indsigelser mod det an-

søgte. Sådanne indsigelser skal kommunen lade indgå i sin behandling af ansøgningen, jf. stk. 2.

I mit brev af 23. oktober 2012 til Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik anmodede jeg departementet (og Kommuneqarfik Sermersooq) om at forholde sig til disse bestemmelser.

Departementet og kommunen har i svar af henholdsvis 26. november 2012 og 16. november 2012 henvist til planlovens § 42, stk. 2, hvorefter kravet om offentliggørelse kan fraviges i de tilfælde, hvor det ansøgte er i overensstemmelse med de gældende detaljerede bestemmelser for delområdet. Jeg forstår myndighederne sådan, at myndighederne finder, at B's ansøgning om arealtildeling var i overensstemmelse med kommuneplanens og lokalplanens detaljerede bestemmelser.

Baggrunden for reglen i planlovens § 42, stk. 2, er, jf. bemærkningerne til bestemmelsen i det lovforslag, der gik forud for loven, at offentligheden bliver hørt i forbindelse med en kommuneplans (og et kommuneplantillægs) tilvejebringelse, jf. planlovens § 23, stk. 3-5 (og § 28, stk. 1).

Selvom der kan stilles spørgsmålstegn ved, om B's ansøgning af 13. oktober 2008 (uddybet ved brev af 15. februar 2009) og genoptagelsesansøgning ved brev af 12. januar 2011 er i overensstemmelse med kommuneplanens og lokalplanens detaljerede bestemmelser, noterer jeg mig, at kommunen i forbindelse med sin afgørelse af 21. juli 2011 om arealtildeling opstillede vilkår, som må anses at opfylde kommuneplanens og lokalplanens detaljerede bestemmelser.

Jeg finder således ikke i sidste ende anledning til at kunne kritisere myndighederne for at mene, at det ikke var fornødent at offentliggøre den i sagen omhandlede arealansøgning.

4. Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafiks (nu Departementet for Boliger, Natur, Miljø og Nordisk Samarbejde) rolle som rekursinstans (klageinstans) i forhold til kommunale afgørelser på det planmassige område

I medfør af planlovens § 56, stk. 2, jf. § 68, kan en kommunes afgørelse vedrørende forhold, der er omfattet af planloven eller regler udstedt efter denne lov, for så vidt angår retlige forhold, indbringes for nu Departementet for Boliger, Natur, Miljø og Nordisk Samarbejde, jf. dog bestemmelsens 2. pkt.

Af planlovens § 56, stk. 3, fremgår følgende:

”Klageberettiget er:

1) Den, til hvem afgørelsen er rettet,

2) Enhver, der skønnes at have en individuel og væsentlig interesse i sagens udfald.”

Med bestemmelsen kodificeres – som jeg ser det – det almindelige forvaltningsretlige partsbegreb.

Med part i en konkret sag menes, jf. de almindelige forvaltningsretlige grundsætninger, en (som udgangspunkt privat) fysisk eller juridisk person, der har en væsentlig og individuel interesse i sagens udfald, hvilket er i overensstemmelse med bestemmelsen i planlovens § 56, stk. 3, nr. 2. Da adressaten for afgørelsen – som altovervejende udgangspunkt – altid har en væsentlig og individuel interesse i sagens udfald, har bestemmelsen i planlovens § 56, stk. 3, nr. 1, næppe selvstændig betydning ved siden af lovens § 56, stk. 3, nr. 2.

Partsbegrebet udgør sammen med sagsbehandlingslovens afgørelsesbegreb de basale forudsætninger for, at blandt andet sagsbehandlingslovens (formelle) regler om rekurs (kapitel 7) finder anvendelse. Anvendelsesområdet for planlovens (materielle) regler om rekurs og sagsbehandlingslovens (formelle) regler om rekurs må i sagens natur i udgangspunktet være overensstemmende.

Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik behandlede A's klage af 9. januar 2012 til Kommuneqarfik Sermersooq i overensstemmelse med rekursreglerne i planlovens § 56 (og § 57).

Jeg finder det umiddelbart tvivlsomt, hvorvidt Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik havde hjemmel til at behandle A's klage, da A næppe kan antages at have haft en individuel og væsentlig interesse i sagens udfald. Jeg bemærker herved, at det forhold, at man som borger initierer en underskriftsindsamling m.v. i en konkret sag, ikke i sig selv instituerer partsinteresse.

Da Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik (nu Departementet for Boliger, Natur, Miljø og Nordisk Samarbejde) ikke har omgjort Kommuneqarfik Sermersooqs afgørelser i sagen, finder jeg ikke anledning til at undersøge forholdet nærmere.”

Egen drift-sag - besøg i Selvstyret

5.6 Egen drift-undersøgelse af Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrugs behandling af sager om tildeling af licenser og kvoter til fiskeri efter hellefisk

Ombudsmanden påbegyndte i december 2012 en egen drift-undersøgelse af Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrugs behandling af sager om tildeling af licenser og kvoter til erhvervs-mæssigt, kystnært fiskeri efter hellefisk med jolle i 2012. Undersøgelsen blev gennemført med udgangspunkt i et større antal konkrete sager, som ombudsmanden havde udvalgt hos departementet.

På baggrund af sin undersøgelse fandt ombudsmanden, at Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug i sin sagsbehandling ikke havde overholdt grundlæggende sagsbehandlingsregler om sagsoplysning, partshøring, begrundelse og journalisering.

Derudover fandt ombudsmanden det tvivlsomt, om departementet havde hjemmel til at fastsætte betingelsen i § 4, stk. 2, i selvstyrets bekendtgørelse nr. 1 af 2. februar 2012 om licens og kvoter til fiskeri. Bestemmelsen fastsætter, at den, der ønsker at opnå licens i indeværende år, skal have haft en tilsvarende licens i det forudgående år, og skal have udnyttet denne licens.

Departementet meddelte efterfølgende ombudsmanden, at departementets sagsbehandling ville blive bragt i overensstemmelse med ombudsmandens anbefalinger. Dette tog ombudsmanden til efterretning (j.nr. 2012-902-0001, udtalelse af 18. december 2013).

Jeg besluttede at påbegynde denne undersøgelse, da jeg gennem en længere periode havde modtaget et betydeligt antal klager over Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrugs behandling af sager om tildeling af licenser og kvoter til fiskeri efter hellefisk. I forbindelse med min behandling af disse klager blev jeg opmærksom på nogle gennemgående problemstillinger i departementets behandling af flere af sagerne.

Jeg bemærker i denne forbindelse, at jeg i foråret og sommeren 2013 fortsatte med at modtage klager over Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrugs behandling af sager om tildeling af licens og kvoter til fiskeri efter hellefisk. Jeg finder, at de problemstillinger, som jeg behandler i denne udtalelse, fortsat har relevans i disse sager.

Min undersøgelse af denne sag er gennemført på baggrund af et antal udvalgte sager.

Jeg har således udvalgt 29 sager, hvor parten har fået afslag på sin ansøgning om tildeling af licens til fiskeri efter hellefisk i 2012, og 12 sager, hvor parten har klaget over den kvote, som parten har fået tildelt i 2012. Disse sager – der alle vedrører enkeltpersoner – vil jeg i det følgende omtale som de udvalgte sager.

Jeg gør i denne forbindelse opmærksom på, at jeg har bedt departementet om at fremsende samtlige sagsakter i de udvalgte sager, hvorfor jeg udelukkende har bedømt sagerne på baggrund af de modtagne sagsakter. I denne forbindelse skal jeg nævne, at jeg finder det tvivlsomt, om jeg har modtaget samtlige sagsakter i de udbedte sager, jf. nærmere i afsnit 5 nedenfor.

Efter en gennemgang af de udvalgte sager har jeg valgt i denne udtalelse primært at se nærmere på, om Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug i forbindelse med behandlingen af sagerne om tildeling af licenser og kvoter til fiskeri efter hellefisk har overholdt generelle sagsbehandlingsregler.

Dette skyldes, at sagsbehandlingsreglerne helt generelt skal sikre, at forvaltningen træffer en korrekt afgørelse i henhold til gældende lovgivning.

I denne sag har jeg ikke i øvrigt fundet grundlag for at gå nærmere ind i fiskerilovens regler, og jeg har derved ikke taget stilling til, om reglerne er i overensstemmelse med lovtekniske standarder. Dette skyldes, at mit fokus i denne sag primært har været på forvaltningsretlige problemstillinger.

Jeg har dog fundet anledning til i min behandling af denne sag indledningsvis at undersøge, om der er hjemmel i landstingslov nr. 18 af 31. oktober 1996 om fiskeri, med efterfølgende ændringer, til, at departementet kan fastsætte betingelserne i § 4, stk. 2, i selvstyrets bekendtgørelse nr. 1 af 2. februar 2012 om licens og kvoter til fiskeri om, at man skal have haft licens – og have udnyttet denne – i det forudgående år, for at man kan opnå licens (afsnit 1).

I afsnit 2 vil jeg se nærmere på, om de forvaltningsretlige regler om sagsoplysning er overholdt i de udvalgte sager, og i afsnit 3 vil jeg se nærmere på, om reglerne om partshøring er overholdt i disse sager. I forlængelse heraf vil jeg se nærmere på, om departementet i de udvalgte sager har overholdt de forvaltningsretlige begrundelsesregler (afsnit 4).

I afsnit 5 har jeg afslutningsvis kommenteret på de forvaltningsretlige regler om journalisering.

Ved brev af 30. oktober 2013 sendte jeg et udkast til denne udtalelse i høring hos Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug.

Departementet meddelte mig ved e-mail af 13. december 2013, at departementet ikke havde bemærkninger til dette udkast. Samtidig meddelte departementet mig, at departementets sagsbehandling vil blive bragt i overensstemmelse med mine anbefalinger.

Jeg udtaler herefter:

"1. Hjemmel i fiskeriloven for bestemmelsen i § 4, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 1 af 2. februar 2012 om licens og kvoter til fiskeri

I dette afsnit vil jeg undersøge, om bestemmelsen i § 4, stk. 2, i selvstyrets bekendtgørelse nr. 1 af 2. februar 2012 om licens og kvoter til fiskeri (herefter bekendtgørelse nr. 1), har hjemmel i landstingslov nr. 18 af 31. oktober 1996 om fiskeri, med efterfølgende ændringer (herefter fiskeriloven); altså om Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug har handlet inden for bemyndigelsen i fiskeriloven.

Det fremgår af § 4, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 1, at licens kun tildeles personer eller virksomheder, der har haft tilsvarende licens i det forudgående år, og som har udnyttet denne.

Jeg vil altså undersøge, om legalitetsprincippet er opfyldt.

Legalitetsprincippet, der er et vigtigt led i beskyttelsen af borgerens retssikkerhed, opdeles i to dele.

For det første taler man om den formelle lovs princip. Heraf følger kravet om den retlige trinfølge – altså at en retsakt ikke må være i strid med en trin højere retsakt. For eksempel må en bekendtgørelse ikke være i strid med den lov, som bekendtgørelsen er udstedt i medfør af.

For det andet følger af legalitetsprincippet et krav om lovhjemmel. Dette indebærer, at forvaltningen ikke kan handle uden at have den fornødne hjemmel hertil. Kravet om lovhjemmel medfører ligeledes, at en bekendtgørelse – der udstedes af forvaltningen – skal have hjemmel i den lov, som bekendtgørelsen er udstedt i medfør af.

Kravet til klarheden i hjemmelsgrundlaget kan være mere lempet eller mere skærpet i den konkrete sag.

Det lempede hjemmelskrav finder i praksis udtryk ved, at hjemmelen for forvaltningens handling i den konkrete sag kan opfyldes både ved lovgivning og ved subsidiære retskilder, eksempelvis retssædvaner.

Det skærpede hjemmelskrav finder modsat udtryk ved dels som en afvisning af de subsidiære retskilder som grundlag for indgreb, dels som en tendens til indskrænkende fortolkning af regler, der hjemler disse indgreb, jf. Jon Andersen i Hans Gammeltoft-Hansen og flere, "Forvaltningsret", 2. udgave, 2002, side 302.

Hvilket hjemmelskrav, der gælder i det enkelte tilfælde, er en vurdering af, hvilket gode der gøres indgreb i, sammenholdt med hvad indgrebet består i – det bliver altså en konkret vurdering.

Som et eksempel på et område, hvor der gælder et skærpet hjemmelskrav, kan nævnes indgreb eller begrænsninger i borgerens erhvervs muligheder, jf. Jens Garde i Jens Garde og flere, "Forvaltningsret – Almindelige emner", 5. udgave, 2009, side 201.

I det følgende vil jeg således nærmere undersøge, om Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug ved at indsætte bestemmelsen i § 4, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 1 har overholdt dette legalitetsprincip.

Definitionen af en licens fremgår af fiskerilovens § 4, stk. 6:

"Ved en licens forstås i denne lov den ret til fiskeri efter en bestemt bestand, som landsstyret kan meddele et rederi."

For grønlandsk fiskeri kan der udstedes fire typer licens, jf. nærmere om disse licenstyper i fiskerilovens § 14, stk. 1.

Det fremgår af fiskerilovens § 13, stk. 2, at Naalakkersuisut (Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug) kan udstede regler om, at grønlandsk fiskeri efter en eller flere arter gøres betinget af licens, herunder at betingelsen om licens skal gælde for nærmere angivne fartøjsstørrelser.

Det er således denne bestemmelse, der giver hjemmel for bestemmelsen i § 4, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 1, hvorefter man skal have licens, før man må foretage erhvervs mæssigt fiskeri efter blandt andet hellefisk.

Følgende fremgår af § 4, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 1:

”Licens tildeles efter ansøgning kun til personer eller virksomheder der har haft tilsvarende licens i det forudgående år og som har udnyttet denne.”

Ved brev af 20. juni 2013 bad jeg blandt andet Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug om at gøre rede for, præcis hvilken bestemmelse i fiskeriloven der danner hjemmel for bestemmelsen i § 4, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 1.

Departementet svarede ved brev af 28. juni 2013, at bestemmelsen i § 4, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 1 har hjemmel i § 10, stk. 1, i landstingslov nr. 18 af 31. oktober 1996 om fiskeri (uden at henvise til de senere ændringer af denne bestemmelse).

Følgende fremgår af § 10, stk. 1, i landstingslov nr. 18 af 31. oktober 1996 om fiskeri, som ændret ved landstingslov nr. 5 af 21. maj 2002 om ændring af landstingslov om fiskeri:

”Landsstyret kan med henblik på administrationen af ressourcernes udnyttelse foretage reguleringer af det grønlandske fiskeri, jf. § 6 og § 8. Ved gennemførelse af disse reguleringer kan der tages hensyn til de disponible fangstmængder, den forhåndenværende fangstkapacitet, erhvervsgrupper og til en hensigtsmæssig geografisk udvikling af fiskerierhvervet, og herunder udstedes regler om:

- 1) Opdeling af de disponible kvoter tidsmæssigt, på områder, erhvervsgrupper og flådekomponenter.*
- 2) Fordeling af de disponible kvoter med nærmere fastsatte kvoter for erhvervsgrupper, flådekomponenter og redskabstyper samt kvoteandele eller årskvoter for enkelte fiskerfartøjer.*
- 3) Den maksimale fisketid, antallet af landinger og de tilladte fangstmængder pr. landing.*
- 4) Pligt til fangstindberetning i overensstemmelse med foranstaltninger efter 1)-3).*
- 5) Fastsettelse af den maximale fangstkapacitet, som må indsættes i et bestemt fiskeri.*
- 6) Opdeling i flådekomponenter og erhvervsgrupper.”*

Af de specielle bemærkninger til denne bestemmelse i det lovforslag, der førte til vedtagelse af landstingslov nr. 18 af 31. oktober 1996 om fiskeri, fremgår blandt andet følgende:

”Formålet med, at der ved gennemførelsen af reguleringen af fiskeriet kan tages hensyn til erhvervsgrupper, er at give landsstyret adgang til at forbeholde det erhvervs-mæssige fiskeri for bestemte erhvervsgrupper.

”Dette kan blive aktuelt i hellefiskfiskeriet i Nordgrønland, hvor det kan blive nødvendigt at udelukke lønmodtagere, herunder besætningsmedlemmer i trawlere og kuttere - som aflønnes på baggrund af fastsatte rammer såsom kontrakter og overenskomster fra adgangen til at deltage i det erhvervs-mæssige hellefiskfiskeri. Ligeledes er det formålet, at landsstyret skal have adgang til at udelukke fiskere, der i forvejen har licens til en bestemt bestand.”

Det fremgår af fiskerilovens § 10, at Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug kan foretage reguleringer af det grønlandske fiskeri.

Fiskerilovens § 10 indeholder en henvisning til fiskerilovens §§ 6 og 8, hvorfor jeg finder det relevant i det følgende ligeledes at se nærmere på disse bestemmelser.

Da de udvalgte sager om tildeling af licens til fiskeri efter hellefisk alene vedrører enkeltpersoner, vil jeg i det følgende udelukkende beskrive reglerne vedrørende enkeltpersoner, der ønsker at opnå licens til erhvervsmæssigt fiskeri efter hellefisk – altså reglerne i fiskerilovens § 6, stk. 1 til 3.

Følgende fremgår blandt andet af § 6, stk. 1 til 3, i landstingslov nr. 18 af 31. oktober 1996 om fiskeri, som ændret ved inatsisartutlov nr. 8 af 22. november 2011 om ændring af landstingslov om fiskeri:

”Erhvervsmæssigt fiskeri på Grønlands fiskeriterritorium må kun udøves med fartøjer, der i kraft af ejerforhold er hjemmørende i Grønland.

Stk. 2. Et fartøj må kun udøve sådant fiskeri, hvis det ejes af

1) enten en enkeltperson, eller enkeltpersoner i fællesskab, som hæfter personligt, solidarisk og direkte, og som opfylder betingelserne i stk. 3,

[...]

Stk. 3. Hvis fartøjet, jf. stk. 2, nr. 1, ejes af enkeltpersoner skal følgende betingelser være opfyldt:

1) Alle nævnte personer skal have fast tilknytning til det grønlandske samfund;

2) alle nævnte personer skal have folkeregisteradresse i Grønland, og have haft folkeregisteradresse i Grønland i de forudgående to år;

3) alle nævnte personer skal være fuldt skattepligtige i Grønland og have været fuldt skattepligtige i Grønland i de forudgående to kalenderår.”

Fiskerilovens § 6 opstiller nogle materielle krav, som skal være opfyldt for, at ansøgeren kan udøve erhvervsmæssigt fiskeri på Grønlands fiskeriterritorium. Blandt andet skal ansøgeren have en fast tilknytning til det grønlandske samfund.

Overordnet er det min vurdering, at formålet med bestemmelsen i fiskerilovens § 10, jf. bemærkningerne til denne bestemmelse, sammenholdt med fiskerilovens § 6, er, at Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug skal kunne sikre et bæredygtigt fiskeri, hvor der blandt andet tages hensyn til en fordeling af den forhåndenværende fangstkapacitet, og ligeledes at fiskeriet bliver forbeholdt fiskere med en fast tilknytning til det grønlandske samfund.

Bestemmelsen i § 4, stk. 2, rækker ud over at sikre et bæredygtigt grønlandsk fiskeri. Bestemmelsen udgør således også et direkte indgreb i ansøgerens erhvervs muligheder, da bestemmelsen i praksis gør det umuligt at beskæftige sig med fiskeri efter hellefisk, hvis man ikke har fisket efter hellefisk det forudgående år. Bestemmelsen i § 4, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 1 ligger således ud over formålet med fiskerilovens § 10.

Jeg finder det således tvivlsomt, om fiskerilovens § 10 kan danne hjemmel for bestemmelsen i § 4, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 1.

Denne opfattelse accentueres af mine bemærkninger ovenfor vedrørende det skærpede hjemmelskrav ved indgreb eller begrænsninger i borgerens erhvervs muligheder.

Ved min gennemgang af de udvalgte sager om tildeling af licens til fiskeri efter hellefisk har jeg noteret mig, at departementet i sine afslag på tildeling af licens henviser til bestemmelsen i § 4, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 1.

Jeg forstår dog, at en licens til fiskeri efter hellefisk er en tidsbegrænset licens (idet licensen kun er gyldig i et år), hvortil der er knyttet en højst tilladt fangstmængde (da der bliver fastsat en kvote til fiskeri efter hellefisk til alle licenshavere).

På denne baggrund finder jeg umiddelbart, at departementet i sine afslag på tildeling af licens til fiskeri efter hellefisk burde have henvist til § 3, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 1.

Da bestemmelserne i henholdsvis § 3, stk. 2, og § 4, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 1 indholdsmæssigt er overensstemmende, finder jeg ikke grundlag for at kommentere yderligere på dette forhold. I det følgende vil jeg henvise til bestemmelsen i § 4, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 1, da departementet har truffet sine afgørelser med henvisning til denne bestemmelse.

2. Sagsoplysning

I dette afsnit vil jeg se nærmere på, om Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug har oplyst de udvalgte sager vedrørende tildeling af licens og kvote til fiskeri efter hellefisk i overensstemmelse med det forvaltningsretlige officialprincip.

I afsnit 2.1. vil jeg beskrive officialprincippet, inden jeg i afsnit 2.2. og 2.3. vil beskrive, hvilke oplysninger Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug skal indhente i forbindelse med departementets behandling af sagerne om henholdsvis tildeling af licens og kvote til fiskeri. Afsluttende vil jeg (i afsnit 2.4.) samlet konkludere på dette afsnit om sagsoplysning.

2.1. *Officialprincippet – eller undersøgelsesprincippet – er et grundlæggende (og ulovbestemt) princip i forvaltningsretten. Officialprincippet medfører, at den enkelte forvaltningsmyndighed som udgangspunkt selv – eventuelt i samarbejde med andre myndigheder – skal fremskaffe de fornødne oplysninger i den konkrete sag for at kunne træffe en lovlig og korrekt afgørelse i sagen.*

Det følger af officialprincippet, at myndigheden først må træffe afgørelse i en sag, når de nødvendige oplysninger foreligger.

Hvilke oplysninger, der er nødvendige for den konkrete sag, og som myndigheden derfor – som følge af officialprincippet – skal indhente, afhænger af det retsgrundlag, der gælder for den afgørelse, som myndigheden skal træffe, samt hvad omstændighederne i den konkrete sag i øvrigt tilsiger.

I det omfang en myndighed selv ligger inde med de nødvendige oplysninger – eksempelvis fordi oplysningerne fremgår af tidligere sager eller af myndighedens database – kan myndigheden forholdsvis frit benytte myndighedens egne oplysninger, når disse oplysninger er af betydning eller nødvendige for at afgøre en sag.

Det følger af notatpligten i § 6, stk. 1, i landstingslov nr. 9 af 13. juni 1994 om offentlighed i forvaltningen med senere ændringer (herefter offentlighedsloven), at en forvaltningsmyndighed, der mundtligt modtager oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder, der er af betydning for sagens afgørelse, skal gøre notat om indholdet af oplysningerne. Denne notatpligt gælder dog ikke, hvis oplysningerne i øvrigt fremgår af sagens dokumenter.

I forlængelse af denne lovbestemte notatpligt gælder en almindelig (ulovbestemt) retsgrundsætning, hvorefter en forvaltningsmyndighed har pligt til at gøre notat om alle væsentlige ekspeditioner i en sag, i det omfang disse ekspeditioner ikke fremgår af sagens akter.

Denne ulovbestemte notatpligt skal klarlægge, hvad der er sket i sagen, og derved give mulighed for en effektiv kontrol med, om myndigheden har handlet korrekt i sagen.

Derudover følger det af god forvaltningsskik, at forvaltningen sørger for, at der skabes et tillidsforhold mellem borgeren og forvaltningen. Dette kan blandt andet skabes ved, at forvaltningen undgår tvivl om, hvad der er foregået og sagt i sagen, jf. Jens Olsen i Hans Gammeltoft-Hansen og flere, "Forvaltningsret", 2. udgave, 2002, side 642.

2.2. Da de udvalgte sager vedrører tildeling af licens til fiskeri efter hellefisk til enkeltpersoner, vil jeg i det følgende kun beskrive de betingelser, der gælder for enkeltpersoner, der ønsker at opnå licens.

Den, der ønsker at opnå licens til fiskeri efter hellefisk, skal blandt andet opfylde følgende betingelser, der fremgår af fiskerilovens § 6, stk. 3:

- ”1) Alle nævnte personer skal have fast tilknytning til det grønlandske samfund;
- 2) alle nævnte personer skal have folkeregisteradresse i Grønland, og have haft folkeregisteradresse i Grønland i de forudgående to år;
- 3) alle nævnte personer skal være fuldt skattepligtige i Grønland og have været fuldt skattepligtige i Grønland i de forudgående to kalenderår.”

Ud over fiskerilovens betingelser skal den, der ønsker at opnå licens til fiskeri efter hellefisk, opfylde betingelserne i § 4, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 1 (ansøgeren skal altså have haft licens det forudgående år – og ansøgeren skal have udnyttet denne licens). Jeg bortser herved fra mine bemærkninger i afsnit 1 ovenfor.

Jeg har noteret mig, at ansøgeren – når denne indgiver sin ansøgning om tildeling af licens til fiskeri efter hellefisk – skal have en bekræftelse fra henholdsvis sin hjemkommune og Skattestyrelsen på, at ansøgeren opfylder betingelserne i fiskerilovens § 6, stk. 3, nr. 2 henholdsvis nr. 3. I øvrigt bliver ansøgeren ikke bedt om at indsende yderligere oplysninger til brug for departementets behandling af sagen.

Derved bliver det nødvendigt for departementet at indhente oplysninger til brug for departementets behandling af sagen, herunder oplysninger om ansøgeren opfylder betingelserne i fiskerilovens § 6, stk. 3, nr. 1, og § 4, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 1.

2.3. Når departementet har truffet afgørelse om, at ansøgeren skal have licens til fiskeri efter hellefisk, skal departementet træffe afgørelse om, hvor stor en kvote den enkelte licenshaver skal have tildelt.

I forbindelse med min behandling af denne sag har jeg fra departementet modtaget en skrivelse med overskriften ”kvotevejledning”. På baggrund af denne kvotevejledning forstår jeg, at afgørelsen om tildeling af kvote til fiskeri efter hellefisk bliver truffet i henhold til § 10, stk. 1 og 2, i selvstyrets bekendtgørelse nr. 2 af 2. februar 2012 om kystnært fiskeri efter hellefisk (herefter bekendtgørelse nr. 2).

Det fremgår af disse bestemmelser, at licenshaverens kvote bliver fastsat på baggrund af licenshaverens gennemsnitlige årlige fiskeri efter hellefisk, som er fisket med fartøj over 6 meters længde over alt eller ved hjælp af hundeslæde i perioden fra 1. januar 2009 til 31. december 2011. En særlig mulighed for at dispensere fra dette udgangspunkt fremgår af bekendtgørelsens § 10, stk. 3.

Ved min gennemgang af de udvalgte sager om tildeling af kvote til fiskeri efter hellefisk har jeg i ingen af sagerne fundet et ansøgningsskema, hvor parten søger om tildeling af licens eller kvote til fiskeri efter hellefisk.

På denne baggrund forstår jeg departementets praksis således, at alle, der havde licens i 2011, fik tildelt licens i 2012. I forbindelse med at departementet tildelte licensen i 2012, tildelte departementet ligeledes en kvote til licenshaveren. Denne praksis har departementet mundtligt bekræftet over for to af mine medarbejdere ved møde afholdt den 17. januar 2013.

Derved er licenshaveren ikke bekendt med sagen og har naturligvis ikke anledning til at indsende oplysninger til brug for departementet i forbindelse med behandlingen af sagen om tildeling af kvote.

I disse sager om tildeling af kvote skal departementet således indhente de oplysninger, der er nødvendige for at departementet kan træffe afgørelse i den enkelte sag – altså oplysninger om licenshaverens gennemsnitlige årlige fiskeri efter hellefisk i perioden fra 1. januar 2009 til 31. december 2011.

2.4. Ved tidligere nævnte brev af 20. juni 2013 bad jeg Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug om at redegøre for, hvorledes departementet – i lyset af officialprincippet – oplyser sagerne om tildeling af licens og kvote til fiskeri efter hellefisk.

Departementet svarede mig ved førnævnte brev af 28. juni 2013 følgende:

”Så vidt angår ovennævnte sager [de udvalgte sager vedrørende tildeling af licens og kvote, min bemærkning] og hvordan disse behandles, skal det oplyses at departementet anvender dets database i dette øjemed. Databasen indeholder blandt andet, oplysninger vedrørende hver enkelt licens der udstedes af departementet. Og desuden indeholder databasen en udførlig historik angående den enkelte licensindehavers fiskeriaktivitet og tilmed oplysninger om den enkelte licensindehavers fartøj.

Sager i medfør af § 4, stk. 2 i selvstyrets bekendtgørelse nr. 1. af 2. februar 2012 afgøres således på et vel belyst grundlag, idet departementet er i besiddelse af samtlige relevante oplysninger.

Sager i medfør af § 10. stk. 1, i Selvstyrets bekendtgørelse nr. 2. af 2. februar 2012 om kystnært fiskeri efter hellefisk oplyses ligeledes på baggrund af oplysninger indhentet fra departementets fangst indberetningssystem. Ligesom i sager, der behandles i medfør § 4, stk. 2, i Selvstyrets bekendtgørelse nr. 1 af 2. februar 2012 om licens og kvoter til fiskeri, afgøres disse sager på et vel belyst grundlag.”

På baggrund af departementets svar af 28. juni 2013 forstår jeg, at departementet har adgang til de relevante oplysninger i departementets database, og jeg finder derfor ikke – umiddelbart – grundlag for at udtale kritik af departementets måde at oplyse sagerne på.

Ved min gennemgang af sagsakterne i de udvalgte sager har jeg imidlertid noteret mig, at Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug kun i 7 ud af 29 udvalgte sager vedrørende tildeling af licens (nr. 1, 4, 5, 8, 11, 14 og 28) har overholdt notatpligten som beskrevet ovenfor i afsnit 2.1.

I ingen af de udvalgte sager vedrørende tildeling af kvote til fiskeri efter hellefisk har departementet overholdt notatpligten.

Departementet har således ikke i alle de udvalgte sager vedlagt de oplysninger om en sags faktiske omstændigheder, der er af betydning for sagernes afgørelse, som departementet har indhentet til brug for departementets behandling af de udvalgte sager. Disse oplysninger fremgår ikke af sagernes øvrige dokumenter, herunder sagens afgørelse.

Jeg kan således ikke se, hvilke oplysninger departementet har indhentet til brug for departementets behandling af de udvalgte sager, heller ikke ved at departementet har noteret disse på den konkrete sag.

Derved finder jeg det uklart, hvilke oplysninger departementet har indhentet, og hvilke nødvendige oplysninger der således ligger til grund for departementets afgørelser i de udvalgte sager.

På denne baggrund finder jeg det tvivlsomt, om departementet har haft alle de nødvendige oplysninger for at kunne træffe en korrekt afgørelse i samtlige de udvalgte sager.

3. Partshøring

Som det fremgår af afsnit 2 ovenfor, skal Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug i forbindelse med departementets behandling af sagerne om tildeling af licens og

kvote til fiskeri efter hellefisk indhente faktiske oplysninger, der er nødvendige for, at departementet kan træffe en korrekt afgørelse i den enkelte sag.

Derved bliver det afgørende at undersøge, om departementet i denne forbindelse skal partshøre over de faktiske oplysninger, som departementet indhenter.

I det følgende vil jeg indledningsvis beskrive reglerne om partshøring (afsnit 3.1.). Derefter vil jeg se nærmere på, om departementet i de udvalgte sager om henholdsvis tildeling af licens og kvote til fiskeri efter hellefisk har overholdt disse partshøringsregler (afsnit 3.2. og 3.3.).

3.1. Reglerne om partshøring – der gælder i forlængelse af de ovenfor beskrevne regler om sagsoplysning – skal sikre, at parten under visse omstændigheder får lejlighed til at gøre sig bekendt med – og kommentere på – sagens faktiske omstændigheder, inden sagen afgøres. Derved skal reglerne om partshøring medvirke til at sikre, at forvaltningens afgørelser træffes på det bedst mulige – faktiske – grundlag.

Partshøringspligten fremgår af § 19, stk. 1, i sagsbehandlingsloven (landstingslov nr. 8 af 13. juni 1994 om sagsbehandling i den offentlige forvaltning med senere ændringer):

”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. Myndigheden kan fastsætte en frist for afgivelsen af den nævnte udtalelse.”

I praksis gælder en vis formodning for, at parten ikke kan ”antages at være bekendt med”, at en faktisk oplysning indgår i afgørelsesgrundlaget for sagen, medmindre parten selv har givet oplysningen til brug for behandlingen af den pågældende sag, eller hvis det i øvrigt klart fremgår af omstændighederne, at oplysningen indgår i afgørelsesgrundlaget. Jeg henviser i denne forbindelse til John Vogter, ”Forvaltningsloven med kommentarer”, 3. udgave, 2001, side 388 f.

Partshøringspligten kan således gælde, selvom parten kender den pågældende faktiske oplysning. Dette skyldes, at parten skal have mulighed for at kommentere og korrigere oplysningen i den sammenhæng, som den nu indgår.

Som det fremgår af bestemmelsen, gælder der kun en pligt til at partshøre over de faktiske oplysninger, der er til ”ugunst” for parten. Vedrørende denne vurdering af, om en

oplysning er til ugunst for parten, fremgår følgende af John Vogter, angivne sted, side 396:

”Undertiden vil det som følge af afgørelsens karakter ikke være muligt at afgøre, om en oplysning er til ugunst for parten. I sådanne tilfælde vil der altid være pligt til at foretage partshøring. Soges der f.eks. om en ydelse uden nærmere angivelse af, hvor meget der søges, må en sådan ansøgning i almindelighed forstås som en ansøgning om at få så meget, som der normalt kan gives efter reglerne eller praksis. Giver de indhenteede oplysninger i et sådant tilfælde kun grundlag for en ydelse, der er mindre end det højst mulige, er der i almindelighed pligt til partshøring, idet oplysningerne da er delvist til ugunst for ansøgeren.”

Ud over at den oplysning, der skal sendes i partshøring, skal være en faktisk oplysning, der er til ugunst for parten, skal oplysningen ligeledes være af væsentlig betydning for sagens afgørelse.

Vurderingen af, hvilke faktiske oplysninger der er væsentlige i den konkrete sag, afhænger af det retsgrundlag, som afgørelsen skal træffes i henhold til.

Det følger af notatpligten i offentlighedslovens § 6, at en myndighed, der mundtligt modtager oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder, der er af betydning for sagens afgørelse, skal gøre notat om indholdet af oplysningerne, i det omfang disse oplysninger ikke fremgår af sagens øvrige dokumenter.

I det omfang en myndighed mundtligt gennemfører en partshøring, hvor der fremkommer faktiske oplysninger, der er af betydning for sagens afgørelse, og som ikke fremgår af sagens øvrige akter, følger det af notatpligten, at myndigheden skal gøre notat af denne partshøring.

Undtagelserne til partshøringspligten i sagsbehandlingslovens § 19, stk. 1, findes i § 19, stk. 2, og § 20.

Af sagsbehandlingslovens § 19, stk. 2, fremgår blandt andet følgende:

”Bestemmelsen i stk. 1 gælder ikke, hvis

1) det efter oplysningerne[s] karakter og sagens beskaffenhed må anses for ubetænkeligt at træffe afgørelse i sagen på det foreliggende grundlag,

[...]”

Det vil kun være ”ubetænkeligt” at undlade at høre parten, hvis oplysningerne har et autentisk præg – altså hvis der ikke er grund til at tro, at oplysningerne vil kunne kor-

rigeres eller suppleres af parten. Sådanne oplysninger kan eksempelvis være oplysninger om civilstand, nationalitet og fødselsdato eller oplysninger fra skattemyndighederne om skattepligtig indkomst (dog først når der foreligger en endelig og upåklagelig afgørelse).

Det blotte forhold, at en myndighed løbende registrerer oplysninger om parten, medfører ikke, at oplysningerne bliver autentiske, jf. Jon Andersen i Hans Gammeltoft-Hansen og flere, "Forvaltningsret", 2. udgave, 2002, side 523.

Følgende undtagelse til partshøringspligten fremgår af sagsbehandlingslovens § 20, stk. 1 og 2:

"I sager, hvor myndigheden efter anmodning fra en part kan ændre afgørelsen, kan myndigheden undlade at foretage partshøring, hvis sagens karakter og hensynet til parten selv taler for det.

Stk. 2. Er partshøring undladt i medfør af stk. 1, skal afgørelsen ledsages af de oplysninger, som parten ellers skulle være gjort bekendt med efter bestemmelsen i § 19. Parten skal samtidig gøres bekendt med adgangen til at få sagen genoptaget. Myndigheden kan fastsætte en frist for fremsættelse af begæring om genoptagelse."

Den helt grundlæggende betingelse for undtagelsen i § 20 er således, at sagen frit kan genoptages på partens begæring – og at parten er bekendt med denne mulighed. Det praktiske anvendelsesområde for denne bestemmelse er sager om tildeling af ydelser til parten.

3.2. Som det fremgår af afsnit 2.2. ovenfor, bliver parten – på det ansøgningskema som parten skal udfylde for at søge om tildeling af licens til fiskeri efter hellefisk – bedt om at få en bekræftelse på, at parten opfylder betingelserne i fiskerilovens § 6, stk. 3, nr. 2 og 3; altså om parten har og har haft folkeregisteradresse i Grønland i de to forudgående år – og om parten i samme periode har været fuldt skattepligtig i Grønland.

Derved er parten bekendt med, at disse faktiske oplysninger indgår i departementets behandling af ansøgningen.

Ud over disse oplysninger indhenter departementet – som det ligeledes fremgår af afsnit 2.2. ovenfor – faktiske oplysninger, om parten har en tilknytning til det grønlandske samfund (altså om parten opfylder betingelsen i fiskerilovens § 6, stk. 3, nr. 1), og om parten har haft licens i det forudgående år og har udnyttet denne licens (betingelserne i § 4, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 1. I denne forbindelse bortser jeg fra mine bemærkninger i afsnit 1).

Indledningsvis vil jeg blot nævne, at ingen ansøgere i de udvalgte sager om tildeling af licens til fiskeri efter hellefisk – så vidt jeg kan se af de modtagne sagsakter – har fået afslag på tildeling af licens med henvisning til, at parten ikke opfylder betingelsen i fiskerilovens § 6, stk. 3, nr. 1. Derfor vil jeg i det følgende udelukkende forholde mig til, om departementet burde have partshørt over de oplysninger, som departementet indhentede til belysning af, om parten opfylder betingelserne i § 4, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 1.

På baggrund af de faktiske oplysninger – om parten opfylder betingelserne i § 4, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 1 – som departementet har indhentet, opnår parten ikke licens til fiskeri efter hellefisk, og disse faktiske oplysninger er således til ugunst for parten.

Da departementet indhenter faktiske oplysninger, der er til ugunst for parten, og som er blevet tillagt væsentlig betydning i forbindelse med departementets afgørelse, bliver det afgørende at vurdere, om parten har kendskab til, hvilke faktiske oplysninger om partens licens, herunder om parten har udnyttet licensen, det forudgående år, der indgår i departementets behandling af sagen om tildeling af licens.

Ansøgeren bliver ikke bedt om at fremsende disse faktiske oplysninger til brug for departementets afgørelse om tildeling af licens.

Det fremgår heller ikke af eksempelvis det ansøgningskema, som ansøgeren skal udfylde for at opnå licens til fiskeri efter hellefisk, at departementet, i forbindelse med at departementet skal træffe afgørelse om tildeling af licens til fiskeri efter hellefisk, vil indhente oplysninger, om ansøgeren har haft licens i det forudgående år og har udnyttet denne.

På denne baggrund finder jeg ikke, at parten kan antages at være bekendt med, hvilke oplysninger om partens licens, herunder om parten har udnyttet licensen, det forudgående år, som departementet har lagt til grund for departementets afgørelse af den konkrete sag.

Sagsbehandlingslovens partshøringspligt gælder således i disse sager om tildeling af licens til fiskeri efter hellefisk, for så vidt angår de faktiske oplysninger, som departementet indhenter til bedømmelse af, om ansøgeren opfylder § 4, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 1.

I ingen af sagsakterne i de udvalgte sager vedrørende tildeling af licens til fiskeri efter hellefisk har jeg konstateret, at departementet har gennemført partshøringer (hverken skriftligt eller mundtligt) over de oplysninger – om parten opfylder betingelserne i § 4, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 1 – som departementet har indhentet fra departementets database.

Jeg vil derfor i det følgende nærmere vurdere, om departementet kunne undlade at partshøre i henhold til bestemmelsen i sagsbehandlingslovens § 19, stk. 2, med henvisning til at oplysningerne er så autentiske, at det vil være ubetænkeligt at undlade at partshøre over oplysningerne.

For så vidt angår oplysningen, om parten har haft licens i 2011, finder jeg umiddelbart, at dette er en autentisk oplysning. Da det er Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug, der udsteder licens til fiskeri efter hellefisk, må departementet også vide, om ansøgeren har haft licens i 2011.

For så vidt angår oplysningen, om parten har udnyttet sin licens i 2011, finder jeg, at det er mere tvivlsomt, om dette er en autentisk oplysning.

Departementet har i sit brev af 28. juni 2013 (som citeret i afsnit 2.3. ovenfor) over for mig forklaret, at departementet har adgang til denne oplysning i departementets fangstindberetningssystem.

Jeg finder imidlertid ikke, at oplysninger, der fremgår af departementets fangstindberetningssystem, er så autentiske, at departementet kan undlade at partshøre over disse faktiske oplysninger, jf. i denne forbindelse mine bemærkninger ovenfor i afsnit 3.1., hvorefter det blotte forhold, at myndigheden indsamler oplysninger om parten, ikke fører til, at disse oplysninger bliver autentiske.

Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug burde således efter min opfattelse have hørt parten, om denne har udnyttet sin licens i 2011.

3.3. I sagerne om tildeling af kvote til fiskeri efter hellefisk indhenter departementet – som det fremgår af afsnit 2.3. ovenfor – faktiske oplysninger, der bliver tillagt væsentlig betydning for departementets afgørelse af sagen. Disse oplysninger vedrører som nævnt ovenfor licenshaverens gennemsnitlige årlige fangst i perioden fra 1. januar 2009 til 31. december 2011, jf. § 10, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 2.

Da jeg – som det fremgår af afsnit 2.3. ovenfor – forstår departementet således, at kvote til fiskeri tildeles alle licenshaverne, uden at licenshaveren skal søge om tildeling af kvote, er licenshaveren ikke bekendt med sagen.

Da parten ikke er bekendt med sagen, kan denne naturligvis ikke antages at være bekendt med, hvilke faktiske oplysninger der indgår i sagen.

Afgørende for, om der gælder en pligt for departementet til at partshøre licenshaveren over de faktiske oplysninger, som departementet indhenter, bliver det således at vurdere, om oplysningerne er til ugunst for parten.

Da licenshaverens kvoteandel bliver fastsat, uden at licenshaveren ansøger herom, har licenshaveren ikke mulighed for at give udtryk for, hvor stor en kvote licenshaveren ønsker at opnå.

Derved er det ikke muligt at afgøre, om oplysningen er til ugunst for parten, og der gælder således – jf. mine bemærkninger ovenfor i afsnit 3.1. – en pligt til at partshøre over disse faktiske oplysninger. Det gælder særligt i disse sager om tildeling af kvote til fiskeri efter hellefisk, hvor det ikke kan afvises, at parten ønsker at opnå mere, end departementet umiddelbart kan tildele parten.

Sagsbehandlingslovens partshøringspligt gælder således i disse sager om tildeling af kvote til fiskeri, og jeg vil i det følgende undersøge, om departementet har handlet i overensstemmelse med denne partshøringspligt.

Ved min gennemgang af sagerne om tildeling af kvote til fiskeri efter hellefisk har jeg noteret mig, at departementet i ingen af sagerne har gennemført partshøring (hverken mundtligt eller skriftligt) over de oplysninger, som departementet har indhentet i departementets database.

Det er muligt at undlade at partshøre med henvisning til § 19, stk. 2, nr. 1, hvis der er tale om autentiske oplysninger.

Som det fremgår af afsnit 3.1. ovenfor, medfører det blotte forhold, at myndigheden løbende registrerer oplysninger om parten, ikke, at oplysningerne bliver autentiske.

Det forhold, at departementet løbende indsamler oplysninger om partens fiskeriaktiviteter, jf. departementets svar af 28. juni 2013, som citeret i afsnit 2.4. ovenfor, medfører således næppe, at oplysningerne om licenshaverens fangster i 2009, 2010 og 2011 får et så autentisk præg, at det vil være ubetænkeligt for departementet at undlade at partshøre over disse oplysninger med henvisning til sagsbehandlingslovens § 19, stk. 2, nr. 1.

I denne forbindelse gør jeg opmærksom på, at når departementet fremadrettet skal tildele kvote til fiskeri efter hellefisk, vil departementet have oplysninger om partens kvotetildelinger de forudgående år, hvorfor departementet fremover vil kunne undlade at

partshøre over disse oplysninger med henvisning til sagsbehandlingslovens § 19, stk. 2, nr. 1.

I henhold til sagsbehandlingslovens § 20, stk. 1, kan partshøring undlades, hvis den myndighed, der har truffet afgørelse i sagen, efter anmodning fra en part kan ændre afgørelsen, og hvis sagens karakter og hensynet til parten selv taler for det.

Allerede fordi departementet ikke (i departementets afgørelse om tildeling af kvote til fiskeri efter hellefisk) gør parten opmærksom på, at der er denne mulighed for, at departementet kan genoptage sagen, kunne departementet ikke undlade at partshøre i disse sager om tildeling af kvote til fiskeri efter hellefisk.

4. Begrundelse

I dette afsnit vil jeg indledningsvis beskrive det forvaltningsretlige begrundelseskrav (afsnit 4.1.), og derefter vil jeg se nærmere på, om departementet i forbindelse med behandlingen af sagerne om tildeling af licens og kvote til fiskeri efter hellefisk har handlet i overensstemmelse med dette begrundelseskrav (afsnit 4.2. og 4.3.).

4.1. Når en forvaltningsmyndighed skal træffe en afgørelse, følger det af sagsbehandlingslovens § 22, at myndighedens afgørelse, når den meddeles skriftligt, skal være ledsaget af en begrundelse, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold.

En begrundelse skal ikke blot forklare parten indholdet af afgørelsen, men skal ligeledes gøre det klart for parten, hvad baggrunden for afgørelsen er.

Begrundelsespligten medfører blandt andet, at myndigheden er mere grundig i de undersøgelser og overvejelser, som myndigheden gør sig, inden myndigheden træffer afgørelse i sagen. Begrundelsespligten udgør således en garanti for, at myndigheden træffer en lovlig og korrekt afgørelse.

Derudover udgør en begrundelse et væsentligt grundlag for parten i dennes overvejelser, om afgørelsen skal anfægtes. Hvis begrundelsen således er i overensstemmelse med de forvaltningsretlige begrundelsesregler vil dette kunne bidrage til, at udsigtsløse klager undgås, jf. Hans Gammeltoft-Hansen i Hans Gammeltoft-Hansen og flere, "Forvaltningsret", 2. udgave, 2002, side 551 f. Når parten kan se, at myndigheden har truffet en rigtig og lovlig afgørelse, vil parten lettere kunne acceptere afgørelsen – og det vil i det hele taget styrke partens tillid til myndigheden.

Afgørende for, om sagsbehandlingslovens begrundelseskrav gælder for den konkrete afgørelse, bliver i henhold til sagsbehandlingslovens § 22 en vurdering af, om afgørelsen giver parten ”fuldt ud medhold”.

En afgørelse giver parten fuldt ud medhold, hvis afgørelsen ikke kan karakteriseres som negativ over for parten.

Hvis det ikke er klart, om en afgørelse giver parten fuldt ud medhold – eksempelvis hvis parten ikke har givet udtryk for, hvor meget af den pågældende ydelse parten ønsker at opnå ved sin ansøgning – antages det som udgangspunkt, at parten ikke får fuldt ud medhold.

Hvis parten imidlertid får en ydelse, der er i overensstemmelse med, hvad der gives efter normal praksis, antages det dog, at parten har fået fuldt ud medhold, jf. Hans Gamlemtoft-Hansen, anførte sted, side 555.

Når det er fastlagt, om myndigheden konkret skal begrunde sin afgørelse, bliver det afgørende at se nærmere på kravene til begrundelsens indhold. Følgende fremgår af sagsbehandlingslovens § 24, stk. 1 og 2:

”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.”

Overordnet er kravet til en begrundelsens indhold, at begrundelsen skal udgøre en forklaring til parten på, hvorfor afgørelsen fik det pågældende indhold.

I henhold til sagsbehandlingslovens § 24, stk. 1, skal en begrundelse således indeholde en henvisning til de retsregler, som afgørelsen er truffet i henhold til.

Der følger ikke af denne bestemmelse en pligt for myndigheden til at citere den bestemmelse, som afgørelsen er truffet i henhold til – men det kan gøre lovreglen lettere for parten at forstå.

I denne forbindelse skal myndigheden forklare, hvilke overvejelser myndigheden – på baggrund af den relevante retsregel – har gjort sig for at nå frem til den konkrete afgørelse.

Hvis en afgørelse beror på et administrativt skøn, fremgår det af sagsbehandlingslovens § 22, stk. 1, 2. pkt., at begrundelsen tillige skal angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen.

Det vil ikke være tilstrækkeligt at henvise til, at der i den konkrete sag er udøvet et skøn. Myndigheden skal mere præcist angive, hvilke hovedhensyn der ligger bag myndighedens skøn.

Hvis den skønsmæssige afgørelse falder i tråd med en bestemt praksis, vil det være tilstrækkeligt at beskrive denne praksis, jf. nærmere Hans Gammeltoft-Hansen, anførte sted, side 558 ff.

I henhold til sagsbehandlingslovens § 24, stk. 2, skal begrundelsen endvidere om fornødent indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen.

En sådan redegørelse for sagens faktiske omstændigheder er blandt andet relevant i de tilfælde, hvor sagen indeholder flere modstridende faktiske oplysninger.

Hvor udførlig en begrundelse, der skal gives til en afgørelse, afhænger blandt andet af afgørelsens art – altså om afgørelsen er særligt indgribende eller særligt kompliceret. Ligeledes har det betydning, hvor udførlig parten er i forbindelse med sagen, jf. Hans Gammeltoft-Hansen, anførte sted, side 562.

Hvis loven indeholder betingelser, som parten ikke opfylder, kan myndigheden give en ”allerede fordi”-begrundelse. Hvis det altså er klart, at parten ikke opfylder et af flere afgørende forhold, er der ikke en pligt for myndigheden til at kommentere på, om parten opfylder de andre forhold, jf. Hans Gammeltoft-Hansen, anførte sted, side 564.

En sådan ”allerede fordi”-begrundelse skal dog fortsat opfylde kravene til begrundelsens indhold, som er gennemgået ovenfor.

Det er ikke i strid med sagsbehandlingslovens begrundelsesregler at give standardbegrundelser, men sagsbehandlingslovens begrundelsesregler gælder fortsat for standardbegrundelser.

4.2. De udvalgte sager vedrørende tildeling af licens til fiskeri efter hellefisk angår alle ansøgere, som har fået afslag på deres ansøgning om tildeling af licens. Derved har ansøgerne ikke fået medhold, og det forvaltningsretlige begrundelseskrav gælder således i samtlige sager.

I det følgende vil jeg derfor se nærmere på, om Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug i sagerne vedrørende tildeling af licens har givet en begrundelse i overensstemmelse med sagsbehandlingslovens § 24, stk. 1 og 2.

I de udvalgte sager vedrørende tildeling af licens har departementet i 23 (nr. 2, 4 - 9, 11, 13 - 20 og 23 - 29) af 29 sager givet følgende begrundelse for departementets afslag på tildeling af licens:

”Du har søgt om licens til fiskeri efter hellefisk i 2012.

Du skal opfylde følgende betingelser, som fremgår af § 4, stk. 2, i Selvstyrets bekendtgørelse nr. 1 af 2. februar 2012 om licens og kvoter til fiskeri:

stk. 2, licens tildeles efter ansøgning kun til personer eller virksomheder, der har haft tilsvarende licens i det forudgående år, og som har udnyttet denne

Du opfylder ikke ovennævnte betingelser for at få licens.

Du har mulighed for at søge om dispensation.

Hvis du søger om dispensation, skal du henvende dig til din kommune. Her skal du udfylde en ansøgning om dispensation samt vedlægge en skriftlig begrundelse og relevante dokumentationer for ansøgningen. Kommunen fremsender det udfyldte skema og begrundelse til Departementet.

Det skal præciseres, at Naalakkersuisoq kun kan give en midlertidig dispensation, hvis der foreligger ganske særlige omstændigheder.”

Som det fremgår af afsnit 2.2. ovenfor, skal den, der ønsker at opnå licens til fiskeri, opfylde betingelserne i fiskerilovens § 6, stk. 3; altså betingelserne om, at ansøgeren har fast tilknytning til det grønlandske samfund, har haft bopæl – og været fuldt skattepligtig – i de forudgående to år.

Derudover skal ansøgeren opfylde betingelserne i § 4, stk. 2 (§ 3, stk. 2, jf. mine bemærkninger herom i afsnit 1) i bekendtgørelse nr. 1; altså betingelserne om, at ansøgeren skal have haft licens i det forudgående år, og at ansøgerne skal have udnyttet denne licens.

Departementet har i disse 23 sager alene beskrevet en del af det lovgrundlag, der gælder for at kunne opnå licens til fiskeri efter hellefisk; altså de betingelser der fremgår af bekendtgørelse nr. 1.

Da parten skal opfylde både fiskerilovens betingelser og betingelserne i bekendtgørelse nr. 1 for at kunne opnå licens til fiskeri efter hellefisk, finder jeg imidlertid ikke grundlag for at udtale kritik af, at departementet i disse sager har anvendt en ”allerede fordi”-begrundelse. I denne forbindelse bortser jeg fra mine bemærkninger i afsnit 1 ovenfor, vedrørende spørgsmålet om departementet havde hjemmel i fiskeriloven til at fastsætte betingelserne i bekendtgørelse nr. 1.

Det følger af sagsbehandlingslovens begrundelsesregler, at myndighedens begrundelse skal forklare parten, hvilke overvejelser der ligger bag myndighedens afgørelse i sagen og i denne forbindelse henviser til, hvilke faktiske oplysninger myndigheden har tillagt væsentlig betydning.

Parten har – som det fremgår af afsnit 2.2. ovenfor – ikke i disse sager om tildeling af licens til fiskeri efter hellefisk kendskab til, hvilke faktiske oplysninger vedrørende partens licens det forudgående år der indgår i departementets behandling af sagen.

På denne baggrund finder jeg, at Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug over for parten burde have redegjort for, om departementet gav afslag på tildeling af licens til fiskeri efter hellefisk, fordi parten ikke har haft licens i 2011, eller fordi parten ikke har udnyttet denne licens, jf. ordlyden i § 4, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 1.

Jeg finder i øvrigt ikke grundlag for at forholde mig til departementets begrundelse i de øvrige sager om tildeling af licens til fiskeri efter hellefisk, da departementets begrundelse i disse sager ikke giver anledning til yderligere bemærkninger.

Ved min gennemgang af de udvalgte sager vedrørende ansøgning om tildeling af licens til fiskeri efter hellefisk har jeg noteret mig, at departementet i høj grad anvender standardbegrundelser i forbindelse med departementets behandling af disse sager.

Det finder jeg som udgangspunkt ikke grundlag for at kritisere, men jeg gør opmærksom på, at de forvaltningsretlige begrundelsesregler som nævnt ovenfor fortsat gælder.

4.3. For så vidt angår sagerne om tildeling af kvote til fiskeri efter hellefisk, er det mere uklart, om parten får ”fuldt ud medhold”, og om der derfor gælder et begrundelseskrav.

Jeg forstår – som det fremgår af afsnit 2.3. ovenfor – departementets praksis således, at departementet tildelte en licens – og en kvote – i 2012 til alle, der havde haft en licens i 2011, og som havde udnyttet denne, uden at disse havde søgt om tildeling af licens eller kvote. Derved har licenshaveren ikke haft lejlighed til at give udtryk for, hvor meget licenshaveren ønsker at opnå i kvote for 2012.

Derved er det ikke umiddelbart klart, om parten har fået fuldt ud medhold. Det forvaltningsretlige begrundelseskrav gælder derfor også i sagerne om tildeling af kvote til fiskeri efter hellefisk, jf. mine bemærkninger i afsnit 4.1. ovenfor.

Departementet burde således have givet en begrundelse i overensstemmelse med sagsbehandlingslovens § 24, stk. 1 og 2, og jeg vil i det følgende nærmere undersøge, om departementet har gjort dette.

I samtlige de udvalgte sager vedrørende tildeling af kvote har parten fået tilsendt en afgørelse med følgende ordlyd. Jeg forstår, at denne afgørelse både udgør partens licens og kvote for 2012. Afgørelsen har overskriften "Fiskerilicens for 2012" eller "Årskvote for 2012".

"Licens nummer...	[licensnummeret, min bemærkning]
Licens type...	Tidsbegrænset, hvortil der er knyttet en højest tilladt fangstmængde.
Art...	Hellefisk (GHL)
Område...	[Område, hvor licens må udnyttes, min bemærkning]
Kvote...	[Angives i kilo, min bemærkning]
Produktionstilladelse, højest...	0 %
Indhandlingspligt, mindst...	100 %
Rederi...	Rederiets navn, min bemærkning]
Fartøj...	[Fartøjets navn, min bemærkning]

Betingelser:

Denne kvotemeddelelse udstedes i henhold til Selvstyrets bekendtgørelse nr. 2 af 2. februar 2012 om fiskeri efter hellefisk og angiver den mængde hellefisk (levende vægt), som kan fiskes med de angivne fartøjer i kvoteåret. Den i licensen anførte lovgivning skal altid overholdes.

Herunder:

- at fartøjer over 9,4 meter, der fisker, skal føre logbog. Logbog skal afleveres ved hver landing, jfr. Selvstyrets bkg. nr. 15 af 22. december 2011 om rapportering af fangster i kystnært fiskeri.
- at både logbogspligtige og ikke-logbogspligtige fartøjer skal aflevere en landingserklæring til opkøber, jfr. Selvstyrets bkg. nr. 16 af 22. december 2011 om rapportering af indhandling af fisk og fiskeriprodukter.
- at fartøjsføren har pligt til at sikre, at GFL's jagt- og fiskeribetjente samt politiets medarbejdere har adgang til alle afdelinger ombord af relevans for kontrollen.

Der vil senere kunne fastsættes yderligere vilkår.

Bemærkninger:

[I ingen af de sager, som jeg har udvalgt til gennemgang, har der været indsat bemærkninger, min bemærkning]”

Derudover har departementet sendt et skema med overskriften ”Fiskerilicens”, som ligeledes indeholder licenshaverens kvoteandel. Skemaet indeholder stort set de samme oplysninger som det umiddelbart ovenfor gengivne skema.

Disse to skemaer er sendt til parten uden yderligere oplysninger.

Når departementet træffer afgørelse om tildeling af kvote til fiskeri efter hellefisk på denne måde, medfører det, at parten ikke har forudsætninger for at forstå, hvorfor departementet har truffet den afgørelse, som departementet har; det er altså uklart for parten, hvorfor parten har fået tildelt den pågældende kvotestørrelse.

Jeg forstår, som det fremgår af afsnit 2.3. ovenfor, departementet således, at licenshaverens kvote bliver fastsat på baggrund af licenshaverens fiskeri efter hellefisk, som er fisket med et fartøj over 6 meter længde over alt, eller ved hjælp af hundeslæde i perioden fra 1. januar 2009 til 31. december 2011, jf. § 10, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 2.

Hvis departementet – i overensstemmelse med sagsbehandlingslovens begrundelsesregler – havde henvist til den lovregel, som afgørelsen om tildeling af kvote er truffet i henhold til, og i den forbindelse havde forklaret parten, hvorledes departementet var nået frem til den konkrete afgørelse – altså hvis departementet eksempelvis havde opstillet departementets udregning i sagen – ville det være klart for parten, hvorfor parten har opnået denne kvote.

Ved min gennemgang af de udvalgte sager vedrørende tildeling af kvote til fiskeri efter hellefisk har jeg noteret mig, at departementet i høj grad anvender standardbegrundelser i forbindelse med departementets behandling af disse sager.

Det finder jeg som udgangspunkt ikke grundlag for at kritisere, men jeg gør som tidligere nævnt opmærksom på, at de forvaltningsretlige begrundelsesregler fortsat gælder.

Afslutningsvis vil jeg komme med et par bemærkninger vedrørende nogle konkrete problemer, som jeg er blevet opmærksom på i forbindelse med min gennemgang af sagerne om tildeling af kvote til fiskeri efter hellefisk i forhold til sagsbehandlingslovens begrundelsesregler.

I denne forbindelse vil jeg fremhæve – som eksempel – sag nr. 11, der er en af de få sager, hvor licenshaveren (i forbindelse med at denne klager over den kvote, som departemen-

tet har tildelt ham) har foretaget følgende udregning af, hvilken kvote licenshaveren mener, at han burde modtage:

”2009 102.515 kg x 20 % = 20.503,0 kg

2010 131.066 kg x 30 % = 39.319,8 kg

2011 88.179 kg x 50 % = 44.089,3 kg.

Iflg. bekendtgørelsen skulle det i 2012 give 103.912,3 kg”

Da jeg modtog sagsakter fra departementet vedrørende sagerne om tildeling af kvote, modtog jeg et skema med oplysninger om, hvilke fangster den enkelte licenshaver har haft i 2009 til 2011. Dette skema var altså særskilt vedlagt sagsakterne – og ikke vedlagt de enkelte sager.

Af dette skema fremgår, at licenshaveren i sag nr. 11 har haft de samme fangster, som fremgår af udregningen ovenfor.

Alligevel har departementet kun tildelt denne licenshaver en kvote på 98.237 kilo.

Dette eksempel viser, at der er uenighed mellem parten og departementet om, hvorledes reglen i § 10, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 2 i praksis skal anvendes.

Departementet burde således have givet en mere udførlig begrundelse, jf. ligeledes mine bemærkninger i afsnit 4.1. ovenfor vedrørende spørgsmålet om, hvor udførlig en begrundelse skal være i forhold til, hvor udførlig parten er i forbindelse med sagen.

5. Journalisering

Der gælder ikke en lovreguleret pligt for en forvaltningsmyndighed til at journalisere dokumenter på en sag.

Folketingets Ombudsmand har dog i flere udtalelser udtalt – for så vidt angår retstilstanden i Danmark, som er lig retstilstanden i Grønland – at god forvaltningskik tilsiger, at myndigheden journaliserer ind- og udgående post, jf. nærmere i ”Betænkning om offentlighedsloven”, betænkning nr. 1510/2009, afsnit 25.

Der ses herved ikke at være taget stilling til, om der ligeledes gælder en retsgrundsætning om journalisering, hvilket det dog kunne tyde på, at der gør – særligt henset til, at aktindsigtsreglerne i praksis ville blive væsentlig udhulet, hvis der ikke gælder en pligt for forvaltningen til at journalisere dokumenter på sagen.

Journalisering af sagens dokumenter skal opfylde et identifikationshensyn, således at myndigheden hurtigt kan identificere, hvilke dokumenter der vedrører den konkrete sag.

I forlængelse heraf skal journaliseringen ligeledes opfylde et vist ordenshensyn – altså gøre det muligt for forvaltningen hurtigt at finde samtlige dokumenter, der vedrører den pågældende sag.

Derudover skal journaliseringen opfylde et bevis- og dokumentationshensyn, idet journaliseringen skal give myndigheden et overblik over sagens hidtidige forløb, og i tvivlstilfælde skal journaliseringen sikre myndigheden dokumentation for, hvilke dokumenter myndigheden har henholdsvis modtaget og sendt.

Der kan ikke opstilles klare krav til, hvorledes journaliseringen skal foregå – men det må kræves, at journaliseringen sker på en sådan måde, så det er muligt at identificere et dokument – og hvilken sag dette dokument vedrører. Journaliseringen skal så vidt muligt ske umiddelbart efter modtagelsen eller afsendelsen.

Ved tidligere nævnte brev af 20. juni 2013 bad jeg Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug om at redegøre for departementets journaliseringspraksis i sagerne om tildeling af licens og kvote til fiskeri efter hellefisk, da jeg havde noteret mig, at departementets journaliseringspraksis i disse sager var uensartet.

Jeg modtog departementets svar ved ligeledes tidligere nævnte brev af 28. juni 2013, hvoraf blandt andet fremgår følgende:

”Angående departementets journaliseringspraksis kan det oplyses, at departementet journaliserer sager under den enkelte ansøgers cpr-nr. som udgangspunkt.

Der er dog tilfælde, hvor departement finder det hensigtsmæssigt, at journalisere sager efter emne. Og dette har været tilfældet med dokumenter i forbindelse med den endelige tildeling af hellefiskekvoter.”

I sagerne om licens til fiskeri efter hellefisk er alle sagens akter journaliseret under den enkelte ansøgers cpr-nr. Da den enkelte sag således kan identificeres, finder jeg som udgangspunkt ikke grundlag for at kritisere departementet for denne journaliseringspraksis. Jeg forudsætter herved, at der er en tydelig adskillelse af sagerne.

Sagerne vedrørende tildeling af kvote til fiskeri efter hellefisk er derimod alle journaliseret på samme sagsnummer, og jeg kan i denne forbindelse ikke tilslutte mig departe-

mentets betragtninger om, at det er mest hensigtsmæssigt at journalisere disse sager under det samme sagsnummer. I denne forbindelse lægger jeg særligt vægt på det store antal sager om tildeling af kvote til fiskeri efter hellefisk, som departementet behandler.

I forlængelse heraf finder jeg det tvivlsomt, om jeg i denne sag har modtaget samtlige dokumenter, og jeg gør opmærksom på, at departementet i forbindelse med fremsendelse af dokumenter i de udvalgte sager havde problemer med at fremsende samtlige dokumenter.

Herved er det således også klart, at departementet vil have vanskeligt ved fyldestgørende at imødekomme anmodninger om aktindsigt.

I disse sager finder jeg således, at ordensmæssige hensyn tilsiger, at departementet journaliserer sagerne under hver deres sagsnummer.

Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug har ved et møde med to af mine medarbejdere den 17. januar 2013 over for mine medarbejdere forklaret, at departementet nu er ved at indarbejde en ny journaliseringspraksis. Dette tager jeg til efterretning.”

Egen drift-sag - Naalakkersuisut

5.7 Offentliggørelse af advokatudredning. Tavshedspligt. God forvaltningsskik

A, der var ansat som retschef ved Formandens Departement, fratrådte i juni 2013 sin stilling på baggrund af en fratrædelsesaftale indgået mellem ham og departementet.

Som følge af en betydelig interesse og bekymring i offentligheden for denne sag samt en anden sag, der vedrørte forløbet om ansættelse af en pressekoordinator ved departementet, valgte Formandens Departement i juli 2013 at iværksætte en advokatundersøgelse af de to sager. I den udredning, der på baggrund af advokatundersøgelsen blev udfærdiget, konkluderedes det overordnet om sagen vedrørende A, at der ikke var noget at bebrejde departementet. I udredningen udtaltes der omvendt omfattende kritik af A.

På baggrund af den betydelige offentlige interesse for de to sager valgte Formandens Departement at offentliggøre hele udredningen på Naalakkersuisuts hjemmeside.

Ombudsmanden indledte af egen drift en undersøgelse af spørgsmålet om berettigelsen af at offentliggøre udredningen, for så vidt angik den del af udredningen, der vedrørte A.

Ombudsmanden fandt, at offentliggørelsen af advokatudredningen næppe – i det konkrete tilfælde – var i strid med de almindelige regler om tavshedspligt i den offentlige forvaltning. Dette skulle blandt andet ses i sammenhæng med den betydelige interesse for sagen i offentligheden, sammenholdt med det forhold, at anvendeligheden af tavshedspligtsreglerne hviler på en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde.

Ombudsmanden fandt dog, at det havde været mest hensynsfuldt og derved bedst stemmende med princippet om god forvaltningsskik, om Formandens Departement i rimelig tid forud for offentliggørelsen i det mindste havde orienteret A om departementets beslutning og samtidigt hermed havde forelagt A advokatudredningen, således at A kunne varetage sine interesser. Ombudsmanden noterede sig, at Formandens Departement i forbindelse med sagens behandling hos ombudsmanden havde beklaget forholdet.

Ombudsmanden fandt det endvidere beklageligt og stridende mod god forvaltningsskik, at Formandens Departement med offentliggørelsen havde offentliggjort passager af udredningen, der klart ville kunne opfattes som en ydmygelse og udstilling af A's person.

Da advokatudredningen på tidspunktet for ombudsmandens undersøgelse var blevet fjernet fra Naalakkersuisuts hjemmeside, fandt ombudsmanden ikke anledning til nærmere at tage stilling til, hvorvidt en manglende fjernelse fra hjemmesiden efter en vis tid ville kunne være i strid med almindelige forvaltningsretlige grundsætninger eller god forvaltningsskik (j.nr. 2013-905-0019, udtalelse af 27. december 2013).

Ved e-mail af 25. juli 2013 anmodede Formandens Departement advokat C om at foretage en afklaring og juridisk vurdering af hændelsesforløbet i to sager, nemlig en sag om A's ophør som retschef ved departementet samt en sag om et på det tidspunkt ikke afsluttet forløb vedrørende ansættelse af B som pressekoordinator for forman-

den for Naalakkersuisut. Jeg har forstået det sådan, at anmodningen til advokat C især var en følge af offentlighedens, herunder pressens, store interesse for disse sager.

I en advokatudredning dateret 21. august 2013 og benævnt ”Juridisk udredning – personalesagerne vedrørende tidligere retschef A og pressekoordinator B” konkluderede advokat C overordnet, at Formandens Departement nok i forbindelse med behandlingen af de to sager havde overtrådt forskellige forvaltningsretlige sagsbehandlingsregler, og at sagerne ikke var blevet håndteret på en altid lige hensigtsmæssig måde, men at der grundlæggende materielt ikke var noget at kritisere departementet for.

I advokatudredningen omtales udførligt baggrunden for A’s fratrædelse som retschef ved Formandens Departement, herunder blev der udtalt omfattende kritik af A’s tjenstlige ageren. Jeg læser udredningen sådan, at det er advokat C og Formandens Departements vurdering, at der fra A’s side var begået forhold, der både kunne begrunde diskretionære og disciplinære ansættelsesretlige reaktioner. A fratrådte sin stilling på baggrund af en fratrædelsesaftale indgået mellem ham og Formandens Departement.

Den 3. september 2013 blev advokatudredningen af Formandens Departement offentliggjort på Naalakkersuisuts hjemmeside.

Sammen med offentliggørelsen udsendte Formandens Departement en pressemeddelelse. Af pressemeddelelsen fremgår blandt andet følgende:

”[Advokat C] er nu klar med den juridiske vurdering af to personalesager, som Departementschef D har bedt [advokat C] om at udfærdige. Det drejer sig om den tidligere retschef A samt fungerende pressekoordinator B.

D, Departementschef, Formandens Departement, bestilte undersøgelsen med henblik på en udredning af hvad der er op og ned på de to sager.

- Alt andet vil være ansvarspådragende idet beskyldningerne har været, og er, ganske alvorlige. Resultatet foreligger nu, og jeg vil sige om resultatet af undersøgelsen, at jeg ikke finder anledning til yderligere undersøgelser.

Ikke sket lovbrud

Departementschef D:

- Den vigtigste konklusion i undersøgelsen er, at der ikke er sket lovbrud i forhold til håndteringen af de to omtalte sager.

- Undersøgelsen dokumenterer, at Naalakkersuisut er i deres fulde ret til at ansætte politisk – en mulighed som den forrige Naalakkersuisut også benyttede sig af. Men jeg noterer mig, at håndteringen af B's tilknytning til Formandens Departement som fungerende pressekoordinator kunne være udført mere elegant. Fremadrettet skal der være fokus på en professionel styring af ansættelse af særlige rådgivere, og det har jeg netop taget initiativ til at få sat i system.

- I forhold til den tidligere retschef A skal jeg beklage, at han ikke har ønsket at deltage i undersøgelsen, men selv ikke dette ændrer det samlede billede, nemlig at der beklageligvis er sket en alvorlig og forkert juridisk rådgivning.

Rapporten tilgængelig på nettet

Formandens Departement har valgt at lægge advokatens rapport på nettet, og giver dermed offentligheden adgang til selv at læse den fulde rapport.

Departementschef D:

- Det gør vi af den simple årsag, at vi ønsker at afmystificere sagens indhold. Det kan være, at det er påfaldende, at der lægges personlige oplysninger frem, men der står intet i rapporten, som ikke vil klare at komme i offentlighedens lys.”

Da jeg fandt spørgsmålet om at offentliggøre advokatudredningen for principielt, bad jeg ved brev af 24. september 2013 Formandens Departement om en udtalelse til sagen. Herunder bad jeg Formandens Departement om at redegøre for den nærmere baggrund for departementets beslutning om at offentliggøre udredningen, samt hvilke overvejelser departementet havde gjort sig i forbindelse hermed, blandt andet med hensyn til reglerne om tavshedspligt. Jeg bad endeligt departementet om at fremsende de for sagen relevante akter.

Ved brev af 15. november 2013 modtog jeg sagens akter. I brevet udtalte Formandens Departement blandt andet følgende:

”[...]

Sagsfremstilling

Den 3. juni 2013 blev den nu tidligere retschef, A, bortvist fra sin stilling i Formandens Departement [jeg formoder, at der er tale om en skrivefejl, da det fremgår af sagens akter, at han blev fritaget for tjeneste, min bemærkning].

Den 20. juni 2013 blev der indgået en fratrædelsesaftale mellem A og Naalakkersuisut.

Den 25. juli 2013 blev advokat C anmodet om at afklare hændelsesforløbet i forbindelse med A's fratræden og foretage en juridisk vurdering af sagen.

Den 21. august 2013 fremlagde advokat C sin udredning.

Den 22. august 2013 fremlagde advokat C i tilslutning til sin udredning et notat om offentliggørelse af udredningen. Advokaten konkluderede i dette notat:

”Ved offentliggørelse af advokatundersøgelsen skal der tages hensyn til spørgsmålet om der foreligger oplysninger, som er omfattet af tavshedspligten, der skal sikre fortrolighed om visse oplysninger om faktiske forhold.

Det er min vurdering, at advokatundersøgelsen vedrørende hændelsesforløbet i sagen om B og A ikke indeholder oplysninger, som er omfattet af tavshedspligt. Det er endvidere min vurdering, at der ikke er noget i advokatundersøgelsen, som tilsiger at der skal ske anonymisering af de personer, som har været involveret i advokatundersøgelsen.

Der er indgået en fratrædelsesaftale med A, som indeholder en diskretionsbestemmelse, hvorefter parterne forpligter sig til at udvise diskretion med hensyn til fratrædelsesaftalens indhold. Det er min vurdering, at diskretionsbestemmelsen alene medfører, at Grønlands Selvstyre aftaleretligt er forpligtet til diskretion omkring aftalens indhold. Diskretionsbestemmelsen indebærer efter min vurdering ikke, at Grønlands Selvstyre skal udvise diskretion omkring hændelsesforløbet i sagen. Efter en gennemgang af både advokatundersøgelse og fratrædelsesaftale, er det min vurdering, at alene oplysningen i advokatundersøgelsen om vederlagets størrelse, er en oplysning, som Grønlands Selvstyre i medfør af fratrædelsesaftalen har forpligtet sig til at udvise diskretion omkring.”

Formandens Departement gjorde på dette grundlag advokatudredningen offentligt tilgængelig på Naalakkersuisuts hjemmeside på internettet.

Den 20. september 2013 anmodede Danmarks Jurist- og Økonomforbund på vegne af A Naalakkersuisut om at fjerne udredningen fra selvstyrets hjemmeside og sikre, at udredningen ikke længere er offentligt tilgængelig. Danmarks Jurist- og Økonomforbund anførte i den forbindelse:

”Det bemærkes i den anledning, at redegørelsen indeholder oplysninger, som der end ikke ville kunne opnås aktindsigt i, jf. § 2, stk. 2, i landstingslov om offentlighed i forvaltningen. Personalesager er undtaget fra aktindsigt. Dog er der adgang til aktindsigt i oplysninger om disciplinære reaktioner i form af advarsel eller strengere sanktioner for så vidt angår ansatte i chefstillinger. Det er dog alene oplysningen om sådanne sanktioner, der er adgang til aktindsigt i, og ikke de underliggende oplysninger. Hertil kommer, at der slet ikke har været disciplinære reaktioner overfor tidligere retschef A. Offentlig-

gørelsen af advokatundersøgelsen er således ikke lovlig. DJØF imødeser hurtig tilbage-melding med besked om, at redegørelsen ikke længere er offentligt tilgængelig.”

Den 24. september 2013 bad Ombudsmanden for Inatsisartut Formandens Departement om at redegøre for baggrunden for departementets beslutning om at offentliggøre advokat C's udredning samt for, hvilke overvejelser departementet gjorde sig i forbindelse hermed blandt andet med hensyn til reglerne om tavshedspligt.

Formandens Departement anmodede under indtryk af henvendelsen fra Danmarks Jurist- og Økonomforbund advokat C om et supplerende notat om offentliggørelse af udredningen for at tilsikre, at offentliggørelsen ikke kunne kritiseres retligt.

Den 3. oktober 2013 fremlagde advokat C et supplerende notat om offentliggørelse af udredningen. Advokaten konkluderede i dette notat:

”Det er min vurdering, at der ikke er tale om en advokatundersøgelse, som er en del af retschef A's personalesag. Retschefen er ikke længere ansat på tidspunktet, hvor advokatundersøgelsen rekvireres. Der er efter min vurdering tale om en generel undersøgelse og vurdering af hændelsesforløbet, som er foranlediget af pressens mange skrivelser og spekulationer om, hvad der er sket i Formandens Departement i forbindelse med ansættelse af pressekoordinator B og afskedigelsen af retschef A.

Det er min vurdering, at offentlighedslovens § 2, stk. 2, ikke kan begrunde undtagelse fra aktindsigt i advokatundersøgelsen. Der skal i stedet foretages en konkret vurdering af, om oplysningerne er undtaget fra aktindsigt i medfør af de øvrige undtagelsesregler i offentlighedsloven. Til støtte herfor taler, at der allerede den 20. juni 2013 blev indgået en fratrædelsesaftale med retschef A, hvorefter han efter gensidig overenskomst fratræder stillingen som retschef med udgangen af juni 2013. Det har ikke på noget tidspunkt været hensigten, at advokatundersøgelsen skulle ”åbne” A's personalesag med henblik på at indlede en eventuel disciplinærsag.

Undersøgelsen har omfattende medieinteresse, idet alle grønlandske medier har bragt indslag eller artikler vedrørende sagen på baggrund af udokumenterede oplysninger fra unavngivne kilder. Der må derfor anses for at være en massiv offentlig interesse i advokatundersøgelsen, hvilket efter min vurdering skal afvejes i forhold til A's beskyttelsesværdige interesser i medfør af offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6.

Det er min vurdering, at meroffentlighedsprincippet indebærer, at der i konkrete tilfælde, hvor der ikke foreligger et reelt og sagligt behov for at undtage dokumenter eller oplysninger fra retten til aktindsigt, kan meddeles aktindsigt, uanset at de pågældende dokumenter og oplysninger formelt kan undtages fra aktindsigt efter lovens undtagelsesbestemmelser.

Meroffentlighedsprincippet begrænses af reglerne om tavshedspligt. Tavshedspligten skal sikre fortrolighed om oplysninger om faktiske forhold. Det er min vurdering, at hvis oplysningerne ikke er underlagt tavshedspligt og der i øvrigt ikke er andre vigtige grunde der taler for afslag, kan og bør der meddeles aktindsigt i medfør af meroffentlighedsprincippet.

Af personlige forhold, som kan være omfattet af tavshedspligten fremgår af advokatundersøgelsen lønforholdene i forbindelse med retschefens fratræden. Disse lønforhold er imidlertid offentliggjort forinden offentliggørelse af advokatundersøgelsen i forbindelse med besvarelse af § 37-spørgsmål til Naalakkersuisut. Oplysningerne er derfor efter min vurdering ikke længere undergivet tavshedspligt.

Herudover fremgår der af advokatundersøgelsen vurderinger af A's adfærd i stillingen som retschef. Det er efter min vurdering ikke personlige forhold, som er omfattet af tavshedspligt i Kriminallovens § 50 og sagsbehandlingslovens § 27, stk. 1.

Selv om der måtte være tale om personlige forhold, er det min vurdering, at sagen har så stor offentlig — politisk som generel — bevågenhed i Grønland, at hensynet til at informere offentligheden vejer tungere end hensynet til, at A ikke ønsker advokat C's vurdering af hans adfærd i stillingen som retschef offentliggjort.”

Vurdering

På baggrund af pressens indgående behandling af A's fratræden og den i offentligheden udviste interesse for sagen fandt Formandens Departement det ønskeligt ikke at tilbageholde advokatudredningen men at lægge denne frem som led i en almindelig og bred offentlig orientering om sagen for at bidrage til offentlighedens og pressens muligheder for at kunne vurdere hele sagsforløbet på et oplyst grundlag.

Departementet gjorde udredningen offentligt tilgængelig på Naalakkersuisuts hjemmeside på internettet – efter – at departementet gennem indhentelse af en ekstern juridisk vurdering havde sikret sig, at redegørelsen ikke indeholdt tavshedsbelagte oplysninger, samt at der ikke var noget som tilsagde, at der skulle ske anonymisering af de personer, som havde været involveret i advokatundersøgelsen.

Under indtryk af henvendelsen fra Danmarks Jurist- og Økonomforbund indhentede Formandens Departement en supplerende ekstern vurdering af offentliggørelsen, som blandt andet fastslog, at udredningen er en generel undersøgelse og vurdering af hændelsesforløbet i sagen og ikke en del af A's personalesag, at aktindsigt i udredningen ikke ville kunne afslås med henvisning til offentlighedslovens § 2, stk. 2, at A's beskyttelsesværdige interesser efter offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, skulle afvejes i forhold til en massiv offentlig interesse i udredningen, herunder efter forvaltningsrettens meroffentlighedsprincip, at udredningens vurderinger af A's adfærd i stillingen som retschef ikke var omfattet af tavsheds-

pligt, og at hensynet til at informere offentligheden vejede tungere end hensynet til, at A ikke ønskede udredningen offentliggjort, selv om der måtte være tale om personlige forhold.

Konklusion

Formandens Departement finder at offentliggørelse af udredningen var velegnet til at give en almindelig og bred offentlig orientering om sagen for derigennem at bidrage til at offentlighedens og pressens muligheder for at kunne vurdere hele forløbet på et oplyst grundlag.

Formandens Departement finder det endvidere tvivlsomt, om departementet kunne have undtaget udredningen fra aktindsigt, da en undtagelse fra aktindsigt næppe kunne anses som nødvendig for at beskytte væsentlige private interesser, hvor hemmeligholdelse var påkrævet.

Selv hvis udredningen kunne have været undtaget fra aktindsigt, finder departementet, at departementet ud fra meroffentlighedsprincippet kunne vælge at fremlægge udredningen for offentligheden på baggrund af den store bevågenhed, som sagen allerede på offentliggørelsestidspunktet havde i den grønlandske presse og befolkning, og fordi en hemmeligholdelse af udredningen ikke kunne anses som nødvendig for at varetage væsentlige hensyn til A's personlige forhold, herunder eksempelvis oplysninger om race, religion og hudfarve, om politiske, foreningsmæssige, seksuelle og strafbare forhold samt oplysninger om helbreds-mæssige forhold og misbrug af nydelsesmidler og lignende private oplysninger.

Formandens Departement finder imidlertid, at departementet forud for offentliggørelsen burde have forelagt udredningen for A med oplysninger om, at departementet påtænkte at offentliggøre udredningen. Departementet burde herunder have givet A mulighed for at fremkomme med eventuelle bemærkninger til udredningen, uanset at han tidligere havde tilkendegivet ikke at ønske at medvirke til udredningen på samme betingelser som blev tilbudt de øvrige medvirkende personer. Departementet beklager, at dette ikke skete.

Det kan tilføjes, at advokat C's udredning er blevet fjernet fra Naalakkersuisuts hjemmeside på internettet. Fjernelsen er imidlertid ikke sket ud fra en opfattelse af en juridisk forpligtelse men alene fordi, at offentlighedens interesse i at kunne gøre sig bekendt med indholdet i udredningen ikke længere synes aktuel.

Formandens Departement har orienteret Danmarks Jurist- og Økonomforbund herom.

[...]"

Ved brev af 19. november 2013, bilagt kopi af Formandens Departements udtalelse, anmodede jeg A om hans bemærkninger til sagen, herunder udtalelsen. Baggrunden

herfor var, at jeg fandt det rigtigst at inddrage A i sagen, da denne i væsentligt omfang vedrørte ham. En af mine medarbejdere orienterede telefonisk forudgående Formandens Departement herom.

Jeg forstår det sådan, at A videresendte mit brev til sin fagforening, Danmarks Jurist- og Økonomforbund. Ved brev af 10. december 2013 fremkom advokat E, der repræsenterede Danmarks Jurist- og Økonomforbund, med sine bemærkninger til sagen. Af brevet fremgår blandt andet følgende:

”[...]

I udtalelsen fra Formandens Departement lægges der vægt på, at offentliggørelsen af udredningen var velegnet til at give almindelig og bred offentlig orientering om sagen, for derigennem at bidrage til offentlighedens og pressens mulighed for at kunne vurdere hele forløbet på et oplyst grundlag.

Ligeledes anfører Formandens Departement, at det var tvivlsomt, om advokatudredningen kunne være undtaget fra aktindsigtsbestemmelserne.

Efter min vurdering var det stærkt kritisabelt, at Formandens Departement valgte at offentliggøre advokatredegørelsen.

Jeg lægger i den forbindelse blandt andet vægt på følgende forhold.

Det kan især fremhæves, at Formandens Departement kunne have valgt at offentliggøre de dele af undersøgelsen, der var fremme i pressen, men undladt at offentliggøre de dele af undersøgelsen, der omhandlede A's ansættelsesforhold.

A deltog ikke i advokatundersøgelsen, men havde givet udtryk for, at han gerne kommenterede den, og denne er derfor en ensidig udarbejdet juridisk udredning, som min klient ikke har haft nogen indflydelse på.

I sig selv bør dette forhold føre til, at der udvises betydelig tilbageholdenhed med at offentliggøre den pågældende advokatundersøgelse, der alene var beregnet til internt brug for Formandens Departement.

Derudover indeholder den juridiske udredning en stærk negativ vurdering af A's kompetencer herunder hans evner til at varetage den opgave, han var ansat til. Advokatundersøgelsen bærer præg af at være funderet i uunderbyggede subjektive vurderinger.

Det er min opfattelse, at offentliggørelsen er et brud på tavshedspligten i § 27, stk. 1.

På side 738 i Betænkning nr. 1510 [om offentlighedsloven, min bemærkning] anføres det, at:

”Det kan således anføres, at der ikke (udtrykkeligt) i forvaltningslovens § 27, stk. 1, er indsat en bestemmelse svarende til generalklausulen i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6. Det er imidlertid kommissionens opfattelse, at generalklausulen er indeholdt i indledningen til § 27, stk. 1, idet det heri anføres, at en oplysning er fortrolig, når det er ”nødvendig at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser”, hvilket indholdsmæssigt svarer til generalklausulen.”

I henhold til landstingslov nr. 9 af 13. juni 1994 om offentlighed i forvaltningen § 13, stk. 1, nr. 6, kan retten til aktindsigt begrænses i det omfang, det er nødvendigt af hensyn til privates interesser.

I en personalesag som den foreliggende må dette siges at være tilfældet.

På den ene side har offentligheden en naturlig interesse i at vide, hvorledes den offentlige administration forvaltes, men på den anden side er der tungere vejende interesser for de offentligt ansatte i at sikre, at advokatundersøgelser om deres forhold ikke offentliggøres.

Det skal i den forbindelse bemærkes, at advokatundersøgelser ikke er undergivet samme retssikkerhedsgarantier som eksempelvis en domstolsprøvelse, idet den ikke hviler på et kontradiktorisk princip.

I forbindelse med behandlingen af forslaget til den nye danske offentlighedslov, der træder i kraft pr. 1. januar 2014, har DJØF [Danmarks Jurist- og Økonomforbund, min bemærkning] spurgt Folketingets Retsudvalg om netop den problemstilling, at en række embedsmænd har fået offentliggjort deres navne i forbindelse med offentliggørelse af advokatundersøgelser.

DJØF har gjort anskrig i den anledning, og i besvarelsen fra Folketingets Retsudvalg hedder det herom:

”I en situation, hvor der i en advokatundersøgelse eller lignende rejses kritik mod navngivne offentligt ansatte, der vil kunne føre til negative ansættelsesretlige reaktioner, vil der (i hvert fald på det tidspunkt) foreligge en konkret personalesag, hvori den relevante del af advokatundersøgelsen indgår.

Denne sag vil være undtaget for retten til aktindsigt efter lovforslagets § 21, stk. 2.

En advokatundersøgelse eller lignende kan være iværksat med henblik på (kun) at få undersøgt et konkret personalespørgsmål, og i så fald indgår advokatundersøgelsen m.v. alene i den pågældende personalesag.

Ofte vil advokatundersøgelser m.v. imidlertid have et bredere sigte end en konkret personalesag, og for eksempel have til formål at afdække, om myndigheden som sådan har begået fejl eller forsømmelser. I sådanne tilfælde vil advokatundersøgelsen – herunder dele, der måtte indeholde kritik mod konkrete offentligt ansatte – derfor også indgå i en anden sag, og denne sag vil som udgangspunkt være omfattet af retten til aktindsigt efter lovens almindelige regler.

I forhold til aktindsigtsbegæring, der også omfatter en sådan anden sag, vil det, der er forudsat med lovforslaget vedrørende anvendelsen af lovforslagets § 33, nr. 5 (jf. pkt. 2.2), imidlertid gøre det muligt at foretage en anonymisering af de relevante dele af advokatundersøgelsen m.v., som forhindrer identifikation af offentligt ansatte, der i undersøgelse er genstand for kritik, der vil kunne føre til negative ansættelsesretlige reaktioner i forhold til de pågældende.”

De tanker, der ligger bag en revision af den danske offentlighedslov, er udtryk for god forvaltningsskik. Det er derfor min opfattelse, at Formandens Departement ikke burde have offentliggjort advokatundersøgelsen for så vidt angår A's forhold.

Uanset at advokatundersøgelsen er fjernet fra hjemmesiden vil det fortsat være muligt for ved en google-søgning at finde frem til den pågældende advokatundersøgelse, uanset at den ikke længere findes på hjemmesiden. Dette er et forhold, som Formandens Departement burde have haft med i sine overvejelser, ligesom Formandens Departement burde have hørt A forud for offentliggørelsen.

Jeg vedlægger til Ombudsmandens orientering besvarelsen fra Folketingets Retsudvalg samt bemærkningerne til ændringen i offentlighedslovens § 21.

I udtalelsen fra Formandens Departement af 15. november 2013 er der citeret fra en redegørelse, der er lavet af advokat C den 22. august 2013. I denne redegørelse anfører advokat C følgende:

”Der er indgået en fratrædelsesaftale med A, som indeholder en diskretionsbestemmelse, hvorefter parterne forpligter sig til at udvise diskretion med hensyn til fratrædelsesaftalens indhold. Det er min vurdering, at diskretionsbestemmelsen alene medfører, at Grønlands Selvstyre aftaleretligt er forpligtet til diskretion omkring aftalens indhold. Diskretionsbestemmelsen indebærer efter min vurdering ikke, at Grønlands Selvstyre skal udvise diskretion omkring hændelsesforløbet i sagen. Efter en gennemgang af både advokatundersøgelse og fratrædelsesaftale, er det min vurdering, at alene oplysningen i advokatundersøgelsen om vederlagets størrelse, er en oplysning, som Grønlands Selvstyre i medfør af fratrædelsesaftalen har forpligtet sig til at udvise diskretion omkring.”

Dette synspunkt kan jeg ikke tiltræde.

Baggrunden herfor er, at fratrædelsesaftaler indgås med henblik på endeligt at afslutte en problemstilling uden, at det efterfølgende skal gøres til genstand for en række drøftelser om baggrunden for aftalen.

Derfor indebærer selve diskretionsbestemmelsen ikke alene diskretion omkring den økonomiske udmøntning af aftalen, men også de omstændigheder, der ligger bag aftalen.

I modsat fald vil også A kunne udtale sig frit om hele baggrunden for, at der indgås en fratrædelsesaftale. Dette er ikke i hverken hans eller Grønlands Selvstyres interesse.

Dette forhold fører for mig at se også til, at man fra Formandens Departements side burde have udvist en betydelig større grad af tilbageholdenhed med offentliggørelsen.

I forbindelse med lovændringen i 1999 af lov om offentlighed i forvaltningen, blev der i § 2, stk. 2 og 3, indsat følgende bestemmelser:

”Stk. 2. Bortset fra bestemmelsen i § 6 gælder loven endvidere ikke for sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentlige tjeneste. Det samme gælder for andre sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentlige 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.”

Loven giver alene adgang til at oplyse om en sanktion og ikke om baggrunden for denne. Advokatundersøgelsen giver en indgående og ensidig beskrivelse af A's ansættelsesforhold, og derfor kunne offentligheden ikke få aktindsigt til undersøgelsen.”

Jeg udtaler herefter:

”1. Afgrænsning af min undersøgelse

Nærværende sag drejer sig om, hvorvidt offentliggørelsen af advokatudredningen er i overensstemmelse med de regler, der gælder for den offentlige forvaltning. Jeg har valgt alene at forholde mig til offentliggørelsen af de oplysninger, der vedrører A, da det i det væsentligste er offentliggørelsen af disse oplysninger, som der kan stilles spørgsmålstegn ved.

Jeg bemærker, at min undersøgelse ikke vedrører selve A's fratrædelse som retschef ved Formandens Departement. Jeg har i flere pressemeddelelser m.v. redegjort nærmere om baggrunden herfor.

Jeg har valgt at bygge min udtalelse sådan op, at jeg først, afsnit 2, vil foretage en nærmere vurdering af, hvorvidt offentliggørelsen af advokatudredningen er i overensstemmelse med de almindelige regler om tavshedspligt, der gælder i den offentlige forvaltning. I afsnit 3 vil jeg afslutningsvis undersøge, hvorvidt offentliggørelsen af advokatudredningen er i overensstemmelse med andre regler af betydning for den offentlige forvaltning.

2. Offentliggørelsens overensstemmelse med de almindelige regler om tavshedspligt i den offentlige forvaltning

2.1. De almindelige regler om tavshedspligt

De almindelige regler om tavshedspligt i den offentlige forvaltning fremgår af landslovslov nr. 8 af 13. juni 1994 om sagsbehandling i den offentlige forvaltning med senere ændringer (sagsbehandlingsloven) samt kriminallov for Grønland, jf. lov nr. 306 af 30. april 2008 (kriminalloven). Regelsættet i disse love er i det væsentlige overensstemmende med dansk ret, hvorfor der ved anvendelsen af de grønlandske regler om tavshedspligt i vidt omfang kan henvises til den teori og praksis, der er gældende i Danmark.

Formålet med reglerne om tavshedspligt er flersidigt, jf. også Jon Andersen, Tavshedspligt i forvaltningen, tidsskriftet Juristen, 1988, side 159. På den ene side har de som formål at danne værn om enkeltpersoners privatliv og forretningsinteresser. På den anden side har de også som formål at beskytte myndighedernes interesser i hemmeligholdelse af oplysninger både om myndighedernes egne forhold og om borgernes.

Af sagsbehandlingslovens § 27 fremgår følgende:

”§ 27. Den, der virker inden for den offentlige forvaltning, har tavshedspligt, jf. kriminallovens § 50, stk. 1 og 3, og §§ 52 – 54, 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

- 1) rigets sikkerhed eller forsvar,*
- 2) rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, herunder forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner,*
- 3) forebyggelse, efterforskning og forfølgning af lovovertrædelser samt fuldbyrdelse af kriminalretlige domme og beskyttelse af sigtede, vidner eller andre i sager om kriminalretlig eller disciplinær forfølgning,*
- 4) gennemførelse af offentlig kontrol-, regulerings- eller planlægningsvirksomhed eller af påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen,*

5) det offentliges økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed,

6) enkeltpersoners eller private selskabers eller foreningers interesse i at beskytte oplysninger om deres personlige eller interne, herunder økonomiske, forhold, eller

7) enkeltpersoners eller private selskabers eller foreningers økonomiske interesse i at beskytte oplysninger om tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold.

Stk. 2. Inden for den offentlige forvaltning kan der kun pålægges tavshedspligt med hensyn til en oplysning, når det er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til bestemte offentlige eller private interesser som nævnt i stk. 1.

Stk. 3. En forvaltningsmyndighed kan bestemme, at en person uden for den offentlige forvaltning har tavshedspligt med hensyn til fortrolige oplysninger, som myndigheden videregiver til den pågældende uden at være forpligtet hertil.

Stk. 4. Fastsættes der i henhold til § 1, stk. 2, regler om tavshedspligt, eller pålægges der tavshedspligt efter stk. 3, finder kriminallovens § 50, stk. 1 og 3, og §§ 52 – 54 tilsvarende anvendelse på overtrædelse af sådanne regler eller pålæg.”

Som det også fremgår af sagsbehandlingslovens § 27 suppleres sagsbehandlingslovens regler om tavshedspligt af kriminallovens § 50, stk. 1 og 3, og §§ 52-54. Kriminallovens §§ 50-54 lyder således:

”§ 50. For brud på en tjenstlig tavshedspligt dømmes den, som virker eller har virket i offentlig tjeneste eller hverv, og som uberettiget videregiver eller udnytter fortrolige oplysninger, hvortil den pågældende i den forbindelse har fået kendskab.

[...]

Stk. 3. En oplysning er fortrolig, når den ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som sådan, eller når det i øvrigt er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser.

[...]

§ 52. Bestemmelserne i §§ 50 og 51 gælder også for de pågældende personers medhjælpere.

§ 53. Bestemmelserne i §§ 50-52 finder tilsvarende anvendelse på den, som uden at have medvirket til gerningen

1) uberettiget skaffer sig eller udnytter oplysninger, der er fremkommet ved en sådan overtrædelse,

2) uberettiget videregiver oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold, som er fremkommet ved overtrædelse af §§ 50-52, eller

3) uberettiget videregiver oplysninger, der er fortrolige af hensyn til statens sikkerhed eller rigets forsvar.

§ 54. Bestemmelserne i §§ 50-53 omfatter ikke tilfælde, hvor den pågældende

- 1) er forpligtet til at videregive oplysningen eller
- 2) handler i berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse eller af eget eller andres tarv.”

Sagsbehandlingslovens henvisning til kriminalloven er ikke ganske klar. Meningen med henvisningen er at henlede opmærksomheden på, at sagsbehandlingslovens regler ikke kan stå alene, idet hjemlen for at sanktionere lovens tavshedspligtsregler med kriminalretlige foranstaltninger fremgår af kriminalloven og ikke af sagsbehandlingsloven. Herudover har kriminalloven en supplerende funktion i forhold til sagsbehandlingsloven, jf. Jon Andersen, a.st., side 160.

Sagsbehandlingslovens § 27, stk. 1, og kriminallovens § 50, stk. 3, definerer en oplysning som fortrolig og derved undergivet tavshedspligt, når den ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som sådan, eller når det i øvrigt er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser. Sagsbehandlingslovens § 27, stk. 1, oplister herefter i nr. 1-7 nærmere oplysninger, der kan betegnes som omfattet af tavshedspligt. Opregningen er ikke udtømmende, selvom opregningen må antages at dække langt den overvejende del af de hensyn, der kan føre til tavshedspligt, jf. leddet ”herunder navnlig” samt bemærkningerne til det lovforslag, der danner grundlag for sagsbehandlingsloven, jf. bemærkningerne til lovforslagets § 26.

Spørgsmålet er herefter, hvilken eller hvilke nærmere bestemmelser i sagsbehandlingslovens § 27, stk. 1, oplysningerne i advokatudredningen eventuelt ville kunne blive omfattet af.

Efter min opfattelse – som jeg umiddelbart forstår deles af Formandens Departement – kan alene bestemmelsen i sagsbehandlingslovens § 27, stk. 1, nr. 6, være relevant. Jeg bemærker herved, at § 27, stk. 1, nr. 3, om blandt andet beskyttelse af parten i sager om disciplinær forfølgning næppe kan finde anvendelse i denne sag. Selvom jeg forstår, at der ved Formandens Departements overvejelser om, hvorvidt A kunne fortsætte i sin stilling, blandt andet har indgået disciplinære elementer (blandt andet betragtninger om illoyalitet), finder jeg ikke, at disse overvejelser er mundet ud i sådanne konkretiserede tiltag, at nævnte bestemmelse kan finde anvendelse. Jeg bemærker i øvrigt også, at sagen i sidste ende blev løst ved en fratrædelsesaftale.

Efter sagsbehandlingslovens § 27, stk. 1, nr. 6, kan hensynet til blandt andet enkeltpersoners interesse i at beskytte oplysninger om deres personlige eller interne, herunder økonomiske, forhold begrunde tavshedspligt.

Det afgørende for, om en oplysning efter denne bestemmelse må anses for fortrolig – og derved tavshedsbelagt – må være en vurdering af, om oplysningen er af en sådan karak-

ter, at den efter den almindelige opfattelse i samfundet bør kunne forlanges unddraget offentlighedens kendskab, jf. John Vogter, *Forvaltningsloven med kommentarer*, 2001, side 522.

Oplagt er det således, at oplysninger af en karakter som nævnt i sagsbehandlingslovens § 28, stk. 1, der vedrører videregivelse af oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold til anden forvaltningsmyndighed, (som altovervejende udgangspunkt) er underlagt tavshedspligt. Det drejer sig om for eksempel oplysninger om race, religion og hudfarve, om politiske, foreningsmæssige, seksuelle og kriminelle forhold samt oplysninger om helbredsforhold, væsentlige sociale problemer og misbrug af nydelsesmidler og lignende.

Det må være ukompliceret at fastslå, at de oplysninger, der fremgår af advokatudredningen, ikke er af en karakter, som kan falde inden for kategorien af oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold. Oplysningerne i advokatudredningen angår alene mere almene ansættelsesmæssige forhold.

Ansættelsesmæssige forhold kan dog efter omstændighederne godt være fortrolige og derved blive omsluttet af reglerne om tavshedspligt (i sagsbehandlingslovens § 27, stk. 1, nr. 6), jf. John Vogter, *a.st.*, side 522. Nedenfor, afsnit 2.4, vil jeg nærmere undersøge, hvorvidt dette er tilfældet i denne konkrete sag.

2.2. Nærmere om anvendelsen af de almindelige regler om tavshedspligt

Sagsbehandlingslovens § 27, stk. 1 (jf. kriminallovens bestemmelser), herunder denne bestemmelses nr. 6, er et eksempel på det, man i den forvaltningsretlige litteratur ofte betegner som "en vag elastisk lovbestemmelse", jf. for eksempel Jens Garde i *Jens Garde m.fl., Forvaltningsret – Almindelige emner*, 2009, side 216 ff. Det er karakteristisk for en sådan bestemmelse, at præmisserne for bestemmelsens anvendelse (retsfaktum) er mere upræcis.

I tilfældet med sagsbehandlingslovens § 27, stk. 1, er der således tale om, at lovgiver på den ene side har lagt bånd på forvaltningen m.fl. for, hvornår bestemmelsen kan (skal) anvendes, det vil sige, hvornår en konkret oplysning må anses for omfattet af tavshedspligt. På den anden side er der imidlertid tale om, at der ved fastlæggelsen af dette anvendelsesområde indgår et vist skøn. Der indgår således et skøn i vurderingen af, jf. for eksempel bestemmelsens nr. 6's ordlyd, om blandt andet en enkeltperson har interesse i at beskytte konkrete oplysninger om dennes personlige eller interne forhold. Det kan ikke altid fuldstændig klart konkluderes, hvornår dette hensyn er opfyldt.

Med andre ord kan man sige, at anvendelsesområdet for sagsbehandlingslovens § 27, stk. 1, grundlæggende beror på en juridisk vurdering/fortolkning (retsanvendelse) – til forskel fra en bestemmelse, som overlader et frit skøn til forvaltningen – men at det må erkendes, at der i denne juridiske vurdering ligger et vist skøn på grund af bestemmelsens noget upræcise retsfaktum. I den forvaltningsretlige litteratur betegnes dette ofte som retsanvendelse med visse skønmæssige elementer.

For sagsbehandlingslovens § 27, stk. 1, kommer dette skønmæssige element også til udtryk ved, når det om bestemmelsens nr. 6 er anført, jf. ovenfor, at det afgørende for, om en oplysning efter denne bestemmelse må anses for fortrolig – og derved tavshedsbelagt – må være en vurdering af, om oplysningen er af en sådan karakter, at den efter den almindelige opfattelse i samfundet bør kunne forlanges unddraget offentlighedens kendskab.

Fordelen ved en vag elastisk lovbestemmelse er, at bestemmelsen alene mere overordnet definerer bestemmelsens anvendelsesområde, men overlader det til retsanvenderen nærmere at udfylde bestemmelsen og derved give denne indhold efter hver tids retsopfattelse, herunder for den konkrete situation. I denne udfyldning ligger som nævnt et vist skønmæssigt element.

Forholdet retsanvendelse-skøn er generelt vigtigt at holde sig for øje, idet jeg – og i sidste ende også domstolene – alene efterprøver retsanvendelsen. Selvom anvendelsen af sagsbehandlingslovens § 27, stk. 1, som nævnt grundlæggende beror på retsanvendelse – som jeg altså vil kunne efterprøve – vil jeg alligevel være noget tilbageholdende med at prøve den del af retsanvendelsen, hvori der ligger et skønmæssigt element. Dette skyldes, at lovgiver med formuleringen af reglerne om tavshedspligt har forudsat et sådant skønmæssigt element, og at jeg som udgangspunkt ikke bedre end forvaltningen vil kunne udfylde dette. Jeg efterprøver dog, om dette skønmæssige element ligger ud over de grænser, som bestemmelsen og almindelige forvaltningsretlige grundsætninger opstiller.

Hvor grænsen mellem retsanvendelsen og det skønmæssige element går ved anvendelsen af sagsbehandlingslovens § 27, stk. 1, kan i sagens natur ikke nærmere fastlægges. Det er i sidste ende retsanvendelsen – fortolkningen af bestemmelsen i lyset af den enkelte sag – der er afgørende for grænsedragningen.

2.3. Aktindsigtsreglernes relation til de almindelige regler om tavshedspligt

Jeg har noteret mig, at både Formandens Departement og A's fagforening, Danmarks Jurist- og Økonomforbund, herunder advokat E, har fremdraget offentlighedslovens (landstingslov nr. 9 af 13. juni 1994 om offentlighed i forvaltningen med senere æn-

dringer) aktindsigtsregler i forbindelse med overvejelserne om, hvorvidt (oplysninger i) advokatudredningen må anses for fortrolige og dermed tavshedsbelagte.

Der skal generelt udvises varsomhed med at benytte offentlighedslovens aktindsigtsregler ved bedømmelsen af, om en oplysning må anses for tavshedsbelagt.

Der er således ikke nødvendigvis identitet mellem de regler i offentlighedsloven, der undtager aktindsigt, og de almindelige tavshedspligtreglers anvendelsesområde.

Det forhold, at advokatudredningen måtte være omfattet af offentlighedslovens § 2, stk. 2, hvilket, forstår jeg, at der er uenighed om mellem Formandens Departement og Danmarks Jurist- og Økonomforbund, er således ikke afgørende ved belysningen af tavshedspligtproblematikken. Bestemmelsen fastsætter, at offentlighedsloven – og derved udgangspunktet om fuld aktindsigt – overordnet ikke gælder for sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentlige tjeneste.

Jeg bemærker herved også, at der heller ikke er noget til hinder for, at der gives aktindsigt i personalesager efter meroffentlighedsprincippet, jf. offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt., eller et princip svarende hertil, medmindre dette måtte stride mod reglerne om tavshedspligt, jf. herved forudsætningsvis offentlighedslovens § 14 samt John Vogter, *Offentlighedsloven med kommentarer*, 1998, side 99 f. Det er således med offentlighedslovens § 2, stk. 2, forudsat, at oplysninger i personalesager ikke automatisk er fortrolige og derved tavshedsbelagte.

Om tavshedspligtreglernes forhold til reglerne om aktindsigt kan jeg generelt henviser til Jon Andersen, a.st., side 163 ff., og Offentlighedskommissionens "Betænkning om Offentlighedsloven" (betænkning 1510/2009), side 729 ff.

I konkrete situationer må undtagelse fra offentlighedslovens aktindsigtsregler dog kunne støtte en antagelse om tavshedspligt. Det gælder i de tilfælde, hvor oplysninger er undtaget fra aktindsigt på grundlag af regler i offentlighedsloven, der forudsætter en konkret vurdering af hensyn, der også er omtalt i sagsbehandlingslovens § 27, stk. 1, jf. Jon Andersen, a.st., side 164.

Formandens Departement og advokat E har således forholdt sig til generalklausulen i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, hvorefter retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.

Dette hensyn er også som anført af advokat E omfattet af sagsbehandlingslovens § 27, stk. 1, jf. anførte betænkning, side 738, da bestemmelsens oplyste beskyttelsesområder (nr. 1-7) som tidligere nævnt ikke er udtømmende for bestemmelsens anvendelsesområde. I fald en oplysning således er omfattet af offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, må dette som udgangspunkt også medføre, at den pågældende oplysning er fortrolig og derved tavshedsbelagt.

Offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, og derved beskyttelsen – uden for de oplyste beskyttelsesområder i nr. 1-7 – i sagsbehandlingslovens § 27, stk. 1, er dog næppe af større betydning i nærværende sag. Jeg bemærker herved, at hensynet til beskyttelsen af oplysninger om ansættelsesmæssige forhold som tidligere nævnt allerede er tilgodeset i sagsbehandlingslovens § 27, stk. 1, nr. 6.

2.4. Konklusion

Efter således at have beskrevet det retlige grundlag for de almindelige regler om tavshedspligt i den offentlige forvaltning står det således tilbage at undersøge, om hele eller dele af advokatudredningen er omfattet af disse regler.

I den forbindelse vil jeg som nævnt ovenfor, afsnit 2.1, tage udgangspunkt i sagsbehandlingslovens § 27, stk. 1, nr. 6, hvorefter hensynet til blandt andet enkeltpersoners interesse i at beskytte oplysninger om deres personlige eller interne, herunder økonomiske, forhold kan begrunde tavshedspligt.

Som nævnt i samme afsnit må det afgørende for, om en oplysning efter denne bestemmelse må anses for fortrolig – og derved tavshedsbelagt – være en vurdering af, om oplysningen er af en sådan karakter, at den efter den almindelige opfattelse i samfundet bør kunne forlanges unddraget offentlighedens kendskab.

Med dette in mente bliver det herefter afgørende at se nærmere på, hvilke oplysninger Formandens Departement med fremlæggelsen af advokatudredningen har offentliggjort.

Gennemgående er der tale om, at advokatudredningen indeholder oplysninger om hele det forløb, der førte til A's afgang som retschef. Overordnet set omhandler disse oplysninger en gennemgang af faktum i sagen – som advokat C anskuer den – samt en (juridisk) vurdering på baggrund af dette faktumgrundlag.

Der er efter min opfattelse grundlæggende tale om, at mange af de oplysninger, der indgår i advokatudredningen, er af en sådan karakter, at disse oplysninger efter sagsbe-

handlingslovens § 27, stk. 1, nr. 6, som udgangspunkt må anses for at være fortrolige og dermed tavshedsbelagte.

Min opfattelse kan begrundes allerede ved det forhold, at oplysningerne eksplicit vedrører A's tjenstlige forhold, og at disse oplysninger – eksplicit som implicit – desforuden i væsentligt omfang er af bebrejdede karakter, både ud fra en diskretionær synsvinkel (blandt andet spørgsmålet om samarbejdsproblemer) samt en disciplinær synsvinkel (blandt andet spørgsmålet om loyalitet). Oplysningernes offentliggørelse vil således også kunne skade A i dennes videre karriereforløb – ikke mindst også i et lille samfund som det grønlandske. Oplysningerne vedrører endelig i øvrigt et helt konkret ansættelsesforhold og har således som udgangspunkt alene relevans parterne (Formandens Departement som arbejdsgiver og A som arbejdstager) mellem.

Imidlertid skal bestemmelsen i sagsbehandlingslovens § 27, stk. 1, nr. 6, der som tidligere nævnt har et noget upræcist retsfaktum ("en vag elastisk bestemmelse"), anvendes og dermed fortolkes i lyset af den konkrete sag. Som nævnt er det afgørende for vurderingen af bestemmelsens anvendelsesområde, om den enkelte oplysning er af en sådan karakter, at den efter den almindelige opfattelse i samfundet bør kunne forlanges unddraget offentlighedens kendskab.

Jeg forstår det sådan, at Formandens Departement som begrundelse for at offentliggøre advokatudredningen har lagt vægt på, at A's sag har haft overordentlig stor interesse fra offentlighedens, herunder pressens, side.

I denne sag er der tale om, at der fra offentlighedens side – blandt andet på baggrund af henvendelser til pressen – har været en meget stor bekymring for, om A's fratrædelse som retschef har beroet på ulovlige og usaglige hensyn. Denne bekymring har i offentligheden affødt ganske alvorlige beskyldninger mod Formandens Departement.

Offentlighedens betydelige interesse for sagen kan – også sammenholdt med retschefstillingens fremtrædende placering ikke blot i Formandens Departement, men generelt i Grønlands Selvstyre – efter min opfattelse indgå i den samlede vurdering af, hvorvidt (de enkelte oplysninger i) advokatudredningen var tavshedsbelagte. Forholdet kan således tale for, at der kunne ske offentliggørelse.

Selvom der ikke umiddelbart findes retspraksis på området, synes denne opfattelse at kunne finde støtte i administrativ praksis, der ses i Danmark.

Som et eksempel kan nævnes, at Kirkeministeriet i 2004 besluttede at offentliggøre et brev, ved hvilket det blev meddelt en sognepræst, at ministeriet påtænkte at rejse disci-

plinærsag mod vedkommende. Den påtænkte disciplinærsag var affødt af en sag om sognepræstens trosforhold, der havde opnået betydelig interesse i offentligheden. Brevet indeholdt en omfattende gennemgang af sagens faktuelle og juridiske omstændigheder.

Som et andet eksempel kan nævnes, at Vesthimmerlands Kommune i 2008 besluttede at offentliggøre en længere juridisk udredning, der vedrørte afskedigelsen af en skoleleder ved en af kommunens skoler. Også denne sag havde opnået ganske betydelig interesse i offentligheden.

Modsat offentlighedens betydelige interesse i at få indsigt i sagen står A's interesse i, at de pågældende oplysninger ikke blev offentliggjort.

Hvilke hensyn, der i den henseende vejer tungest, beror i sidste ende på en helt konkret vurdering.

Jeg har noteret mig ved gennemgangen af sagens akter, herunder Formandens Departements udtalelse af 15. november 2013 til mig, at departementet i hvert fald overordnet har foretaget en sådan konkret vurdering.

Konklusionen af denne vurdering finder jeg ikke anledning til at kunne kritisere, når der bortses fra, at Formandens Departement som led i sin vurdering har foretaget en noget uheldig sammenblanding af de almindelige regler om tavshedspligt med reglerne om aktindsigt. Jeg lægger herved også vægt på, som jeg nærmere har redegjort for ovenfor, afsnit 2.2, at der i denne vurdering må tildeles Formandens Departement et vist rimeligt skøn. Jeg mener ikke, der er tilstrækkeligt med holdepunkter for at kunne konkludere, at departementet har overtrådt grænserne for dette skøn.

3. God forvaltningsskik m.v.

3.1. Selvom det er min opfattelse, at offentliggørelsen af advokatudredningen næppe har været i strid med de almindelige regler om tavshedspligt i den offentlige forvaltning, kan offentliggørelsen være i strid med andre regelsæt.

Der må således med udgangspunkt i de almindelige forvaltningsretlige grundsætninger kræves, at offentliggørelsen overordnet er sagligt begrundet, herunder at offentliggørelsen er proportional med formålet med offentliggørelsen.

Det følger endvidere af god forvaltningsskik, der ikke er – direkte – retligt normerende, at forvaltningen i sin adfærd over for borgerne blandt andet bør udvise venlighed og

hensynsfuldhed. Heri ligger også, at forvaltningen bør føre en hensynsfuld personaleadministration.

Som anført ovenfor er der forhold, der taler for, at Formandens Departement havde sagligt grundlag for at offentliggøre advokatudredningen. Jeg finder således ikke anledning til med henvisning til de forvaltningsretlige grundsætninger og princippet om god forvaltningsskik at kritisere selve den omstændighed, at udredningen blev offentliggjort.

Imidlertid kan der være delelementer i forbindelse med offentliggørelsen, herunder processen i forbindelse hermed, der kan give anledning til kritik.

3.2. Jeg har i forbindelse med min behandling af denne sag, herunder ved gennemgangen af de akter, som jeg har modtaget fra Formandens Departement, konstateret, at advokatudredningen blev offentliggjort, uden at A blev inddraget. A fik således ikke lejlighed til at forholde sig til departementets overvejelser om at offentliggøre udredningen, der i høj grad drejede sig om A's person.

Jeg finder, det havde været mest hensynsfuldt og derved bedst stemmende med princippet om god forvaltningsskik, om Formandens Departement i rimelig tid forud for offentliggørelsen i det mindste havde orienteret A om departementets beslutning og samtidigt hermed havde forelagt A advokatudredningen, jf. også i samme retning Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer, 2013, side 116. I så fald kunne A forud for offentliggørelsen være fremkommet med sine eventuelle indsigelser mod offentliggørelsen samt bemærkninger til selve indholdet af udredningen.

Advokatudredningen kan ikke efter Danske Advokaters retningslinjer, som det også tydeligt er anført i udredningen, karakteriseres som en uvildig advokatundersøgelse. Advokatudredningen fremstår således ikke – pr. definition – som objektiv.

Endvidere noterer jeg mig, at der af A's fratrædelsesaftale – som jeg ikke forholder mig nærmere til, da denne hviler på aftaleretlige og ikke offentligretlige regler – fremgår en diskretionsbestemmelse, hvis omfang er noget uklar.

Begge omstændigheder accentuerer efter min opfattelse det forhold, at A burde være blevet i det mindste orienteret forud for offentliggørelsen, således at A kunne varetage sine interesser.

Jeg noterer mig, at Formandens Departement i sin udtalelse af 15. november 2013 til mig har givet udtryk for nogenlunde samme opfattelse som mig og har beklaget, at de-

partementet ikke forud for offentliggørelsen forelagde advokatudredningen for A. Dette tager jeg til efterretning.

3.3. Jeg har noteret mig, at der flere steder i advokatudredningen fremgår bemærkninger om A's alder, herunder erfaring. Jeg henviser herved til advokatudredningens afsnit IV.a., V.b.2. og V.b.4., hvor der blandt andet er benyttet vendinger som "en så ung person" samt "unge uerfarne retschef". Endvidere fremkommer der i slutningen af det sidstnævnte afsnit bemærkninger, som efter min opfattelse nemt kan læses sådan, at det er opfattelsen, at A ikke har et (større) menneskeligt overblik.

Det er min opfattelse, at den relativt omfattende fokusering på A's alder, sammenholdt med hans kompetencer, samt vurderingen af – som det som nævnt efter min opfattelse nemt vil kunne læses – at A mangler et (større) menneskeligt overblik, klart vil kunne opfattes som ydmygende og udstillende.

Jeg finder det således beklageligt og stridende mod god forvaltningskik, at Formandens Departement offentliggjorde disse – også ganske subjektive – betragtninger. Jeg bemærker herved også, at de nævnte betragtninger næppe kan anses for at have nogen større relevans i ansættelsesretlig henseende – også allerede fordi Formandens Departement ved ansættelsen af A var fuld bekendt med dennes alder samt forudgående erfaring.

Det forhold, at advokatudredningen er udarbejdet af en ekstern, selvstændig advokat – hvilket vil kunne benyttes som argumentation for, at Formandens Departement ikke har haft en direkte indflydelse på den nærmere udformning af udredningen – ændrer ikke ved min konklusion. Jeg bemærker herved, at der således ikke har været noget til hinder for, at Formandens Departement – uden at dette i øvrigt havde influeret grundlæggende på udredningens konklusion – kunne have instrueret sin advokat, der som tidligere nævnt ikke foretog en uvildig og derved af departementet uafhængig advokatundersøgelse, om de nærmere regler for god forvaltningskik i forbindelse med en offentliggørelse af udredningen. Under alle omstændigheder kunne Formandens Departement ved offentliggørelsen af udredningen vælge at udelade de omtalte passager.

3.4. Formandens Departement har i sin udtalelse af 15. november 2013 til mig anført, at advokatudredningen nu er blevet fjernet fra Naalakkersuisuts hjemmeside.

Departementet har i den forbindelse anført, at fjernelsen ikke er "sket ud fra en opfattelse af en juridisk forpligtelse men alene fordi, at offentlighedens interesse i at kunne gøre sig bekendt med indholdet i udredningen ikke længere synes aktuel".

Da advokatudredningen nu er fjernet fra Naalakkersuisuts hjemmeside, finder jeg ikke anledning til nærmere at tage stilling til, hvorvidt en manglende fjernelse fra hjemmesiden efter en vis tid ville kunne være i strid med almindelige forvaltningsretlige grundsatninger eller god forvaltningskik.”

6. Opfølgning på tidligere års beretninger – klagesager

6.1 Årsberetning 2012, afsnit 5, side 79 ff.

Myndighedsstrukturen. Rekurs. Afskedigelse af kontorfuldmægtig (j.nr. 2010-324-0004)

Ved brev af 13. august 2012 henstillede jeg til Civilstyrelsen, at der blev meddelt A fri proces til en retssag mod Departementet for Finanser (nu Departementet for Finanser og Indenrigsanliggender). Baggrunden herfor var, at departementet havde afvist at efterkomme en henstilling fra mig om at behandle A's klage over at været blevet afskediget fra Skattestyrelsen.

Ved brev af 20. marts 2013, som jeg modtog kopi af, meddelte Civilstyrelsen A, at styrelsen havde efterkommet min henstilling.

Den 2. december 2013 blev jeg oplyst om, at Departementet for Finanser og Indenrigsanliggendes advokat, Kammeradvokaten, ved brev af 26. november 2013 havde taget bekræftende til genmæle under den retssag, som A herefter havde anlagt, og at departementet således ville behandle A's klage.

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

7.1 Årsberetning 2012, afsnit 7, side 322 f.

Det Sociale Ankenævns sagsbehandlingstid (j.nr. 2008-905-0006)

Jeg afsluttede sagens behandling i 2012 i forhold til Departementet for Erhverv og Råstoffer.

Lovudvalget i Inatsisartut har på baggrund af, at der ikke ved beretningsårets udløb forelå oplysninger om, hvornår et eventuelt lovændringsforslag vil foreligge ved brev af 4. oktober 2013 anmodet medlem af Naalakkersuisut for Erhverv og Råstoffer om status i sagen.

Lovudvalget i Inatsisartut kopiorienterede mig ved brev af 11. november 2013 om sit brev af 4. oktober 2013 samt svar af 15. oktober 2013 fra Naalakkersuisoq for Erhverv og Råstoffer.

Lovudvalgets brev til naalakkersuisoq er sålydende:

”Opfølgning på Ombudsmandens Årsberetning for 2012: Status for bestræbelserne på at reducere Det Sociale Ankenævns sagsbehandlingstid

I forbindelse med en klage, som Ombudsmanden behandlede i 2007, blev Ombudsmanden bekendt med, at ankenævnets sagsbehandlingstid var op til 24 måneder, mens sager om tvangsfjernelse af børn blev tilstræbt behandlet inden for 3 måneder. Ombudsmanden besluttede derfor at undersøge de generelle årsager til den lange sagsbehandlingstid i ankenævnet. I sin udtalelse til Det Sociale Ankenævn bemærkede Ombudsmanden, at en sagsbehandlingstid på indtil 24 måneder er uacceptabel lang.

Ombudsmanden udtalte sig herudover om en række spørgsmål af betydning for sagsbehandlingstiden, som ankenævnet havde peget på:

- 1) ankenævnets personalenormering
- 2) ankenævnets oplysning af klagesagerne
- 3) uklare klagereregler
- 4) manglende politisk stillingtagen til serviceniveauet på handicapområdet
- 5) ankenævnets sagsbehandlingsform.

I opfølgningskapitlet i Ombudsmandens årsberetning for 2012 informerer Ombudsmanden om, at Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked nu - efter nogle rykkere - har besvaret Ombudsmandens anmodning om en status i sagen. Departementet oplyser, at der

har været nedsat en arbejdsgruppe med den opgave at fremsætte forslag til, hvorledes sagsbehandlingstiden i Det Sociale Ankenævn kan nedbringes. Der var i arbejdsgruppen enighed om, at problemerne med sagsbehandlingstiden bedst vil kunne løses ved, at anke/klagesagerne overgår til administrativ behandling i et uafhængigt organ.

Dette vil kræve en ændring af landstingsforordningen om socialvæsenets styrelse og organisation.

Ved udgangen af beretningsåret forelå det ikke oplyst, hvornår en sådan lovændring kan forventes.

Lovudvalget har på denne baggrund d. 4. oktober 2013 anmodet om en status i sagen.

Lovudvalget modtog svar d. 15. oktober 2013. Besvarelsen vedlægges til orientering.”

Svar af 15. oktober 2013 fra Naalakkersuisoq for Erhverv og Råstoffer er sålydende:

”Status for bestræbelserne på at reducere Det Sociale Ankenævns sagsbehandlingstid

Inatsisartutts Lovudvalg har den 4. oktober 2013 bedt om en status på bestræbelserne for at reducere Det Sociale Ankenævns sagsbehandlingstid.

Jeg har indhentet oplysninger fra Departementet for Familie og Justitsvæsen og Styrelsen for Råd og Nævn til denne status på arbejdet med at nedbringe sagsbehandlingstiden i Det Sociale Ankenævn.

Departementet for Familie og Justitsvæsen har oplyst følgende om revision af lovgrundlaget for Det Sociale Ankenævn:

Departementet for Familie og Justitsvæsen forventer at det lovforberedende arbejde er tilendebragt således at Naalakkersuisut kan præsentere et udkast til ny lov for Inatsisartut på efterårssamlingen 2014 (EM2014).

Styrelsen for Råd og Nævn, der varetager sekretariatsbetjeningen af Det Sociale Ankenævn har oplyst følgende om status på Det Sociale Ankenævns sagsbehandling:

Ved indgangen til 4. kvartal 2013 verserer 394 sager ved Det Sociale Ankenævn. Nævnet har behandlet 277 sager i årets første tre kvartaler, mens der i samme periode er indgået 310 nye sager. Ankenævnet behandler årligt ca. 350 sager, hvilket giver en gennemsnitlig sagsbehandlingstid på 13,5 måneder. Fortsætter tilgangen af sager i samme tempo i 4. kvartal forventes antallet af indgåede sager ultimo 2013 være 410. Dermed vil sagsbehandlingstiden være stigende.

Det Sociale Ankenævn og Styrelsen for Råd og Nævn har gennem de seneste år foretaget flere forskellige skridt for at nedbringe den gennemsnitlige sagsbehandlingstid. Nedenfor nævnes de vigtigste.

Siden juni 2013 har nævnet, i betydeligt videre omfang end tidligere, truffet afgørelse “på det foreliggende grundlag”, selvom kommunen ikke har sendt akter ind til nævnet, til trods for rykkere herom og pligt dertil.

Der er endvidere iværksat en mere fast og indarbejdet procedure hvor kommuner kun bliver rykket for akter én gang. Efter anmodning om akter og rykker for akter vurderes det om der kan træffes afgørelse “på det foreliggende grundlag”, om sagen må hjemvises til fornyet behandling eller om der skal laves en ekstraordinær indsats for at fremskaffe sagsakterne hos kommunen.

Det Sociale Ankenævn har også, for at modvirke at klagjorte sager har en lang “liggetid”, valgt at afholde 6 nævnsmøder om året mod tidligere kun 4. Dette betyder, at sagerne bliver hurtigt afgjort, når indstillingerne til afgørelse er færdigbehandlet.

I relation til tvangsfjernelse af børn har Det Sociale Ankenævn igennem en længere årrække arbejdet med, at disse sager hastebehandles. Det bemærkes at også andre sager, såsom sager om folk med vidtgående handicap, samt andre særlige sager, efter en konkret vurdering, behandles som hastesager. Hastesager bliver behandlet forud for alle andre sager, uanset hvornår de er indgået.

Det er ikke muligt i øjeblikket at have en sagsbehandlingstid på maksimalt 3 måneder på denne type sager, hvilket hovedsageligt skyldes udfordringer med at få akter fra kommunerne, og sagerne er oftest så dårligt oplyste, at det ikke er muligt at træffe afgørelse “på det foreliggende grundlag”.

Derudover har Styrelsen for Råd og Nævn tilbudt og gennemført en række kurser for kommunernes sagsbehandlere for på den måde at medvirke til at kvaliteten i kommunernes sagsbehandling forbedres, så der er færre der klager over kommunernes afgørelser og ankenævnets behandling af klager gøres nemmere ved at de almindelige sagsbehandlingsregler er iagttaget ved 1. instans afgørelsen.

Med henblik på at nedbringe sagsbehandlingstiden arbejder Styrelsen for Råd og Nævn fortsat med effektivisering af interne procedurer, herunder tolkning, hurtig screening af sager til afvisning eller hjemsendelse samt oplysning til borgere og de kommunale sagsbehandlere på det sociale område.”

Jeg har som ovenfor nævnt afsluttet denne sag i 2012 i forhold til Departementet for Erhverv og Råstoffer.

Jeg erfarede imidlertid tidligere på året, at ankenævnet, således som nævnet også har forklaret det i sit brev til Lovudvalget, er begyndt at træffe afgørelser på det foreliggende grundlag i sager, hvor kommunerne, trods anmodning og rykker om fremsendelse af sagens akter, ikke reagerer.

Jeg har derfor ved brev af 30. oktober 2013 til Det Sociale Ankenævn opstartet en egen drift-sag med j.nr. 2013-905-0018 og i den forbindelse bedt ankenævnet om nærmere at redegøre for baggrunden for nævntes beslutning om at træffe afgørelser på det foreliggende grundlag, samt hvilke overvejelser nævnet har gjort sig i forhold til det forvaltningsretlige officialprincip. Jeg havde dog ikke ved beretningsårets udløb færdiggjort egen drift-sagen.

8. Inspektioner

8.1 Inspektion på Røde Kors Børnehjem i Nuuk

Ved brev af 31. juli 2013 gjorde jeg Røde Kors Børnehjem bekendt med, at jeg havde besluttet at gennemføre en inspektion på børnehjemmet.

Torsdag den 14. november 2013 gennemførte jeg sammen med tre af mine medarbejdere inspektionen på Røde Kors Børnehjem. Børnetalsmand Aaja Chemnitz Larsen, børnekonsulent Beate Platou og konsulent Nauja Benjaminsen, alle fra Børnerettighedsinstitutionen (MIO), deltog også i inspektionen.

Inspektionen blev gennemført som en del af min almindelige inspektionsvirksomhed i henhold til § 16 i inatsisartutlov nr. 8 af 3. december 2009 om Ombudsmanden for Inatsisartut (ombudsmandsloven).

Det fremgår af § 7, stk. 1, i ombudsmandsloven, at min virksomhed omfatter alle dele af den offentlige forvaltning under Grønlands Selvstyre og kommunerne.

Efter § 16 i ombudsmandsloven kan jeg som ombudsmand undersøge enhver institution eller virksomhed samt ethvert andet tjenestested, der hører under min virksomhed.

Som led i min almindelige virksomhed undersøger jeg, om myndigheder eller personer, der er omfattet af min virksomhed, handler i strid med gældende ret eller på anden måde gør sig skyldig i fejl eller forsømmelser ved udførelsen af deres opgaver. Herudover kan jeg – i forbindelse med min undersøgelse (inspektion) i henhold til § 16 – bedømme forhold vedrørende en institutions indretning og drift samt forhold vedrørende behandlingen af og aktiviteterne for institutionens brugere ud fra almenmenneskelige og humanitære synspunkter.

Inspektionen blev gennemført efter følgende dagsorden:

1. Indledende møde med ledelsen på Røde Kors Børnehjem
2. Rundvisning på Røde Kors Børnehjem
3. Samtaler med pårørende
4. Samtaler med beboerne
5. Samtaler med personale
6. Afsluttende møde med ledelsen på Røde Kors Børnehjem

Ved denne inspektion havde jeg valgt følgende fokusområder:

Organisatoriske forhold, personale, relationer, beskæftigelse/fritid, magtanvendelse, sektorovergang, sundhedsmæssige forhold og bygningsmæssige forhold.

Fokusområderne blev belyst ved de samtaler, som jeg havde på inspektionsdagen, observationer i forbindelse med rundvisning på Røde Kors Børnehjem og det materiale, som jeg havde modtaget forud for inspektionen, herunder de to seneste tilsynsrapporter fra Departementet for Familie og Justitsvæsen.

Ved brev af 18. december 2013 skrev jeg blandt andet følgende til Røde Kors Børnehjem:

”[...]

Vurdering

Jeg har overordnet fået et positivt indtryk af Røde Kors Børnehjem som en institution, der er inde i en positiv udvikling, og hvor ledelsen har fokus på de udfordringer, som institutionen står over for. I det følgende vil jeg kort kommentere på de væsentligste problemstillinger, som jeg blev særlig opmærksom på i forbindelse med min inspektion.

I denne forbindelse bemærker jeg, at jeg ved det afsluttende møde overordnet har drøftet disse problemstillinger med ledelsen.

Organisatoriske forhold

Den omstrukturering, der er sket på Røde Kors Børnehjem, siden A blev konstitueret som forstander, og B blev konstitueret som souschef, virker til at have haft en positiv indvirkning på flere forhold på Røde Kors Børnehjem. Jeg blev blandt andet i forbindelse med mine samtaler med beboerne og personalet opmærksom på, at omstruktureringen har haft en positiv betydning for beboerne.

I forbindelse med de samtaler, som jeg havde på inspektionsdagen, blev jeg dog opmærksom på, at en del af personalegruppen har svært ved at tilslutte sig de strukturændringer, der er sket. Jeg tager til efterretning, at ledelsen er opmærksom på dette problem.

Ledelsen forklarede i forbindelse med det indledende møde, at ledelsen gerne ser, at der kunne være et tættere samarbejde med Departementet for Familie og Justitsvæsen om Røde Kors Børnehjems daglige udfordringer. Dette tager jeg til efterretning. Jeg anbefaler Røde Kors Børnehjem at indgå en dialog med departementet om et sådant samarbejde.

Relationer

I forbindelse med mine samtaler med beboerne og personalet fik jeg det indtryk, at der generelt er gode relationer mellem personalet og beboerne, og særligt virker det til, at primærpædagogordningen fungerer godt.

I forhold til de beboere, hvis familie bor andre steder end i Nuuk, har ledelsen gjort mig opmærksom på, at det kan være et problem at få tildelt midler til, at beboeren kan rejse med en ledsager. Ledelsen forklarede, at Røde Kors Børnehjem helst ikke (af hensyn til beboernes udvikling) sender beboerne på besøg hos forældrene, uden at den enkelte beboer har en ledsager med.

Jeg forstår, at dette kan gøre det svært for de beboere, hvis forældre ikke bor i Nuuk, at bevare kontakten til deres forældre, hvis forældre ikke har midlerne til at rejse til Nuuk.

Det er efter min opfattelse af afgørende betydning for beboernes mulighed for at bevare relationen til deres forældre, at der er mulighed for at se forældrene eksempelvis i forbindelse med en ferie.

På denne baggrund anbefaler jeg, at Røde Kors Børnehjem overvejer at tage kontakt til den kommune, som skal bevilge rejsen til beboeren, vedrørende denne problemstilling.

Jeg blev i forbindelse med mine samtaler med forældre til nogle af beboerne opmærksom på, at beboerne mener, at de har et meget lille rådighedsbeløb hver måned, hvilket får forældrene til at sende penge til beboerne. Jeg forstod dog, at nogle af disse forældre har et mindre rådighedsbeløb end beboerne. Derfor vil jeg anbefale Røde Kors Børnehjem overveje at forklare forældrene præcist, hvor mange penge beboerne får i lomme penge.

Magtanvendelse

Ledelsen forklarede i forbindelse med den indledende samtale, at der generelt ikke sker mange magtanvendelser på Røde Kors Børnehjem, og at Røde Kors Børnehjem arbejder med at udvikle personalets forståelse for magtanvendelse, og at der løbende er en diskussion om magtanvendelse.

Jeg tager det anførte til efterretning. Jeg henleder Røde Kors Børnehjems opmærksomhed på, at Inatsisartut har vedtaget en ny lov om magtanvendelse, jf. inatsisartutlov nr. 1 af 21. november 2013 om magtanvendelse inden for det sociale område.

Sektorovergange

I forbindelse med gennemlæsning af beboernes handleplaner samt under mine samtaler med beboerne er jeg blevet opmærksom på, at flere af beboerne ikke har en handleplan, hvilket skaber utryghed hos beboerne. I samme forbindelse blev jeg opmærksom på, at handleplanerne for de fleste af de beboere, der har en handleplan, ikke er blevet opdateret i overensstemmelse med reglerne herom. Reglerne om handleplaner findes i §§ 14 og 15 i landstingsforordning nr. 1 af 15. april 2003 om hjælp til børn og unge.

Ledelsen gjorde mig opmærksom på, at Røde Kors Børnehjem så vidt muligt gør beboerens hjemkommune opmærksom på, hvis beboerens handleplan ikke er blevet opdateret.

Jeg har ved brev af dags dato orienteret Departementet for Familie og Justitsvæsen, som det ressortansvarlige departement, om denne problemstilling. Jeg vedlægger til orientering kopi af mit brev til departementet.

Ledelsen gjorde mig opmærksom på, at Røde Kors Børnehjem er kommet bagud i forhold til at få sendt halvårsrapporteringer til børnenes hjemkommuner. Ledelsen forsikrede mig samtidig om, at Røde Kors Børnehjem arbejder på at få udarbejdet disse halvårsrapporter. Dette tager jeg til efterretning.

Sundhedsmæssige forhold

I forbindelse med den indledende samtale med ledelsen blev jeg opmærksom på, at Røde Kors Børnehjem anser det for at være en udfordring at få tildelt psykologhjælp til beboerne; de beboere, der får tildelt psykologhjælp, får ofte kun tildelt en enkelt psykologtime, selvom den enkelte beboer måske har brug for yderligere psykologhjælp.

Jeg forstår, at en psykolog fra det kommunale ”Børne- og Familiecenteret” i Nuuk har henvendt sig til Røde Kors Børnehjem og har tilbudt at være behjælpelig med at give psykologhjælp til beboerne.

Da jeg forstår, at det er afgørende for nogle af beboerne på Røde Kors Børnehjem at have mulighed for denne psykologhjælp, anbefaler jeg, at Røde Kors Børnehjem overvejer at undersøge muligheden for at indgå et fast samarbejde med ”Børne- og Familiecenteret”.

Bygningsmæssige forhold

På baggrund af de to tilsynsrapporter, som jeg modtog fra Røde Kors Børnehjem forud for min inspektion, forstår jeg, at børnehjemmet har haft nogle udfordringer i forhold til at gøre børnehjemmets lokaler hyggelige og hjemlige.

Det er mit indtryk, at Røde Kors Børnehjem gør meget for at sikre, at børnehjemmets fælleslokaler fremstår hyggelige og hjemlige. På afdeling 1 og 2 fremstod børnenes værelser også hyggelige.

Jeg finder dog, at værelserne på ungdomsafdelingen og mini-bo var mere enkelt indrettet. Jeg anbefaler Røde Kors Børnehjem om at overveje, om disse værelser måske kan indrettes på en mere hyggelig måde, eksempelvis ved at hænge billeder op på væggene.

Afslutning

Som nævnt på det afsluttende møde på inspektionsdagen beder jeg Røde Kors Børnehjem om at fremsende en kopi af handleplanerne for følgende børn:

[...]

I øvrigt finder jeg ikke grundlag for at foretage mig yderligere i denne sag.”

I forlængelse af dette brev sendte jeg samme dag et brev til Departementet for Familie og Justitsvæsen. Af brevet fremgår blandt andet følgende:

”Ved brev af 31. juli 2013 gjorde jeg Departementet for Familie og Justitsvæsen opmærksom på, at jeg havde besluttet at afholde inspektion på Røde Kors Børnehjem i Nuuk.

[...]

Forud for gennemførelsen af denne inspektion havde jeg bedt Røde Kors Børnehjem om at fremsende en kopi af alle beboernes handleplaner.

I forbindelse med gennemlæsning af disse handleplaner er jeg blevet opmærksom på, at flere af beboerne ikke har en handleplan, hvilket er et krav i henhold til § 14, stk. 1, i landsstingsforordning nr. 1 af 15. april 2003 om hjælp til børn og unge.

Derudover er jeg blevet opmærksom på, at handleplanerne for de fleste af de beboere, der har en handleplan, ikke er blevet opdateret i overensstemmelse med § 15, stk. 3, i nævnte forordning.

Jeg finder det rigtigst ved nærværende brev at orientere Departementet for Familie og Justitsvæsen, som ressortansvarligt departement, om ovennævnte, da der muligvis er tale om en generel problemstilling.

[...]

Da ovennævnte problemstilling vedrørende handleplanerne muligvis er af generel karakter, finder jeg det rigtigst – via Lovudvalget – at orientere Familie- og Sundhedsudvalget om forholdet ved kopi af dette brev.”