

**OMBUDSMANDEN
FOR INATSIARTUT
BERETNING
FOR 2010**

**OMBUDSMANDEN
FOR INATSIARTUT
BERETNING
FOR 2010**

ROSENDAHLS-SCHULTZ GRAFISK

ISSN 1396-6782

Til Inatsisartut

Efter § 10, stk. 1, i den nye ombudsmandslov¹, der trådte i kraft den 1. januar 2010, 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 ledsages af oplysninger om, hvad pågældende myndighed, som undersøgelsen har været rettet mod, har anført til sit forsvar (ombudsmandslovens § 10, stk. 2). Loven med forarbejder er optrykt bagerst i denne beretning.

I overensstemmelse med nævnte bestemmelser afgiver jeg hermed beretning for året 2010.

Jeg har på et møde med Lovudvalget i efteråret 2010 aftalt, at de sager, der er udtaget til offentliggørelse, ikke længere trykkes i beretningen, men udkommer på cd-rom, der er lagt i en lomme bagerst i den trykte beretning. Inspektionsrapporter, udtalelser vedrørende egen drift sager samt inspektionsrapporter, som jeg afgiver i min egenskab af national forebyggende mekanisme i henhold til valgfri protokol af 18. december 2002 til FN-konventionen om tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, vil ligeledes fremover udkomme på samme CD-rom.

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

Jeg har herudover valgt at bibeholde årets statistiske oplysninger i den trykte beretning.

Endvidere har jeg som noget nyt aftalt med Lovudvalget, at beretningerne fremover skal indeholde 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.

Nuuk, juli 2011

Vera Leth

1) Inatsisartutlov nr. 8 af 3. december 2009 om Ombudsmanden for Inatsisartut

Indholdsfortegnelse

Forord	3
1. Embedets almindelige forhold	6
1.1 Personale	6
1.2 Rejser besøg samt internationalt samarbejde	6
1.3 Ombudsmandens kompetence	7
1.4 Samarbejdsrelationer	17
2. Statistiske oversigter	18
3. Artikler	29
3.1 Lejernes rettigheder er uklare, af Retschef Michael Mikkelsen	29
3.2 Nye opgaver for Ombudsmanden, af specialkonsulent Line Lander Madsen	35
4. Generelle bemærkninger vedrørende forvaltningsretlige spørgsmål	39
4.1 Det Sociale Ankenævns pligt til at efterprøve en kommunes skøn og pligt til at rette mangler i kommunernes begrundelse (j.nr. 2008-120- 0007)	39
4.2 Meddelelse af afslag på gældseftergivelse (j.nr. 2008-140-0001).	39
4.3 Klage over en kommunes sagsbehandling i forbindelse med en lærers afsked (j.nr. 2008-323-0011)	41
4.4 Arkiveringsreglernes for sager, som administreres af A/S Bolig- selskabet INI (j.nr. 2008-904-0002).....	41
4.5 Kan borgere, som flytter fra kommunen, få anvist social bolig? (j.nr. 2009-519-0003).....	42
4.6 Afgørelse af ansøgninger om omlægning af boligstøttelån og brug af “tro og love erklæringer” (j.nr. 2009-520-0008)	43
4.7 Klage over en kommunes behandling af en sag om skadeserstatning (j.nr. 2009-860-0003).....	45
5. Egen drift-sager og -projekter og kommunebesøg	47
5.1 Besøg i K Kommune (j.nr. 2010-901-0037)	47
5.2 Regelgrundlaget for kommunernes bevilling af ophold på Qaqiffik (j.nr. 2010-904-0005).....	47
5.3 Sundhedsvæsenets behandling af en hjemløs og beruset kvinde, som søgte husly på et sygehus (j.nr. 2010-905-0013)	48

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde	49
6.1 Ulovlig opkrævning af boligsikring, som efter myndighedens opfattelse var udbetalt med urette. Tillige spørgsmål om forståelsen af reglerne for betaling af leje i fremlejeforhold (j. nr. 2008-119-0001)	49
6.2 Fejl og uklarheder om såvel sagsfaktum som den retlige kvalifikation heraf i forbindelse med ophør af ansættelse i sundhedsvæsenet. Tillige spørgsmål om kompetencemangler (j.nr. 2008-310-0001)	83
6.3 Kommunal deltagelse i cafédrift (j.nr. 2008-711-0001)	120
6.4 Spørgsmål om høringspligt og om definitionen af en selvstændig myndighed (j.nr. 2008-820-0001).....	149
6.5 Flere fejl i behandlingen af en sag om hjælp efter landstingsforordningen om hjælp til børn og unge (j.nr. 2009-106-0001)	200
6.6 Det Sociale Ankenævns og Departementet for Sociale Anliggendes behandling af en ansøgning om handicapstøtte (j.nr. 2009-146-0004)	227
6.7 Støtte til betaling af børneinstitutionsplads under uddannelsesophold uden for den studerendes hjemkommune (j.nr. 2009-239-0001)	264
6.8 Mangelfuld oplysning af sag om disciplinære advarsler (j.nr. 2009-321-0003).....	279
6.9 Manglende iagttagelse af regler om partshøring og begrundelse i forbindelse med afskedigelse. Utilstrækkelig sagsoplysning i rekursmyndigheden (j.nr. 2009-323-0019)	339
6.10 Krav om tilbagebetaling af en kommunes udgifter til borgernes behandlingsophold på Qaqiffik (j.nr. 2008-901-0002)	373
6.11 Den retlige regulering af anvendelse af tvang i psykiatrien (j.nr. 2009-905-0009)	385
6.12 Naalakkersuisuts pålæg til cheferne for selvstyrets nettostyrede virksomheder om deres adgang til at udtale sig (j.nr. 2009-905-0012)	407
7. Opfølgning af tidligere års beretninger - klagesager.....	413
8. Opfølgning på tidligere års beretninger - egen drift-sager	430
Bilag	449
Inatsiartutlov om Ombudsmanden for Inatsisartut med forarbejder	449

1. Embedets almindelige forhold

1.1 Personale

Jeg indgik 20. maj 2010 en aftale med Bureau for Inatsisartut om udlån af seniorrådgiver Kent Fridberg for en periode af 1 år regnet fra den 1. juni 2010.

Erno Aronsen fratrådte med udgangen af maj måned 2010 sin stilling som tolk.

Jens Aalkjær overgik pr. 1. april 2010 fra et vikariat til en fast ansættelse som juridisk fuldmægtig ved Embedet.

Jeg ansatte pr. 1. november 2010 Jakob Kristiansen i en stilling som tolk ved Embedet.

Jeg ansatte pr. 1. december 2010 Maria Mikkelsen. Maria Mikkelsen er juridisk kandidat fra Aarhus Universitet.

Embedet havde ved udgangen af 2010 følgende medarbejderstab:

Retschef Michael Mikkelsen
Cheftolk Jørgen Hansen
Tolk Lars Vahl
Sekretær Alice Møller
Specialkonsulent Line Lander Madsen
Fuldmægtig Lili Rasmussen
Fuldmægtig Jonna Nordskov
Fuldmægtig Jens Aalkjær
Seniorrådgiver Kent Fridberg
Tolk Jakob Kristiansen
Fuldmægtig Maria Mikkelsen

1.2 Rejser og besøg samt internationalt samarbejde

Jeg deltog i februar måned i vestnordisk ombudsmandsmøde i København. Jeg deltog ligeledes i ombudsmandsmøde i juni måned på Færøerne, der blev afholdt i vestnordisk regi til festligholdelse af det færøske ombudsmandsembedes 10 års jubilæum.

Jeg var vært for nordisk ombudsmandsmøde i Ilulissat i august måned.

Jeg deltog sammen med specialkonsulent Line Lander Madsen i international ombudsmandsinstituts møde i Barcelona i september måned.

Jeg deltog i vestnordisk ombudsmandsmøde i december måned i København.

1.3 Ombudsmandens kompetence

Ejendomsaktieselskabet Illuut A/S (under stiftelse). (J. nr. 2008-922-0001)

Finansudvalgets sekretariat havde henledt min opmærksomhed på, at udvalget i forbindelse med behandlingen af en ansøgning fra Naalakkersuisut om godkendelse af apportindskud i Ejendomsaktieselskabet Illuut A/S (under stiftelse) havde henvist til muligheden for, at jeg erklærede mig kompetent i forhold til selskabet.

Jeg meddelte ved brev af 22. februar 2010 Finansudvalget, Lovudvalget og Naalakkersuisut, at jeg på det foreliggende grundlag fandt, at jeg ikke havde mulighed for at lade Ejendomsaktieselskabet Illuut A/S (under stiftelse) omfatte af min kompetence, jf. inatsisartutloven om Ombudsmanden for Inatsisartut § 7, stk. 3, idet jeg udtalte:

”[...]

Det fremgår af Finansudvalgets beslutning:

”[...]

Udvalget har noteret sig – og lægger vægt på – at sagsbehandlingsloven og offentlighedsloven jfr. selskabets vedtægter § 1.5 skal være gældende for selskabet.

[...]

Udvalget er bekendt med, at disse selskabsvedtægter vil kunne ændres på en efterfølgende generalforsamling.

*Det er imidlertid en **forudsætning** for nærværende godkendelse i Finansudvalget, at egentlige ændringer i de ovenfor nævnte bestemmelser i vedtægterne ikke sker uden indhentning af Finansudvalgets forudgående tilsagn, inden Naalakkersuisut på FM10 søger de ovenfor anførte bestemmelser kodificeret i et bindende regelsæt, jfr. nedenfor.*

Da Illuut A/S er omfattet af offentlighedsloven og sagsbehandlingsloven anser Finansudvalget det som naturligt følgende, at Inatsisartuts Ombudsmand via bestemmelsen i § 7, stk. 3, i den nye ombudsmandlov beslutter, at Illuut A/S skal være omfattet af Ombudsmandens virksomhed.

[...]

Finansudvalget forventer, at Naalakkersuisut senest ved samme lejlighed tilsikrer borgerne i de ejendomme, som ejes af Illuut A/S, adgang til at benytte boligklagenævnet.

Finansudvalgets beslutning

Under de ovenfor anførte vilkår og forudsætninger godkender Finansudvalget indstillingerne fra Naalakkersuisut.”

Jeg har på denne baggrund bedt Naalakkersuisut om nærmere oplysninger til brug for mine overvejelser om, hvorvidt jeg har grundlag for jf. inatsisartutlov nr. 8 af 3. december 2009 § 7, stk. 3, at inddrage Ejendomsaktieselskabet Illuut A/S under Ombudsmandens virksomhed.

Ud fra de oplysninger, som jeg har modtaget, er det min opfattelse, at inatsisartutloven om Ombudsmanden for Inatsisartut ikke giver mulighed for, at jeg kan beslutte at inddrage Ejendomsaktieselskabet Illuut A/S og dette selskab under stiftelse under Ombudsmandens kompetence.

Jeg har i forlængelse heraf fundet det relevant at pege på nogle problemstillinger som det vil være relevant at afklare, såfremt det overvejes ad lovgivningsvejen eller administrativt at inddrage selskabet under forvaltningsrettens regler helt eller delvist, se nærmere side 7 for neden og følgende sider.

Jeg gør i det følgende nærmere rede for mine overvejelser.

Jeg har til brug for min vurdering blandt andet fra Naalakkersuisut modtaget oplæg til Naalakkersuisut af 1. december 2009 fra Formanden for Naalakkersuisut og stiftelsesdokument af 22. december 2009.

Jeg har noteret mig, at oplægget til Naalakkersuisut blandt andet indeholder følgende:

”Selskabets formål er, at opføre og eje, subsidiært sælge eller udleje fast ejendom, ligesom selskabet som led i sit virke kan sanere byggeri, som selskabet har i sin portefølje. Selskabet skal således ikke drive virksomhed ved administration og service vedrørende fast ejendom.

På ingen områder er selskabet efter sin struktur opbygget tilsvarende de øvrige helt selvstyrejede aktieselskaber. Selskabets bestyrelse og direktion udgøres af embedsmænd fra Selvstyrets administration. Disse modtager hverken løn eller vederlag fra selskabet. Der er således ikke tale om et aktieselskab i traditionel forstand med »eget liv«, egen målsætning og

1. Embedets almindelige forhold

dagsorden og egen administration, men et aktieselskab der ene og alene er oprettet som et finansieringsteknisk redskab.

Faktisk vil selskabet ikke engang råde over selvstændigt kontorlokale. Da selskabet således på mange måder har karakter af offentlig forvaltning og der ligeledes er personsammenfald i hele ledelsen vil offentlighedsloven og sagsbehandlingsloven gælde for selskabet.

[...]

Bestyrelsen foreslås sammensat af de personer, der til enhver tid beklæder stillingerne som departementschefen for formandens departement, departementschefen for finans- og bevilningsområdet samt departementschefen for bolig- og ejendomsområdet. Denne direkte konstruktion er begrundet med, at selskabets portefølje af aktiviteter og projekter er sager, som er behandlet og godkendt af såvel Naalakkersuisut som Inatsisartut. Selskabet kan således ikke, trods sin konstruktion som et A/S, uden aktioneres (Selvstyrets) godkendelse, igangsætte eller deltage i andre aktiviteter. Det er af altafgørende betydning for stiftelsen af selskabet, at der skal være meget høj grad af "slægtskab" mellem aktionæren, bestyrelsen og direktionen, med klare formelle referencestrukturer i og udenfor selskabet.

[...]

7. Finansudvalgets inddragelse

Følgende fremgår af FL 2009, tekstanmærkninger til hovedkonto 87.72.13 Særlig renovering:

"Nr. 2.

Landsstyret bemyndiges til i forbindelse med en systematisk renovering af Radiofjeldet i Nuuk, at oprette et boligaktieselskab og yde selskabet tilskud eller et rente- og afdragsfrit lån på 5.400 kr. pr. m² til opgaven. Samlet andrager renoveringen, der forventes at løbe over 4 år, 340 mio. kr."

Af bemærkningen til tekstanmærkningen fremgår bl.a.

"Til løsning af renoverings opgaven på Radiofjeldets 7 blokke etableres et ejendomsaktieselskab, hvis formål er at eje ejendommene.

Ejendommene indskydes i selskabet. Boligerne administreres fortsat af A/S Boligselskabet INI."

[...]"

Det fremgår af stiftelsesdokumentet:

"Underskrevne:

1) Kuupik Kleist, Formand for Naalakkersuisut, og

2) Peter Schultz, Departementschef,

Grønlands Selvstyre, lmaneq 4, Postboks 1015, 3900 Nuuk

har i dag afholdt stiftende generalforsamling i henhold til bemyndigelse fra Naalakkersuisut af 7. december 2009 på grundlag af bemyndigelse i Landstingsfinanslov for 2009 hovedkonto 87.72.13 og Landstingsfinanslov for 2010 tekstanmærkning til aktivitetsområde 80 - 89 Anlægs- og renoveringsområdet stiftet nedenstående aktieselskab på grundlag af nedenstående udkast til vedtægter:

[...]

§1

Selskabets navn, hjemsted og formål

1.1

Selskabets navn er Ejendomsaktieselskabet Illuut A/S. Selskabet har følgende binavne: Illuut A/S.

1.2

Selskabets hjemsted er Kommuneqarfik Sermersooq.

1.3

Selskabets formål er, at opføre og eje, subsidiært sælge eller udleje fast ejendom, ligesom selskabet som led i sit virke kan sanere byggeri som selskabet har i sin portefølje. Selskabet skal således ikke drive virksomhed ved administration og service vedrørende fast ejendom.

1.4

Selskabet er stiftet for at Grønlands Selvstyre kan opnå realkreditfinansiering til sin bygge- og anlægsprojekter, ved anvendelse af selskabet. Selskabet er således at betragte som et finansieringsteknisk redskab for Grønlands Selvstyre. Denne direkte konstruktion er begrundet med, at selskabets portefølje af aktiviteter og projekter er sager, som er behandlet og godkendt af såvel Naalakkersuisut som Inatsisartut. Selskabet kan således ikke, trods sin konstruktion som et A/S, uden aktioneres (Selvstyrets) godkendelse, igangsætte eller deltage i andre aktiviteter. Det er af altafgørende betydning for stiftelsen af selskabet, at der skal være meget høj grad af "slægtskab" mellem aktionæren, bestyrelsen og direktionen, med klare formelle reference strukturer i og udenfor selskabet.

1.5

1. Embedets almindelige forhold

For selskabet gælder Lov om offentlighed i forvaltningen og Lov om sagsbehandling i den offentlige forvaltning.

[...]”

Ud fra de foreliggende oplysninger er selskabet fortsat under stiftelse og dermed ikke registreret.

Efter aktieselskabslovens § 12, stk. 1, kan et selskab, der ikke er registreret, som sådant ikke erhverve rettigheder eller indgå forpligtelser.

Jeg finder derfor anledning til indledningsvis at bemærke, at jeg ikke kan have kompetence i forhold til selskabet fra et tidligere tidspunkt end registreringstidspunktet.

Jeg bemærker i sammenhæng hermed, at det umiddelbart forekommer uklart, hvorvidt selskabet stiftes af Naalakkersuisut eller af fysiske personer, jf. aktieselskabslovens § 3, stk. 2.

Såfremt selskabet stiftes af Naalakkersuisut, vil jeg umiddelbart have kompetence i forhold til de dispositioner, som Naalakkersuisut træffer vedrørende selskabet frem til registreringstidspunktet, idet disse beslutninger således træffes af en forvaltningsmyndighed, jf. inatsisartutloven om Ombudsmanden for Inatsisartut § 7, stk. 1.

Idet jeg går ud fra, at selskabet er anmeldt til registrering, foretager jeg mig dog ikke yderligere vedrørende den foreliggende uklarhed om stifternes identitet, medmindre dette bliver aktuelt i forbindelse med en konkret sag.

I relation til det stiftede selskab bemærker jeg, at inatsisartutloven om Ombudsmanden for Inatsisartut § 7, stk. 3, indeholder følgende bestemmelse:

”Såfremt selskaber, institutioner, foreninger m.v. ved lov eller administrativ beslutning helt eller delvist inddrages under de regler eller principper, der gælder for den offentlige forvaltning, kan Ombudsmanden bestemme, at de pågældende organer i samme omfang skal være omfattet af Ombudsmandens virksomhed.”

Reglen indebærer, at det er en betingelse for, at jeg kan have indseende med et aktieselskab, at det er inddraget under de forvaltningsretlige regler ved lov eller administrativ beslutning.

I forhold til Ejendomsaktieselskabet Illuut A/S er det min forståelse, at sagsbehandlingsloven og landstingsloven om offentlighed i forvaltningen er sat i kraft for selskabet ved en bestemmelse i selskabets vedtægter.

Efter aktieselskabslovens § 3, stk. 1, skal udkast til selskabets vedtægter udarbejdes som en del af stiftelsesdokumentet.

Efter aktieselskabslovens § 9, stk. 1, træffes beslutning om selskabets stiftelse på den konstituerende generalforsamling.

Efter aktieselskabslovens 10, stk. 2, skal den konstituerende generalforsamling afklare alle spørgsmål om vedtægternes affattelse.

Efter aktieselskabslovens § 12, stk. 2, 2. pkt., overtager selskabet ved registreringen de forpligtelser, som følger af stiftelsesdokumentet.

Selskabets vedtægter kan derfor ikke sidestilles med lov eller administrativ beslutning, men er udtryk for en privatretlig beslutning truffet på selskabets konstituerende generalforsamling.

Den omstændighed, at vedtægterne er godkendt af Naalakkersuisut giver ikke disse status af en administrativ beslutning.

Jeg henviser herved til, at der ikke er krav om lovhjemmel for vedtægterne, at de – medmindre lovregler foreskriver andet - kan ændres i overensstemmelse med aktieselskabslovens regler herom og, at ansvaret for overholdelsen af vedtægterne påhviler aktieselskabet.

Jeg har derfor ikke mulighed for på det nu foreliggende grundlag efter inatsisartutloven om Ombudsmanden for Inatsisartut § 7, stk. 3, at inddrage Ejendomsaktieselskabet Illuut A/S under min kompetence.

En inddragelse under Ombudsmandens kompetence efter denne bestemmelse vil således forudsætte, at det ved lov eller administrativ beslutning fastslås i hvilket omfang, at de forvaltningsretlige regler skal gælde for selskabet.

Jeg finder i den forbindelse anledning til at gøre opmærksom på nogle problemstillinger, som bør afklares ved overvejelserne om at inddrage Ejendomsaktieselskabet Illuut A/S under de forvaltningsretlige regler.

1. Embedets almindelige forhold

Overordnet set er det min opfattelse, at det på grundlag af de aktiviteter, som det er hensigten, at selskabet skal varetage, er påkrævet at foretage en nærmere kvalifikation af, hvorvidt disse aktiviteter ville være af forvaltningsretlig art, hvis de blev varetaget af en forvaltningsmyndighed og af, hvorvidt det i øvrigt vil være hensigtsmæssigt at lade aktiviteterne være omfattet af de forvaltningsretlige regler.

Denne vurdering vil som udgangspunkt ikke være retligt problematisk for så vidt angår spørgsmålet, om der er grundlag for at ikraftsætte de forvaltningsretlige regler for selskabet, der ikke er knyttet til forvaltningsretlige afgørelses-sager, idet resultat her i overvejende grad vil afhænge af politiske hensyn og administrative hensigtsmæssighedshensyn.

Der vil således ikke være afgørende retlige betæneligheder knyttet til eksempelvis at sætte sagsbehandlingslovens regler om inhabilitet i kraft, idet disse regler i forvejen også gælder for forvaltningens aktiviteter på privatretligt grundlag.

Tilsvarende vil der formentlig heller ikke være afgørende retlige betæneligheder knyttet til at sætte landstingsloven om offentlighed i forvaltningen og landstingsloven om arkivvæsen i kraft for Ejendomsaktieselskabet Illuut A/S, idet disse love som udgangspunkt gælder for alle aktiviteter, som gælder for den offentlige forvaltning.

Jeg finder i relation til spørgsmålet om det forvaltningsretlige offentlighedsprincip skal gælde for Ejendomsaktieselskabet Illuut A/S, at jeg også bør henlede opmærksomheden på, at en væsentlig udvidelse af selskabets aktiviteter, som indebærer, at selskabet i to på hinanden følgende regnskabsår på balance-tidspunktet overskrider to af følgende størrelser: a) En balancesum på 119 mio. kr., b) en nettoomsætning på 238 mio. kr. og c) et gennemsnitligt antal heltids-beskæftigede i løbet af regnskabsåret på 250, efter bekendtgørelse for Grønland nr. 775 af 10. juli 2008 om anvendelse af reglerne for statslige aktieselskaber § 1, stk. 1 og 2, skal følge de regler, der gælder for statslige aktieselskaber, herunder reglerne om øget offentlighed og kontrol med selskabets ledelse.

I denne situation forekommer det nærliggende at overveje, om landstingsloven om offentlighed i forvaltningen skal gælde for selskabet.

Overvejelser om at sætte hele sagsbehandlingsloven eller de, regler, der er knyttet til forvaltningsretlige afgørelsessager, i kraft for Ejendomsaktieselskabet Illuut A/S, rejser derimod særlige retlige spørgsmål.

Jeg bemærker, at sagsbehandlingsloven i § 2 sondrer mellem regler, der ikke er knyttet specifikt til afgørelsessager, hvilket er reglerne om inhabilitet og tavshedspligt, mens lovens øvrige regler (eksempelvis reglerne om partshøring og begrundelse) har til formål at regulere behandlingen af sager, hvor der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed.

Efter sagsbehandlingslovens § 1, stk. 2, kan loven administrativt sættes i kraft for blandt andet aktieselskaber i to situationer:

Hvis udgifterne ved deres virksomhed overvejende dækkes af Grønlands Selvstyre eller en kommune, eller i det omfang de ved eller i henhold til lov har fået tillagt beføjelse til at træffe afgørelser på selvstyrets eller en kommunes vegne.

Uanset om det overvejes at sætte sagsbehandlingsloven i kraft for selskabet på administrativt grundlag eller gennem særlig lovgivning, vil der opstå retlige spørgsmål om anvendelsesområdet for reglerne vedrørende forvaltningsretlige afgørelsessager i tilknytning til selskabets aktiviteter.

Såfremt det er tanken, at Ejendomsaktieselskabet Illuut A/S skal træffe afgørelser, der efter en retlig målestok kan kvalificeres som forvaltningsretlige, hvis de blev truffet af en forvaltningsmyndighed, vil det være nærliggende at sætte sagsbehandlingsloven i kraft for selskabet.

Jeg finder i denne sammenhæng, at jeg bør henlede opmærksomheden på, at min kompetence i forhold A/S Boligselskabet INI og, i sammenhæng hermed, retsgrundlaget for det offentlige boligudlejning i almindelighed er særdeles uklar, for så vidt som reglerne ikke har taget stilling til, i hvilket omfang, at der som led i A/S Boligselskabet INI's boligadministration og i den offentlige boligudlejningsvirksomhed i almindelighed træffes afgørelser, der er omfattet af eller vil kunne omfattes af forvaltningsrettens regler om afgørelsessager.

Jeg henviser til mine bemærkninger herom i min årsberetning for 2005, side 253 ff. (grønlandssproget version) og side 201 ff. (dansk sproget version) og min opfølgning på denne sag refereret i min årsberetning for 2007 side 351 ff. (grønlandssproget version) og side 306 ff. (dansk sproget version). De heri anførte uklarheder er fortsat gældende².

1. Embedets almindelige forhold

Det er således min opfattelse, at det vil være meget problematisk at fastsætte regler om at inddrage Ejendomsaktieselskabet Illuut A/S under de forvaltningsretlige regler alene ud fra en afgrænsning i forhold til det forvaltningsretlige afgørelsesbegreb, således som det skete i forbindelse med inddragelsen af A/S Boligselskabet INI under de forvaltningsretlige regler, jf. bekendtgørelse nr. 37 af 19. december 1996 om sagsbehandling og offentlighed i A/S Boligselskabet INI.

En sådan afgrænsning vil være uden reelt indhold, hvis det ikke samtidig fastslås, hvornår selskabet træffer afgørelser.

Inddragelse af Ejendomsaktieselskabet Illuut A/S under de regler, som er knyttet til forvaltningsretlige afgørelsessager, vil herefter forudsætte en konkret stillingtagen til, hvilke dele af selskabets virksomhed, der umiddelbart kan kvalificeres som afgørelsessager eller bør sidestilles med afgørelsessager, såfremt det skal give mening, at jeg med hjemmel i inatsisartutloven om Ombudsmanden for Inatsisartut § 7, stk. 3, inddrager selskabet under Ombudsmandens kompetence for så vidt.

Jeg har i øvrigt noteret mig, at det fremgår af tekstanmærkningen til hovedkonto 87.72.13 til landstingsfinansloven for 2009, som også er fremhævet i det oplæg til Naalakkersuisut, som dannede grundlag for indstillingen til Finansudvalget, at boligerne som er omfattet af tekstanmærkningen, fortsat administreres af A/S Boligselskabet INI.

Jeg bemærker, at A/S Boligselskabet INI alene er inddraget under de forvaltningsretlige regler og reglerne om ombudsmandskontrol i det omfang, de udfører opgaver for Grønlands Selvstyre og kommunerne.

Såfremt A/S Boligselskabet INI skal udføre opgaver for et andet aktieselskab (Ejendomsaktieselskabet Illuut A/S), er der ikke hjemmel i sagsbehandlingsloven, landstingsloven om offentlighed og landstingsloven om arkivvæsen til at sætte disse regler i kraft for den virksomhed, som A/S Boligselskabet INI måtte udføre efter aftale med det pågældende andet aktieselskab.

- 2) Jeg har endvidere henledt opmærksomheden på disse problemer i min udtalelse til Naalakkersuisoq for Boliger, Infrastruktur og Trafik, som jeg har henvist til på min hjemmeside i sagen med overskriften "Mangler i retsgrundlaget for afdragsvis betaling af huslejerestancer".

Ønskes forvaltningsrettens regler sat i kraft for den virksomhed, som A/S Boligselskabet INI skal udføre for Ejendomsaktieselskabet Illuut A/S, måtte dette forudsætte en særskilt lovregulering.

Jeg bemærker også, at såfremt Ejendomsaktieselskabet Illuut A/S inddrages under Boligklagenævnets kompetence, vil det umiddelbart indebære, at der er ombudsmandskontrol med boligklagenævnets behandling af sagerne med den væsentlige begrænsning, at jeg ikke har kompetence til at tage stilling til, om påklagede forhold kan give anledning til kritik af Ejendomsaktieselskabet Illuut A/S, såfremt de forvaltningsretlige regler ikke er sat i kraft for dette selskab.

Medmindre Boligklagenævnet ændres til at blive et tvistnævn uden for min kompetence, jf. inatsisartutloven om Ombudsmanden for Inatsisartut § 7, stk. 2, vil det derfor være hensigtsmæssigt i overvejelserne om inddragelse af Ejendomsaktieselskabet Illuut A/S under Boligklagenævnets kompetence at overveje spørgsmålet, om de forvaltningsretlige regler skal sættes i kraft for selskabet.

Såfremt det måtte ønskes af Inatsisartut eller Naalakkersuisut, medvirker jeg naturligvis gerne til en nærmere afklaring af, hvilke indholdsmæssige krav til en eventuel kommende lovregulering eller administrativ regulering, som jeg vurderer, bør være opfyldt, for at jeg kan træffe beslutning om at inddrage Ejendomsaktieselskabet Illuut A/S under Ombudsmandens kompetence.”

Ombudsmanden har hverken kompetence til at give en borger aktindsigt i en forvaltningsmyndigheds dokumenter eller til at videresende dokumenterne til en anden myndighed (j. nr. 2009-521-0003)

I en sag, som i øvrigt ikke er omtalt i beretningen udtalte jeg blandt andet:

”Ombudsmanden rekvirerer den indklagede myndigheds sagsakter til brug for sin behandling af sagen.

Ombudsmanden er imidlertid ikke en administrativ myndighed, og kan derfor ikke træffe forvaltningsretlige afgørelser.

Ombudsmanden kan således ikke disponere over de modtagne sagsakter på en måde, der reelt ville indebære en afgørelse af, at [...] meddeles aktindsigt, ligesom det falder uden for Ombudsmandens kompetence at videregive sagsakterne til en anden offentlig myndighed.

Afgørelsen af, om et dokument er undergivet partsaktindsigt afgøres af den myndighed, der har den administrative afgørelseskompetence i sagen, jf. sagsbehandlingslovens § 16, stk. 1.

Hvorvidt en oplysning skal videregives fra en administrativ til en anden administrativ myndighed, er ligeledes reguleret i sagsbehandlingsloven (§§ 28 – 32), og beslutning om videregivelse skal derfor også træffes af den pågældende myndighed.”

1.4 Samarbejdsrelationer

Ombudsmandsembedet blev ved Inatsisartuts vedtagelse af inatsisartutlov nr. 8 af 3. december 2009 om Ombudsmanden for Inatsisartut udpeget til at varetage opgaven som den nationale forebyggende mekanisme i henhold til valgfri protokol af 18. december 2002 til FN-konventionen om tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf i overensstemmelse med protokollens bestemmelser.

Jeg mødtes ultimo september måned med Institut for Menneskerettigheder og Rehabiliterings- og Forskningscentret for Torturofre for at drøfte mulighederne for at indgå et samarbejde med henblik på at opfylde Embedets forpligtelser i henhold til den valgfrie protokol.

Der var enighed om at indgå et sådant samarbejde og en aftale herom vil blive indgået med Institut for Menneskerettigheder i løbet af 2011.

Jeg forventer ligeledes i løbet af 2011 at indgå en hensigtserklæring med Rehabiliterings- og Forskningscentret for Torturofre om et samarbejde.

Jeg henviser i øvrigt til artikel skrevet af specialkonsulent Line Lander Madsen om Embedets forpligtelser som national forebyggende mekanisme mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.

2. Statistiske oversigter

I det følgende fremgår statistiske opgørelser over de sager, som mit embede har behandlet i beretningsåret 2010. Til sammenligning opstilles endvidere tallene fra de to forudgående beretningsår.

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

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

I beretningsåret 2010 (1. januar - 31. december 2010) har jeg oprettet 114 enkelt-sager på baggrund af indkomne klager. Herudover har jeg opstartet 2 sager af egen drift.

I 2010 blev der desuden foretaget 63 vejledninger på baggrund af henvendelser fra borgere. Antallet af vejledninger foretaget i 2010 er faldet med 28 i forhold til 2009, hvor jeg foretog 91 vejledninger. Til sammenligning foretog jeg i 2008 111 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 2010 foretog jeg 4 vejledninger på baggrund af henvendelser fra myndigheder og virksomheder.

De følgende opgørelser er baseret på de sager, som blev afsluttet i 2010. Opgørelserne vedrører således afsluttede sager, som kan være modtaget i både indeværende og forudgående beretningsår.

Opgørelserne over afsluttede sager i 2010 er nedenfor opdelt i to hovedgrupper:

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

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

Ikke-realitetsbehandlede sager

I beretningsåret 2010 blev i alt 69 klager afvist. I tabellen nedenfor er afvisningsgrundene samt antal for årene 2010, 2009 og 2008 angivet (se procentvis opgørelse i figur 1).

	2010	2009	2008
Klagen var for sent indgivet	1	6	4
Klagen angik domme eller dommeres embedsførelse	0	0	1
Klagen angik rigsmyndigheder	4	5	0
Klagen angik private	1	1	2
Klagen kunne indbringes for højere administrativ myndighed	15	17	14
Klagen angik et hjemmestyreejet selskab	0	0	1
Klagen blev tilbagekaldt	9	0	0
Forespørgsler	0	1	0
Klagers krav imødekommet	6	12	0
Inhabilitet	0	0	0
*Andet	33	19	26
I alt	69	61	48

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

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

- klager over inatsisartutlove,
- klager, hvor jeg efter at have gennemgået myndighedens sagsmappe ikke har fundet, at der var tilstrækkelig anledning til at undersøge klagen nærmere, samt
- klager over kortere sagsbehandlingstid, hvor jeg har oversendt klagen til myndigheden med en anmodning om, at behandlingen af sagen fremskyndes.

Realitetsbehandlede sager

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

Jeg kan hertil oplyse, at jeg i 2010 afsluttede 5 sager, som jeg havde opstartet på eget initiativ enten i forbindelse med mine besøg i de grønlandske kommuner eller som egentlige egen drift-sager. Disse er nærmere beskrevet i beretningens afsnit 4. I 2009 afsluttede jeg 12 og i 2008 12 sager af denne type.

I beretningsåret 2010 blev der efter realitetsbehandling afsluttet 18 klager, som var opstartet på baggrund af klager.

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

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

	2010	2009	2008
Selvstyremyndighed, centraladministrationen	5	7	3
Det sociale Ankenævn	1	1	0
Skatterådet	0	0	0
Andre	0	0	0
Kommuner	12	12	14
A/S Boligselskabet INI	0	2	2
I alt	18	22	19

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

	2010	2009	2008
Socialret	4	5	4
Heraf:			
- Sociale boliger	0	0	0
- Boligsikring	0	0	0
- Social pension	3	1	3
- Personlige tillæg	0	0	0
- Anden hjælp fra det offentlige	0	1	0
- Underholdsbidrag mv. til børn	0	0	0
- Hjælp til børn og unge	0	2	0
- Hjælp mod tilbagebetaling	0	0	0
- Takstmæssig hjælp	0	0	0
- Andet	1	1	1
Ansættelsesret	5	12	5
Heraf:			
- Ansættelse og ansættelsesvilkår/-rettigheder	1	3	0
- Ansættelse; pligter, sanktioner og afskedigelse	4	6	2
- Pensionsforhold	0	0	0
- Personaleboliger	0	0	0
- Andet	0	3	3
Lejeret	0	3	4
Heraf:			
- Anvisning af lejemål	0	0	0
- Ophævelse af lejemål	0	0	1
- Boligrestancer	0	0	1
- Fremleje	0	0	0
- Lejeberegning	0	0	0
- Varmeregnskab	0	0	0
- Depositum	0	0	1
- Venteliste	0	0	0

- Vedligehold	0	1	0
- Boligstøtte	0	1	0
- Arealtildeing	0	0	1
- Andet	0	1	0
Skatter og afgifter	0	1	0
Heraf:			
- Beregning	0	0	0
- Renter	0	0	0
- § 50-udbetalinger	0	0	0
- Dispensationer	0	0	0
- Andet	0	1	0
Opkrævningsvirksomhed	0	0	1
Sundhed	1	1	0
Heraf:			
- Administrative klager	0	1	0
- Andet	1	0	0
Fiskeri, fangst og landbrug	0	0	0
Heraf:			
- Fiskeri	0	0	0
- Fangst	0	0	0
- Erhvervsstøtte	0	0	0
- Kvote- og licenstildeling	0	0	0
- Andet	0	0	0
Erhverv i øvrigt	2	0	1
Undervisning	0	0	0
Heraf:			
- Praktik	0	0	0
- Andet	0	0	0
Kirke	0	0	0

2. Statistiske oversigter

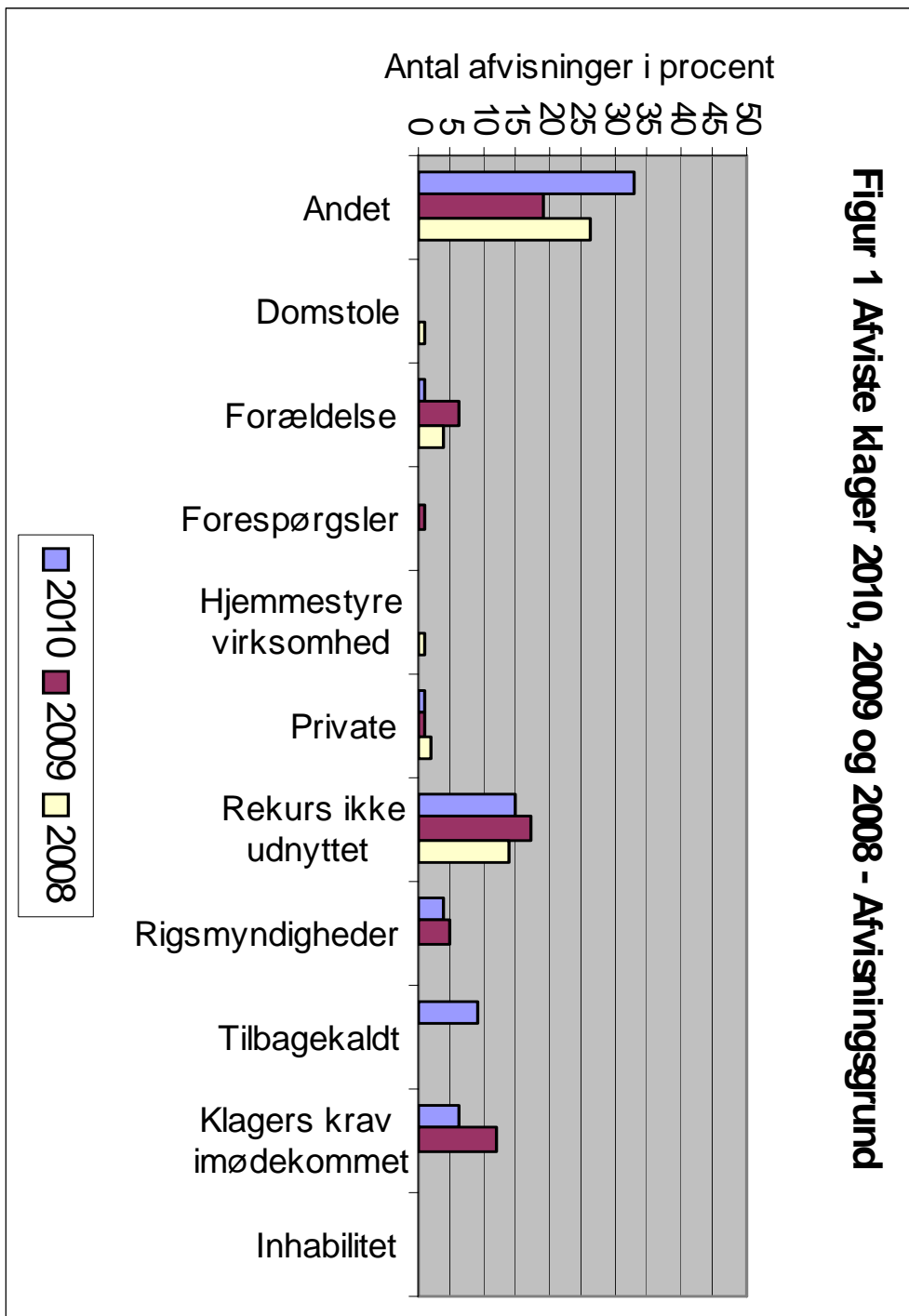
Forbruger	0	0	0
Andet	6	0	4
I alt	18	22	19

Klager, der er afsluttet efter realitetsbehandling i 2010, fordelt efter klagetema (se procentvis opgørelse i figur 4):

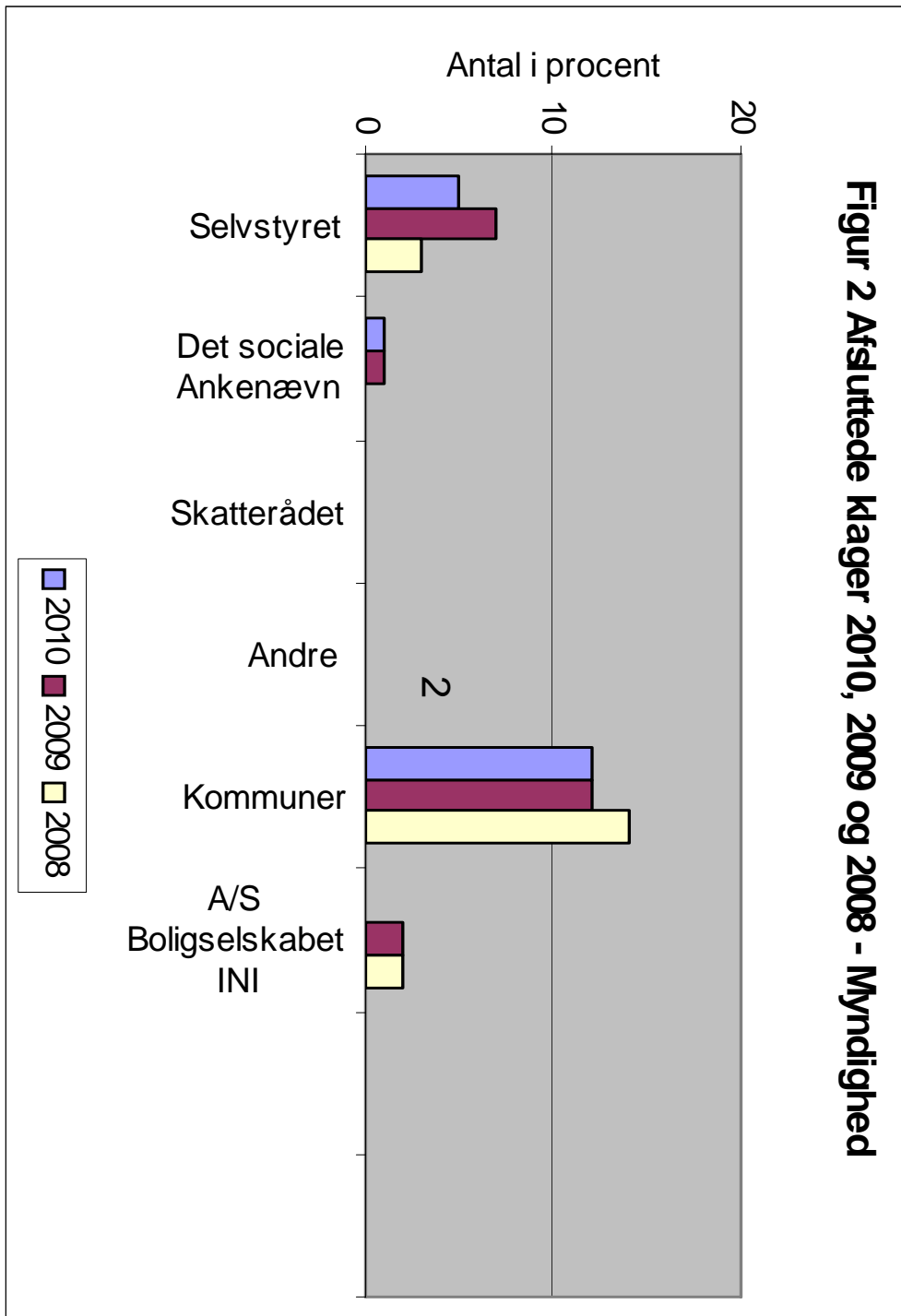
	2010	2009	2008
Afgørelser	11	10	4
Begrundelse	0	1	1
Kompetence	0	0	0
Sagsbehandlingstid	3	7	8
God forvaltningsskik	0	0	1
Aktindsigt	1	0	0
Faktisk forvaltningsvirksomhed	0	0	4
Hjemmelsspørgsmål	0	0	0
Videregivelse af oplysninger	0	0	0
Tavshedspligt	0	1	0
Vejledning	0	0	0
Lighedsgrundsætningen	0	0	0
Andet	3	3	1
I alt	18	22	19

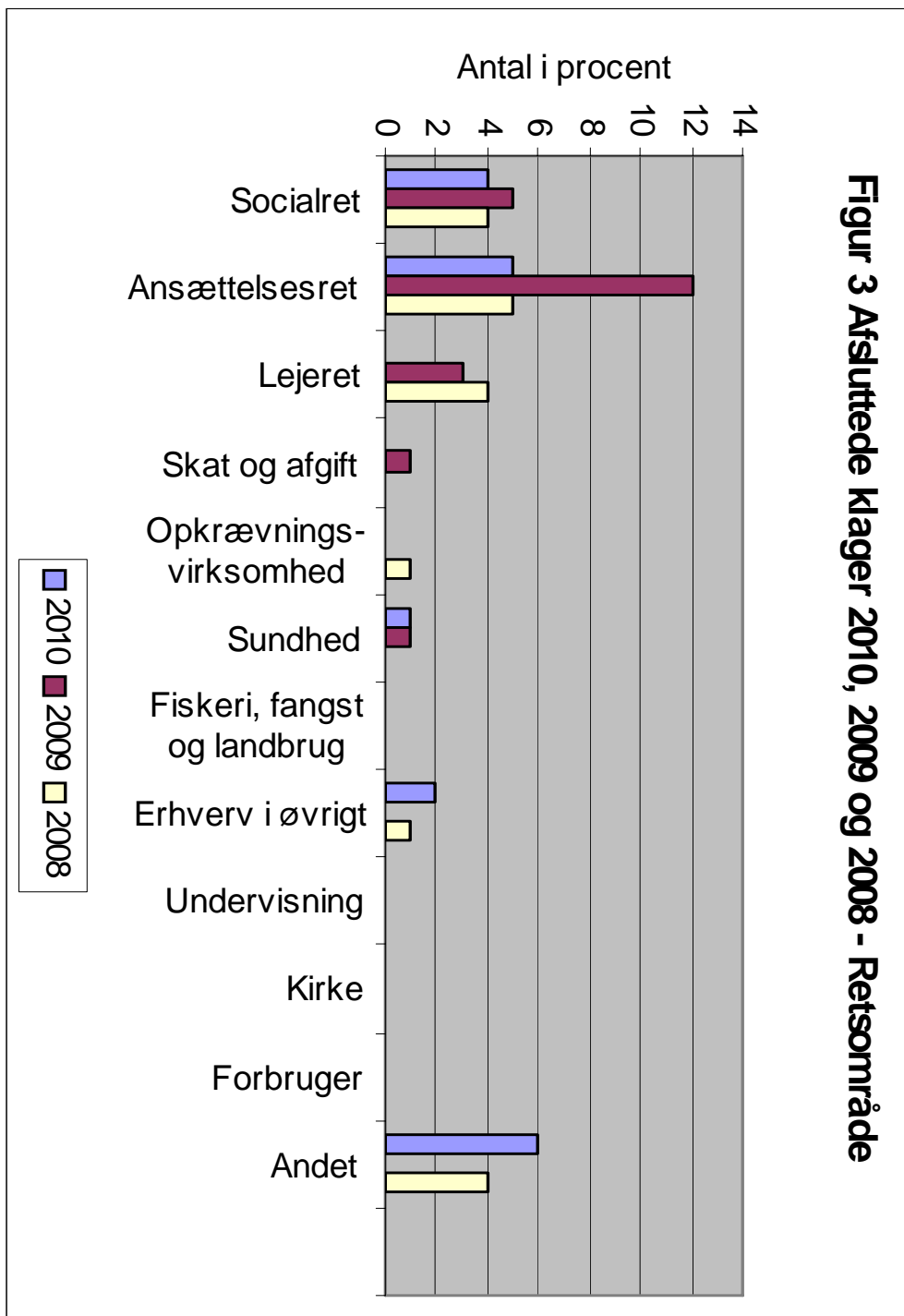
Klager afsluttet efter realitetsbehandling i 2010, fordelt efter resultatet af min undersøgelse (se procentvis opgørelse i figur 5):

	2010	2009	2008
Kritik	11	3	5
Henstilling alene	0	2	1
Kritik og henstilling	6	14	9
Intet at bemærke	1	3	4
I alt	18	22	19

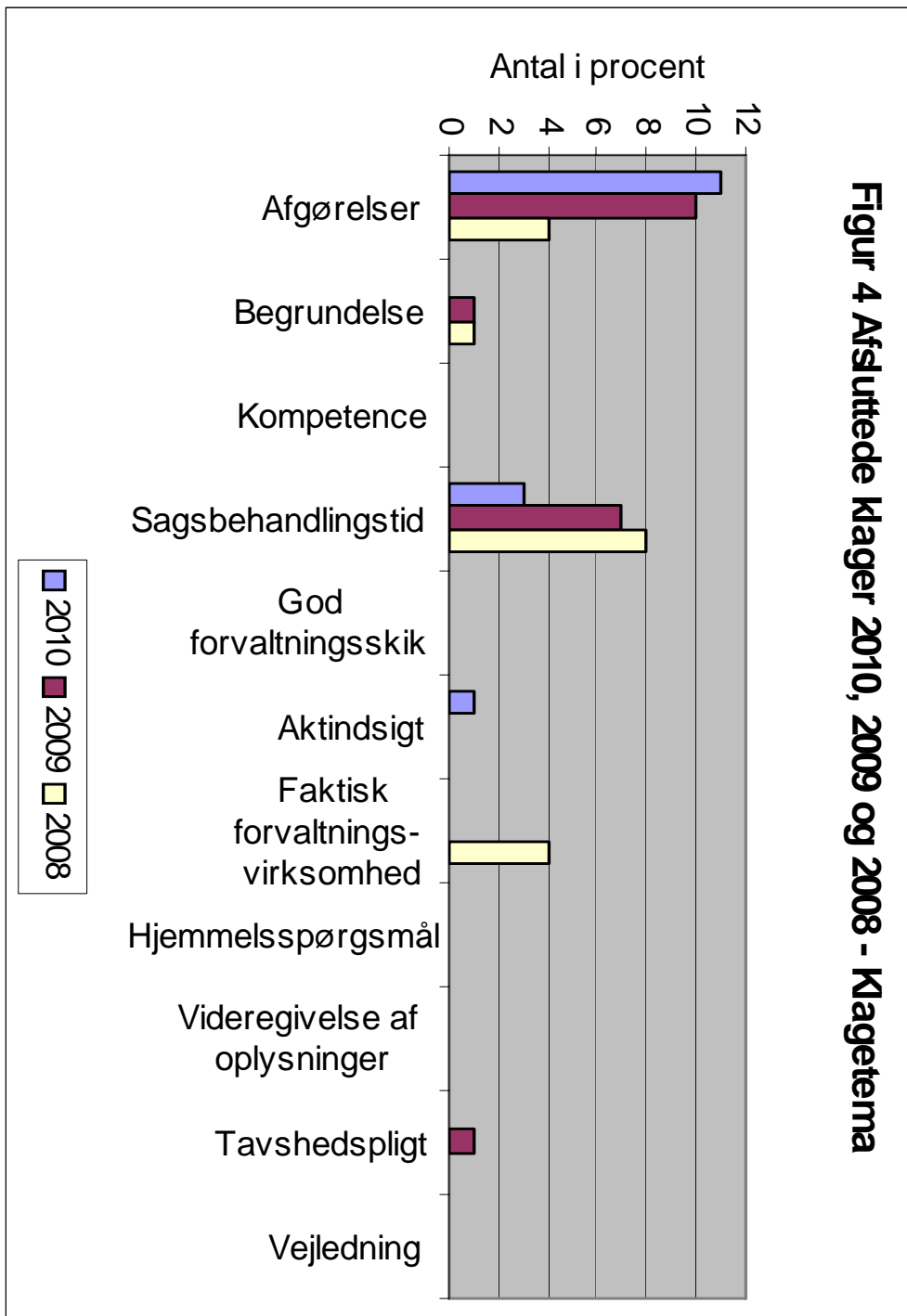


Figur 1 Afviste klager 2010, 2009 og 2008 - Afvisningsgrund



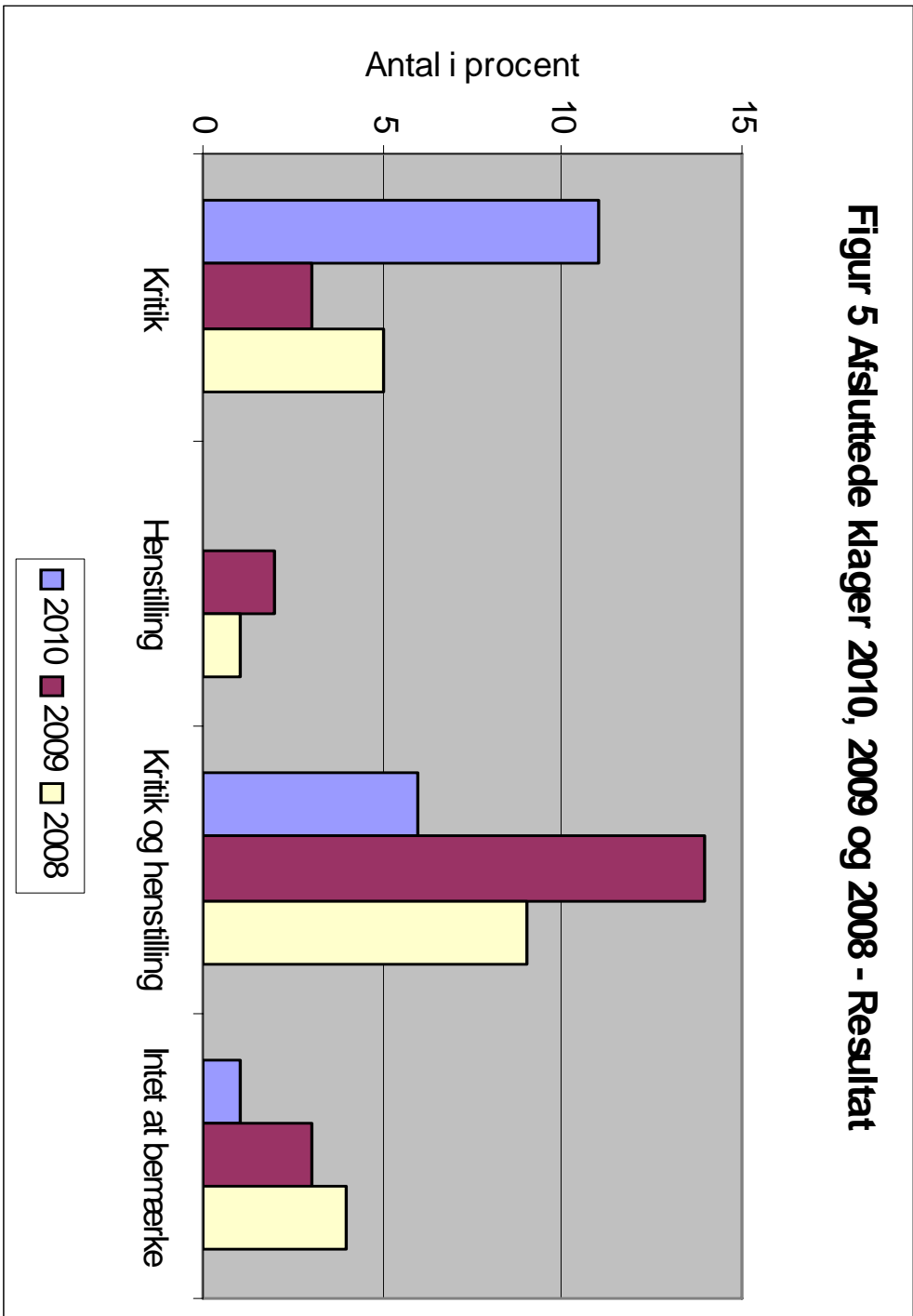


Figur 3 Afsluttede klager 2010, 2009 og 2008 - Retsområde



Figur 4 Afsluttede klager 2010, 2009 og 2008 - Klageemner

Figur 5 Afsluttede klager 2010, 2009 og 2008 - Resultat



3. Artikler

3.1 Lejernes rettigheder er uklare, af Retschef Michael Mikkelsen

De offentlige myndigheder, selvstyret og kommunerne, er langt de største boligudlejere i Grønland. Ifølge forslaget til den gældende landstingsforordning om leje af boliger, som blev vedtaget i 2005, findes der ca. 12.300 offentlige lejemål.

På trods af, at boligudlejning er en væsentlig aktivitet i den offentlige sektor, er det uklart, om lejerne har samme retsbeskyttelse mod fejl og forsømmelser fra myndighedernes side, som borgerne har i andre sammenhænge, hvor de er i kontakt med offentlige myndigheder eksempelvis undervisning, skatteopkrævning og socialvæsen.

Det uklare er, om sagsbehandlingsloven og andre centrale regler for den offentlige forvaltning gælder for boligudlejningen.

Manglende fokus på problemet

Det er et problem, som har manglet sin løsning siden Grønlands Hjemmestyre overtog boligerne og ansvaret for boligforsyningen fra staten i 1987.

Siden Grønland fik sin første lejeforordning i 1989, har lovgivningen fokuseret på, at udlejningen skulle ske i form af lejeaftaler, selvom lovreguleringen samtidig har indeholdt talrige særregler for den offentlige boligudlejning, som ikke gælder for privat boligudlejning, og selvom ansvaret for boligforsyningen i Grønland blev overdraget til Grønlands Hjemmestyre som en opgave for det offentlige ved folketingslov nr. 944 af 23. december 1986.

Af sådanne særregler kan eksempelvis nævnes reglerne om boliganvisning, beboerdemokrati, lejefastsættelsesregler (ud fra et princip om, at udgifter og indtægter skal balancere) og vedligeholdelsesregler.

Man har med andre ord skabt et serviceområde, hvor de offentlige myndigheder på den ene side benytter sig af virkemidler, der er kendetegnet for den private sektor, nemlig indgåelse af aftaler, mens området på den anden side har været undergivet en intensiv politisk og administrativ styring efter særlige regler, der ikke kendes i den private sektor.

Når en offentlig aktivitet skal styres gennem virkemidler, der gælder for den private sektor, opstår der automatisk et behov for at få afklaret og præciseret, hvorvidt den offentlige myndighed i det hele kan sidestilles med en aktør på det private marked. Dette gælder naturligvis i særlig grad, når der vedtages særregler for den offentlige aktivitet på det pågældende område.

I det omfang en offentlig aktivitet ikke kan sidestilles med en privat aktivitet, er udgangspunktet, at forvaltningsrettens regler, herunder sagsbehandlingsloven gælder for aktivitetens udførelse.

Selvstyrets og kommunernes opgaver som boligudlejere er ingen undtagelse fra dette princip.

Jeg må imidlertid konstatere, at en afklaring af, hvorvidt den offentlige boligudlejning reguleres af forvaltningsrettens regler, herunder sagsbehandlingsloven, ikke foreligger i den lovgivning om boligudlejning, som gælder i dag.

Den manglende afklaring gør umiddelbart, at det er usikkert i hvilket omfang, at den retssikkerhed for borgerne, som ligger i navnlig ombudsmandskontrollen med forvaltningen, i retten til at klage til en højere administrativ myndighed og i retten til aktindsigt, gælder for lejere og boligsøgende. Det er samtidig usikkert, hvorvidt lejerne kan kræve at blive partshørt og at få en begrundelse i overensstemmelse med sagsbehandlingslovens regler.

Det overordnede billede af den offentlige boligudlejning er, at lovgivningen har "sat sig mellem to stole" ved på den ene side at tilnærme boligudlejningen til et privat boligmarked og samtidig at opretholde en betydelig politisk og administrativ styring af området uden at afklare regelgrundlaget for denne styring.

Ombudsmanden modtager løbende klager over administrationen af selvstyrets og kommunernes udlejningsboliger, og Ombudsmanden må på grund af uklarhederne i regelgrundlaget for boligudlejningen ofte vurdere, om klagerne angår forhold, som hører under Ombudsmandens arbejdsfelt.

Ombudsmandens centrale opgave er at være en sikkerhed for borgerne mod dårlig og fejlbehæftet forvaltning, men Ombudsmanden kan kun med vanskelighed udfylde denne opgave, når regelgrundlaget for det offentlige boligudlejning, ikke klart gør op med, hvorvidt selvstyret og kommunerne skal handle i overensstemmelse med de regler, som i almindelighed gælder for de offentlige myndigheder.

Ombudsmanden har gentagne gange inden for de seneste år givet Landsstyret/Naalakkersuisut meddelelse om det uafklarede problem om, hvorvidt forvaltningsretten gælder for boligudlejningen, dog indtil nu uden resultat.

Ombudsmanden har senest den 26. oktober 2010 på baggrund af etableringen af Illuut A/S rykket formanden for Naalakkersuisut for en afklaring, og har nu modtaget en tilkendegivelse om, at en problemløsning vil blive iværksat umiddelbart efter, at Skatte- og Velfærdskommissionen har afsluttet sit arbejde.

Det er Ombudsmandens håb og forventning, at der bliver sat fokus på løsningen af disse problemer.

Jeg vil i de følgende afsnit komme nærmere ind på nogle centrale aspekter af den manglende klarhed over retsgrundlaget for boligudlejningen.

Udlægning af boligadministrationen til aktieselskaber

Det skaber særlige problemer for retssikkerheden, når boligudlejningen overlades til aktieselskaber.

Det gælder både i relation til den offentlige kontrol med, at disse aktieselskaber handler i overensstemmelse med lovgivningen og i relation til afgrænsningen af, hvilke opgaver sådanne boligadministrationsselskaber kan tage sig af.

Siden etableringen af A/S Boligselskabet INI ved landstingslov nr. 12 af 28. oktober 1993 med virkning fra 1. januar 1994, er der blevet etableret yderligere to aktieselskaber med opgaver inden for den offentlige boligforsyning.

Nuup Kommunua, i dag Kommuneqarfik Sermersooq har etableret sig eget boligadministrationsselskab, Iserit A/S, og selvstyret har senest oprettet selskabet Illuut A/S.

Selve udlægningen af boligforsyningsopgaver til aktieselskaber kan være problematisk, hvis udlægningen ikke sker med klar lovhjemmel.

Der gælder således begrænsninger i, hvilke opgaver, som offentlige myndigheder kan overdrage til private aktører, hvis der ikke er tale om opgaver, som det offentlige i forvejen løser på forretningsmæssigt grundlag.

Udlægning af egentlige forvaltningsopgaver til private kræver således lovhjemmel. Det er herudover tvivlsomt, om det selv med lovhjemmel kan lade sig gøre at privatisere sådanne myndighedsopgaver, hvor myndighederne kan anvende tvang over for borgerne.

Det betyder umiddelbart, at lovligheden af overdragelsen af opgaver til Iserit A/S og Illuut A/S, som ikke stiftet ved lov, afhænger af en afklaring af, om de opgaver, som selskaberne varetager, hviler på et forvaltningsretligt grundlag.

For så vidt angår Ombudsmandens mulighed for at behandle klager over den boligadministration, der varetages af aktieselskaber, forekommer Ombudsmandens kompetence umiddelbart at være noget vilkårligt afgrænset, idet Ombudsmanden definitivt ikke kan behandle klager over Iserit A/S og Illuut A/S, mens Ombudsmanden i et ikke fuldt ud klarlagt omfang, jf. herom nedenfor, kan behandle klager over A/S Boligselskabet INI.

Særligt for så vidt angår A/S Boligselskabet INI er der problemer, som navnlig knytter sig til, hvem borgerne kan klage over A/S Boligselskabet INI til.

I det omfang boligselskabet løser opgaver med direkte mandat i loven, kan der normalt ikke klages til en administrativ myndighed, medmindre en sådan klagemulighed følger af loven.

I det omfang boligselskabets opgaveløsning hviler på en aftale herom mellem Naalakkersuisuts myndigheder og selskabet, er udgangspunktet derimod, at lejerne kan klage til den myndighed, der har udlagt opgaven, da udlejer ikke ved at indgå aftale med en boligadministrator kan fralægge sig ansvaret for opgaveløsningen.

Ser man nærmere på den aktuelle lovgivning om A/S Boligselskabet INI's opgaver, landstingslov nr. 2 af 15. april 2003, er der i lovens § 2, stk. 3 og 4 være oplyst følgende opgaver, som boligselskabet kan løse på grundlag af aftaler:

"Stk. 3. Selskabet kan indgå servicekontrakt med Hjemmestyret om følgende opgaver:

- 1) Varetagelse af hjemmestyrets bygherrefunktion i forbindelse med nybyggeri og renovering af boliger for midler, der stilles til rådighed på de årlige finanslove.
- 2) Administration og drift af Hjemmestyrets administrationsbygninger.
- 3) Administration og drift af Hjemmestyrets indkvartering, vakant- og personaleboliger.
- 4) Administration af boligstøtteområdet i henhold til landstingsforordning om støtte til boligbyggeri.
- 5) Udøvelse af myndighedsopgaver på Hjemmestyrets vegne.

Stk. 4. Selskabet kan endvidere indgå aftaler om følgende opgaver:

- 1) Administration og drift af de kommunalt ejede boliger.
- 2) Administration og drift af privatejede boliger og andelsboliger.
- 3) Administration og drift af anden fast ejendom.
- 4) Vedligeholdelse af de i nr. 1-3 nævnte boliger og ejendomme.
- 5) Varetagelse af bygherrefunktion i forbindelse med nybyggeri, ombygning, modernisering og renovering af boliger.
- 6) Udførelse af konsulentopgaver.
- 7) Erfaringsopsamling og udvikling i forbindelse med boligområdet m.v."

Ombudsmanden kan alene behandle klager over aktieselskaber i det omfang, at disse ved lov eller administrativ beslutning helt eller delvist inddrages under de regler eller principper, der gælder for den offentlige forvaltning.

Den 1. januar 1994 overtog A/S Boligselskabet INI administrationen af hjemmestyrets og kommunernes udlejningsboliger uden, at lovgrundlaget for etableringen af dette boligselskab (landstingsforordning nr. 12 af 28. oktober 1993) tog stilling til fordelingen af ansvar og pligter mellem myndighederne og selskabet.

Efter at Landstinget vedtog at styrke borgernes retssikkerhed i 1994 ved den lov-pakke, som bestod af sagsbehandlingsloven, offentlighedsloven og landstingsloven om Landstingets Ombudsmand, udstedte Landsstyret bekendtgørelse nr. 37 af 19. december 1996 om sagsbehandling og offentlighed i A/S Boligselskabet INI.

Denne bekendtgørelse satte de forvaltningsretlige regler i kraft for boligselskabet "i det omfang" selskabet "har fået tillagt beføjelse til at træffe afgørelser på Grønlands hjemmestyres eller en kommunes vegne."

Begrebet "træffe afgørelse" er et forvaltningsretligt begreb, hvis anvendelse forudsætter, at det i forvejen er klart, hvornår de offentlige myndigheder agerer på forvaltningsretligt grundlag.

Inddragelsen af A/S Boligselskabet INI under sagsbehandlingsloven, offentlighedsloven og Ombudsmandens kompetence giver derfor ikke megen vejledning for Ombudsmanden, når der ikke er forinden er taget stilling til, i hvilket omfang, at forvaltningsrettens regler, herunder sagsbehandlingsloven, gælder for den offentlige boligudlejning.

Boligklagenævnet

Etableringen af et boligklagenævn er isoleret set en retssikkerhedsmæssig gevinst for lejerne i den offentlige boligmasse, men nævnets etablering giver i et omfang anledning til usikkerhed om klagevejene, fordi nævnets virksomhed ikke er koordineret med andre kontrolformer.

I forbindelse med revisionen af landstingsforordningen om leje af boliger i 2005 blev der nedsat et boligklagenævn til behandling af klager fra lejerne i hjemmestyrets og kommunernes udlejningsboliger.

Behovet for en lovgivningsmæssig afklaring og forbedring af retsgrundlaget for boligudlejningen er blevet aktualiseret af Boligklagenævnet.

Et flertal i Boligklagenævnet har således i en afgørelse af 27. april 2010, som er bindende for såvel udlejer, som boligadministrator og lejer, blandt andet udtalt:

"Af administrationsselskabets oplysninger fremgår, at man ikke hører sine lejere forinden der træffes afgørelser vedrørende lejemålet (advarsler, påbud). Uanset Sagsbehandlingsloven ikke er sat i kraft for Boligadministrationsselskabet A/S Iserit, følger det af god forvaltningsskik, at forinden der træffes (bebyrdende) afgørelser for lejere, skal der ske partshøring.

Partshøringens resultat skal indgå som et naturligt element i den (efterfølgende) individuelle og komplette sagsbehandling frem mod en beslutning i sagen, som meddeles lederen, og som efter sit indhold kan gå ud på enten at tildele lederen en bebyrdende afgørelse, eller det modsatte.

Hvor den individuelle og konkrete sagsbehandling fører til en beslutning om at tildele lederen en bebyrdende afgørelse, skal den skriftlige afgørelse til lederen være konkret begrundet."

Boligklagenævnet har således lagt til grund, at de forvaltningsretlige sagsbehandlingsregler i et omfang finder anvendelse på den offentlige boligudlejning.

Herudover bør det nævnes, at der ved indførelsen af et boligklagenævn ikke er taget stilling til det forhold, at en boligadministrators dispositioner kan påklages til selve udlejer, hvis udlægningen af opgaver til administrator hviler på en aftale.

Det fremstår således som om, at der inden for den offentlige boligudlejning findes et ukoordineret tostrengt klagesystem.

Ombudsmanden har efter etableringen af Boligklagenævnet kunnet henvise utilfredse lejere til dette nævn i en række sager, der navnlig angår klager over vedli-

geholdelsen af boligerne, uenighed mellem lejer og udlejer om ordensreglerne og uoverensstemmelser om lejernes ret til at bytte bolig.

Der er imidlertid andre væsentlige retsområder, som Boligklagenævnet ikke kan tage sig af, så som spørgsmål om anvisning af boliger, grundlaget for lejefastsættelsen og ophævelse af lejemål på grund af restancer.

3.2 Nye opgaver for Ombudsmanden, af specialkonsulent Line Lander Madsen

Den 1. januar 2010 trådte en ny ombudsmandslov³ i kraft.

De opgaver og kompetencer, som den nye lov giver Ombudsmanden, er i vidt omfang de samme, som Ombudsmanden hidtil har haft. Særligt på 2 områder har loven dog udvidet Ombudsmandens opgaver og kompetencer.

Med den nye lov er hjemlen til, at Ombudsmanden foretager egentlige inspektioner af kommunekontorer, institutioner under sundhedsvæsenet, undervisningsinstitutioner, sociale institutioner og offentlige kontorer mv. blevet præciseret⁴.

Herudover er Ombudsmanden blevet udpeget som national forebyggende mekanisme⁵ i henhold til den valgfri protokol til FN's torturkonvention⁶.

Ombudsmanden har derfor i 2010 arbejdet med at planlægge, hvordan inspektioner skal gennemføres og har taget skridt til at kunne udfylde opgaven som national forebyggende mekanisme.

Inspektionsvirksomhed

Den nye ombudsmandslov præciserer Ombudsmandens hjemmel til at inspicere offentlige institutioner m.v.

Også efter de tidligere gældende regler har Ombudsmanden haft hjemmel til at "besigtige forvaltningens tjenestesteder". I sin hidtidige praksis har Ombudsman-

3) Inatsisartutlov nr. 8 af 3. december 2009 om Ombudsmanden for Inatsisartut.

4) Jf. lovens § 16.

5) Jf. lovens § 17.

6) Protokol af 18. december 2002 til FN-konventionen om tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf (OPCAT).

den dog alene benyttet denne hjemmel i forbindelse med de såkaldte kommunebesøg, hvor Ombudsmanden på kommunekontoret foretager stikprøveudtagning og gennemgang af et antal sager.

Med den nye lovs præcisering af Ombudsmandens hjemmel til inspektionsvirksomhed, vil det kunne forventes, at Ombudsmanden i et vist omfang udvider denne virksomhed til at omfatte inspektion af f.eks. sociale institutioner og institutioner under sundhedsvæsenet.

En inspektion kan gennemføres på Ombudsmandens eget initiativ, og supplerer således Ombudsmandens muligheder for i øvrigt at indlede egen-drift undersøgelser.

Formålet er at give Ombudsmanden mulighed for at undersøge forholdene på offentlige institutioner også på områder, hvor embedet normalt ikke modtager klager, og dermed sikre en kontrol med lovligheden af myndighedsudøvelsen på disse områder.

Bedømmelsesgrundlaget vil være bredere end det, der anvendes i andre undersøgelser.

Ved inspektionerne skal der ikke alene ses på, om gældende ret overholdes, og om der er begået fejl og forsømmelser. I sin bedømmelse af forholdene vil Ombudsmanden også kunne inddrage ”almenmenneskelige og humanitære synspunkter”.

Det vil sige, at institutionerne vil blive undersøgt ud fra et krav om retssikkerhed og om hensynsfuld og menneskeværdig behandling. Herunder vil Ombudsmanden inddrage en vurdering af institutionens brugervenlighed.

Ved udvælgelsen af, hvilke institutioner, der skal inspiceres, vil Ombudsmanden i starten særligt prioritere sociale institutioner, hvor borgerne opholder sig mere eller mindre ufrivilligt.

Funktionen som National forebyggende mekanisme (NFM)

Den valgfri protokol til FN's torturkonvention har til formål at forbygge tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf. Den valgfrie protokol pålægger med henblik herpå de lande, som har tiltrådt protokollen, at udpege en National forebyggende mekanisme (NFM).

I Grønland er Ombudsmanden for Inatsisartut udpeget som NFM med kompetence over for Selvstyret og de grønlandske kommuner. Folketingets Ombudsmand varetager funktionen som NFM i forhold til Rigsmyndighederne.

Som NFM er det Ombudsmandens opgave at udføre regelmæssige inspektioner (de såkaldte OPCAT-inspektioner) på steder, hvor personer er berøvet deres frihed, eller kan blive det.

Ud over gennemførelsen af disse OPCAT-inspektioner skal NFM også komme med forslag og bemærkninger til eksisterende lovgivning og lovforslag.

Funktionen som NFM adskiller sig på en række punkter fra Ombudsmandens øvrige opgaver:

- I sit virke som Ombudsmand skal Ombudsmanden undersøge, om myndigheder har handlet i strid med gældende regler eller i øvrigt har gjort sig skyldige i fejl eller forsømmelser. I sit virke som NFM skal Ombudsmanden ikke blot kontrollere, at tortur m.v. ikke finder sted, men også medvirke til fremadrettet at *forebygge* tortur og umenneskelig eller nedværdigende behandling.
- I sit virke som Ombudsmand skal Ombudsmanden gøre opmærksom på eventuelle fejl og mangler i gældende lovgivning. I sit virke som NFM skal Ombudsmanden ikke blot forholde sig til fejl og mangler i lovgivningen, men også til reglernes hensigtsmæssighed i forhold til forebyggelsen af tortur.
- Bedømmelsesgrundlaget vil i overvejende grad være relevante FN normer.
- Udfyldelsen af funktionen som NFM vil kunne indebære behov for inddragelse af menneskeretlig og lægefaglig specialviden.
- Funktionen som NFM vil indebære et samarbejde med FN's Underkomité til Forebyggelse af Tortur og anden Grusom, Umenneskelig eller Nedværdigende Behandling eller Straf (forebyggelseskomiteen).

Folketingets Ombudsmand varetager som nævnt funktionen som NFM i forhold til Rigsmyndighederne, og vil derfor skulle stå for OPCAT-inspektioner af de grønlandske anstalter for domfældte.

Ombudsmanden for Inatsisartut vil skulle stå for OPCAT-inspektioner af institutioner under Selvstyret og de grønlandske kommuner, hvor personer kan frihedsberøves.

På nuværende tidspunkt er Ombudsmanden i færd med at afklare på hvilke institutioner, Selvstyret og kommunerne kan frihedsberøve personer. Det forventes, at Ombudsmandens arbejde som NFM hovedsageligt vil være koncentreret omkring psykiatriske patienter.

Herudover har Ombudsmanden i 2010 arbejdet på at sikre, at det vil være muligt at indhente viden fra eksperter uden for embedet i det omfang, det bliver nødvendigt.

For så vidt angår inddragelsen af menneskeretlig specialviden har Ombudsmanden indgået en aftale med Institut for Menneskerettigheder⁷ om samarbejde i forbindelse med NFM's forpligtelse til at indgive forslag og bemærkninger vedrørende eksisterende og foreslået lovgivning.

Med hensyn til behovet for at kunne trække på lægefaglig viden har den selvejende institution Rehabiliterings- og Forskningscentret for Torturofre⁸ tilkendegivet, at Rehabiliterings- og Forskningscentret på visse vilkår vil stille eksperter til rådighed, når Ombudsmanden henvender sig med et behov herfor.

To væsentlige forudsætninger for, at Ombudsmanden i de kommende år vil kunne udfylde rollen som NFM er dermed tilvejebragt.

7) <http://www.menneskeret.dk/>

8) <http://rct.dk/>

4. Generelle bemærkninger vedrørende forvaltningsretlige spørgsmål

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

4-1 Det Sociale Ankenævns pligt til at efterprøve en kommunes skøn og pligt til at rette mangler i kommunens begrundelse (j. nr. 2008-120-0007)

A havde klaget til mig over en kommunes afslag på en ansøgning om førtidspension og over, at Det Sociale Ankenævn havde stadfæstet afgørelsen.

Jeg fandt ikke anledning til at kritisere afgørelsen, men fandt, at ankenævnets begrundelse kunne efterlade tvivl om, hvorvidt ankenævnet havde efterprøvet kommunens skøn, således som ankenævnet var forpligtet til.

Ankenævnet svarede mig, at det havde foretaget en fuldstændig prøvelse af sagen, herunder af kommunens skøn, og jeg fandt herefter ikke grund til at kritisere ankenævnet.

Jeg udtalte endvidere, at da kommunens afgørelse var mangelfuldt begrundet, burde ankenævnet i sin egen begrundelse have afhjulpet denne mangel og have påtalt fejlen overfor kommunen.

4-2 Meddelelse af afslag på gældseftergivelse (j. nr. 2008-140-0001)

A havde klaget til mig over, at han ikke havde modtaget svar på en ansøgning om eftergivelse af gæld, som han havde indgivet til en kommune (K1).

På baggrund af de oplysninger, som blev modtaget i sagen, lagde jeg ved behandlingen af klagen til grund, at K1 havde videresendt A's ansøgning om gældseftergivelse til en anden kommune (K2), som efter at A havde rettet henvendelse til mig, traf afgørelse om at afslå ansøgningen, uden dog at meddele afgørelsen til A.

Jeg fandt det kritisabelt, at K2 ikke meddelte A sin afgørelse om at afslå hans ansøgning om gældseftergivelse.

Jeg udtalte i den forbindelse:

”En afgørelse skal meddeles til dens adressat og til eventuelle andre parter i sagen, og afgørelsen skal normalt meddeles direkte til parten.

En afgørelse bør derfor f.eks. ikke sendes til en anden offentlig myndighed med henblik på, at denne anden myndighed videresender afgørelsen til parten. Dette gælder også selvom den anden offentlige myndighed måtte have en interesse i at blive gjort bekendt med den trufne afgørelse.

Såfremt parten har valgt at lade sig repræsentere ved en anden, fraviges ovenstående dog, idet afgørelsen i sådanne situationer skal meddeles til partsrepræsentanten⁹.

For så vidt angår A's sag, er han som ansøger om eftergivelse af gæld adressat for den afgørelse, der træffes herom, hvorfor afgørelsen som udgangspunkt skulle have været meddelt direkte til ham.

A's ansøgningen blev indgivet efter § 23 i landstingsforordningen om udbetaling af underholdsbidrag mv.¹⁰:

”Kapitel 8

Eftergivelse af forskudsvis udbetalte underholdsbidrag til børn

§ 23. Tildeles en bidragskyldig pension, kan en eventuel bidragsrestance opstået forud for pensionstildelingen eftergives, hvis kommunalbestyrelsen i bidragsberettigedes hjemkommune skønner, at pensionisten ikke inden for en overskuelig fremtid vil kunne afdrage restancen.

Stk. 2. Pensionistens hjemkommune skal være pensionisten behjælpelig med en eventuel ansøgning om eftergivelse.”

I henhold til forordningens § 23, stk. 2, skulle K1 som A's hjemkommune således være ham behjælpelig med ansøgningen om gældseftergivelse, og kommunen videresendte også ansøgningen for ham og gav i den forbindelse udtryk for, at det var kommunens opfattelse, at han burde få gældseftergivelse.

At det er kommunen, der står som afsender, tilsiger dog ikke efter min opfattelse, at udgangspunktet om, at en afgørelse skal meddeles direkte til parten, kan fraviges ved ansøgninger om eftergivelse af A-bidragsgæld efter forordningens § 23.

Da A endvidere ikke har ladet sig repræsentere ved en partsrepræsentant skulle K2 derfor have meddelt sin afgørelse direkte til A. Jeg finder det kritisabelt, at dette ikke skete i umiddelbar forlængelse af, at afgørelsen blev truffet.”

9) Meddelelse af afgørelser er behandlet i Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave, 2002, side 602-615.

10) Landstingsforordning nr. 2 af 3. marts 1994 om udbetaling af underholdsbidrag mv. til børn samt adoptionstilskud med senere ændring

4. Generelle bemærkninger vedrørende forvaltningsretlige spørgsmål

4-3 Klage over en kommunes sagsbehandling i forbindelse med en lærers afsked (j.nr. 2008-323-0011)

K Kommune havde i længere tid overvejet at afskedige en tjenestemandsansat lærer på grund af meget fravær. Da læreren efter sommerferien kom på skolen konstaterede hun, at hendes dueslag var fjernet, således at hun ikke længere kunne modtage post på skolen.

Under en samtale med skolens leder opsagde læreren sin stilling på skolen, idet hun havde fået tjenestemandsansættelse som lærer på en anden skole. K Kommune godkendte hendes afskedsansøgning med forkortet varsel og fritstillede hende samtidig i opsigelsesperioden.

Jeg har ikke fundet grundlag for at kritisere, at der i forbindelse med kommunens godkendelse af afskedsansøgningen ikke forud havde været foretaget partshøring eller at godkendelsen ikke havde været ledsaget af en begrundelse.

Jeg har heller ikke fundet grundlag for at kritisere, at kommunen havde fritstillet læreren i perioden, fra hun opsagde sin stilling, til hun fratrådte sit job på skolen.

Jeg har dog fundet, at fritstillingen burde have været meddelt hende skriftligt, og at det var kritisabelt, at man havde fjernet hendes dueslag på skolen før hun var fratrådt og uden i forvejen at have hørt hende herom.

4-4 Arkiveringsregler for sager, som administreres af A/S Boligselskabet INI (j. nr. 2008-904-0002)

Ombudsmanden modtog en klage fra en borger, som var blevet slettet af boligventelisten, men boligselskabet var ikke længere i besiddelse af skriftlige oplysninger om noteringer på og sletninger fra ventelisten fra den pågældende periode. Det kom under sagen frem, at landstingsloven om arkivvæsen ikke var gældende for A/S Boligselskabet INI.

Ombudsmanden besluttede af egen drift at undersøge, hvorvidt arkivreglerne for offentlige myndigheder burde gælde for boligselskabet.

Ombudsmanden lagde til grund, at Naalakkersuisut ikke havde til hensigt at sætte arkivreglerne i kraft for boligselskabet.

Ombudsmanden fandt imidlertid fundet grundlag for at henstille, at Naalakkersuisut drager omsorg for, at sager, der er udlånt til A/S Boligselskabet INI på sags-

områder, som selskabet administrerer efter landstingsforordningen om etablering af et boligselskab § 2, stk. 3, arkiveres i overensstemmelse med reglerne i arkivloven.

Ombudsmanden henstillede også, at Naalakkersuisut på de sagsområder, som A/S Boligselskabet INI administrerer med originær kompetence i landstingsforordningen om etablering af et boligselskab § 2, stk. 2, foretager en vurdering af, hvorvidt de hensyn, som er anført i arkivlovens § 1 tilsiger, at loven sættes i kraft for boligselskabet.

4-5 *Kan borgere, som flytter fra kommunen, få anvist en social bolig? (j. nr. 2009-519-0003)*

I en sag, hvor en borger havde klaget over den tid, som en kommune brugte på at behandle hendes ansøgning om anvisning af en social bolig, havde kommunen henlagt sagen i forbindelse med, at ansøgeren rejste til Danmark for at gennemføre en uddannelse. Kommunen havde forud herfor vurderet, at ansøgeren var berettiget til en akut boligtildelelse. Efter at ansøgeren rejste tilbage til Grønland, fik hun tildelt en bolig efter en fornyet vurdering.

Kommunen havde oplyst, at det var kommunens praksis, at borgere med bopæl uden for kommunen ikke kunne ansøge om en social bolig.

Jeg udtalte, at det ikke kunne give mig anledning til kritik, at kommunen vurderede, at den pågældende ansøger ikke havde noget akut boligbehov i kommunen efter, at hun var flyttet til Danmark.

Jeg udtalte samtidig, at såfremt de forhold, som har begrundet, at kommunen har indstillet eller visiteret en borger til en social bolig, fortsat er gældende efter borgerens flytning fra kommunen, vil kommunen efter min opfattelse ikke lovligt kunne tillægge det betydning, at borgeren er frameldt folkeregisteret.

Jeg henviste til min årsberetning for 1997, afsnit 5, sag 01-2 og min årsberetning for 2000, afsnit 5, sag 04-4. Det fremgår heraf, at bopæl ikke i almindelighed er et lovligt kriterium.

Jeg bad på denne baggrund kommunen overveje at tilrettelægge administrationen af sociale boliganvisninger således, at ansøgninger om sociale boliger ikke afvises alene som følge af ansøgerens flytning fra kommunen, såfremt ansøgeren fortsat opfylder kriterierne for anvisning af en sådan bolig.

4. Generelle bemærkninger vedrørende forvaltningsretlige spørgsmål

4-6 Afgørelse af ansøgninger om omlægning af boligstøttelån og brug af ”tro og love erklæringer” (j. nr. 2009-520-0008)

Ejerne (A) af et boligstøttehus havde klaget til mig over, at de havde fået afslag på deres ansøgning om omlægning af restgæld og forfaldne ydelser på deres boligstøttelån.

I forbindelse med behandlingen af A's klage over afslaget blev jeg opmærksom på, at A ved ansøgningen om omlægning af deres lån havde skrevet under ”på tro og love”. Ud over at undersøge grundlaget for det meddelte afslag, gav sagen derfor også mig anledning til at fremkomme med bemærkninger til dette forhold.

1. Omlægning af boligstøttelån

Det fremgik af afslaget, at det var meddelt i medfør af § 27, stk. 2 og 3, i landstingsforordningen om støtte til boligbyggeri¹¹, og at Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik, Ejendoms- og Beredskabsstyrelsen, havde antaget, at A ikke havde udsigt til at kunne afvikle lånet.

I den forbindelse var der lagt vægt på, at A's nuværende månedlige ydelse på deres boligstøttelån var lavere end den ydelse, som kunne tilbydes efter omlægning af lånet.

Det fremgik af afslaget, at den månedlige ydelse, der kunne tilbydes efter omlægning af lånet, var beregnet ud fra et udgangspunkt om, at 1/3 af husstandens månedlige bruttoindkomst skulle anvendes til boligudgifter.

På baggrund af det materiale, som var modtaget i sagen, fandt jeg, at det måtte lægges til grund:

- at et omlægningslån kun ydes, hvis den fremtidige ydelse efter omlægning af boligstøttelånet ikke bliver højere end den nuværende ydelse, og
- at den fremtidige ydelse beregnes som 1/3 af husstandens månedlige bruttoindkomst fratrukket andre boligudgifter som el, vand, varme mv.

Det var min forståelse, at baggrunden for, at Ejendoms- og Beredskabsstyrelsen kun yder omlægningslån, hvis den fremtidige ydelse ikke bliver højere end den

11) Landstingsforordning nr. 11 af 19. november 2007 om støtte til boligbyggeri, fælleshuse, byggesæt m.v.

nuværende, er, at styrelsen generelt lægger til grund, at en låntager ikke har udsigt til at kunne afvikle et lån, hvis ydelsen herpå hæves.

Efter en gennemgang af regelgrundlaget for omlægning af boligstøttelån konkluderede jeg, at der efter § 27, stk. 3, i landstingsforordningen om støtte til boligbyggeri skal foretages et konkret skøn over, om låntager har udsigt til at kunne afvikle et omlagt lån.

Det kan derfor ikke generelt og uden inddragelse af den enkelte låntagers forhold lægges til grund, at en låntager ikke har udsigt til at kunne afvikle et omlagt lån, hvis ydelsen på lånet hæves.

For så vidt angår fastsættelsen af den fremtidige månedlige ydelse var det min opfattelse, at dette efter forordningens § 29, stk. 3, skal ske på grundlag af et konkret skøn. Et ufravigeligt udgangspunkt, hvorefter den fremtidige nettoydelse, som kan tilbydes ved omlægning af et boligstøttelån, fastsættes til 1/3 af husstandens månedlige bruttoindkomst fratrukket andre boligudgifter som el, vand, varme mv., er derfor ikke i overensstemmelse med forordningen.

Samlet set fandt jeg, at afgørelsen om at meddele A afslag på ansøgningen om omlægning af lån ikke var truffet på grundlag af et konkret skøn, sådan som det er forudsat i landstingsforordningen om støtte til boligbyggeri. Afslaget fremstod derimod som truffet på grundlag af generelle antagelser om låntageres udsigter til at kunne afdrage deres lån og en ufravigelige regel for fastsættelsen af den månedlige ydelse.

Jeg fandt det kritisabelt, at der ikke var blevet foretaget det i forordningen forudsatte skøn, og henstillede, at Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik genoptager sagen med henblik på at træffe en ny afgørelse.

2. ”Tro og love erklæringer”

Med hensyn til det forhold, at A ved ansøgningen om omlægning af deres lån havde skrevet under ”på tro og love” bemærkede jeg, at der ikke i den grønlandske kriminallov findes regler om sanktioner for afgivelse af falske tro og love erklæringer. Med mindre erklæringsformen er foreskrevet ved lov, giver det derfor ikke selvstændig mening at benytte den i Grønland.

Jeg skrev derfor, at hun går ud fra, at Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik tager spørgsmålet op med A/S Boligselskabet INI.

4. Generelle bemærkninger vedrørende forvaltningsretlige spørgsmål

4-7 Klage over en kommunes behandling af en sag om skadeserstatning (j. nr. 2009-860-0003)

A havde klaget til mig over en kommunes sagsbehandling i forbindelse med et krav om skadeserstatning, efter at A's barn var kommet til skade ved et fald på en kommunal legeplads.

Jeg fandt ikke anledning til at fremkomme med bemærkninger til, at kommunen havde uddelegeret sagsbehandlingen i forbindelse med privatretlige skadeserstatninger til kommunens forsikringsselskab, idet kommunen selv havde bibeholdt det retlige ansvar for sagens behandling.

Jeg fandt det dog meget kritisabelt, at der gik godt fem år fra den omhandlede skade indtraf, til der blev truffet en afgørelse om fastsættelse af méngraden, og jeg har i den forbindelse henstillet, at kommunen indfører procedurer, der sikrer, at der følges op på sager, som på kommunens vegne behandles af en ekstern sagsbehandler.

Jeg fandt det endvidere uheldigt, at kommunen ikke, i forbindelse med at A udfyldte skadesanmeldelsen, gav en bedre vejledning om sagsgangen og om, at kommunen umiddelbart ville henholde sig til forsikringsselskabets sagsbehandling vedrørende ansvarsgrundlaget og en eventuel erstatnings størrelse.

Jeg fandt det i den forbindelse uheldigt, at kommunen ikke har søgt nærmere oplysninger om omstændighederne omkring ulykken og herunder taget stilling til, hvorvidt der fra kommunens side havde været handlet ansvarspådragende og der dermed havde været tale om et ansvarserstatningsforhold og ikke blot et spørgsmål om mulig erstatning, set ud fra bestemmelserne i den af kommunen tegnede kollektive ulykkesforsikring.

Samtidig burde A have været orienteret om, at alternativet til at afvente kommunens forsikringsselskabs afgørelse herunder muligheden for at indbringe sagen for Arbejdsskadestyrelsen, ville være, at A anlagde en erstatningssag ved domstolene.

Jeg fandt det i den forbindelse uheldigt, hvis A efterfølgende var blevet fejlinformet omkring omkostningerne i forbindelse med en klage til Arbejdsskadestyrelsen over den fastsatte méngrad.

For i fremtiden at undgå lignende situationer, har jeg henstillet, at kommunen foretager fornøden instruktion af det relevante personale.

Jeg foretog mig i øvrigt ikke yderligere i sagen.

5. Egen drift-sager og –projekter og kommunebesøg

Jeg har i medfør af § 15, stk. 1, i inatsisartutlov nr. 8 af 3. december 2009 om Ombudsmanden for Inatsisartut kompetence til at tage sager op af egen drift.

Jeg har i 2010 benyttet denne kompetence til at opstarte følgende sager/projekter:

5-1 Besøg i Kommune Kujalleq fra 30. januar – 6. februar 2010 (j.nr. 2010-901-0034, 2010-901-0035, 2010-901-0036 og 2010-901-0037)

Retschef Michael Mikkelsen, cheftolk Jørgen Hansen og specialkonsulent Line Lander Madsen foretog i perioden 30. januar til 6. februar 2010 besøg i Kommune Kujalleq. Besøget omfattede Nanortalik, Narsaq og Qaqortoq.

Der er tale om Ombudsmandsembedets første kommunebesøg efter kommunesammenlægningen, og kommunebesøget havde det overordnede formål at vurdere muligheden for gennemførelse af fremtidige kommunebesøg under den nye kommunestruktur.

Der blev under besøget foretaget samtaler med borgerne, samtaler med forvaltningen og foretaget stikprøvekontrol af sager inden for kategorierne sociale sager, personalesager og andre sager (boligsikring, arealforvaltning og arbejdsmarkedssager).

Ved denne sags gennemgang var opmærksomheden særligt rettet mod ændringer i sagsbehandlingen som var en konsekvens af kommunesammenlægningen.

Jeg har derfor valgt ikke at gennemgå konkrete sager fra kommunebesøget i beretningen i øvrigt.

5-2 Regelgrundlaget for kommunernes bevilling af ophold på Qaqiffik (j. nr. 2010-904-0005)

I forbindelse med min undersøgelse i sag 2008-901-0002, som er beskrevet i afsnit 5 nedenfor, blev jeg opmærksom på, at der består en sådan usikkerhed omkring hjemlen til at opkræve betaling for ophold på alkoholbehandlingscentret Qaqiffik og omkring kommunernes bevilling af sådanne ophold, at jeg besluttede at indlede en egen drift undersøgelse af spørgsmålet.

Min undersøgelse var ikke afsluttet ved beretningsårets udløb.

5-3 Sundhedsvæsenets behandling af en hjemløs og beruset kvinde, som søgte husly på et sygehus (j. nr. 2010-905-0013)

Jeg blev opmærksom på en artikel i den landsdækkende presse om en angiveligt meget beruset kvinde, som sundhedsvæsenet i X by havde afleveret utilstrækkeligt påklædt til den aktuelle udendørs temperatur på - 15× C uden for byens vandrerhjem, som på dette tidspunkt var ubemandet. Det fremgik endvidere af presseomtalen, at chefdistriktslægen havde iværksat en undersøgelse af sagen.

Henset til de forpligtelser, som påhviler sundhedsvæsenet efter landstingsforordningen om sundhedsvæsenets ydelser § 1 og Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 2 (beskyttelse af ethvert menneskes ret til livet), bad jeg Departementet for Sundhed sende mig en redegørelse for gennemførelsen og resultatet af den igangsatte undersøgelse i sundhedsvæsenets regi.

Jeg havde ikke afsluttet min behandling af sagen ved beretningsårets udløb.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Andet

6.1 Ulovlig opkrævning af boligsikring, som efter myndighedens opfattelse var udbetalt med urette. Tillige spørgsmål om forståelsen af reglerne for betaling af leje i fremlejerforhold

A klagede over, at hun var kommet i huslejerestance på trods af, at hun havde søgt boligsikring vedrørende hendes bolig. Restancen var opstået ved, at K Kommune havde udbetalt boligsikring til en tidligere fremlejer af boligen, og A/S Boligselskabet INI havde tilbagebetalt den fejlagtigt udbetalte boligsikring til kommunen, og debiteret tilbagebetalingen på A's huslejekonto. Kommunens efterfølgende bevilling af boligsikring til A dækkede ikke den fejlagtige udbetaling.

Ombudsmanden fandt det meget kritisabelt, at K Kommune ikke havde fulgt reglerne for gennemførelse af tilbagebetalingskrav, idet kommunen fejlagtigt overlod det til A/S Boligselskabet INI at opkræve et beløb på 8.288 kr., som kommunen anså for at være fejlagtigt udbetalt boligsikring.

I den forbindelse udtalte Ombudsmanden, at K Kommune bærer ansvaret for de begåede fejl i forbindelse med opkrævningen af det opgjorte tilbagebetalingskrav, idet A/S Boligselskabet INI ikke har administreret K Kommunes boliger på egne vegne, men i det hele har været undergivet kommunens instruktion og tilsyn. Kommunen har således ikke uden videre kunnet henholde sig til den rådgivning, som kommunen modtog fra boligselskabet.

Ombudsmanden gav samtidig Inatsisartut og Naalakkersuisut meddelelse om, at landstingsforordningen om leje af boliger § 58, stk. 5, er uklar, idet den er affattet, så den giver anledning til tvivl om betalingspligten i fremlejerforhold.

Ombudsmanden fandt det på denne baggrund og ud fra de foreliggende oplysninger om fremlejerforholdet uklart, hvorvidt der var sket en fejludbetaling, og om kommunen havde et tilbagebetalingskrav (j. nr. 2008-119-0001)

A lejede fra 1. oktober 1998 B nr. X i K Kommune. A/S Boligselskabet INI har på min telefoniske forespørgsel oplyst, at der er tale om en kommunalt ejet udlejningsbolig.

Den 7. august 2006 flyttede A til en anden by.

Den 5. september 2006 søgte A A/S Boligselskabet INI om tilladelse til at fremleje B nr. X i et år til fremlejetager F.

Den 2. oktober 2006 underskrev F en fremlejeaftale for perioden 1. november 2006 til 31. maj 2007. Aftalen er ikke underskrevet af A.

Den 2. oktober 2006 underskrev A en fremlejeaftale for perioden 1. november 2006 til 31. oktober 2007. Aftalen er ikke underskrevet af F.

Den 13. december 2006 bevilgede K Kommune boligsikring til F vedrørende B nr. X med 2.072 kr. pr. måned for hele 2007.

I kommunens sagsakter findes en ansøgning af 11. februar 2007 fra A til K Kommune om boligsikring for boligen B nr. X.

Der ligger endvidere i sagen en tilsvarende ansøgning underskrevet af A den 6. maj 2007.

Den 9. maj 2007 blev A optaget på en uddannelse med uddannelsesstart den 13. august 2007.

Den 11. juni 2007 skrev A til K Kommune:

”Jeg anmoder herved om hjælp i forbindelse med min uddannelse, da jeg har personlige problemer.

Problemer ligger i den uddannelsesstøtte jeg får udbetalt om måneden, som er på 2.100,- kr.

Jeg har børn, som jeg stadigvæk skal forsørge, og jeg mener, at kommunen må støtte mig under den svære tid, og da min og min mands personlige situation er meget vanskeligt, fordi vi ikke kan støtte hinanden som før, da vi har samlivsproblemer. Det vil sige, at vi midlertidigt ikke kan forsørge hinanden økonomisk. Jeg håber, at I forstår mig klart, og at I kan hjælpe mig.

Jeg har endnu ikke betalt husleje for vores lejlighed i K Kommune i denne juni måned, da jeg ikke har råd. Jeg vil være meget taknemmelig, hvis man kan hjælpe os med dette problem.”

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

K Kommune bevilgede den 12. juni 2007 boligsikring for perioden 1. maj til 31. december 2007 til F med 1.607 kr. pr. måned vedrørende boligen B nr. Y i K Kommune.

Den 17. juli 2007 søgte A socialudvalget i K Kommune om hjælp til betaling af huslejen i B nr. X.

Den 5. september 2007 traf kommunen følgende afgørelse:

”Ansøgningen afslås, idet man anser det for upassende, at man betaler husleje til et tomt hus.”

Den 13. september 2007 sendte K Kommune følgende e-mail til A/S Boligselskabet INI, Region K Kommune:

”Er du i besiddelse af ovennævntes udfyldte ansøgning? Boligsikring?

Det er revisorerne, der efterlyser dem, og vi har dem ikke.”

Boligselskabet svarede kommunen samme dag:

”Vi har ved en fejl ikke stoppet F’s boligsikring, da A’s fremleje til F ophørte den 1. juni 2007.

A har ikke søgt om boligsikring.

Jeg prøver at rette op på vores fejl på følgende måde:

Jeg stopper A’s boligsikring fra og med slutningen af september 2007.

Jeg stopper boligsikringen med tilbagevirkende kraft fra juni, juli og september 4 x kr. 2.072,00 = kr. 8.288,00.

Jeg har regningsført den for meget udbetalte boligsikring kr. 8.288,00 til A til betaling den 1. oktober 2007.

A har nok ikke adresse i K Kommune, og hun kan nok heller ikke få boligsikring, hvis hun ikke bebor lejligheden.

Jeg er klar over, at A er på uddannelse i [...]. Men hvis de ikke kan ordne fremlejningen, bliver de formentlig nødt til at afmelde lejemålet hos Boligselskabet.”

Kommunen svarede 14. september 2007:

”Ja, jeg siger tak for oplysningen. Jeg videregiver sagerne.”

I sagen foreligger endvidere en ansøgning fra A om boligsikring fra 1. juni 2007 til B nr. X. Ansøgningen er underskrevet den 6. maj 2007 og påtegnet som modtaget i K Kommune den 5. oktober 2007. Ansøgningen er endvidere stemplet af A/S Boligselskabet INI den 5. oktober 2007.

Af et brev af 19. oktober 2007 fra kommunen til A fremgår, at kommunen har bevilget boligsikring til A på 572 kr. pr. måned for tidsrummet 1. juni til 31. december 2007 til B nr. X. Brevet er også sendt i kopi til A/S Boligselskabet INI.

Den 20. oktober 2010 sendte A/S Boligselskabet INI et påkrav til A for manglende betaling af ”husleje, vand, varme og eventuelt afdrag på depositum m.v.” på 11.861 kr.

Af et indbetalingskort af 22. oktober 2007 på 12.152 kr. fra A/S Boligselskabet INI til A er følgende opgørelse oplyst:

”HUSLEJE/INEQARNERMUT AKILIUTIT KR. 3573,00

BOLIGSIKRING/INEQARNERMUT TAPIISSUT KR. -572,00

BOLIGSIKRING/INEQARNERMUT TAPIISSUT KR. -2860,00

RYKKERGEBYR /EQQAASITSISSUT KR. 150,00

SALDO: KR. 11861,00

PERIODE: 011107-301107”

K Kommune spurgte ved e-mail den 24. oktober 2007 A/S Boligselskabet INI:

”Hvad skal jeg gøre ved A’s boligsikring?”

Boligselskabet besvarede e-mailen samme dag:

”Hvad er Jeres vejledning i kommunen?

Efter min opfattelse, kan den der ikke bebor en bolig, ikke få boligsikring, men jeg ved ikke hvordan retningslinierne er i vejledningen.

Hendes boligsikring pr. den 1. november 2007 er kr. 572,00 pr. måned, startende fra den 1. juni 2007.

Det vil sige:

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Kommunens revisorer har bemærket, at A ikke har søgt om boligsikring, og derfor har vi krævet tilbagebetalt 4 x kr. 2.072,00, som oprindeligt var blevet bevilget til F, da hun var fremlejer af B NR. X i juni/september 2007, og som vi ved en fejl har fratrukket hos A.

Jeg skal gøre opmærksom på, at det er kommunen, som sagsbehandler, har pligt til at føre tilsyn med sådanne lejeophør, men jeg var ellers i tvivl om, hvordan disse tilsyn skal føres.

Jeg har rettet den nye bevilling af 19. oktober 2007 til at være gældende fra den 1. november 2007.

Men hvis denne bliver sat ud af kraft, vil jeg rette den igen, når I fremsender meddelelse herom.

Jeg regner med, at A alligevel vil tilbagetage huset B NR. X, idet A er nødt til at betale differencen på boligsikringen i fire måneder; kr. 2.072,00 minus kr. 572,00 (kr. 1.500). Men som hun selv sagde, vil hun ikke være i stand til at betale kr. 6.000,- som uddannelsessøgende.

Endvidere kan hun ikke fremleje huset, før hun har betalt ovennævnte beløb.

Jeg afventer Jeres reaktion herpå.”

Kommunen svarede boligselskabet den 25. oktober 2007:

”Vil det så sige, at den boligsikring hun ellers skulle få udbetalt, ikke gælder? Skal den boligsikring hun fik udbetalt for meget i de forrige måneder, fratrækkes?”

Boligselskabet skrev herefter den 25. oktober 2007 til kommunen:

”Jeg har nu rettet din meddelelse om boligsikring den 19. oktober 2007, kr. 572,00 pr. måned, til at være gældende fra den 1. juni 2007.

Beregningen nu ser således ud:

Den første boligsikring til F er nu sat ud af kraft:

4 x kr. 2.072,00 = +kr. 8.288,00

Boligsikring til A er nu gældende:

5 x kr. 572,00 = - kr. 2.288,00

Påløbet beløb efter reduktion af A's boligsikring = kr. 6.000,00 Regning for oktober kr. 3.001,00

kr. 3.001,00

Rykkerbrev kr. 150,00

A's restance pr. 1. november 2007 kr. 12.152,00

Din beregning er korrekt, og jeg selv har rettet dem på korrekt vis.

Problemet er den, at A først vil være i stand til at fremleje huset til andre, når hun har betalt kr. 12.152,00.

A har påstået sig ikke ansvarlig for beløbet, da hun allerede i maj har ansøgt.

Hvis hun selv vil klage, er hun velkommen til det, men jeg vil gerne have dig til at undersøge følgende: Kan man få boligsikring, selv om man ikke bebor boligen?

Hvis dette ikke er tilfældet, vil hendes restance yderligere blive påført kr. 2.288,00, og A er så nødt til at betale hele den månedlige husleje, uden tilskud.

Huslejen til boligen er på kr. 3.573,00 pr. måned.”

Af udskrift af 30. oktober 2007 af lejerkontokort fra A/S Boligselskabet INI vedrørende B nr. X fremgår følgende bevægelser:

25. september 2007, indbetalingskort, -1.651 kr., saldo 0 kr.

1. oktober 2007, husleje, 2.419 kr., saldo 2.419 kr.

1. oktober 2007, kapitalafkast, 751 kr., saldo 3.170 kr.

1. oktober 2007, boligsikring, 8.288 kr., saldo 11.458 kr.

1. oktober 2007, administrationshonorar 403 kr., saldo 11.861 kr.

1. november 2007, husleje, 2.419 kr., saldo 14.280 kr.

1. november 2007, kapitalafkast 751 kr., saldo 15.031 kr.

1. november 2007, boligsikring -2.860 kr., saldo 12.171 kr.

1. november 2007, administrationshonorar 403 kr., saldo 12.574 kr.

1. november 2007, rykkergebyr 150 kr., saldo 12.724 kr.

1. november 2007, boligsikring -572 kr., saldo 12.152 kr.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Den 7. november 2007 skrev A/S Boligselskabet INI til "[...]", at der var sket vandskade i huset.

Den 13. november 2007 ophævede A/S Boligselskabet INI A's lejemål med henvisning til, at påkravet af 20. oktober 2007 ikke var efterkommet.

Den 20. november 2007 bevilgede K Kommune boligsikring til A for B nr. X for perioden 1. juni til 31. december 2007 med 1.536 kr. pr. måned.

A/S Boligselskabet INI anmodede ved brev af 30. november 2007 politiet om at udsætte A af lejemålet B nr. X.

Brevet til politiet indeholdt blandt andet følgende passus:

"Bemærk at lejerens gæld typisk vil fortsætte med at vokse for hver måned. Politiet må derfor ikke på egen hånd returnere sagen, selvom lejeren har betalt det beløb, som skyldes ifølge vedlagte kontoudtog. Udsættelsesbegæringen gælder således, indtil INI selv har bedt om at stoppe sagen."

A skrev den 30. november 2007 til K Kommune:

"Hej medarbejdere i Socialforvaltningen samt andre relaterede.

Jeg har set mig nødsaget til at henvende mig til Jer, i lyset af mine vanskeligheder, da jeg mener, at min sag må føres igennem Jer.

Min henvendelse går ud på følgende: Vi har fået et varsel om, at vi ville blive sat ud af vores bolig i K Kommune, hvis ikke jeg betalte husleje i denne uge, og hvis dette sker og vi bliver husvilde, uden andre genhusningsmuligheder, prøver vi at føre sagen videre igennem Jer, da jeg mener, at jeg som uddannelsessøgende, ikke er i stand til at betale denne udgift. Forholdene er således, at vi selv betaler lommepenge til vores søn, som nu er på uddannelse i Danmark, og at jeg nu studerer i [...]. Jeg har været nødt til at bruge dette sidste øjeblik på ansøgning om hjælp, på grund af, at jeg personligt har let ved at give op, og således hele tiden undgår afhjælpningsmulighederne. Jeg henvender mig i sidste øjeblik på at søge hjælp, med et håb om forståelse."

K Kommune skrev den 18. december 2007 til A:

"Socialudvalget drøftede under sit møde den 18.12.2007 bl.a. følgende dagsordenspunkt:

15.[...] A.

Vi er blevet bedt om at flytte straks ud af vores bolig i K Kommune på grund af restancer.

Hej [...]

Jeg, som ellers meget sjældent skriver til dig, skriver herved med alvor vedrørende følgende: Jeg er kommet i restance med vores husleje vedrørende vores bolig i K Kommune, hvorfor vi er blevet bedt om at flytte ud, og jeg kan ikke gøre noget herfra. Det er jo en vanskelig tanke at have, når man kun er under uddannelse, selv om jeg ellers også er under personlig bearbejdelse, og jeg føler mig trøstesløs. Der var ellers nogen, som ville fremleje huset under vores bortrejse, men de trak sig ud af det planlagte på grund af mine restancer. Vi ville meget gerne møde op hos INI de første somre, da vi trængte meget til familiebehandling, som er en tung byrde for mig at tænke på under min fritid. Min familie trænger meget til bearbejdelse, hvorfor vi stadigvæk har et stort behov for at bibeholde vores bolig, da livet jo også er uforudsigeligt. Her tænker jeg nærmere på, hvad vi må gøre for at komme tilbage, såfremt jeg skulle dumpe til eksamen. Jeg håber meget på, at jeg får medhold i og forstået for mine henvendelser til [...] Kommune.

Jeg skal samtidig tilføje, at jeg i disse dage gør alt for at betale af på min huslejerestance på 11.861,00 samt til el på 2.646,00, samtidig med at jeg selv finansierer vores søns skolegang. Da jeg også har betalt hans juleferierejse til [...], samt undervisningsmateriale og lommepenge, har jeg ekstra svært ved at betale restancerne. Jeg ønsker derfor inderligt, at jeg får en ekstraordinær støtte.

Restance til INI kr. 11.861,00

Elregninger kr. 2.646,00

Restancer i alt kr. 14.507,00

./. Vedlagt A's breve pr. mail

Beslutning: Genafslag af ansøgningen.

Socialudvalget fastholder sit tidligere afslag, som blev truffet i det forrige møde.

Såfremt du er utilfreds med beslutningen, kan du inden der er gået 4 uger fra dette brev modtagelse, indgive en klage til:

Det Sociale Ankenævn

Postboks 1015

3900 Nuuk

Hermed meddelt.”

Den 9. januar 2008 skrev A til A/S Boligselskabet INI og bad om vejledning i anledning af, at der var sket vandskade i boligen i forbindelse med, at den var blevet udlånt til andre i september 2007.

A/S Boligselskabet INI svarede A den 15. januar 2008:

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

”Vi skal i det følgende besvare dine spørgsmål vedrørende frostsprængning under fremlejning til lærerpar i september 2007:

For det første har du den 25. september 2007 søgt om, at [...] fremlejer huset. Denne ansøgning blev ikke godkendt, på grund af dine restancer, d.v.s. at er kommet i restance, efter at man har reguleret din boligsikring. Dette har vores kollega [...] oplyst dig om allerede den 26. september 2007. Derfor står du som ansvarlig for restancen, eftersom din ansøgning ikke blev godkendt.

[...]

Hvis du vil have yderligere oplysninger, kan [...] kontaktes.”

A svarede boligselskabet den 17. januar 2008:

”Tak for oplysningerne.

Hvor meget omfatter hele min restance ind til dato? Det er meget ønskeligt at få fat i udsættelsesdokumentet, hvis bare jeg kan rejse over til Jer. Vejen er jo lang fra (...), og jeg ved ikke hvad jeg skal gøre med alle møblerne inde i boligen.”

Boligselskabet svarede samme dag:

”For nuværende er restancerne på kr. 13.925,00 incl. januar 2008, se bilag. Heraf er der den 13.11.2007 endvidere påløbet 1.840,00 for udskiftning af dørlåsen og den 01.10.2007 kr. 8.288,00 som tilbagebetaling af boligsikring.

Næste skridt er nu, at udsættelsen sker ved hjælp af politiet, på grundlag af restancerne.

Efter frostsprængningen var der konstateret spild af vand i kælderrummet på Ca. 5 m³, og konsekvensen heraf er, at hele husets gulvbelægning fjernes, og at man bl.a. udskifter isoleringen samt lægning af nygulvbelægning. Du må regne med, at disse udgifter vil overstige kr. 100.000 som udgifter til udbedring af gulvene, og disse vil blive regningsført til dig. Når vores tekniker kommer til K Kommune, vil pågældende konstatere, hvor meget skaden på gulvene omfatter. Vi vil prøve at anmelde skaden til forsikrings-selskabet, vi er dog bekendt med, at forsikrings-selskabet for boligens ejer, her K Kommunes forsikrings-selskab, ikke plejer at betale erstatning, når begrundelserne for skaderne er som nævnt.”

A klagede til mig den 18. januar 2008.

Den 23. januar 2008 hørte jeg A/S Boligselskabet INI:

”[...] har på vegne af sin ægtefælle, A klaget til ombudsmanden over forskellige spørgsmål i tilknytning til, at A har måttet opgive sin bolig i K Kommune, mens hun er under uddannelse i [...].

Et af punkterne i klagen angår spørgsmålet, om A har været berettiget til at fremleje boligen i K Kommune, mens hun var under uddannelse i [...].

Det fremgår af klagen og de vedlagte bilag, at A/S Boligselskabet INI overfor K Kommune har givet udtryk for, at A har været afskåret fra at fremleje boligen som følge af, at hun skyldte boligselskabet eller kommunen et beløb på 6.000 kr. i forbindelse med en fejlagtig beregning af boligsikring.

Ombudsmanden har besluttet at undersøge, om boligselskabets opfattelse af, at den nævnte restance afskærer retten til fremleje, jf. lejeforordningens § 58, stk. 2 og stk. 3, er i overensstemmelse med reglerne.

Ombudsmanden beder i den anledning boligselskabet om en redegørelse for det retsgrundlag, som boligselskabet støtter sin opfattelse på, og såfremt der er tale om et konkret skøn, beder ombudsmanden boligselskabet gøre rede for, hvilke forhold, som boligselskabet har tillagt betydning for sit skøn.

Ombudsmanden beder samtidig boligselskabet oplyse, om boligselskabet har vejledt A om, at fremleje ikke kunne godkendes, eller om boligselskabet har afgjort ansøgninger fra A om fremleje i forbindelse med A's uddannelse i [...].

Ombudsmanden ønsker yderligere en redegørelse for, hvorvidt boligselskabet har vejledt, eller har overvejet at vejlede, A om muligheden for opsigelse af lejemålet mod anvisningsgaranti, jf. lejeforordningens § 58, stk. 4.

Det fremgår videre af klagen, at A's restance på 6.000 kr. stammer fra en fejl, som er opstået i forbindelse med, at A's husleje er blevet reguleret med et for stort boligsikringsbeløb.

Ombudsmanden beder i den anledning boligselskabet gøre rede for, om der er tale om en restance, som boligselskabet opkræver vedrørende for lidt betalt husleje, eller om der er tale om et kommunalt krav på tilbagebetaling af for meget ydet boligsikring.

Jeg beder endvidere boligselskabet sende ombudsmanden samtlige sagsakter vedrørende A's leje af B NR. X, [...], til gennemsyn.

Jeg vedlægger til brug for boligselskabets behandling af sagen kopi af [...] A's klage og de bilag, som vedrører boligsikring og fremleje. Jeg vedlægger endvidere ombudsmandsembedets oversættelse til dansk af klagen og bilagene.

[...]"

Jeg skrev samtidig til K Kommune:

"Ombudsmanden har modtaget den i kopi vedlagte klage med bilag vedrørende ydelse af boligsikring. Jeg vedlægger samtidig ombudsmandsembedets oversættelse af klagen og bilagene til dansk.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Ombudsmanden kan ikke ud fra klagen vurdere, om kommunens behandling af boligsikrings-sagen for A, [...], giver ombudsmanden anledning til at undersøge sagen nærmere.

Jeg beder derfor kommunen sende sagen om ydelse af boligsikring til A til gennemsyn for ombudsmanden. Såfremt sagsakterne vedrørende boligsikring ikke er udskilt til en særskilt sag, men indgår i en samlet sag i socialforvaltningen vedrørende A, beder jeg kommunen sende hele sagen til gennemsyn.

Når ombudsmanden har gennemgået sagsakterne, vil ombudsmanden meddele kommunen, om ombudsmanden vil indlede en nærmere undersøgelse af kommunens behandling af sagen. Kommunen vil i givet fald blive bedt om en udtalelse til de spørgsmål, som ombudsmanden vil undersøge.”

A skrev den 11. februar 2008 til K Kommune:

”Selvom jeg ikke føler mig berettiget, prøver jeg igen om at søge om hjælp til betaling af vores husleje. Jeg føler mig tvunget til at henvende mig.

Jeg lægger mest vægt på, at vi helst gerne vil beholde vores bolig i [...], og vores påtænkte fremlejlning til en anden ikke blev til noget på grund af restancer, samt at vi har et stort ønske om at vende tilbage til [...], når jeg er færdig med min uddannelse.

Disse er lagt som udgangspunkt i min ansøgning om midlertidig betaling, ligesom jeg fremsender vores sidst modtagne huslejerregning for vores lejlighed samt en elregning, da der allerede foreligger de forrige regninger hos jer samt andre oplysninger herom.

Jeg håber, at i svarer med forståelse.”

Jeg modtog kommunens sagsakter pr. e-mail den 12. februar 2008.

A/S Boligselskabet INI svarede mig den 14. februar 2008:

”Som svar på Deres brev af 23. januar 2008 kan jeg oplyse flg.:

A kan ikke fremleje sin lejlighed, så længe der er huslejerestance, jf. lejeforordningen § 58, hvilket hun er blevet orienteret om.

A kan ikke få en boliggaranti, når hun har restance. Der gælder samme betingelser for at få en boliggaranti som for at kunne fremleje. Det har derfor ikke været relevant at vejlede om muligheden for boliggaranti.

Ombudsmanden har som bekendt behandlet en lignende sag, hvor en restance opstod i forbindelse med ændring af boligsikring. Ombudsmanden lagde dengang til grund, at der var tale om huslejerestance og ikke opkrævning af et kommunalt krav på boligsikring. Det samme gør sig gældende i denne sag.”

Den 20. februar 2008 bevilgede K Kommune A boligsikring for 2008 til B NR. X på 3.036 kr. pr. måned.

K Kommune skrev den 6. maj 2008 til A:

”Socialudvalget havde under sit møde den 06.05.2008 bl.a. følgende dagsordenspunkt til drøftelse:

Pkt. 12: [...]

Hun har søgt om at blive hjulpet med midlertidig betaling af husleje på 17.455,00 kr. samt el-regning til Nukissiorfiit på 3.421,39 kr. Kap. 8, § 27, stk. 3 i Landstingsforordning nr. 15 af 20. nov. 2006 om hjælp fra det offentlige er lagt til grund.

Beslutning: Beslutning om afslag fra tidligere møde fastholdes.

Såfremt du er utilfreds med beslutningen kan du, inden der er gået fire uger fra dette brevs modtagelse, indgive klage til:

Det Sociale Ankenævn

Postboks 1015

3900 Nuuk

Således meddelt.”

A/S Boligselskabet INI sendte den 18. juni 2008 følgende regning på 13.267 kr. til A:

”Tidligere saldo 12.865,00 kr.

Boligsikring/Ineqarnermut tapiis -3.036,00 kr.

Udlodning merrente/Erniatigut il -242,00 kr.

Rykkergebyr/Eqqaasitsissut 150,00 kr.

Husleje/Ineqarnermut akiliutit 3.530 kr.

I alt 13.267,00 kr.”

Den 19. juni 2008 skrev A til K Kommune:

”Til socialforvaltningen.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Jeg prøver herved at søge igen, om jeg kan få bevilling til hjælp af betaling af huslejen.

Begrundelsen er, at jeg har personlige problemer, og vi vil helst ikke forlade vores bolig. Det kunne være, at jeg bliver nødt til at afbryde min uddannelse, da jeg nu er meget umotiveret samt jeg og min mand ikke har været i kontakt med hinanden på over flere måneder, og da det er sandsynligt, at jeg foreløbig rejser tilbage hertil, hvis jeg afbryder min uddannelse.

Vi er blevet bedt om hurtigst muligt at fraflytte vores bolig.”

Sagens næste dokument er en tilbagebetalingserklæring underskrevet den 1. juli 2008 af K Kommune:

”Tilbagebetalingserklæring af socialhjælp

[...]

Hjælpen vedrører følgende:

Husleje

Beløb til tilbagebetaling: 13.267,00 kr.

Følgende er aftalt som ratevis afbetaling:

Fra den 31/8 2008 i alt: 500,00 kr.

Jeg er indforstået med, at såfremt aftalen misligholdes kan kreditor trække op til 1/3 af min tilgodehavende løn, i henhold til Kap. 7 i Retsplejeloven, og indtil hele beløbet er indbetalt. Jeg er ligeledes bekendt med, at denne hjælp er tilbagebetalingspligtig i henhold til kap. 8, § 27 og § 28, stk. 1, 2 og 3 i LF nr. 15 af 20. nov. 2006 om Hjælp fra det offentlige.

Således bekræfter jeg min godkendelse:

[...], borgmester

K Kommune, den 01. juli 2008”

Jeg skrev den 10. juli 2008 til A/S Boligselskabet INI:

”Jeg vender nu tilbage til sagen, hvor jeg den 20. februar 2008 modtog boligselskabets svar og sagsakter.

Jeg bemærker, at jeg også har indhentet oplysninger fra K Kommune, og det er herefter umiddelbart min opfattelse, at den huslejerestance, der kan henføres til for meget udbetalt boligsikring, og som A klager over, er opstået som en konsekvens af sagsbehandlingsskridt foretaget af K Kommune.

Jeg har derfor indledt en undersøgelse af kommunens sagsbehandling, jf. vedlagte kopi.

Jeg finder det herefter mest korrekt, at en eventuel yderligere undersøgelse af boligselskabets sagsbehandling afventer resultatet af min undersøgelse af kommunens sagsbehandling. Det er således min opfattelse, at såfremt der endnu ikke foreligger en endelig administrativ afgørelse af spørgsmålet, om den for meget udbetalte boligsikring kan kræves tilbagebetalt af A, er det ikke hensigtsmæssigt, at jeg undersøger boligselskabets sagsbehandling vedrørende huslejrestancen.

Jeg vil orientere boligselskabet om sagens videre forløb, når jeg har modtaget kommunens redegørelse.”

Jeg skrev samtidig til K Kommune:

”Jeg modtog den 12. februar 2008 kopi af kommunens sagsakter.

Jeg bemærker, at jeg også har indhentet oplysninger fra A/S Boligselskabet INI den 20. februar 2008.

Jeg har sammenholdt kommunens oplysninger med boligselskabets oplysninger, og jeg forstår herefter sagsforløbet således, at kommunen i oktober 2007 blev opmærksom på, at A blev ydet et for stort beløb i boligsikring, hvorefter kommunen har tilbageført beløbet fra A/S Boligselskabet INI.

Jeg har på denne baggrund besluttet at indlede en undersøgelse af kommunens sagsbehandling, i hvilken forbindelse jeg beder kommunen om en redegørelse for følgende forhold:

1. Hvorledes kommunen blev opmærksom på, at kommunen ydede boligsikring til A med et for højt beløb?
2. Hvorledes har kommunen tilbageført det for meget udbetalte beløb fra A/S Boligselskabet INI (er tilbageførslen sket elektronisk eller har kommunen sendt en regning til boligselskabet, og har boligselskabet over for kommunen godkendt tilbageførslen)?
3. Har kommunen givet A en skriftlig afgørelse med klagevejledning om tilbagebetalingsbeslutningen, og har kommunen partshørt A forud for afgørelsen?

Jeg beder samtidig kommunen sende mig kommunens komplette originale sagsmateriale i socialforvaltningen vedrørende A til gennemsyn.

Jeg har ved særskilt brev og ved kopi af dette brev orienteret A/S Boligselskabet INI om, at eventuelle yderligere undersøgelser af boligselskabets sagsbehandling afventer min undersøgelse af kommunens sagsbehandling.

Kommunens svar vil eventuelt blive forelagt A til partshøring.”

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

K Kommune svarede mig 24. juli 2008:

”Det skal herved bekræftes, at man den 16. juli 2008 har modtaget Deres brev, dateret den 10.07.2008.

I denne anledning fremsendes hermed de oplysninger, som er relevante for sagen.

Vi håber, at disse er brugbare, og såfremt De gerne vil have yderligere andre oplysninger kan man rette henvendelse til undertegnede til: [...]

- Socialudvalgets afgørelser vedr. ansøgning om betaling af restancer til INI A/S
- Godkendelse af tilbagebetaling af restancen til INI A/S på kr. 13.267,00.”

Retschef Michael Mikkelsen foretog den 24. november 2008 en supplerende telefonisk høring af A/S Boligselskabet INI:

”Jeg har i dag telefonisk drøftet boligselskabets høringssvar af 14. februar 2008 med selskabets juridiske konsulent [...].

Jeg spurgte, om høringssvaret skulle forstås således, at det var selskabets opfattelse, at reguleringer som følge af for meget udbetalt husleje entydigt var et spørgsmål, som kunne henføres til reglerne om huslejerestancer.

[...] bemærkede, at boligselskabets udtalelse, som henviste til en tidligere ombudsmandssag om spørgsmålet, angik behandlingen af sager om for lidt betalt husleje som følge for lidt udbetalt boligsikring.

Det er boligselskabets opfattelse, at sager, hvor en kommune har betalt for meget i boligsikring, ikke er sager, som involverer udlejer, men alene er et anliggende mellem kommunen og den pågældende borger.

[...] oplyste i øvrigt, at A fortsat boede i B NR. X, idet kommunens socialforvaltning havde dækket den opståede huslejerestance.

Jeg oplyste, at jeg ville afvente modtagelsen af supplerende oplysninger fra kommunen forinden, jeg tog stilling til, om jeg skulle foretage mig yderligere i forhold til A/S Boligselskabet INI.”

Jeg skrev, ligeledes den 24. november 2008, til K Kommune:

”Jeg har nu gennemgået det svar, som kommunen sendte mig den 24. juli 2008, og jeg konstaterer, at kommunen fortsat ikke har belyst sagen.

For det første erindrer jeg kommunen om, at jeg i mit brev af 10. juli 2008 bad kommunen sende mig det komplette, originale sagsmateriale i socialforvaltningen til gennemsyn.

De sagskopier, som kommunen har sendt mig, er utilstrækkelige for min undersøgelse, som angår det forhold, at der opstod en huslejerestance for A på grund tilbagebetaling af for meget udbetalt boligsikring.

Jeg beder derfor nu kommunen sende mig følgende:

- Alle originale sagsmapper med alt indhold vedrørende A's boligsikring.
- En komplet udskrift af alt elektronisk opbevaret sagsmateriale vedrørende ovenstående.
- Alle originale sagsakter vedrørende kommunens korrespondance med sin revision om boligsikringssspørgsmålet.
- En komplet udskrift af alt elektronisk opbevaret sagsmateriale vedrørende ovenstående.
- Alle originale sagsakter vedrørende kommunens korrespondance med A/S Boligselskabet INI om udbetaling af boligsikring til boligen B nr. X
- En komplet udskrift af alt elektronisk opbevaret sagsmateriale vedrørende ovenstående.
- Kopi af alle bogføringsbilag vedrørende boligsikring for årene 2006, 2007 og 2008 ydet til B nr. X.

Jeg henviser til landstingsloven om Landstingets Ombudsmand § 7, stk. 1, som lyder således:

”De i § 4 nævnte forvaltninger er forpligtet til at meddele Ombudsmanden de oplysninger og til at fremlægge de dokumenter og protokoller, som ombudsmanden i sit hvervs medfører forlanger.”

Jeg erindrer dernæst kommunen om, at jeg i min høring af kommunen af 10. juli 2008 stillede kommunen tre konkrete spørgsmål, som kommunen ikke har besvaret.

Jeg erindrer hermed om et svar på disse spørgsmål.

Jeg har i øvrigt gennemgået de oplysninger, som indtil nu foreligger på sagen, og jeg beder derfor også kommunen forklare følgende:

- En beskrivelse af årsagerne til den fejlagtige udbetaling af boligsikring til A.
- Har kommunen overvejet, om betingelserne for at kræve beløbet tilbagebetalt hos A var opfyldt?
- Hvad er årsagen til, at kommunen ikke krævede beløbet tilbagebetalt af A, men at kommunen i stedet valgte at kræve beløbet tilbage hos A/S Boligselskabet INI?

Kommunens svar vil eventuelt blive forelagt A til partshøring.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Henset til, at jeg allerede den 23. januar 2008 bad kommunen sende mig sagen vedrørende bopligsikring til A til gennemsyn, beder jeg kommunen sørge for, at jeg modtager fyldestgørende svar på mine henvendelser snarest muligt.

Såfremt kommunen ikke kan svare inden for kortere tid, beder jeg kommunen oplyse årsagen hertil.”

Den 5. januar 2009 erindrede jeg efter kommunesammenlægningen den nye kommune om et svar i sagen.

Den 19. marts 2009 svarede kommunen mig:

”Det skal herved bekræftes, at Deres brev dateret den 07. januar 2009 blev modtaget den 17. marts 2009.

Oplysninger vedrørende ovennævnte, som første gang blev fremsendt af Socialforvaltningen den 24. juli 2008, genfremsendes hermed pr. mail til post@ombudsman.gl samt med posten, selv om disse også blev fremsendt til fax nr. 321687.

Jeg ved ikke hvorfor disse ikke er nået frem, og dette er beklageligt, selv om der var tale om tre forskellige fremsendelsesformer.

Jeg håber, at disse sagsakter nu bliver modtaget.”

Ved brev af 12. maj 2009 orienterede jeg A om, at jeg afventede svar fra kommunen, idet jeg samtidig skrev til borgmester [...]:

”Jeg kontakter dig, idet jeg har betydelige problemer med at få oplysninger fra K Kommune i en sag, hvor en borger har klaget over sagsbehandlingen i K Kommune.

Jeg henviser i den forbindelse til min seneste rykker af 5. januar 2009, som jeg vedlægger i kopi til din orientering.

Kommunen har den 19. marts 2009 sendt mig følgende svar, som jeg ligeledes vedlægger i kopi sammen med min oversættelse af svaret til dansk.

Som det fremgår af kommunens svar, har kommunen slet ikke forholdt sig til indholdet af mine henvendelser, men har blot genfremsendt kopier af sagsakter, som jeg har meddelt K Kommune var utilstrækkelige, ligesom kommunen ikke har besvaret de spørgsmål, som jeg har stillet.

Jeg beder dig derfor sørge for, at jeg snarest modtager fyldestgørende svar på mine henvendelser.

Modtager jeg ikke de ønskede oplysninger inden for 8 uger fra dato, finder jeg det nødvendigt at give Landstingets Lovudvalg og Landsstyrets kommunale tilsynsmyndigheder meddelelse om, at jeg ikke kan udføre mit hverv i forhold til kommunen.”

Kommunen svarede mig den 29. maj 2009:

”Beretning fra socialforvaltningen vedrørende ovennævnte personer.

Ovennævnte har den 11.03.2007 skrevet en ansøgning om hjælp til betaling af et hus, således startede sagen ud fra henvendelsen. Den 28.08.2007 har Socialudvalget drøftet sagen som er indsat som pkt. 11 Herefter besluttedes at give afslag på ansøgningen pga. at det er uhensigtsmæssigt at betale husleje for et tomt hus.

Dato: 30.11.2007. Idet A henvendte sig pr. e-mail til Socialchef [...] tager man sagen op igen. Socialudvalget drøftede sagen den 18.12.2007 som er indsat som pkt. 15. Her besluttede man også at give afslag på ansøgningen.

Dato: 02.03.2008 Da A kontaktede igen Socialchefen [...] pr. e-mail[ikkut] tog Socialudvalget sagen op igen den 06.05.2008, som er indsat som pkt. 12, her stod man fast på også at følge beslutningen fra de foregående drøftelser.

Den 01. juni 2008 tog man sagen op igen gennem Borgmester [...] og fg. Socialchef [...] efter at A har klaget. Herefter har Borgmester [...] imødeset ansøgningen og at man betaler 13.267,00 kr. med krav på tilbagebetaling, og først efter A er indforstået og underskrevet dokumentet.

Således afsluttes sagen den 02. juni 2008.”

Jeg modtog kommunens redegørelse sammen med følgende brev fra borgmesteren:

”Kære Vera Leth

Med henvisning til din skrivelse af 12. maj 2009, skal jeg indledningsvis beklage, at du ikke har fået svar på dine henvendelser til det nuværende områdekontor i K by.

I forbindelse med kommunesammenlægningen afsætter vi ressourcer på hovedkontoret i [...] med henblik på at få overblik over verserende sager af denne art, således at vi sikrer, at der sker besvarelser og fremadrettet udarbejder interne forretningsgange for handling i sådanne sager.

Af din henvendelse kan jeg se, at du har fået en række sagsakter, som du imidlertid anser for utilstrækkelige. Jeg har indskærpet overfor områdekontoret i K by, at de straks skal fremsende samtlige sagens originale akter til Landstingets ombudsmand.

Jeg kan endvidere oplyse embedet om, at mine embedsmænd har afkrævet områdekontoret, at de fremsender svar på ombudsmandens øvrige spørgsmål her til K by til videre foranstaltning.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Besvarelsen har ligget til tolkning, men grundet oversættelser af Kommunalbestyrelses- og udvalgsager, foreligger oversættelsen først nu.

Svarfristen på din henvendelse var sat til den 6. juni og i forlængelse af [...] telefoniske drøftelse af sagen med Retschef Michael Mikkelsen i dag mandag, håber jeg på din forståelse for denne korte forsinkelse, idet vi som lovet fremsender det pt. foreliggende materiale til Landstingets Ombudsmand. Evt. yderligere materiale vil straks tilgå ombudsmanden.

For yderligere spørgsmål, står specialkonsulent [...] til rådighed.”

Jeg modtog herefter den 27. august 2009 følgende svar fra K Kommune:

”Hermed vil undertegnede gerne fremkomme med et tilføjelse til Socialchefens svar til Ombudsmandens brev af den 12. Maj 2009 vedr. Brev nr.: 4712. af den 29. Maj 2009 brev til Ombudsmanden nr. 008174.

Til Ombudsmandens brev af 5. Januar 2009 j. Nr. 2008-119-0001, spørgsmål som bedes besvaret som beskrevet som nedenstående med nr. og det svar vi kan fremkomme med fra Servicecenter K by.

01: Alle originale sagsmapper med alt indhold vedrørende A's boligsikring.

A's ansøgning om boligsikring for årene 2006, 2007 og 2008.

A's ansøgning om boligsikring er godkendt af K Kommune for årene 2006, 2007 og 2008.

02: En komplet udskrift af alt elektronisk opbevaret sagsmateriale vedrørende ovenstående.

Jeg har vedlagt emailforvekslinger mellem INI A/S og K Kommune; Emailforvekslinger fra den 24. Oktober 2007 til den 9. Januar 2009.

03: Alle originale sagsakter vedrørende kommunens korrespondance med sin revision om boligsikringsspørgsmålet.

Jeg har vedlagt emailforvekslinger mellem INI A/S og K Kommune; Emailforvekslinger fra den 24. Oktober 2007 til den 9. Januar 2009.

04: En komplet udskrift af alt elektronisk opbevaret sagsmateriale vedrørende ovenstående.

Jeg har vedlagt emailforvekslinger mellem INI A/S og K Kommune;

Emailforvekslinger fra den 24. Oktober 2007 til den 9. Januar 2009.

05: Alle originale sagsakter vedrørende kommunens korrespondance med sin revision om boligsikringsspørgsmålet.

Når revisorerne er på besøg, indkalder de personalet fra alle afdelinger for at kunne drøfte individuelle personsager.

(...) Kommunernes revisionsrapport nr. 75 punkt 2.1.4 sider er vedlagt.

06: En komplet udskrift af alt elektronisk opbevaret sagsmateriale vedrørende ovenstående.

Jeg har vedlagt emailforvekslinger mellem INI A/S og K Kommune.

07: Alle originale sagsakter vedrørende kommunens korrespondance med A/S Boligselskabet INI om den udbetaling til boligen B NR. X, K by.

Jeg har vedlagt emailforvekslinger mellem INI A/S og K Kommune.

08: En komplet udskrift af alt elektronisk opbevaret sagsmateriale vedrørende ovenstående.

Jeg har vedlagt emailforvekslinger mellem INI A/S og K Kommune.

09: Kopi af alle bogføringsbilag vedrørende boligsikring for årene 2006, 2007 og 2008 ydet til B NR. X, K by.

Bogføringsjournaler for årene 2006, 2007 og 2008 er vedlagt.

Jeg erindrer dernæst kommunen om, at jeg i min høring af kommunen af 10. Juli 2008 stillede kommunen tre konkrete spørgsmål, som kommunen ikke har svaret.

Jeg erindrer hermed om et svar på disse spørgsmål.

Jeg har i øvrigt gennemgået de oplysninger, som indtil nu foreligger på sagen, og jeg beder derfor også kommunen forklare følgende:

1: En beskrivelse af årsagerne til den fejllartige udbetaling af boligsikring til A.

Efter A stoppede med at udleje sin bolig til F den 01. Juni 2007 at der er fejl i boligsikringen.

Boligen er lejet ud fra 1. Januar 2007 til 31. Maj 2007 af A til F.

F's boligsikring fra 1. Juni 2007 frem til 30. September 2007, er kørt som den er på kr. 2.072,00 om måneden i A's bolig B NR. X.

5. Oktober 2007 ansøgte A om boligsikring.

20. November 2007 Teknisk afdelingen i K Kommune, godkendte man hendes ansøgning med tilbagevirkende kraft.

Det der er godkendt den 19. Oktober 2007, er gældende fra 01. Juni 2007 til slutningen af året, og er på kr. 572,00 om måneden.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Der er igen ansøgt om boligsikring, pga. ændring af årsindtægter. Dermed er boligsikring bragt på plads. Og det ser nu sådan ud;

Det der er godkendt den 20. November 2007, er gældende fra 01. Juni 2007 til slutningen af året, og er på kr. 1.536,00 om måneden.

A's boligsikring blev ophævet for juni, juli, august og september 2007 i B. [...], da boligen ifølge INI A/S stod under F indtil 01.10.2007. 7. Maj 2007 F flyttede til en anden bolig.

Derfor sendte A en ny boligsikringsansøgning den 5. Oktober 2007 vedrørende B NR. X.

2: Har kommunen overvejet, om betingelserne for at kræve beløbet tilbagebetalt hos A var opfyldt?

På nuværende tidspunkt kan vi desværre ikke se om der har været overvejelser i kommunekontoret i K by om man vil lave en regning fra Kommunen.

4. Hvad er årsagen til, at kommunen ikke krævede beløbet tilbagebetalt af A, men at kommunen i stedet valgte at kræve beløbet tilbage hos A/S Boligselskabet INI?

Kommunen har ikke bedt INI A/S, om at lave en regning til A og [...], sådan lød forklaringen ved telefonsamtalen med [...] fredag den 14.8.2009.

Da jeg har forsøgt at få svar gentagne gange fra Boligselskabet INI A/S afdelingen K by uden held, og da jeg ikke kan svare på vegne af INI A/S, kan jeg ikke sige mere om sagen.

Jeg har vedlagt emailforvekslinger mellem INI A/S og K Kommune.”

Jeg skrev den 4. september 2009 til A/S Boligselskabet INI:

"Jeg vender nu tilbage til sagen, hvor jeg senest skrev til boligselskabet den 10. juli 2008.

Jeg har den 27. august 2009 modtaget en redegørelse fra K Kommune vedrørende den regulering af boligsikring, som har været medvirkende til, at A kom i huslejerestance.

Kommunen har henvist til en e-mail korrespondance mellem A/S Boligselskabet INI og K Kommune, og har endvidere sendt en redegørelse, som jeg vedlægger på grønlandsk og dansk.

Det fremstår herefter fortsat uklart, hvorledes rettelsen af den fejl, som bestod i, at A fik godskrevet for store boligsikringsbeløb, er resulteret i, at A blev belastet med en huslejerestance og ikke et tilbagebetalingskrav fra kommunen som administrator af boligsikringsordningen.

Jeg beder derfor boligselskabet om en redegørelse for følgende spørgsmål:

1) Hvorledes er de boligsikringsbeløb, som K Kommune fejlagtigt udbetalte til A for månederne juni, juli, august og september 2007, blevet tilbageført:

Har boligselskabet tilbagebetalt beløbene til K Kommune? I givet fald bedes boligselskabet oplyse, om tilbagebetaling er sket på kommunens eller på boligselskabets initiativ.

- 2) Har boligselskabet ikke tilbagebetalt beløbene til kommunen men i stedet reguleret huslejberegningen for F for de pågældende 4 måneder og bogført reguleringen ved at debitere F's tilgodehavende for manglende boligsikring på A's huslejeregnskab?"

Boligselskabet svarede mig 14. september 2009:

"Som svar på ombudsmandens seneste brev kan det oplyses, at omtalte boligsikringsbeløb debiteredes lejerens lejerkonto, hvorefter beløbene blev krediteret kommunen i den efterfølgende afregning af boligsikring.

INI's lokale kontor har oplyst, at man af kommunen blev orienteret om, at kommunens revisor havde opdaget, at ejeren modtog boligsikring bevilget til fremlejer. Da INI spurgte kommunen, om det betød, at boligsikringen skulle tilbagereguleres, svarede kommunen bekræftende.

I øvrigt bemærkes det, at lejer selv efterfølgende blev bevilget boligsikring, og at lejerens boligsikring kort tid efter blev forhøjet, begge dele med tilbagevirkende kraft.

Årsagen til, at ejeren var i restance, da hun klagede til ombudsmanden, var således ikke tilbagereguleringen af boligsikring, men at hun ikke havde betalt huslejen i perioden oktober - januar."

Den 12. februar 2010 traf Det Sociale Ankenævn afgørelse i klagesagen vedrørende K Kommunes ovenfor citerede afgørelser af om at afslå at yde offentlig hjælp til dækning af A.

Ankenævnet stadfæstede kommunens afgørelse, men med den ændrede begrundelse, at A var under uddannelse og derfor ikke stod til rådighed for arbejdsmarkedet.

Den 29. april 2010 rekvirerede jeg fra A/S Boligselskabet INI K Kommunes administrationskontrakt med boligselskabet.

Jeg udtalte herefter:

"1. Afgrænsningen af min undersøgelse

A har klaget over følgende forhold: At K Kommunes fejlagtige udbetaling af boligsikring til B [...] blev rettet på en måde som medførte, at A fik en huslejerestance, at A/S Boligselskabet INI afslog at give tilladelse til, at hun kunne frem-

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

leje sin bolig og, at K Kommune afslog at yde offentlig hjælp til betaling af huslejudgifter under A's uddannelse i [...].

Min undersøgelse på grundlag af klagen har omfattet sagsforløbet i forbindelse med, at A/S Boligselskabet INI rettede den angiveligt fejlagtige udbetaling af boligsikring ved at tilbagebetale det fejlagtigt udbetalte beløb til K Kommune, hvorefter boligselskabet opkrævede beløbet som en huslejerestance for A.

De to øvrige klagepunkter har jeg afvist at behandle, jf. landstingslov nr. 7 af 13. juni 1994 om Landstingets Ombudsmand § 6, stk. 3, som finder anvendelse i sagen, jf. inatsisartutlov nr. 8 af 3. december 2009 om Ombudsmanden for Inatsisartut § 30, stk. 3.

Det følger af landstingslovens § 6, stk. 3, at jeg ikke kan behandle klager over forhold, der kan ændres af en højere administrativ myndighed, forinden den højere myndighed har behandlet sagen. Bestemmelsen er udtryk for et almindeligt retsprincip, som går ud på, at Ombudsmanden ikke skal undersøge en sag, forinden den administrative sagsbehandling er afsluttet.

Klagen over kommunens afslag på at yde offentlig hjælp kan påklages til Det Sociale Ankenævn, jf. landstingsforordning nr. 15 af 20. november 2006 om offentlig hjælp § 30.

Afslag på at kunne fremleje boligen kan af lejer påklages til Boligklagenævnet, jf. landstingsforordning nr. 2 af 12. maj 2005 om leje af boliger § 84, stk. 1, nr. 6.

For så vidt angår spørgsmålet om det økonomiske ansvar for frostsprængningen af boligens varmeanlæg bemærker jeg, at afgørelsen af dette spørgsmål hviler på en erstatningsretlig vurdering, som jeg som udgangspunkt ikke har mulighed for at foretage. Denne vurdering afhænger blandt andet af bevismæssige og teknisk prægede vurderinger, som bør foretages af domstolene, som har mulighed for at foretage bevisførelse, herunder optagelse af syn og skøn.

2. Sagsbehandlingen i forbindelse med gennemførelsen af det af kommunen opgjorte tilbagebetalingskrav vedrørende for meget udbetalt boligsikring

Jeg lægger efter de modtagne høringssvar til grund, at K Kommune i september 2007 i forbindelse med revision af kommunens regnskab blev opmærksom på,

at der blev udbetalt boligsikring til B [...] på grundlag af en bevilling til F, der havde fremlæjet huset, selvom fremlejermålet på dette tidspunkt var ophørt.

Jeg lægger videre til grund, at A/S Boligselskabet INI, efter at have drøftet spørgsmålet med kommunen, tilbagebetalte de fejlagtigt udbetalte beløb til kommunen, og at boligselskabet den 1. oktober 2007 debiterede tilbagebetalingen på 8.288 kr. på A's huslejekonto således, at kontoen herefter viste, at hun havde en restance på 11.861 kr. inkl. husleje for oktober.

Jeg bemærker, at landstingsforordning nr. 3 af 31. maj 2001 om boligsikring i lejeboliger, som senest ændret ved landstingsforordning nr. 6 af 7. maj 2007, blandt andet indeholder følgende regler:

"§ 11. Afgørelse om boligsikring træffes af kommunen.

Stk. 2. I lejeboliger beregnes boligsikringen til et årligt beløb, hvoraf en tolvtedel modregnes månedsvis forud i lejerens huslejebetaling, således at lejereren kun afkræves forskellen mellem boligsikringen og huslejen. Boligsikringen betales direkte til udlejereren.

§ 12. Kommunen træffer beslutning om tilbagebetaling af boligsikring, når en person har undladt at give oplysninger som krævet i § 7, stk. 2 og § 9, stk. 2 og derved har fået udbetalt for meget i boligsikring, eller når der iøvrigt mod bedre vidende uberettiget er modtaget boligsikring.

Stk. 2. Såfremt kommunen træffer beslutning om tilbagebetaling, inddrives beløbet efter reglerne i Lov om rettens pleje i Grønland.

[...]

§ 14. Afgørelser, der er truffet efter reglerne i forordningen, kan påklages til Det Sociale Ankenævn efter reglerne i landstingsforordning om socialvæsenets styrelse og organisation."

Landstingsforordningen forudsætter således, at administrationen af boligsikringsreglerne ikke er en del af kommunernes administration af sine udlejningsboliger, men er en opgave for kommunen som social myndighed.

Det følger af § 12, at hvis en borger har fået udbetalt for meget i boligsikring, skal afgørelsen af, hvorvidt tilbagebetaling skal kræves, træffes af kommunen som social myndighed.

K Kommune har ved sin håndtering af sagen overladt det til A/S Boligselskabet INI at opkræve det fejlagtigt udbetalte beløb hos A.

Jeg bemærker i sammenhæng hermed, at det fremgår af administrationskontrakt af 23. februar 1995 mellem K Kommune og A/S Boligselskabet INI om administration og drift af kommunens udlejningsboliger som ændret ved tillæg af 23. september 2003 pkt. 2.1. og 2.3.:

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

”2.1. Aftalen omfatter administration og drift af kommunens udlejningsboliger [...] Selskabet varetager på vegne af kommunen alle funktioner, der i.h.t. gældende lovgivning er henlagt til udlejer, og er bemyndiget til at optræde som sådan på kommunens vegne.

[...]

2.3. Boligsikring administreres af kommunen [...]”

Boligsikring er således en social ydelse administreret af kommunen med en lejer som modtager.

Det forhold, at boligsikring udbetales af socialforvaltningen direkte til udlejer, og at udlejer pålægges at modregne ydelsen i huslejeopkrævningen, gør ikke udlejer til modtager af boligsikringen i den socialretlige forstand, som fremgår af landstingsforordningen om boligsikring i lejeboliger.

Kommunen har herefter været forpligtet til selv at foretage en vurdering af, om der i medfør af § 12 i landstingsforordningen om boligsikring i lejeboliger var grundlag for at kræve tilbagebetaling hos A og at træffe en afgørelse i forhold til hende, såfremt kommunen fandt, at hun skulle tilbagebetale noget beløb.

Jeg finder, at det er meget kritisabelt, at K Kommune ikke har fulgt reglerne for gennemførelse af tilbagebetalingskrav.

Sagen rejser i øvrigt betydelig tvivl om, hvorvidt den boligsikring, som kommunen havde bevilget til F overhovedet – altså også mens fremlejerforholdet bestod – burde have været udbetalt til A/S Boligselskabet INI.

Efter landstingsforordning nr. 3 af 31. maj 2001 om boligsikring i lejeboliger § 11, stk. 2, betales boligsikring direkte til udlejer. Reglen er en uændret videreførelse af landstingsforordning nr. 1 af 17. oktober 1983 om boligsikring.

Grønlands Hjemmestyre overtog den 1. januar 1987 kompetencen til at lovgive om lejerforhold jf. lov for Grønland om boligforsyning, boligstøtte, leje af boliger nr. 944 af 23. december 1986 § 2.

Lovhjemmel til fremleje blev indført ved landstingsforordning nr. 3 af 29. oktober 1999 om ændring af landstingsforordning om leje af boliger¹² § 1, nr. 4, om ændring af landstingsforordningens § 21.

12) Landstingsforordning nr. 3 af 13. juni 1994 om leje af boliger som senest ændret ved landstingsforordning nr. 10 af 6. november 1997.

Boligsikringsreglerne tager ikke højde for, hvorvidt fremlejer er udlejer i forhold til fremlejetager.

Spørgsmålet om, hvem der er den socialretlige modtager af boligsikring til lejebetalingen i en fremlejet bolig, må derfor afgøres ud fra en fortolkning af, hvem der er udlejer og lejer i fremlejeforholdet.

I bekendtgørelse nr. 2 af 6. marts 2007 om udlejning af ejendomme til beboelse, som den 1. april 2007 afløste bekendtgørelsen fra 2003, anvendes terminologien "fremlejer" om den lejer, der fremlejer sin lejebolig til en fremlejetager:

"§ 55. Ansøgning om fremleje skal indgives skriftligt af fremlejer til udlejer senest 1 måned før fremlejeforholdet ønskes påbegyndt med angivelse af:

1) Oplysninger om navn og cpr. nr. på fremlejetager og dennes husstand.

2) Fremlejeperiodens længde.

3) Fremlejens størrelse, herunder udgifter til husleje, varme, el, vand, rimelig betaling for bohavet eller særlige ydelser med videre.

4) Oplysninger om eventuel betaling af depositum.

5) Oplysninger om fremlejers fremtidige adresse i fremlejeperioden.

Stk. 2. Fremleje skal ske i et direkte og skriftligt kontraktforhold mellem fremlejer og fremlejetager. Kontrakten skal indgås på fremlejekontrakter autoriseret af landsstyreområdet for boliger.

Stk. 3. Fremlejer indestår for, at de i stk. 1 afgivne oplysninger er korrekte.

Stk. 4. Fremlejeforholdet ophører automatisk, når fremlejeperioden udløber, medmindre fremlejer ansøger udlejer om forlængelse af fremlejeperioden og fortsat opfylder betingelserne for, at kunne fremleje sin bolig."

I de standardfremlejekontrakter, som er underskrevet den 2. oktober 2006 af A og F indgår følgende fortrykte tekst:

"§ 1. [...]

For fremlejeforholdet gælder landstingsforordning om leje af boliger og bekendtgørelse om udlejning af Hjemmestyrets og kommunernes udlejningsejendomme, således at "udlejer" er lejer, og "lejer" er fremlejetager.

§ 2.

Fremlejeaftalen begynder den _____

og forsætter indtil den _____

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

eller indtil det skriftligt opsiges. Opsigelsesvarsel fra lejers side skal ske med mindst 3 måneders varsel til udgangen af en måned. Opsigelse fra fremlejetagers side skal ske med mindst en måneds varsel til udgangen af en måned, jf. landstingsforordning om leje af boliger.

§ 3.

Ifølge ovennævnte bekendtgørelse er det en forudsætning for tilladelsen til fremleje fra udlejer v/A/S Boligselskabet INI, at fremlejetagers betaling til lejer højst udgør et beløb svarende til lejers udgifter til husleje, varme, el og vand samt en rimelig betaling for bohav eller særlige ydelser m.v. Rimelig betaling for bohav eller særlige ydelser m.v. må maksimalt udgøre 10 % af huslejen.

Den årlige leje er kr. _____

som betales af fremlejetager med en tolvtedel hver den 1. i måneden sammen med a conto varmebidrag.

Fremlejetager betaler således:

Leje

kr.

A conto varmebidrag

kr.

A conto vandbidrag

kr.

Evt. betaling for andet

kr. _____

I alt pr. måned kr.

Ved aftalens underskrift er der betalt kr. _____ for tiden fra _____ til _____.

Som depositum betales kr. _____ til sikkerhed for fremlejetagers forpligtelser over for lejer.”

Jeg bemærker, at det fremgår af standardkontraktvilkårenes §§ 1 og 3 at fremlejetager skal betale leje til den oprindelige lejer, og at lejeforordningens regler

for udlejer gælder for den oprindelige lejer i fremlejerforholdet, og at lejeforordningens regler for lejer gælder for fremlejetager.

Det fremgår herudover af den ovenfor citerede bekendtgørelse nr. 2 af 6. marts 2007 om udlejning af ejendomme til beboelse § 55, stk. 2, at fremleje skal ske i et direkte kontraktforhold mellem lejer og fremlejetager.

Det er således hverken i overensstemmelse med fremlejekontrakten eller ovennævnte bekendtgørelsesregel, at K Kommune til den oprindelige udlejer har udbetalt boligsikring bevilget til fremlejetager.

Set på denne baggrund er der tillige tale om, at det er uberettiget, at boligsikringen til F, også for den periode hvor fremlejerforholdet bestod, er anvendt til A's huslejebetalinger til K Kommune ved A/S Boligselskabet INI, idet kommunen burde have udbetalt F's boligsikring direkte til A.

Jeg bemærker dog samtidig, at landstingsforordningen om leje af boliger § 58 giver anledning til tvivl om, hvilke betalingsregler som gælder i fremlejerforhold, jf. nærmere herom nedenfor, men jeg går ud fra, at kommunen ved sagens genbehandling foretager en selvstændig vurdering af dette spørgsmål.

På baggrund af ovenstående bemærkninger om

- 1) kommunens forpligtelser i boligsikringsager, herunder reglerne for gennemførelse af tilbagebetalingskrav,*
- 2) kommunens udbetaling af F's boligsikring til A/S Boligselskabet INI i stedet for til A,*
- 3) den foreliggende uklarhed i lovgrundlaget,*

og på baggrund af,

at det i øvrigt fremgår af sagen, at A den 11. februar og 6. maj 2007 havde søgt K Kommune om boligsikring,

at disse ansøgninger ikke ses at være afgjort,

***henstiller** jeg, at kommunen genoptager behandlingen af sagen om opkrævningen af det boligsikringsbeløb på 8.288 kr., som A/S Boligselskabet INI efter af-*

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

tale med kommunen betalte til kommunen og herefter opkrævede hos A. Jeg henstiller i den forbindelse, at kommunen tager særskilt stilling til, hvorvidt kommunen fejlagtigt har udbetalt boligsikringsbeløb bevilget til F til A/S Boligselskabet INI som kommunens boligadministrator i stedet for til A som var udlejer i forhold til F, og hvorledes denne fejl i givet fald skal rettes.

*Jeg **henstiller** endvidere, at kommunen undersøger, hvorvidt A har været berettiget til boligsikring fra et tidligere tidspunkt end 1. juni 2007 og i givet fald med hvilket beløb.*

Jeg bemærker dernæst, at A den 5. september 2006 søgte A/S Boligselskabet om tilladelse til at fremleje B 496 til F i et år, at der i sagen foreligger to udkast til fremlejeaftaler med to forskellige udløbsdatoer, 31. maj og 31. oktober 2007, og at K Kommune den 13. december 2006 bevilgede F boligsikring for kalenderåret 2007 til B 496. Den 12. juni 2007 bevilgede kommunen boligsikring til F til B 797 for perioden 1. maj til 31. december 2007.

Der foreligger ikke i de oplysninger, som jeg har modtaget fra K Kommune og A/S Boligselskabet INI, dokumentation for hvorvidt fremlejemalet blev opsagt eller ophævet før det aftalte udløbstidspunkt. Men på grundlag af A's ansøgning af 11. juni 2007 om hjælp fra K Kommune, må jeg imidlertid lægge til grund, at A modtog en huslejeopkrævning for juni måned 2007, som hun ikke fik dækket via fremlejeaftalen.

Det kan imidlertid ikke alene på denne baggrund udledes, hvorvidt fremlejeforholdet er ophørt på dette tidspunkt, idet bekendtgørelse nr. 2 af 6. marts 2007 om udlejning af ejendomme til beboelse § 55, stk. 2, som jeg har citeret ovenfor, foreskriver, at fremlejeforholdet etableres ved en aftale mellem fremlejer og fremlejetager. Fremlejeforholdet ophører således ikke alene ved, at fremlejetager fraflytter, men forudsætter, at fremlejeaftalen er bragt til ophør med det foreskrevne varsel.

Jeg finder således samlet set, at der umiddelbart hersker tvivl om hvorvidt F over for A har hæftet for huslejebetalingen til B [...] efter maj måned 2007.

*Jeg **henstiller** derfor yderligere, at kommunen foretager en særskilt vurdering af, hvorvidt der reelt er sket en fejludbetaling af boligsikring.*

*Såfremt kommunen herefter når frem til, at den havde et tilbagebetalingskrav mod A, **henstiller** jeg også, at kommunen foretager en nærmere vurdering af,*

hvorvidt hun alene bør bære risikoen for fejludbetaling af boligsikring fra kommunen, eller om risikoen helt eller delvist bør påhvile kommunen. Jeg henviser herved til, at afgørelser om at kræve tilbagebetaling af boligsikring er afgørelser omfattet af forvaltningsrettens sagsbehandlingsregler, og at kommunen derfor må supplere boligsikringsreglerne med en bredere vurdering af, hvem der er nærmest til at bære risikoen for den skete fejludbetaling¹³.

3. Tvivl om fortolkningen lejeforordningens regler om fremleje

Landstingsforordning nr. 2 af 12. maj 2005 om leje af boliger § 58 er sålydende:

”§ 58. Såfremt lejerens har overholdt lejekontrakten, har lejerens ret til at fremleje boligen i op til 12 måneder, når lejerens fravær fra boligen er midlertidigt. Der kan ikke ske fremleje for kortere tidsrum end 3 måneder. Lejerens kan kun sammenlagt fremleje sin bolig i 12 måneder indenfor en periode af 5 år, jf. dog stk. 2.

Stk. 2. Uanset tidsbegrænsningen i stk. 1, kan lejerens søge om at fremleje boligen, når lejerens fravær er midlertidigt og skyldes sygdom, uddannelse, anstaltsanbringelse eller midlertidig forflyttelse hos lejerens selv eller en person, der tilhører lejerens husstand. Der kan ikke ske fremleje for kortere tidsrum end 3 måneder.

Stk. 3. Udlejerens kan modsætte sig fremlejeforholdet, når

1) boligen er anvist, jf. § 5, stk. 1, nr. 7,

2) det samlede antal personer i boligen vil overstige antallet af beboelsesrum, eller

3) udlejerens i øvrigt har rimelig grund til at modsætte sig fremlejeforholdet.

Stk. 4. I Hjemmestyrets og kommunernes udlejningsboliger har lejerens i stedet for fremleje af boligen ret til at opsig lejemålet mod garanti for at få anvist en anden bolig ved fraværperiodens udløb, jf. § 5, stk. 1, nr. 3.

Stk. 5. Det er en forudsætning for tilladelse til fremleje, at betalingen højst udgør et beløb svarende til lejers samlede udgifter til husleje, varme, el, vand mv. Når særlige grunde taler derfor, f.eks. hvis bohavne indgår i fremlejeforholdet, kan betalingen fastsættes til et højere beløb. Fremlejer betaler husleje direkte til udlejer.

Stk. 6. Lejer er berettiget til at opkræve et depositum fra fremlejetager til sikkerhed for fremlejetagers forpligtelser overfor lejer. Depositum og forudbetalt husleje må maksimalt svare til 6 måneders leje.

Stk. 7. Udlejer kan hæve fremlejeforholdet efter reglerne i § 75¹⁴.

- 13) Landstingets Ombudsmands årsberetning for 2002, side 274 (grønlandsksproget version) og side 215 (danskproget version)
- 14) ”§ 75. Udlejer kan straks hæve lejemålet, når lejerens udøver en adfærd, som er til alvorlig gene for ejendommen, udlejer, dennes ansatte, andre lejere i ejendommen eller andre, der lovligt færdes i ejendommen, herunder når: 1) Lejerens udøver eller truer med fysisk vold over for de pågældende personer. 2) Lejerens adfærd kan være til fare for ejendommen eller de pågældende personer, herunder på grund af anvendelse af våben eller opbevaring af farlige materialer i det lejede.
Stk. 2. Lejemålet kan hæves, uanset om den i stk. 1 beskrevne adfærd udøves af lejerens selv, lejerens husstand eller andre, som lejerens har givet adgang til det lejede, jf. § 58.”

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Stk. 8. Landsstyret kan fastsætte regler om fremleje og boliggaranti.”

Der er i lovforslaget knyttet følgende bemærkninger til § 58:

”Bestemmelsens stk. 1 indebærer, at en lejer, der har overholdt sin lejekontrakt, har ret til at fremleje boligen i indtil 12 måneder, når lejerens fravær fra boligen er midlertidigt. Lejeren har ikke mulighed for at fremleje sin bolig for et kortere tidsrum end 3 måneder, hvilket skyldes, at det er forbundet med en vis administration at udfærdige en fremlejekontrakt. Desuden er der indsat en yderligere begrænsning, således at lejeren kun kan fremleje sin bolig i 12 måneder i alt inden for en periode på 5 år. Bestemmelsen skal forhindre, at lejeren kontinuerligt fremlejer sin bolig uden at have en reel tilknytning hertil. Retten til at fremleje sin bolig i mellem 3 og 12 måneder er ny. Bestemmelsen er indsat for at give lejeren mere frihed, f.eks. til at prøve at bo sammen med en kæreste i en begrænset periode, samtidig med at retten til at flytte tilbage til sin egen lejbolig bevares, hvis lejeren efter periodens udløb måtte ønske det.

[...]

Lejeren må ikke modtage betaling fra fremlejer, der overstiger lejerens egne samlede udgifter til boligen med tillæg af et mindre beløb for fremleje af møbleret bolig. Bestemmelsen er indsat for at hindre, at lejeren fremlejer sin bolig for at tjene penge herpå.

Bestemmelsen indebærer desuden, at lejeren i stedet for tilladelse til fremleje kan opsiges boligen mod at få garanti for, at få anvist en anden bolig ved fraværperiodens ophør.”

Ovenstående, navnlig § 58, stk. 5, efterlader tvivl om, hvorvidt det har været lovgivers hensigt at foreskrive en betalingspligt for fremlejetager direkte i forhold til den oprindelige udlejer.

Det skaber således uklarhed om retstilstanden, at bestemmelsen i lejeforordningens § 58, stk. 5, foreskriver en pligt for ”fremlejer” til ”direkte” betaling til udlejer, hvilken bestemmelse ikke umiddelbart vil give selvstændig mening i forhold til den oprindelige lejer, som i forvejen har pligt til at betale husleje til udlejer.

Imod en fortolkning af § 58, stk. 5, som en bestemmelse der går ud på, at fremlejetager har en betalingsforpligtelse direkte i forhold til udlejer taler umiddelbart, at betalingsmisligholdelse i forhold til den oprindelige udlejer som udgangspunkt kan medføre ophævelse af lejeaftalen i forhold til den oprindelige lejer.

Hertil kommer, at lejeforordningens § 63 foreskriver, at lejeren ikke kan give afkald på sine rettigheder efter § 58.

Ordlyden af § 58, stk. 5, 3. punktum efterlader herefter betydelig tvivl, om "fremlejer" skal forstås som lejer eller som fremlejetager.

I den tidligere gældende landstingsforordning om leje af boliger, landstingsforordning nr. 5 af 31. maj 2001 fandtes i § 39 følgende regler om fremleje:

"§ 39. Såfremt lejerens har overholdt lejekontrakten, har lejerens ret at fremleje boligen, når lejerens fravær er midlertidigt og skyldes sygdom, studieophold, midlertidig forflyttelse eller lignende.

Stk. 2. Udlejerens kan modsætte sig fremlejeforholdet, når

- 1) det samlede antal personer i boligen vil overstige antallet af beboelsesrum, eller*
- 2) udlejerens i øvrigt har rimelig grund til at modsætte sig fremlejeforholdet.*

Stk. 3. I Hjemmestyrets og kommunernes udlejningsboliger har lejerens i stedet for fremleje af boligen ret til at opsiges lejemålet mod garanti for at få anvist en anden bolig ved fraværperiodens udløb, jf. § 4, stk. 1, nr. 2.

Stk. 4. Landsstyret fastsætter regler om fremleje og boliggaranti."

I medfør af § 39, stk. 4, fastsatte Landsstyret blandt andet følgende regler i bekendtgørelse nr. 23 af 22. december 2003 om udlejning af Hjemmestyrets og kommunernes udlejningsejendomme:

"§ 58. Lejerens er i fremlejeperioden ansvarlig for rettidig betaling af husleje og a conto varmebetaling. Lejerens er endvidere erstatningsansvarlig for skade på det lejede og dets installationer, som ved uforsvarlig adfærd forvoldes af fremlejetager, dennes husstand, og andre personer, som fremlejetager giver adgang til det lejede.

Stk. 2. Lejerens er overfor udlejer ansvarlig for, at de i stk. 1 nævnte personer overholder gældende ordensregler, jf. bilag 4 Ordensregler."

Det fremgår ikke af forarbejderne til landstingsforordningen af 2005, om der har været tilsigtet en ændring af retstilstanden, som fulgte af bekendtgørelsen fra 2003.

For så vidt angår den uklare affattelse af landstingsforordningen om leje af boliger § 58, stk. 5, har jeg ved særskilte breve, jf. inatsisartutlov nr. 8 af 3. december 2009 § 11, givet Inatsisartut og Naalakkersuisut meddelelse om forholdet.

4. Betydningen af A/S Boligselskabet INI's sagsbehandling

Sagen har derefter givet mig anledning til at overveje, om A/S Boligselskabet INI's sagsbehandling kunne give anledning til kritik, idet det fremgår af sagen, at kommunens håndtering af tilbagebetalingsspørgsmålet i et omfang hviler på rådgivning fra A/S Boligselskabet INI.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Jeg har i forbindelse med mine overvejelser om dette spørgsmål taget udgangspunkt i retsgrundlaget for boligselskabets varetagelse af opgaven som administrator af K Kommunes udlejningsboliger.

Landstingsforordning nr. 12 af 28. oktober 1993 om etablering af et boligselskab som senest ændret ved landstingsforordning nr. 2 af 15. april 2003 beskriver boligselskabets opgaveløsning i relation til kommunale udlejningsboliger således:

”§ 2. Selskabet har til formål at drive virksomhed ved administration og anden service vedrørende fast ejendom.

Stk. 2. Selskabet varetager primært følgende opgaver:

- 1) Administration og drift af de hjemmestyreejede boliger, samt*
- 2) vedligeholdelse af de hjemmestyreejede boliger.*

Stk. 3. Selskabet kan indgå servicekontrakt med Hjemmestyret om følgende opgaver:

[...]

Stk. 4. Selskabet kan endvidere indgå aftaler om følgende opgaver:

- 1) Administration og drift af de kommunalt ejede boliger.*

[...]”

Boligselskabets administration af kommunale boliger kan således alene ske i henhold til en aftale med den pågældende kommune.

Det følger endvidere af bestemmelsen, at ejendomsretten til boligerne forbliver hos kommunen, som derfor fortsat er udlejer.

Det fremgår samtidig af landstingsforordningen om leje af boliger § 81, stk. 1-3:

”§ 81. Har Hjemmestyret eller en kommune antaget ekstern boligadministrator, skal Landsstyret eller kommunalbestyrelsen påse, at boligadministrator varetager sin virksomhed i overensstemmelse med nærværende landstingsforordning og bestemmelser, der er udstedt i medfør af forordningen.

Stk. 2. Varetager en kommune selv administrationen af sine boliger, skal kommunen varetage sin virksomhed i overensstemmelse med nærværende landstingsforordning og bestemmelser, der er udstedt i medfør af forordningen.

Stk. 3. For at opfylde sin økonomiske tilsynsforpligtelse, jf. stk. 1, kan Hjemmestyret eller en kommune vælge at lade boligadministrators revisor udarbejde en erklæring om, at boligadministrator varetager sin virksomhed i overensstemmelse med nærværende landstingsforordning og bestemmelser, der er udstedt i medfør af forordningen.”

Der er i lovforslaget knyttet følgende bemærkninger til bestemmelsen:

”Bestemmelsen indebærer, at der formaliseres en tilsynsforpligtelse for Hjemmestyret eller en kommune, der har antaget en ekstern boligadministrator. Hjemmestyret eller en kommune, der har antaget ekstern administrator, kan opfylde sin tilsynsforpligtelse ved at lade administrators revisor udarbejde en erklæring om, at boligadministrator varetager sin virksomhed i overensstemmelse med nærværende landstingsforordning og bestemmelser, der er udstedt i medfør af forordningen. Dette fritager dog ikke Hjemmestyret eller en kommune for ansvaret for de fejl og forsømmelser, en ekstern administrator har begået.”

Ved lovforslagets anden behandling fremsatte Landsstyret forslag til ændring af stk. 3, svarende til den vedtagne formulering og knyttede følgende bemærkninger til ændringsforslaget:

”I stk. 3 er det præciseret, at Hjemmestyret og kommunen kan delegerer den del af tilsynsforpligtelsen, der vedrører boligafdelingens økonomiske forhold til en ekstern boligadministrators revisor, der skal udarbejde en erklæring om, at boligadministrator varetager sin virksomhed i overensstemmelse med landstingsforordning om leje af boliger og bestemmelser udstedt i medfør af forordningen. Formålet med bestemmelsen er således, at revisor varetager det økonomiske tilsyn, mens det øvrige tilsyn efter stk. 1 varetages af boligens ejer, hvilket sker såvel ved løbende kontrol som gennem modtagelse af klager fra lejere.”

Der er således tale om, at udlejeren ved administrationen af sine offentlige udlejningsboliger, har ansvaret for overholdelsen af landstingsforordningen af leje af boliger, og at en ekstern boligadministrator skal rette sig efter udlejernes instruktioner om retsanvendelsen i de konkrete sager, herunder om fortolkningen af reglerne.

Der er derfor også tale om, at A/S Boligselskabet INI udfører opgaven under kommunens ansvar og instruktion, jf. herved også administrationsaftalen mellem kommunen og boligselskabet pkt. 2.2:

”Selskabets administration skal til enhver tid udføres i overensstemmelse med lovgivningen, god administratorskik, ejerens instrukser samt under særlig hensyntagen til at etablere og bevare et godt forhold til lejerne.”

Det er kommunen, som over for lejeren har ansvaret for de fejl, der måtte være begået i boligadministrationen, og kommunen har, når den var opmærksom på forhold i boligadministrationen, som ikke har været i overensstemmelse med gældende regler, ansvaret for at boligselskabet blev instrueret om korrekt administration og for rettelse af fejlen.

Henset hertil og til, at K Kommune under sagsforløbet har været orienteret om boligselskabets dispositioner, og at boligselskabet i et omfang har rådgivet kommunen, finder jeg, at det er kommunen, der skal kritiseres for den fejlagtige

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

håndtering af spørgsmålet om udbetaling af boligsikring til F, og at kommunen således ikke uden videre har kunnet henholde sig til den rådgivning, som kommunen modtog fra A/S Boligselskabet INI.

5. Ophævelsen af A's lejemål

A/S Boligselskabet INI har den 13. november 2007 ophævet A's lejemål med henvisning til manglende efterkommelse af påkravet af 20. oktober 2007.

Da dette påkrav ikke blot omfattede det fejlagtigt bogførte tilbagebetalingskrav for uberettiget modtaget boligsikring, men tillige betaling af oktober måneds husleje, og da den efterfølgende bevilling af boligsikring til A ikke fuldt ud dækkede den månedlige huslejudgift, har jeg ikke tilstrækkeligt grundlag for at henstille, at K Kommune genoptager behandlingen af sagen om ophævelsen af lejemålet.

6. Mine afsluttende bemærkninger

Jeg afventer kommunens svar på min henstilling om genoptagelse af sagen vedrørende opkrævning af kommunens tilbagebetalingskrav, men foretager mig i øvrigt ikke yderligere i sagen i forhold til A.

Jeg afventer desuden Naalakkersuisuts svar på min meddelelse om uklarheder i landstingsforordningen om leje af boliger § 58, stk. 5."

Overenskomster og ansættelsesaftaler

6.2 Fejl og uklarheder om såvel sagsfaktum som den retlige kvalifikation heraf i forbindelse med ophør af ansættelse i sundhedsvæsenet. Tillige spørgsmål om kompetencemangler

Fagforeningen F, klagede over sundhedsmyndighedernes sagsbehandling i forhold til et af F's medlemmer, A, som var bevilget ansøgt afsked fra en stilling ved et sygehus, men efterfølgende fortrød sin afskedsansøgning og ønskede at fortsætte ansættelsesforholdet.

I forhold til sygehusets behandling af A's ansøgning om at kunne tilbagekalde sin opsigelse udtalte Ombudsmanden kritik, idet sygehuset ikke

præcist udtalte, om sygehuset havde haft til hensigt at lade A's ansættelse fortsætte, eller om sygehuset havde fastholdt, at ansættelsen udløb, og at sygehuset herefter ville ansætte A i en ny stilling.

Ombudsmanden udtalte herudover kritik af, at sygehuset uden en tilstrækkelig undersøgelse havde tilbudt A fortsat ansættelse eller genansættelse på betingelse af, at A forbedrede sit samarbejde med sygehuset. Ombudsmanden udtalte i den forbindelse, at opstilling af ulovlige vilkår for en afgørelse er en kritisabel fejl.

Ombudsmanden kritiserede også sygehuset for fejl i forbindelse med behandlingen af A's fornyede stillingsansøgning på grundlag af sygehusets vejledning om at indgive en ny ansøgning.

Herudover henstillede Ombudsmanden på baggrund af modstridende oplysninger om den personaleadministrative kompetence i sundhedsvæsenet, at Departementet for Sundhed tog stilling til, hvorvidt sygehuset havde haft kompetence til at afgøre A's ønske om at tilbagekalde sin afskedsansøgning eller til at træffe afgørelse om A's fornyede ansættelse i ved sygehuset.

Såfremt departementet fandt, at sundhedsvæsenet har haft denne kompetence, henstillede Ombudsmanden samtidig, at departementet som overordnet myndighed genbehandlede sagen for at rette de fejl, som sygehuset havde begået.

Såfremt departementet fandt, at sygehuset ikke havde haft den fornødne saglige kompetence, henstillede Ombudsmanden, at departementet behandlede sagen med henblik på at træffe en gyldig og korrekt afgørelse.

Ombudsmanden bad endvidere departementet generelt vurdere, hvorvidt der var grundlag for en præcisering eller ændring af de gældende kompetenceregler for sundhedsvæsenets personaleadministration (j. nr. 2008-310-0001)

Ved brev af 1. oktober 2002 meddelte Grønlands Hjemmestyre, Administrationsdirektoratet, A ansættelse med foreløbig placering ved sygehuset i X by med virkning fra 16. september 2002.

Der var tale om en overenskomstsansættelse.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Den 21. november 2004 søgte A Sygehuset i Y by om ansættelse.

Ved brev af 13. december 2004 traf Administrationsdirektoratet afgørelse om at omplacere A til en stilling ved sygehuset i Y by for perioden 15. januar til 14. juni 2005 på i øvrigt uændrede ansættelsesvilkår.

Ved brev af 10. januar 2006 til søgte A sin afsked med udgangen af januar 2006. Denne ansøgning videresendte sygehuset den 11. januar 2006 til Personaledirektoratet med oplysning om, at afskedsbegæringen var indgivet med henblik på omplacering til anden funktion i sundhedsvæsenet.

Ved brev af 23. januar 2006 meddelte Personaledirektoratet A, at hun efter ansøgning blev omplaceret til en ny funktion ved Sygehuset i X by pr. 1. februar 2006 på i øvrigt uændrede ansættelsesvilkår.

Ved brev af 30. april 2006 søgte A sin afsked pr. 31. maj 2006. Denne ansøgning videresendte Sundhedsvæsenets kystledelse til Personaledirektoratet den 3. maj 2006. Ligeledes den 3. maj 2006 søgte A en stilling ved sygehuset i Z by pr. 1. juni 2006.

Den 9. maj 2006 meddelte Personaledirektoratet A ansøgt afsked.

Den 29. juni 2006 meddelte Personaledirektoratet A, at hun med virkning fra 1. juni 2006 var omplaceret til ansættelse ved sygehuset i Z by på i øvrigt uændrede ansættelsesvilkår.

Den 12. april 2007 søgte A sygehuset i Z by om orlov fra slutningen af maj måned 2007 og 3 måneder frem.

Sygehuset svarede A den 16. april 2007:

”Efter drøftelsen på ledelsesmødet idag, har vi besluttet. At vi i første omgang vil søge efter en afløser for dig, før vi giver dig endelig tilsagn om orlov.

Jeg vil annoncere efter en vikar [...] via next-jobgreenland.

Vi håber at [...] vikaren kan tiltræde pr. 1. juni — hvis ikke, kan vi først ansætte én pr.1.juli 2007.

Afhængig af ovenstående vil vi give dig tilsagn om orlov på 3 måneder.”

Den 9. maj 2007 afslog sygehuset A's orlovsansøgning med henvisning til, at sygehuset ikke havde kunnet finde en afløser.

Den 29. maj 2007 skrev A til sygehuset:

"Hej [...],

Jeg beder om oplysning hvad status er, da maj måned er ved at rinde ud, da du har oplyst mig, at du ville søge vikarer igennem Nextjobgreenland, siden jeg søgte om orlov. Jeg plejer at kigge ind i deres hjemmeside, og da det undrer mig, at der ikke var nogen opslag, spørger jeg hermed."

Sygehuset besvarede e-mailen således (dato for besvarelsen fremgår ikke af sagen):

"Jeg regnede også med, at du kigger ind i denne hjemmeside.

Vi har søgt om vikarer med en sidste frist den 15. maj, og jeg har haft flere ansøgninger her på mit bord. Vi aftalte med [kystledelsen], at vi kun måtte nøjes med dem.

Begrundelsen herfor er, at man ikke bryder sig om (også), at man har flere stillingsopslag i Nextjobgreenland.

Desværre har de ansøgere jeg sad med meldt afbud med forskellige årsager, og andre ville arbejde her i andre tidspunkter.

Derfor har jeg på det seneste (ellers) ønsket over for [kystledelsen], at hun måtte putte flere ind i Nextjobgreenland, men det er ikke lykkedes endnu. Så sent som i morges har jeg skrevet til hende flere gange, at hun måtte gøre det som en hastesag, og inden maj rinder ud.

Hvis der ikke indgår ansøgninger senest 31. maj, må vi regne med, at du ikke kan få orlov indtil 1. juli. Vi kan kun håbe på, at der indkommer ansøgninger."

Den 26. juli 2007 skrev sygehuset til A:

"Kære A

Jeg har drøftet din ønske om orlov med vores chefdistriktslæge [...] og forstander [...].

Jeg må desværre meddele at vi ikke kan give tilsagn om orlov.

Begrundelserne heraf er:

Det har ikke kunne lykkes os og finde en afløser.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Personale situationen på sygehuset er ikke god på nuværende tidspunkt. Det er svært at skaffe [...].”

A skrev derpå den 31. juli 2007 til forstanderen på sygehuset i Z by:

”Da jeg har søgt om orlov den 12. April 2007 og stadig ikke kan lade sig gøre indtil den 26. Juli 2007 vil jeg sige min stilling [...] per 1. september 2007.

Jeg vil inden per 1. september gerne have mine resterende afspadsringstimer.”

Samme dag blev A's afskedsansøgning påført en håndskreven påtegning fra sygehuset om, at opsigelsen var godkendt.

Den 9. august 2007 skrev Direktoratet for Sundhed til A:

”Grønlands Hjemmestyre anerkender herved modtagelsen af Deres skrivelse af 31. juli 2007, hvorved De opsiges Deres stilling [...] ved sygehuset i [Z by], til fratræden med den 31. august 2007 som sidste løn- og ansættelsesdag.

[...]”

Brevet fra direktoratet var underskrevet af [...].

Det næste dokument i de sagsakter, som jeg har modtaget fra myndighederne, er følgende udskrift af en e-mail sendt den 27. august 2007 fra [forstanderen ved sygehuset i Z by] til [kystledelsen]:

”Vi har tænkt os at ansætte A på prøve i 3 måneder i en vikar stilling.

Derfor kommer hun til at miste rekrutteringstillægget.

Men, kan vi sige til hende, at når prøvetiden er sluttet og vi beslutter, for at ansætte hende fast, kan hun få på tilbagevirkende kraft de 3 måneder oveni??”

Herefter foreligger følgende brev af 28. august 2007 fra sygehuset i Z by til A:

”Ansættelsesaftale

Vi har i ledelsen drøftet dit ønske om at tilbagetrække din opsigelse og har besluttet at opsætte følgende retningslinier for din kommende ansættelsesperiode.

- At du udvikler dig positivt ifht. dit samarbejde med kollegaerne [...], [...], [...] og ikke mindst generelt med kollegaerne på sygehuset.

- at du arbejder med dine værdigrundlag i forhold til at udtrykke dine meninger og respektere at andre kan have anden syn på sagen.
- at du lærer at lytte til hvad andre udtrykker og siger
- at du udviser større fleksibilitet ift. at varetage opgaver på sygehuset, som f.eks går på omgang.
- at du — i lighed — med andre kollegaer udviser fleksibilitet i forhold til at dække vagtplanen, når der opstår kritiske situationer.

Vi forventer, at du fremover bevidst og selvreflekterende arbejder med ovenstående forhold. I den forbindelse vil du, ved behov, løbende kunne trække på din afdelings sygeplejerske.

Udefra ovenstående problemstillinger, har vi besluttet at ansætte dig i et vikariat på 3 måneder, og inden de 3 måneder er gået, vil vi evaluere forløbet sammen med dig og undertegnede.

Ved evalueringsmødet vil vi aftale en evt fastansættelse.

Med venlig hilsen

[...]	[...]
Chefdistriktslæge	Forstander
Driftsleder	[...]
[...]	A”

Den 29. august 2007 bad F Kystledelsen om et møde vedrørende den citerede ansættelsesaftale.

Kystledelsen svarede ved e-mail samme dag:

”Jeg har lige drøfte kort omkring A - og [forstander] tilbød selv at forklare og tale med dig, hvor [chefdistriktslægen] også var tilstede ved telefonen - det er jo dem der har haft samtalen.

For - mødet med mig kan kun handle om princippet - men hvor ledelsen i [Z by] bedst kan forklare indholdet og formålet med mødet - jeg kunne også være med ved telefonen.

Hvad siger du??”

Ligeledes den 29. august 2007 svarede F:

”Jeg har ikke brug for at høre en masse følelsesmæssige, subjektive forklaringer fra [forstander] eller [chefdistriktslæge], for selvfølgelig har de deres helt egen opfattelse, det er de også velkomne til. Men rent formelt/juridisk er der i en ansættelsessituation nogle principper der skal

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

følges, og det er her jeg ser et stort problem. Disse principper/rettigheder og pligter er forhandlet mellem parterne og kan bl.a. findes i overenskomsterne. Når der bliver lavet ansættelsesaftaler (ansættelsesbreve) af den myndighed der har kompetencen til dette, og i det her tilfælde er det KL, skal der i disse aftaler fremgå konkrete aftalemæssige forhold vedr. løn- og ansættelsesvilkår, og ikke personlige eller subjektive forhold som i den skrivelse der er lavet til A. Det fremgår heller ikke af overenskomsten at [...] skal lade sig ansætte i vikariater på prøvetid.

F kan som faglig organisation ikke gå med til at der laves såkaldte "ansættelsesaftaler" der siger noget om adfærd, personlige forhold og vikariater på prøvetid mv..

Ledelsen på [Z by] sygehus har to muligheder, enten vælger de at indstille A på almindelige vilkår eller også vælger de ikke at gøre det.

Lad os lige tale sammen."

Sygehuset i Z by skrev derpå den 30. august 2010 til A:

"Vedrørende aftale brev

Vi har snakket sammen med Kystledelse, som har holdt møde med F vedr. din sag.

Vi vil trække "ansættelses aftale" dateret 28.aug. 2007— skrivelse tilbage.

En ny ansættelse fordrer en ny ansøgning."

Ved e-mail af 31. august 2007 indgav A ansøgning til sygehuset i Z by til en stilling.

Den 3. september 2007 besvarede sygehuset ansøgningen:

"Vedrørende din ansøgning fra 31. aug. 2007.

Vi kan meddele dig, at fristen for at søge [...] stilling sluttede 28. august 2007.

Da din ansøgning er indkommet for sent vil du ikke komme i betragtning."

Den 11. september 2007 skrev Direktoratet for Sundhed til sygehuset i Z by:

"Kystledelsen har modtaget en kopi af sygehusets brev til A, dateret 3. september 2007, hvori man meddeler afslag på ansøgning om en [...]stilling, begrundet i at ansøgningsfristen er udløbet.

På baggrund af den nuværende personalesituation, og da det ikke drejer sig om en speciel stilling, såsom [...] eller lignende, så er det vanskeligt at bruge udløb af ansøgningsfristen som begrundelse, da sygehuset til stadighed mangler [...].

Kystledelsen henstiller til sygehuset, at man meddeler A et begrundet afslag, da den egentlige årsag til afslaget, så vidt Kystledelsen er orienteret, er samarbejdsvanskeligheder. Hvis man ikke meddeler den egentlige grund i afslaget, vil sygehuset være nødsaget til at ansætte A, såfremt hun genfremsender ansøgningen, inden udløb af næste ansøgningsfrist.”

Sygehuset i Z by skrev den 17. september 2007 til A:

”Vedrørende afslag på din ansøgning fra d. 30.aug. 2007

Kystledelsen har ønsket at vi yderligere begrundet vores afslag til din ansøgning. Vi har erfaringer med, at der opstår samarbejdsvanskeligheder mellem dig og kolleger samt ledelsen/lederen og ønsker derfor ikke at ansætte dig [...].

Begrundelsen for ikke, at ansætte dig er således hensynet til sygehusets drift.”

Ligeledes den 17. september 2007 sendte A en e-mail til [...], Direktoratet for Sundhed:

”Hej [...],

Jeg har en sag kørende angående ansættelse [ved Z by] syghus, og stadig ikke har hørt noget.

Så jeg vil meget gerne tale med dig snarest, angående ovenstående.

[...]”

Den 18. september 2007 sendte A en ny e-mail til [...]:

”Jeg har et par ord jeg gerne ville dele med dig, som jeg synes kystledelsen burde vide.

Som du ved har jeg sagt op per 1. september. Men jeg har forsøgt at tilbagetrække min opsigelse. Da jeg ikke kan tilbagetrække opsigelsen, har jeg forsøgt at ansøge påny, hvor jeg fik afslag mm.

Det sidste brev jeg fik fra ledelsen på [Z by] sygehus, er fra den 17. september (igår), da de er blevet bedt om at lave en begrundelse for afslag.

Jeg mener selv at det er en meget overfladisk begrundelse, jeg mangler dybere begrundelse. Der er heller ikke sendt en kopi til kystledelsen.

Jeg mener også at det er en ændring omkring begrundelse, fordi sidst jeg fik et afslag begrundede forstanderen med, at min ansøgning er kommet for sent og derfor ikke kom i betragtning. Det jeg ikke forstår er, at jeg tror at jeg har været den eneste ansøger til [Z by] sygehus, fordi de har sat stillingen op igen på nextjobgreenland.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Jeg må erkende at der har været samarbejdsproblemer med en kollega. Men jeg har et par gange prøvet at tale med vedkommende angående faglig problemer. Men der har aldrig været nogen resultat. Det eneste man får tilbagemelding fra vedkommende er personlig angreb. Derfor har jeg et par gange taget det op til lederen [...] og ledelsen [...]. Jeg føler ikke at der er blevet gjort noget ved sagen, føler at det er noget tys tys. Ledelse har spurgt mig flere gange, om jeg har nogle forslag til hvad der kan blive gjort, så det blev bedre. Jeg anede ikke hvad jeg skulle gøre og sagde til ledelsen at det er derfor jeg kommer til dem, da jeg ikke ved, hvad jeg skal gøre. Og så går man derfra uden et resultat.

Jeg må også erkende at der har været problemer med lederen/ledelsen. Dette tror jeg det startede, da jeg kæmpede med tillæg mens jeg havde apotekerfunktion, hvor jeg har taget det op flere gange. Hvergang med et afslag. Og sagen sluttede faktisk efter jeg har kontaktet vores tillidsmand og fagforening. Hvor vi afsluttede sagen med ledelsen.

Jeg kan skrive mange ting der er gået galt, siden vi kom til [Z by] sygehus, som jeg synes kystledelsen burde få at vide.

- Da vi skulle flytte til [Z by], fik vi at vide at de ingen vakantbolig havde. Så vi skulle prøve at finde en bolig gennem min mands arbejde, hvilke vi brugte masser af tid til at finde en bolig. Så skulle vi betale selv for boligen, dette fandt vi ud af hen ad vejen. Faktisk havde jeg ret til en vakantbolig ved ansættelse indtil vi fik en personalebolig, så vi ikke skulle betale for det. Dette blev ordnet efter jeg kontaktede fagforening, hvor vi fik pengene med tilbagevirkende kraft fra den dag vi kom hertil.

- Jeg fik en stilling som [...], hvor jeg skulle have 8-16 og fri hver weekend. Det blev ændret senere (før jeg blev ansat, fik mange telefonisk opringninger af konstitueret forstander) hvor jeg skulle starte på afdelingen alligevel, da det havde mangel på [...]. Det gjorde jeg så, også med vagter hver anden weekend. Også startede [...] funktion. Det skulle være til 1. september 2006. Så blev det september, havde ikke hørt noget fra ledelsen hvad der skulle ske med mig, jeg skulle selv opsøge hvor jeg stod henne. Så blev det forlænget til 1. december 2006, så til 31. december. Så begyndte jeg at kræve et tillæg for det store arbejde. Der var stadig ingen [...] ansøgere. Vores [...] blev sygemeldt. Så skulle vi gå på omgang med [...]funktion per 1. februar 2007, hvor jeg så havde ansvaret for [...], selvom jeg har sagt fra (da det er udenfor min kompetence).

- Jeg har siden jeg blev ansat på [...], haft mange faglig problemer med en kollega på [...], dette har jeg taget op med vedkommende og da vi ikke kan finde løsning sammen og har jeg gået til [...] flere gange. Jeg føler ikke, at der bliver fulgt op på dette. Og jeg ved, at det ikke er kun mig, der har det sådan. Jeg har turde og sige det højt til [...] samt forstander og chefsdistrikslæge. Jeg har andre kollegaer, der har ellers bedt mig om at sige deres mening videre, men jeg siger fra, da de selv kan komme med deres frustrationer til ledelsen angående vedkommende kollega. Og det jeg oplever er, at mine kollegaer [...] er bange for at tale med ledelsen omkring dette. Og nu føler jeg bare, at jeg er et stort problem for ledelsen, da jeg siger min mening omkring et tabuemne. Jeg ved også godt at vi mennesker kan være meget forskellige, men at det skal gå ud over vores professionel faglighed og ende i personlig emner, ender det galt. Og det er det jeg ellers ville have væk og få et godt arbejdsmiljø på stedet.

- Det jeg også ville nævne er at behandle alle lige og skal være fleksible. Hvorfor skal jeg gå i diverse vagter [...], når forstanderen kan lave aftale med en [...] hvor hun kun har 8-16 mandag til fredag og fri hver weekend? Og en [...] kun får [...] når hun har weekendvagter? Er dette ligeværdighed? Jeg føler jeg bliver forskelsbehandlet. Dette er uretfærdig behandling. Når jeg siger fra, er det fordi der bliver uligevægt hvis det skal gå på denne måde. Og der skal være grænser, så man siger ja til alt.

- Jeg har haft gode [...]kollegaer, de er også rejst på grund af ledelse på sygehuset. Hvad er det der går galt? Hvordan finder vi ud af det sammen? Jeg ved godt det er svært at lave om på noget så stort et problem. Hvor finder man hjælp at hente? O.s.v. Hvem bliver den næste der rejser?

- Til sidst føler jeg at der er et stort problem omkring mobberi og bagtaleri. Dette har jeg også taget op flere gange til [...] og forstander. Men bliver der gjort noget ved det? Nej. Hvad gør jeg? Hvor henter jeg hjælp?

[...], jeg ved at det er en stor mundfuld for dig, men jeg føler at jeg havde brug for at læsse af. Jeg ved ikke hvordan jeg kan få ledelsen til at forstå mig omkring sagen.

Jeg ville meget gerne høre snarest fra dig, når du har læst dette.”

Direktoratet for Sundhed, [...], skrev den 19. september 2007 følgende telefonnotat:

”Har d.d. ringet til A, da hun bad mig om at ringe til hende.

Talte løst og fast omkring hendes situation.

A udtrykte at hun havde svært ved at forstå afslaget fra sygehuset.

Jeg forholdte hende til en samtale hun havde med [forstander] og [chefdistriktslæge] ved hendes første henvendelse for at guide hende til at forstå nogle af bevæggrundene.

Og såfremt hun stadig har svært ved at forstå afslaget bad jeg hende tænke over, at hun evt. kunne henvende sig til [forstander] og tale med hende evt. sammen med en kollega.”

Jeg modtog herefter den 5. oktober 2007 F's klage, som har følgende sagsfremstilling:

”A har været ansat ved [Z by] sygehus fra 1. juni 2006. A siger sin stilling op i juli 2007, idet hun har en forventning om, at hun og manden skal rejse. A forsøger i august 2007 at trække sin opsigelse tilbage, hvilket hun formelt ikke kan gøre, idet hun allerede har modtaget bekræftelse fra Kystledelsen på, at opsigelsen er modtaget.

A bliver på trods af den manglende mulighed for at tilbagetrække hendes opsigelse alligevel indkaldt til ansættelsessamtale/møde sammen med den samlede ledelse ved [Z by] sygehus, hvilket består af følgende; chefdistriktslæge, [...], Forstander, [...] og driftsleder [...]. Under

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

mødet bliver der diskuteret forskellige forhold, bl.a. bliver der mundtligt udtrykt utilfredshed over at A benytter sin faglige organisation og tillidsrepræsentant, hvis hun har spørgsmål vedr. diverse løn- og ansættelsesvilkår og overenskomsthjemlede rettigheder. Ledelsen udtrykker, at de gerne vil ansætte A under visse forudsætninger, der fremgår af bilag 1, der udleveres under mødet.

Efter mødet den 28. august, hvor A udstyres med bilag 1 i hånden, vælger hun således at kontakte F, idet hun finder det utrygt, at skulle ansættes under de forudsætninger der fremgår af bilag 1, og stiller i øvrigt spørgsmål ved om sygehuset egenhændigt kan opstille sådanne forudsætninger/regler der kun gælder for hende. F holder efterfølgende et møde med [...] ved Kystledelsen, som er ansættelsesmyndighed for bl.a. [...] ved kystens sygehuse [...]. F og [...] endes om at ansættelsesaftale (bilag 1) trækkes tilbage idet denne er subjektiv, usaglig, og der indgår forskelsbehandling mv., og sygehuset instrueres i at A skal lave en fornyet ansøgning, hvilket A gør den 31. august.

A modtager efterfølgende den 3. september 2007 bilag 2 hvori der fremgår følgende: "Vi kan meddele dig, at fristen for at søge [...] stilling sluttede 28. august 2007. Da din ansøgning er indkommet for sent vil du ikke komme i betragtning". Herefter kontakter F [...] igen, idet der er stor praksis for at ansætte [...] i sundhedsvæsnen ud fra indkomne uopfordrede ansøgninger og udenfor evt. ansøgningsfrister, idet der praktisk taget altid er ledige stillinger i sundhedsvæsnen.

Sygehuset bliver herefter igen instrueret af [...] i, at de enten skal vælge at ansætte A eller give hende afslag herpå. Og hvis det er et afslag, skal dette naturligvis begrundes, hvilket gøres i bilag 3, hvori følgende fremgår: "Kystledelsen har ønsket at vi yderligere begrunder vores afslag til sin ansøgning. Vi har erfaringer med, at der opstår samarbejdsvanskeligheder mellem dig og kolleger samt ledelsen/lederen og ønsker derfor ikke at ansætte dig [...]. Begrundelsen for ikke, at ansætte dig er således hensynet til sygehusets drift".

På baggrund af hele proceduren i sagen og mangelfuld og udokumenteret begrundelse, hvori der fremgår, at der er samarbejdsvanskeligheder med A, vælger A således at søge om aktindsigt i egen p-sag. Denne vedlægges som bilag 4. A kan oplyse at hun aldrig har været indkaldt til tjenstlig samtale eller andet ifm. påståede samarbejdsvanskeligheder, og mener at dette forhold burde have været påtalt langt tidligere i forløbet, hvis det efterfølgende skal veje så tungt, og nu er begrundelsen for, at A ikke kan komme i betragtning til en [...]stilling på [Z by] sygehus.

Som [...] har man ikke mange muligheder for at få job andre steder end sygehuset og enkelte stillinger på [...]. Det bevirker derfor, at dette afslag har en stor og graverende effekt på A's indtjeningsmuligheder samt muligheder for at gøre karriere.

I A's P-sag ligger der meget positive udtalelser fra andre arbejdspladser. Der er bl.a. en udtalelse fra [...] som slutter af med at ønske A tilbage en anden gang. Fælles for udtalelserne er, at de er meget positive og fortæller bl.a. at A er en meget kompetent og faglig dygtig [...], hvilket ledelsen på [Z by] sygehuse altså vælger at se bort fra som et vigtigt kriterium for ansættelse. Det skal ligeledes bemærkes, at der på landsplan mangler ansatte i sundhedsvæsnen, specielt mangler der [...] der har den faglige uddannelse."

Min undersøgelse af sagen

Den 15. oktober 2007 sendte jeg følgende høring til Personaledirektoratet:

”Jeg har modtaget den i kopi vedlagte klage af 2. oktober 2007 fra F, som mandatar for A.

Jeg forstår klagen således, at F ønsker at klage over begrundelsen for ikke at imødekomme A's ansøgning om genansættelse [...] ved [Z by] Sygehus samt over forløbet af sagen forud herfor.

Jeg har endnu ikke grundlag for at vurdere, i hvilket omfang F's henvendelse giver anledning til at iværksætte en undersøgelse. Jeg anmoder derfor foreløbig Personaledirektoratet om at udlåne direktoratets originale sagsmappe i sin helhed vedrørende A's ansættelsesforhold. Jeg anmoder endvidere direktoratet om at påse, at de relevante sagsmapper vedrørende sagen fra øvrige myndigheder, herunder Direktoratet fra Sundhed samt [Z by] Sygehus, fremsendes til mig.”

Den 30. november 2007 modtog jeg kopi af Personaledirektoratets sagsakter og underretning om, at Personaledirektoratet havde bedt Direktoratet for Sundhed om at sende mig direktoratets sagsakter og akterne fra Sygehuset i Z by.

Jeg skrev igen til Personaledirektoratet den 18. december 2007:

”Ved brev af 15. oktober 2007 anmodede jeg første gang Personaledirektoratet om at fremsende direktoratets originale sagsmappe i sin helhed vedrørende A's ansættelsesforhold. Jeg anmodede endvidere direktoratet om at påse, at de relevante sagsmapper fra øvrige myndigheder, herunder fra Direktoratet for Sundhed samt [Z by] sygehus, fremsendtes til embedet.

Da jeg ikke havde modtaget den ubedte sagsdokumentation, rykkede jeg ved brev af 20. november 2007 direktoratet for svar.

Jeg modtog den 30. november 2007 fra Personaledirektoratet et antal kopier/udskrifter vedrørende sagen. Jeg kontaktede derfor den 4. december 2007 direktoratet telefonisk med fornyet anmodning om at få tilsendt direktoratets originale sagsmappe i sin helhed vedrørende sagen.

Den pågældende sagsbehandler oplyste hertil, at direktoratet er overgået til elektronisk sagsbehandling, og at han var usikker på, hvorvidt der fortsat forefindes egentlige sagsmapper vedrørende direktoratets verserende sager. Vedkommende tilkendegav at ville undersøge sagen nærmere og herefter vende tilbage.

Da jeg endnu ikke har modtaget svar, bringes sagen igen i erindring.

Jeg antager i den forbindelse, at direktoratet som minimum er i besiddelse af de originaldokumenter, som er tilgængelige i form af breve udefra, samt af oversigter, der kan udskrives, over de dokumenter, som er oprettet og indgået på de elektroniske sager, hvorfor dette materiale uanset er omfattet af min anmodning.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Jeg har stadig ikke modtaget de ubedte sagsmapper fra Direktoratet for Sundhed samt [Z by] sygehus, hvorfor Personaledirektoratet desuden bedes påse, at disse fremsendes snarest muligt."

Den 15. februar 2008 modtog jeg en række dokumenter fra Personaledirektoratet med dette følgebrev:

"Med henvisning til LOMs brev af 15.01.08 og tidligere rykkere overbringes hermed journalmapper fra direktoraterne mfl. vedr. ovennævntes personalesag. Disse akter er:

[...]

Det er fra disse ansættelsessteder oplyst, at der ikke beror andet sagsmateriale angående A.

Samtlige akter fra sygehuset i [Z by] skulle være tilgået LOM gennem A i forbindelse med, at hun har bedt om og fået aktindsigt derfra.

Personaledirektoratet håber hermed, at LOM nu har det fornødne sagsmateriale til viderebehandling af klagen fra foreningen og skal samtidig beklage den lange sagsekspeditionstid."

Jeg svarede Personaledirektoratet den 20. februar 2008:

"Jeg har modtaget Personaledirektoratets brev af 15. februar 2008 vedrørende ovennævnte sag, hvortil var vedlagt:

- Tre sagsmapper vedrørende A's ansættelsesforhold. Jeg lægger til grund, at der er tale om henholdsvis Personaledirektoratets, Sundhedsdirektoratets og [...]'s sagsmapper.
- Et antal dokumenter i faxkopi fra [...].
- Et antal dokumenter i faxkopi fra [...].

Jeg anmodede i min oprindelige høring til Personaledirektoratet af 15. oktober 2007 om at modtage myndighedernes originale sagsmapper i deres helhed. Ved breve af 20. november 2007, 18. december 2007 og af 15. januar 2008 rykkede jeg for fremsendelsen.

De dele af det nu fremsendte materiale, der vedrører [...] samt [...], foreligger alene som (fax)kopier, hvilket ikke er i overensstemmelse med min anmodning om at modtage myndighedernes originale sagsmateriale.

Til min anmodning om at påse, at sagsmappen vedrørende A's ansættelsesforhold fra [Z by] Sygehus fremsendtes til mit kontor, anfører Personaledirektoratet:

"Samtlige akter fra sygehuset i [Z by] skulle være tilgået LOM gennem A i forbindelse med, at hun har bedt om og fået aktindsigt derfra."

Det forhold, at en klager er givet aktindsigt i materiale vedrørende en sag, hvor jeg beder om at modtage myndighedens sagsakter, er min anmodning uvedkommende og fritager ikke myndigheden for at fremsende originalmaterialet til mig.

Jeg erindrer endnu en gang om, at forvaltningsmyndighederne efter § 7, stk. 1, i Landstingslov nr. 7 af 13. juni 1994 om Landstingets Ombudsmand er forpligtet til at meddele mig de oplysninger og til at fremlægge de dokumenter og protokoller, som jeg i mit hvervs medfør forlanger.

Det er afgørende for ombudsmandskontrollen, at myndighederne overholder denne pligt. Det er samtidig en forudsætning for en effektiv kontrol, at det fremsendte sagsmateriale fremstår i original og er fuldstændigt, hvilket bl.a. har baggrund i, at jeg skal have et sikkert grundlag for at udlede, hvorvidt sagsdokumentationen lever op til de krav, som gælder hertil, og at det ikke er op til myndigheden at vurdere, hvilke dokumenter der er relevante i en sag, hvor myndigheden selv er indklaget.

Hvis en myndighed ikke fuldt ud efterkommer en anmodning om at fremlægge, herunder udlevere eller udlåne, dokumenter m.v., skabes der usikkerhed omkring det grundlag, som jeg skal vurdere sagen på.

Jeg beder herefter Personaledirektoratet om at påse, at de sagsakter, som alene er fremsendt i kopi, og de akter, der endnu ikke er fremsendt, uden yderligere forsinkelse modtages ved mit kontor i original. I det omfang materialet foreligger samlet i sagsomslag eller sagsmapper bedes disse medsendes.

Såfremt direktoratet fortsat ikke efterkommer mine anmodninger vil jeg realisere mine overvejelser om at indberette til Landstingets Lovudvalg og Grønlands Landsstyre, at jeg i forhold til Personaledirektoratet ikke ser mig i stand til at udføre det hverv, som Landstinget har pålagt mig at varetage.”

Da jeg herefter ikke modtog svar, indberettede jeg sagen for Landstingets Lovudvalg og Landsstyret ved breve af 1. april 2008.

Den 7. april 2008 modtog jeg fra Direktoratet for Sundhed de originale personalessager fra [...], [...] og sygehuset i Z by.

Den 18. august 2008 meddelte jeg F, at jeg havde besluttet at realitetsbehandle klagen, og jeg bad samtidig Økonomi- og Personalestyrelsen om en udtalelse til sagen.

Den 24. september 2008 modtog jeg svar fra Sundhedsledelsen:

”Der klages specifikt over følgende forhold:

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

At A indkaldes til ansættelsessamtale, hvor der indgår visse forudsætninger, som betingelse for evt. ansættelse. Disse betingelser udleveres skriftligt samme dag. Det skriftlige materiale trækkes dog tilbage, på baggrund af klage fra A.

Efterfølgende får A meddelelse om, at ansøgningsfristen er udløbet og ansøgning dermed indkommet for sent.

Der meddeles A, at der tidligere har været samarbejdsproblemer. A anmoder om aktindsigt, hvoraf fremgår, at der intet foreligger vedr. samarbejdsvanskeligheder i personalesagen.

På Sundhedsledelsens vegne skal meddeles, at den pågældede procedure/sagsbehandling, fra ledelsen på [Z by] sygehus, ikke har været hensigtsmæssig, hvilket beklages. Der er efterfølgende taget hånd om denne problematik.

Herudover skal tilføjes, at det til enhver tid er den stedlige ledelses ret og kompetence, at ansætte de personer, der skønnes velegnet til at indgå i sygehusets samlede team, dette af hensyn til sygehusets drift.”

Den 14. januar 2009 hørte jeg Landsstyreformandens Departement:

”Forskellige myndigheder har været indblandet i ovennævnte klagesag. Det står derfor ikke klart for mig, hvilken myndighed der har kompetencen i forhold til A’s klage.

Med henvisning til § 4, stk. 3, i landstingsloven om Landsting og Landsstyre, hvorefter det er landsstyreformanden, der fordeler sagerne mellem landsstyremedlemmerne, stiler jeg den fornyede høring til landsstyreformanden.

Jeg skrev den 18. august 2008 således til Økonomi- og Personalestyrelsen:

”Jeg har efter modtagelse og gennemgang af sagsmapperne fra Personaledirektoratet, Sundhedsdirektoratet, Sygehuset i [Z by], [...] samt [...] vedrørende A’s ansættelsesforhold besluttet at behandle F’s klage på vegne af A, som tidligere er fremsendt til Personaledirektoratet i kopi.

Jeg anmoder Økonomi- og Personalestyrelsen om en udtalelse til klagen.

Styrelsens svar forventes at blive forelagt for F, før jeg afslutter min behandling af sagen.

Den grønlandske oversættelse af dette brev eftersendes, når den foreligger.”

Den 24. september 2008 modtog jeg følgende svar fra Sundhedsledelsen:

”Der klages specifikt over følgende forhold:

At A indkaldes til ansættelsessamtale, hvor der indgår visse forudsætninger, som betingelse for evt. ansættelse. Disse betingelser udleveres skriftligt samme dag. Det skriftlige materiale trækkes dog tilbage, på baggrund af klage fra A.

Efterfølgende får A meddelelse om, at ansøgningsfristen er udløbet og ansøgning dermed indkommet for sent.

Der meddeles A, at der tidligere har været samarbejdsproblemer. A anmoder om aktindsigt, hvoraf fremgår, at der intet foreligger vedr. samarbejdsvanskeligheder i personalesagen.

På Sundhedsledelsens vegne skal meddeles, at den pågældende procedure/ sagsbehandling, fra ledelsen på [Z by] sygehus, ikke har været hensigtsmæssig, hvilket beklages. Der er efterfølgende taget hånd om denne problematik.

Herudover skal tilføjes, at det til enhver tid er den stedlige ledelses ret og kompetence, at ansætte de personer, der skønnes velegnet til at indgå i sygehusets samlede team, dette af hensyn til sygehusets drift.”

Jeg finder det ovenfor citerede svar fra Sundhedsledelsen ufyldstgørende. Jeg beder på denne baggrund departementet om på ny at komme med en udtalelse til klagen, herunder komme med en redegørelse for følgende:

- Departementet bedes komme med en udtalelse om klagen vedrørende forløbet af sagen forud for [Z by] Sygehus' afslag på A's ansøgning om genansættelse.
- Departementet bedes komme med en udtalelse til klagen vedrørende det forhold, at ledelsen på [Z by] sygehus til ansættelsessamtalen med A udtrykker utilfredshed over, at A benytter sig af sin faglige organisation og tillidsrepræsentant til afklaring spørgsmål vedrørende diverse løn- og ansættelsesvilkår samt overenskomsthjemlede rettigheder.
- Departementet bedes komme med en udtalelse til klagen vedrørende begrundelsen for ikke at imødekomme A's ansøgning om genansættelse.
- Departementet bedes redegøre for det forhold, at A i sin tid blev ansat af Personaledirektoratet, at afgørelsen om at imødekomme A's opsigelse er truffet af Direktoratet for Sundhed og, at afgørelsen om ikke at genansætte A er truffet lokalt af ledelsen på sygehuset i [Z by].
- Departementet bedes komme med en udtalelse til det forhold, at A's sag behandles som en ansættelsessag og ikke som en sag om det forhold, at A ønsker at søge om tilbagekaldelse af en ansøgt afsked.

Departementets svar forventes at blive forelagt for F, før jeg afslutter min behandling af sagen.

F er orienteret om ovenstående ved kopi af dette brev.”

Den 2. marts 2009 spurgte F mig om sagens status.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Den 6. marts 2009 erindrede jeg Landsstyreformandens Departement om svar på min seneste høring, og jeg orienterede F herom.

Jeg modtog den 11. marts 2009 følgende svar fra Departementet for Finanser og Udenrigsanliggender, Økonomi- og Personalestyrelsen:

”Landstingets Ombudsmand har ved skrivelse af 14. januar 2009 fremsendt Sags nr. anmodning om en fornyet høring til Landsstyreformandens Departement.

“Landstingets Ombudsmand ønsker en udtalelse vedrørende forløbet af sagen forud for [Z by] Sygehus’ afslag på A’s ansøgning om genansættelse.”

A ønskede at tilbagekalde sin opsigelse af 31. juli 2007 i uge 34. Ledelsen på [Z by] Sygehus tilbyder efterfølgende på et møde den 28. august 2007 genansættelse af A under visse forudsætninger, under hensyn til [Z by] Sygehus drift. A accepterede ikke tilbuddet, hvorfor der ikke blev indgået nogen ansættelsesaftale.

“Landstingets Ombudsmand ønsker en udtalelse til klagen vedrørende det forhold, at ledelsen på [Z by] Sygehus til ansættelsessamtalen med A udtrykker utilfredshed over, at A benytter sig af sin faglige organisation og tillidsrepræsentant til at afklare spørgsmål vedrørende de diverse løn- og ansættelsesvilkår samt overenskomsthjemlede rettigheder”.

Økonomi- og Personalestyrelsen finder det helt naturligt at medarbejdere drøfter løn- og ansættelsesvilkår med deres faglige organisation.

“Landstingets Ombudsmand ønsker en udtalelse til klagen vedrørende begrundelsen for ikke at imødekomme A's ansøgning om genansættelse”.

Da A siger sin stilling op pr. 31. juli 2007 bevirker det, at ledelsen på [Z by] Sygehus den 15. august 2007 slår stillingen op på job portalen www.nextjobgreenland.gl. Ledelsen har på baggrund af A's opsigelse indrettet sig i forhold til den nye situation. Når en stilling er slået op, har offentlige arbejdsgivere en klar forpligtelse, for at overholde retsgrundsætningen om ansættelse af den bedst kvalificerede ansøger som har ansøgt indenfor ansøgningsfristen.

“Landstingets Ombudsmand ønsker en redegørelse for det forhold, at A i sin tid blev ansat af Personaledirektoratet, at afgørelsen om at imødekomme A's opsigelse er truffet af Direktoratet for Sundhed og, at afgørelsen om ikke at genansætte A er truffet lokalt af ledelsen på [Z by] Sygehus”.

Det er Grønlands Hjemmestyres prærogativ, at lede og fordele arbejdet indenfor Hjemmestyret samt de underliggende institutioner.

“Landstingets Ombudsmand ønsker desuden en udtalelse til det forhold, at A's sag behandles som en ansættelsessag og ikke som en sag om det forhold, at A ønsker at søge om tilbagekaldelse af en ansøgt afsked”.

Økonomi- og Personalestyrelsen har modtaget kopi af klagen fra den faglige organisation, hvor F klager over proceduren og begrundelsen for afslag på ansøgning til en sygeplejerskestilling ved [Z by] Sygehus. Derudover vil der henvises til de ovenfor anførte svar.

Økonomi- og Personalestyrelsen kan dog kun beklage det utroligt uheldige sagsforløb.

Økonomi- og Personalestyrelsen håber at ovenfor anførte svar er fyldestgørende for Landstingets Ombudsmand.”

Den 24. april 2009 skrev jeg til Departementet for Finanser og Udenrigsanliggender, Økonomi- og Personalestyrelsen:

”Jeg har den 11. marts 2009 modtaget sålydende svar fra Departementet for Finanser og Udenrigsanliggender, Økonomi- og Personalestyrelsen:

”[...]”

Jeg finder det ovenfor citerede svar fra Økonomi- og Personalestyrelsen ufyldstgørende.

Forinden jeg kan afslutte sagen, finder jeg behov for en uddybning af Økonomi- og Personalestyrelsens svar. Jeg anmoder derfor Økonomi- og Personalestyrelsen om at redegøre for følgende:

- 1) Jeg anmoder Økonomi- og Personalestyrelsen oplyse mig, hvorvidt styrelsen har yderligere at bemærke til forløbet forud for [Z by] Sygehus' afslag på A's ansøgning om genansættelse.
- 2) Jeg anmoder om Økonomi- og Personalestyrelsens udtalelse til forholdet i den konkrete sag, hvor ledelsen på [Z by] Sygehus har udtrykt utilfredshed over at A benytter sig af sin faglige organisation og tillidsrepræsentant til at afklare spørgsmål vedrørende de diverse løn- og ansættelsesvilkår samt overenskomsthjemlede rettigheder.
- 3) Jeg finder ikke, at Økonomi- og Personalestyrelsens svar om, at det er ”Det er Grønlands Hjemmestyres prærogativ, at lede og fordele arbejdet indenfor Hjemmestyret samt de underliggende institutioner.” afklarer mit spørgsmål om kompetencefordelingen mellem [Z by] Sygehus og de daværende direktorater; Personaledirektoratet og Direktoratet for Sundhed.

Jeg anmoder derfor Økonomi- og Personalestyrelsen om at redegøre for kompetencefordelingen mellem de ovenfor nævnte myndigheder. Og i den forbindelse oplyse mig, hvilken myndighed der har kompetence til at ansætte, genansætte og afskedige [...]personale.

Jeg anmoder endvidere om en redegørelse for personaledirektoratets, den nuværende Økonomi- og Personalestyrelse, beføjelser i forhold til de øvrige hjemmestyremyndigheder.

- 4) Jeg finder ikke, at Økonomi- og Personalestyrelsens svar afklarer mit spørgsmål om, at A's sag behandles som en ansættelsessag og ikke som en sag om det forhold, at A ønsker at søge om tilbagekaldelse af en ansøgt afsked.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Jeg anmoder derfor Økonomi- og Personalestyrelsen oplyse mig, begrundelsen for, at A's sag behandles som en ansættelsessag og ikke som en sag om det forhold, at A ønsker at søge om tilbagekaldelse af en ansøgt afsked.

Økonomi- og Personalestyrelsens svar forventes at blive forelagt for F, før jeg afslutter min behandling af sagen.

Da jeg tidligere har modtaget et høringssvar fra Sundhedsledelsen, har jeg tillige anmodet om Departementet for Familie og Sundheds udtalelse til klagesagen. Kopi af dette brev er dags dato sendt til Økonomi- og Personalestyrelsen til orientering.

Departementet for Familie og Sundhed er dags dato orienteret om ovenstående ved kopi af nærværende brev.

F er dags dato orienteret om ovenstående ved kopi af nærværende brev.”

Jeg skrev samme dag til Departementet for Familie og Sundhed:

”På baggrund af ovennævnte klage stillede jeg en anmodning om fornyet høring af nogle forhold i klagesagen til Landsstyreformandens Departement. Jeg skrev således den 14. januar 2009 til Landsstyreformandens Departement:

”[...]”

Jeg modtog den 11. marts 2009 følgende svar fra Departementet for Finanser og Udenrigsaffænder, Økonomi- og Personalestyrelsen:

”[...]”

Jeg finder ikke, at det ovenfor citerede svar fra Økonomi- og Personalestyrelsen afklarer mine spørgsmål.

Jeg har tidligere modtaget høringssvar fra Sundhedsledelsen, jf. det ovenfor citerede brev af 24. september 2008. Forinden jeg kan afslutte min behandling af sagen, anmoder jeg derfor Departementet for Familie og Sundhed om at komme med en udtalelse til klagen, herunder redegøre for følgende:

- 1) Departementet bedes komme med en udtalelse om klagen vedrørende forløbet af sagen forud for [Z by] Sygehus' afslag på A's ansøgning om genansættelse.
- 2) Departementet bedes komme med en udtalelse til klagen vedrørende det forhold, at ledelsen på [Z by] Sygehus til ansættelsessamtalen med A udtrykker utilfredshed med, at A benytter sig af sin faglige organisation og tillidsrepræsentant til afklaring af spørgsmål vedrørende diverse løn- og ansættelsesvilkår samt overenskomsthjemlede rettigheder.

- 3) Departementet bedes komme med en udtalelse til klagen vedrørende begrundelsen for ikke at imødekomme A's ansøgning om genansættelse.
- 4) Departementet bedes komme med en udtalelse til det forhold, at A's sag behandles som en ansættelsessag og ikke som en tilbagekaldelse af en ansøgt afsked.
- 5) Departementet bedes redegøre for det forhold, at A i sin tid blev ansat af Personaledirektoratet, at afgørelsen om at imødekomme A's opsigelse er truffet af Direktoratet for Sundhed og, at afgørelsen om ikke at genansætte A er truffet lokalt af ledelsen på [Z by] Sygehus.
- 6) Det fremgår af Sundhedsledelsens svar ved brev af 24. september 2008, at "Herudover skal tilføjes, at det til enhver tid er den stedlige ledelses ret og kompetence, at ansætte de personer, der skønnes velegnet til at indgå i sygehusets samlede team, dette af hensyn til sygehusets drift."

Departementet bedes redegøre for, hvilket grundlag den af [Z by] Sygehus truffne afgørelse er truffet i forhold til. Samt hvorvidt afgørelsen er truffet på baggrund af en delegation. Og i så fald nærmere redegøre for delegationen samt for spørgsmålet om rekurs af den af [Z by] truffne afgørelse.

Jeg anmoder i den forbindelse Departementet om at redegøre for kompetenceforholdet mellem Departementet for Familie og Sundhed, Sundhedsledelsen og [Z by] Sygehus. Herunder for hvilken myndighed der har kompetencen til at ansætte, genansætte og afskedige [...] personale.

Departementets svar forventes at blive forelagt for F, før jeg afslutter min behandling af sagen.

Jeg har ved særskilt brev anmodet Økonomi- og Personalestyrelsen om uddybning af styrelsens svar. Kopi af dette brev er dags dato sendt til Departementet for Familie og Sundhed til orientering.

Departementet for Finanser og Udenrigsanliggender, Økonomi- og Personalestyrelsen er dags dato orienteret om ovenstående ved kopi af nærværende brev.

F er dags dato orienteret om ovenstående ved kopi af nærværende brev."

Den 5. juni 2009 rykkede jeg de to departementer for svar.

Den 9. juni 2009 modtog jeg svar fra Departementet for Finanser og Udenrigsanliggender:

"Ad. 1 Bemærkninger til forløbet forud for [Z by] Sygehus' afslag

A opsigte sin stilling den 31. juli 2007 med fratrædelse den 31. august 2007, hvilket Direktoratet for Sundhed bekræftede modtagelsen af ved en fratrædelsesskrivelse af 9. august 2007.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Den 15. august slog ledelsen på [Z by] Sygehus stillingen op på jobportalen www.nextjobgreenland.gl. med ansøgningsfrist den 28. august 2007.

Ledelsen på [Z by] Sygehus tilbød på et møde den 28. august 2007 A genansættelse under visse forudsætninger af hensyn til [Z by] Sygehus' drift. A accepterede ikke tilbuddet, hvorfor der ikke blev indgået nogen ansættelsesaftale.

A's ønske om at tilbagetrække sin opsigelse blev således behandlet, men der kunne ikke opnås enighed om på hvilke vilkår.

Efter ansøgningsfristens udløb fremsendte A en ansøgning til den opslåede stilling. Ansøgningen var dateret den 31. august 2007. A blev meddelt, at ansøgningsfristen var udløbet og ansøgningen dermed var indkommet for sent.

Det skal bemærkes, at ledelsen på [Z by] Sygehus reelt overvejede ansættelsen af A og det faktum, at hendes ansøgning var kommet rettidigt ikke ville have garanteret hende ansættelse.

Ad. 2 Udtalelse til det forhold, at ledelsen på [Z by] Sygehus har udtrykt utilfredshed over, at A benytter sig af sin faglige organisation

Såvel økonomi- og Personalestyrelsen som ledelsen på [Z by] Sygehus finder det helt naturligt, at medarbejdere drøfter løn- og ansættelsesvilkår med deres faglige organisation.

Ledelsen på [Z by] Sygehus har derimod henstillet A til at søge at afklare ledelsesmæssige forhold, som hun synes bør ændres, med ledelsen på [Z by] Sygehus, inden hun henvender sig til sin organisation herom.

Ad. 3 Kompetencefordelingen mellem de berørte myndigheder i sagen

Da A blev ansat ved [Z by] Sygehus var det Personaledirektoratet, der havde ansættelseskompetencen. Pr. 1. januar 2007 er ansættelseskompetencen overdraget til Personaleadministrationen i Det Grønlandske Sundhedsvæsen. Ansættelser og afskedigelser sker imidlertid på baggrund af indstillinger fra de lokale sygehus ledelser til Personaleadministrationen.

Det var Sundhedsvæsenets Personaleadministrationen der bekræftede modtagelsen af A's opsigelse. Ledelsen på [Z by] Sygehus valgte ikke indstille A til ansættelse, hvilket skete i samråd med Kystledelsen, hvor den faglige ledelse for [...] på kysten lå.

Ad. 4 Begrundelsen for, at A's sag behandles som en ansættelsessag

A opsagde sin stilling, hvilket efterfølgende blev bekræftet af Direktoratet for Sundhed med en fratrædelsesskrivelse. Herefter valgte A — efter ansøgningsfristens udløb — at fremsende en ny ansøgning. Dette er begrundelsen for, at A's sag er blevet behandlet som en ansættelsessag.

Økonomi- og Personalestyrelsen, Overenskomstafdelingen, håber hermed fyldestgørende at have besvaret Landstingets Ombudsmand.”

Den 1. september 2009 modtog jeg svar fra Departementet for Sundhed:

”Departementet for Sundhed har ved brev af den 24. april 2009, som bragt i erindring ved brev af den 5. juni 2009, modtaget Landstingets Ombudsmands kommentarer til Sundhedsledelsens svar af den 19. september 2008.

Landstingets Ombudsmand finder Sundhedsledelsens svar ufyldstgørende. Departementet for Sundhed skal på denne baggrund komme med vores uddybende bemærkninger til sagen:

Punkt 3 angående begrundelsen for ikke at imødekomme A’s ansøgning om genansættelse.

[...] har ved breve af hhv. den 20. februar 2009 og den 19. september 2008 beskrevet baggrunden for ikke at imødekomme A’s ansøgning om genansættelse.

Departementet for Sundhed har ikke yderligere bemærkninger til begrundelsen herudover, og skal derfor henvise til disse to breve vedrørende uddybende bemærkninger til begrundelsen.

Punkt 6 angående kompetencen til at ansætte, genansætte og afskedige sundhedspersonale

[Z by] Sygehus hørte i 2007 organisatorisk ind under Kystledelsen.

Det følger af de interne regler, at Kystledelsen har det overordnede personaleansvar for personale ansat i sundhedsdistrikterne, herunder kompetencen til at ansætte, genansætte og afskedige sundhedspersonale.

I praksis er denne kompetence delegeret til det ledende sundhedspersonale i de enkelte sundhedsdistrikter.

Det er således [...] i det enkelte sundhedsdistrikt, der har kompetencen til at ansætte, genansætte og afskedige [...].

Punkt 1,2,4 og 5

Økonomi- og Personalestyrelsen kom ved brev af den 8. juni 2009 med deres uddybende bemærkninger til forholdene i punkterne 1, 2, 4 og 5.

Departementet for Sundhed kan fuldt ud tilslutte sig økonomi- og Personalstyrelsens uddybende bemærkninger til disse punkter, og skal derfor her henvise til Økonomi- og Personalestyrelsens brev af den 8. juni 2009.

Departementet for Sundhed har ikke yderligere bemærkninger til sagen, og håber hermed fyldestgørende at have besvaret Landstingets Ombudsmand.”

Jeg udtalte herefter:

”1. Den personaleadministrative kompetence

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

A blev ansat af Personaledirektoratet, som også traf afgørelse om stillingsændringer for A til og med 29. juni 2006.

Sagsbehandlingen i forbindelse med A's orlovsansøgning af 12. april 2007 og senere sagsbehandling er foretaget af Sygehuset i Z by og Direktoratet for Sundhed.

Hvilken myndighed, som havde afgørelseskompetence i spørgsmål knyttet til A's ansættelse [...] har betydning både i forhold til min egen kompetence til at behandle F's klage og i forhold til de trufne afgørelses lovlighed.

Efter landstingslov nr. 7 af 13. juni 1994 om Landstingets Ombudsmand § 6, stk. 3, som efter 1. januar 2010 fortsat finder anvendelse i forbindelse med klager indgivet til Ombudsmanden inden denne dato, jf. inatsisartutlov om Ombudsmanden for Inatsisartut § 30, stk. 3, kan jeg ikke behandle klager over forhold, der kan indbringes for en højere administrativ myndighed.

Hvis en forvaltningsmyndigheds kompetence hviler på delegation fra en anden forvaltningsmyndighed, vil der normalt være klageadgang til den oprindeligt kompetente myndighed¹⁵.

Det gælder endvidere, at en afgørelse truffet af en sagligt inkompetent myndighed som udgangspunkt er ugyldig¹⁶.

Jeg har på denne baggrund følgende bemærkninger til sagens spørgsmål om myndighedskompetence:

Det fremgår af Departementet for Finanser og Udenrigsanliggendes høringsvar, som jeg modtog den 9. juni 2009, at den personaleadministrative kompetence i sundhedsvæsenet den 1. januar 2007 overgik fra Personaledirektoratet til "personaleadministrationen i Det Grønlandske Sundhedsvæsen".

Det hedder i tekstanmærkningerne til landstingsfinansloven for 2007, konto 32.01.01, Direktoratet for Sundhed, administration (driftsbevilling):

"Direktoratet for Sundhed varetager tilrettelæggelse og administration af det grønlandske sundhedsvæsen, i henhold til Landstingsforordning nr. 3 af 23. maj 2000 om sundhedsvæsenets styrelse og organisation."

15) Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret 2. udgave, 2002, side 958.

16) Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret 2. udgave, 2002, side 858f.

Dette må indebære, at personaleadministrationen er overgået fra Personaledirektoratet under Landsstyreformandens ressort til Direktoratet for Sundhed under Landsstyremedlemmet for Sundhed og Miljø's ressort.

En sådan ændring i landsstyremedlemmernes forretningsområder har hjemmel i landstingslov nr. 11 af 20. oktober 1988 om landstinget og landstyret § 4, stk. 3:

”Sagerne fordeles mellem landsstyremedlemmerne efter landsstyreformandens bestemmelse.”

Beslutninger, som Landsstyreformanden træffer med hjemmel i denne bestemmelse er ikke udtryk for delegation, men angår en fordeling af centraladministrationens opgaver.

For så vidt angår spørgsmålet om afgørelseskompetencen i Direktoratet for Sundhed bemærker jeg, at afgørelsen om at imødekomme A's afskedsansøgning er truffet af Direktoratet for Sundhed, mens øvrige afgørelser i sagen er truffet af Sygehuset i Z by.

Det er herefter spørgsmålet, om sygehuset i Z by er en anden myndighed end Direktoratet for Sundhed, og om sygehuset har haft kompetence til at træffe personaleadministrative afgørelser.

Jeg bemærker, at de foreliggende oplysninger om retsgrundlaget for udøvelse af personaleadministrativ kompetence i sundhedsvæsenet forekommer mig at være behæftet med en generel usikkerhed om lovligheden og hensigtsmæssigheden af den eksisterende opgavefordeling. Jeg tager herved udgangspunkt i følgende:

Landstingsforordning nr. 3 af 23. maj 2000 om sundhedsvæsenets styrelse og organisation indeholder blandt andet følgende bestemmelser:

”Den centrale ledelse

§ 1. Landsstyret leder, tilrettelægger og fører tilsyn med sundhedsvæsenets virksomhed.

[...]

Sundhedsvæsenets organisation

§ 4. Landet inddeles i sundhedsdistrikter.

Stk. 2. Dronning Ingrid's Hospital er landshospital.

Stk. 3. Landsstyret fastsætter regler for sundhedsdistrikternes inddeling, opbygning og funktion samt for Dronning Ingrid's Hospitals landsdækkende funktioner.”

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Der er i bemærkningerne til lovforslaget knyttet følgende fortolkningsbidrag til § 1:

”§ 1 er identisk med den tidligere § 1.

Bestemmelsen fastsætter, at sundhedsvæsenet er centralt styret, idet Landsstyret har ansvaret for såvel drift og planlægning af sundhedsvæsenet, samt for at sundhedslovgivningen overholdes. Den centrale styring begrundes dels ud fra et politisk ønske om generelt at forbedre sundhedstilstanden og dels ud fra behovet for stram økonomisk styring.

Sundhedsvæsenets centrale struktur her i landet betyder, at der, udover de af Landstinget vedtagne regler, kan udstedes tjenestebefalinger direkte til sundhedsdistrikterne, fordi disse er direkte underlagt centraladministrationen, dvs. Direktoratet for Sundhed.”

Det fremgår herudover af hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 1 af 5. februar 2003 om landets inddeling i sundhedsdistrikter § 1, nr. 2:

”[Z by] sundhedsdistrikt: Chefdistriktslægen på [Z by] Sygehus forestår sundhedsbetjeningen i [Z by] Kommune.”

I bemærkningerne til lovforslaget § 4 hedder det blandt andet:

”Bestemmelsen erstatter den tidligere § 15.

Ifølge den tidligere § 15 er landet inddelt i sundhedsdistrikter, hvis antal og område følger den kommunale inddeling, medmindre helt særlige forhold gør sig gældende.

Stk. 1 angiver, at landet inddeles i sundhedsdistrikter. Kravet om, at sundhedsdistrikterne som udgangspunkt skal følge den kommunale inddeling, foreslås ophævet. Der gives dermed mulighed for at sundhedsdistrikternes inddeling kan gå på tværs af kommunegrænserne eller omfatte en eller flere kommuner.

Ændring af bestemmelsen om sundhedsdistrikterne er begrundet i den kommende strukturændring indenfor sundhedsvæsenet, idet den hidtidige inddeling af landet i sundhedsdistrikter, der i hovedreglen skal svare til den kommunale inddeling, kan vise sig uhensigtsmæssig i takt med regionalisering af visse af sundhedsvæsenets ydelser. For til stadighed at kunne forbedre de sundhedsmæssige ydelser til gavn for landets borgere, er det nødvendigt at have mulighed for at inndeles landet i sundhedsdistrikter, der svarer til landets og borgernes behov og ikke er bundet af, hvad der gælder for andre forvaltningsgrene/væsener.”

Den tidligere gældende landstingsforordning om sundhedsvæsenets styrelse og organisation, nr. 7 af 30. oktober 1992, blev vedtaget som en konsekvens af hjemmestyrets overtagelse af sundhedsvæsenet den 1. januar 1992 i henhold til lov nr. 369 af 6. juni 1991 om sundhedsvæsenet i Grønland.

Ved sidstnævnte lovs § 4, stk. 5, ophævedes lov nr. 275 af 27. maj 1950 om sundhedsvæsenet i Grønland med senere ændringer.

Den frem til 1992 gældende sundhedslov havde følgende bestemmelser om den organisatoriske opdeling af sundhedsvæsenet:

”§ 2. Sundhedsministeren ansætter i henhold til bevillinger på de årlige finanslove det fornødne antal læger til at bestride lægegerningen i Grønland.

Stk. 2. Grønland inddeles i lægedistrikter, hvis antal og område fastsættes af sundhedsministeren.

Stk. 3. Ministeren bestemmer under hensyn til distrikternes folketal, udstrækning og andre i betragtning kommende forhold, hvor mange læger der skal ansættes i hvert lægedistrikt.

§ 3. Sundhedsministeren udfærdiger instruks for landslægen og distriktslægerne.”

Af anmærkningerne til landstingsfinansloven for 2007, konto 32.11.04, Sundhedsdistrikter, lægebetjening (driftsbevilling), som i øvrigt er fordelt til de enkelte sundhedsdistrikter, fremgår det:

”Bevillingen ydes i henhold til Landstingsforordning nr. 15 af 6. november 1997 om sundhedsvæsenets ydelser m.v.

Distriktssygehusenes ydelser omfatter akutberedskab, helbredsundersøgelser, fødsels- hjælp, elektiv (planlagt) kirurgi, sundhedspleje, hjemmesygepleje, vaccinationer, sygdoms- behandling, lægemiddelforsyning og forebyggende virksomhed. Funktionerne udføres dels på distriktssygehusene, dels i forbindelse med bygdebesøg.”

Det er på denne baggrund min opfattelse, at de enkelte sygehuse må anses som dele af de enkelte sundhedsdistrikter, hvis opgaver som udgangspunkt er patientbehandling og anden sundhedsfaglig virksomhed.

Lovgivningens, herunder finanslovens, regler om sundhedsdistrikterne og deres opgaver og de foreliggende bekendtgørelsesregler om sundhedsdistrikterne taler umiddelbart for, at anse sundhedsdistrikterne som selvstændige myndigheder underordnet Departementet for Sundhed.

For en sådan fortolkning taler også, at det af landstingsforordning nr. 15 af 6. november 1997 om sundhedsvæsenets ydelser mv. med senere ændringer § 29 fremgår, at klager over sundhedsvæsenets afgørelser, der ikke hører under Sundhedsvæsenets Patientklagenævn, skal indbringes for Direktoratet for Sundhed.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

En sådan bestemmelse ville ikke give mening, såfremt de afgørelser, der kunne påklages, blev truffet på vegne af Direktoratet for Sundhed.

Ordlyden af landstingsforordningen om sundhedsvæsenets styrelse og organisation § 1 taler ikke imod at anse sundhedsdistrikterne som andre myndigheder end Departementet for Sundhed, idet ordlyden alene angiver, at administrationen af sundhedsvæsenet ikke hører under kommunerne.

Bemærkningerne til § 1 taler heller ikke imod en sådan fortolkning, idet bemærkningerne alene angiver, at sundhedsvæsenets drift foregår på Landsstyrets ansvar, og at Direktoratet for Sundhed kan udstede tjenestebefalinger til sundhedsdistrikterne. Adgangen til at udstede tjenestebefalinger gælder både internt i en myndighed, hvor myndighedens ledelse kan instruere underordnede medarbejdere, og i forholdet mellem overordnede og underordnede myndigheder i en hierarkisk opbygget myndighedsstruktur.

Jeg finder på denne baggrund, at den gældende lov- og bekendtgørelsesregulering af det organisatoriske forhold mellem departementet og sundhedsdistrikterne beskriver en centraladministrativ myndighed placeret i departementet og særlige, underordnede sundhedsmyndigheder.

Det forekommer mig ud fra de modtagne hørings svar umiddelbart at være uklart, hvorvidt de enkelte sygehuse er tillagt afgørelseskompetence i personaler sager.

Det fremgår således af Departementet for Financers ovenfor citerede hørings svar, som jeg modtog den 9. juni 2009, at afgørelser om afskedigelse og ansættelse af personale i sundhedsvæsenet træffes af sundhedsvæsenets personaleadministration på baggrund af indstilling fra det lokale sygehus.

Det fremgår derimod af det hørings svar, som jeg modtog fra Departementet for Sundhed den 1. september 2009, at afgørelseskompetencen er uddelegeret til det ledende sundhedspersonale i de enkelte sundhedsdistrikter.

Jeg kan ikke ud fra de modtagne hørings svar og de offentliggjorte regler om sundhedsvæsenets organisation vurdere, hvilken af de to opfattelser, der er den rigtige.

Der er imidlertid tale om, at det forvaltningsretlige udgangspunkt er, at afgørelser truffet af en sagligt inkompetent myndighed, er ugyldige, idet tilsidesæt-

telse af saglige kompetencekrav er udtryk for en generelt væsentlig mangel ved afgørelsen¹⁷.

Det forhold, at den kompetente myndighed har udtalt sig til den besluttende (ikke kompetente) myndighed, afhjælper ikke nødvendigvis den foreliggende mangel, jf. herved dommen omtalt i UfR 1989.451H.

I forhold til A fremgår det af de sagsakter, som jeg har modtaget, at den centrale sundhedsmyndighed, Kystledelsen, i et omfang har udtalt sig til Sygehuset i Z by om sygehusets overvejelser om fortsat ansættelse eller genansættelse af A, men det fremgår hverken af sagen, at Kystledelsen har udtalt sig om sagen på grundlag af A's ønske om at tilbagekalde sin afskedsansøgning, eller at Kystledelsen har forholdt sig fyldestgørende til, om der forelå samarbejds vanskeligheder mellem sygehuset og A.

Jeg finder på denne baggrund, at Kystledelsens involvering i sagen ikke i sig selv kan afhjælpe en eventuel foreliggende kompetencemangel.

Hvis A's ønske om fortsat ansættelse eller genansættelse ikke er afgjort af den kompetente myndighed, er konsekvensen, at der fortsat ikke er truffet en gyldig afgørelse af A's ansøgninger.

Jeg henstiller på baggrund af de foreliggende modstridende oplysninger om den personaleadministrative kompetence i sundhedsvæsenet, at Departementet for Sundhed tager stilling til, hvorvidt sygehuset har haft kompetence til at afgøre A's ønske om at tilbagekalde sin afskedsansøgning eller til at træffe afgørelse om hendes fornyede ansættelse i ved sygehuset.

Såfremt departementet finder, at sygehuset har haft denne kompetence, henstiller jeg videre, at Departementet som overordnet myndighed genbehandler sagen for at rette de nedenfor i udtalelsens del 2 beskrevne fejl, som sygehuset har begået.

Såfremt departementet finder, at sygehuset ikke har haft den fornødne saglige kompetence, henstiller jeg, at departementet behandler sagen med henblik på at træffe en gyldig og korrekt afgørelse.

17) Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret 2. udgave, 2002, side 858

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Jeg finder herefter anledning til fremsætte nogle generelle bemærkninger til spørgsmålet om delegation af personaleadministrativ kompetence fra Departementet for Sundhed til de enkelte sygehuse.

Delegation af personaleadministrativ afgørelseskompetence fra en central myndighed til underordnede myndigheder kan ofte være hensigtsmæssig.

Opdelingen af sundhedsvæsenet i en centraladministrativ myndighed under ledelse af et ansvarligt medlem af Naalakkersuisut og underordnede sundhedsdistrikter med sundhedsfaglige opgaver medfører imidlertid, at en sådan delegation kan være forbundet med betænkeligheder.

Der vil således kunne opstå situationer, hvor de juridiske og andre spørgsmål, der ofte opstår som led i personaleadministrationen, ikke kan løses alene af det sundhedsfaglige personale, der er tilknyttet sundhedsdistrikterne, som derfor i et omfang får behov for at indhente instruktion og vejledning hos departementet.

Der opstår herved en risiko for, at den retssikkerhed, som normalt ligger i en borgers mulighed for at kunne påklage en underordnet myndigheds afgørelser til en overordnet myndighed, udhules, idet der vil kunne opstå situationer, hvor departementet har involveret sig i sagen på en sådan måde, at departementet som myndighed eller den pågældende medarbejder i departementet bliver inhabil i forhold til en klage over sundhedsdistriktets personaleadministrative afgørelser.

Samtidig gælder der nogle forvaltningsretlige begrænsninger i adgangen til delegation på ulovbestemt grundlag, som principielt ikke afhænger af, om der er tale om intern delegation, det vil sige delegation til et underordnet niveau indenfor samme myndighed, eller om der er tale om delegation til en anden, herunder en underordnet myndighed.

I almindelighed kan der lægges vægt på forskellige kriterier når tilladeligheden af den ulovbestemte delegation skal afgøres¹⁸:

1) hvem (hvilken myndighed eller hvilket led inden for en myndighed) der delegeres fra og til (og herunder modtagerens kvalifikationer),

18) Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret 2. udgave, 2002, side 139.

- 2) om den der afgiver opgaven, har udnyttet en eventuel styrings- (og herunder instruktions-) beføjelse over for opgavemodtageren,
- 3) om delegationen af praktiske og arbejdsmæssige grunde er nødvendig, og
- 4) den delegerede opgaves art (for eksempel faktisk forvaltningsvirksomhed, sagsforberedelse, afgørelse af enkle og for borgeren ikke indgribende sager eller afgørelse af komplicerede sager af indgribende og vidtrækkende betydning).

Jeg beder på denne baggrund departementet vurdere, hvorvidt der er grundlag for en præcisering eller ændring af de gældende kompetenceregler for sundhedsvæsenets personaleadministration.

2. Behandlingen af A's ønske om at tilbagekalde sin afskedsansøgning

Som det fremgår af sagsfremstillingen ovenfor, søgte A den 31. juli 2007 sygehuset i Z by om afsked pr. 1. september 2007.

Ved brev af 9. august 2007 imødekom Direktoratet for Sundhed ansøgningen.

Ifølge sygehusets e-mail af 27. august 2007 til direktoratet havde sygehuset til hensigt at genansætte A i et tre måneders vikariat.

Den 28. august 2007 tilbød sygehuset med henvisning til, at A ønskede at tilbagekalde sin afskedsansøgning, at ansætte hende i et tre måneders vikariat på en række bebyrdende vilkår, og at sygehuset herefter ville overveje en fastansættelse.

Efter at F havde rettet henvendelse til direktoratet og tilkendegivet, at de bebyrdende vilkår var overenskomststridige, og at [...] ikke kunne prøveansættes i vikarstillinger, skrev sygehuset den 30. august 2007 til A, at sygehuset med henvisning til F's drøftelser med direktoratet tilbagekaldte udkastet til ansættelsesbrev, og at ny ansættelse fordrede en ny ansøgning.

Det antages, at en ansat kan tilbagekalde sin opsigelse eller afskedsansøgning, indtil opsigelsen eller ansøgningen har virket bestemmende på arbejdsgiverens handlemåde¹⁹.

19) Se fra retspraksis dommen gengivet i UfR 2007.1263H.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

For offentligt ansatte, der som udgangspunkt ikke selv kan bringe ansættelsen til ophør, gælder det anførte princip for tjenestemænds vedkommende således, at tjenestemanden må kunne tilbagekalde ansøgningen indtil den er imødekommet og måske indtil, en afskedsafgørelse er meddelt tjenestemanden²⁰.

For overenskomstansattes vedkommende antages det, at den ansatte i hvert fald kan tilbagekalde sin opsigelse eller afskedsansøgning, indtil den er kommet til forvaltningens kundskab²¹.

I forhold til A er der tale om, at hun den 31. juli 2007 gav sin arbejdsplads meddelelse om, at hun ønskede at fratræde pr. 1. september 2007, og at Direktoratet for Sundhed ved brev af 9. august 2007 imødekom hendes afskedsansøgning. Ifølge Departementet for Finanser og Udenrigsanliggendes høringssvar, som jeg modtog den 11. marts 2009, fremsatte A ønske om at tilbagekalde sin opsigelse i uge 34, det vil sige i perioden fra den 20. til den 26. august 2007, og det fremgår af det høringssvar, som jeg modtog fra dette departement den 9. juni 2009, at sygehuset i [Z by] den 15. august 2007 slog hendes stilling op på jobportalen www.nextjobgreenland.gl.

Under de foreliggende omstændigheder, hvor direktoratet har meddelt A afsked, og stillingen er opslået ledig, inden hun fremsatte ønske om at tilbagekalde opsigelsen eller afskedsansøgningen, er det min opfattelse, at A ikke kunne kræve, at afskedigelsen af hende blev tilbagekaldt.

Sygehuset har imidlertid i sit brev af 28. august 2007, det vil sige (kort tid) før hendes ansættelse var ophørt, henvist til A's ønske om at trække sin opsigelse tilbage. Sygehuset har herved udtrykt sig på en måde, som var egnet til at give A den opfattelse, at sygehuset var villig til at se bort fra hendes opsigelse, uden at være forpligtet hertil.

Der ses ikke at foreligge ansættelsesretlige eller forvaltningsretlige regler, som forhindrer, at arbejdsgiveren i denne situation vælger at stille den ansatte bedre, end myndigheden er retligt forpligtet til.

Sygehusets brev af 28. august 2007 efterlader umiddelbart betydelig tvivl om, hvorvidt det var sygehusets hensigt, at A på de i brevet nærmere angivne vilkår

20) Poul Andersen, Dansk Forvaltningsret, 3. udgave, 1956, side 194 og Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret 2. udgave, 2002, side 149 samt fra retspraksis dommen gengivet i UfR 2001.603H.

21) Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret 2. udgave, 2002, side 149.

kunne fortsætte i sin gamle stilling, eller om sygehuset havde til hensigt at ansætte hende i en ny stilling.

En imødekommelse af A's ønske om at tilbagekalde sin afskedsansøgning vil nødvendigvis indebære, at A skulle fortsætte i sin gamle stilling, som ikke var tidsbegrænset.

Samtidig med at sygehuset i brevet har henvist til A's ønske om at tilbagekalde sin opsigelse, har sygehuset i brevet af 28. august 2007 omtalt "din kommende ansættelsesperiode" og, at hun tilbydes ansættelse i en tidsbegrænset stilling, hvilket peger i retning af, at sygehuset har haft til hensigt at etablere et nyt ansættelsesforhold.

Jeg bemærker, at en afgørelse først får retsvirkning for dens adressat, når den er meddelt adressaten.

Det er en forudsætning for, at afgørelsen kan anses for behørigt meddelt og for, at myndigheden kan opfylde sin begrundelsespligt, jf. sagsbehandlingslovens kapitel 6, at det fremgår af afgørelsen, hvad den går ud på.

Jeg finder det derfor kritisabelt, at sygehusets brev af 28. august 2007 til A ikke præcist angiver, om sygehuset har haft til hensigt at lade A's ansættelse fortsætte, eller om sygehuset har fastholdt, at ansættelsen udløb ved udgangen af august, og at sygehuset ville ansætte hende i en ny stilling.

Såfremt sygehuset har haft til hensigt at lade A's ansættelse fortsætte, har jeg følgende bemærkninger til sygehusets afgørelser:

Det er min opfattelse, at sundhedsvæsenet ved at tilkendegive, at A kunne fortsætte sin ansættelse, har været forpligtet til at stille A som om, hun ikke var afskediget ansøgt.

Det er herefter relevant at fastslå retsvirkningen af, at sygehuset fastsatte en række bebyrdende vilkår for A's fortsatte ansættelse.

Jeg kan, i det tilfælde, at det var hensigten at lade A fortsætte i sin gamle stilling, ikke tilslutte mig F's opfattelse af, at vilkårenes lovlighed skal vurderes i forhold til de overenskomstmæssige rammer for en nyansættelse. Det er min opfattelse, at vilkårenes lovlighed i stedet i givet fald må vurderes som vilkår for A's fortsatte ansættelse.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

I den situation, hvor myndigheden inden opsigelsesfristens udløb er indstillet på at fortsætte et ansættelsesforhold, som ellers var opsagt, er det imidlertid min opfattelse, at myndigheden ikke kan fastsætte bebyrdende vilkår for den fortsatte ansættelse i videre omfang, end det vil være muligt for myndigheden at afskedige den ansatte uansøgt begrundet i de hensyn, som vilkårene varetager.

Jeg finder således, at myndigheden må følge de regler, som gælder for uansøgt afsked, idet myndigheden ikke ved at fastsætte vilkår for fortsat ansættelse bør kunne fravige de ufravigelige hjemmelskrav og sagsbehandlingskrav, der gælder for uansøgt afskedigelse af offentligt ansatte.

De opstillede vilkår for den fortsatte ansættelse er således kun lovlige, såfremt en overtrædelse af vilkårene kunne udgøre et selvstændigt grundlag for at afskedige A uansøgt.

De 5 vilkår, som er specificeret i sygehusets brev af 28. august 2007, angår sygehusets og dets personales samarbejde med A.

Samarbejdsvanskeligheder som grundlag for uansøgt afskedigelse forudsætter en nærmere kvalifikation²².

Det kræves for det første, at samarbejdsproblemerne har en betydelig negativ indflydelse på udførelsen af opgaverne det pågældende ansættelsessted.

Der skal endvidere foreligge en klar forbindelse mellem samarbejdsproblemerne og den person, som søges afskediget.

Hovedskylden for problemerne må ikke kunne tilskrives en anden end den, som søges afskediget.

Af den almindelige grundsætning om proportionalitet følger yderligere, at der fra den afskedigende myndigheds side skal være udfoldet bestræbelser på at løse problemerne ved mindre vidtgående skridt end afskedigelse.

Afskedigelsesbeslutningens alvorlige karakter tilsiger samtidig, at det bevismæssige grundlag for tilstedeværelsen af afskedsbegrundende samarbejdsvanskeligheder er særlig sikkert.

22) Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret 2. udgave, 2002, side 240f.

I forhold til A's ansættelse indeholder sagsakterne fra Personaledirektoratet og Direktoratet for Sundhed ikke oplysninger om samarbejdsvanskeligheder forud for brevet af 28. august 2007, og brevet konkretiserer ikke de problemer, som vilkårene henviser til.

Hertil kommer, at A ikke er partshørt forud for brevet af 28. august 2007.

Jeg finder på denne baggrund, at de retlige betingelser for at bringe A's ansættelse til ophør på grund af samarbejdsvanskeligheder, ikke har været opfyldt ved brevet af 28. august 2007, hvilket er en kritisabel fejl ved sagens afgørelse.

Jeg har noteret mig, at A i sin e-mail af 18. september 2007 til [...] i Direktoratet for Sundhed har redegjort for samarbejdsproblemer i forbindelse med hendes ansættelse [...]. A's fremstilling understøtter imidlertid ikke, at hun skulle være skyld i de opståede problemer, og da direktoratet i øvrigt ikke har fundet anledning til at genoptage sagen om A's ønske om fortsat ansættelse på grundlag af denne henvendelse, finder jeg ikke, at disse oplysninger kan tillægges betydning for min vurdering af, at der ikke forelå et afskedigelsesgrundlag, som kunne begrunde de stillede vilkår for fortsat ansættelse.

For så vidt angår vilkåret om tidsbegrænset ansættelse, bemærker jeg, at dette vilkår er i strid med en afgørelse om at lade A's ikke tidsbegrænsede ansættelse fortsætte, og dette vilkår må allerede derfor i givet fald anses som uberettiget.

Såfremt sygehuset ved brevet af 28. august 2007 har stillet A i udsigt, at hendes ansættelse kunne fortsætte, og der ikke på dette tidspunkt har været grundlag for at opstille bebyrdende vilkår knyttet til A's samarbejdsvilje, er det min opfattelse, at sygehuset ikke alene som følge af, at vilkårene bortfaldt, har været berettiget til at kræve, at A's ansættelse beroede på en ansøgning.

Jeg finder det i givet fald uberettiget og kritisabelt, at sygehuset den 30. august 2007 meddelte A, at hendes ansættelse beroede på en ny ansøgning.

Såfremt sygehusets brev var udtryk for et tilbud om nyansættelse af A i en tidsbegrænset stilling, giver sygehusets sagsbehandling anledning til følgende bemærkninger:

Ved besættelse af stillinger i den offentlige forvaltning skal ansættelsesmyndigheden besætte stillingen med den mest kvalificerede ansøger.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Det falder uden for rammerne af denne undersøgelse, som er iværksat på grundlag af A's og hendes faglige organisations klage til mig, at tage stilling til, om sundhedsvæsenet har haft pligt til at besætte den stilling som sygehuset i [Z by] overvejede at ansætte A i, efter offentligt opslag.

Jeg har imidlertid noteret mig, at Kystledelsen overfor Sygehuset i [Z by] har anført, at sygehuset til stadighed mangler [...].

Forvaltningsrettens almindelige regler om sagsoplysning og partsmedvirken gælder for sager om ansættelse i det offentlige.

Dette indebærer for det første, at almindelige regler om sagsoplysning skal overholdes.

Jeg bemærker, at der ikke i de sagsakter om A's hidtidige ansættelse i det offentlige, som jeg har modtaget, er oplysninger om samarbejdsvanskeligheder.

De betingelser for ansættelsen, som fremgår af brevet af 28. august 2007 må derfor bygge på mundtlige vurderinger og tilkendegivelser fra sygehusets personale, som det har formodningen mod sig, at A har kendskab til som problemer knyttet til grundlaget for hendes ansættelse.

Efter sagsbehandlingslovens § 19, stk. 1, skal der ske partshøring, forinden der træffes afgørelse:

"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 det omfang, partshøringspligten angår mundtligt tilvejebragte oplysninger og bevismæssige vurderinger, må disse være konkretiseret i notatform for, at de kan danne grundlag for en fyldestgørende partshøring. Sådanne oplysninger er omfattet af notatpligten i landstingsloven om offentlighed i forvaltningen § 6, stk. 1, som er sålydende:

"I sager, hvor der vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, skal en myndighed, der mundtligt modtager oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder, der er af betydning for sagens afgørelse, eller som på anden måde er bekendt med sådanne oplysninger

ger, gøre notat om indholdet af oplysningerne. Det gælder dog ikke, hvis oplysningerne i øvrigt fremgår af sagens dokumenter.”

I sygehusets brev af 28. august 2007 til A, er de samarbejdsvanskeligheder, som sygehuset anser for en hindring for ansættelse af A ikke nærmere konkretiseret og kvalificeret, jf. også mine bemærkninger ovenfor om kvalifikation af samarbejdsvanskeligheder som afskedigelsesgrundlag.

Jeg finder derfor, at sygehuset ikke lovligt uden nærmere at kvalificere de påberåbte samarbejdsvanskeligheder og uden at partshøre A har kunnet opstille de beskrevne vilkår for ansættelse af A, og jeg må i denne situation finde sygehusets sagsbehandling kritisabel.

Såfremt der er tale om betingelser eller vilkår knyttet til et kommende ansættelsesforhold, er det tillige min opfattelse, at såfremt vilkårene eller betingelserne, som anført i F's svar af 29. august 2007 til Kystledelsen er overenskomststridige, kan der yderligere være tale om, at vilkårene eller betingelserne slet ikke ville kunne stilles, selvom de samarbejdsvanskeligheder, der lå til grund for vilkårene kunne dokumenteres. Opstilling af ulovlige vilkår for en afgørelse er en kritisabel fejl.

Det vil, således som F også har anført det, betyde, at myndigheden måtte ansætte A uden vilkårene eller slet ikke ansætte hende. Jeg bemærker, at det som udgangspunkt falder uden for min virksomhed at afgøre fortolkningstvister mellem fagforeningerne og de offentlige arbejdsgivere og fortolkning af indgåede aftaler og overenskomster, idet jeg kun har kompetence i forhold til den ene (den offentlige) overenskomstpart.

Jeg bemærker generelt, at betydningen af, at der opstilles ulovlige vilkår for en afgørelse, som udgangspunkt er, at vilkårene bliver ugyldige, mens afgørelsens hovedindhold opretholdes. Er vilkårene knyttet som en betingelse til hovedafgørelsen, kan vilkårenes bortfald efter omstændighederne føre til at, selve hovedafgørelsen også bliver ugyldig på samme måde, som når vilkårene ikke er bibestemmelser men en integreret del af retsfølgen²³.

Såfremt alene de opstillede vilkår for A's kommende ansættelsesperiode bortfalder, er det min opfattelse, at sygehuset ved brevet af 28. august 2007 til A har truffet en bindende afgørelse om at ville ansætte hende, og sygehusets efterføl-

23) Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret 2. udgave, 2002, side 853f.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

gende brev af 30. august 2007 til hende får i givet fald karakter af en uhjemlet tilbagekaldelse af en begunstigende afgørelse.

Jeg henviser til, at jeg ovenfor i udtalelsens del 1 har henstillet, at Departementet for Sundhed sørger for, at der træffes en gyldig og korrekt afgørelse i sagen, og at dette indebærer, at departementet skal rette sygehusets sagsbehandlingsfejl.

3. Behandlingen af A's ansøgning af 31. august 2007

Som det fremgår af ovenstående afsnit, er det min opfattelse, at der ikke var grundlag for at kræve en fornyet stillingsansøgning fra A.

Mine bemærkninger i det følgende vedrørende behandlingen af A's ansøgning af 31. august 2007, angår derfor alene overholdelsen af de forvaltningsprocedurale regler, og jeg har således ikke fundet det fornødent at udtale mig om, hvorvidt stillingsansøgningen burde have været imødekommet.

A søgte den 31. august 2007 en stilling [...] ved sygehuset i [Z by].

Ansøgningen henviste ikke til noget konkret stillingsopslag, og angav alene, at hun søgte ansættelse pr. 10. september 2007.

Jeg finder allerede derfor, at det var en fejl, at sygehuset afslog ansøgningen alene med henvisning til udløbet af en ansøgningsfrist i et bestemt stillingsopslag, idet sygehuset på dette grundlag burde have behandlet ansøgningen som en generel ansøgning.

Sagsbehandlingen giver mig også anledning til at fremkomme med bemærkninger til afslaget begrundelse.

Det fremgår således af Direktoratet for Sundheds brev af 11. september 2007 til sygehuset i [Z by], at den reelle begrundelse for at afslå A's ansøgning ikke var overskridelse af en ansøgningsfrist, men samarbejdsvanskeligheder fra tidligere ansættelsesforhold.

Den reelle begrundelse meddelte sygehuset A ved brev af 17. september 2007.

Jeg bemærker, at i sagsbehandlingslovens § 24 stilles der følgende minimumskrav til begrundelse af skriftlige afgørelser:

”§ 24. En begrundelse for en afgørelse skal indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet, i det omfang, afgørelsen efter disse regler beror på et administrativt skøn, skal begrundelsen tillige angive de hovedhensyn, der har været bestemmen- de for skønsudøvelsen.

Stk. 2. Begrundelsen skal endvidere om fornødent indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen.

Stk. 3. Begrundelsens indhold kan begrænses, i det omfang partens interesse i at kunne be- nytte kendskab til denne til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til den pågældende selv eller til andre private eller offentlige interesser, jf. § 15.”

Selvom det ikke fremgår af lovbestemmelsens ordlyd, er det en selvfølge, at be- grundelsen skal være dækkende og retvisende.

Jeg finder det derfor meget kritisabelt, at sygehuset i [Z by] i første række gav A en ukorrekt begrundelse for afslaget på hendes ansøgning.

4. Afsluttende bemærkninger

Jeg har ved særskilte breve returneret de originale sagsakter fra myndigheder- ne med tak for lån.

Jeg har sendt Departementet for Finanser en kopi af dette brev.

Jeg har ved særskilt brev vedlagt kopi af dette brev orienteret F om min opfat- telse af sagen.

Jeg afventer herefter at blive orienteret om departementets stillingtagen til mine henstillinger.”

Licitation og udbud

6.3 Kommunal deltagelse i cafédrift

Nogle erhvervsdrivende havde klaget til Ombudsmanden over, at K Kom- mune udøvede utilbørlig konkurrence ved at have indrettet og bortfor- pagtet en café i kommunens kultur- og forebyggelseshus. Klagen angik også det forhold, at caféen var blevet bortforpagtet til en nær bekendt af borgmesteren.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Ombudsmanden fandt, at kommunen lovligt kunne huse en café i bygningen under den forudsætning, at driften blev bortforpagtet på markedsvilkår med et varesortiment, som understøttede husets øvrige funktioner.

Ombudsmanden fandt dog, at kommunen ikke lovligt kunne kræve en forpagtningsafgift som blev fastsat som en procentdel af caféens overskud.

Ombudsmanden fandt det dernæst beklageligt, at kommunens sagsakter ikke indeholdt skriftlig dokumentation for, hvorledes kommunen havde ført tilsyn med, at caféens sortiment var i overensstemmelse med forpagtningsaftalen.

Det var også beklageligt, at kommunen i forpagtningsvilkårene havde anført muligheden for, at forpagteren kunne opnå spiritusbevilling i strid med kommunens forudsætninger for caféens etablering.

Ombudsmanden var samtidig af den opfattelse, at borgmesteren ville have været inhabil ved behandlingen af sagen om bortforpagtningen af cafédriften til forpagter F, men at der ikke efter det oplyste om sagsbehandlingen er grundlag for at kritisere sagsforløbet, idet borgmesteren ud fra sagens oplysninger ikke havde været involveret i sagsbehandlingen. Kommunalbestyrelsen og ikke administrationen burde have besvaret Tilsynsrådets høring om inhabilitetsspørgsmålet (j. nr. 2008-711-0001)

K Kommune åbnede i juni 2005 en kommunal institution med udstillinger, og aktiviteter med sociale og sundhedsrelaterede formål.

Bygningen, som Ombudsmandsembedet besigtigede som led i sagens behandling, består af en udstillingssal med en åben trappeopgang til 1. sals niveau, som frem til begyndelsen af februar 2010 rummede den café, som sagen drejer sig om.

Udstillingslokale og café fremstår som ét samlet rum fordelt på forskudte plan.

Herudover rummer bygningen kontorer for kommunens museumschef og kommunens forebyggelseskonsulent samt yderligere lokaler, der benyttes til socialt relaterede aktiviteter for byens borgere, herunder et kommunalt beskæftigelsesprojekt.

Ifølge kommunens hjemmeside er kommunens forebyggelsesopgaver og museumsopgaver bestyret af et stående udvalg benævnt kultur- fritids- og forebyggel-

sesudvalget, ligesom kommunen har en forvaltningsgren inden for samme område.

Ligeledes ifølge kommunens hjemmeside, hører bygningen under forebyggelsesområdet.

Det fremgår af sagens oplysninger, at ”planerne om indretning af café i [huset] er første gang præsenteret i foråret 2005 på MKI ledermøde, og der kom ikke indvendinger men støtte til ideen.”

Af en udateret pressemeddelelse, som K Kommune sendte til Tilsynsrådet for de Grønlandske Kommuner den 1. oktober 2007, åbnede caféen i 2005, jf. nærmere herom nedenfor.

De tidligste skriftlige oplysninger om cafédriften, som jeg har modtaget, fremgår af referat af K Kommunes børne- og kulturudvalgs møde den 16. marts 2006.

Det fremgår af referatet:

”Henvendelse fra museet omkring forpagtning af café drift.

Godkendt i henhold forpagtningsforslag med 15 % som forpagtningsafgift.”

Der foreligger herefter følgende udaterede opslag eller udbudsvilkår for cafédriften:

”[Huset] søger caféforpagter

Vi ønsker at bortforpagte cafédriften i [huset] i 2006 på følgende betingelser:

Caféen holdes åbent alle ugens dage min. i perioden midt juni til midt sept.

Åbningstid min. kl. 12.00 – 17.00 – gerne længere.

Sortiment:

Sund mad med hovedvægten lagt på grønlandske råvarer.

Spiritus under forudsætning af bevilling.

Forpagteren har ansvar for at drive caféen i overensstemmelse med levnedsmiddellovgivningen.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Forpagter kan sælge madrelaterede souvenirs i caféen udenom forpagtningsafgiften.

Forpagter sørger selv for rengøring i caféområdet.

Vi tilbyder:

[Huset] indgår som en naturlig del af [byens] turistseværdigheder med udstillinger og foredrag. Vi forventer derfor at huset vil blive brugt af både byens egne beboere og gæster i sæsonen.

[Huset] tilbyder behageligt cafélokale med siddeplads til omkr. 30 personer og mulighed for udendørs servering. Særskilt personaletoilet.

Køkkenet er udstyret med nyt komfur og opvaskemaskine. To ældre køleskabe, det ene med dybfryser. Genbrugsservice.

Der må mindst påregnes udgifter til anskaffelse af kogeкар og evt. glas/bestik.

[Kommunen] sørger for sundhedsgodkendelse.

Forpagtningsafgiften udgør 15 % af caféens overskud.

Forpagtningsaftalen tages op til vurdering af begge parter efter afslutning af sæsonen og en evt. fortsættelse af aftalen forhandles på grundlag af denne evaluering.

[...]"

Den 20. juni 2006 indgik "K Museum/K Kommune" følgende forpagtningsaftale med [...]:

"1. Forpagtingens genstand.

Aftalen omfatter cafeen i kulturhuset [...] med tilhørende inventar: komfur, opvaskemaskine, køleskab og fryser samt forskelligt løsøre, som opgøres i bilag.

2. Adgang.

Museets leder og andre kommunalt ansatte med tjenstlig tilknytning til huset [...] har til enhver tid adgang til de forpagtede lokaler.

Cafeens åbningstid er alle ugens dage i 12.00-17.00 i perioden 15. juni til 15. september.

Øvrige åbningstider aftales særskilt mellem forpagter og kommunen/museumslederen.

3. Forpagters pligter.

Det påhviler forpagter til enhver tid at holde lokalerne rengjorte og ryddelige samt sikre, at disse altid opfylder sundhedsmyndighedernes krav til cafédrift.

Forpagter forpligter sig til at tilbyde et ikke-fastfood sortiment, hvor hovedvægten ligger på sund mad, som bygger på grønlandske råvarer.

Spiritus kan kun udskænkes i forbindelse med køb af mad og forudsætter bevilling.

4. Forpagters rettigheder.

Foruden ovennævnte salg kan forpagter sælge mad relaterede souvenirs i cafeen udenom afgiften.

5. Forpagtningsafgiften.

Denne udgør 15 % af cafeens overskud. De mad relaterede souvenirs under pkt. 4 holdes udenfor dette regnskab.

6. Skatter, afgifter og forsikring.

Skatter og afgifter sker efter gældende regler. Forpagter sørger selv for arbejdsskadeforsikring, ansvarsforsikring for erhverv, samt produktansvar.

8. Misligholdelse.

Ved væsentlig misligholdelse af denne kontrakt kan parterne reagere i overensstemmelse med dansk rets almindelige bestemmelser om ophævelse mv.

Kontrakten kan til enhver til opsiges af parterne med et varsel på 3 måneder til en måneds udgang.

9. Ophør.

Kontrakten og forpagtningsforholdet tages op til overvejelse og genforhandling ved sæsonafslutning senest inden udgangen af september 2006.

Såfremt forpagtningsforholdet fortsættes gælder det for eet år ad gangen med respekt af det under pkt. 8 nævnte.

[...]"

Ifølge det nedenfor citerede høringssvar af 12. marts 2010 fra kommunens museumsleder, opsagde forpagteren forpagtningsaftalen, da hun fik andet arbejde.

Det fremgår af referatet af børne- og kulturudvalgets møde den 15. marts 2007:

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

”Regnskab for [huset]. Forpagtning er stoppet og nyt opslag skal laves.

For fremtidig leje skal driftsudgifter dækkes ved aftale med forpagter.”

Jeg har fra kommunen modtaget følgende udaterede opslag eller udbudsvilkår:

”[Huset] søger caféforpagter

Vi ønsker at bortforpagte cafedriften i [huset] i 2007 på følgende betingelser:

Caféen holdes åbent alle ugens dage min. i perioden midt juni til midt sept.

Åbningstid min. kl. 12.00 – 17.00 – gerne længere.

[Huset]s personale kan efter aftale disponere over cafélokalet til arrangementer efter aftale med forpagter.

Sortiment:

Sund mad med hovedvægten lagt på grønlandske råvarer. Ikke fastfood.

Forpagteren har ansvar for at drive caféen i overensstemmelse med levnedsmiddellovgivningen, herunder sørge for egenkontrol.

Forpagter kan sælge madrelaterede souvenirs i caféen udenom forpagtningsafgiften.

Hvis forpagter ønsker det, kan også skolemad tilberedes i caféens lokaler.

Drift:

Forpagter sørger selv for rengøring i caféområdet.

Afgift:

Der betales forpagtningsafgift på kr. 500,- pr. mdr.

Vi tilbyder:

[Huset] indgår som en naturlig del af K's turistseværdigheder med udstillinger og foredrag. Vi forventer derfor at huset vil blive brugt af både byens egne beboere og gæster i sæsonen.

[Huset] tilbyder behageligt cafélokale med siddeplads til omkr. 30 personer og mulighed for udendørs servering. Særskilt personaletoilet.

Køkkenet er udstyret med komfur og opvaskemaskine. Stort køleskab og stor ny dybfryser. Genbrugsservice.

Der må mindst påregnes udgifter til anskaffelse af kogekar og evt. glas/bestik.

Sundhedsgodkendelse haves.

Forpagtningsaftalen tages op til vurdering af begge parter efter afslutning af sæsonen og en evt. fortsættelse af aftalen forhandles på grundlag af denne evaluering.

[...]"

Kommunen har sendt mig følgende forpagtningsaftale, som "K Museum/K Kommune" den 10. maj 2007 indgik med F:

"1. Forpagningens genstand.

Aftalen omfatter caféen i kulturhuset [...] med tilhørende inventar: komfur, opvaskemaskine.

Køleskab og fryser samt forskelligt løsøre, som opgøres i bilag.

2. Adgang.

Museets leder og andre kommunalt ansatte med tjenstlig tilknytning til huset [...] har til enhver tid adgang til de forpagtede lokaler.

Caféens åbningstid er alle ugens dage i 12.00-17.00 i som minimum perioden 15. juni til 1. september.

Øvrige åbningstider aftales særskilt mellem forpagter og kommunen/ museumslederen.

3. Forpagters pligter.

Det påhviler forpagter til enhver tid at holde lokalerne rengjorte og ryddelige samt sikre, at disse altid opfylder sundhedsmyndighedernes krav til cafédrift.

Forpagter forpligter sig til at tilbyde et ikke-fastfood sortiment, hvor hovedvægten ligger på sund mad, som bygger på grønlandske råvarer.

Spiritus kan kun udskænkes i forbindelse med køb af mad og forudsætter bevilling.

4. Forpagters rettigheder.

Foruden ovennævnte salg kan forpagter sælge mad relaterede souvenirs i cafeen udenom afgiften.

5. Forpagtningsafgiften.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Denne udgør kr. 500.- pr. mdr. De mad relaterede souvenirs under pkt. 4 holdes udenfor dette regnskab.

6. Skatter, afgifter og forsikring.

Skatter og afgifter sker efter gældende regler. Forpagter sørger selv for arbejdsskadeforsikring, ansvarsforsikring for erhverv, samt produktansvar.

8. Misligholdelse.

Ved væsentlig misligholdelse af denne kontrakt kan parterne reagere i overensstemmelse med dansk rets almindelige bestemmelser om ophævelse mv.

Kontrakten kan til enhver til opsiges af parterne med et varsel på 3 måneder til en måneds udgang.

9. Ophør.

Kontrakten og forpagtningsforholdet tages op til overvejelse og genforhandling ved sæsonafslutning senest inden udgangen af oktober 2007.

Såfremt forpagtningsforholdet fortsættes gælder det for eet år ad gangen med respekt af det under pkt. 8 nævnte.

[...]"

Kommunen har i sit høringssvar af 12. marts 2010 oplyst, at F af personlige årsager opsagde forpagtningsaftalen, og at der blev indgået aftale med en ny forpagter den 19. marts 2008.

Under Ombudsmandsembedets besøg i kommunen blev det endvidere oplyst, at den nye bortforpagter også har opsagt forpagtningsaftalen, og at caféen nu er lukket, og at kommunen overvejer, om cafédriften skal indstilles permanent.

De erhvervsdrivende klagere skrev den 13. august 2007 til kommunalbestyrelsen:

"Vedr.: Det offentlige konkurrence med det private erhvervsliv i K by.

Vi har erfaret, at Centret i K by tilhørende K Kommune, beliggende [...] og som indeholder Museums- og Forebyggelseskontorer har opstartet Café drift med menukort, indeholdende dagens retter - lette retter, madretter, smørrebrød, drikkevarer m.m., hvilket deres åbningstider samt menukort der er i opslag i byen vedlægges.

Det er vores opfattelse, at dette er i strid med gældende lovgivning/regler for området, idet det offentlige ikke må udøve konkurrencevirksomhed, som forringer det private erhvervsliv's mu-

ligheder for eksistens, ligesom det er vores opfattelse, at driften af Caféen, såfremt denne er forpagtet til anden side, skal udbydes i offentlig licitation, hvilket ikke har været tilfældet.

På baggrund af dette skal vi, som private virksomheder, som har investeret i vores virksomhed uden nogen form for offentlig hjælp eller tilskud, anmode om, **at Cafévirksoheden i den kommunale bygning [...]**, lukkes med øjeblikkelig virkning, således at vi, som private erhvervsvirksomheder har en mulighed for at få denne indtjening til vore virksomheder.

Vi gør samtidig opmærksom på, at kopi af nærvende skrivelse er fremsendt KANUKOKA, postbox 10, 3900 Nuuk, samt til Konkurrencenævnet, c/o Fællessekretariatet, postbox 689, 3900 Nuuk.”

Børne- og Kulturforvaltningen i K Kommune svarede i brev af 27. august 2007:

”Omkring klage over det offentliges konkurrence med det private erhvervsliv

I henhold til Deres skrivelse omkring café [...] har der været høring hos implicerede omkring udarbejdelse af caféen, hvorfor K Kommune også tager dette med i besvarelsesskrivelsen.

Planerne om indretning af café i [huset] er første gang præsenteret i foråret 2005 på MKI ledermøde, og der kom ikke indvendinger men støtte til ideen.

Café [...] åbnede med ny forpagter d. 8. maj 2007. Forinden havde den været ude af drift siden årsskiftet 2006/07, idet daværende forpagter fik andet arbejde.

Den åbnede først sin første sæson 21. juni 2006. Ved begge lejligheder har der været opslag i byen, hvor forpagter er søgt, men forinden opslaget har man forsøgt at headhunte evt. interesserede til ansøgninger. Herunder [en af de klagende erhvervsdrivende], der dog foretrak [...] cafeteria.

Forpagter er begge år godkendt af Børne- Kulturudvalget (MKA), og forpagtningsaftalen er udfærdiget af tidl. kom.dir., [...].

Sortimentet i [huset] baseres på fortrinsvis grønlandske råvarer, ingen fastfood. Der er heller ikke udskænkning. Således i begge sæsoner. Dette i overensstemmelse med husets grønne og sundhedsfremmende profil.

På baggrund af disse forhold afvises klagen og det undrer også initiativtagerne at klagen først kommer nu og ikke ved sæsonens start eller i forbindelse med åbning 2006, hvis man havde skønnet at der var urimelig konkurrence.

Café [...] tilbyder væsentligt andre varer end i klagernes sortement, hvorfor der ikke kan være tale om konkurrence. Og der har været rigelig mulighed for alle byens borgere på at byde ind på driften.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Vi regner og ønsker heller ikke at lave en konkurrencevirksomhed som skal forringe erhvervslivets muligheder i byen, hvorfor der er udvalgt sortiment som ikke tilbydes andre steder.

Vi ønsker jer alt held og lykke med jeres virksomhed, som vi så sandelig også anbefaler til turister fra K Kommune.

Ønsker jer begge god vind og med respekt for at der kan være plads til det forskelligheder som tilbydes her fra byen.”

Besvarelsen var vedlagt kopi af det ovenfor citerede udaterede opslag med ansøgningsfrist den ”1. maj”.

5. september 2007 skrev K til kommunen:

”Vedr.: Det offentlige konkurrence med det private erhvervsliv i K by.

Vi har modtaget K Kommunes skrivelse af 27. august 2007, og henviser til skrivelserns afsnit 1, hvor det anføres, at opstarten på en Café i [huset] har været til høring hos implicerede parter, hvilket absolut må afvises, idet vi ikke har modtaget nogen som helst orientering om dette tidligere.

Herefter fremkommes oplysninger, som er sagen absolut uvedkommende, idet spørgsmålet vel nok som nævnt har været til behandling på MKI ledermøde, hvilket ledermøde jo afholdes kun af kommunale embedsmænd og som følge deraf ikke kommer til offentlighedens kendskab.

Det skal ligeledes oplyses, at der fra [de erhvervsdrivendes] side uopfordret har været rettet henvendelse til K Kommune med anmodning om forpagtning af caféen, og ikke som nævnt i Jeres skrivelse, at det var personalet fra [huset] der havde rettet henvendelse.

Herefter oplyses det, at forpagtningsaftalen er udarbejdet af tidligere kommunaldirektør [...], hvilket efter vores opfattelse er komplet ligegyldig i forbindelse med sagens sammenhæng.

Derudover meddeles det, at sortimentet i [huset]'s Café er baseret fortrinsvis på grønlandske råvarer, ingen fastfood, ligesom der ikke er udskænkning på nogen måde i caféen.

Der henvises i den forbindelse til menuopslaget, som vi er i besiddelse af, og denne indeholder:

1.

Lette retter -suppe, omelet med rejesalat, burger med fiskefilet og rejer, pitabrød med krydret hvalkød, Café [...] specialpizza for børn, skinketoast, sandwich, frokostsalat, franskbrød med røræg, pølser og bacon

2.

Madretter, indbagt laks med nudelsalat, lammekød med bagekartoffel og salat, Spaghetti med kødsovs og saftevand.

3.

Smørrebrød og andet, franskbrød med rejer eller røget fisk, rugbrød med pålæg, dagens kage, dessert.

4.

Platte med tørrede specialiteter, tørret fisk og hvalkød med spæk og ammassetter.

5.

Andet godt -vafler med flormelis og marmelade, sun lolly is, frugt.

6.

Drikkevarer - Iskaffe, almindelig kaffe, te, saft, varm kakao med flødeskum, sodavand 0,5 ltr., øl - Tuborg eller Carlsberg-, Rødvind eller hvidvin, Café [...] specialkaffe (med whisky og bailey).

Til meddelelsen om, at der er tale om fortrinsvis grønlandske råvarer (INGEN FASTFOOD) må vi sige, at dette overhovedet ikke passer, idet 80-90 % af varesortimentet er i lighed med det vi begge kan levere, ligesom meddelelsen om, at der IKKE ER UDSKÆNKNING ikke stemmer overens med Cafe 'ens menukort.

Ud fra kommunens besvarelse og ovennævnte "redegørelse" fra vores side, fastholder vi klagen, som er sendt til kommunalbestyrelsen og som følge deraf også burde besvares af kommunalbestyrelsen og ikke som tilfældet er her, af den fungerende forvaltningschef.

Vi fastholder samtidig, at vi aldrig har set det fremsendte opslag nogen steder på byens opslags-tavler.

Endelig er vi forundrede over, at det er borgmesterens meget gode veninde, der er valgt som forebyggelseskonsulent og som cafe'ens forpagter, samt at der i det hele taget er meddelt spiritusbevilling til en café i en kommunal bygning, som indeholder både forebyggelses- og museumskontorer.

[..]"

Børne- og Kulturforvaltningen i K Kommune skrev den 1. oktober 2007 til Tilsynsrådet for De Grønlandske Kommuner:

"Forpagtning af cafe [...] under K Kommune

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Det er besluttet under Børne- Kulturudvalgsmøde at fremsende en forespørgsel omkring kommunens forpagtning af vores såkaldte café [...], for at være sikker på at der ikke er konkurrenceforvridning. Udvalget har godkendt og støtter ideen omkring forpagtningsaftalen.

Børne- Kulturforvaltningen har modtaget en samlet klageskrivelse med underskrift fra K omkring forpagtningen i [huset].

Klagernes skrivelse citeres her: Det offentlige konkurrence med det private erhvervsliv i K. Det er vores (klagernes) opfattelse at dette er i strid med gældende lovgivning/regler for området, idet det offentlige ikke må udøve konkurrencevirksomhed, som forringer det private erhvervsliv's muligheder for eksistens, ligesom det ikke er vores (klagernes) opfattelse, at driften af Caféen, såfremt denne er forpagtet til anden side, skal udbydes i offentlig licitation, hvilket ikke har været tilfældet. På baggrund af dette skal vi, som private virksomheder, som har investeret i vores virksomhed uden nogen form for offentlig hjælp eller tilskud, anmode om, at Cafèvirksomheden i den kommunale bygning [huset], lukkes med øjeblikkelig virkning, således at vi, som private erhvervsvirksomheder har en mulighed for at få denne indtjening til vore virksomheder. Vi gør samtidig opmærksom på, at kopi af nærværende skrivelse er fremsendt KANUKOKA, postbox 10, 3900 Nuuk samt til Konkurrencenævnet, c/o Fællessekretariatet, postbox 689, 3900 Nuuk. Med venlig

hilsen....

Børne- Kulturforvaltningen har svaret med forklaring til følgende:

[Caféen] har været kørende siden 2005 og sagen har været til høring inden realisering af cafèen.

Planerne om indretning af café i [huset] er første gang præsenteret i foråret 2005 på Børne- Kulturforvaltningens (MKI's) ledermøde, og der kom ikke indvendinger, men samtlige ledere og politikere støttede til ideen.

Café [...] åbnede med ny forpagter i år d. 8. maj 2007. Forinden havde den været ude af drift siden årsskiftet 2006/07, idet daværende forpagter fik andet arbejde.

Den åbnede først sin første sæson 21. juni 2006. Ved begge lejligheder har der været opslag i byen, hvor forpagter er søgt, men forinden opslaget har man forsøgt at headhunte evt., interesserede til ansøgninger. Herunder K, der dog foretrak [et andet] cafeteria.

Forpagter er begge år godkendt af Børne- Kulturudvalget (MKA), og forpagtningsaftalen er udfærdiget af tidl. kom.dir., [...].

Sortimentet i [huset] baseres på fortrinsvis grønlandske råvarer, ingen fastfood. Der er heller ikke udskænkning. Således i begge sæsoner. Dette i overensstemmelse med husets grønne og sundhedsfremmende profil.

På baggrund af disse forhold har forvaltningen afvist klagen, hvor det også undrer initiativtagerne at klagen først kommer nu og ikke ved sæsonens start eller i forbindelse med åbning 2006, hvis man havde skønnet at der var urimelig konkurrence Café [...] tilbyder væsentligt andre va-

rer end i klagernes sortement, hvorfor der ikke kan være tale om konkurrence. Og der har været rigelig mulighed for alle byens borgere på at byde ind på driften.

Vi regner og ønsker heller ikke at lave en konkurrencevirksomhed som skal forringe erhvervslevets muligheder i byen, hvorfor der er udvalgt sortiment som ikke tilbydes andre steder.

Vi ønsker jer alt held og lykke med jeres virksomhed, som vi så sandelig også anbefaler til turister fra K Kommune.

Ønsker jer begge god vind og med respekt for at der kan være plads til det forskelligheder som tilbydes her fra byen.

Hermed forespørger tilsynsrådet om deres stillingstagen omkring konkurrenceforholdet.”

Indenrigskontoret i Landsstyrets Sekretariat svarede kommunen den 3. oktober 2007, og svaret er citeret i kommunens nedenfor citerede svar af 15. oktober 2007 til K:

”Omkring klage over det offentliges konkurrence med det private erhvervsliv

I henhold til deres skrivelse omkring café [...] og for at imødesee jeres klage har MKA besluttet at fremsende en høring hos Tilsynsrådet for at sikre sig kommunens sagsbehandling af sagen.

Tilsynsrådet svarede tilbage den 5.oktober 2007 med følgende:

”Børne- Kulturudvalget ønsker at sikre sig, at kommunens forpagtning af Café [...], ikke er konkurrenceforvridende. Udvalget har godkendt og støtter ideen omkring forpagtningsaftalen. Denne beslutning er efterfølgende blevet påklaget af 2 erhvervsdrivende i kommunen med påstand om, at kommunens forpagtning er konkurrenceforvridende i forhold til [...].

Tilsynsmyndigheden har vurderet sagen. Det er vurderingen, at kommunen har handlet korrekt i sagen.

Det bemærkes herunder, at kommunen ved opslag i byen offentligt har udbudt forpagtningen. Samtlige interesserede, herunder også klagerne, har derfor på lige vilkår haft mulighed for at byde på forpagtningen.

Det bemærkes videre, at kravene i forpagtningsaftalen, herunder at forpagter er forpligtiget til at tilbyde et ikke-fastfood sortiment, hvor hovedvægten ligger på sund mad, som bygger på grønlandske råvarer, sammenholdt med betalingen for forpagtningen, ikke på særlig måde forekommer begunstigende for forpagter.

Tilsynsmyndigheden anses på denne baggrund ikke forpagtningsaftalen for konkurrenceforvridende.”

K klagede herefter til mig den 1. november 2007.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Jeg skrev den 6. november 2007 følgende til Tilsynsrådet for De Grønlandske Kommuner:

”Under ombudsmandens seneste besøg i K Kommune havde jeg en samtale med [de erhvervsdrivende], som ønskede at klage over, at K Kommune havde involveret sig i cafédrift.

Jeg vedlægger en kopi af mit notat om min samtale med de pågældende, ligesom jeg vedlægger en oversættelse til grønlandsk af notatet.

Jeg vedlægger endvidere kopi af de bilag, som [de erhvervsdrivende] udleverede til mig.

Jeg beder i den anledning Tilsynsrådet om at gøre rede for, hvilke undersøgelser, som rådet har foretaget i forbindelse med kommunens henvendelse.

Jeg beder endvidere Tilsynsrådet sende mig den pågældende sag til gennemsyn.

Når Tilsynsrådet har svaret, forventer jeg, at ombudsmanden kan tage stilling til, om ombudsmanden skal indlede en undersøgelse af kommunens sagsbehandling.”

Jeg modtog den 15. november 2007 følgende høringssvar fra Indenrigskontoret, Landsstyrets Sekretariat:

”Klage over K Kommunes deltagelse i café-drift

[...]

Tilsynsrådets Sekretariat modtog den 1. oktober 2007 pr. mail en forespørgsel fra K Kommune vedrørende kommunens forpagtning af [huset]. Kommunen ønskede, at sikre sig, at forpagtningen ikke var konkurrenceforvridende.

Kommunes udkast til forpagtningsaftale, kommunens offentlige udbud heraf, samt en pressemeddelelse om indgåelse af forpagtningsaftalen var vedlagt mailen som filer.

Regeludstedelse og godkendelsesprocedurer ligger i Landsstyret som en "indenrigsministeriel" funktion, mens legalitetstilsynet (omgørelser af beslutninger, tvangsbøder og retsforfølgning) ligger i Tilsynsrådet. Indenrigskontoret, som også er sekretariat for Tilsynsrådet, vurderede at henvendelsen skulle behandles af Indenrigskontoret som en vurdering/godkendelse af en kommunal aktivitet. Sagen er således ikke behandlet af Tilsynsrådet.

Det fremgik af sagen, at kommunen i 2005 havde bortforpagtet caféen [...] i kommunens kultur- miljø og forebyggelseshus. Ved årsskiftet 2006/07 havde den oprindelige forpagter opgivet forpagtningen. Kommunen forsøgte efterfølgende ved personlige henvendelser bl.a. til den nuværende forpagter af [caféen], at bortforpagte [huset] men uden resultat.

Kommunen ønskede, at caféen skulle tilbyde et særligt sortiment baseret på fortrinsvis grønlandske råvarer. Kommunens daværende direktør havde udfærdiget en forpagtningsaftale hvor dette var specificeret.

Kommunen udbød herefter i foråret 2007 forpagtningen ved offentligt opslag. Der blev efterfølgende indgået en forpagtningsaftale. Dette blev efterfølgende påklaget til kommunen af to erhvervsdrivende i kommunen med påstand om, at kommunens forpagtningsaftale var konkurrenceforvridende i forhold til [de erhvervsdrivende].

Indenrigskontoret meddelte i skrivelse af 3. oktober 2007 til kommunen, at det var vurderingen at kommunen havde handlet korrekt i sagen.

Under sagens vurdering lagde Indenrigskontoret til grund, at en kommune indenfor kommunalfuldmagten kan bortforpagte bespisning i kommunens ejendomme, herunder f.eks. kantinedrift på rådhus, caféer i sportshaller, kulturhuse osv., og at en kommune herunder også kan stille særlige vilkår til udbuddet af varer.

Indenrigskontoret fandt, at det var dokumenteret at kommunen havde sikret, at lighedsprincippet blev overholdt ved at udbyde forpagtningen offentligt, således at alle borgere, herunder også klagerne, var blevet sikret lige adgang til at byde på forpagtningen.

Videre fandt Indenrigskontoret, at kravene i forpagtningsaftalen, herunder betalingen for forpagtningen sammenholdt med vilkåret om at forpagter var forpligtiget til at tilbyde et ikke-fast-food sortiment, hvor hovedvægten skulle ligge på sund mad, som skulle bygge på grønlandske råvarer, ikke på særlig måde forekom begunstigende for forpagteren, hvorfor den samlede vurdering var, at Indenrigskontoret ikke anså forpagtningsaftalen for konkurrenceforvridende.

Vurderingen blev foretaget på grundlag af det foreliggende materiale.

Det skal i denne forbindelse bemærkes, at sagen ikke er behandlet i henhold til Landstingslov nr. 23 af 18. december 2003 om kommunernes mulighed for at bidrage til erhvervsudvikling gennem investering i erhvervs-mæssig virksomhed mv. Dette skyldes, at kommunen ikke deltager i caféens drift. Kommunen har alene bortforpagtet driften af caféen.

Kommunen har således ikke i henhold til Landstingslov nr. 23 af 18. december 2003 om kommunernes mulighed for at bidrage til erhvervsudvikling gennem investering i erhvervs-mæssig virksomhed mv. ydet tilskud til eller deltaget eller deltager med ansvarlig kapital i [caféen].”

Brevet fra Indenrigskontoret var vedlagt udskrift af kommunens e-mail henvendelse af 1. oktober 2007 til Indenrigskontoret, og Indenrigskontorets brev af 3. oktober 2007 til K Kommune.

Ved e-mailen var hæftet opslaget ”[huset] søger forpagter”, udateret pressemeddelelse om, at [huset] har fået ny forpagter samt forpagtningsaftalen mellem K Museum/K Kommune og forpagter F.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Den 28. april 2008 foretog jeg en supplerende høring af Tilsynsrådet for De Grønlandske Kommuner. Jeg skrev:

”Jeg har nu gennemgået Indenrigskontorets høringssvar af 14. november 2007 med j. nr. 03.38.00.

Jeg finder på denne baggrund anledning til på ny at høre Tilsynsrådet.

1. Det fremgår af Indenrigskontorets svar, at Indenrigskontoret vurderede, at sagen ikke hørte under Tilsynsrådets myndighed, idet sagen drejede sig om ”vurdering/godkendelse af en kommunal aktivitet”.

Jeg beder i den anledning Tilsynsrådet om at vurdere, om Tilsynsrådet finder anledning til at undersøge, om habilitetsreglerne er overholdt, idet [de erhvervsdrivende] under deres samtale med mig udtalte, at K Kommune har bortforpagtet [caféen] til en af borgmesterens nære bekendte.

Jeg henviser til mit notat af 5. november 2007, som jeg sendte i kopi til Tilsynsrådet den 6. november 2007.

2. Jeg beder dernæst Tilsynsrådet eller Indenrigskontoret vurdere, om en af de to myndigheder vil undersøge, om kommunens etablering af caféen i 2005 skal undersøges nærmere efter kommunalfuldmagtsreglerne eller landstingslov nr. 23 af 18. december 2003 om kommunernes mulighed for at bidrage til erhvervsudvikling gennem investering i erhvervsmæssig virksomhed m.v.

3. Jeg beder yderligere om en redegørelse for, på hvilket grundlag, at Indenrigskontoret har vurderet, at [caféen] falder ind under begrebet ”kantinedrift”.

4. Jeg beder endelig Tilsynsrådet eller Indenrigskontoret gøre nærmere rede for, på hvilket grundlag, at Tilsynsrådet eller Indenrigskontoret har vurderet, at den fastsatte forpagtningsafgift ikke indebærer et kommunalt erhvervstilskud.”

Landsstyreformandens Departement, Indenrigs- og bestyrelsesafdelingen, svarede den 30. april 2008:

”Klage over K Kommunes forpagtning af café

Indenrigs- og Bestyrelsesafdelingen har den 29. april 2008 modtaget Ombudsmandens anmodning om besvarelser af en række spørgsmål vedrørende K Kommunes forpagtning af café.

Ad 1). Indenrigs- og Bestyrelsesafdelingen finder anledning til at undersøge, om habilitetsreglerne er overholdt, set i lyset af oplysningerne om at borgmesteren er en nær bekendt af forpagteren. Indenrigs- og Bestyrelsesafdelingen vil anmode kommunen om en redegørelse for spørgsmålet og vil herefter vurdere sagen.

Ad 2). Indenrigs- og Bestyrelsesafdelingen finder ikke grundlag for, at vurdere kommunens forpagtning af [caféen] i henhold til landstingslov nr. 23 af 18. december 2003 om kommunernes

mulighed for at bidrage til erhvervsudvikling gennem investering i erhvervmæssig virksomhed m.v.

Årsagen hertil er, som anført i indenrigskontorets skrivelse af 14. november 2007, at det er vurderingen, at kommunen ikke deltager i caféens drift. Kommunen har alene bortforpagtet driften af caféen. Det bemærkes herunder, at kommunen ikke i forhold til forpagtningen af [caféen] i henhold til lovens § 3, stk. 1 har:

- 1) Ydet tilskud til eller deltage med ansvarlig kapital i organisationer, selskaber eller andre sammenslutninger, som har til formål at fremme erhvervsudviklingen i kommunen eller i flere kommuner gennem rådgivning om projektudvikling m. v.
- 2) Tegnet eller købt aktier eller anpartar i erhvervsdrivende selskaber.
- 3) Stille garanti for lån optaget i godkendte finansieringsinstitutter m. v. af virksomheder, organisationer eller foreninger.
- 4) Yde tilskud til produktudvikling af varer og tjenesteydelser til personer, virksomheder, organisationer eller foreninger.

...

Det er vurderingen, at kommunen i henhold til kommunalfuldmagten lovligt kan etablere en cafe i kommunens kultur- miljø og forebyggelseshus som en del af kommunens infrastrukturforanstaltninger, og Indenrigs- og bestyrelsesafdelingen finder ikke anledning til at vurdere lovligheden af den skete etablering yderligere.

Ad 3). Indenrigs- og Bestyrelsesafdelingen har ikke vurderet, at [caféen] falder ind under begrebet "kantinedrift".

Indenrigskontoret har derimod lagt til grund, at en kommune indenfor kommunalfuldmagten kan vælge at bortforpagte bispisning i kommunens ejendomme, herunder f.eks:

- kantinedrift på rådhus,
- caféer i sportshaller,
- kulturhuse osv.,

og at en kommune herunder også kan stille særlige vilkår til udbuddet af varer.

Ad 4). Indenrigs- og Bestyrelsesafdelingen har ikke vurderet om der foreligger kommunal erhvervsstøtte. Indenrigs- og Bestyrelsesafdelingen finder som udgangspunkt, at kommunen godt lovligt kan yde støtte til drift af en cafe i kommunens kultur- miljø og forebyggelseshus, da kommunes hensyn er at fremme borgernes fritidsinteresse, og herunder sikre borgerne et udbud af sund mad med hovedvægten lagt på grønlandske råvarer, og ikke at tjene et erhvervsøkonomisk formål.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Indenrigs- og Bestyrelsesafdelingen bemærker endvidere, at forpagtningsaftalen var i udbud, og at der af det samlede forpagtningsmarked i K by kun var en enkelt part som bød ind på aftalen, hvilket Indenrigs- og Bestyrelsesafdelingen finder afspejler det forhold at bespisningsmarkedet i K by markedet ikke anså forpagtningsaftalen for specielt gunstig.

Det er derfor vurderingen at forpagtningen sker på almindelige markedsvilkår for forpagtninger af cafeer i K by i kommunale kultur- miljø og forebyggelseshuse, hvor der stilles vilkår til forpagter om, at skulle udbyde sund mad med hovedvægten lagt på grønlandske råvarer.”

Jeg skrev den 8. maj 2008 til Tilsynsrådet for De Grønlandske Kommuner:

”Jeg modtog den 2. maj 2008 indenrigs- og bestyrelsesafdelingens svar på min høring af 28. april 2008.

Jeg tager til efterretning, at indenrigs- og bestyrelsesafdelingen vil foretage en undersøgelse af, om habilitetsreglerne har været overholdt i forbindelse med bortforpagtningen af [caféen].

Jeg tager videre til efterretning, at indenrigs- og bestyrelsesafdelingen ikke finder grundlag for at undersøge etableringen og bortforpagtningen af [caféen] nærmere.

Jeg beder indenrigs- og bestyrelsesafdelingen orientere mig om udfaldet af undersøgelsen af habilitetsspørgsmålet.

Når jeg har modtaget indenrigs- og bestyrelsesafdelingens orientering, vil jeg tage stilling til, om jeg skal undersøge de yderligere spørgsmål i sagen.”

Jeg erindrede den 4. september 2008 og den 4. december 2008 Tilsynsrådet for De Grønlandske Kommuner om, at jeg fortsat afventede deres orientering af mig om udfaldet af undersøgelsen af habilitetsspørgsmålet.

Jeg modtog følgende brev dateret 9. december 2008 fra Indenrigs- og bestyrelsesafdelingen:

”Klage over K Kommunes forpagtning af café

Indenrigs- og Bestyrelsesafdelingen har fra K Kommune modtaget vedlagte skrivelse vedrørende habilitetsspørgsmålet. Af svaret fremgår, at borgmesteren ikke deltog i beslutningen om bortforpagtning af cafeen.

Indenrigs- og bestyrelsesafdelingen agter ikke at foretage sig videre i sagen.”

Det vedlagte svar fra den fungerende forvaltningschef i Børne- og Kulturforvaltningen i K Kommune, som er dateret 15. august 2008, lyder:

”K Kommune skal hermed orientere omkring klage og forespørgsel omkring habilitetsreglerne har været overholdt i forbindelse med forpagtningen af [caféen], da [de erhvervsdrivende] har udtalt, at K Kommune har bortforpagtet [caféen] til en af borgmesterens nære bekendte.

-skal fgl. meddeles:

K Kommunes beslutning omkring forpagtning skete i 2007 efter offentligt udbud. Selve beslutningen skete på Børne- Undervisnings- Kulturudvalget med følgende medlemmer:

[...]

Det vil i en lille by som K være vanskeligt at finde kandidater, som ikke på en eller anden måde er i forbindelse med hinanden. F blev forpagter fordi hun var den eneste ansøger - og heldigvis også kvalificeret. - Der kan derfor ikke hævdes habilitetsproblemer.

Indstillingen blev lavet af museumsleder og denne var meget let eftersom der kun var 1 ansøger på daværende tidspunkt. - Herfor er der givet rigeligt dokumentation til klageinstanserne.

Med hensyn til klagen omkring at der er valgt en forebyggelseskonsulent som er en meget god veninde til borgmester skal Børne- Undervisning- Kulturforvaltningen påpege at K Kommunes forebyggelseskonsulent blev ansat i 1996, og borgmesteren blev valgt i 2005, så der kan slet ikke være sammenhænge på nogen måder.

Det skal i øvrigt bemærkes at en henvendelse og klage omkring bagvaskelse og injurier som disse skulle man mene ikke hørte hjemme på dette niveau (konkurrencenævnet og ombudsmanden) og det må i øvrigt vække undren, at denne usaglige sag stadig skal have lov til tage kommunalt ansattes tid.

Håber hermed at have besvaret henvendelsen og ønsker jer fortsat god arbejdslyst”

På baggrund af ovenstående sendte jeg den 17. juli 2009 en redegørelse for sagen til K Kommune, og skrev tillige:

”På baggrund af ovenstående beder jeg kommunen redegøre for

1. Hvilke overvejelser kommunen gjorde forud for cafeens etablering for så vidt angår hjemmelsgrundlaget for etableringen af cafeen. Hvis det ikke fremgår af sagens øvrige dokumenter, bedes kommunen kort beskrive, hvilke aktiviteter der i øvrigt finder sted i bygningen, og om der er offentlig adgang til disse aktiviteter.

Hvorledes kommunen har sikret sig, at lighedsprincippet blev overholdt i forbindelse med, at forpagtningen af cafe [...] blev udbudt. Kommunen bedes bl.a. redegøre for

- a. Hvilke og hvor mange steder opslaget om udbuddet har været opsat.
- b. Hvilken dato opslagene blev sat op.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

3. Hvorledes kommunen følger op på, om vilkårene i forpagtningsaftalens 3. punkt overholdes (vilkåret om et ikke-fastfood sortiment, hvor hovedvægten ligger på sund mad, som bygger på grønlandske råvarer).
4. Om det er kommunens vurdering, at sortimentet, som det fremstod på det menukort, som klagerne udleverede til mig i 2007 (Bilag A), lever op til vilkårene i forpagtningsaftalens punkt 3.
5. Hvad resultatet af den genvurdering, som fremgår af forpagtningsaftalens punkt 9, har været i årene 2007 og 2008, herunder særligt om genvurderingen har ført til ændringer af forpagtningsaftalen.
6. Om der er udstedt spiritusbevilling til cafe [...] og i bekræftende fald, hvornår denne bevilling er udstedt.

Jeg beder kommunen om, at jeg får tilsendt kopi af referatet fra det Børne- Undervisnings- og Kulturudvalgsmøde, hvor beslutningen om forpagtningen blev truffet.

Jeg beder endvidere om at få tilsendt de sagsmapper til gennemsyn, som indeholder oplysninger om etablering og bortforpagtning af cafeen. I det omfang at sagernes dokumenter kun findes i elektronisk form, beder jeg om at modtage en komplet udskrift af de elektroniske dokumenter sammen med sagsmapperne.”

Jeg erindrede kommunen om min henvendelse ved brev af 1. september 2009.

Kommunen svarede ved brev af 8. september 2009, som jeg modtog den 17. september 2009:

”[...]

I henhold til deres skrivelse omkring café [...] har der været høring hos de implicerede omkring arbejdet med cafeen, hvorfor følgende skal stå som svar til Deres forespørgsler.

Det var besluttet i henhold til daværende K Kommune under Børne- Kulturudvalgsmøde godkendelse af kommunens forpagtning af vores såkaldte café [...].

1.

Hvilke overvejelser kommunen gjorde forud for cafeens etablering for så vidt angår hjemmelsgrundlaget for etableringen af cafeen. 1a:Hvis det ikke fremgår af sagens øvrige dokumenter, bedes kommunen kort beskrive, hvilke aktiviteter der i øvrigt finder sted i bygning, og om der er offentlig adgang til disse aktiviteter.

Svar: Alt er beskrevet i bilag som er vedhæftet, og som står til grund for kommunens svar - der foreligger ikke andet.

1a: Huset [...] er et hus, hvor Kultur, Miljø og Sundhed er hovedpunkter af bruget af huset, og derfor har adgang for offentlige i vores daglige arbejde.

Næsten hele året har Museet K udstillinger i den stor sal, og derudover er der møder, konferencer, undervisning, forebyggelse forskellige grupper hvorfor der er flere folk fra både lokale og udefra kommende, som benytter sig af huset.

Vi har ikke direkte daglige samarbejder med C  fe [...] ud over at lokalet er forpagtet, og at de skal køre efter aftalen. C  fe [...] forpagterne kører og bruger kun køkken og spiselokal i det daglige hverdage, hvor de kun har åben i bestemte tider og kun i sommertid (maj - september).

2. Hvorledes kommunen har sikret sig, at lighedsprincippet blev overholdt i forbindelse med, at forpagtningen af cafe [...] blev udbudt. Kommunen bedes bl.a. redegøre for

Hvilke og hvor mange steder opslaget om udbuddet har været opsat

Hvilke dato opslagene blev sat op.

Svar: Der har være 10 stk. på hhv. grønlandsk og dansk til offentlig opslag - om de har været laminerede sammen med to sprog på hvert af de 10 eks. således i foilformat, eller om de er sat op 10 x 21 A-4 erindres ikke af museet - som også stod for etableringen.

Opslaget var opsat 3 uger forinden svarfrist.

3. Hvorledes kommunen følger op på, om vilkårene i forpagtningsaftalens 3, punkt overholdes (vilkåret om et ikke-fastfood sortiment, hvor hovedvægten ligger på sund mad, som bygger på grønlandske råvarer.

Svar: Vi (Museum og Forebyggelse) som har kontor heri [huset] har kontrol over at der ikke sælges fastfood, da en af huset's mål er, at befolkningen skal live sundt. Da det er en af forebyggelses sundhedsområdet omkring sundt mad.

4. Om det er kommunens vurdering, at sortimentet, som det fremstod på det menukort, som klagerne udleverede til mig i 2007 (bilag A) lever op til vilkårene i forpagtningsaftens punkt 3.

Svar: Menukort fra 2007 er ikke i brug, og har ikke været det. Det er således som i henhold til svar til spørgsmål nr. 3 samme svar, til at man lever op til vilkårene.

5. Hvad resultatet af den genvurdering, som fremgår af forpagtningsaftens punkt 9, har været i årene 2007 og 2008, herunder særligt om genvurderingen har ført til ændringer af forpagtningsaftalen.

Svar: Pkt. 5. har fået ny forpagter siden 2007, hvor man derfra har lave en ny forpagtningsaftale. Kopi vedlægges.

6. Om der er udstedt spiritusbevilling til cafe [...] og i bekræftende fald, hvornår denne bevilling er udstedt:

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Svar: Som beskrevet af svarskrivelse fra daværende [...] kommunes forvaltning den 27. august 2007 er det beskrevet at, der ikke sker udskænkning og der er heller ikke givet tilladelse til dette, hvorfor dette fremstår d.d. stadig som svar til forespørgslen.

Der vedlægges kopi af seneste forpagtningsaftale samt kopi af referat af udvalgmødet fra den 16. marts 2006 samt kopi af referatet med ændring pr. 15. marts 2007.”

Den vedlagte forpagtningsaftale var aftalen af 19. marts 2008.

Jeg sendte den 30. september 2009 kommunens svar (inklusive de nævnte bilag) til høring hos klagerne. Jeg modtog ingen kommentarer til det fremsendte.

Den 28. oktober 2009 sendte jeg en supplerende høring til kommunen.

Jeg modtog kommunens udaterede svar den 23. november 2009.

Høringen og svaret er udeladt af beretningen, da de ikke indeholder oplysninger, som ikke fremgår af sagsfremstillingen i øvrigt.

Ombudsmandsembedet besigtigede herefter [huset].

Jeg har endvidere via e-mail rekvireret yderligere oplysninger fra kommunen den 12. marts 2010:

Samtlige opslag om udbud af forpagtningen af [caféen] og de indgåede forpagtningsaftaler og en redegørelse for årsagerne til forpagtningernes ophør:

”[...] opsagde sin aftale, da hun overgik til andet arbejde i byen. F, idet hun ikke kunne få arbejdet til at hænge sammen med sine familieforpligtelser og [...] p.g.a. fraflytning fra byen. De første to opsagde aftalen / undlod at søge fornyelse i efteråret samme år. Da aftalen lægger op til drift i turistsæsonen, er nyt udbud først givet i foråret det kommende år. Den sidste forpagter opsagde først sin forpagtning i begyndelsen af 2010, formodentligt fordi familien fraflytningen fra byen kom pludseligt.”

Jeg udtalte herefter:

”Omfanget af min undersøgelse

Min undersøgelse har omfattet følgende spørgsmål:

Har K Kommune via driften af caféen i [huset] involveret sig i aktiviteter, som kommunen ikke lovligt kunne deltage i?

Har K Kommune i fornødent omfang ført tilsyn med overholdelsen af forpagtningsvilkårene?

Har K Kommune overholdt habilitetsreglerne i forbindelse med, at kommunen indgik forpagtningsaftale med F?

Den tidsmæssige afgrænsning af min undersøgelse

Efter landstingsloven om Landstingets Ombudsmand § 6, stk. 2, 2. pkt., skal en klage til Ombudsmanden indgives inden 1 år efter, at forholdet er begået.

[De erhvervsdrivende] klagede den 1. november 2007.

Jeg kan således ikke inden for klagesagens rammer tage stilling til spørgsmål om kommunens sagsbehandling forud for 1. november 2006.

Jeg har derfor ikke fundet grundlag for at vurdere, om K Kommune ved etableringen af caféen har foretaget en tilstrækkelig undersøgelse af aktivitetens lovlighed.

Jeg har herefter vurderet sagen på grundlag af 1) om driften af caféen i [huset] kan kvalificeres som et lovligt accessorium til husets øvrige aktiviteter, 2) forpagtningsaftalen af 20. juni 2006, som jeg lægger til grund blev opsagt eller hævet på et tidspunkt i 2007 forud for børne- og kulturudvalgets møde den 15. marts og 3) K Kommunes indgåelse af forpagtningsaftalen af 10. maj 2007 og kommunens sagsbehandling i tilknytning til indgåelsen af denne aftale.

Retsgrundlaget for K Kommunes adgang til at tillade cafédrift i sine bygninger

[De erhvervsdrivende] har klaget til mig over, at K Kommune havde involveret sig i cafédrift i konkurrence med private virksomheder i byen.

Jeg bemærker hertil, at det retlige udgangspunkt for afgrænsning af kommunernes virksomhed i forhold til det private erhvervsliv er, at kommunerne ikke må yde støtte til enkelte virksomheder og, at den kommunale aktivitet ikke må bewirke en væsentlig konkurrenceforvridning på det private marked.

Dette udgangspunkt er suppleret af landstingslov nr. 23 af 18. december 2003 om kommunernes mulighed for at bidrage til erhvervsudvikling gennem investering i erhvervsmæssig virksomhed m.v. Denne landstingslov tillader dog

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

hverken kommunal drift af erhvervsvirksomheder eller, at kommunerne yder driftstilskud til virksomhederne.

Jeg er derfor – i lighed med Indenrigskontoret – af den opfattelse, at K Kommunes opgaver i forhold til [caféen] skal bedømmes ud fra kommunalfuldmagtens generelle principper for kommunernes adgang til uden lovhjemmel at påtage sig opgaver.

Ved min bedømmelse af sagen, har jeg taget udgangspunkt i, at selve det forhold, at en erhvervsaktivitet foregår i en af kommunens bygninger ikke i sig selv indebærer kommunal erhvervsstøtte, eller at kommunen foretager en konkurrenceforvridende aktivitet.

Det afgørende for, om kommunen ved at tillade, at en privat virksomhed har cafédrift i en af kommunens bygninger, påfører byens øvrige erhvervsdrivende utilbørlig konkurrence, må derfor være, om caféen drives i overensstemmelse med de begrænsninger, som gælder for kommunernes mulighed for at deltage i erhvervsvirksomhed.

Spørgsmålet, om der foreligger ulovlig konkurrenceforvridning, er dog ikke eneafgørende for, om en erhvervsaktivitet kan foregå i en kommunal bygning.

Jeg bemærker således, at drift af caféer som udgangspunkt ikke er en lovlig kommunal aktivitet.

I de danske kommunale tilsynsmyndigheders praksis²⁴ er det imidlertid antaget, at en kommune lovligt i tilknytning til for eksempel en teatersal, et medborgerhus eller en sportshal, som et accessorium kan etablere caféer og cafeteriaer og lignende.

Det kommunale engagement kan imidlertid ikke udstrækkes videre, end hensynet bag kommunens varetagelse af hovedopgaven nødvendiggør.

Det antages således, at cafédrift som accessorisk virksomhed til en kommunal aktivitet skal bortforpagtes på markedsvilkår.

Det er min opfattelse, at tilsvarende synspunkter kan gøres gældende i forhold til grønlandske kommuner, hvor der er private virksomheder, inden for samme

24) Inger Mogensen og Dario Silic, Kommunalfuldmagtsreglerne i praksis, Nyt Nordisk Forlag 2004, side 168 ff. med henvisninger til praksis.

branche som den accessoriske virksomhed, og hvor det er muligt at vurdere markedsvilkårene.

Med dette udgangspunkt finder jeg, at K Kommune har været berettiget til at huse cafédrift i sine bygninger under den forudsætning, at cafédriften er et naturligt accessorium til den kommunale hovedaktivitet, og at driften er bortforpagtet på markedsmæssige vilkår.

Lovligt accessorium

Det er en betingelse for lovligheden af drift af en café i en kommunal bygning som accessorium til den kommunale hovedaktivitet, at caféen knytter sig naturligt til bygningens øvrige aktiviteter.

Kommunen har i sine svar til mig oplyst, at [caféen] i øvrigt anvendes til udstillinger, foredrag og aktiviteter knyttet til kultur, sundhed og forebyggelse, og at cafédriften er bortforpagtet på vilkår, der sikrer en drift i overensstemmelse med disse formål.

Ombudsmandsembedet har ved besigtigelsen af [huset] vurderet, at caféen indgår som en integreret del af bygningens udstillings- og foredragslokale.

Jeg har på denne baggrund ikke fundet anledning til at tilsidesætte kommunens og tilsynsmyndighedens vurdering af, at caféen lovligt kunne drives i [huset]'s lokaler.

Forpagtning på markedsmæssige vilkår

Forpagtningsafgiften var i den første forpagtningsaftale fastsat til 15 % af caféens overskud. Som tidligere nævnt, er cafédrift som udgangspunkt ikke en lovlig kommunal aktivitet, og kommunen kan derfor heller ikke lovlig tjene penge i forbindelse med cafédrift. Det er derfor min opfattelse, at fastsættelse af forpagtningsafgiften som en procentdel af caféens overskud indebærer, at kommunen herved får en fortjeneste, som kommunen ikke selv lovligt ville kunne opnå. Forpagtningsafgiften burde i stedet have været fastsat ud fra et skøn over markedsløjen.

Forpagtningsafgiften har efterfølgende været fastsat til et bestemt beløb, og henset til kommunens særlige krav til varesortiment og åbningstider, finder jeg

ikke tilstrækkelig anledning til at efterprøve det skøn, som ligger til grund for fastsættelsen af forpagtningsafgiften.

K Kommunes tilsyn med det bortforpagtede

Som anført ovenfor vedrørende spørgsmålet, om cafédriften var lovlig accessorisk virksomhed til [huset]'s øvrige aktiviteter, er det min opfattelse, at lovligheden af cafédriften i bygningen afhænger af, at caféen har en naturlig fysisk og driftsmæssig sammenhæng med bygningens øvrige aktiviteter.

I de driftsmæssige vilkår i forpagtningsaftalerne indgår, at forpagter forpligter sig til at tilbyde et "ikke-fastfood sortiment, hvor hovedvægten ligger på sund mad, som bygger på grønlandske råvarer".

Dette vilkår kan herefter ikke give mig anledning til bemærkninger.

Det er imidlertid også min opfattelse, at kommunen ikke blot som kontraktpart, men også på forvaltningsretligt grundlag har haft en pligt til at påse, at dette vilkår blev overholdt af forpagteren, idet en tilsidesættelse ville forpligte kommunen til at søge forholdet rettet eller at bringe forpagtningsaftalen til ophør.

Kommunen har i sit hørings svar af 8. september 2009 oplyst, at den har "kontrol over, at der ikke sælges fastfood".

Henset til de særlige pligter, som påhviler kommunen i tilknytning til cafédriften, er det min opfattelse, at kommunen har haft pligt til løbende at kontrollere, hvilket varer, som caféen udbød, og til i fornødent omfang at tilvejebringe skriftlig dokumentation for denne kontrol. Dette kunne eksempelvis foregå ved, at caféens menukort indgik i kommunens sagsakter vedrørende bortforpagtningen eller ved, at kommunens ansatte i bygningen noterede og indberettede mulige overtrædelser til kommunalbestyrelsen.

Vedrørende det menukort, som [de erhvervsdrivende] udleverede under mit besøg i K Kommune i 2007, bemærker jeg, at kommunen har oplyst, at menukortet ikke har været benyttet.

Jeg har ikke inden for rammerne af min virksomhed, som er retlig kontrol med myndighederne, mulighed for at foretage en bevismæssig kontrol af rigtigheden af kommunens oplysning.

Selve det forhold, at menukortet er fremstillet og har været tilgængeligt for byens borgere tilsiger imidlertid, at kommunen har været forpligtet til sikre sig, at forpagterne overholdt forpagtningsvilkårene.

[De erhvervsdrivende] har i deres brev af 5. september 2007 specifikt henvist til dette menukort, og jeg finder det på denne baggrund beklageligt, at kommunens sagsakter ikke indeholder skriftlig dokumentation for, hvorledes kommunen har sikret sig, at caféens sortiment var i overensstemmelse med forpagtningsaftalen.

Herudover finder jeg det problematisk, at såvel opslagene om udbud af forpagtningen som forpagtningsaftalerne indeholder oplysning om, at spiritus kan udskænkes i caféen under forudsætning af bevilling, når det samtidig fremgår af kommunens svar af 27. august 2007, at udskænkning af spiritus ikke er i overensstemmelse med husets ”grønne og sundhedsfremmende profil”.

Det er således min opfattelse, at det er uheldigt, hvis kommunen giver potentielle og aktuelle forpagtere det indtryk, at spiritusbevilling er en mulighed, hvis kommunen samtidig vurderer, at spiritusbevilling ikke kan meddeles inden for rammerne caféens driftsgrundlag.

Jeg finder det på denne baggrund beklageligt, at kommunen i forpagtningsvilkårene har anført muligheden for at forpagteren kunne opnå spiritusbevilling.

Henset til, at cafédriften nu er ophørt, foretager jeg mig dog ikke yderligere vedrørende kommunens tilsyn med forpagtningen.

Habilitetsreglerne

[De erhvervsdrivende] har i deres klage til mig gjort gældende, at caféen er bortforpagtet til en af borgmesterens nære bekendte.

Tilsynsrådet har på baggrund af min henvendelse af 28. april 2008 undersøgt, om habilitetsreglerne har været overholdt i forbindelse med kommunens bortforpagtning af cafédriften til F.

Tilsynsrådet har i brev af 9. december 2008 meddelt mig, at Tilsynsrådet ikke fandt anledning til at foretage sig yderligere om habilitetsspørgsmålet på grundlag af K Kommunes udtalelse af 15. august 2008 til Tilsynsrådet.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Kommunen har i sit svar til Tilsynsrådet oplyst:

"K Kommune's beslutning omkring forpagtning skete i 2007 efter offentligt udbud. Selve beslutningen skete på Børne- Undervisnings- Kulturudvalget med følgende medlemmer:

[...]

Det vil i en lille by som K være vanskeligt at finde kandidater, som ikke på en eller anden måde er i forbindelse med hinanden. F blev forpagter fordi hun var den eneste ansøger - og heldigvis også kvalificeret. Der kan derfor ikke hævdes habilitetsproblemer.

Indstillingen blev lavet af museumsleder og denne var meget let eftersom der kun var i ansøger på daværende tidspunkt. Derfor er der givet rigeligt dokumentation til klageinstanser.

Med hensyn til klagen omkring at der er valgt en forebyggelses-konsulent som er en meget god veninde til borgmester skal Børne- Undervisnings- og Kulturforvaltningen påpege at K Kommunes forebyggelseskonsulent blev ansat i 1996, og borgmesteren blev valgt i 2005, så der kan slet ikke være sammenhænge på nogen måder."

For det første finder jeg, at kommunens udtalelse om forebyggelseskonsulentens personlige relation til borgmesteren forekommer uklar i forhold til den aktuelle sag, idet det i forbindelse med klagen blev gjort gældende, at forpagteren af caféen var borgmesterens nære bekendte.

Jeg bemærker herefter, at sagsbehandlingsloven blandt andet indeholder følgende regler om inhabilitet:

"§ 2. Loven gælder for behandlingen af sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed.

Stk. 2. Bestemmelserne i kapitel 2 om inhabilitet gælder også for behandlingen af sager om indgåelse af kontraktforhold eller lignende privatretlige dispositioner.

[...]

Kapitel 2.

Inhabilitet

§ 3. Den, der virker indenfor den offentlige forvaltning, er inhabil i forhold til en bestemt sag, hvis

- 1) vedkommende selv har en særlig personlig eller økonomisk interesse i sagens udfald eller er eller tidligere i samme sag har været repræsentant for nogen, der har en sådan interesse,*
- 2) vedkommendes ægtefælle, beslægtede eller besvogrede i op- eller nedstigende linie eller i sidelinien så nær som søskendebørn eller andre nærtstående har en særlig personlig*

eller økonomisk interesse i sagens udfald eller er repræsentant for nogen, der har en sådan interesse,

- 3) vedkommende deltager i ledelsen af eller i øvrigt har en nær tilknytning til et selskab, en forening eller en anden privat juridisk person, der har en særlig interesse i sagens udfald,
- 4) sagen vedrører klage over eller udøvelse af kontrol- eller tilsynsvirksomhed over for en anden offentlig myndighed, og vedkommende tidligere hos denne myndighed har medvirket ved den afgørelse eller ved gennemførelsen af de foranstaltninger, sagen angår, eller
- 5) der i øvrigt foreligger omstændigheder, som er egnede til at vække tvivl om vedkommendes upartiskhed.

Stk. 2. Inhabilitet foreligger dog ikke, hvis der som følge af interessens karakter eller styrke, sagens karakter eller den pågældendes funktioner i forbindelse med sagsbehandlingen ikke kan antages at være fare for, at afgørelsen i sagen vil kunne blive påvirket af uvedkommende hensyn.

Stk. 3. Den, der er inhabil i forhold til en sag, må ikke træffe afgørelse, deltage i afgørelsen, eller i øvrigt medvirke ved behandlingen af den pågældende sag.

§ 4. Bestemmelserne i § 3 gælder ikke, hvis det vil være umuligt eller forbundet med væsentlige vanskeligheder at lade en anden træde i den pågældendes sted under sagens behandling.

Stk. 2. For medlemmerne af en kollegial forvaltningsmyndighed gælder bestemmelserne i § 3, selv om en stedfortræder ikke kan indkaldes. Bestemmelsen gælder dog ikke, hvis myndigheden ville miste sin beslutningsdygtighed eller det af hensyn til myndighedens sammensætning ville give væsentlig betænkelighed, dersom medlemmet ikke kunne deltage i sagens behandling, og behandlingen ikke kan udsættes uden væsentlig skade for offentlige eller private interesser.

Stk. 3. Ved kollegiale forvaltningsmyndigheders valg af medlemmer til hverv kan et medlem uanset bestemmelserne i § 3 deltage, selv om medlemmet er bragt i forslag. Bestemmelserne i § 3 gælder ikke for kommunalbestyrelses beslutninger om vederlag m.v. til medlemmer."

Disse regler suppleredes frem til 1. januar 2009 af landstingslov nr. 20 af 3. november 1994 om kommunalbestyrelser og bygdebestyrelser m.v. § 15:

"§ 15. Kommunalbestyrelsen træffer beslutning om, hvorvidt et medlem har en sådan interesse i en sag, at han er udelukket fra at deltage i kommunalbestyrelsens forhandling og afstemning om sagen.

Stk. 2. Et medlem skal underrette kommunalbestyrelsen, hvis der foreligger forhold, der kan give anledning til tvivl om hans habilitet.

Stk. 3. Når et medlem må forventes at blive erklæret inhabil i forhold til en sag, kan de medlemmer, der er valgt på den pågældende kandidatliste, herunder også enkeltkandidater, kræve stedfortræderen indkaldt til at deltage i sagens behandling.

Stk. 4. Hvis kommunalbestyrelsen træffer beslutning om et medlems inhabilitet, uden at stedfortræderen er indkaldt, kan de medlemmer der er valgt på den pågældende kandidatliste, og hvis vedkommende er valgt som enkeltkandidat, medlemmet selv, kræve sagen udsat til det efterfølgende møde. Udsættelse kan dog ikke ske, hvis 2/3 af de tilstedeværende med-

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

lemmer modsætter sig dette, eller hvis udsættelse vil medføre overskridelse af frister, kommunen er forpligtet til at overholde.”

Konsekvensen af inhabilitet er som udgangspunkt, at den pågældende afgørelse eller aftale bliver ugyldig.

Således som sagen foreligger oplyst for mig, er det min opfattelse, at borgmesteren ikke har deltaget i sagsbehandlingen vedrørende indgåelsen af forpagtningsaftalen, men at borgmesteren ville have været inhabil, hvis [borgmesteren] havde medvirket ved sagens behandling.

Jeg finder tilsvarende, at der ikke er dokumenterede holdepunkter for, at kommunens administration, som behandlede sagen, har været opmærksomme på problemet ved forpagtningsaftalens indgåelse.

Jeg finder herefter ikke tilstrækkelig anledning til at kritisere kommunens behandling af sagen i forhold til habilitetsreglerne.

Såvel sagsbehandlingslovens § 6, stk. 3, som landstingsloven om den kommunale styrelse § 57, stk. 1, som pålægger kommunalbestyrelsen oplysningspligt over for Naalakkersuisut, indebærer, at kommunalbestyrelsen og ikke administrationen skulle have besvaret Tilsynsrådets høring.

Jeg finder derfor, at kommunen begik en fejl ved at lade sin administration besvare Tilsynsrådets høring om spørgsmålet.

Afsluttende bemærkninger

Jeg foretager mig herefter ikke yderligere i sagen, [...]”

Jagt og fangst generelt

6.4 Spørgsmål om høringspligt og om definitionen af en selvstændighed myndighed

En interesseorganisation klagede til Ombudsmanden over ikke at være blevet hørt forud for udstedelsen af to bekendtgørelser og over, at der i øvrigt var begået sagsbehandlingsfejl i forbindelse med bekendtgørelsernes udarbejdelse. Herudover klagede organisationen over, at medlem-

merne af en arbejdsgruppe nedsat af Landsstyret var blevet pålagt tavshedspligt.

Ombudsmanden kritiserede, at Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug undlod at høre organisationen forud for ændringerne af bekendtgørelserne, og at departementet gennemførte en høring i forbindelse med udstedelsen af en af bekendtgørelserne med en tidsfrist på kun cirka 4 timer. Ombudsmanden fandt det også kritisabelt, at bekendtgørelsernes ikrafttrædelsesdatoer lå tidligere end bekendtgørelsernes kundgørelser.

Ombudsmanden fandt herudover anledning til at kritisere formuleringen af en e-mail af 18. maj 2008 vedrørende en arbejdsgruppes medlemmers ret til at udtale sig.

Ombudsmanden bemærkede i den forbindelse, at Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug ikke kunne pålægge deltagerne i arbejdsgruppen tavshedspligt med selvstændig retsvirkning for offentlighedens adgang til aktindsigt. Ombudsmanden fandt endvidere, at arbejdsgruppen ikke kunne anses som en selvstændig myndighed, men som et samarbejde mellem myndigheder, hvori også deltog private organisationer.

Ombudsmanden henstillede, at Naalakkersuisut fremover ved nedsættelse af arbejdsgrupper med deltagelse af private eksperter, virksomheder eller organisationer, tager konkret stilling til, hvorledes arbejdsgruppen skal organiseres med henblik på at afklare dens status i forhold til den myndighed, der har nedsat arbejdsgruppen, og at det på forhånd overvejes, om formålet med inddragelse af private deltagere vil kunne tilgodeses gennem en høringsprocedure.

Ombudsmanden påtalte i øvrigt, at Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug på nogle punkter havde tilsidesat god forvaltningsskik (j. nr. 2008-820-0001)

Timmiaq, Fugleforeningen i Grønland²⁵, skrev til mig den 6. juli 2008:

25) Af hensyn til udtalelsens tilgængelighed og til, at sagen har været omtalt i pressen, har jeg med Timmiaq's samtykke ikke anonymiseret foreningen i forbindelse med sagens optagelse i min årsberetning.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

”Vedr. Landsstyrets høringsrunde og beslutningsgrundlag i forbindelse med ændring af Fuglebekendtgørelsen den 29. februar 2008, samt pålagt tavshedspligt i forbindelse med arbejdet i arbejdsgruppen vedr. ændring af Fuglebekendtgørelsen.

Timmiaq skal hermed klage over Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrugs høringsprocedure i forbindelse med ændringen af Hjemmestyrets Bekendtgørelse nr. 5 af 29. februar 2008 om beskyttelse af fugle og det ensidige og mangelfulde grundlag, der har ligget til grund for den sagsbehandling, der dannede grundlag for Landsstyrets vedtagelse, idet det er Timmiaqs opfattelse

1. at den foretagne høring ikke har fulgt tidligere praksis
2. at den foretagne høring ikke har fulgt lighedsprincippet ved en ensidig udvælgelse af høringsparter,
3. at den foretagne høring udviser mangel på god forvaltningsskik ved en uhørt kort høringsfrist, således at høringsparten ikke har kunnet udfærdige et seriøst høringssvar,
4. at høringssvarene er udfærdiget på et så usikkert grundlag pga. den korte tidsfrist, at det er dårlig forvaltningsskik, at lægge disse til grund for en ændring af den eksisterende bekendtgørelse (Hjemmestyrets Bekendtgørelse nr. 1 af 21. januar 2004 om beskyttelse af fugle).
5. at beslutningsgrundlaget bygger på et så spinkelt grundlag, at det er brud på tidligere praksis og ikke foreneligt med god forvaltningsskik.

Ad. 1

Ved tidligere ændringer af Fuglebekendtgørelsen er der givet en behørig tidsfrist til såvel fangerorganisationerne som naturorganisationerne herunder Timmiaq, hvilket ikke var tilfældet ved denne ændring, idet Timmiaq ikke har været hørt ved denne ændring.

Ad. 2

Ved kun at vælge at høre fangerorganisationerne og ikke de resterende NGOorganisationerne heriblandt Timmiaq, får man et svar der ensidigt varetager fangernes interesser, og ikke den del af befolkningen der repræsenteres af disse organisationer.

Timmiaq, som sad med i den arbejdsgruppe, der forberedte bekendtgørelse nr. 38 af 6. december 2001, og som har været høringspart ved efterfølgende ændringer, er ikke blevet hørt i forbindelse med udfærdigelsen af ovennævnte bekendtgørelse af 29. februar 2008.

Ad. 3.

Det fremgår af de høringssvar Departementet har modtaget, at udvalgte høringsparter kun har haft nogle få timer til at udfærdige et høringssvar, hvilket efter Timmiaq opfattelse er en uhørt kort tidsfrist.

Ad. 4.

Hjemmestyrets egne forskere ved Naturinstituttet har i sit høringssvar udtrykkeligt givet udtryk for, at man finder tidsfristen for høringssvar uacceptabel, og for kort til udarbejdelse af en saglig redegørelse.

Ad. 5.

Ved udarbejdelsen af bekendtgørelsen i 2001 var der forud herfor nedsat en arbejdsgruppe bestående af KAN[U]KOKA, diverse direktorater, Naturinstituttet, fangerorganisationerne og Timmiaq. Efter udarbejdelsen af Bekendtgørelsen blev denne sendt i høring ved de samme parter og med en passende tidsfrist, hvor alle fik tilstrækkelig tid til at kunne udarbejde høringssvar. Den samme grundige høring blev iværksat ved den senere bekendtgørelse nr. 1 af 21. januar 2004. Set i lyset af, at Landsstyret har lovet et grundigt forarbejde forud for en ændring af bekendtgørelsen i 2008, er det efter Timmiaqs opfattelse dårlig forvaltningsskik og i strid med tidligere praksis, at haste en ensidig høring igennem, hvor man reelt udelukker en seriøs og alsidig høringsrunde.

Timmiaq skal endvidere klage over at en så ensidig, mangelfuld og total tilsidesættelse af god forvaltningsskik medfører en beslutning, der strider mod det grundlag, som Landstinget i sin beslutning for en ændring af Fuglebekendtgørelsen mente, der skulle indgå i beslutningen, idet udvidelsen af jagten på fugle, ikke lever op til anbefalingerne fra Landstingets Frednings- og Miljøudvalg, der i sin betænkning af 20. oktober 2007 har fastsat følgende bærende elementer i forvaltningen af fuglevildtet:

- Bæredygtighedsprincippet fastholdes lokalt og nationalt.
- Sikring af bedst mulig succes for fuglenes yngledygtighed.
- Fuglene skal have absolut fred i yngletiden.
- Forsigtighedsprincippet skal håndhæves.

Det er Timmiaqs opfattelse, at der ikke forligger dokumentation for,

- at den fastlagte ændring af fuglebekendtgørelsen er bæredygtig, idet den tilbagegang i bestandene, der blev konstateret ved udfærdigelsen af bekendtgørelsen i 2001 kun er vendt for edderfugle, men ikke for de øvrige fuglebestande
- at den udvidede fangstperiode sikre bedst mulig succes for fuglenes yngledygtighed, idet en fortsatte nedgang i visse bestande tværtimod dokumenterer det modsatte
- at den udvidede fangstperiode sikrer fuglene absolut fred i yngletiden, idet yngletiden for flere fuglearter begynder ved pardannelsen i februar-marts måned

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

- at en udvidet fangstperiode følger forsigtighedsprincippet, idet det kun er edderfuglene der er konstateret i fremgang, uden dog at være tilbage på tidligere bestandsstørrelse. De øvrige bestande er der ikke konstateret hverken fremgang eller bar stagnation i bestandsstørrelsen.

Til slut skal Timmiaq klage over, at Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug i forbindelse med arbejdet i Fuglearbejdsgruppen, har meddelt arbejdsgruppens medlemmer, at mødedokumenter/referater er interne arbejdsdokumenter, samt at arbejdsgruppens medlemmer ikke må udtale sig til pressen. I e-brev af 14. maj 2008 meddeler Departementet følgende: citat: "Jeg må minde om, at mødedokumenter/referater er interne arbejdsdokumenter. Ligeledes skal evt. henvendelse fra pressen rettes til DFFL, der svarer samlet, når gruppens arbejde er færdigt." citat slut.

Det er Timmiaqs opfattelse, at der i sagsbehandlingslovens § 27 ikke er noget der begrundet en sådan tavshedspligt, ligesom der ikke i offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser er noget der kunne begrunde et sådan pålæg. Undtagelsesbestemmelserne i Offentlighedslovens § 7 mener Timmiaq ikke kan bringes i anvendelse, da disse kun omfatter interne arbejdsdokumenter, der er udarbejdet af en myndighed til eget brug eller anvendt til brevveksling mellem enheder i samme forvaltning eller mellem en kommunalbestyrelse og dennes udvalg, afdelinger og andre organer. Det er således Timmiaqs opfattelse, at der ikke er hjemmel for at pålægge NGO-organisationerne tavshedspligt, og at et sådan pålæg endvidere strider imod Århuskonventionen."

Den 21. juli 2008 sendte jeg klagen fra Timmiaq, Fugleforeningen i Grønland, til høring hos Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug, og jeg bad departementet om at sende mig sagen vedrørende udarbejdelsen af bekendtgørelsen til gennemsyn.

Jeg modtog Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrugs svar af 13. august 2008 den 18. august 2008. Departementet skriver blandt andet følgende i sit svar til mig:

"[..]

Departementets udtalelse vedr. klage over Landsstyrets høringsrunde og beslutningsgrundlag i forbindelse med ændring af Fuglebekendtgørelsen den 29. februar 2008:

Ændringen af "Landsstyrets bekendtgørelse nr. 1 af 21. januar 2004 om beskyttelse af fugle" tog sit udgangspunkt i et svarnotat til Landstinget (Em 2007/73 og 102) samt anbefalinger fra den efterfølgende udvalgsbetænkning af 20. oktober 2007. Endvidere ansøede det nyligt afholdte Fangerseminar i uge 8 med høring af fangerne og inddragelse af deres brugerviden en udvikling i retning af en midlertidig udvidelse af jagtperioden. Landsstyret havde på baggrund af dette en række møder i uge 9, hvor det blev besluttet at udvide jagtperioden på fangst af to udvalgte fuglearter hhv. edderfugl og ride, gældende for jagtperioden i 2008 (der skulle stoppe 28/29. februar for de pågældende områder og fuglearter), for personer med henholdsvis erhvervs- og fritidsjagtbevis. Dette krævede en ændring af ovennævnte bekendtgørelse, der derfor blev fremsendt i høring med meget kort varsel.

Departementet blev meddelt Landsstyrets beslutning om ændringen af bekendtgørelsen d. 29. februar 2008 og krav om ikrafttrædelse til den 1. marts 2008 efter forudgående kundgørelse d. 29. februar. Kundgørelsen skete ved offentlig rundsendelse af bekendtgørelsen samt ved en pressemeddelelse.

Fuglebekendtgørelsen har været i intern høring og debat i Departementets Fangst og Jagtafdeling (bilag I). Herefter blev den sendt i ekstern høring (bilag II) med redegørelse for forlængelsen af jagtperioden gældende for 2008 i henhold til § 5, stk. 3 i Naturbeskyttelsesloven og Fangst- og Jagtlovens § 16, stk. 2 jf. §§ 2 og 8.

Vedlagte høringsbrev blev sendt i ekstern høring fredag d. 29. februar med høringsfrist kl. 12 samme dag hos følgende institutioner og organisationer:

- KANUKOKA
- KNAPK
- Fangstrådet
- Grønlands Naturinstitut
- Departementet for Infrastruktur og Miljø

Af vedlagte høringsbrev valgte kun KANUKOKA ikke at svare grundet den stramme tidsplan. Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug har fulgt høringssvarene i det omfang, det har været hensigtsmæssigt ud fra bekendtgørelsens intention og dens afstukne rammer. En samlet vurdering af høringssvarene viser tilfredshed med ændringerne i fuglebekendtgørelsen fra KNAPK og Fangstrådet, idet fuglebekendtgørelsen har fulgt interesseorganisationernes ønsker om forlængelse af jagtperioden. Grønlands Naturinstitut og DIM har dog været kritiske f.s.v. angår udvidelse af jagtperioden på edderfugl og ride.

Landsstyrets Lovkontor fandt anledning til en enkelt teknisk rettelse, som er blevet indarbejdet i bekendtgørelsen. Ved den lovtekniske gennemgang fandt man ikke, at bekendtgørelsen eller fremgangsmåden ved dens tilblivelse, gav anledning til yderligere bemærkninger.

Udvidelsen af vinterjagten vil kun være gældende i indeværende års jagtperiode for 2008, hvorefter de gamle jagttider automatisk vil være gældende, medmindre andet vedtages. Der var på denne måde lagt op til en midlertidig udvidelse af jagtperioden, indtil den nedsatte fuglearbejdsgruppes (hvor i Timmiaq er deltager) anbefalinger foreligger i første halvdel af 2008. Denne rapport fremføres for Landsstyret i uge 34/35.

Vedlagt denne udtalelse er følgende dokumenter af relevans for sagen og udarbejdelsen af bekendtgørelsen:

Formandsbeslutning 265/2008 dk, grl

Oplæg til Landsstyret dk, grl

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Høringsbrev Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug dk, grl

Hørings svar Pinngor[titaleriffik]tilariffik Grønlands Naturinstitut dk

Hørings svar Departementet for Infrastruktur og Miljø dk

Hørings svar Piniarneq pillugu Siunnersuisoqatigiit/Fangstrådet dk, grl

Hørings svar KNAPK dk, grl

Hørings svar KANUKOKA dk, grl

Betænkning EM 2007/73 og EM 2007/102 dk, grl

Departementets udtalelse vedr. klage over pålagt tavshedspligt i forbindelse med arbejdet i "fuglearbejdsgruppens anbefalinger til landsstyret angående mulig revidering af gældende fuglebekendtgørelse

I forbindelse med EM2007/102 blev det besluttet, at der skal nedsættes en bredt sammensat arbejdsgruppe, som skal komme med anbefalinger til eventuelle ændringer af den gældende fuglebekendtgørelse.

Den nedsatte arbejdsgruppe er bestående af Departementet for Infrastruktur og Miljø, Grønlands Naturinstitut, KNAPK - Sammenslutningen af Fiskere og Fangere i Grønland, TPAK - Sammenslutningen af fritidsfangere og fiskere, Timmiaq, Avataq samt Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug. KANUKOKA så sig desværre ikke i stand til at deltage.

Arbejdsgruppen har haft tre møder hhv. d. 13 marts på DFFL og d. 28-29. april samt d. 26. maj på Grønlands Naturinstitut. Dette har været særdeles konstruktive møder, der ud fra gruppens kommissorium, inddragelse af den nyeste viden fra Grønlands Naturinstitut i form af nye data og nypubliceret rapport på hhv. edderfugl og ride/lomvie samt inddragelse af høringssvar fra en nyligt afholdt høringsrunde af lokale KNAPK foreninger har gennemarbejdet og diskuteret bestemmelserne i den nuværende fuglebekendtgørelse Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 5 af 29. februar 2008 om beskyttelse af fugle for at nå frem til gruppens anbefalinger.

Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug (DFFL) modtog i uge 19 anmodning fra Thor Hjarsen, EcoAdvise & Communication om aktindsigt i den af Landstinget nedsatte fuglearbejdsgruppens igangværende arbejde, hvor ansøgeren henviser til loven om offentlighed i forvaltningen og Århuskonventionen af 1998. DFFL gav et afslag til ovennævnte anmodning, da det drejer sig om interne arbejdsdokumenter i henhold til Landstingsloven nr. 9 af 13. juni 1994 om offentlighed i forvaltningen, kapitel 3, § 7, stk. 1.

Ansporet af denne ansøgning besluttede DFFL at opfriske de gældende instrukser, som rådene som Fiskeriråd, Landbrugsråd og Fangstråd via forretningsorden ligeledes er underlagt for Fuglearbejdsgruppen i den omtalte mail af 14. maj.

Vedlagt denne udtalelse er følgende dokumenter af relevans for sagen og udarbejdelsen af bekendtgørelsen

Kommissorium, som gruppen udarbejdede i fællesskab dk, grl

Email fra Timmiaq af 1/8 2008 dk

Notat af A Kontorchef, Miljøstyrelsen og mødeleder for fuglearbejdsgruppen dk”

Jeg gengiver her alene de dele af bilagene som var vedlagt Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrugs svar til mig, som berører departementets sagsbehandling. Gengivelsen tjener primært til at belyse tidsforløbet og valget af høringsparter. De dele af bilagene, som er udeladt, vedrører hovedsagligt parternes vurdering af det faglige indhold i fuglebekendtgørelsen, og er derfor ikke relevante for min undersøgelse.

Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrugs svar af 13. august 2008 til mig var bilagt eksternt høringsbrev fra Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug dateret 28. februar 2008:

”Høring om ændring af jagttider i Fuglebekendtgørelsen

Med udgangspunkt i svarnotat til Landstinget (EM 2007/73 og 102) samt den efterfølgende udvalgsbetænkning af 20. oktober 2007 med anbefalinger, har Landsstyret på baggrund af en række møder i uge 9 besluttet, at udvide jagtperioden på fangst af to udvalgte fuglearter, gældende for jagtperioden i 2008, for personer med henholdsvis erhvervs - og fritidsjagtbevis, hvorfor en ændring af ovennævnte bekendtgørelse hermed fremsættes i høring.

Den nugældende bekendtgørelse samt forslag til den nye bekendtgørelse er vedlagt som bilag samt udvalgsbetænkningen til orientering.

Indholdet af ændringen omfatter følgende:

[..]

Ikrafttrædelse af ændringen af bekendtgørelsen er sat til den 1. marts 2008 efter forudgående kundgørelse. Kundgørelsen sker ved offentlig rundsendelse af bekendtgørelsen samt ved en pressemeddelelse.

Nærværende høringsbrev er sendt i eksternt høring hos følgende institutioner og organisationer:

- KANUKOKA
- KNAPK

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

- Fangstrådet
- Grønlands Naturinstitut
- Departementet for Infrastruktur og Miljø

Høringssvaret bedes fremsendt til DFFL inden kl. 12.00 den 29. marts 2008.”

Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrugs svar af 13. august 2008 til mig var herudover bilagt

- udateret høringssvar fra Grønlands Naturinstitut, hvoraf det blandt andet fremgår, at Grønlands Naturinstitut undrer sig over tidsrammen for høringsrunden. Instituttet finder, at tre til fire timer ikke er tilstrækkelig tid til at udarbejde et tilfredsstillende svar
- høringssvar dateret 29. februar 2008 fra Departementet for Infrastruktur og Miljø. Departementet forespørger i svaret til Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug, om Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug har haft overvejelser om at høre TPAK, Timmiaq og Avataq.
- høringssvar dateret 29. februar 2008 fra Fangstrådet. Det fremgår, at et medlem har afgivet svar ”inden for den meget korte tidsfrist”
- høringssvar dateret 29. februar 2008 fra KANUKOKA, som ingen bemærkninger har ”pga. al for utilstrækkelig tidsfrist”.

Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrugs svar af 13. august 2008 til mig var bilagt kommissorium af 21. april 2008 vedr. fuglearbejdsgruppen:

”Med udgangspunkt i Landstingets Frednings- og Miljøudvalgs betænkning af 20. oktober 2007, skal Arbejdsgruppen i lyset af ovenstående komme med anbefalinger til Landsstyret om den fremtidige mulige revidering af Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 5 af 29. februar 2008 om beskyttelse af fugle.

Arbejdsgruppen skal inddrage den nyeste viden fra Grønlands Naturinstitut i form af nye data og nypubliceret rapport på hhv. edderfugl og ride/lomvie samt drage brug af den til arbejdsgruppens formål sammensatte litteraturliste (bilag).

Arbejdsgruppen skal endvidere inddrage høringssvar fra en nyligt afholdt høringsrunde af lokale KNAPK foreninger.

Anbefalingerne skal fastholde og være grundet i følgende fire hovedprincipper, som Landstingets Frednings- og Miljøudvalg i sin betænkning af 20. oktober 2007 har fastsat som bærende elementer i forvaltningen af fuglevildtet:

- Bæredygtighedsprincippet fastholdes lokalt og nationalt.
- Sikring af bedst mulig succes for fuglenes yngledygtighed.
- Fuglene skal have absolut fred i yngletiden.
- Forsigtighedsprincippet skal håndhæves.

Arbejdsgruppen skal foretage en analyse af, hvorvidt der er grundlag for at revidere bestemmelserne i den nuværende fuglebekendtgørelse, herunder:

- 1) Identificere hvilke fuglearter, der ønskes ændringer på fra fangerside og hvilke argumenter, der kan være for og imod sådanne ønsker.
- 2) Identificere forvaltningsområder. Skal de nuværende 3 områder/grænser ændres, så ønsket om fleksibel forvaltning af bekendtgørelsen bedre opfyldes.
- 3) Ændring i jagtperioder/fredningstider og kvoter mhp. dels at opnå en bedre beskyttelse af arter, der har behov herfor, dels at imødekomme ønsker om udvidet jagttid, hvor dette kan ske under respekt for de bærende principper for forvaltningen.
- 4) Gennemgang af fredningsområder, herunder forslag til evt. nye fuglebeskyttelsesområder mhp. at udvikle forvaltningsmæssige redskaber, der ud fra en samlet betragtning fremover kan sikre en forvaltning på et bæredygtigt grundlag og samtidig opnå en effektiv udbygning af de naturlige ressourser.
- 5) Ændring i ægsamlingstider og vilkår mhp. at vurdere hvordan indsamling af æg harmonerer med de to bærende principper til fugleforvaltningen - sikring af bedst mulig succes for fuglenes yngledygtighed og fuglene skal have absolut fred i yngletiden.
- 6) Ændring i muligheder for jagt for hhv. erhvervsfanger og fritidsfanger, og opstille principper herfor, herunder mulighed for at forvalte dette decentralt.
- 7) Drøfte muligheder for uddelegering af forvaltningen lokalt og opstille principperne herfor.
- 8) Vurdere ravne, måge og affaldsproblematikken mhp., om en løsning kræver ændringer i fuglebekendtgørelsen, eller om det alene er et spørgsmål om affaldshåndtering eller en kombination af disse muligheder.
- 10) Gennemgang af jagtmetoder, herunder hvilke våben og ammunition der må benyttes.
- 11) Vurdere hvorvidt ændring i reglerne om handel med og udførsel af fugle og produkter heraf har indflydelse på en bæredygtig fugleforvaltning.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Arbejdsgruppen har herudover mulighed for at fremkomme med de anbefalinger, der findes fornødne eller hensigtsmæssige i relation til forvaltningen af fuglevildtet.

Deltagere

Arbejdsgruppen omfatter op til 2 repræsentanter fra:

Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug (tovholder)

Departementet for Infrastruktur og Miljø

Grønlands Naturinstitut

KANUKOKA

KNAPK

TPAK

Avataq

Timmiaq

Referatstatus: Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug og Departementet for Infrastruktur og Miljø.”

[..]”

Efter gennemgang af brevet af 13. august 2008 til mig fra Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug foretog jeg den 22. september 2008 en supplerende høring af departementet. Jeg skrev:

”Jeg modtog den 18. august 2008 Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrugs svar på min høring af 21. juli 2008. Departementets svar giver mig dog anledning til at anmode om yderligere oplysninger.

Ændring af fuglebekendtgørelsen

Jeg skal for det første bede om at få oplyst, hvilke overvejelser der lå til grund for udpegningen af de institutioner og organisationer, der den 29. februar 2008 blev hørt over forslaget til ændring af fuglebekendtgørelsen, og særligt hvorfor bl.a. Timmiaq ikke blev hørt.

Jeg skal endvidere anmode om nærmere oplysninger om, hvilke forhold det var, der nødvendiggjorde en så hurtig ændring af fuglebekendtgørelsen, at høringen af de pågældende institutioner og organisationer blev foretaget med en meget kort svarfrist.

Pålagt tavshedspligt i forbindelse med arbejdet i "fuglearbejdsgruppen"

Med hensyn til spørgsmålet om pålæggelse af tavshedspligt fremgår det af departementets høringssvar til mig: "... besluttede DFFL at opfriske de gældende instrukser, som rådene som Fiskeriråd, Landbrugsråd og Fangstråd via forretningsorden ligeledes er underlagt for Fuglearbejdsgruppen i den omtalte mail af 14. maj." Jeg skal i den forbindelse anmode departementet om at oplyse mig om, 1) Hvorvidt deltagerne i arbejdsgruppen tidligere end ved e-mailen af 14. maj 2008 er blevet orienteret om, at de har tavshedspligt vedrørende arbejdet i gruppen, 2) Hvad rækkevidden af denne tavshedspligt efter departementets opfattelse er, herunder i hvilket omfang deltagerne efter afgivelse af den endelige rapport kan udtale sig til pressen, og 3) Med hvilken hjemmel tavshedspligten er blevet pålagt.

Jeg skal endelig bede departementet om at sende mig sagen vedrørende udarbejdelsen af ændringsbekendtgørelsen til gennemsyn.

Departementets høringssvar vil eventuelt blive forelagt Timmiaq, Fugleforeningen i Grønland, til partshøring."

Jeg modtog den 7. oktober 2008 følgende svar, som var dateret 1. oktober 2008, fra Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug:

"[..]

Udpegning af høringsparter

Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug (DFFL) anvendte de under Fangst og Jagtloven af 1999 bestemte høringsparter samt tidligere anvendte høringsparter for DFFL. Timmiaq har aldrig været høringspart hos DFFL.

Baggrund for kort høringsfrist

Som nævnt i svar af 13. august afholdte Landsstyret en række møder i uge 9, hvor det blev besluttet at udvide jagtperioden på fangst af to udvalgte fuglearter hhv. edderfugl og ride, gældende for jagtperioden i 2008 (der skulle stoppe 28/29. februar for de pågældende områder og fuglearter), for personer med henholdsvis erhvervs- og fritidsjagtbevis. Dette krævede en ændring af ovennævnte bekendtgørelse, der derfor blev fremsendt i høring med meget kort varsel.

Departementet blev meddelt Landsstyrets beslutning om ændringen af bekendtgørelsen d. 29. februar 2008 og krav om ikrafttrædelse til den 1. marts 2008 efter forudgående kundgørelse d. 29. februar, hvilket ikke efterlod tid til overholdelse af gængse høringsfrister.

Forretningsorden i arbejdsgrupper i Hjemmestyret

1) DFFL havde ikke under de første par møde anset det for nødvendigt at opridse forretningsordenen for arbejdsgrupper under Hjemmestyret, men ansporet af en forespørgelse om aktind-

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

sigt besluttede DFFL at opfriske de gældende instrukser, som råd som Fiskeriråd, Landbrugsråd og Fangstråd via forretningsorden er underlagt.

2) Deltagerne i arbejdsgruppen er ikke underlagt tavshedspligt efter Landsstyrets godkendelse og offentliggørelse af arbejdsgruppens rapport. Men der var henvisning til gældende anvendt forretningsorden i lignende situationer.

3) DFFL vurderede, at det drejede sig om interne arbejdsdokumenter i henhold til Landstingsloven nr. 9 af 13. juni 1994 om offentlighed i forvaltningen, kapitel 3, § 7, stk. 1.

Mht. udlevering af sagen vil denne blive eftersendt med intern post, så snart den er modtaget af journalmedarbejderen i begyndelsen af uge 41.

Såfremt De har spørgsmål eller kommentarer til det skrevne skal, skal De være meget velkommen til at rette henvendelse til undertegnede.”

Den 5. november 2008 skrev jeg til Timmiaq, Fugleforeningen i Grønland, og forelagde de af departementet fremsendte høringsvar.

Timmiaq, Fugleforeningen i Grønland, besvarede mit brev den 2. december 2008:

”Vedr. høringsvar i forbindelse med Timmiaqs klage.

Ombudsmanden har ved skrivelse af 5. november 2008 fremsendt Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrugs svarskrivelse af 13. august 2008 og 1. oktober 2008 på Timmiaqs klage og anmodet om Timmiaqs bemærkninger til svarene samt oplyse i hvilket omfang foreningen tidligere er blevet hørt i forbindelse med udstedelsen af regler, der berører Timmiaqs interesseområder.

Timmiaq skal til det sidste oplyse, at foreningen på et møde i 2001 med det daværende Direktorat for Miljø og Natur officiel blev udpeget til høringspart i spørgsmål, der vedrører de grønlandske fuglebestande. Siden har foreningen været hørt i alle spørgsmål vedr. fugleforvaltning, og andre spørgsmål, hvor Timmiaq måtte have interesser. Timmiaq deltog således i arbejdsgruppen vedr. Fuglebekendtgørelsen af 2001, og har siden været hørt ved alle efterfølgende ændringer til bekendtgørelsen, ligesom foreningen har været hørt i forbindelse med Naturbeskyttelsesloven, naturvejlederordningen, diverse fredninger mv. Aktuelt er Timmiaq med i Råstofdirektoratets høringsrunde vedr. nomineringsareal i forbindelse med en eventuel kommende olieudbudsrunde. Timmiaq har således været og er fortsat en anerkendt høringspart i flere af Hjemmestyrets direktorater og departementer. Timmiaq stiller sig derfor undrende over, at Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug efter overtagelsen af ressortområdet fra Direktoratet for Miljø og Natur ikke har fundet anledning til at følge Hjemmestyrets hidtidige praksis ved at høre foreningen i forbindelse med ændringen af Fuglebekendtgørelsen af 29. februar 2008.

Det er Timmiaqs opfattelse at dette forhold ikke stemmer overens med at Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug i foråret 2008 inviterede foreningen til at deltage ved Fangersemina-

ret i uge 8 og i arbejdsgruppen vedr. ændring af Fuglebekendtgørelsen og dermed anerkender foreningens interesse på området.

Endvidere havde jeg under Fangerseminariet en kort drøftelse af spørgsmålet vedrørende den forventede forestående arbejdsgruppe om Fuglebekendtgørelsen med [departementschef], idet jeg var i tvivl om fuglearbejdsgruppens placering efter ressortændringerne i Hjemmestyret, og fandt fuglearbejdsgruppens forestående arbejde vigtig set i lyset af de udmeldinger, der var faldet under seminariet. [Departementschefen] gav her udtryk for, at der var sket nogle tekniske misforståelser som bevirkede, at man ikke var kommet i gang med planlægningen af fuglearbejdsgruppens arbejde, men der blev ikke på noget tidspunkt udtrykt tvivl om Timmiaqs status som aktiv part i fugleforvaltningen.

Timmiaq er ikke på noget tidspunkt blevet informeret om, at man ikke længere er høringspart i spørgsmål vedrørende foreningens interesseområder. Timmiaq formoder, at årsagen til at man ikke tidligere er blevet hørt af Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug alene skyldes det forhold, at departementet og det tidligere direktorat ikke har udfærdiget bestemmelser, der berørte foreningens interesseområde.

Men i og med at der sker ressortændring i Hjemmestyret, og et forvaltningsområde flyttes fra en forvaltning (Direktoratet for Miljø og Natur) til en anden (Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug) inden for Hjemmestyret er det efter Timmiaqs opfattelse ikke ensbetydende med at Timmiaq ikke længere er høringspart for Hjemmestyret.

Angående Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrugs høringssvar af 13. august 2008 og 1. oktober 2008 vedrørende høringen i forbindelse med udstedelsen af Fuglebekendtgørelsen af 29. februar 2008 skal Timmiaq bemærke følgende:

- Timmiaq mener ikke, at en ændring der alene bygger på inddragelse af fangernes brugerviden uden at give Naturinstituttets forskere og den hidtidige ressortforvaltning den nødvendige tid til at fremkomme med et kvalificeret høringssvar, samt bevidst undlader de grønlandske naturorganisationer herunder Timmiaq mfl. er udtryk for en god forvaltningsskik ved en ændring af Fuglebekendtgørelsen.
- Timmiaq noterer sig, at Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug erkender, at høringsperioden var med meget kort varsel. Det er dog fortsat Timmiaqs opfattelse, at denne høring var ekstremt kort og fuldstændig uhørt, idet materialet, som det fremgår af Departementets svar, blev sendt i høring den 29. februar 2008 med en høringsfrist samme dag kl. 12.00.
- Når Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug skriver, at kun KANUKOKA valgte ikke at svare, er det en sandhed med visse modifikationer, idet flere af høringssvarene indeholdt bemærkninger om, at man med den korte svarfrist ikke kunne udfærdige et høringssvar eller give et kvalificeret svar, hvilket anstændigt vis må tolkes som det samme som ikke at afgive høringssvar.

Vedr. Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrugs høringssvar af 13. august 2008 og 1. oktober 2008 om arbejdsgruppens tavshedspligt skal Timmiaq bemærke følgende:

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

- Timmiaq skal på trods af Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrugs påstand om at arbejdsgruppens dokumenter er interne arbejdsdokumenter fastholde, at man ikke kan se, at der i Sagsbehandlingsloven og Offentlighedsloven er hjemmel for at pålægge medlemmerne i arbejdsgruppen tavshedspligt, da dokumenterne ikke kan anses for interne arbejdsdokumenter. Alene det forhold at dokumenterne er afsendt fra Departementet til foreningerne er i sig selv tilstrækkeligt til, at de i almindelighed vil være omfattet af offentlighedens aktindsigt.
- Timmiaq ønsker derfor at få oplyst med hvilken hjemmel Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug mener at kunne udfærdige en instruks, der pålægger NGOer tavshedspligt?
- Timmiaq Ønsker ligeledes at få oplyst, hvordan en sådan instruks er i overensstemmelse med bestemmelserne i Århuskonventionen?
- Timmiaq er ikke bekendt med den '*gældende anvendt forretningsorden i lignende situationer*', da denne ikke kendes eller forefindes på tryk og ej heller har været bragt i anvendelse i de tidligere arbejdsgrupper omkring de øvrige Fuglebekendtgørelser."

Jeg sendte den 4. december 2008 ovenstående svar til mig fra Timmiaq, Fugleforeningen i Grønland, til høring hos Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug.

Jeg bad samtidig departementet om at sende mig sagen vedrørende udarbejdelsen af ændringsbekendtgørelsen til gennemsyn, samt en kopi af den forretningsorden for arbejdsgrupper under Hjemmestyret, som departementet henviser til i sit brev af 1. oktober 2008.

Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug oplyste i e-mail den 21. december 2008, at jeg kunne forvente svar i januar 2009.

Den 26. februar 2009 modtog jeg en ny klage fra Timmiaq, Fugleforeningen i Grønland:

"Vedr. Landsstyrets høringsrunde og beslutningsgrundlag i forbindelse med ændring af Fuglebekendtgørelsen til ikrafttrædelse den 1. marts 2009.

Timmiaq har ved skrivelse af 19. juni 2008 klaget over Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrugs høringsprocedure i forbindelse med ændringen af Hjemmestyrets Bekendtgørelse nr. 5 af 29. februar 2008 om beskyttelse af fugle og det ensidige og mangelfulde grundlag, der har ligget til grund for den sagsbehandling, der dannede grundlag for Landsstyrets vedtagelse.

I forlængelse heraf, skal Timmiaq hermed klage over den manglende høring i forbindelse med behandlingen af Hjemmestyrets Bekendtgørelse om beskyttelse af fugle, som forventes at træde i kraft den 1. marts 2009, idet vi ønsker oplyst, om klagen kan få opsættende virkning på bekendtgørelsens ikrafttræden?

Timmiaq fik ved e-brev af 10. februar 2009 en indkaldelse til et møde med to dages varsel vedr. en ny Fuglebekendtgørelse med ikrafttrædelse den 1. marts 2009. Formålet med mødet var, at præsentere forslaget til den nye fuglebekendtgørelse. Det blev over for Timmiaq telefonisk oplyst, at der ikke ville blive gennemført en høring af udkastet til bekendtgørelsen, hvorfor mødet skulle betragtes som eneste mulighed for at kommentere forslaget.

I forbindelse med 1. behandlingen af punkt EM 2007/102 "*Forslag til landstingsbeslutning om at Landsstyret pålægges at tilvejebringe en vurdering af Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 1 af 21. januar 2004 om beskyttelse af fugle, og såfremt der er grundlag dertil, at tilpasse bekendtgørelsen de faktiske forhold*", var der flertal for at nedsætte en arbejdsgruppe, der skulle foretage en grundig vurdering af, hvorvidt der er grundlag for at foretage en revision af den daværende gældende fuglebekendtgørelse.

Under 2. behandlingen af punkt EM 2007/102 oplyste Landsstyret, at man ikke ville være i stand til at følge tidsrammen for arbejdsgruppens arbejde jf. Frednings- og Miljøudvalgets betænkning, idet der i foråret 2008 forventedes at foreligge nye relevante biologiske undersøgelser omkring lomvie og edderfuglebestandene i Nordgrønland, hvorfor arbejdsgruppens anbefalinger derfor først forventedes at kunne foreligge så sent, at en eventuel revision af bekendtgørelsen ikke kunne få virkning allerede fra foråret 2008. "*Hertil kom at sådanne ændringer alene kan ske ved at følge fastlagte procedurer, herunder at eventuelle ændringer skal i høring hos alle relevante aktører, og dette tager som bekendt tid*", var Landsstyrets udmelding i svarnotatet til Landstingets 2. behandling.

Timmiaq var derfor uforstående over, at Landsstyret på trods af meddelelsen i Landstinget alligevel med et urimeligt hastværk vedtog en fuglebekendtgørelse den 29. februar 2008 som stort set ikke havde været i høring jf. Timmiaqs skrivelse af 19. juni 2008.

Timmiaq er derfor stærkt kritisk overfor, at Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug atter i forbindelse med bekendtgørelsen for 2009 undlader at gennemføre en høring i forbindelse med ændringen af Fuglebekendtgørelsen. Timmiaq har over for Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug uden virkning på det kraftigste protesteret over, at en høring ikke finder sted, og at en så væsentlig bekendtgørelse som fuglebekendtgørelsen ikke får den fornødne grundige sagsbehandling.

Timmiaq har ligeledes over for Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug protesteret over de ringe arbejdsvilkår, der har været budt arbejdsgruppen, idet arbejdet har været præget af et unødigt tidspres og urimelige korte svarfrister.

Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug har over for Timmiaq oplyst, at man ikke finder det nødvendigt at høre Timmiaq, idet Timmiaq har været med i arbejdsgruppen og derfor har haft de fornødne muligheder for at fremkomme med sine holdninger og synspunkter til sagen, og at bekendtgørelsen alene vil komme til høring i Fangstudvalget.

Det er Timmiaqs opfattelse

1. at den manglende offentlige høring af Fuglebekendtgørelsen ikke har fulgt tidligere praksis,

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

2. at den manglende almene høring ikke har fulgt lighedsprincippet ved en ensidig udvælgelse af høringspart,
3. at sagsbehandlingen udviser mangel på god forvaltningsskik ved helt urimelige korte svarfrister, således at parterne ikke har kunnet udfærdige seriøse svar.
4. at der trods Timmiaq's forsøg på at kommentere udkast til bekendtgørelsen ikke har været tid til at tage hensyn til disse.
5. At der har været urimelig kort tid mellem bekendtgørelsens kundgørelse og dens ikrafttræden, hvilket medfører at muligheden for at informere befolkningen tilstrækkeligt om bestemmelserne ikke har været muligt.

Ad 1) Ved tidligere ændringer i 2001 og 2004 af Fuglebekendtgørelsen er der givet en behørig tidsfrist til såvel fangerorganisationerne som naturorganisationerne herunder Timmiaq, hvilket ikke er tilfældet ved denne ændring, idet der ikke har været foretaget en egentlig høring af Timmiaq.

Ad 2) Ved kun at vælge at høre Fangstrådet og ikke de resterende NGO-organisationerne heriblandt Timmiaq, får man et svar der ensidigt varetager fangernes interesser, og ikke den del af befolkningen der repræsenteres af disse organisationer. Timmiaq, som sad med i den arbejdsgruppe, der forberedte bekendtgørelse nr. 38 af 6. december 2001, og som har været høringspart ved efterfølgende ændringer, samt været med i den seneste arbejdsgruppe er ikke blevet hørt i forbindelse med udfærdigelsen af ovennævnte bekendtgørelse af 29. februar 2008.

Ad 3) I forbindelse med arbejdet i arbejdsgruppen er referater mv. fremsendt til kommentering med korte tidsfrister og på et tidspunkt, hvor arbejdsgruppens medarbejdere var på ferie eller optaget af feltarbejde og andet arbejde. Udkastet til bekendtgørelsen blev fremsendt pr. e-brev med to dages varsel, forud for et møde, hvor arbejdsgruppens bemærkninger skulle forelægges, hvilket efter Timmiaqs opfattelse er en uhørt kort tidsfrist.

Ad 4) En reel høring forudsætter, at der er tid til at foretage ændringer i bekendtgørelsen.

Ad 5) En ændring af en bekendtgørelse, forudsætter at der er tilstrækkelig tid til at informere bredt om indholdet og ændringerne. Ellers er offentligheden helt afhængig af en ofte fragmentarisk omtale i offentlige medier af omfanget af ændringer. I betragtning af, at Fuglebekendtgørelsen har betydning for fangeres erhverv og fritidsjægeres aktiviteter spredt rundt i hele Grønland, er denne gennemførelse helt utilfredsstillende, og kan i vidt omfang give anledning til overtrædelse af bestemmelserne.

Timmiaq skal anmode om at få bekræftet modtagelsen af denne klage og ønsker oplyst, hvornår vi kan forvente svar herpå.”

Jeg besvarede henvendelsen den 10. marts 2009:

”Ved brev af 26. februar 2009 har Timmiaq, Fugleforeningen i Grønland, på ny rettet henvendelse til mig og klaget over den manglende høring i forbindelse med behandlingen af Hjemmestyrets bekendtgørelse om beskyttelse af fugle, som forventes at træde i kraft den 1. marts 2009.

Jeg har på den baggrund besluttet at udvide min undersøgelse vedrørende Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrugs sagsbehandling i forbindelse med udarbejdelsen af Landsstyrets bekendtgørelse nr. 5 af 29. februar 2008 om beskyttelse af fugle til også at omfatte udstedelsen af en ny bekendtgørelse herom i år.

Jeg har derfor dags dato sendt den i kopi vedlagte høring til Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug.

I Timmiaq, Fugleforeningen i Grønlands, henvendelse til mig spørges der endvidere til, om foreningens klage kan tillægges opsættende virkning således, at bekendtgørelsens ikrafttræden udsættes, indtil jeg har afsluttet min behandling af sagen. Jeg kan i den forbindelse oplyse, at klager til ombudsmanden ikke har opsættende virkning.

Med hensyn til spørgsmålet om hvornår foreningen kan forvente, at jeg afslutter min behandling af sagen, kan jeg oplyse, at der må forventes at gå en længere periode afhængigt af, hvornår jeg modtager oplysninger fra Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug og hvordan den personale- og sagsmæssige situation udvikler sig hos mit embede.”

Samme dag skrev jeg til Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug og erindrede om min henvendelse af 4. december 2008. Jeg skrev desuden:

”Ved brev af 26. februar 2009 har Timmiaq, Fugleforeningen i Grønland, på ny rettet henvendelse til mig og klaget over den manglende høring i forbindelse med behandlingen af Hjemmestyrets bekendtgørelse om beskyttelse af fugle, som forventes at træde i kraft den 1. marts 2009. En kopi af klagen vedlægges.

Jeg kan i den forbindelse oplyse, at jeg har besluttet at udvide min undersøgelse vedrørende Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrugs sagsbehandling i forbindelse med udarbejdelsen af Landsstyrets bekendtgørelse nr. 5 af 29. februar 2008 om beskyttelse af fugle til også at omfatte udstedelsen af en ny bekendtgørelse herom i år.

Jeg beder derfor departementet om at kommentere de enkelte punkter, som Timmiaq, Fugleforeningen i Grønland, har fremført i sin nye klage af 26. februar 2009.

Herudover anmoder jeg departementet om at fremsende mig sagen vedrørende udarbejdelsen af den nye bekendtgørelse til gennemsyn.

Endvidere ønsker jeg en kopi af rapporten fra fuglearbejdsgruppen samt oplysninger om, hvornår denne blev offentliggjort, og om rapporten har været sendt i offentlig høring.”

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Departementet kvitterede for modtagelsen den 26. marts 2009, og oplyste, at jeg kunne forvente svar i starten af uge 14. Jeg modtog svaret den 21. april 2009. Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug svarede således:

”Vedr.: Klage fra Timmiaq, [..].

Ombudsmandens henvendelse nr. tre (brev nr. 2286) dateret 4. december 2008 vedr. klage fra fugleforeningen Timmiaq over departementets sagsbehandling i forbindelse med udarbejdelsen af "Landsstyrets bekendtgørelse nr. 5 af 29. februar 2008 om beskyttelse af fugle" samt henvendelse nr. fire (brev nr. 3594) dateret 10. marts 2009 vedr. klage fra fugleforeningen Timmiaq over departementets sagsbehandling i forbindelse med udarbejdelsen af "Landsstyrets bekendtgørelse nr. 8 af 2. marts 2009 om beskyttelse og fangst af fugle".

DFFL meddelte den 21. december 2008 at grundet personalemangel og presserende arbejdsopgaver ved årets afslutning måtte det føre til en tvunget udsættelse for besvarelse af ombudsmandens henvendelse. DFFL svarer hermed samlet på de to henvendelser.

Under henvisning til DFFL skrivelser til Landstingets Ombudsmand at hhv. 13. august 2008 og 1. oktober 2008 skal departementet fremsætte følgende tilføjelser.

Brev 2286:

Fremsendelse af sagen vedrørende udarbejdelsen af ændringsbekendtgørelsen er tidligere fremsendt Ombudsmanden i DFFL's besvarelse af henvendelse nr. to (brev 757).

Fremsendelse af forretningsorden for arbejdsgrupper under Hjemmestyret hhv. Fiskerirådet samt Fangstrådet.

Ombudsmanden har allerede disse, da de blev fremsendt i henvendelse nr. tre (brev 2286).

Pålægelse af tavshedspligt i forbindelse med arbejde i Fuglearbejdsgruppen.

DFFL må først og fremmest påpege, at der ikke blev pålagt en tavshedspligt for nogen specifikt i arbejdsgruppen, det være sig hverken forvaltningen eller NGO organisation, men der blev mindet om forretningsorden i arbejdsgrupper under Hjemmestyret, hvor det er arbejdskutyme, at kun formanden udtalte sig på vegne af gruppen.

Interne dokumenter, der udveksles og udarbejdes i en af Landstinget/Landsstyret nedsat arbejdsgruppe, er i såvel den forvaltningsretlige teori som praksis længe blevet anerkendte som fortrolige, hvorfor de i alm. undtages fra partsaktindsigt. Set i forhold til formålet bag arbejdsgruppens dannelse, gør DFFL tillige gældende, at arbejdsgruppens dokumenter omfattes af § 13, nr. 4 i Landstingslov nr. 9 af 13. juni 1994 om offentlighed i forvaltningen.

Der findes endvidere en hævdvunden uskreven regel for så vidt angår arbejdsgrupper under Hjemmestyret af denne art, hvorefter det alene er formanden, der udtaler sig på gruppens vegne udadtil, indtil det tidspunkt, hvor Landsstyret har godkendt gruppens rapport og rapportens of-

fentliggørelse, jf. § 2 i Fangstrådets forretningsorden. Herefter er den enkelte deltager i arbejdsgruppen frit stillet til at udtale sig om det endelige dokumentets indhold. DFFL har i e-mail af 14. maj 2008 alene opfrisket de enkelte deltagere i arbejdsgruppen denne retstradition, som også findes i såvel Fiskerirådets som Landbrugsrådets forretningsordensmæssige traditioner samt de arbejdsgrupper, som er tilknyttede dem.

En anden rimelig begrundelse herfor er, som nævnt i departementets skrivelse af 13. august 2008, den af hr. [...] modtagne afslag om aktindsigt i dokumenter vedr. arbejdsgruppens igangværende arbejde, jf. tillige § 10, nr.1 og 3 i Landstingslov nr. 9 af 13. juni 1994 om offentlighed i forvaltningen.

Der var således en overhængende fare for, at vedkommende i kølvandet på afslaget om aktindsigt ad bagdøren evt. kunne ty til et eller flere af arbejdsgruppens deltager for at få tilfredsstillet sin nysgerrighed, hvad indholdet af fuglearbejdsgruppens interne dokumenter angår. Departementets ærende med ovennævnte påmindelse er således mhp. at afværge mulige omgåelse af denne forretningsordensmæssige regel. Ikke mindst fordi der i denne konkrete sag ikke foreligger tungevejende grunde til at fravige reglen.

Tavshedspligt jf. Århuskonventionen

DFFL bestrider gyldigheden af denne anklage: En forening, som har deltaget i fuglearbejdsgruppens arbejde fra begyndelsen kan efterfølgende ikke bruge beskyldninger om brud på Århuskonventionen. Timmiaq har haft rimelige muligheder i sin tid for at gøre brug af sine partsbeføjelser efter denne konvention.

Gældende forretningsorden ved arbejde i arbejdsgruppe under Landsstyret.

Se venligst også besvarelse af ovenstående spørgsmål.

Brev 3594:

Manglende offentlige høring af Fuglebekendtgørelsen har ikke fulgt tidligere praksis.

Er tidligere fremsendt Ombudsmanden i DFFL's besvarelse af henvendelse nr. to (brev 757).

DFFL ønsker at fremhæve, at den eneste lovpligtige høringspart er Fangstrådet jf. § 16, Landstingslov nr. 12 af 29. oktober 1999 om fangst og jagt med senere ændringer, og at der ikke er fastsat høringsfrist med defineret ugeantal. Det er dog sædvane, at man ved ny bekendtgørelse forsøger at bruge en høringsfrist på 2-4 uger. Ingen grønlandske NGO'er er en lovpligtig høringspart, men DFFL benytter ofte diverse NGO'er ved høring af DFFL's arbejde ud fra god forvaltningsskik.

Departementet skal tilføje, at øvrige forvaltningsenheder under Hjemmestyrets interne politik har i alm. ingen indflydelse på DFFLs interne politik - ej heller tager departementet ansvaret herfor. Derfor blander departementet sig i alm. ikke i disse øvrige forvaltningsenheders interne politik på den ene eller den anden måde.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Arbejdsgruppens godkendte redegørelse vedrørende anbefalinger til Landsstyret blev fulgt punkt for punkt af DFFL ved udarbejdelsen af den bekendtgørelse, som blev drøftet ved "face to face"-mødet 12. februar 2009. Da der således ikke var nogen ændringer i bekendtgørelsen, jf. hvad arbejdsgruppen allerede havde godkendt i rapporten fra august, blev det vurderet at et møde, hvor bekendtgørelsen blev gennemgået var en opfyldelse af god forvaltningsskik. Evt. ændringer, der er fremkommet i bekendtgørelsen siden mødet, er Landsstyrets beslutning og ligger herved udenfor arbejdsgruppens område.

Manglende almene høring har ikke fulgt lighedsprincippet ved en ensidig udvælgelse af høringspart.

DFFL skal for det første bestride fugleforeningen Timmiaqs berettigelse til erhvervelse af partsstatus i ovennævnte sager, jf. Landstingslov nr. 8. at 13. juni 1994 om sagsbehandling i den offentlige forvaltning, kap. 4 og 5.

Dette hænger sammen med, at DFFL ikke anser fugleforeningen Timmiaq for en forening, der opfylder de gældende forvaltningsretlige betingelser, som skal opfyldes for at opnå partsstatus. Foreningen har således hverken fremsat dokumentation for eller sandsynliggjort, at dets medlemskab omfatter et flertal eller dog det overvejende flertal af de berørte. Den berørte personkreds er således ubestemt, hvorfor foreningen hverken i forvaltningsretlig teori eller praksis kan tildeles formel partsstatus på grundlag af det forvaltningsretlige kumulations princip, jf. tillige Deres danske kollegas perspektiveringer herom i F0B1989.100 og F0B1996.252. Altså, i modsætning til DFFLs formelle høringsparter i sagen.

Det er i den forbindelse værd at nævne, at forvaltningen af fugleområdet havde indtil de seneste ressortændringer indenfor Hjemmestyret, sorteret under Departementet for Infrastruktur og Miljø. Dette departement har hidtil haft en anden politik i forhold til NGO'ere, end DFFL mht tildeling af formelt (hørings)partsstatus til foreninger og organisationer af denne art.

DFFL har ikke desto mindre fra tid til anden tildelt foreninger som fugleforeningen Timmiaq partsstatus på ulovbestemt grundlag i medfør af DFFLs almindelige forvaltningsretlige beføjelser til, at indrømme meroffentlighed i forvaltningen, når tid og den konkrete sags omstændigheder taler herfor. Det er således klart, at der her er tale om tiltag, som er i fint overensstemmelse med gængse god forvaltningsskikprincipper, såsom fairness og hensynsfuldhed.

Er tillige tidligere fremsendt Ombudsmanden i DFFL's besvarelse af henvendelse nr. to (brev 757). Se venligst også besvarelse af ovenstående spørgsmål.

Sagsbehandlingen udviser mangel på god forvaltningsskik ved helt urimelige korte svarfrister, således at parterne ikke har kunnet udfærdige seriøse svar.

Som en forening, der ikke har formelt partsstatus, selvom foreninger fra tid til anden tildeles partsstatus efter en konkret vurdering, gør departementet gældende, at den indrømmede høringsfrist, der fremgår af DFFLs skrivelse af 13. august 2008, er forsvarligt. Ikke mindst henset til den korte frist som departementet i sin tid selv fik af Landsstyret til at foretage de midlertidige ændringer til den dagældende bekendtgørelse, med henblik på udvidelsen af år 2008's vinterjagtperiode. Departementets fastholder derfor at unladelsen i, at tildele fugleforeningen

Timmiaq partsstatus, hvad disse midlertidige ændringer angår, er sagligt begrundet, sagens øvrige omstændigheder taget i betragtning.

DFFL havde til opgave at varetage sekretariatsfunktionen i gruppens arbejde, hvorfor departementet af gode grunde heller ikke har nogen kontrol over, hvad de enkelte medlemmer foretager sig i perioderne mellem de enkelte møder eller udarbejdelse af dokumenter. Ej heller arbejdsbelastningen i deres respektive arbejdsplader er DFFL som udgangspunkt forpligtiget til at tage hensyn til, når departementet udfører sin funktion i den forbindelse.

DFFL arbejder ud fra og skal overholde de til hver en tid af Landstyret fastlagte prioriteringer og kan ikke tage hensyn til arbejdsbelastning i organisationer udenfor Hjemmestyret selvom DFFL anerkender, at det i nogen tilfælde er frivilligt arbejde, der udføres.

DFFL har siden opdeling i departement og styrelse været ekstremt underbemandet og underlagt mange hasteopgaver. Rundsendelse af diverse dokumenter for godkendelse etc. er udsendt, så snart det var muligt fra DFFL's side.

Fugleforeningen Timmiaqs kritik af departementet hvad disse forhold angår, afvises derfor.

Se venligst også besvarelse af ovenstående spørgsmål.

At der trods fugle foreningen Timmiaq's forsøg på at kommentere udkast til bekendtgørelsen ikke har været tid til at tage hensyn til disse.

Under mødet d. 12. februar 2009 blev der fra DFFL's side lagt vægt på, at rapporten havde ført til to former for anbefalinger: dem, der kunne gå direkte ind i bekendtgørelsen og dem, der blev benævnt langsigtede anbefalinger, som arbejdsgruppen skulle fortsætte sit arbejde med i året, der kommer.

Fugleforeningen Timmiaq gik i mødet d. 12. februar 2009 imod nogle af de i rapporten godkendte anbefalinger, og disse kunne der af gode grunde ikke tages hensyn til. Departementet gør i øvrigt gældende, at fugleforeningen Timmiaq har chikanøse ærende i forbindelse med de indgivne klager, når foreningen hårdnakket insisterer på, at rapportens langsigtede anbefalinger uden videre skal indgå i Landsstyrets bekendtgørelse nr. 8 af 2. marts 2009. Altså i modsætning til flertallet.

At der har været urimelig kort tid mellem bekendtgørelsens kundgørelse og dens ikrafttræden, hvilket medfører at muligheden for at informere befolkningen tilstrækkeligt om bestemmelsen ikke har været muligt.

DFFL har allerede i januar 2009 under Jagtbetjentenes årlige informationsmøde i Nuuk præsenteret rapportens anbefalinger, således at disse var velinformeret om den kommende bekendtgørelses ændringer i forhold til tidligere bekendtgørelse.

DFFL har, som sædvane er, udsendt pressemeddelelse ved ikrafttrædelsen af den nye fuglebekendtgørelse, hvilket følger normal stadfæstelse for nye bekendtgørelser. Herunder er kommu-

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

nernes landsorganisation informeret, således at KANUKOKA videreformidler oplysningerne videre til offentligheden.

Fremsendelse af sagen vedrørende udarbejdelsen af den nye bekendtgørelse.

Er vedlagt denne besvarelse.

Fremsendelse af Fuglearbejdsgruppens rapport 2008.

- 1) Er vedlagt denne besvarelse.
- 2) Rapporten blev offentliggjort ved pressemeddelelse af 21. august 2008 samt tilgængelig på Hjemmestyrets hjemmeside www.nanoq.gl efter behandling og godkendelse på Landsstyrets møde af 21. august 2008.
- 3) Da den bredt sammensatte arbejdsgruppe jf. kommissorium af 21. april 2008 var blevet ned-sat på foranledning af efterårssamlingen 2007 og bedt om at komme med en redegørelse vedr. anbefalinger til Landsstyret ang. eventuel revidering af gældende fuglebekendtgørelse, blev rapporten udarbejdet som et internt arbejdsdokument, der før offentliggørelse skulle godkendes af Landsstyret.

Rapporten blev udarbejdet som et fælles godkendt dokument af arbejdsgruppen, før den blev fremlagt for Landsstyret for godkendelse.”

Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrugs svar til mig af 21. april 2009 var bilagt et brev fra Grønlands Naturinstitut dateret 23. februar 2009. Det fremgår blandt andet af brevet fra Grønlands Naturinstitut til Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug, at Grønlands Naturinstitut finder det yderst beklageligt, at fuglebekendtgørelsen i 2008 blev ændret efter en høringsprocedure med en halv dags høringsfrist, og at fuglebekendtgørelsen i 2009 blev ”indstillet til land[s]styret uden en formel høringsprocedure”.

Grønlands Naturinstitut tilføjer, at instituttet finder den måde høringsprocessen er foregået på yderst beklagelig.

Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrugs svar til mig af 21. april 2009 var yderligere bilagt referat af møde dateret 15. februar 2009 med følgende deltagere: Miljø- og Naturstyrelsen ved A, Grønlands Naturinstitut ved B og C, KNAPK ved D, Timmiaq ved E og DFFL ved F og G.

Referatet indledes således:

”Alle de inviterede parter ønskede at gøre opmærksom på utilfredshed med processen omkring færdiggørelsen af den nye fuglebekendtgørelse, da den ikke kommer i høring. På trods af mø-

dets form, hvor hele gruppen samlet gennemgår udkastet grundigt, er det for kort tid til forberedelse, og en høring bør fungere efter princippet.

Timmiaq understreger, at det ikke er optimal situation, også tidligere i gruppens arbejde, hvor forskellige medarbejdere deltog i arbejdet ved de forskellige møder. Der er ikke overensstemmelse mellem kommissoriet og gruppens anbefalinger, hvor princippet om bæredygtighed ikke er overholdt.”

Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrugs svar til mig af 21. april 2009 var bilagt referat af møde dateret 15. februar 2009 med følgende deltagere: KANUKOKA ved H og DFFL ved F og G.

Referatet indledes således:

”KANUKOKA samt kommuner hvorfra der er modtaget svar ønsker at gøre opmærksom på utilfredshed med processen omkring færdiggørelsen af den nye fuglebekendtgørelse, da den ikke kommer i høring. I særdeleshed, da der er lagt op til at mere og mere kan blive lagt ud lokalt.”

Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrugs svar til mig af 21. april 2009 var bilagt brev fra Fangstrådet dateret 23. februar 2009 til Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug. Brevet indledes således:

”Vedrørende høring af bekendtgørelses udkastet til Grønlands Hjemmestyres bekendtgørelse om beskyttelse og fangst af fugle

Høringen af bekendtgørelses udkastet til Grønlands Hjemmestyres bekendtgørelse om beskyttelse og fangst af fugle modtog Fangstrådet udkastet torsdag den 19. februar, hvor tidsfristen for besvarelse er sat til 23. februar.

Vedrørende opfordringer fra fugle arbejdsgruppen der er medtaget i den danske udgave af høringsudkastet er ikke blevet medtaget i den grønlandske udgave. I den forbindelse bliver det præciseret at samtlige der bliver sendt til Fangstrådet, skal være afsendt på grønlandsk.

Endvidere beklager Fangstrådet sig over at det ikke fik mulighed til at debattere bekendtgørelsesudkastet grundet at høringsfristen var for kort, ikke mindst med hensyn til, at fugle arbejdsgruppens rapport var blevet færdigbehandlet allerede i efteråret. Fangstrådet regner med, at man i det fremtidige høring får tildelt en længere frist.”

Jeg sendte Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrugs svar til mig af 21. april 2009 (med bilag, dog undtaget fuglearbejdsgruppens rapport, som forudsattes bekendt) til høring hos Timmiaq, Fugleforeningen i Grønland den 29. juli 2009.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Samme dag skrev jeg til Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug, og erindrede om, at jeg fortsat ikke havde modtaget en kopi af den forretningsorden for arbejdsgrupper under Hjemmestyret, som departementet henviser til i sit brev af 1. oktober 2008.

Efter at være blevet opmærksom på en uoverensstemmelse i de fremsendte sagsakter, skrev jeg den 30. juli 2009 til Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug:

”Klage fra Timmiaq, Fugleforeningen i Grønland vedrørende fuglebekendtgørelserne i 2008 og 2009

Datoer i eksternt høringsbrev 2008

Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrugs brev til mig af 18. august 2008 var bilagt bl.a. ”Høringsbrev Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug”. Brevet blev efter det oplyste brugt som høringsbrev i forbindelse med den eksterne høring vedrørende ændring af ”fuglebekendtgørelsen” i 2008. Kopi af brevet er vedlagt.

Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug oplyser i høringssvaret af 18. august 2008, at høringsbrevet (vedrørende bekendtgørelsen) blev sendt ud den 29. februar 2008. Den fremsendte kopi er dateret den 28. februar 2009.

Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug oplyser i høringssvaret til mig, at høringsfrist var fastsat til samme dag klokken 12.00. Dette stemmer overens med sagens øvrige materiale.

Den fremsendte kopi af det eksterne høringsbrev angiver imidlertid, at høringsfristen er den 29. marts 2008. Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug bedes redegøre for uoverensstemmelserne.

Udlån af sagsmappen vedrørende bekendtgørelsen i 2008

Jeg bad i mit brev (nr. 13929) af 21. juli 2008 Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug om, at sende mig sagen vedrørende udarbejdelsen af bekendtgørelsen (i 2008) til gennemsyn.

Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug oplyste i brev (uden brevnummer) til mig den 1. oktober 2008, at sagen ville blive eftersendt med intern post, så snart den var modtaget af journalmedarbejderen i uge 41.

Jeg erindrede i mine breve af 4. december 2008 og 10. marts 2009 om, at jeg fortsat ønskede at få tilsendt sagen vedrørende ændringsbekendtgørelsen til gennemsyn.

Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug skriver i brev (uden brevnummer) til mig den 21. april 2008, at sagen er sendt til mig i henvendelse nr. to (brev 757).

Da brevene fra Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug til mig ikke er påført brevnummer, er det vanskeligt for mig at følge henvisningen til brev nr. 757. Er brev nr. 757 det brev, som er dateret 13. august 2008? Dette brev var vedlagt tre dokumenter "af relevans for sagen og udarbejdelsen af bekendtgørelsen". Er det et udtryk for, at de tre dokumenter udgjorde den samlede sag på daværende tidspunkt, og er det årsagen til, at Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug oplyser, at sagen allerede er sendt til mig?"

Departementet svarede i e-mail af 5. august 2009:

"Hermed fremsendes forretningsorden for hhv. Fiskeri- og Fangstrådet som ønsket i brev nr. 5926.

Grundet ressortændring samt udskiftning i medarbejderstaben kan APNN ikke svare på, hvorfor der er forskellig godkendelsesdato for Fangstrådets forretningsorden i hhv. den danske og grønlandske version.

APNN kan af samme årsag ikke svare på spørgsmål stillet i brev nr. 6065 "Datoer i eksternt høringsbrev 2008". APNN vurderer, at det kunne være godkendelsesprocedure fra dokumentet er udformet til udsendt samt/eller om slåfejl.

Ang. henvisninger til brevn. er det til Landstingets Ombudsmands egne anvendte brevn. Da APNN endnu ikke er overgået til Captia anvendes journalnr. Kopi af sagsmappe blev sendt i forbindelse med første brev dateret 13/8 2008 samt tilsyneladende også i brev dateret 1/10 2008. Ud fra tidligere tilsendte breves oversigt over sagsdokumenter bør Landstingets Ombudsmand have modtaget mindst 13 dokumenter både i dansk og grønlandsk version. I fald disse ikke er modtaget, kan de evt. genfremsendes på digital form."

Departementets e-mail af 5. august 2009 var vedhæftet Forretningsordener for henholdsvis Fiskerirådet og Fangstrådet. Forretningsordenerne er ifølge deres ordlyd gældende for henholdsvis Fiskerirådet og Fangstrådet. Jeg finder ikke anledning til at gengive dem i nærværende sag.

Timmiaq, Fugleforeningen i Grønland, besvarede mit brev af 29. juli 2009 i brev af 15. september 2009:

"Vedr. høringssvar i forbindelse med Timmiaqs klage.

Ombudsmanden har ved skrivelse af 29. juli 2009 fremsendt Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrugs svarskrivelser af 21. april 2009 og anmodet Timmiaq om at fremsende sine bemærkninger hertil.

Timmiaq har følgende bemærkninger:

Pålæggelse af tavshedspligt i forbindelse med arbejdet i Fuglearbejdsgruppen.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Landsstyremedlem Finn Karlsen anfører "at der ikke blev pålagt en tavshedspligt for nogen specifikt i arbejdsgruppen, det være sig hverken forvaltningen eller NGO organisation, men der blev mindet om forretningsordenen i arbejdsgrupper under Hjemmestyret, hvor det er arbejdskutyme, at kun formanden udtalte sig på vegne af gruppen."

Timmiaq vil fastholde, at et e-brev til arbejdsgruppens medlemmer med følgende tekst: citat: "Jeg må minde om, at mødedokumenter/referater er interne arbejdsdokumenter. Ligeledes skal evt. henvendelse fra pressen rettes til DFFL, der svarer samlet, når gruppens arbejde er færdigt." citat slut, efter Timmiaq opfattelse kun kan tolkes som et forsøg på at pålægge medlemmerne ikke at udtale sig til pressen - altså en form for tavshedspligt.

Landsstyremedlem Finn Karlsen anfører endvidere, at set "i forhold til formålet bag arbejdsgruppens dannelse, gør DFFL tillige gældende, at arbejdsgruppens dokumenter omfattes af § 13, nr. 4 i Landstingslov nr. 9 af 13. juni 1994 om offentlighed i forvaltningen."

Timmiaq kan på ingen måde se, at denne bestemmelse om at retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til gennemførelse af offentlig kontrol, regulerings- eller planlægningsvirksomhed eller af påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen kan anvendes til at pålægge arbejdsgruppe tavshedspligt. Timmiaq kan ikke se, at formålet bag arbejdsgruppens dannelse og arbejdet i arbejdsgruppen på nogen måde har et sådan omfang, at væsentlige hensyn til gennemførelse af den offentlige kontrol mv. bringes i fare.

Landsstyremedlem Finn Karlsen anfører ligeledes, at "der findes en hævdvundne uskrevne regler for så vidt angår arbejdsgrupper under Hjemmestyret af denne art, hvorefter det alene er formanden, der udtaler sig på gruppens vegne udadtil, indtil det tidspunkt, hvor Landsstyret har godkendt gruppens rapport og rapportens offentliggøre, jf. § 2 i Fangstrådets forretningsorden."

Timmiaq deler ikke den opfattelse, at der er uskrevne regler for arbejdsgrupper under Hjemmestyret, hvorefter det alene er formanden, der udtaler sig på gruppens vegne udadtil, indtil det tidspunkt, hvor Landsstyret har godkendt gruppens rapport og rapportens offentliggøre, idet dette ikke har været gældende praksis i de arbejdsgrupper under Grønlands Hjemmestyre, som Timmiaq tidligere har deltaget i.

At der er udarbejdet en forretningsorden for Fangstrådet, kan efter Timmiaqs opfattelse ikke betyde, at denne gælder for alle arbejdsgrupper under Grønlands Hjemmestyre.

At landsstyremedlem Finn Karlsen endvidere begrundet tavshedspligten med, at man har givet afslag på aktindsigt over for hr. [...], og at "der var en overhængende fare for, at vedkommende i kølvandet på afslaget om aktindsigt ad bagdøren evt. kunne ty til et eller flere af arbejdsgruppens deltager for at få tilfredsstillet sin nysgerrighed, hvad indholdet af fuglearbejdsgruppens interne dokumenter angår" finder Timmiaq absurd og tendentiøs.

Tavshedspligt jf. Århuskonventionen.

Landsstyremedlem Finn Karlsen anfører, at *"DFFL bestrider gyldigheden af denne anklage: En forening, som har deltaget i fuglearbejdsgruppens arbejde fra begyndelsen, kan efterfølgende ikke bruge beskyldninger om brud på Århuskonventionen. Timmiaq har haft rimelige muligheder i sin tid for at gøre brug af sine partsbeføjelser efter denne konvention."*

Timmiaq skal indledningsvis notere sig, at landsstyremedlem Finn Karlsen her anerkender organisationens part i sagen, hvilket strider mod det Finn Karlsen efterfølgende bestrider i afsnittet om 'Manglende almene høring har ikke fulgt lighedsprincippet ved en ensidig udvælgelse af høringsspart', ved at anføre, at *"DFFL skal for det første bestride fugleforeningen Timmiaqs berettigelse til erhvervelse af partsstatus i ovennævnte sager."*

Dernæst skal Timmiaq fastholde, at man er af den opfattelse, at et forsøg på at pålægge NGO-organisationerne i fuglearbejdsgruppen tavshed over for pressen strider imod Århuskonventionen.

Manglende offentlige høring af Fuglebekendtgørelsen har ikke fulgt tidligere praksis.

Landsstyremedlem Finn Karlsen anfører, at *"DFFL ønsker at fremhæve, at den eneste lovpligtige høringsspart er Fangstrådet ... og at der ikke er fastsat høringsfrist med defineret ugeantal."*

Selv om Fangstrådet er den eneste lovpligtige høringsspart, er det fortsat Timmiaqs holdning, at tidligere praksis ikke er fulgt, ligesom lighedsprincippet ikke er overholdt ved en ensidig udvælgelse af høringsspart, og den foretagne høring efter Timmiaqs mening udviser mangel på god forvaltningsskik ved en uhørt kort høringsfrist, hvorved høringssparten ikke har kunnet udfærdige et seriøst høringssvar. At der ikke er fastsat en tidsnorm på en høringsfrist er det almindelige forvaltningsretslige principper, at der skal være den fornødne tid, til udfærdigelse af et høringssvar, således at store komplicerede sager har en længere tidsfrist end korte enkle sager. Men en tidsfrist på nogle få timer til at udfærdige et høringssvar på en fuglebekendtgørelse er ikke efter Timmiaqs opfattelse god forvaltningsskik.

Landsstyremedlem Finn Karlsen anfører tillige, at *"Arbejdsgruppens godkendte redegørelse vedrørende anbefalinger til Landsstyret blev fulgt punkt for punkt af DFFL ved udarbejdelsen af den bekendtgørelse, som blev drøftet ved 'face to face'-mødet 12. februar 2009."*

Dette er ikke korrekt, idet fuglearbejdsgruppen bl.a. ikke havde anbefalet en udvidelse af jagttiden på ride.

Manglende almene høring har ikke fulgt lighedsprincippet ved en ensidig udvælgelse af høringsspart

Som tidligere nævnt bestrider landsstyremedlem Finn Karlsen i dette afsnit Timmiaqs berettigelse til erhvervelse af partsstatus, til trods for at dette tidligere indrømmes.

Timmiaq skal hertil fastholde, at foreningen på et møde i 2001 med det daværende Direktorat for Miljø og Natur officiel blev udpeget til høringsspart i spørgsmål, der vedrører de grønlandske fuglebestande. Foreningen har efterfølgende af Landsstyret opnået anerkendelse til at kunne rejse fredningssager i.h.t. § 12 i Landstingslov nr. 29 af 18. december 2003 om naturbeskyttelse.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Timmiaq er derfor fortsat af den opfattelse at foreningen er høringspart i disse sager.

Endvidere skal det bemærke, at en bekendtgørelse retter sig mod borgerne, hvorfor alle borgere i princippet er part i sagen. Bekendtgørelsen burde således efter Timmiaqs opfattelse have været i offentlig høring.

Landsstyremedlem Finn Karlsen nævner tillige, at *"forvaltningen af fugleområdet havde indtil de seneste ressortændringer indenfor Hjemmestyret sorteret under Departementet for Infrastruktur og Miljø. Dette departement har hidtil haft en anden politik i forhold til NGO'ere, end DFFL mht. tildeling af formelt (hørings)partsstatus til foreninger og organisationer af denne art."*

Timmiaq stiller sig undrende over denne bemærkning, idet det er Timmiaqs opfattelse, at det til enhver tid, er departementernes opgave at forvalte sagsbehandlingen i overensstemmelse med landes love og Landsstyrets politik. Det ene departement kan vel ikke have en anden politik end de øvrige departementer, da det er Landsstyrets politik Departementerne repræsenterer. Der må derfor forventes en rimelig ensartet sagsbehandling i de enkelte departementer.

Timmiaq skal til slut bemærke, at det fortsat er Timmiaqs holdning, at en svarfrist på nogle få timer til en ændring af en fuglebekendtgørelse ikke er forsvarligt, hvorfor Timmiaq fortsat er af den opfattelse, at den foretagne høring i forbindelse med ændringen af Fuglebekendtgørelsen i februar 2008 udviser mangel på god forvaltningsskik ved en uhørt kort høringsfrist, således at høringsparten ikke har kunnet udfærdige et seriøst høringssvar.

Endvidere skal Timmiaq afslutningsvis understrege, at foreningen ikke som anført af landsstyremedlem Finn Karlsen *har chikanøse ærende i forbindelse med de indgivne klager."*

Jeg besluttede den 14. oktober 2009 at sende et høringsbrev til Landsstyreformandens Departement, Lovkontoret, vedrørende spørgsmålet om bekendtgørelsernes kundgørelse:

"Jeg redegør her for min opfattelse af dette spørgsmål, og beder på grundlag heraf Lovkontoret om at redegøre for sin opfattelse af sagen.

Om bekendtgørelser kundgørelse:

Efter landstingslov nr. 11 af 20. oktober 1988 om Landstinget og Landsstyret, § 25, stk. 1, jf. § 25, stk. 2, er fremsendelse til Rigsombudet, Politiet, kommunerne og domstolene den bindende bekendtgørelsesform.

Landstingslov om Landstinget og Landsstyret er en almindelig lov, som kan ændres af en senere lov. En anden kundgørelsesform end den foreskrevne forudsætter således, at kundgørelsesformen for den pågældende retsforordning bestemmes ved lov²⁶.

26) Se tilsvarende om offentliggørelse af bekendtgørelser i Danmark i "Dansk Forfatningsret I" af Henrik Zahle, side 349 nederst.

Da der ikke i forbindelse med udstedelsen af fuglebekendtgørelserne i 2008 eller i 2009 blev vedtaget en landstingslov, som foreskrev en undtagelse til den sædvanlige kundgørelsesform, blev fuglebekendtgørelserne således kundgjort ved fremsendelse til Rigsombudet, Politiet, kommunerne og domstolene, uanset, at de tillige blev meddelt offentligheden ved en pressemeddelelse.

Kundgørelse af fuglebekendtgørelsen i 2008:

Det fremgår af et brev fra Landsstyrets Sekretariat, som er dateret 5. marts 2008, at fuglebekendtgørelsen i 2008 ved fremsendelse til ovennævnte instanser er offentliggjort denne dato. Kopi af brevet er vedlagt til Lovkontorets orientering.

Datoen for bekendtgørelsens kundgørelse er derfor i det konkrete tilfælde den 5. marts 2008. Bekendtgørelsen træder efter sin ordlyd i kraft den 1. marts 2008.

Det fremgår af Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrugs oplæg til Landsstyret (J. nr. 66.01/13), at "LABU's lovkontor" (jeg lægger til grund, at der er tale om Lovkontoret i Formandens Departement) ved den lovtekniske gennemgang ikke fandt, at bekendtgørelsen eller fremgangsmåden ved dens tilblivelse, gav anledning til yderligere bemærkninger. Kopi af oplægget er vedlagt til Lovkontorets orientering.

Kundgørelse af fuglebekendtgørelsen i 2009:

Bekendtgørelsen træder efter sin ordlyd i kraft den 2. marts 2009. Den er underskrevet den 2. marts 2009.

Lovkontoret bedes oplyse til mig, hvilken dato fuglebekendtgørelsen i 2009 er kundgjort ved fremsendelse til Rigsombudet, Politiet, kommunerne og domstolene.

Jeg beder på denne baggrund også Lovkontoret gøre rede for:

- om det er Lovkontorets opfattelse, at bekendtgørelserne har haft retskraft, inden de blev kundgjort eller om ikrafttrædelsestidspunktet alene henviser til bekendtgørelsernes gyldighed

- herunder, om det er Lovkontorets opfattelse, at foranstaltningerne i § 23 (bøde) kan hæves fra ikrafttrædelsestidspunktet."

Jeg erindrede Lovkontoret om min henvendelse den 11. november 2009. Lovkontoret meddelte mig ved brev af 16. november 2009, at Lovkontoret ville besvare min henvendelse ultimo november.

Jeg modtog følgende brev af 19. november 2009 den 26. november 2009:

"Indledningsvis kan Lov- og Justitsafdelingen i det hele tilslutte sig fortolkningen af landstingslov om Landstinget og Landsstyret § 25, stk. 1 og 2.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Generelt er det Lov- og Justitsafdelingens opfattelse, at bekendtgørelser træder i kraft på to - ugers dagen (14 dage) efter kundgørelse jf. landstingslov om Landstinget og Landsstyret § 25, stk. 1, med mindre andet ikrafttrædelsestidspunkt fremgår af bekendtgørelsen.

Herunder også i de tilfælde hvor et ikrafttrædelsestidspunkt fastsættes før udløbet af to - ugers dagen. I den forbindelse kan det oplyses at det er Lov- og Justitsafdelingens anbefaling, at der ved fastlæggelse af ikrafttrædelsestidspunkt i en forskrift tages højde for kundgørelsesprocessen. I praksis anbefales det, at de enkelte departementer indlægger op til en måned til kundgørelse. I overensstemmelse med almindelig statsretlig teori er det samtidig Lov- og Justitsafdelingens opfattelse, at et ikrafttrædelsestidspunkt forud for kundgørelsestidspunktet kræver særlig lovhjemmel i bemyndigelsesloven. I visse tilfælde vil regler fastsat i bekendtgørelsesform dog kunne finde anvendelse, hvis disse regler er optaget som vilkår i en tilladelse.

Det er således Lov- og Justitsafdelingens opfattelse at bekendtgørelsens retsvirkning som det klare udgangspunkt er styret af tidspunktet for kundgørelse i overensstemmelse med landstingslov om Landstinget og Landsstyret. Det er på denne baggrund også Lov og Justitsafdelingens opfattelse, at foranstaltninger fastsat i bekendtgørelser som udgangspunkt først kan håndhæves efter kundgørelsestidspunktet, med mindre disse foranstaltninger er fastsat som vilkår i en tilladelse.

I forhold til Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 8 af 2. marts 2009 kan det oplyses, at denne bekendtgørelse blev kundgjort ved skrivelse af 9. marts 2009. Kundgørelsesskrivelsen er vedlagt som kopi.

Til brug for udarbejdelse af denne skrivelse er henvendelsen fra Inatsisartut Ombudsmandiat forelagt Departement for Fiskeri, Fangst og Landbrug. Departementet har oplyst, at bekendtgørelserne blev hastet igennem det administrative system efter ønske fra det tidligere landsstyre.

På baggrund af ovenstående er det således Lov- og Justitsafdelingens opfattelse, at Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 5 af 29. februar 2008 henholdsvis nr. 8 af 2. marts 2009 fik retsvirkning ved kundgørelse.

Departement for Fiskeri, Fangst og Landbrug er ved kopi af denne skrivelse gjort bekendt med Lov- og Justitsafdelingens opfattelse.

Lov- og Justitsafdelingen har samtidig, på baggrund af henvendelse fra Inatsisartut Ombudsmandiat, fundet anledning til, at indskærpe fremgangsmåden ved udstedelse af Selvstyrets bekendtgørelser, overfor samtlige departementer i Grønlands Selvstyre.”

Jeg udtalte herefter:

”1. Omfanget af min undersøgelse:

Et landstingsmedlem fra Siumut fremsatte på efterårssamlingen 2007 et forslag (EM73/2007) om at pålægge Landsstyret at tilpasse fuglebekendtgørelsen fra

2004, således at befolkningen i Nordgrønland fik mulighed for at jage fugle, og at den tilpassede bekendtgørelse skulle træde i kraft i 2008.

Atassut fremsatte på samme landstingssamling et forslag (EM102/2007) om at pålægge Landsstyret at tilvejebringe en vurdering af fuglebekendtgørelsen fra 2004, og såfremt der var grundlag derfor, at tilpasse bekendtgørelsen til de faktiske forhold.

Efter 1. behandlingen arbejdede Landstingets Frednings- og Miljøudvalg videre med forslagene. Udvalget indstillede i enighed, at forslag nr. 73 skulle forkastes i den foreliggende form, og at forslag nr. 102 skulle vedtages i den foreliggende form.

Beslutningsforslag nr. 73 blev forkastet af Landstinget ved 2. behandlingen, mens beslutningsforslag nr. 102 blev vedtaget.

Der kan ikke af ordlyden af beslutningsforslag nr. 102 udledes nogen specifik tidsplan for arbejdet med at vurdere grundlaget for en eventuelt ændring af fuglebekendtgørelsen eller for ikrafttrædelsen af en eventuelt revideret fuglebekendtgørelse.

Jeg har i nærværende undersøgelse ikke forholdt mig til, hvorvidt Landsstyrets behandling af sagen skete i overensstemmelse med Landstingets flertal.

Min undersøgelse omfatter desuden ikke spørgsmålet om, hvorvidt Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug begik fejl i forbindelse med sagsbehandlingen af [...] anmodning om aktindsigt i fuglearbejdsgruppens dokumenter i 2008.

Jeg har (i afsnit 2.1) undersøgt, om Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug har begået fejl ved ikke at høre Timmiaq, Fugleforeningen i Grønland, i forbindelse med udarbejdelsen af bekendtgørelserne.

Jeg har (i afsnit 2.2) undersøgt, hvorvidt Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug var berettiget til at opfordre en privat forening til at udtale sig om en påtænkt lovgivning af omfattende karakter med en svarfrist på cirka 4 timer.

Jeg har (i afsnit 3) undersøgt, om de to bekendtgørelses kundgørelse giver anledning til kritik.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Jeg har desuden (i afsnit 4) undersøgt i hvilket omfang, der kunne pålægges deltagere, som ikke var ansat i Hjemmestyret, tavshedspligt i forbindelse med deltagelse i den af hjemmestyret nedsatte fuglearbejdsgruppe.

Jeg har afslutningsvis (i afsnit 5) fundet anledning til kort at omtalte departementets datering af udgående post m.v. og (i afsnit 6) departementets sprogbrug.

2. Høring ved udstedelse af bekendtgørelser

Timmiaq, Fugleforeningen i Grønland, har i dens klage til mig anført, at fuglebekendtgørelserne efter foreningens opfattelse burde have været sendt i offentlig høring.

Hertil bemærker jeg, at der ikke findes almindelige regler om procedurer for udstedelse af bekendtgørelser, og at Naalakkersuisut som følge heraf ikke er retligt forpligtet til at sende bekendtgørelser i offentlig høring. En offentlig høring vil dog efter min opfattelse kunne bidrage til den demokratiske proces og desuden udgøre et forberedende skridt til lovens implementering i praksis.

Naalakkersuisut er retligt forpligtet til at sende bekendtgørelser i høring i det omfang, forholdet er reguleret i lovgivningen.

Fangstrådet er obligatorisk høringspart ved udstedelse af ny fuglebekendtgørelse jf. landstingslov nr. 12 af 29. oktober 1999 om fangst og jagt § 8, stk. 1, jf. § 16, stk. 3 og landstingsloven om naturbeskyttelse § 5, stk. 1, jf. § 5, stk. 3.

Ingen af de to landstingslove angiver andre obligatoriske høringsparter.

Jeg finder derfor, at en høring af Timmiaq ikke er lovpligtig, men i det foreliggende tilfælde kunne have været gennemført som et led i sagsoplysningen.

I Lovkontorets "Retningslinier for udarbejdelse af regler i Grønlands Hjemmestyre" fra februar 2009, fremgår følgende om valg af høringsparter ved udarbejdelse af lovforslag:

"2.3. Høringens parter

Listen over høringsparterne udarbejdes individuelt fra lovforslag til lovforslag. Der indgår et betydeligt skønselement i dette arbejde, hvorfor det ikke er muligt at opstille entydige og udtømmende regler til bedømmelse af en høringsparts relevans under lovforbere­delsen.

Høringsparterne skal grundlæggende vælges på baggrund af deres rolle i forhold til den påtænkte lovgivning. En høringsspart bør derimod normalt hverken til- eller fravælges alene ud fra en forventning om, hvorvidt eller hvordan parten vil svare. Det er med andre ord ikke afgørende, at man af den ene eller anden årsag på forhånd kender til holdningerne hos en bestemt høringsspart, eller at en bestemt myndighed, hvis sagsområde berøres af forslaget, ikke har besvaret høringsanmodninger i tidligere sager.

[..]

Der opregnes i det følgende en række "tommelfingerregler" for, hvem der som regel bør overvejes inddraget i en høringsrunde:

[..]

11) Berørte virksomheder og interesserede borgere kan inddrages gennem relevante sammenslutninger, så som branche-, arbejdsgiver- og arbejdstagerorganisationer, foreninger, interesseorganisationer osv.

På en række områder vil situationen her i landet ofte være den, at borgerne ikke har organiseret sig, eller at organisationerne er små og løst struktureret. Selv små organisationer kan imidlertid komme i betragtning som høringsspart, såfremt de arbejder med en vis stabilitet og har viljen til at påtage sig opgaven. På sigt kan det være i Hjemmestyrets interesse at opmuntre den private organisering i interessegrupper på en række sagsområder, hvor der i dag mangler en sparringspartner for det offentlige.

[..]"

Jeg kan tilslutte mig det af Lovkontoret ovenfor anførte, og jeg finder, at det tilføjede har gyldighed ved valg af høringsspart i forbindelse med udstedelse af bekendtgørelser.

Jeg bemærker i forlængelse heraf, at det i relation til valget af høringsspart efter min opfattelse er uden selvstændig betydning, hvorvidt en høringsspart vil kunne tillægges partsbeføjelser efter sagsbehandlingsloven, og at det forhold, at en part har deltaget i en arbejdsgruppe ikke i sig selv overflødiggør en høring af den pågældende part.

En forening kan udvælges som høringsspart, hvis forvaltningen vurderer, at foreningen kan bidrage med viden, erfaringer eller synspunkter, som vil have betydning for bekendtgørelsens kvalitet og anvendelighed.

Timmiaq, Fugleforeningen i Grønland, blev hørt ved udarbejdelsen af fuglebekendtgørelsen i 2001 og ved udstedelsen af fuglebekendtgørelsen i 2004. Timmiaq, Fugleforeningen i Grønland, blev af Landsstyret udpeget som deltager i

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

”fuglearbejdsgruppen”, hvis formål var at komme med indstillinger til Landsstyret om ændringer i fuglebekendtgørelsen.

Jeg må heraf udlede, at Naalakkersuisut anerkender, at Timmiaq, Fugleforeningen i Grønland, repræsenterer relevant viden, erfaringer eller synspunkter i forhold til udarbejdelsen af en ny fuglebekendtgørelse.

Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug skriver i departementets svar til mig af 21. april 2009: ”Ikke mindst henset til den korte frist som departementet i sin tid selv fik af Landsstyret til at foretage de midlertidige ændringer til den dagældende bekendtgørelse, med henblik på udvidelsen af år 2008's vinterjagtperiode. Departementets fastholder derfor at undladelsen i, at tildele fugleforeningen Timmiaq partsstatus, hvad disse midlertidige ændringer angår, er sagligt begrundet, sagens øvrige omstændigheder taget i betragtning.”

Hertil bemærker jeg, at departementet er en del af Landsstyret, og at udsagnet derfor savner mening.

Henset til at Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug ikke har angivet nogen saglig grund til at undlade at høre Timmiaq, Fugleforeningen i Grønland, finder jeg det kritisabelt, at departementet undlod at høre Timmiaq, Fugleforeningen i Grønland, forud for ændringerne af fuglebekendtgørelserne i 2008 og 2009.

2.2. Høringsfristens længde

Timmiaq, Fugleforeningen i Grønland, har klaget til mig over længden af høringsfristen i 2008. Som det fremgår af ovenstående havde Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug udeladt Timmiaq, Fugleforeningen i Grønland, som høringspart i den konkrete høring. Jeg finder trods dette, at det er relevant – og inden for min kompetence – at vurdere, om høringsfristen kan give anledning til kritik. Jeg har ved min beslutning lagt vægt på, at høringsbrevet blev sendt til blandt andre KNAPK, Sammenslutningen af Fiskere og Fangere i Grønland, som også er en privat forening.

Jeg lægger til grund, at høringsbrevet i 2008 blev sendt til høringsparterne om morgenen den 29. februar 2008, og at høringsfristen var fastsat til den 29. februar 2008, kl. 12.00. Svaret skulle derfor udfærdiges inden for cirka 4 timer.

Lovkontoret angiver i ”Retningslinier for udarbejdelse af regler i Grønlands Hjemmestyre” fra februar 2009, pkt. 2.4., at hovedreglen er en høringsfrist på 4 uger.

Jeg har tidligere udtalt mig generelt (om blandt andet frister) i ikke lovpligtige høringer i lovgivningssager. Undersøgelsen i 2004 rettede sig mod Landsstyrets sekretariat og angik ikraftsættelse i Grønland af rigslovgivning²⁷.

Min udtalelse fra 2004 citeres her, idet udtalelsen ikke indgår i beretningen fra 2004:

”Generelle bemærkninger om høringer i lovgivningssager.

For så vidt angår gennemførelsen af ikke lovpligtige høringer af private borgere og virksomheder, bemærker jeg mere generelt:

Det er Landsstyrets ansvar, at Landstinget forelægges tilstrækkelige og korrekte oplysninger for at kunne tage stilling til forslag fra Landsstyret om lovgivning, herunder om ikraftsættelse i Grønland af rigslovgivning.

Høringer i det lovforberedende arbejde tjener således et formål i Landsstyrets oplysning af sagen over for Landstinget.

Der gælder i forbindelse med Landsstyrets høringer af private nogle ulovregulerede principper for sagsbehandlingen, som Landsstyret er forpligtet til at overholde, uanset om høringen sker som led i administrativ virksomhed eller som led i Landsstyrets lovforberedende arbejde:

Landsstyret er således for det første forpligtet til at vurdere, hvilke høringer, som er påkrævede, idet Landsstyret ikke bør besvære borgerne med henvendelser, som ikke kan forventes at få betydning for Landsstyrets sagsbehandling.

I det omfang Landsstyret finder det påkrævet at indhente private borgeres og virksomheders stillingtagen til bestemte spørgsmål bør Landsstyret give de hørte en svarfrist, som er afpasset efter karakteren og omfanget af de spørgsmål, som søges afklaret med høringen.

Såfremt Landsstyret undtagelsesvist finder det påkrævet at fastsætte en svarfrist, som giver høringsparterne kortere tid til at forholde sig til mere komplicerede eller omfattende problemstillinger, er det min opfattelse, at Landsstyret bør ledsage høringen af et fyldestgørende referat eller en fyldestgørende oversigt over det sagsmateriale, som sendes i høring.”

Der kan ikke fastsættes en eksakt minimumsgrænse for, hvor kort en frist der kan fastsættes ud fra ovenstående principper. Det forhold, at de hørte parter på

27) I min sag med j.nr. 11.03.66.07/068-02.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

forhånd er bekendt med dele af sagens indhold nedsætter som udgangspunkt behovet for en lang frist.

Jeg finder dog, at 4 timer i almindelighed må anses for at være under minimumsgrænsen, idet høringsparten må gives en reel mulighed for at forholde sig til indholdet og formulere et svar.

Jeg finder det derfor meget kritisabelt, at Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug har gennemført en høring i forbindelse med udstedelsen af fuglebekendtgørelsen i 2008 med en tidsfrist på kun cirka 4 timer.

Jeg bemærker i øvrigt, at høringsfristen var fastsat til den 29. februar 2008, kl. 12.00, og at det var planlagt, at bekendtgørelsen skulle offentliggøres den 29. februar 2008, og at den skulle træde i kraft den 1. marts 2008.

Det er min opfattelse, at den fastlagte tidsplan ikke levner tid til en saglig gennemgang af de indkomne høringssvar, eller til eventuelt at ændre bekendtgørelsen som følge af de indkomne svar. På denne baggrund må den gennemførte høring reelt anses for værende uden betydning, og jeg finder derfor tidsplanen i den af Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug iværksatte høringsprocedure kritisabel.

3. Om kundgørelse af bekendtgørelser

Det fremgår af Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrugs oplæg til Landsstyret i februar 2008, at bekendtgørelsen skulle kundgøres ved en offentlig rundsendelse samt ved en pressemeddelelse den 29. februar 2008, og at bekendtgørelsen skulle træde i kraft den 1. marts 2008. Det fremgår af oplægget, at Lovkontoret ved den lovtekniske gennemgang ikke fandt, at bekendtgørelsen eller fremgangsmåden ved dens tilblivelse, gav anledning til yderligere bemærkninger.

Efter landstingslov nr. 11 af 20. oktober 1988 om Landstinget og Landsstyret, § 25, stk. 1, jf. § 25, stk. 2, er fremsendelse til Rigsombudet, Politiet, kommunerne og domstolene den bindende bekendtgørelsesform. Landstingslov om Landstinget og Landsstyret er en almindelig lov, som kan ændres af en senere lov. En anden kundgørelsesform end den foreskrevne forudsætter således, at kundgørelsesformen for den pågældende retsforordning bestemmes ved lov²⁸.

28) Se tilsvarende om offentliggørelse af bekendtgørelser i Danmark i "Dansk Forfatningsret I" af Henrik Zahle, side 349 nederst.

Da der ikke i forbindelse med udstedelsen af fuglebekendtgørelsen blev vedtaget en landstingslov, som foreskrev en undtagelse til den sædvanlige kundgørelsesform, blev fuglebekendtgørelsen således først kundgjort ved fremsendelse til Rigsombudet, Politiet, kommunerne og domstolene, uanset, at den tillige blev meddelt offentligheden ved en pressemeddelelse den 29. februar 2008.

Det forhold, at en borger er bekendt med (eller som følge af pressemeddelelsen burde være bekendt med) bekendtgørelsen, kan ikke erstatte en korrekt offentliggørelse²⁹. Jeg finder det kritisabelt, at Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug udadtil har givet indtryk af, at bekendtgørelserne blev kundgjort ved en offentlig rundsendelse og en pressemeddelelse.

2008-bekendtgørelsen træder efter sin ordlyd i kraft den 1. marts 2008. Den er underskrevet den 2. marts 2008, og kundgjort den 5. marts 2008.

2009-bekendtgørelsen træder efter sin ordlyd i kraft den 2. marts 2009. Den er underskrevet den 2. marts 2009 og kundgjort den 9. marts 2009.

Jeg finder, at det forhold, at bekendtgørelsernes ikrafttrædelsesdato ligger henholdsvis 5 og 7 dage tidligere end den dato bekendtgørelserne blev kundgjort, kan skabe usikkerhed hos borgerne om bekendtgørelsernes håndhævelse i tidsrummet fra ikrafttrædelsesdatoen til kundgørelsen.

Det er min opfattelse, at håndhævelse af bekendtgørelsernes foranstaltninger i tidsrummet fra ikrafttrædelse til kundgørelse ville være i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 7 om forbud mod kriminalisering med tilbagevirkende kraft.

Jeg finder det derfor kritisabelt, at bekendtgørelsernes ikrafttrædelsesdatoer ligger tidligere end bekendtgørelsernes kundgørelser.

Lov- og Justitsafdelingen tilslutter sig i deres brev til mig af 19. november 2009 ovenstående fortolkning af landstingsloven om Landstinget og Landsstyret, § 25, stk. 1, jf. § 25, stk. 2.

Det fremgår tillige af svaret fra Lov- og Justitsafdelingen til mig, at det er Lov- og Justitsafdelingens opfattelse, at bekendtgørelserne (først) får retsvirkning, når de kundgøres i overensstemmelse med landstingsloven om Landstinget og

29) Jf. Zahle, Dansk Forfatningsret 1, side 355 og U.1948.294Ø

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Landsstyret, § 25, stk. 1, jf. § 25, stk. 2, og at bekendtgørelsernes foranstaltninger som udgangspunkt først kan håndhæves efter kundgørelsestidspunktet.

Lov- og Justitsafdelingen oplyser i brev til mig af 19. november 2009, at det er deres anbefaling, at der ved fastlæggelse af ikrafttrædelsestidspunkt i en forskrift tages højde for kundgørelsesprocessen, og at Lov- og Justitsafdelingen i praksis anbefaler, at de enkelte departementer indlægger op til en måned til kundgørelse.

Det havde været ønskeligt, om Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug havde fulgt denne anvisning, og det havde været ønskeligt, om Lovkontoret havde indskærpet denne anbefaling overfor Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug, f.eks. i forbindelse med den lovtekniske gennemgang.

Jeg tager til efterretning, at Lov- og Justitsafdelingen på baggrund af min henvendelse nu har fundet anledning til at indskærpe fremgangsmåden ved udstedelse af Selvstyrets bekendtgørelser, overfor samtlige departementer i Grønlands Selvstyre.

4. Tavshedspålæg

Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug skrev i e-mail af 14. maj 2008 til Timmiaq, Fugleforeningen i Grønland: ”Jeg må minde om, at mødedokumenter/referater er interne arbejdsdokumenter. Ligeledes skal eventuel henvendelse fra pressen rettes til Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug, der svarer samlet, når gruppens arbejde er færdigt”.

Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug har oplyst til mig i brev af 1. oktober 2008, at deltagerne i arbejdsgruppen ikke er underlagt tavshedspligt efter Landsstyrets godkendelse og offentliggørelse af arbejdsgruppens rapport.

Henset til dette svar finder jeg, at Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrugs formulering af e-mailen er uheldig, idet den kan give modtageren anledning til at tro, at kun Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug må kommentere den færdige rapport.

Den 21. april 2009 skriver Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug til mig, at ”der ikke blev pålagt en tavshedspligt for nogen specifikt i arbejdsgruppen, det være sig hverken forvaltningen eller NGO organisation, men der blev

mindet om forretningsordenen i arbejdsgrupper under Hjemmestyret, hvor det er arbejdsrutyme, at kun formanden udtaler sig på vegne af gruppen”.

Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug har ikke fremsendt kopi af nogen generel forretningsorden for ”arbejdsgrupper under Hjemmestyret”.

Jeg lægger til grund, at en sådan forretningsorden ikke eksisterer, og jeg finder det misvisende, at Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug i svaret til mig anvender en formulering, der er egnet til at give indtryk af, at der er udarbejdet en generel forretningsorden for arbejdsgrupper under Hjemmestyret.

Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug oplyser i brevet af 1. oktober 2008 til mig, at hensigten med e-mailen, som blev sendt til bl.a. Timmiaq, Fugleforeningen i Grønland, var at ”opfriske de gældende instrukser, som råd som Fiskeriråd, Landbrugsråd og Fangstråd via forretningsorden er underlagt”.

Jeg finder ingen holdepunkter for at antage, at arbejdet i fuglearbejdsgruppen var reguleret af forretningsordenen for hverken Fiskeriråd eller Fangstråd, hvorfor jeg finder det misvisende, at Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug i e-mailen til Timmiaq, Fugleforeningen i Grønland, henviste til disse regler på en måde, som kunne give indtryk af, at reglerne var gældende for fuglearbejdsgruppen.

Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug skrev i brev til mig af 13. august 2008 og 21. april 2009, at departementet i uge 19 i 2008 gav afslag på aktindsigt til [...] vedrørende gruppens igangværende arbejde med henvisning til landstingslov nr. 9 af 13. juni 1994 om offentlighed i forvaltningen § 7, stk. 1. Det fremgår af svaret af 21. april 2009, at der var en ”fare” for, at [...] ”ad bagdøren evt. kunne ty til et eller flere af arbejdsgruppens deltagere for at få tilfredsstillende sin nysgerrighed, hvad indholdet af fuglearbejdsgruppens interne dokumenter angår.”

E-mailen har således også haft til formål at imødegå, at borgere, som efter departementets opfattelse ikke havde ret til aktindsigt, kunne få de ønskede oplysninger ved at henvende sig til arbejdsgruppens medlemmer.

Jeg bemærker til dette synspunkt, at det principielt er uden betydning for omfanget af retten til aktindsigt, om der efter sagsbehandlingslovens § 27 er tavshedspligt.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Jeg henviser til landstingsloven om offentlighed i forvaltningen § 14, som er sålydende:

”Pligten til at meddele oplysninger er begrænset af særlige bestemmelser om tavshedspligt fastsat ved lov eller med hjemmel i lov for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hvern. Det gælder ikke, for så vidt angår den almindelige tavshedspligt efter kriminalloven, landstingsloven om den offentlige forvaltning og tjenestemandsløvgivningen.”

Det følger heraf, at spørgsmålet om en borger har ret til aktindsigt afgøres uafhængigt af eksistensen af en tavshedspligt efter sagsbehandlingsloven.

Det falder uden for rammerne af nærværende undersøgelse, at jeg foretager en nærmere prøvelse af, om det konkrete afslag på aktindsigt har været berettiget.

Da der imidlertid samtidig er tale om, at personer, der virker i forvaltningen, ikke kan have tavshedspligt med hensyn til oplysninger, som er undergivet aktindsigt efter landstingsloven om offentlighed i forvaltningen, har jeg fundet anledning til overordnet at bemærke:

Landstingsloven om offentlighed i forvaltningen § 7 er sålydende:

”§ 7. Retten til aktindsigt omfatter ikke en myndigheds interne arbejdsdokumenter. Som interne arbejdsdokumenter anses

- 1) dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til eget brug,*
- 2) brevveksling mellem forskellige enheder inden for samme myndighed, og*
- 3) brevveksling mellem en kommunalbestyrelse og dennes udvalg, afdelinger og andre organer eller mellem disse organer indbyrdes.”*

En forudsætning for, at fuglearbejdsgruppens dokumenter kan undtages fra aktindsigt jf. landstingsloven om offentlighed i forvaltningen § 7, er, at arbejdsgruppen er en selvstændig myndighed.

Ved afgørelsen af dette spørgsmål skal der lægges vægt på arbejdsgruppens grad af selvstændighed i forhold til andre myndigheder, herunder i hvilket omfang, at arbejdsgruppen har klart afgrænsede opgaver.

Folketingets Ombudsmand har i en udtalelse af 18. marts 2010³⁰ redegjort nærmere for denne problemstilling i forhold til den såkaldte CIA-arbejdsgruppe, som blev nedsat af den danske regering. Det er min opfattelse, at tilsvarende synspunkter, som anføres af Folketingets Ombudsmand kan gøres gældende i

30) http://www.ombudsmanden.dk/nyt_og_presse/alle/CIA-sagen/

forhold til fuglearbejdsgruppen, idet landstingsloven om offentlighed i forvaltningen § 7, svarer til den danske offentlighedslovs § 7.

Folketingets Ombudsmand har i sin udtalelse blandt andet anført:

”For at en arbejdsgruppe overhovedet kan anses for en selvstændig myndighed, må det efter min opfattelse være en implicit forudsætning ved vurderingen af de ovenfor anførte hovedkriterier, at arbejdsgruppen har en relativ uafhængig og selvstændig ledelse, typisk en formand eller et formandskab, og at gruppens ledelse i et vist omfang har instruktionsbeføjelser over for medlemmerne af arbejdsgruppen. Forudsætningen om ledelsens relative selvstændighed og uafhængighed gælder også i forhold til den eller de myndigheder, som har udpeget ledelsen, og som eventuelt sekretariatsbetjener denne.

[...]

Det fremgår således at arbejdsgruppen var sammensat af repræsentanter for forskellige myndigheder, og at formandskabet af arbejdsgruppen blev varetaget af Udenrigsministeriet.

[...]

Ved vurderingen af om arbejdsgruppen i sig selv kan anses for en selvstændig myndighed, eller om der blot er tale om et samarbejde mellem flere myndigheder, har jeg bl.a. lagt vægt på at formandskabet var en myndighed som sådan, nemlig Udenrigsministeriet. Den omstændighed at ledelsen af en arbejdsgruppe varetages af en myndighed og ikke af en bestemt udpeget person – f.eks. en arbejdsgruppeformand – taler efter min opfattelse imod at arbejdsgruppen kan anses for en selvstændig myndighed.

I relation til vurderingen af om arbejdsgruppen kan anses for en selvstændig myndighed, har jeg også noteret mig at Udenrigsministeriet (formandskabet) ikke har oprettet et særskilt journalnummer til arbejdsgruppens dokumenter, og at Udenrigsministeriets dokumenter/journalsystem i princippet er tilgængeligt for samtlige medarbejdere i ministeriet.

[...]

Desuden har jeg lagt vægt på oplysningerne om arbejdsgruppens tilrettelæggelse af arbejdet, herunder formandskabets funktion. Jeg henviser bl.a. til Udenrigsministeriets akt nr. 83. Ministeriet har undtaget dokumentet fra aktindsigt, men overordnet kan jeg oplyse, at det er en oversigt over de forventede afsnit i redegørelsen udarbejdet af Udenrigsministeriet og sendt til de myndigheder, der deltog i arbejdsgruppen. Ud for de enkelte afsnit som redegørelsen skulle indeholde, er det anført, hvilken ansvarlig ressortmyndighed (og altså ikke den navngivne person fra arbejdsgruppen) der skulle levere arbejdet. Det er også oplyst, at den ansvarlige ressortmyndighed havde ansvaret for at indhente bidrag fra deres underordnede myndigheder. Det vil sige, at bidragene blev leveret af de respektive ansvarlige ressortmyndigheder, som hver især havde ansvaret for indholdet af det, de leverede, og deres underordnede myndigheder.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Udenrigsministeriet har om formandsfunktionen i udtalelserne af 25. marts 2009 til mig bl.a. anført:

”Redegørelsen og de dokumenter, der relaterede sig til redegørelsen, blev til under instruktion af og ansvar overfor Udenrigsministeriet, der var formand for CIA-arbejdsgruppen. Formandskabet har karakter af en sekretariatsfunktion, der var ledet af chefen for Folkeretskontoret i Udenrigsministeriet, med henblik på at føre tilsyn med arbejdet i arbejdsgruppen samt at sammenskrive og færdiggøre redegørelsen”

Udenrigsministeriet anfører således at formandskabet havde karakter af en sekretariatsfunktion, der skulle føre tilsyn med om de ansvarlige ressortmyndigheder leverede deres bidrag, herunder sørge for at indhente og sammenskrive de leverede bidrag til den fælles redegørelse.

Jeg har også forstået på den tilsendte aktoversigt at det var Udenrigsministeriets opgave at forelægge arbejdsgruppens samlede udkast til redegørelse for regeringens koordinationsudvalg (f.eks. akt nr. 429, nr. 430, nr. 431), og at ministeriet tillige har stået for tilrettelæggelsen af offentliggørelse af redegørelsen (f.eks. akt nr. 461, nr.469, nr. 472, nr. 474).

[...]”

For så vidt angår fuglearbejdsgruppen er der tale om, at Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug i kommissoriet for arbejdsgruppen er omtalt som ”tovholder”, ligesom arbejdsgruppens anbefalinger til Landsstyret fra august 2008 er udarbejdet af dette departement med forord af landsstyremedlemmet, som blandt andet heri skriver:

”Allerede i forbindelse med Landstingets efterårssamling i 2007 (EM2007/l 02) blev det besluttet at nedsætte en bredt sammensat arbejdsgruppe, som skulle komme med anbefalinger til eventuelle ændringer af den på det tidspunkt gældende fuglebekendtgørelse.

Denne arbejdsgruppe blev nedsat i marts 2008 og har repræsentanter fra Departementet for Infrastruktur og Miljø (DIM - mødeleder), Grønlands Naturinstitut (GN), Sammenslutningen af Fiskere og Fangere i Grønland (KNAPK), Fritidsjægerforeningen (TPAK), Fugleforeningen Timmiaq, Miljøforeningen AvataQ samt Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug (DFFL - referent og rapportansvarlig). De Grønlandske Kommuners Landsforening (KANU-KOKA) var indbudt, men meldte afbud.”

Jeg finder, at følgende forhold samlet set indebærer, at fuglearbejdsgruppen ikke kan anses som en selvstændig myndighed, men som et samarbejde mellem myndigheder, hvori også deltog private organisationer:

At Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug i kommissoriet er betegnet som ”tovholder” for arbejdsgruppen.

At der ikke var udpeget en egentlig leder af arbejdsgruppen, hvis møder blev ledet af Departementet for Infrastruktur og Miljø.

At Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug iøvrigt forestod sekretariatsopgaverne for arbejdsgruppen og udarbejdede arbejdsgruppens rapport.

At det forvaltningsretlige udgangspunkt er, at en arbejdsgruppe er en del af den myndighed, der har nedsat den³¹.

At Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug har afgjort ansøgninger om aktindsigt i dokumenter vedrørende arbejdsgruppen.

Det er på denne baggrund også min opfattelse, at dokumenter vedrørende arbejdsgruppen, som er udvekslet mellem de involverede myndigheder eller mellem disse og de i arbejdsgruppen deltagende organisationer, ikke har kunnet undtages fra aktindsigt som interne arbejdsdokumenter efter landstingsloven om offentlighed i forvaltningen § 7.

Udveksling af dokumenter og oplysninger mellem arbejdsgruppens deltagende myndigheder og organisationer er derfor som udgangspunkt undergivet aktindsigt efter hovedreglen i landstingsloven om offentlighed i forvaltningen § 4, stk. 1.

Jeg bemærker samtidig, at Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug i sit høringssvar af 21. april 2009 har henvist til, at aktindsigt kunne nægtes efter landstingsloven om offentlighed i forvaltningen § 10, nr. 1 og 3, som har følgende indhold:

”§ 10. Retten til aktindsigt omfatter ikke:

- 1) Referater af landsstyremøder og dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til brug for sådanne møder.*
- 2) [...]*
- 3) Dokumenter, der udveksles i forbindelse med, at en myndighed udfører sekretariatsopgaver for en anden myndighed.”*

Til nr. 1 bemærker jeg, at det er min vurdering, at alene den endelige arbejdsgrupperapport til Landsstyret har kunnet undtages fra aktindsigt efter denne bestemmelse.

31) Betænkning 1510/2009 om offentlighedsloven, side 148

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Til nr. 3 bemærker jeg, at henset til de foreliggende beskrivelser af arbejdsgangen i arbejdsgruppen jf. citatet ovenfor fra forordet til arbejdsgruppens redegørelse til Landsstyret og kommissoriet for arbejdsgruppen, forekommer det ikke klart, at en offentlig myndighed skulle have udført sekretariatsopgaver for en anden myndighed i forbindelse med samarbejdet.

Jeg bemærker dernæst, at der kan være relevante og saglige grunde til at beskytte den interne arbejdsproces i arbejdsgrupper med deltagere fra private eksperter, organisationer og virksomheder, idet udgangspunktet må være, at sådanne eksterne deltagere i arbejdsgrupperne må have mulighed for at udveksle synspunkter og indgå kompromiser som led i arbejdsgruppens afgivelse af indstillinger og anbefalinger uden, at de herved i offentligheden udsættes for unødigt pres og kritik i den forbindelse.

Landstingsloven om offentlighed i forvaltningen § 13 tager i et omfang højde for dette behov.

Imidlertid fremgår det af fuglearbejdsgruppens anbefalinger til Landsstyret, at de er afgivet af Landsstyremedlemmet for Fiskeri, Fangst og Landbrug, ligesom særstandpunkter fra de organisationer og myndigheder, som har deltaget i arbejdsgruppen, er fremhævet således, at arbejdsgruppens redegørelse i et omfang fremstår mere som hørings svar fra arbejdsgruppedeltagerne end som samlede anbefalinger fra arbejdsgruppen.

Jeg finder det på denne baggrund tvivlsomt, hvorvidt der i forbindelse med arbejdsgruppens arbejde har været tilvejebragt oplysninger og dokumenter, som kunne undtages fra aktindsigt.

Det er efter min opfattelse en kritisabel fejl, at Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug ikke foretog en selvstændig vurdering af, hvorvidt arbejdsgruppen var undergivet aktindsigt, forinden departementet instruerede gruppens medlemmer om begrænsningerne i deres adgang til at udtale sig om arbejdsgruppens arbejde.

Timmiaq, Fugleforeningen i Grønland, anfører også i deres klage til mig, at et tavshedspålæg ville stride mod Århuskonventionen. Dette bestrider Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug med henvisning til, at Timmiaq, Fugleforeningen i Grønland, har haft rimelige muligheder for at gøre brug af sine partsbeføjelser efter konventionen.

Jeg bemærker hertil, at konventionen er tiltrådt af Danmark med forbehold for Grønland. Konventionen er således ikke gældende i Grønland.

Jeg bemærker dernæst, at berettigelsen af den e-mail fra Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug, som Timmiaq har klaget over, i øvrigt afhænger af, om Timmiaq og foreningens repræsentanter i arbejdsgruppen er omfattet af sagsbehandlingslovens almindelige regler om tavshedspligt.

Sagsbehandlingslovens § 27 er sålydende:

”§ 27. Den, der virker inden for den offentlige forvaltning, har tavshedspligt, jf. kriminallovens § 29, når en oplysning ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som fortrolig, eller når det i øvrigt er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, herunder navnlig til

- 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 § 29 tilsvarende anvendelse på overtrædelse af sådanne regler eller pålæg.”

Det fremgår af de almindelige bemærkninger til forslaget til sagsbehandlingsloven, som blev fremsat på Landstingets forårssamling 1994, pkt. 8, at lovforslaget er udarbejdet med udgangspunkt i den danske forvaltningslov.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Af forarbejderne til den danske forvaltningslov fremgår det, at lovens tavshedspligtsregler er udarbejdet med udgangspunkt i betænkning 998 af 25. oktober 1983 (betænkning 998/1984) om tavshedspligt.

Jeg har derfor ved min vurdering af sagen inddraget disse retskilder.

Landstingsloven om sagsbehandlingen i det offentlige § 27, stk. 1, anvender udtrykket "Den der virker inden for den offentlige forvaltning".

Om baggrunden for denne formulering henviser jeg til betænkning 998/1984 side 198f.:

"Den grundlæggende tavshedspligt efter straffelovsbestemmelsen gælder for personer, der virker eller har virket i offentlig tjeneste eller hverv, samt for personer, der i øvrigt er eller har været beskæftiget med opgaver, som udføres i henhold til aftale med en offentlig myndighed.

Som nævnt i afsnit 4 om gældende ret kan det imidlertid give anledning til tvivl, om udtrykket "personer i offentlig tjeneste eller hverv" dækker alle, der virker i den offentlige forvaltning. Der tænkes herved specielt på personer, som virker i de selvstændige forvaltningsenheder, der som Danmarks Nationalbank og Danmarks Radio har karakter af selvstændige retssubjekter, samt i institutioner, der er organiseret på privatretligt grundlag, men som på afgørende måde er under offentlig indflydelse og kontrol. For at sikre, at enhver, der virker i den offentlige forvaltning, og som dermed er omfattet af den nyere almindelige forvaltningslovgivning, også er undergivet den generelle tavshedspligt, har udvalgets flertal fundet det rigtigst, at det i udkastet til § 6 a, stk. 1, 1. pkt., præciseres, at tavshedspligten for personer i offentlig tjeneste eller hverv omfatter enhver, der virker i den offentlige forvaltning."

Det fremgår endvidere af de almindelige bemærkninger til det forslag til en forvaltningslov, som blev fremsat for Folketinget den 2. oktober 1985:

"Bestemmelserne i lovforslagets kapitel 8 om tavshedspligt m.v. er udarbejdet med udgangspunkt i Betænkningen om tavshedspligt (nr. 998/1984) og straffelovrådets udtalelse af 13. maj 1985 om straffelovens regler om krænkelse af tavshedspligt. Udtalelsen fra straffelovrådet er optrykt som bilag til det samtidigt hermed fremsatte forslag til ændring af straffelovens regler om tavshedspligt.

Ud over nogle ændringer af straffelovens regler om tavshedspligt foreslog tavshedspligtsudvalget, at der i en generel forvaltningslov fastsættes bestemmelser om tavshedspligt og om udveksling af oplysninger mellem myndigheder.

Med hensyn til spørgsmålet om tavshedspligt foreslog udvalgets flertal (hele udvalget med undtagelse af 1 medlem) efter en gennemgang af de gældende regler om tavshedspligt, at det

i forvaltningsloven præciseres, at alle i den offentlige forvaltning umiddelbart er omfattet af tavshedspligten for personer i offentlig tjeneste eller hverv efter straffelovens § 152.

Flertallet foreslog endvidere, at der gives mulighed for ved bekendtgørelse eller forvaltningsakt at inddrage nærmere angivne grupper af personer - som uden at være i offentlig tjeneste eller hverv beskæftiger sig med forvaltningsvirksomhed eller får adgang til forvaltningens oplysninger - under straffelovens bestemmelser om tavshedspligt.

Justitsministeriet er enig med udvalget i, at der i forvaltningsloven bør fastsættes regler, som præciserer, at straffelovens almindelige bestemmelser om tavshedspligt omfatter alle i den offentlige forvaltning. Justitsministeriet er endvidere enig i, at der i forvaltningsloven fastsættes hjemmel til at udvide tavshedspligten til at omfatte visse nærmere angivne grupper af personer uden for den offentlige forvaltning.”

I bemærkningerne til lovforslagets § 27, som svarer til sagsbehandlingslovens § 27, hedder det:

”I stk. 1 præciseres det, at straffelovens bestemmelser om tavshedspligt i offentlig tjeneste eller hverv omfatter alle inden for den offentlige forvaltning, hvad enten de er tilknyttet den statslige eller den kommunale forvaltning, og hvad enten der er tale om almindelige forvaltningsmyndigheder, særlige nævn eller råd, eller de såkaldte særlige forvaltningsenheder såsom Danmarks Nationalbank, Danmarks Radio og ATP. Personer, som er tilknyttet selvejende institutioner, vil også umiddelbart kunne være omfattet af straffelovens bestemmelser om tavshedspligt, såfremt institutionen udøver offentlig virksomhed af mere omfattende karakter og derved er undergivet intensiv offentlig regulering, tilsyn og kontrol, jfr. bemærkningerne til § 1 i forslaget til lov om offentlighed i forvaltningen. Også personale tilknyttet kommunale fællesskaber, som skal godkendes efter § 60 i den kommunale styrelseslov, vil således umiddelbart være omfattet af loven.

Tavshedspligten gælder såvel tjenestemænd som overenskomstansatte, og uanset om der er tale om midlertidig ansættelse eller deltidsbeskæftigelse. Tavshedspligten påhviler endvidere de, der varetager offentlige hverv. Det gælder, hvadenten hvervet er varigt eller forbigående, lønnet eller ulønnet, frivilligt eller pligtmæssigt (ombud), og hvad enten det beror på beskikkelse eller valg. Tavshedspligten omfatter også personer, der er udpeget som stedfortrædere for nævnsmedlemmer m.v., f.eks. når de pågældende løbende modtager orientering om, hvad der foregår i det organ, de eventuelt med kort varsel skal indtræde i. Der henvises i øvrigt til betænkningen om tavshedspligt (nr. 998/1984), s. 198-99.”

Spørgsmålet om tavshedspligt for interesserepræsentanter i kollegiale organer er behandlet i betænkning 998/1984:

”Hvem der kan anses for "uvedkommende" i relation til medlemmer af råd og nævn m.v., der er udpeget (efter indstilling) af interesseorganisationer, kan give anledning til tvivl, og i Bent Christensen: Råd og nævn (1958) side 170, note 21, anføres da også, at en tidligere udtalelse om, at medlemmer af sådanne råd og nævn er undergivet tavshedspligt i nogenlunde samme omfang som tjenestemænd, hér ikke kan fastholdes konsekvent. I råd, hvor der diskuteres al-

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

mindelige problemer gælder der således næppe uden videre nogen tavshedspligt over for organisationerne. I ansøgningsnævn, og hvor der i øvrigt behandles mange enkeltsager, må der derimod ifølge Bent Christensen gælde tavshedspligt om den enkelte sag, også overfor organisationerne, men dog således at man næppe kan hindre repræsentanterne i at redegøre for de fulgte retningslinier. I ankenævn bør man efter Bent Christensens mening søge at fastholde den fulde tavshedspligt.”

Det er min opfattelse, at i det samarbejde, som blev betegnet fuglearbejdsgruppen, hvori Timmiaq deltog, må repræsentanterne for Timmiaq og de andre private organisationer siges at udføre et offentligt hverv og dermed ”virke inden for den offentlige forvaltning”, jf. sagsbehandlingslovens § 27, stk. 1.

Det er dog samtidig min opfattelse, at der af selve det forhold, at arbejdsgruppens medlemmer er undergivet tavshedspligt, ikke kan udledes, at de private interesserepræsentanter i samarbejdet i almindelighed har været afskåret fra at udtale sig om arbejdsgruppens arbejde.

For det første gælder tavshedspligten kun i det omfang, det fremgår af sagsbehandlingslovens § 27, stk. 1.

For det andet vil de private organisationers repræsentanter i samarbejdet som udgangspunkt ikke være afskåret fra at videregive oplysninger til deres organisatoriske bagland. Jeg henviser herom til betænkning 998/1984, side 97:

”Hvem der kan anses for ”uvedkommende” i relation til medlemmer af råd og nævn m.v., der er udpeget (efter indstilling) af interesseorganisationer, kan give anledning til tvivl, og i Bent Christensen: Råd og nævn (1958) side 170, note 21, anføres da også, at en tidligere udtalelse om, at medlemmer af sådanne råd og nævn er undergivet tavshedspligt i nogenlunde samme omfang som tjenestemænd, hér ikke kan fastholdes konsekvent. I råd, hvor der diskuteres almindelige problemer, gælder der således næppe uden videre nogen tavshedspligt over for organisationerne.”

Hertil kommer, at det umiddelbart forekommer tvivlsomt, hvorvidt de oplysninger som fremkom i forbindelse med fuglearbejdsgruppens arbejde, kan kvalificeres som fortrolige, jf. også mine bemærkninger ovenfor om adgangen til aktindsigt.

Det er således samlet set min opfattelse, at Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug ikke har haft tilstrækkeligt grundlag for at instruere fuglearbejdsgruppens medlemmer om, at de havde tavshedspligt.

Jeg finder herefter, at departementets e-mail af 14. maj 2008 er kritisabel.

Uafhængigt af spørgsmålet om tavshedspligt, finder jeg grund til at udtale, at den omstændighed, at Landsstyret har gjort Timmiaq og andre organisationer til deltagere i fuglearbejdsgruppen således, at der ikke blev stillet krav om, at de pågældende organisationer udpegede bestemte repræsentanter til samarbejdet, har været egnet til at skabe tvivl om, hvorvidt organisationernes deltagelse reelt alene havde karakter af en høring og ikke et bredere, forpligtende samarbejde.

Arbejdsgruppens redegørelse til Landsstyret bidrager også til denne tvivl, jf. mine bemærkninger ovenfor.

Jeg henstiller på denne baggrund, at Naalakkersuisut fremover ved nedsættelse af arbejdsgrupper med deltagelse af private eksperter, virksomheder eller organisationer, tager konkret stilling til, hvorledes arbejdsgruppen skal organiseres med henblik på at afklare dens status i forhold til den nedsættende myndighed, og at det på forhånd overvejes, om formålet med inddragelse af private deltagere vil kunne tilgodeses gennem en høringsprocedure.

5. Datering af breve - god forvaltningsskik

Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug har oplyst til mig, at høringsbrevet vedrørende 2008-bekendtgørelsen blev sendt ud den 29. februar 2008. Den fremsendte kopi er dateret den 28. februar 2009.

Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug har ikke kunnet redegøre for uoverensstemmelserne.

Det er min opfattelse at Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug - ikke mindst af bevismæssige årsager og kontrollenssyn - bør sørge for, at dateringen af departementets breve er entydig.

Jeg henstiller derfor, at departementet fremover er opmærksom på, at det skal fremgå entydigt af sagen, hvilken dato et brev eller en e-mail er afsendt fra departementet. Såfremt departementet afsender e-mails med vedhæftede breve, bør brevet som hovedregel være dateret samme dag som brevet fremsendes pr. e-mail. Er dette ikke tilfældet, bør det ved opslag i sagen være muligt efterfølgende – af kontrollenssyn - at konstatere, at datoerne ikke stemmer overens.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Departementet har oplyst til mig, at høringsfristen var fastsat den 29. februar 2008. Den fremsendte kopi af det eksterne høringsbrev angiver imidlertid, at høringsfristen er den 29. marts 2008.

Det hører til god forvaltningsskik, at forvaltningen iagttager god orden i sagerne. Sagerne bør ikke indeholde overflødig stof, og jeg henstiller, at departementet fremover iagttager en bedre orden i sagerne, og herunder er opmærksom på, at der på en sag alene beror den version af et brev, som er sendt ud af huset.

6. Forvaltningen skal optræde høfligt og hensynsfuldt

Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug skriver i sit brev til mig af 21. april 2009, at "fugleforeningen har chikanøse ærende i forbindelse med de indgivne klager".

Det er et grundlæggende princip i god forvaltningsskik, at forvaltningen skal optræde høfligt og hensynsfuldt. Forvaltningens besvarelse af kritik fra en borger, skal formuleres på en saglig og hensynsfuld måde.

Jeg finder det kritisabelt, at Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug ved at anvende ordet "chikanøse" tillægger fugleforeningen udokumenterede, negative motiver.

7. Sagens afslutning

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

Jeg har ved særskilt brev og ved kopi af dette brev orienteret Timmiaq, Fugleforeningen i Grønland, om min opfattelse.

Jeg har endvidere sendt kopier af dette brev til Departementet for Indenrigsaffænder, Natur og Miljø og til Formandens Departement, Lov- og Justitsafdelingen.

Jeg foretager mig i øvrigt ikke yderligere i sagen."

Jeg havde ved beretningsårets udløb ikke hørt fra departementet.

Grundprincipper og god forvaltningsskik

6.5 Flere fejl i behandlingen af en sag om hjælp efter landstingsforordningen om hjælp til børn og unge

A og A's samlever klagede over K Kommunes behandling af deres henvendelser til kommunen om hjælp, herunder familiebehandling, til A's datter.

Ombudsmanden udtalte kritik af kommunens behandling af sagen på flere punkter:

For det første fulgte kommunen ikke op på A's og A's samlevers første henvendelse til kommunen. For det andet forsømte kommunen at undersøge, om A's samlever var partsrepræsentant for A. For det tredje afslog kommunen mundtligt at yde familiebehandling uden at vejlede A om klageadgangen og retten til en skriftlig begrundelse. For det fjerde var kommunens sagsdokumentation utilstrækkelig (j. nr. 2009-106-0001).

Jeg modtog den 31. juli 2007 en klage fra A's samlever over, at K Kommune ikke besvarede hendes henvendelser om hendes samlevers, datter, D's, behov for familiebehandling og anden støtte.

Jeg modtog efterfølgende, den 18. november 2009 meddelelse fra A om, at A's samlever kunne repræsentere ham i spørgsmålet om kommunens sagsbehandling i forhold til D.

Sagen drejede sig om følgende:

Den 18. maj 2006 skrev A og A's samlever til socialforvaltningen i K Kommune:

”Vi er blevet foranlediget til at skrive vedrørende D.

Siden hun kom tilbage fra [bygd], har vi gjort flere forskellige indsatser. D er et barn på 13 år, som har udviklet sig i sit ydre. Jeg skal nævne, at D ikke er et ulydigt barn, men som kræver opmærksomhed omkring sine ubearbejdede personlige traumer, f.eks. mistede hun et nært familiemedlem, som hun opvoksede hos, ved dennes bortgang ved døden. Hun har i sin nuværende barndom bl.a. mistet forsørgelse, kærlighed, understøttelse og omsorg. Hun har også mistet tillid og selvværd, og angst, frygtfølelse, tilbageholdenhed, sorg, afmagt, skam og generthed viser sig også, som følge af en seksuel blufærdighedskrænkelser hun har været igennem. D føler

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

sig fristet til at begå selvmord med udgangspunkt at de pinsler og sorger i sit indre og de traumatiske forhold hun var igennem. Hun har et forståeligt indre vrede, er indelukket og frustreret, samt har psykiske smerter og sår, samtidig med, at hun er i pubertetsalderen med deraf følgende indre kaos. D har alligevel haft en mindre fremgang, hvor i vores hjem understøtter hende og jeg lærte hende at kunne stå op om morgenen, som hun senere kunne bruge under sin uddannelse og arbejde, det er hun blevet fortrolig med. Vi har alle god gavn af og er taknemmelige for, at hun, med sin tillid til mig, har nedfældet og giver mig sine egne meninger om, hvor vigtig den personlige soignering og hygiejne er. Vi har gjort indsatser for, at D stadigvæk tænker, leger og befinder sig psykisk i et barns verden, da hun er meget tidligt udviklet. Vi gør plads for hende og har en tæt kontakt med hende, og søger at opnå det meste af tiden, at hun opfører sig som et barn og samtidig prøver at få hende op på samme niveau med hendes jævnaldrende i skolekulturer. Hun er meget uvant med disse ting.

Siden hun boede i [bygd] startede man at indlære hende i at opnå resultater, begrænsninger og evnen til at kunne sige nej. Det er altid hårdt at skulle arbejde med personlig udvikling og den kropslige vigtighed. Hendes behov for min opmærksomhed, vedvarende omsorg, pleje og beskyttelse viser sig på forskellige måder. Hun oplever mange skuffelser i forbindelse med sin kontakt til andre mennesker og hendes stadige efterlysning af den perfekte handling og sine behov for al ting, misbrug af en eller anden art, prøver hun at fremskaffe via henliden til indkøb, trøstespisning, fremskaffelse af penge og tøj, og hvis hun ikke får det hun mest har brug for, prøver hun at fremskaffe ved hjælp af denne adfærd. D har også mistet sin identitet, fordi hun er blevet seksuelt misbrugt. Skyldfølelse er det smerteligste man kan opleve, fordi vi alle har en identitet og vi prøver at identificere os med den person, som har gjort os ondt. D har en indre forestilling af en følelse af tomhed, da hun ikke er fuldt udviklet, og hun kommer følelsesmæssigt i tvivl, og det medfører, at hun bliver meget mismodig og selvisk og samtidig får en stor selvmedlidenhed og signalerer; Hør stakkels mig. D er bange for at miste andre ved døden, og hun har en frygt for at have et for nært forhold med mig og samtidig er bange for at blive forladt af mig. Det er sandt, at D besidder angst. Hun har vanskeligheder med fysisk anspændthed, åndenød, hjerteflimmer, hovedpine og psykisk angstfølelse = jeg kan ikke klare det og jeg kan ikke styre mig selv = hun får stor mismodighed og skyldfølelse i samvittigheden. Vi understøtter D ved at have kontakt med hende, hjælper og støtter hende, og heraf udspringer hendes fremgang. Hun har manglet støtte, forsorg, pleje, at gå til ro sammen med andre samt bøn. Oplæsning og sang af salmer fylder hende godt. Vi har krævet for os selv at skulle gøre en indsats for D, at hun får et barns behov, beskyttelse, kærlighed og alle følelsesmæssige behov. Det er hårdt og svært at skulle komme igennem alle gode og mindre gode vilkår, og vi bestræber os, om end langsomt, at kunne opnå vores formål. D er så småt begyndt at fortrænge sine byrder og følelsesmæssige plager ved at udtrykke sig, via åbenhed, ved at nedfælde dem samt ved at dele dem med andre. Hun er også ved at komme over sin sorg og vrede, som hun havde i starten. De er alle sammen med hjælp og hun er begyndt at fortælle om de ting hun skammer sig over, som hun havde før og indtil dato, og de er samtidig en gavn for mig. Hun giver mig ressourcemæssige midler til bekæmpelse, og D selv gør en indsats dygtigt og til glæde for hende selv. D har jo vanskeligheder ved at blive pådraget både fysiske, psykiske og personlige skader, og har problemer med sin pleje, dårlige oplevelser samt sin stilling indenfor familien, med udgangspunkt i det tab hun har lidt.”

A's samlever skrev den 28. august 2006 til K Kommune:

”Jeg skriver for at meddele, at D [cpr. nr.] har behov for familiebehandling i Qaqiffik, da hendes nuværende situation med at hun har været gennem traumatiske oplevelser og tab af familiemedlem er svær at tackle for hende.

Hun selv har forestilling om, at hun ved at deltage i en familiebehandling kan gå i gang med at gøre noget for sit eget liv, gennemføre behandling omkring sine følelser, blive aflastet og få kendskab til de redskaber, der skal bruges i hendes arbejdet med sig selv.

Med dette korte brev søger jeg hjælp til hende, i håb om, at I med forståelse for hendes situation vil behandle ansøgningen positivt. God arbejdslyst.

Såfremt det ansøgte bevilges, ønsker jeg at være hendes støtteperson under behandlingen.”

Den 13. februar 2007 skrev A's samlever til Det Sociale Ankenævn:

”Undertegnede har flere gange henvendt sig til Socialforvaltningen i K Kommune, samt Bygdekantoret i [bygd], uden reaktion fra deres side vedr. min samlevers plejebarn D [cpr.nr.].

Både skolen samt forskellige læger har gentagne gange henvendt sig til Socialforvaltningen i K Kommune vedr. D, da hun fungerer dårligt i sin hverdag, samt sendt støtteskrivelser, uden reaktion.

D's problemer bunder ud i, at D er blevet seksuelt misbrugt og senere seksuelt krænket, hvor sagen ellers er meldt til politiet, som senere ikke kan rejse tiltale mod krænkeren pga. manglende beviser, dette i sig selv er meget uheldigt, idet D er begyndt at tro, at andre ikke tror på hende, samt tror at alle andre får hjælp, undtagen hende.

D selv har råbt om hjælp flere gange, uden reaktion fra både skolen og Socialforvaltningen, hvor det nu har resulteret i, at hun ikke har tillid til andre.

Der er tegn på, at D er blevet seksuelt misbrugt, men den nødvendige hjælp til at klare sin hverdag i fremtiden, har K Kommune undladt at gøre noget ved.

Undertegnede har da også henvendt sig til både Bygdekantoret samt K Kommune og efterlyst hjælp til D, samt anmodet om aktindsigt, hvor undertegnede har fået oplyst, at sagsakterne er forsvundet????

Samt har undertegnede fået at vide, at man ikke skriver journalnotater, da de har det hele i deres hoved?????

Undertegnede mener, at D må have hjælp til at komme videre og få noget hjælp til bearbejdelse af de trauma hun har været udsat for, idet undertegnede er vidende om, at D ellers er henvist til [...] samt Familiebehandling, uden at det er blevet til noget.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Der er ingen tvivl om, at D skal have hjælp til at bearbejde de traumer hun har været igennem, og jeg mener ikke, at det skal være så besværligt at få noget hjælp til et barn, idet der i Lands­tingsforordning nr. 1 af 15. april 2003 om hjælp til børn og unge bl.a. står:

§ 1. [...]

§ 4. [...]

§ 6. [...]

§ 7. [...]

§ 8. [...]

§ 9. [...]

Undertegnede er meget i tvivl om K Kommune har fulgt lovgivningen, hvor der tydeligt står, at et barn skal være i Centrum????

Undertegnede anmoder om, at få en skriftlig afgørelse/tilbage­melding i denne sag, da familien før ikke har fået skriftlige tilbage­meldinger omkring de mange henvendelser.

Hvis der ikke sker noget for at hjælpe D, vil undertegnede klage til Det Sociale Ankenævn, og om nødvendigt melde K Kommune for omsorgssvigt af et barn, som i mange år har råbt om hjælp pga. sine traumer, uden at K Kommune har reageret, ej heller tilbudt nogen form for hjælp til barnet og dennes familie.

Jeg vedlægger bilag på nogen af de breve der er sendt til K Kommune.”

Den 10. april 2007 videresendte ankenævnet A’s samlevers klage til mig sammen med følgende bemærkninger:

”Det Sociale Ankenævn oversender hermed klagen til Landstingets Ombudsmand.

A’s samlever klager på vegne af sin samlevers plejedatter D, over K Kommunes sagsbehandling.

D er seksuelt misbrugt, og har som følge deraf behov for hjælp. Flere forskellige personer, herunder D’s skoleleder, har rettet henvendelse til K Kommune, uden at kommunen har reageret.

A’s samlever har ikke partsstatus i sagen og er derfor ikke klageberettiget. Ankenævnet vurderer, at eftersom D selv har skrevet, at hun har behov for hjælp, kan klagen vurderes som en klage fra D.

Ankenævnet kan ikke behandle klage, idet K Kommune ikke har truffet afgørelse i sagen, og det derfor drejer sig om selve sagsbehandlingen.

Ankenævnet har videresendt klagen til Landstingets Ombudsmand, da Ankenævnet er af den opfattelse, at Landstingets Ombudsmand er rette instans til at behandle sagen, samt på grund af sagen alvorlige karakter.”

Den 13. april 2007 skrev jeg til Det Sociale Ankenævn:

”Ombudsmanden har fra Det Sociale Ankenævn modtaget A’s samlevers klage med bilag til ankenævnet.

Det fremgår af det modtagne sagsmateriale, at A’s samlever har klaget til ankenævnet over, at K Kommune ikke har iværksat hjælpeforanstaltninger over for A’s samlevers plejedatter, D, [cpr. nr.], på trods af flere henvendelser om, at D har behov for hjælp.

Ankenævnet har afvist at behandle klagen, idet kommunen ikke har truffet en afgørelse, som kan påklages.

Efter landstingsloven om Landstingets Ombudsmand § 6, stk. 3, kan ombudsmanden ikke behandle klager over afgørelser, der kan ændres af en højere administrativ myndighed.

Bestemmelsen er udtryk for det principielle synspunkt, at konflikter mellem forvaltningen og en borger bør søges løst inden for forvaltningen, forinden ombudsmanden, som er et eksternt kontrolorgan, inddrages i sagen.

Der er samtidig tale om, at det ikke fremgår af den klage, som ankenævnet har sendt til mig, om A’s samlever ønsker at klage til ombudsmanden.

Herudover bemærker jeg, at reglen i landstingsloven om Landstingets Ombudsmand § 6, stk. 3, indebærer, at ombudsmanden alene kan tage stilling til kommunens sagsbehandlingstid og eventuelle andre spørgsmål, som ikke har betydning for afgørelsen af, om kommunen har haft pligt til at iværksætte hjælpeforanstaltninger, så længe Det Sociale Ankenævn ikke har truffet afgørelse i sagen.

Jeg har på denne baggrund fundet det mest korrekt at anmode Familiedirektoratet som sektortilsyn, jf. landstingsforordningen om socialvæsenets styrelse og organisation § 1, stk. 1, om at vurdere, om direktoratet vil undersøge de forhold, som klagen til ankenævnet angår, forinden jeg tager stilling til, om der kan være grundlag for at rette henvendelse til A’s samlever med henblik på at afklare, om hun ønsker at klage til ombudsmanden.

Jeg har derfor sendt Familiedirektoratet en kopi af dette brev og af de sagsakter, som ankenævnet har sendt mig.

Jeg har samtidig sendt kopi af dette brev til A’s samlever.

Når jeg har modtaget Familiedirektoratets svar, vil jeg orientere ankenævnet om, hvorvidt sagen giver mig anledning til at foretage yderligere.”

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Jeg skrev samtidig til Familiedirektoratet:

”Ombudsmanden har fra Det Sociale Ankenævn modtaget det i kopi vedlagte brev med en klage til ankenævnet med en række bilag, som ankenævnet i et omfang har oversat fra grønlandsk til dansk. Jeg vedlægger samtidig kopi af dette materiale.

Jeg har ved brev sendt samtidig hermed meddelt ankenævnet, at ombudsmanden ikke kan behandle sagen på det foreliggende grundlag. Jeg vedlægger også en kopi af mit brev til ankenævnet.

Forinden jeg tager stilling til, om jeg skal undersøge, om A's samlever ønsker at klage til ombudsmanden, beder jeg Familiedirektoratet vurdere, om direktoratet som socialt sektortilsyn skal tage sagen under behandling.

Jeg har sendt A's samlever en kopi af dette brev.”

Den 16. april 2007 modtog jeg fra Rigsombudsmanden i Grønland en kopi af A's samlevers klage, som Det Sociale Ankenævn havde sendt mig. Det fremgik af Rigsombudsmandens følgebrev, at A's samlever også havde sendt brevet til Rigsombudsmanden.

Jeg modtog den 23. maj 2007 følgende svar fra Familiedirektoratet:

”Familiedirektoratet har den 16. april 2007 modtaget forespørgsel fra Landstingets Ombudsmand vedrørende direktoratets tilsyn med det sociale område.

Det er Familiedirektoratet opfattelse, at A's samlever i sin henvendelse til Det Sociale Ankenævn klager over manglende eller langsommelig sagsbehandling.

Familiedirektoratets opfattelse understøttes af ankenævnets beslutning om at afvise klagen, idet der ikke er truffet en afgørelse.

Familiedirektoratets tilsynspligt indeholder en forpligtelse til at føre generelle tilsyn med overholdelsen og forvaltningen af det sociale regelsæt i kommunerne. Som sagen, i det konkrete tilfælde, er forelagt Familiedirektoratet, giver det således ikke anledning til videre handling. Klager over langsommelig eller manglende sagsbehandling i konkrete sager hører ind under ombudsmandens naturlige arbejdsområde, hvorfor sagen med rette kan realitetsbehandles af ombudsmanden.”

Jeg skrev til A's samlever den 13. juni 2007:

”Jeg vender nu tilbage til sagen, hvor jeg har sendt dig kopi af mine breve af 13. april 2007 til Det Sociale Ankenævn og til Familiedirektoratet.

Jeg har den 16. april 2007 fra Rigsombudsmanden fået tilsendt et brev, som du havde sendt til Rigsombudsmanden. Brevet til Rigsombudsmanden er identisk med din klage til ankenævnet.

Jeg har endvidere den 24. maj 2007 modtaget svar fra Familiedirektoratet, som ikke finder, at der er oplysninger i sagen, som gør at direktoratet har grundlag for at behandle sagen.

Jeg overvejer herefter, om jeg skal tage sagen under behandling.

Det er imidlertid en forudsætning, at du meddeler mig, at du ønsker, at dine breve til Det Sociale Ankenævn og til Rigsombudsmanden også udgør en klage til Landstingets Ombudsmand, idet Landstingets Ombudsmand, som er et eksternt kontrolorgan uden for den offentlige forvaltning, ikke kan behandle sager på foranledning af de administrative myndigheder.

Såfremt du meddeler mig, at du ønsker at klage til Landstingets Ombudsmand, vil jeg være indstillet på at undersøge, at kommunen ikke har svaret på dine henvendelser om hjælp til D.

Hører jeg ikke fra dig inden for 6 uger fra i dag, går jeg ud fra, at du ikke ønsker at klage til Landstingets Ombudsmand over kommunens manglende besvarelse af din henvendelse, og jeg vil i givet fald afslutte sagen uden at foretage mig yderligere.

Jeg bemærker i den forbindelse, at Landstingets Ombudsmand ikke kan behandle en klage over, at kommunen ikke vil yde hjælp til D, idet kommunens afgørelse om ikke at yde hjælp kan påklages til Det Sociale Ankenævn. Det følger af landstingsloven om Landstingets Ombudsmand § 6, stk. 3, at Landstingets Ombudsmand ikke kan behandle klager over afgørelser, som kan ændres af en højere administrativ myndighed, forinden den højere myndighed har truffet afgørelse i sagen.

Såfremt du mener, at kommunen har afslået at yde hjælp til D, vil jeg foreslå, at du på ny retter henvendelse til det Sociale Ankenævn. Jeg går ud fra, at Det Sociale Ankenævn vil være villig til at genoptage sagen, såfremt du er i besiddelse af oplysninger, om at kommunen har truffet en afgørelse i sagen.”

Jeg modtog den 10. juli 2007 følgende svar fra A's samlever:

”Jeg har rettet flere henvendelser til K Kommune vedr. familiebehandling for D og mine samtaler med [...]. Jeg får imidlertid aldrig svar.

D's nuværende situation er følgende:

Hun føler, at der ingen interesse for hende, og at ingen gider hjælpe hende. Jeg trøster hende selvfølgelig, når hun ender i en sådan situation, og siger til hende, at jeg dog gør noget, og fortæller hende, at sagen fortsat kører.

Jeg har haft sagen i 1 år og 1 måned uden særlig meget erfaring omkring korrespondance.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

På samme måde bliver jeg deprimeret kommer i tvivl, hvad jeg skal gøre videre. Det sker, når jeg på intet tidspunkt ikke hører noget fra K Kommune. Det trøster mig, at jeg dog gør noget for D's fremtid.

Derudover vil jeg nævnte, at min samlever ikke ønsker at gøre noget for D. Jeg ved ikke, om han ikke tør eller er usikker. Det er endvidere meget ressourcekrævende at være sammen med D i K by, da hun hele tiden møder sin seksuelle krænker i K by. Selvfølgelig er hun meget bange og ræd. Da min viden er begrænset, føler jeg mange gange meget magtesløs.

Det er en stor trøst, at du med interesse vil gøre noget i sagen. Jeg håber, at du med din pligt vil hjælpe os på det bedste. Det drejer sig jo om et barn i udvikling, og som har været udsat for alvorlig krænkelser.

God arbejdslyst. Du kan til hver en tid rette henvendelse til mig for yderligere oplysninger [...]"

Jeg modtog endvidere den 31. juli 2007 det samme brev fra A's samlever.

Jeg svarede A's samlever den 16. august 2007:

"Jeg har nu gennemgået din henvendelse, som du sendte mig pr. e-mail den 9. juli 2007.

Efter dine oplysninger i klagen og i dit brev til Rigsombudsmanden, som Rigsombudsmanden sendte videre til Landstingets Ombudsmand den 11. april 2007, har jeg besluttet at undersøge, at K Kommune ikke har besvaret dit brev af 18. maj 2006, som du sendte via kommunens filialkontor i ... bygd.

Jeg har derfor, jf. vedlagte kopi bedt kommunen om en udtalelse til sagen og om at låne mig sagens akter til gennemsyn.

Når jeg har modtaget kommunens svar, vil jeg vende tilbage til sagen.

For så vidt angår din klage over, at kommunen ikke har iværksat familiebehandling ud fra D's behov, bemærker jeg, at jeg ikke kan behandle dette spørgsmål, før der foreligger en endelig administrativ afgørelse af dette spørgsmål i Det Sociale Ankenævn. Dette følger af landstingsloven om Landstingets Ombudsmand § 6, stk. 3, som jeg har henvist til i mit brev til dig af 13. juni 2007.

Jeg bemærker videre, at jeg ikke vil kunne behandle en klage fra dig over kommunens eller ankenævnets afgørelse om ikke at yde hjælp til D uden, at du kan forevise en fuldmagt fra D selv eller hendes værge.

Det er således normalt en forudsætning for, at ombudsmanden kan foretage en fyldestgørende undersøgelse af en klagesag, at den person som klager til ombudsmanden, også er part i sagen eller har fuldmagt til at handle på partens vegne.

Det skyldes, at ombudsmanden som led i sin undersøgelse indhenter fortrolige oplysninger fra den myndighed, som klagen angår, og at ombudsmanden forelægger klageren disse oplysninger til partshøring, ligesom ombudsmanden i sin afsluttende udtalelse af sagen, som sendes til klageren, vil gengive dele af den påklagede myndigheds sagsmateriale.

Ombudsmanden har efter landstingsloven om Landstingets Ombudsmand § 8 tavshedspligt med hensyn til sådanne oplysninger, hvor hemmeligholdelse ifølge sagens natur er påkrævet.

Ombudsmanden vil derfor ikke kunne foretage de nødvendige sagsbehandlingsskridt, hvis klageren hverken er part i sagen eller har fuldmagt fra den, på hvis vegne klagen er indgivet.

Jeg kan i den forbindelse oplyse, at det ikke er en betingelse for at klage til ombudsmanden, at klageren er myndig, men at en mindreårig kan klage til ombudsmanden over forhold, hvori den mindreårige selv er part.

Jeg henviser i øvrigt til vedlagte kopi af mit brev sendt samtidig hermed til Familiedirektoratet, hvori jeg orienterer direktoratet om, at jeg har taget din klage over kommunens sagsbehandlingstid under behandling.

Jeg har gjort direktoratet opmærksom på, at jeg umiddelbart finder det tvivlsomt, om direktoratets afvisning af at undersøge sagen, er korrekt.”

Mit samtidige brev til Familiedirektoratet er sålydende:

”I fortsættelse af mit brev af 13. juni 2007 til A’s samlever, som jeg kopiorienterede direktoratet om, kan jeg oplyse, at jeg nu har modtaget en klage fra A’s samlever, som jeg har besluttet at realitetsbehandle for så vidt angår det forhold, at K Kommune ikke har besvaret en skriftlig henvendelse af 18. maj 2006 fra A’s samlever.

Jeg har samtidig vejledt A’s samlever om, at jeg ikke kan behandle en klage over spørgsmålet om, hvorvidt kommunen skal iværksætte hjælpeforanstaltninger over for D, forinden der foreligger en endelig administrativ afgørelse truffet af Det Sociale Ankenævn, jf. ombudsmandslovens § 6, stk. 3.

Jeg finder i øvrigt anledning til at bemærke, at jeg ikke umiddelbart kan tilslutte mig direktoratets begrundelse for ikke at behandle sagen, som direktoratet oplyste i sit brev af 23. maj 2007 til mig.

Der er for det første tale om, at direktoratets tilsyn med kommunernes sagsbehandling i sociale sager efter min opfattelse også omfatter sagsbehandlingsspørgsmål, som er reguleret i de almindelige forvaltningsretlige regler, herunder sagsbehandlingsloven. Når en kommune behandler sociale sager, indgår de almindelige forvaltningsretlige regler som en del af det retsgrundlag, som kommunen skal administrere efter, og må derfor anskues som en del af det sociale regelsæt, som således både omhandler de specielle forvaltningsretlige regler, som findes i sociallovgivningen og den almindelige forvaltningsret.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Samtidig er der tale om, at tilsynet med kommunernes socialforvaltning ikke er fordelt mellem direktoratet og ombudsmanden.

Dette skyldes, at ombudsmanden ikke er en administrativ klageinstans.

Det vil således kunne forekomme, at en sag hverken vil kunne behandles af ombudsmanden eller af direktoratet, ligesom det modsatte vil kunne forekomme, at en sag både kan behandles af ombudsmanden og af direktoratet.

Reguleringen af tilsynsbeføjelsen i de tilfælde, hvor både direktoratet og ombudsmanden er kompetent til at undersøge en klage, følger af ombudsmandslovens § 6, stk. 3, som er udtryk for det generelle princip, at den administrative sagsbehandling, herunder sagsbehandlingen ved en administrativ tilsynsmyndighed, skal være afsluttet, forinden et eksternt kontrolorgan som ombudsmanden undersøger sagen.

I relation til A's samlevers sag var der tale om, at Det Sociale Ankenævn ved en fejl sendte sagen til behandling hos ombudsmanden uden at det var oplyst, om A's samlever ønskede at klage til ombudsmanden.

Jeg fandt det derfor naturligt at afklare, om Familiedirektoratet ville behandle sagen forinden, jeg eventuelt tog initiativ til at spørge A's samlever, om hun ville klage til ombudsmanden.

Da direktoratet imidlertid nu har meddelt ombudsmanden, at direktoratet ikke vil behandle sagen, og da A's samlever efterfølgende har klaget til ombudsmanden, har jeg besluttet at undersøge den del af klagen som angår K Kommunes manglende besvarelse af A's samlevers brev af 18. maj 2006.

Jeg foretager mig på denne baggrund ikke yderligere i anledning af direktoratets brev af 23. maj 2007 til ombudsmanden.”

I min høring af kommunen bad jeg om:

”[...] en udtalelse til klagen over, at det pågældende brev ikke er besvaret. Jeg beder samtidig kommunen om at sende mig den originale sag til gennemsyn, hvorpå A's samlevers brev af 18. maj 2006 er indjournaliseret.”

Jeg modtog svar fra K Kommune den 13. september 2007:

”Socialforvaltningen i K Kommune har modtaget klagen, og vil besvare den således:

D [...].

Forældremyndighedsindehaver: A [...].

Under en tjenesterejse til [bygd] i 2006 på grundlag af A's samlevers henvendelse har der været ført en samtale med D og forældremyndighedsindehaveren, med henblik på familiebehandling

af D og opstart af samtaler med [...] samt vedrørende et initiativ til Socialforvaltningens samarbejde og udarbejdelse af handlingsplan med dem. Idet A's samlever i tidspunktet under tjensterejsen var rejst til en anden by, har vi ikke kunnet orientere A's samlever om sagsforløbet, men kun kunnet give oplysninger til forældremyndighedsindehaveren, da vi kun kunne kontakte barnets far, af hensyn til tavshedspligten.

Der har været ført opfølgning med D og hendes far i [...], med udgangspunkt i henvendelserne, og henvendelserne er blevet besvaret gennem samtaler med D alene samt ved orienteringer til faderen. Besvarelserne har vist sig at være tilfredsstillende, det vil også sige, at K Kommune under tidspunktet for henvendelserne ikke har haft planer om at betale udgifter til familiebehandling, under prioriteringen af udgifterne samt på grundlag af antallet af ansøgere. Dette er oplyst overfor pågældende. Da ventelisten til behandling i [...] er lang, har vi fra kommunens side ikke haft planer om at sende børn og unge til [...], idet samtaler med de relevante myndigheder skal føres her i kommunen og i filialerne, som f.eks. skolevæsenet.

Behandlingen af sagen vedrørende D og hendes far er blevet afsluttet i november 2006 i samarbejde med de pågældende.”

Den 10. oktober 2007 bad jeg kommunen om en præciserende udtalelse, og jeg rykkede samtidig for modtagelse af sagsakterne:

”Jeg har den 13. september 2007 modtaget kommunens svar på min høring af 16. august 2007.

Jeg forstår kommunens svar således, at kommunen ved sin behandling af A's samlevers henvendelse har taget kontakt til D's far, som er indehaver af forældremyndigheden, men at kommunen ikke har underrettet A's samlever om sagens behandling som en konsekvens af kommunens tavshedspligt.

Jeg beder på denne baggrund kommunen gøre supplerende rede for, om kommunens svar skal forstås således, at kommunen hverken har bekræftet modtagelsen af A's samlevers klage over for A's samlever eller har orienteret A's samlever om, hvorvidt hendes klage var taget under behandling.

Jeg erindrer samtidig kommunen om, at jeg i min høring af 16. august 2007 bad om at få sendt kommunens sag vedrørende D til gennemsyn.

Når jeg har modtaget kommunens supplerende redegørelse, og jeg har gennemgået sagsmappen vedrørende D, forventer jeg, at jeg kan tage stilling til, om jeg skal foretage mig yderligere i sagen.”

Den 18. december 2007 erindrede jeg kommunen om svar.

Den 18. februar 2008 modtog jeg følgende svar fra kommunen:

”Det skal herved bekræftes, at jeres brev af 18.12.2007 blev modtaget her den 03. jan. 2008.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Vi modtog brevet her tirsdag den 5. februar 2008 blandt indgået post til kommunaldirektøren.

Vi skal her besvare brevet.

Der var i høringsbrevet af 16. august 2007 anmodet om sagens fremsendelse.

./ Vedlagt fremsendes et brev af 12.9.2007, som bare var henlagt i sagen og ikke videresendt, til Ombudsmanden.

./ Samtidig fremsendes kopier af sagsakter i sagen vedrørende D.”

Blandt de modtagne sagsakter lå følgende brev af 8. februar 2008 fra kommunen til A's samlever:

”Vedr. skrivelser om D. [bygd]

Hermed bekræftes, at vi har modtaget kopi af din skriftlige henvendelse til Ombudsmanden.

Vi takker for din henvendelse.

Vi har meddelt Filialkontoret i [bygd] om, at vi herfra vil behandle sagen, og at vi regner nu med, at arbejde med sagen herfra i fremtiden.”

Den 28. april 2008 modtog jeg via Det Sociale Ankenævn følgende henvendelse af 5. april 2008 fra skoleleder [...]:

”Vedr. D, født [...]

Opsummering:

D er misbrugt som Ca. 4-årig. Som Ca. 8-årig fortalte hun det til en timelærer ved skolen. Timelæreren tog ikke sagen alvorligt. D fortalte sin stedmoder om misbruget. Stedmoderen arbejdede på kommunens filialkontor, og hun gik ikke videre med sagen. Som 9-årig gjorde D et nyt forsøg til en anden timelærer, som fortalte mig om sagen. Jeg skrev derpå breve til K Kommunes socialvæsen og til kommunaldirektøren - uden at få svar. Det drejer sig om Ca. 50 breve, som jeg desværre havde liggende på en nu sammenbrudt computer. Jeg forsøgte at nå kommunen ved at involvere sygehusvæsenet i [...] via Sundhedshjælpen og PPR i [...]. Efterhånden resignerede jeg. I 2004 tog jeg sagen op igen, opmuntret af PIP, som dengang anmeldte Nanortalik Kommune for omsorgssvigt. Jeg tænkte, at der var en mulighed af denne vej, og fik så et samarbejde med PIP, Nuuk. Jeg ville have involveret Landstingets ombudsmand, men da jeg ikke kunne fremskaffe beviser for at jeg havde rettet en eneste henvendelse til K Kommune, regnede jeg med, at et forsøg på at gøre Landstingets ombudsmand interesseret ville være formålsløs. Jeg forsøgte nu at fremskaffe kopier af mine henvendelser til K Kommune med det formål at overgive sagen til PIP's advokat. Mundtligt fik jeg at vide, at der ikke forelå et eneste brev fra mig ang. D i K Kommune.

3 gange var der en repræsentant for socialforvaltningen på besøg i bygden, men hver gang var sagsbehandlingen udelukkende mundtlig.

Under 1. besøg var socialforvaltningen (pt. Kommunaldirektør) optaget af afdække mine motiver for at gå ind i sagen. Jeg fik spørgsmålet: "Vil du da tage pigen?"

2. gang socialforvaltningen besøgte os, lovede medarbejderen [...] at nu skulle der nok ske noget.

3. En socialrådgiver besøgte skolen og hjemmet og holdt et møde med mig. Igen var der intet referat, men lovning om behandling.

4. Gang kom en repræsentant fra socialvæsenet og fjernede uanmeldt D fra hendes hjem med beskeden om, at "...det er nødvendigt, når du ikke kan være ordentlig i skolen!"

Derpå resignerede jeg som skoleleder og opgav ethvert samarbejde med K Kommunes socialvæsen. Jeg vil fortsat opfylde den skærpede indberetningspligt; men jeg vil ikke følge sagerne op. Det har intet formål at skade børnene yderligere.

Vedlagt:

10. dec. 2006 A's samlever

25. april 2004 Socialchefen, K Kommune

7. september 2004 Socialforvaltningen, K Kommune

26. november 2004 Socialforvaltningen, K Kommune

26. november 2004 Landsstyremedlem Asii Chemnitz Narup

1. december 2004 Socialforvaltningen, K Kommune

3. december 2004 Socialforvaltningen, K Kommune

13. december 2004 Socialforvaltningen, K Kommune

Uden dato Socialforvaltningen, K Kommune

13. maj 2005 Socialforvaltningen, K Kommune"

Jeg modtog igen den 27. maj 2008 brevet direkte fra skolen påtegnet med håndskrift "svar på ombudsmandens henvendelse".

Jeg svarede skolen den 7. juli 2008:

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

”[...]

Jeg er umiddelbart i tvivl om formålet med skolens brev, idet jeg i forbindelse med en klage har modtaget et hørings svar fra kommunens socialforvaltning den 18. februar 2008. Klagesagen drejede sig om en henvendelse fra en borger, som ikke havde fået svar fra kommunen på en skriftlig henvendelse til kommunen vedrørende D.

Der synes ikke umiddelbart at være sammenhæng mellem skolens brev til ombudsmanden og den klagesag, som jeg behandler.

Jeg bemærker dernæst, at skolens brev til ombudsmanden, som er underskrevet af skolelederen, indeholder en klage over, at kommunens socialforvaltning ikke har reageret på henvendelser fra skolen vedrørende D.

Det fremgår af landstingsforordningen om hjælp til børn og unge § 5, stk. 2, at blandt andet personer ansat i skolevæsenet har en skærpet pligt til at underrette kommunalbestyrelsen, når de bliver bekendt med, at et barn har behov for hjælp.

Denne pligt påhviler således ikke skolelederen som privat borger men som et led i de tjenestelige pligter.

Såfremt skolen eller skolens leder er af den opfattelse, at kommunalbestyrelsen ikke reagerer tilfredsstillende på en indberetning i medfør af landstingsforordningen om hjælp til børn og unge § 5, stk. 2, påhviler det efter min opfattelse skolen som en forvaltningsretlig pligt at indberette den utilfredsstillende reaktion for den sociale tilsynsmyndighed, som er Landsstyret (Departementet for Familie og Sundhed) jf. landstingsforordningen om socialvæsenets styrelse og organisation § 1, stk. 1.

Ombudsmanden, som ikke er en del af den offentlige forvaltning, kan som udgangspunkt ikke medvirke til at løse konflikter mellem forvaltningsmyndigheder eller inden for den enkelte forvaltning.

Ombudsmanden har derfor ikke umiddelbart grundlag for at behandle skolens henvendelse som en klage til ombudsmanden.

Jeg beder på denne baggrund skolen overveje at indberette sagen for Departementet for Familie og Sundhed, såfremt skolen (fortsat) mener, at kommunalbestyrelsens behandling af skolens henvendelser vedrørende D bør give anledning til kritik.

Såfremt skolens eventuelle indberetning til den ansvarlige tilsynsmyndighed ikke giver et tilfredsstillende resultat, er skolen dog velkommen til at kontakte ombudsmanden på ny, idet ombudsmanden i givet fald vil overveje, om ombudsmanden af egen drift bør indlede en undersøgelse af tilsynsmyndighedens eller kommunens sagsbehandling.

Jeg foretager mig på det foreliggende grundlag ikke yderligere i anledning af skolens henvendelse til ombudsmanden.”

Jeg skrev samtidig til A's samlever:

"Jeg vender nu tilbage til sagen, hvor jeg senest orienterede dig om min høring af K Kommune den 10. oktober 2007 og min efterfølgende rykker til kommunen den 18. december 2007.

Jeg modtog den 18. februar 2008 K Kommunes svar i sagen.

Det fremgår blandt andet af kommunens svar:

"På grundlag af A's samlevers henvendelse i forbindelse med D's påtænkte deltagelse i familiebehandling samt i samtaler ved [...], har man ført samtaler med D og forældremyndighedsindehaveren under en tjenesterejse til bygden [...] i 2006, vedrørende etablering af et samarbejde samt opstart af en handlingsplan med socialforvaltningen i K Kommune. Vi har endvidere kun kunnet orientere og handlet overfor forældremyndighedsindehaveren om sagens forløb, idet D's fars tidligere samlever A's samlever er rejst til en anden by i samme tidsrum, og da vi kun kan have kontakt til faderen under hensyn til tavshedspligten."

Jeg beder dig i den anledning meddele mig, om du har bemærkninger til kommunens redegørelse for ikke at have besvaret det brev af 18. maj 2006 til kommunen, som du skrev under på sammen med indehaveren af forældremyndigheden over D.

Såfremt du har bemærkninger til kommunens svar, bedes du venligst sende mig dine bemærkninger inden for 6 uger.

Hører jeg ikke fra dig, må du påregne, at ombudsmanden afslutter sagen på det foreliggende grundlag."

Den 13. august 2008 modtog jeg følgende svar fra A's samlever:

"Først vil jeg sige tak for dit brev.

Jeg vil indlede mit brev med en rettelse. Jeg lever stadigvæk sammen med D's far A, og at jeg ikke er ekssamlever.

Henvendelsen er hele familiens beslutning i enighed, med andre ord: Henvendelsen er etableret i enig beslutning mellem forældremyndighedsindehaver A og ovennævnte barn D.

Det beklagelige ved sagen er, at sagen endnu ikke er afsluttet siden sagsoprettelsens begyndelse for tre år siden. Sagsbehandlingen i K Kommune er trukket i langdrag, og der er vist opstået visse tvivl pga. alt for megen udskiftning i personalet.

Samtidig vil jeg oplyse, at min samlever forældremyndighedsindehaver A, har overdraget fuldmagten til mig pga., at han hele tiden er på fart. Det er beklageligt, at vi ikke har videresendt dette skriftligt.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Naturligvis følger vi, alle sammen som familie op med sagsforløbet, og familien snakker indbyrdes om status af sagsforløbet, idet vi vil gøre det lettere for barnet, og at vi har ansvaret for barnet.

Endelig skal vi oplyse om, at ovennævnte barn, D, med virkning fra dette skoleårs begyndelse, skal afvikle sin sidste del af skolegangen i [...].”

Jeg skrev den 30. januar 2009 til A's samlever:

”Jeg vender nu tilbage til sagen, hvor du den 12. august 2008 fremkom med dine bemærkninger til K Kommunes høringssvar af 7. juli 2008.

Indledningsvist vil jeg gerne beklage det lange tidsrum, som er forløbet inden, jeg kan fortsætte min undersøgelse. Embedets flytning til nye lokaler i august 2008, indførelse af et nyt edb-system i september 2008 og flere medarbejderes fratræden i efteråret 2008 har medført forsinkelser i embedets sagsbehandling.

Jeg er imidlertid tæt på at kunne afslutte min undersøgelse, og i den forbindelse har jeg på ny gennemgået det komplette sagsmateriale, som jeg har modtaget fra dig og fra K Kommune.

Jeg er ved denne gennemgang blevet opmærksom på, at du den 28. august 2006 skrev til K Kommune, og søgte om familiebehandling for D. Kommunens svar på dette brev ligger ikke i sagen.

Jeg har derfor valgt at bede K2³² Kommune om en redegørelse for, om dit brev af 28. august 2006 er besvaret og, hvis brevet ikke er besvaret, om årsagen hertil.

Jeg vedlægger en kopi af mit brev til K2 Kommune.”

Mit samtidige brev til K2 Kommune er sålydende:

”I forbindelse med at jeg er ved at afslutte min undersøgelse, er jeg ved gennemgang af de sagsakter, som jeg har modtaget fra A's samlever, blevet opmærksom på, at der foreligger et brev af 28. august 2006 fra A's samlever til K Kommunes socialforvaltning, hvori A's samlever søger K Kommune om familiebehandling for D.

Jeg vedlægger en kopi af brevet og af min oversættelse af brevet til dansk.

Jeg kan ikke ud fra de sagsakter, som jeg modtog fra K Kommune den 18. februar 2008, se, at brevet 28. august 2006 er besvaret.

Jeg beder kommunen om en redegørelse for, om A's samlever har fået svar på sidst nævnte brev, og hvis dette ikke er tilfældet, beder jeg kommunen gøre rede for årsagen til, at brevet ikke er besvaret.”

³²) Den sammenlagte kommune.

Jeg rykkede kommunen for svar den 12. maj og 7. juli 2009.

Kommunen svarede mig den 20. juli 2009:

”Herved fremsendes sagsakter vedr. ovennævnte. A’s samlever har ansøgt om familiebehandling, evt. ophold i [...], for D’s, [cpr. nr.], far A, der har behov for det.

Man har i forbindelse med tjenesterejse til [bygd] undersøgt sagen i forhold til forældremyndighedsindehaveren, på baggrund af ansøgningen. Forvaltningen har forklaret familien, at der sker prioritering ud fra de begrænsede midler, og at man tager med i betragtning, at der er venteliste til ophold på [...], hvilket familien er indforstået med.

A’s samlever var utilfreds med svaret og havde klaget om det, hvorfor sagen nu kører, og sagens akter fremsendes så hermed.”

Jeg skrev til A’s samlever den 8. november 2009:

”Jeg vender nu tilbage til sagen, hvor jeg senest den 7. juli 2009 orienterede dig om min rykker til K2 Kommune for svar på min høring af 30. januar 2009.

Kommunen har den 22. juli 2009 svaret mig vedrørende spørgsmålet om opfølgning på din ansøgning af 28. august 2006 om familiebehandling til D.

Kommunens svar går ud på, at K Kommune (og muligvis K2 Kommune) har behandlet sagen i forhold til indehaveren af forældremyndigheden over D. Jeg forstår dette således, at kommunen ikke har besvaret din henvendelse.

Ombudsmanden overvejer herefter, om hun kan afgive udtalelse i sagen, som jf. mit brev til dig af 16. august 2007, angår spørgsmålet, om du har modtaget svar på dine henvendelser til K Kommune.

Jeg er imidlertid blevet opmærksom på, at du i dit seneste brev til mig af 12. august 2008 har oplyst, at du har fuldmagt fra A (indehaver af forældremyndigheden over D) til at klage til Ombudsmanden over K Kommunes behandling af dine henvendelser til kommunen om iværksættelse af hjælpeforanstaltninger over for D.

Såfremt du kan fremsende en skriftlig fuldmagt fra A vil Ombudsmanden være indstillet på at udvide sin undersøgelse af sagen til også at angå kommunens behandling af og stillingtagen til dine henvendelser, navnlig med henblik på at afklare om, kommunen har truffet afgørelser, som bør behandles i Det Sociale Ankenævn.

Modtager jeg ikke en sådan fuldmagt fra A inden for 8 uger fra i dag, må du være indstillet på, at Ombudsmanden alene afgiver udtalelse om, hvorvidt kommunen har opfyldt sin forvaltningsretlige pligt til at besvare dine henvendelser, men at Ombudsmanden ikke vil tage stilling til, om behandlingen af dine henvendelser kan anses for afsluttet af de administrative myndigheder.”

A skrev til mig den 17. november 2009:

”Jeg hedder A [cpr. nr.] og vil hermed bekræfte, at jeg har bedt [A’s samlever] om at varetage sagen vedr. D [cpr. nr.].

Således en kort bekræftelse.”

Jeg udtalte herefter:

”1. Afgrænsning af min undersøgelse

Min undersøgelse har omfattet en undersøgelse af K Kommunes behandling af A’s og A’s samlevers brev af 18. maj 2006, og kommunens behandling af A’s samlevers ansøgning af 28. august 2006 om iværksættelse af familiebehandling for D, idet jeg har lagt til grund, at klagefristen til Ombudsmanden skal regnes i forhold til den 16. april 2007, da jeg modtog A’s samlevers brev af 13. februar 2007 fra Rigsombudsmanden, og A’s samlever ved e-mail af 9. juli 2007 bekræftede, at hun ønskede at klage til Ombudsmanden.

Jeg har i den forbindelse, efter at jeg modtog fuldmagt fra A, undersøgt sagen som en klage indgivet på A’s vegne.

For så vidt angår Det Sociale Ankenævns behandling af sagen, har jeg vurderet, om kommunen har truffet en afgørelse, som kan påklages til ankenævnet. Det er efter min opfattelse tilfældet, jf. mine bemærkninger nedenfor i afsnit 3.2, og ankenævnet har derfor ikke haft grundlag for at afvise at behandle sagen. Det falder uden for rammerne af nærværende undersøgelse at vurdere, om ankenævnets undersøgelse af, om sagen skulle afvises, kan give anledning til kritik.

For så vidt angår Familiedirektoratets afvisning af som tilsynsmyndighed at undersøge sagen, henviser jeg til mine bemærkninger til dette direktorat i mit brev af 16. august 2007, hvori jeg blandt andet gjorde opmærksom på, at jeg ikke var enig med direktoratet i, at det ikke havde grundlag for at undersøge sagen.

2. K Kommunes behandling af A’s og A’s samlevers brev af 18. maj 2006

Brevet indeholder ikke konkrete ansøgninger til kommunen, men en generel beskrivelse af, at D har behov for støtte.

Jeg forstår de høringssvar, som jeg modtog den 13. september 2007 og 20. juli 2009 således, at K Kommune ikke har taget konkrete initiativer på baggrund af dette brev, men at kommunen først tog sagen under behandling efter modtagelsen af A's samlevers brev af 28. august 2006.

Jeg bemærker, at landstingsforordningen om hjælp til børn og unge (landstingsforordning nr. 1 af 15. april 2003 med senere ændringer) indeholder følgende bestemmelse i § 6, stk. 1:

"Når en kommunalbestyrelse bliver bekendt med at et barn trænger til særlig støtte, herunder på grund af nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, skal kommunalbestyrelsen sørge for at forholdene undersøges."

Bestemmelsen eller dens forarbejder angiver ikke, hvornår undersøgelsen skal indledes.

Det fremgår imidlertid af de almindelige bemærkninger til landstingsforordningen:

"Behovsprincippet skal være grundlaget for hjælp til børn og unge, således at det er barnets/ den unges behov, der er afgørende for hvilke hjælpeforanstaltninger, der sættes i værk, i stedet for det nuværende princip hvor der alene fokuseres på familiens samlede behov. Derfor sætter forordningen barnets basale behov i fokus. En umiddelbar konsekvens er, at der kan og skal sættes ind på et tidligt tidspunkt i børnefamilier med sociale problemer. En tidlig indsats giver mulighed for, at problemerne ikke bliver for omfattende for barnet eller den unge, og at problemerne ikke får lov at blive større og mere komplekse.

En tidlig indgriben og obligatorisk udarbejdelse af handleplaner kan være med til at forebygge, at problemerne i børnefamilien vokser, og samtidig bevirke et mindsket behov for eksempelvis en behandlingsanbringelse af et barn. Derfor er der forslag til bestemmelser om handleplaner for tiltag i hjemmet, ved anbringelser med præcisering af formålet, og ved ophøret af anbringelsen (efterværn), så der tages hånd om barnets eller den unges fremtid."

A's og A's samlevers henvendelse til kommunen peger ikke i sig selv på, hvor påtrængende et behov for iværksættelse af kommunale hjælpeforanstaltninger har været, men brevet angiver samtidig, at D havde betydelige personlige problemer.

Det er på denne baggrund min opfattelse, at K Kommune umiddelbart på grund af brevet af 18. maj 2006 havde pligt til at undersøge nærmere, hvorvidt der forelå et påtrængende behov for iværksættelse af hjælpeforanstaltninger.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Jeg er derfor af den opfattelse, at K Kommune ved ikke umiddelbart at reagere på A's og A's samlevers fælles henvendelse har begået en meget kritisabel forømmelse af de pligter, som påhvilede kommunen efter landstingsforordningen om hjælp til børn og unge.

3. K Kommunes behandling af A's samlevers brev af 28. august 2006, hvori hun søgte om iværksættelse af familiebehandling for D

3.1. Spørgsmålet om partsrepræsentation

Jeg lægger efter K Kommunes høringssvar, som jeg modtog den 13. september 2007, til grund, at kommunen ikke har truffet afgørelse i sagen i forhold til A's samlever, idet kommunen var af den opfattelse, at hun ikke var part i sagen.

Dette synspunkt kan ikke give mig anledning til kritik.

Der er imidlertid samtidig tale om, at kommunen, som anført, havde modtaget en fælles henvendelse af 18. maj 2006 fra A og A's samlever om D.

Dette burde efter min opfattelse i sig selv have givet kommunen anledning til nærmere at undersøge, om A's samlever optrådte som partsrepræsentant for A eller eventuelt D selv.

Sagsbehandlingslovens § 8 er sålydende:

”§ 8. Den, der er part i en sag, kan på ethvert tidspunkt af sagens behandling lade sig repræsentere eller bistå af andre. Myndigheden kan dog kræve, at parten medvirker personligt, når det er af betydning for sagens afgørelse.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1, 1. pkt., gælder ikke, hvis partens interesse i at kunne lade sig repræsentere eller bistå findes at burde vige for væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, eller hvor andet er fastsat ved lov.”

Adgangen til partsrepræsentation har et retssikkerhedsmæssigt sigte for borgerne, og er udtryk for et generelt princip, som anerkendes i de nordiske landes forvaltningslovgivninger, jf. Justitsministeriets bemærkninger til forslaget til den danske forvaltningslov (FT 1985-1986, Till. A, sp. 130ff.):

”Bestemmelserne i lovforslagets kapitel 3, der indeholder generelle regler om forvaltningsmyndighedernes pligt til at vejlede borgerne og om borgernes ret til at lade sig repræsentere eller bistå af andre under forvaltningens behandling af en sag, har, ligesom reglerne om inhabilitet, ikke noget sidestykke i gældende lovgivning.

Det følger imidlertid allerede i dag af reglerne om god forvaltningsskik, således som disse bl.a. er kommet til udtryk i ombudsmandens praksis, at forvaltningsmyndighederne i et vist omfang bør vejlede personer, der retter henvendelse til myndighederne. Tilsvarende gælder det som en almindelig regel, at den, der er part i en sag under behandling i den offentlige forvaltning, i almindelighed har adgang til at lade sig bistå eller repræsentere under sagens behandling.

Der har i de seneste år været lagt stadig større vægt på, at offentlige myndigheder informerer borgerne om deres rettigheder og pligter, og at myndighederne giver borgerne den fornødne service.

På den baggrund er det nærliggende i en generel forvaltningslov at optage en udtrykkelig bestemmelse om forvaltningsmyndighedernes vejledningspligt over for borgerne. Under retsudvalgets behandling af lovforslaget i sidste folketingssamling blev der som nævnt ovenfor under pkt. 1 a givet udtryk for, at der i forvaltningsloven bør indsættes udtrykkelige regler om vejledning og repræsentation i lighed med, hvad der gælder efter den finske og norske forvaltningslov og et udkast til en ny svensk forvaltningslov. Justitsministeriet har derfor i det nu fremsatte lovforslag medtaget regler herom.”

En myndighed, der modtager en ansøgning fra en borger, der ikke er part i sagen, bør derfor i relevant omfang undersøge, hvorvidt ansøgeren er partsrepræsentant. Til denne undersøgelse hører efter omstændighederne muligheden for at kræve dokumentation for repræsentationsforholdet.

Jeg finder på denne baggrund, at K Kommune begik en kritisabel fejl ved ikke at undersøge, om A's samlever var partsrepræsentant for A (eller D).

Denne fejl kan efter min opfattelse have haft betydning for sagens videre forløb, idet kommunen efter det oplyste først tog spørgsmålet om familiebehandling op med A under et besøg i [bygd].

Såfremt kommunen havde anerkendt A's samlever som partsrepræsentant, havde kommunen i øvrigt været forpligtet til at afgøre hendes ansøgning skriftligt i overensstemmelse med sagsbehandlingslovens regler om begrundelse og pligt til at give klagevejledning, hvorved det havde stået klart, at kommunen havde truffet en afgørelse, der kunne påklages til det Sociale Ankenævn.

Jeg bemærker yderligere, at kommunens brev af 8. februar 2008 til A's samlever, hvori kommunen bekræfter modtagelsen af hendes ansøgning, ikke har været en tilstrækkelig sagsbehandling i forhold til A's samlever, såfremt hun opfyldte sagsbehandlingslovens regler for at kunne optræde som partsrepræsentant.

3.2 Spørgsmålet om sagsbehandlingen i forhold til D og A

Som anført, drøftede K Kommunes socialforvaltning spørgsmålet om iværksættelse af familiebehandling for D med A under forvaltningens besøg i ... bygd på et ikke nærmere oplyst tidspunkt i 2006. Det fremgår af K Kommunes hørings svar, at kommunen tog kontakt til A på grund af A's samlevers ansøgning om familiebehandling.

Jeg lægger efter de modtagne hørings svar til grund, at K Kommune har forbedret en familiebehandling af D, men at kommunen over for A har tilkendegivet, at kommunen alligevel ikke ville tilbyde familiebehandling, og at dette skyldtes en økonomisk prioritering af kommunens midler og venteliste til den relevante behandlingsinstitution.

Kommunen har i stedet for selv gennemført samtaler med D og A.

Det er herefter spørgsmålet, om K Kommunes tilkendegivelse om ikke at ville yde familiebehandling, er en afgørelse, der kan påklages til Det Sociale Ankenævn.

Jeg bemærker, at følgende bestemmelser i landstingsforordningen om hjælp til børn og unge er relevante for denne vurdering:

§ 6, stk. 1:

"Når en kommunalbestyrelse bliver bekendt med at et barn trænger til særlig støtte, herunder på grund af nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, skal kommunalbestyrelsen sørge for at forholdene undersøges."

§ 7, stk. 1:

"Undersøgelsen skal resultere i en stillingtagen til, om der er grundlag for at iværksætte hjælpeforanstaltninger og i så fald hvilke hjælpeforanstaltninger, der anbefales."

§ 9:

"Stk. 1. Kommunalbestyrelsen skal med samtykke fra forældremyndighedsindehaveren og barnet, der er fyldt 15 år, vælge den hjælpeforanstaltning, der bedst stemmer overens med barnets særlige behov.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen kan for eksempel beslutte

- 1) at yde socialfaglig bistand med hensyn til barnets forhold,
- 2) at barnet skal deltage i et dagtilbud, en ungdomsklub, en uddannelse eller lignende,
- 3) at yde praktisk, pædagogisk eller anden støtte i hjemmet,
- 4) at yde familiebehandling eller lignende støtte,
- 5) at tilbyde døgnophold for både barnet, indehaveren af forældremyndigheden og andre familiemedlemmer på en døgninstitution, i en plejefamilie eller lignende,
- 6) at tilbyde aflastningsophold på en døgninstitution, i en plejefamilie eller lignende,
- 7) at tilbyde indehaveren af forældremyndigheden en støtteperson i forbindelse med anbringelse af barnet uden for hjemmet,
- 8) at tilbyde en personlig rådgiver, jf. § 16,
- 9) at yde økonomisk støtte til ophold på kost- eller efterskole,
- 10) at anbringe barnet uden for hjemmet, for eksempel på en døgninstitution, eller i en plejefamilie, som må anses for egnet til at dække barnets særlige behov eller
- 11) at yde efterværn.

Stk. 3. Kommunalbestyrelsen kan beslutte at yde økonomisk støtte til udgifter, der følger af hjælpeforanstaltninger nævnt i stk. 2, når indehaveren af forældremyndigheden ikke selv har midler dertil.”

§ 39:

”Beslutninger, der er truffet efter § 6, stk. 3, §§ 9 – 10 a, § 17, § 29 og § 38, kan påklages til Det Sociale Ankenævn efter bestemmelserne i landstingsforordning om socialvæsenets styrelse og organisation.”

Klageadgangen i landstingsforordning nr. 11 af 12. november 2001 om socialvæsenets styrelse og organisation er beskrevet således i § 8, stk. 1:

”Den der er part i en sag, hvor kommunalbestyrelsen i medfør af det sociale regelsæt har truffet en afgørelse, kan indbringe afgørelsen for Det Sociale Ankenævn. Klagen skal indgives til Det Sociale Ankenævn inden for fire uger efter modtagelsen af afgørelsen.”

De generelle klageregler i landstingsforordningen om socialvæsenets styrelse og organisation, som landstingsforordningen om hjælp til børn og unge henviser til, angiver således, at klageadgangen vedrører afgørelser, og der er ikke i

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

forarbejderne til landstingsforordningen om socialvæsenets styrelse og organisation holdepunkter for en antagelse om, at der er tale om et andet afgørelsesbegreb end den almindelige forvaltningsrets afgørelsesbegreb.

Samtidig fremgår det blandt andet af de almindelige bemærkninger til forslaget til landstingsforordning nr.1 af 15. april 2003 om hjælp til børn og unge:

”Forholdet til anden lovgivning

[...]

Sagsbehandlingsloven:

Forslagets bestemmelser om sagsbehandling suppleres naturligvis af sagsbehandlingsloven, der indeholder detaljerede bestemmelser om vejledning, aktindsigt, retten til at udtale sig og partshøring m.v. Det er vigtigt at sagsbehandleren under hele sagens forløb iagttager sagsbehandlingsloven og i sin sagsbehandling medtager de særlige regler der er anført i enkelte paragraffer.”

Det er således i landstingsforordningen om hjælp til børn og unge forudsat, at der som led i behandlingen af sager omfattet af denne landstingsforordning, træffes afgørelser i forvaltningsretlig forstand.

Det er derfor min opfattelse, at en kommune har truffet en ”beslutning” efter landstingsforordningen om hjælp til børn og unge, som kan påklages til Det Sociale Ankenævn, hvis beslutningen er omfattet af det forvaltningsretlige afgørelsesbegreb.

For så vidt angår K Kommunes beslutning om ikke at tilbyde familiebehandling, bemærker jeg herefter, at beslutningen er udtryk for, at kommunen herved har taget stilling til, at D havde brug for hjælp efter landstingsforordningen om hjælp til børn og unge, og at kommunen har besluttet at hjælpen skulle ydes i form af samtaler med hende og hendes far.

Ved min vurdering af, om kommunen herved har truffet en afgørelse, som D eller hendes far kunne påklage til Det Sociale Ankenævn, har jeg for det første lagt vægt på, at kommunens stillingtagen til ydelse af hjælpeforanstaltninger overordnet set er udtryk for ydelse af en service til barnet eller barnets forældre.

En beslutning om, at en kommune slet ikke vil yde hjælp, jf. landstingsforordningen om hjælp til børn og unge § 7, stk. 1, er derfor utvivlsomt en afgørelse i forvaltningsretlig forstand i forhold til barnet og dets forældre.

Hvilken service, kommunen konkret skal yde blandt de i landstingsforordningen om hjælp til børn og unge § 9 opregnede muligheder (eller andre hjælpeforanstaltninger), afhænger, jf. § 9, stk. 1, af hvilken hjælpeforanstaltning, der bedst stemmer overens med barnets særlige behov.

Det er endvidere min opfattelse, at landstingsforordningen om hjælp til børn og unge § 9, stk. 1, sammenholdt med § 7, indebærer, at kommunerne er forpligtet til at overveje valget af hjælpeforanstaltninger uafhængigt af, om der foreligger en ansøgning om en bestemt hjælpeforanstaltning.

Betydningen af en ansøgning er umiddelbart, at et eventuelt afslag på det ansøgte er en afgørelse i forhold til ansøgeren eller den person, som ansøgningen angår, jf. også mine bemærkninger ovenfor under 3.1 om A's samlevers ansøgning.

Men det kan ikke alene af landstingsforordningen om hjælp til børn og unge udledes, hvorvidt valget af en bestemt hjælpeform og fravalg af andre hjælpeformer er forvaltningsretlige afgørelser.

Det afgørende i denne henseende er en vurdering af beslutningens væsentlighed og betydning for de berørte borgere³³, konkret D og hendes far.

Da jeg tillige må forstå K Kommunes stillingtagen til spørgsmålet om ydelse af hjælp til D således, at kommunen har vurderet, at en passende hjælpeforanstaltning var samtaler med D og A, indebærer kommunens stillingtagen umiddelbart, at kommunen samtidig har besluttet hverken at yde familiebehandling eller andre af de hjælpeformer, der er opregnet i § 9, stk. 2, i landstingsforordningen om hjælp til børn og unge.

Der er derfor efter min mening tale om en så vidtrækkende beslutning for D, at den må anses for en forvaltningsretlig afgørelse i forhold til hende. Hvorvidt beslutningen tillige er en forvaltningsretlig afgørelse i forhold til A må afhænge af, hvorvidt den overvejede familiebehandling også skulle omfatte ham.

33) Forvaltningsret, Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., 2. udgave, 2002, side 36ff.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Jeg finder således, at K Kommune har truffet en afgørelse, som D eller hendes værge kunne påklage til Det Sociale Ankenævn.

Jeg har ikke herved taget stilling til, om kommunen burde have truffet en skriftlig afgørelse med begrundelse og klagevejledning, men jeg finder, at det er en beklagelig fejl, at kommunen under de foreliggende omstændigheder, hvor A tidligere havde henvendt sig skriftligt til kommunen om sin datter, og afgørelsen om familiebehandling var truffet på baggrund af en skriftlig ansøgning (fra A's samlever), ikke vejledte A om klagemuligheden og om adgangen til at kræve en skriftlig afgørelse, jf. sagsbehandlingslovens § 23.

Da D og A ikke ses at være vejledt om klageadgangen til Det Sociale Ankenævn, kan K Kommunes afslag på at yde familiebehandling (eller andre former for hjælp) som udgangspunkt fortsat påklages til ankenævnet, idet klagefristen i denne situation ikke er begyndt at løbe.

Henset til det tidsrum, som nu er forløbet, siden K Kommune meddelte A, at kommunen, af blandt andet økonomiske årsager, ikke ville tilbyde D familiebehandling, har jeg dog valgt ikke selv at sende sagen til ankenævnet. Derimod har jeg ved særskilt brev og kopi af dette brev til A's samlever som partsrepræsentant for A orienteret om, at klagemuligheden fortsat består, såfremt D fortsat har brug for familiebehandling inden for rammerne af landstingsforordningen om hjælp til børn og unge, og at klageadgangen omfatter både valget af hjælpeforanstaltning, og at kommunen har taget finansielle hensyn ved afgørelsen af sagen.

4. K Kommunes sagsdokumentation

Jeg har i det sagsmateriale, som K Kommune har sendt mig, ikke kunnet finde dokumentation for kommunens undersøgelse af sagen om kommunens drøftelser af spørgsmålet om hjælpeforanstaltninger med D og A.

Jeg bemærker, at K Kommune har haft ansvaret for sags-oplysningen, og at kommunen derfor efter almindelige principper for god forvaltningsskik har haft pligt til at sikre sig et forsvarligt skriftligt dokumentationsgrundlag for sagens forløb.

Herudover er notatpligten fastslået i landstingsloven om offentlighed i forvaltningen § 6, stk. 1:

”I sager, hvor der vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, skal en myndighed, der mundtligt modtager oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder, der er af betydning for sagens afgørelse, eller som på anden måde er bekendt med sådanne oplysninger, gøre notat om indholdet af oplysningerne. Det gælder dog ikke, hvis oplysningerne i øvrigt fremgår af sagens dokumenter.”

K Kommune har efter denne bestemmelse været forpligtet til at notere indholdet af kommunens drøftelser med D og A.

Landstingsforordningen om hjælp til børn og unge forudsætter herudover i § 7, som jeg har citeret ovenfor, at den del af sagsbehandlingen, der angår fastlæggelse af forældrenes og barnets stillingtagen til påtænkte hjælpeforanstaltninger, skal foregå skriftligt, idet kommunen skal udarbejde en indstilling med disse oplysninger.

Jeg finder det herefter kritisabelt, at K Kommune og K2 Kommune ikke er i besiddelse af fyldestgørende skriftlig dokumentation for sagsforløbet.

5. Min undersøgelse på grundlag af A's samlevers klage

Min undersøgelse af sagen var frem til 17. november 2009 begrænset til at angå spørgsmålet, om K Kommune havde svaret A's samlevers på hendes brev af 28. august 2006.

Min baggrund for ikke tidligere at have udvidet undersøgelsen til også at angå kommunens behandling af sagen efter landstingsforordningen om hjælp til børn og unge var, at det af de breve, som jeg modtog den 10. og 31. juli 2007 fra A's samlevers, som jeg har citeret ovenfor under sagsfremstillingen fremgik, at hendes samlevers, A ikke ønskede gå ind i sagen.

Jeg havde således ikke anledning til på dette tidspunkt at anse A's samlevers som partsrepræsentant for A.

Jeg beklager imidlertid, at jeg ikke har kunne færdiggøre min udtalelse på et tidligere tidspunkt i år.

[...]”

Handicappede

6.6 Det Sociale Ankenævns og Departementet for Sociale Anliggenders behandling af en ansøgning om handicapstøtte

A, der var hjerneskadet og lammet fra halsen og nedefter som følge af en hjerneblødning, klagede ved sin værge til Ombudsmanden over, at det daværende Direktorat for Familie og Sundhed havde afslået at yde støttepersontimer og betaling af et træningsophold ved en dansk institution. A klagede samtidig over Det Sociale Ankenævns sagsbehandlingstid. Ankenævnet traf efterfølgende afgørelse om at imødekomme ansøgningerne.

Ombudsmanden kritiserede det Sociale Ankenævn for ikke at have prioriteret sagen og for, at sagen i en periode havde været bortkommet i ankenævnet.

Ombudsmanden kritiserede Departementet for Sociale Anliggender for, at Direktoratet for Familie og Sundheds afgørelse om at afslå et træningsophold på en dansk institution var begrundet i, at A ikke var færdigbehandlet i sundhedsvæsenet.

Ombudsmanden henstillede i øvrigt, at Departementet for Sociale Anliggender ikke behandlede den kommune, der afgav indstilling om handicapstøtte, som part i sagen, men derimod den handicappede selv (j. nr. 2009-146-0004)

A's værge klagede den 11. maj 2007 over K Kommune, Familiedirektoratet og Det Sociale Ankenævn.

A blev den 17. september 2006 indlagt i bevidstløs tilstand på sygehuset i K by, og blev overført til Dronning Ingrid's Hospital, hvor der ved CT-scanning konstateredes hjerneblødning (subarachnoidal blødning). A blev den 25. september 2006 tilbageflyttet til sygehuset i K by, og var fortsat bevidstløs og lammet fra halsen og nedefter.

Familiedirektoratet traf den 13. november 2006 afgørelse om, at A var omfattet af retten til hjælp efter landstingsforordningen om hjælp til personer med vidtgående handicap:

"Familiedirektoratet har d. 3 november 2006, modtaget en ansøgning om omfattelse af Landstingsforordning nr. 7 af 3. november 1994 om hjælp til personer med vidtgående handicap, for A, samt ansøgning om takstbetaling for ophold på plejeafdelingen på sygehuset el-

ler alderdomshjemmet fra K by. Kommunen har d. 10. november 2006, yderligere tilsendt lægelige oplysning til brug for vurdering af ansøgningen fra Sygehuset i K by.

Det drejer sig om en 39 - årig mand, som har fået konstateret voldsomt hjerneblødning af d. 17.09.06. og har været indlagt de sidste 2 måneder på Sygehuset i K by. Lægen vurderer, at A er dybt bevidstløs og er svært hjerneskadet og tetraplegiker og hans tilstand betegnes som kronisk og er pt. multihandicappet plejepatient.

Diagnose:

Tetraplegi med svær hjerneskade efter subaraknoidal blødning.

Familiedirektoratet skal hermed, ud fra de givne oplysninger meddele, at A, cpr.nr. [...], dags dato er omfattet af LTF nr. 7.”

Sundhedsvæsenet, Kystledelsen, skrev den 6. december 2006 til K Kommune:

”Vedr. A, [...]”

Ovennævnte har siden d. 17. september 2006 været indlagt på grund af en hjerneblødning, som har medført lammelse fra halsen og nedover kroppen samt betydelig bevidsthedssvækkelse. Tilstanden, har været stationær nogle måneder og der er ingen udsigt til væsentlig forbedring af tilstanden. Egentlig behandling er indstillet, således som sygehuset har meddelt det i sit brev til kommunen af 17. oktober 2006. Igen i brev til kommunen af 23. oktober 2006 er patientens situation og plejebehov nøje beskrevet.

Patienten modtager nu vedligeholdelsesøvelser og får omfattende personlig pleje i alle døgnets 24 timer. Der er således tale om en svært handicappet person med et betydeligt plejebehov.

Det fremgår af sygehusets seneste brev af 6. december 2006 til kommunen, at kommunen har foranstaltet fysiurgisk behandling på sygehuset og at patienten nu er handicapregistreret.

Kystledelsen vil derfor understrege, at selvom denne patient er så dårlig, at der er behov for pleje under forhold som er hospitalslignende, så hører patienten ikke hjemme på sygehuset i K by og at ansvaret for patientens fortsatte pleje er kommunens. Der er ikke tilstrækkelige personale-mæssige ressourcer på sygehuset til at varetage funktioner, der ligger udover de områder, som er sundhedsvæsenets ansvar.

Kystledelsen skal gøre kommunen opmærksom på, at der dels foreligger en betalingsforpligtelse for kommunen til sundhedsvæsenet for den allerede udførte pleje og for den evt. fremtidige. Derudover, at der er et klart behov for, at der af kommunen udarbejdes en handleplan for plejen af denne patient. En handleplan, som kan udarbejdes i et samarbejde med sygehusets personale og hvis indhold bør være acceptabel for alle parter.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Den aktuelle situation for sygehuset er både urimelig og uholdbar. Reelt er det som nævnt kommunens ansvar at sikre den fortsatte pleje af denne patient og uden en aftale om et samarbejde med sygehuset, vil sundhedsvæsenet ikke kunne videreføre opgaven.

Kommunen meddeles derfor en frist på 7 dage fra dd. til skriftligt at vedgå sit ansvar både plejemæssigt og økonomisk samt til at udfærdige en handleplan, som tager sit udgangspunkt i kommunens pligter overfor denne patient, kommunens mulighed for at finde en passende plejehospital samt til de krav (økonomiske og personalemæssige) sundhedsvæsenet vil forvente opfyldt, hvis plejen på sygehuset skal fortsætte.”

K Kommune skrev den 20. december 2006 til Familiedirektoratet:

”K Kommune ansøger på vegne af A’s kone [...] om et træningsophold i [Danmark] i foreløbig i halvt år med henblik på at A herefter taget ophold i eget hjem hos konen.

Sygehuset i K by har meddelt at A hører til på en speciel institution og kystledelse under sundhedsvæsenet i Grønland har anmodet K Kommune om at lave handleplan for A, da han ikke kan forblive plejepatient på sygehuset i K by.

K Kommune finder ikke, at der p.t. er andre relevante tilbud for A i K by, da han endnu er for plejekrævende til at tage ophold i eget hjem. Der findes p.t. ikke en institution i K by der vil kunne modtage A og give ham den nødvendige genoptræning og pleje.

A har p.t. en bevilling til takstbetaling som plejepatient fra familiedirektoratet med 917 kr. pr døgn i h.t. LF nr 7 om hjælp til personer med vidtgående handicap.

En takstbetaling for ophold i [Danmark], vil ifølge centerets takster koste kr. 895,00 pr. døgn.

Da K Kommune er i tvivl om hvorvidt sagen hører under Sundhedsvæsenet eller Socialvæsenet, anmodes Familiedirektoratet koordinere med kystledelsen under sundhedsvæsenet hvilken instans, der skal behandle sagen. [...] er ikke formelt kontaktet herfra, men K Kommune vil tage kontakt dertil, såfremt det afgøres at sagen skal behandles i socialvæsenet. Der vil herefter blive udarbejdet en egentlig handleplan og ansøgning om takstbetaling til Familiedirektoratet. Endvidere vil der blive søgt om bevilling af rejseudgifter i forbindelse med opholdet, samt udgifter til ledsager. Det eksakte beløb vil blive ansøgt når der foreligger en afgørelse af om opholdet skal bevilges af de sociale myndigheder eller af sundhedsvæsenet.

Hvis det afgøres, at sagen henhører under socialvæsenet, og Familiedirektoratet ikke skønner, at den foreslåede foranstaltning vil blive bevilget, ønsker K Kommune konsulentbistand til udarbejdelse af en anden relevant handleplan for A.

P.g.a. sagens hastende karakter anmodes om et hurtigt svar.”

Familiedirektoratet sendte den 15. januar 2007 følgende afgørelse til K Kommune som adressat:

”Familedirektoratet har modtaget en række skrivelser fra K Kommune, vedr. ansøgning om et træningsophold i [Danmark], i foreløbig et halvt år, for A.

K Kommune er i tvivl om, hvorvidt sagen hører under Sundhedsvæsenet eller Socialvæsenet, og anmoder derfor Familedirektoratet om at koordinerer med kystledelsen under Sundhedsvæsenet, hvilken instans der skal behandle sagen.

Familedirektoratet har henvendt sig til Sundhedsdirektoratets ledelse.

Direktør [...] udtaler, at det principielt er Sundhedsvæsenet, der har ansvaret for genoptræningen, så længe der er progression i optræningsforløbet.

Familedirektoratet giver derfor afslag på ansøgningen.

Familedirektoratet finder ikke denne patient er færdigbehandlet indenfor sundhedsvæsenets regi.

Af Kystledelsen brev afd. 7. december 2006 fremgår det, at egentlig behandling er indstillet samt at tilstanden er stationær og der ingen udsigt er til væsentlig forbedring af tilstanden.

Af de funktionsrapporter ergo- og fysioterapeuten har vedlagt materialet fremgår tydeligt, at der ved daglig træning af 1-2 timers varighed, er opnået betydelig fremgang, indenfor den sidste tid.

Status fra fysioterapeuten d. 22. december 2006 beretter, at A har siddet i lænestol, støttet af hovedpude, lændepude samt let sidestøtte. Han retter sig op i løbet af de 20 minutter og ender med at sidde med meget lidt støtte af puderne.

Ergoterapeuten træner F.O.T.T. spisefunktion, børstning og kompression af alle hans led. Træningen er af en timers varighed og her er der ligeledes fremgang.

Det er sundhedsvæsenets ansvar at træne patienten, indtil der er opnået en færdigbehandlet status, dvs, så langt man kan nå optræningsmæssigt.

Det er derefter Familedirektoratets forpligtigelse, at sørge for hjælpeforanstaltninger ved udskrivelse til hjemmet.

Konklusion:

Familedirektoratet finder ikke, at A er færdigbehandlet af sundhedsvæsenet. Der fremgår af terapeuternes statusrapporter, at der pågår stadige fremskridt.

Den ansøgte betalingsgaranti for et træningsophold i Danmark, påhviler derfor sundhedsvæsenet.

Med henvisning til udtalelsen fra Sundhedsvæsenets Direktør [...], er det derfor Sundhedsvæsenet der har ansvaret, så længe der er progression.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Når træningsforløbet er afsluttet til et blivende stadie, er det Familiedirektoratet der økonomisk yder den hjælp til ophold i hjemmet, som en færdigbehandlet klient, der er omfattet af landstingsforordning nr. 7 af 3. november 1994 om hjælp til personer med vidtgående handicap, har behov for.

Ankevejledning:

Familiedirektoratets afgørelse kan indenfor 4 uger efter modtagelse af denne skrivelse, indbringes for Det Sociale Ankenævn, Box 1015, 3900 Nuuk.”

Den 8. februar 2007 skrev K Kommune til Familiedirektoratet og Kystledelsen. Brevet er underskrevet af kommunens socialchef og af en chefdistriktslæge.

”Under henvisning til tidligere korrespondance vedr. A, senest skrivelse fra Kystledelsen d. 6. februar 2007, og skrivelse af 15. januar 2007 fra Familiedirektoratet.

K Kommune skal hermed gøre opmærksom på, at kommunens alderdomshjem, [...], ikke kan bruges som passende anbringelsessted for A, og at K Kommune og Sundhedsvæsenet i K by samstemmende fraråder udskrivning af A til hjemmet.

Der lægges ved denne afgørelse vægt på;

1. [Alderdomshjemmet] har kun én sygeplejerske ansat. Sygeplejersken er leder af institutionen. Det har ikke været muligt at få besat den anden normerede sygeplejerskestilling, trods flere opslag.
2. Der er p.t. ingen ledige pladser på [alderdomshjemmet], og der er en længere venteliste.
3. A falder ikke ind under den persongruppe, der kan anbringes på [alderdomshjemmet]. Det vil kræve en dispensation fra Socialudvalget at indskrive en så ung mand på alderdomshjemmet, der er indrettet som ældreinstitution, dvs., hvis målgruppe er alderspensionister, der ikke kan klare sig i eget hjem.
4. A's plejebehov overstiger klart niveauet for pleje på en kommunal ældreinstitution, der er anlagt i h.t. Landstingsforordning nr. 11 af 30. oktober 1998 om Ældreinstitutioner, m.v.
5. Det er vores vurdering, at der bør ydes hjælp til anbringelse af A på en egnet institution, jf. landstingsforordning nr. 7 af 3. november 1994 om hjælp til personer med vidtgående handicap § 13, jf. 7 stk. 2 nr. 8. I h.t. forordningens § 16 er det Hjemmestyrets ansvar at vælge hvilken døgninstitution vedkommende skal anbringes på.
6. K Kommune og K by sygehus mener samstemmende, at det ikke er forsvarligt at udskrive A til hjemmet, da det ikke vil være muligt at etablere den nødvendige intensive pleje i hjemmet.

7. Det er uetisk at anbringe en så ung mand med muligt udviklingspotentiale i hjemmet eller på et alderdomshjem, der hverken kan sørge for tilstrækkelig pleje eller afprøve hans udviklingsmuligheder.

Sygehuset i K by og K Kommune skal derfor samstemmende anmode om, at der hurtigst muligt træffes en afgørelse af, hvad der skal ske med A, idet det tidligere fremsatte forslag om midlertidigt ophold på [...] opretholdes. Ved endt ophold der, må der tages endelig stilling til A's fremtid.

Kystledelsen og Familiedirektoratet bedes derfor hurtigst muligt afklare hvilken instans der skal afholde de nødvendige udgifter i forbindelse med iværksættelse af en foranstaltning for A, og hvilken foranstaltning der skal iværksættes."

Den 19. februar 2007 traf Familiedirektoratet følgende afgørelse med K Kommune som adressat:

"Familiedirektoratet har d. 8. februar, 2007 modtaget en fornyet henvendelse fra K Kommunes Socialchef og Distriktslægen, K by Sygehus, hvor Familiedirektoratet i samarbejde med Kystledelsen anmodes om, hurtigst muligt at afklare, hvilken instans der skal afholde de nødvendige udgifter i forbindelse med iværksættelse af en foranstaltning for A samt hvilken foranstaltning, der skal iværksættes.

Det anføres, at kommunens Alderdomshjem, ikke er egnet til at rumme klienten, dels pga. manglende fag personale dels pga. lang venteliste. Det anføres endvidere, at A's plejebehov overstiger niveauet for pleje på byens kommunal ældreinstitution.

Sygehuset og kommunen vurderer, at det ikke er forsvarligt at udskrive klienten til hjemmet, da det ikke vil være muligt at etablere den nødvendige intensive pleje i hjemmet.

Det tidligere fremsatte forslag om midlertidig ophold på [...] opretholdes.

Af medsendte notat fra visitationsnævnet fremgår det, at klienten betragtes af nævnet som færdigbehandlet og dermed ikke vil yde kaution for et ophold på [...].

Det anføres endvidere, at med de oplysninger om hans nuværende tilstand, besøg i hjemmet, ingen akutte livstruende episoder, sonde til ernæring, mener Distriktslægen i Kystledelsen, [...], at klienten må kunne udskrives til alderdomshjemmet efter grundig information til personalet der mhp. hudpleje, vendinger og ernæring pr. sonde mv.

Når visitationsnævnet har truffet denne beslutning om ikke at yde kautionsbetaling for et ophold i Danmark, bør det tages i betragtning, at det er et nævn sammensat af ekspertfagfolk. Det fremgår, at klienten er færdigbehandlet og der dermed ikke er udsigt til ændringer i hans tilstand, ved et træningsophold i Danmark.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Familiedirektoratet kan kun bevilge ophold udenfor Grønland, jf. § 44 i Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 28 af 22. december 2000 om hjælp til personer med vidtgående handicap, når behandlingsmulighederne i Grønland er udtømte.

Da A er færdigbehandlet, er der således ikke mulighed for at bevilge ophold på [...].

Familiedirektoratet finder stadig, at placering på K by Alderdomshjem vil være det optimale, uanset normering og venteliste og aldersgruppering.

Familiedirektoratet kan derudover foreslå følgende andre løsninger:

1. K Kommune rådes til at tage kontakt til [...], hvor der er andre yngre handicappede samt et terapeut personale.
2. [...] har et plejefsnit, hvor der har været 3 yngre handicappede. Der er for tiden kun én tilbage. Huset har ligeledes en fysioterapeut.
3. Endelig er der mulighed for [...], hvor flere handicappede er fast indskrevet på plejefsnittet. Her er ligeledes fysioterapeut tilknyttet.
4. Ved ibrugtagning af [...] er det planlagt, at [...] skal ombygges til at rumme yngre voksne handicappede.

I de tre første tilfælde vil der være mulighed for at yde økonomisk dækning for ophold i form af takstbetaling, jf. § 20 i Cirkulære om gældende sociale kontantydelse nr. 250.

Mulighed nr. 4, vil blive en døgninstitution for voksne handicappede med en takstbetaling finansieret over finansloven.”

Den 22. marts 2007 skrev K Kommune til Familiedirektoratet:

”Der søges om støtteperson for A, [...], med 160 timer ugen, iht. § 7, stk. 2, nr. 2 i landstingsforordning nr. 7 af 3. november 1994 samt §§ 11-14 i Grønlands hjemmestyres bekendtgørelse nr. 28 af 22. december 2000.

A har som følger af omfattende hjerneblødning været anbragt i sygehuset i K by siden medio september 2006.

Sundhedsvæsenet har meddelt, at A skal udskrives af sygehuset senest 1. april 2007, da han ikke kan behandles yderligere i sundhedsvæsenets regi.

Da alderdomshjemmet [...] i den seneste tid har haft ledige pladser, har man været nødsaget til midlertidigt at beslutte at anbringe ham dér, da hidtidige bestræbelser på at anbringe ham andre steder ikke har givet resultater.”

Familiedirektoratet traf den 27. marts 2007 følgende afgørelse adresseret til K Kommune:

”Familiedirektoratet har den 22. marts, 2007 modtaget en ansøgning fra K Kommune, om 160 støttepersonstimer til A, i perioden fra d. 01.04.07.- 31.12.07.

Der søges efter LTF nr. 7 § 7. stk. 2, punkt 2, samt Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 28 § 11-14.

A, har siden sin hjerneblødning opholdt sig på sygehusets plejeafdeling, med bevilget takstbetaling.

K Kommune oplyser, at der nu er ledig plads til A på [alderdomshjem] fra 1. april 2007. Man er nødsaget til at placere ham der, da andre placeringshjælpeforanstaltninger ikke har været mulige at gennemføre. Sygehuset i [...] meddeler, at de ikke har ledig plads på deres plejeafdeling og har ikke ressourcer i deres distrikt om at pleje og passe ham.

Sygehuset i K by meddeler skriftligt, at A er sundhedsmæssigt færdigbehandlet og har ikke yderlige planer om hans ophold der.

Der vedlægges fysioterapeutisk status på A af d. 22.01.07, samt ergoterapeutisk statusrapport af d. 18. december 2006.

Ud fra disse oplysninger er der sket en langsomt forbedring af A's tilstand m.h.t. hans træningsforløb, hvor han nu kan sidde oppe i ca. 1 1/2 time af gangen, flere gange dagligt med understøttelse af puder under hans arme. Ligeledes kan han dreje hovedet, virker mere vågen og kan kigge opmærksomt ved bevægelser og lyde med korte interval.

K Kommune søger 160 støttetimer om ugen til A under hans ophold på alderdomshjemmets plejeafdeling og fremkommer ikke med en dokumenteret handleplan, som underbygger deres argumentation for ansøgningen.

Familiedirektoratet giver afslag på ansøgning om støttepersonstildeling på 160 timer om ugen, til pasning og pleje af A.

Det er urealistisk at udføre pædagogisk opgaver med hans nuværende opnåede færdigheder, som drejer sig om fortsatte fysioterapeutiske tiltag.

Takstbetalingen dækker udover kost og logi, også personalet til pasning og pleje af klienten på baggrund af personens vidtgående handicap.

Der henvises til vejledning om hjælp til personer med vidtgående handicap afsnit 3.7, side 38: Når man bor på alderdomshjemmet.

Ankevejledning:

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Familiedirektoratets afgørelse kan indenfor 4 uger efter modtagelse af denne skrivelse, indbringes for Det Sociale Ankenævn, Box, 1015, 3900 Nuuk.”

K Kommune skrev den 28. marts 2007 til landsstyremedlemmerne for familie og sundhed:

”Åbent brev til Landsstyret, til Landstyremedlem for Familier Aleqa Hammond og Landsstyremedlem for Sundhed Agathe Fontain.

I forbindelse med en konkret sag, vil K Kommune skrive følgende klage til Det Sociale Ankenævn:

”I efteråret 2006 fik en på daværende tidspunkt 39 årig mand en massiv hjerneblødning, der har medført større hjerneskade.

Manden har siden hjerneblødningen været indlagt på sygehus, først på Sana og senere på det lokale sygehus. Det lokale sygehus har ikke plejeresourcer til den omfattende pleje af manden, selvom der betales plejetakst fra Hjemmestyret. Sygehuset har bebudet, at manden bliver udskrevet d. 1. april 2007.

Familiedirektoratet har gennem længere tid forsøgt at presse K Kommunes sociale myndigheder til at indskrive manden på det lokale alderdomshjem.

K Kommune har i stedet ansøgt om indlæggelse på [...], hvilket ikke vil medføre betydeligt højere døgnplejetakst end et ophold på det lokale alderdomshjem.

Der er givet afslag på denne ansøgning af både Sundhedsvæsenet og Familiedirektoratet, da begge instanser henviser til, at den anden instans skal betale et evt. ophold.

Kommunen har nægtet at medvirke til indskrivning på det lokale alderdomshjem, da man finder en indskrivning dybt uansvarlig og uetisk, dels da alderdomshjemmet i K by er forbeholdt for alderspensionister, der ikke kan klare sig i eget hjem, og dels da der er tale om en yngre mand, hvor familien er meget imod en anbringelse på alderdomshjemmet.

Alderdomshjemmet er ikke indrettet til at varetage pleje af tunge plejepatienter, og er ikke normeret til at varetage plejen af en så tung plejepatient. Der er en længere venteliste til optagelse på institutionen, ligesom der er personalemangel, især mangles der sygeplejefagligt personale.

K Kommune har, efter vejledning fra Familiedirektoratet, forsøgt at få manden indskrevet på plejehjemmet i [...], Sygehuset i [...] plejeafdeling og [...]. Alle tre institutioner har givet afslag på ansøgningen. Endvidere har K Kommune forsøgt at få manden indskrevet på sygehuset i [...], men også derfra er der givet afslag.

Da sygehuset i K by nu har oplyst, at manden BLIVER udskrevet d. 1. april 2007, SKAL der findes et andet sted, hvor manden kan få pleje. Det skønnes, at der skal være døgnbemanding

omkring manden, ligesom der skal være dagligt sygeplejefagligt tilsyn. Endvidere har manden behov for genoptræning, hvilket kun er forsøgt i stærkt begrænset omfang.

Tvunget af omstændighederne arbejder K Kommune nu på, at manden midlertidigt får ophold på det lokale alderdomshjem på en plads, der i h.t. ventelisten burde være tildelt en 92 årig mand, der nu bor i egen bolig, men har hårdt brug for pladsen på alderdomshjemmet.

Kommunen har søgt om 160 støttepersontimer ugentligt til at varetage plejen af manden fra 1. april og indtil en bedre løsning kan findes. D.d. har Familiedirektoratet givet afslag på ansøgningen, med den begrundelse at nu er der plads på alderdomshjemmet og at der med den plads følger massiv pleje uden ekstra tilførsel af ressourcer.

Det almindelige personalegruppe på alderdomshjemmet, er ikke uddannet og normeret til at varetage massiv pleje og genoptræning af en nu 40 årig mand. En sådan opgave vil kræve flere ressourcer end muligt på en almindelig alderdomshjemsplads.

K Kommune skal gøre opmærksom på, at i h.t. Landstingsforordning nr. 7 af 3. november 1994, med senere ændringer, om hjælp til personer med vidtgående handicap § 13 kan en handicappet med behov for behandling og pleje hele døgnet indskrives på døgninstitution, og i h.t. forordningens § 14 skal Landsstyremedlemmet for Sociale Anliggender (P.t. Landsstyremedlemmet for familier) påse, at der er det nødvendige antal pladser på døgninstitutioner for vidtgående handicappede, ligesom landsstyremedlemmet i h.t. samme bestemmelses stk. 2 skal koordinere oprettelsen og driften af sådanne institutioner og stk. 3 pålægger landsstyremedlemmet at varetage administrationen heraf. I h.t. landstingsforordningens § 26 afholdes udgifterne i henhold til forordningen, (bortset fra nogle undtagelser der ikke er relevante i denne sammenhæng,) af Grønlands Hjemmestyre.

K Kommune kan derfor ikke acceptere, at man ved Familiedirektoratets afgørelse af 27. marts 2007 afslår at afholde de udgifter der ifølge de fagpersoner, der kender manden må anses som nødvendige."

Afslutningsvis til Landsstyret:

Da de anbringelsessteder Familiedirektoratet har anvist ikke vil modtage manden, og Familiedirektoratet ikke kan anvise en plads på en relevant døgninstitution, mener K Kommune, at mulighederne for korrekt behandling af manden i Grønland er udtømte.

Hjemmestyret nu må visitere ham til ophold på [...], eller anvise kommunen en anden institution, hvor manden kan få fornøden genoptræning og pleje - og Hjemmestyret må afholde alle udgifterne i forbindelse med mandens ophold og pleje indtil han kan sendes til en passende døgninstitution.

Vi håber på en hurtig reaktion, da sagen haster."

Landsstyrets Sekretariat oversendte den 29. april 2007 brevet til Det Sociale Ankenævn.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Den 2. april 2007 skrev K Kommune til Familiedirektoratet:

”K Kommune vil hermed klage over Familiedirektoratets afgørelse af 27. marts 2007 ifm. ansøgning om 160 støttetimer i anledning af anbringelse af A [...] på alderdomshjemmet i K by.

A fik i september måned 2006 en massiv hjerneblødning, og har siden hjerneblødningen været indlagt på sygehus, først på Sana og senere på det lokale sygehus. Det lokale sygehus har ikke plejeressourcer til den omfattende pleje af manden, selvom der betales plejetakst fra Hjemmestyret.

Sygehuset har bebudet, at manden bliver udskrevet d. 1. april 2007.

Familiedirektoratet har gennem længere tid forsøgt at presse K Kommune til at indskrive A på det lokale alderdomshjem.

K Kommune har i stedet ansøgt om indlæggelse på [...], da det stadigvæk skønnes at han har potentiale til fremgang i færdighederne hvis han får den rigtige behandling på en speciel institution. Et ophold på [...] vil endvidere ikke medføre betydeligt højere døgnplejetakst end et ophold på det lokale alderdomshjem.

Der er givet afslag på denne ansøgning af både Sundhedsvæsenet og Familiedirektoratet, da begge instanser henviser til, at den anden instans skal betale et evt. ophold.

Kommunen har nægtet at medvirke til indskrivning på det lokale alderdomshjem, da man finder en indskrivning dybt uansvarlig og uetisk, dels da alderdomshjemmet i K by er forbeholdt alderspensionister, der ikke kan klare sig i eget hjem, og dels da der er tale om en yngre mand, hvor familien er meget imod en anbringelse på alderdomshjemmet.

Alderdomshjemmet er ikke indrettet til at varetage pleje af tunge plejepatienter, og er ikke normeret til at varetage plejen af en så tung plejepatient. Der er en længere venteliste til optagelse på institutionen, ligesom der er personalemangel, især mangles der sygeplejefagligt personale.

K Kommune har, efter vejledning fra Familiedirektoratet, forsøgt at få manden indskrevet på plejehjemmet i [...], Sygehuset i [...] og [...]. Alle tre institutioner har givet afslag på ansøgningen.

Endvidere har K Kommune forsøgt at få manden indskrevet på sygehuset i [...], men også derfra er der givet afslag.

Da sygehuset i K by oplyste, at A udskrives d. 1. april 2007, skulle der findes et andet sted, hvor A kan få pleje inden denne dato. Det skønnes, at der skal være døgnbemanding omkring A, ligesom der skal være dagligt sygeplejefagligt tilsyn. Endvidere har A behov for genoptræning, hvilket kun er forsøgt tilgodeset i stærkt begrænset omfang.

Tvunget af omstændighederne har K Kommune nu midlertidigt givet A ophold på det lokale alderdomshjem på en plads, der i h.t. ventelisten burde være tildelt en 92 årig mand, der har

hårdt brug for pladsen på alderdomshjemmet. Endvidere er der yderligere to andre alderspensionister på ventelisten, der har været opskrevet til en plads på alderdomshjemmet i længere tid.

Kommunen har søgt om 160 støttepersontimer ugentligt til at varetage plejen af A fra 1. april og indtil en bedre løsning kan findes. Den 27. marts 2007 har Familiedirektoratet givet afslag på ansøgningen, med den begrundelse at nu er der plads på alderdomshjemmet og at der med den plads følger massiv pleje uden ekstra tilførsel af ressourcer.

Den almindelige personalegruppe på alderdomshjemmet, er ikke uddannet og normeret til at varetage massiv pleje og genoptræning af en nu 40 årig mand. En sådan opgave vil kræve flere ressourcer end muligt på en almindelig alderdomshjemsplads.

A er så plejekrævende, at alderdomshjemmet ikke har den nødvendige normering. Selvom der er bevilget takstbetaling for opholdet på alderdomshjemmet, kan det ikke dække de ekstra udgifter der vil være til ekstra personale. Der skal ansættes en ekstra nattevagt, ligesom der skal afsættes ekstra ressourcer til vending, pasning af sonde, kateder m.v., hvilket vil kræve en ekstra ansættelse af to yderligere medarbejder. Skal der derudover gives genoptræning, vil det kræve yderligere personale, skønnet til yderligere to ansættelser. Hvis K Kommune skal blot tilnærmelsesvist tilgodse A's behov under et ophold på alderdomshjemmet, vil det kræve 160 støtte-timer, pr. uge.

Endvidere skal kommunen gøre opmærksom på, at ved at tvinge kommunen til at tage A ind på en andens plads på alderdomshjemmet, påføres kommunen en ekstra udgift til pleje af den 92 årige mand i dennes eget hjem, da han nu ikke har faet den plads på alderdomshjemmet, som han rettelig burde have haft.

K Kommune skal gøre opmærksom på, at i h.t. Landstingsforordning nr. 7 af 3. november 1994, med senere ændringer, om hjælp til personer med vidtgående handicap § 13 kan en handicappet med behov for behandling og pleje hele døgnet indskrives på døgninstitution, og i h.t. forordningens § 14 skal Landsstyremedlemmet for Sociale Anliggender (P.t. Landsstyremedlemmet for familier) påse, at der er det nødvendige antal pladser på døgninstitutioner for vidtgående handicappede, ligesom landsstyremedlemmet i h.t. samme bestemmelses stk. 2 skal koordinere oprettelsen og driften af sådanne institutioner og stk. 3 pålægger landsstyremedlemmet at varetage administrationen heraf. I h.t. landstingsforordningens § 26 afholdes udgifterne i henhold til forordningen, (bortset fra nogle undtagelser der ikke er relevante i denne sammenhæng,) af Grønlands Hjemmestyre.

K Kommune kan derfor ikke acceptere, at man ved Familiedirektoratets afgørelse af 27. marts 2007 afslår at afholde de udgifter der ifølge de fagpersoner, der kender A må anses som nødvendige, ligesom K Kommune vil anke over, at Familiedirektoratet, uden egentligt kendskab til A, har vurderet at han ikke vil have udbytte af pædagogisk genoptræning.

K Kommune ønsker derfor principielt Familiedirektoratets afgørelse af 27. marts 2007 ophævet, og sagen sendt til realitetsbehandling i Hjemmestyret. Subsidiært ønskes Familiedirektoratets afgørelse ændret, således at der tildeles A 160 støttepersontimer ugentligt under hans ophold på alderdomshjemmet.”

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Den 10. april 2007 skrev Det Sociale Ankenævn til K Kommune:

”Det Sociale Ankenævn har modtaget Deres klage, dateret den 28. marts 2007. Vi kan meddele Dem, at sagen nu er under behandling.

Til orientering skal det nævnes, at medlemmerne af Ankenævnet afholder 3-4 møder om året.

Endvidere skal Ankenævnet indhente oplysninger fra den myndighed som har truffet afgørelse i sagen, og fra eventuelle andre myndigheder.

Ankenævnet har i øjeblikket en sagsbehandlingstid på 12-18 måneder.

Klager omkring tvangsfjernelse af børn prioriteres først, mens øvrige klager behandles i den rækkefølge de indkommer. Når Ankenævnet har behandlet klagen, vil De modtage en skriftlig kendelse.

De kan i øvrigt kontakte Det Sociale Ankenævn, hvis De har yderligere oplysninger i sagen.

[...]

Kopi til: Familiedirektoratet, der anmodes om kopi af sagsakter, og en redegørelse fremsendt til Det Sociale Ankenævnet senest den 11. maj 2007. Kopi af klagen er vedlagt.”

A's værge klagede herefter til mig.

Jeg skrev den 22. maj 2007 til Det Sociale Ankenævn:

”[...], som er værge for A, [...], har [...] klaget til mig over, at Det Sociale Ankenævn har meddelt kommunen eller [...], at kommunens eller [...]'s klage over Familiedirektoratets afgørelse af 15. januar 2007, [...], kan forventes behandlet inden for 2 år.

[...] anførte, at en hurtig behandling af sagen var påkrævet, idet det ansøgte træningsophold på [...] skulle iværksættes hurtigst muligt for at give den ønskede effekt.

Jeg beder i den anledning ankenævnet om en udtalelse til klagen og om at sende mig den pågældende klagesag til gennemsyn.

Ankenævnets svar vil eventuelt blive forelagt [...] til partshøring.”

Ankenævnet skrev den 24. maj 2007 til K Kommune:

”Det Sociale Ankenævn har Deres klage under behandling. Ankenævnet har i forbindelse med modtagelsen af Deres klage den 10. april 2007 anmodet Familiedirektoratet om oplysninger og en udtalelse i sagen. Ankenævnet har endnu ikke modtaget oplysningerne fra Familiedirektoratet, og har derfor dags dato rykket for disse oplysninger samt en udtalelse.

Det Sociale Ankenævnet kan ikke behandle Deres klage, før Ankenævnet har det relevante i sagen.

Ankenævnet vil behandle Deres klage så snart oplysninger foreligger.

[...]

Kopi til: Familiedirektoratet, der anmodes om kopi af sagsakter og en redegørelse fremsendt til Det Sociale Ankenævn senest den 08. juni 2007.”

Den 6. juni 2007 modtog jeg følgende svar fra ankenævnet:

”Landstingets Ombudsmand anmoder i brev af 22. maj 2007 om en udtalelse til [...]s klage, samt den pågældende klagesag til gennemsyn.

Ankenævnet skal oplyse, at vi ikke har modtaget en klage fra [...] eller K Kommune angående A's ophold på [...].

Ankenævnet kan derfor ikke komme med en udtalelse til klagen.”

Den 18. juni 2007 skrev ankenævnet til Familiedirektoratet med kopi til K Kommune:

”RYKKER

Vedrørende modtagne klage.

Nedenstående person har indsendt klage til Det Sociale Ankenævn

I skrivelse bad Det Sociale Ankenævn om oplysninger m.v. i sagen den 11. maj 2007 samt den 8. juni 2007. Da Ankenævnet endnu ikke har hørt fra Dem, skal man hermed bringe sagen i erindring med håb om hurtig fremsendelse.

Ankenævnet har orienteret klager om, at ankenævnet har rykket for materialet m.v.

Det drejer sig om følgende sag: K Kommune, cpr.nr. 39 årig mand

Såfremt Det Sociale Ankenævn ikke har det modtaget det ønskede materiale senest den 2. juli 2007 på fax 32 50 02 vil sagen blive af blive afgjort ud fra de foreliggende oplysninger.”

Det næste dokument i sagen, som jeg har modtaget fra Det Sociale Ankenævn, er et svar fra Familiedirektoratet på Ankenævnets rykkerskrivelse, som direktoratet modtog den 19. juni 2007. Familiedirektoratets svar er dateret ”2007-06-15” og er stemplet indgået i Landsstyrets sekretariat den ”3- JUNI 2007”:

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

”Familiedirektoratet har d. 19. juni 2007 modtaget en rykkerskrivelse fra Det Sociale Ankenævn hvor man anmoder om en redegørelse samt kopi af sagens akter.

Historik:

A [...] er omfattet af landstingsforordning nr. 7 af 3. november 1994, d. 13. november 2006.

Diagnosen er: Hjerneskade efter voldsom subaraknoidal blødning, tetraplegiker.

Familiedirektoratet modtager d. 20. december 2006 en ansøgning om træningsophold til A på [...] i Danmark.

Familiedirektoratet gav afslag på det ansøgte d. 15. januar 2007.

Begrundelse for afslag:

Familiedirektoratet henholder sig til § 44 i Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 28 af 22. december 2000: Socialdirektoratet, nu Familiedirektoratet, kan yde hjælp til behandlingsophold uden for Grønland, når behandlingsmulighederne i Grønland er udtømte.

Familiedirektoratet har ud fra de oplysninger der er fremkommet fra forskellige fagpersoner, læger, fysioterapeuter og ergoterapeuter, samlet vurderet, at A ville kunne få den vedligeholdelses træning som fysioterapeuterne ved i statusrapport af 22. december 2006 angiver det, at det er tydeligt, at der ved daglig træning af 1-2 timers varighed er opnået betydelig fremgang, inden for den sidste tid.

Familiedirektoratet yder takstbetaling, jf. takstcirkulære nr. 525 § 20 til Alderdomshjemmet, der dækker ophold på plejeafsnit inden for sundhedsvæsenet, ældreinstitutioner eller lignende besluttet på baggrund af personens vidtgående handicap.

Takstbetalingen dækker ophold, kost og personaleomkostninger.

Derfor vurderer Familiedirektoratet at behandlingsmulighederne i Grønland, ikke er udtømte.

I brev af 8. februar 2007 til Familiedirektoratet angiver K Kommune, at der kun er en sygeplejerske ansat på alderdomshjemmet, og at denne er leder af institutionen, og at klienten ikke falder ind under den persongruppe, der kan anbringes på et alderdomshjem.

Efter § 16 i landstingsforordning nr. 7. af 3. november 1994: Direktoratet for Sociale Anliggender, nu Familiedirektoratet, beslutter efter indstilling fra den handicappedes hjemkommune, om den handicappede kan optages på en døgninstitution.

Direktoratet for Sociale Anliggender beslutter endvidere, hvilken døgninstitution den handicappede skal forsøges indskrevet på.

Konklusion:

Familiedirektoratet fastholder afslag af 15. januar 2007.

Familiedirektoratet finder at behandlingsmulighederne i Grønland ikke er udtømte.

Familiedirektoratet erkender at plejetyngden hos klienten er stor, derfor er Familiedirektoratet også indstillet på, at der kan være behov for en ekstra optræningsindsats.

Familiedirektoratet vil derfor være imødekommende overfor evt. ansøgning om ekstra fysioterapi til klienten.

Familiedirektoratet finder endvidere, af hensyn til klientens livskvalitet og tilhørsforhold til Grønland, at det må være mest hensigtsmæssigt at støtte klientens begrænsede ressourcer mest muligt, herunder kontakten til familien og hjemstedet.”

K Kommune skrev den 27. juni 2007 til det Sociale Ankenævn:

”Vedr.: Med henvisning til jeres brev af 18. juni 2007 brevnr. 40.72.06/39 årig mand, ifm. klagesag for A [...].

Vi fremsender hermed sagsakter ifm. klagesag til ovennævnte via Det Social Ankenævn, er der tvivl ifm. sagen, kan undertegnede kontaktes via direkte tlf.nr. [...] eller emailadressen: [...]”

Den 1. august 2007 skrev ankenævnet til mig igen:

”Det Sociale Ankenævn har den 22. maj 2007 modtaget ombudsmandens skrivelse vedrørende en udtalelse til klagen samt at få tilsendt klagesagen til gennemsyn.

Det Sociale Ankenævn modtager et stigende antal klager og har p.t. desværre en sagsbehandlingstid på omkring 2 år.

Det Sociale Ankenævn prioriterer sager om flytning af børn, øvrige sager behandles i den rækkefølge de er indgået. Ved yderligere prioritering af sager, ville sagsbehandlingstiden for andre gruppe bliver forholdsmæssig større.

Ankenævnet skal beklage, at sagsbehandlingstiden i nævnet har været langvarig.”

Jeg skrev den 26. august 2007 til ankenævnet:

”Jeg modtog 1. august 2007 sagsakterne fra ankenævnet og ankenævnets svar på min høring af 22. maj 2007.

Jeg forstår ankenævnets aktuelle svar således, at ankenævnets svar af 5. juni 2007 om, at ankenævnet ikke havde sagen under behandling, ikke er korrekt.

Ankenævnets seneste svar giver mig anledning til at høre ankenævnet på ny.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Jeg har umiddelbart vanskeligt ved at danne mig et overblik over ankenævnets hidtidige sagsbehandling ud fra de kopier, som ankenævnet har sendt mig, idet sagsmaterialet ikke er ordnet kronologisk, og der tilsyneladende mangler dele af sagen, herunder ankenævnets høringer af K Kommune og Familiedirektoratet og eventuelle orienteringer af K Kommune og [...] om sagens gang.

Jeg finder derfor ikke anledning til at fravige det almindelige udgangspunkt for ombudsmandens undersøgelser, som går ud på, at ombudsmanden ønsker at få tilsendt den originale sagsmappe med alt indhold.

Jeg beder derfor nævnet sende mig den originale sagsmappe til gennemsyn.

Jeg beder herudover ankenævnet besvare følgende spørgsmål:

Har ankenævnet indledt sin behandling af sagen på grundlag af K Kommunes åbne brev af 28. marts 2007 til Landsstyret?

I bekræftende fald beder jeg ankenævnet gøre rede for, om nævnet har undersøgt, om kommunen er klageberettiget, og om ankenævnet har overvejet at indhente en fuldmagt fra [...]?

Har ankenævnet modtaget svar fra Familiedirektoratet?

Har ankenævnet ikke modtaget svar fra Familiedirektoratet, beder jeg ankenævnet gøre rede for, hvad ankenævnet herefter vil foretage sig.

Det fremgår af de kopier, som ankenævnet har sendt mig, at ankenævnet ved rykker af 18. juni 2007 meddelte familiedirektoratet, at sagen ville blive afgjort ud fra de foreliggende oplysninger, hvis ankenævnet ikke modtog direktoratets sagsakter senest den 2. juli 2007.

Jeg beder ankenævnet gøre rede for, hvorledes ankenævnet mener, at sagen kan afsluttes, hvis ankenævnet ikke modtager sagsakterne fra den indklagede myndighed.

Ankenævnet har i sit brev af 1. august 2007 til mig gjort rede for nævnets generelle prioriteringspraksis.

Jeg beder derfor ankenævnet gøre rede for, hvorvidt ankenævnet har foretaget en konkret vurdering af, om klagen over Familiedirektoratets afgørelse eller afgørelser vedrørende støtte til A skulle opprioriteres.

Jeg henviser herved til, at det fremgår af kommunens åbne brev af 28. marts 2007 til Landsstyret, at K Kommune ønsker sagen hastebehandlet.

Har nævnet foretaget en konkret vurdering af prioriteringsspørgsmålet, beder jeg ankenævnet gøre rede for, hvilke konkrete forhold som nævnet bygger sin opfattelse af prioriteringsspørgsmålet på.”

Ankenævnet svarede mig den 12. september 2007:

”Det kan som ved skrivelse af 1. august 2007 bekræftes, at sagen er i Det Sociale Ankenævn.

Landstingets ombudsmand har anmodet om at få tilsendt den originale sagsmappe med alt indhold.

Det Sociale Ankenævn skal bemærke, at Landstingets Ombudsmand har modtaget kopi af samtlige sagsakter, liggende i den rækkefølge som det ligger i Det Sociale Ankenævns sagsmappe. Hvis Landstingets Ombudsmand ønsker sagen forelagt i kronologisk rækkefølge, når sagen kommer under behandling bedes De meddele dette.

For god ordens skyld sendes kopi af samtlige sagsakter igen i den rækkefølge som de ligger i Det Sociale Ankenævn. Det anses således ikke for nødvendigt at tilsende Landstingets ombudsmand den originale sagsmappe.

I ovennævnte kopi er også medtaget Det Sociale Ankenævns korrespondence med henholdsvis K Kommune og Familiedirektoratet.

Det skal bemærkes, at kommunerne er tillagt klageadgang indenfor handicapområdet og da det er kommunen der har klaget betyder det, at korrespondencen tilgår K Kommune, der så har en underretningspligt overfor borgerne.

I sager om optagelse på døgninstitutioner er kommunerne tillagt klageadgang på borgerne vegne jf. Landstingsforordning nr. 7 af 3. november 1994 om hjælp til personer med vidtgående handicap:

§ 16. Direktoratet for Sociale Anliggender beslutter, efter indstilling fra den handicappedes hjemkommune, om den handicappede kan optages på en døgninstitution. Direktoratet for Sociale Anliggender beslutter endvidere, hvilken døgninstitution den handicappede skal forsøges indskrevet på.

§ 17. Direktoratet for Sociale Anliggender nedsætter et stående visitationsudvalg for hver døgninstitution, der skal tage stilling til ind- og udskrivninger på institutionen.

Stk. 2. Klage over afgørelser truffet af et visitationsudvalg kan inden 4 uger efter afgørelsen af den handicappede eller dennes hjemkommune eller af et medlem af visitationsudvalget indbringes for landsstyremedlemmet for Sociale Anliggender.

Kommunerne er ligeledes tillagt klageadgang i Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 28 af 22. december 2000 om hjælp til personer med vidtgående handicap.

§ 14. Antallet af støttetimer til hver enkelt person med vidtgående handicap godkendes af Socialdirektoratets regionalkontorer efter indstilling fra kommunerne.

Stk. 2. Socialdirektoratets regionalkontorer kan tildele et samlet antal støttetimer til brug for flere personer med vidtgående handicap i en kommune.

Stk. 3. Socialdirektoratets regionalkontorer kan meddele kommunerne en ramme for støttetimer. Kommunerne fordeler støttetimerne efter behov.

Stk. 4. Støttetimer tildeles normalt for en periode af seks måneder.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Idet lovgivningen har tillagt kommunerne klageadgang, anmoder Det Sociale Ankenævn ikke om fuldmagt fra borgerne. Det anses for kommunerne ansvar, at informerer borgerne om sagerne.

Det skal bekræftes, at Det Sociale Ankenævn har modtaget K Kommunes åbne brev af 28. marts 2007. På baggrund af dette brev, har Det Sociale Ankenævn anmodet Familiedirektoratet om sagsoplysninger ved skrivelse af 10. april 2007, 24. maj 2007 samt 18. juni 2007. Se venligst kopi af hele sagsmappen, hvori kopier af nævnte breve også er vedlagt. Det Sociale Ankenævn har modtaget sagsoplysninger fra Familiedirektoratet d 15 juni 2006 se venligst kopi i vedlagte sagsmappe.

Som vedlagt i kopi af sagsmappen oversendt d. 1. august 2007 har Det Sociale Ankenævn modtaget svar fra Familiedirektoratet d. 16. juni 2007.

Som skrevet i skrivelse af 1. august 2008, har Det Sociale Ankenævn desværre en sagsbehandlingstid på ca. 2 år. Det Sociale Ankenævn prioriterer børnesager, medens resterende sager primært behandles i kronologisk rækkefølge. Som nævnt i skrivelse af 1. august 2007, ville anden prioritering give en markant forøgelse af sagsbehandlingstiden for andre grupper.

Det er vurderet at nærværende sag ikke skal hastebehandles.

I forbindelse med spørgsmål om opprioritering af nærværende sag skal bemærkes, at samtlige sager gennemlæses når de er modtaget - og oversat, hvilket betyder en sagsbehandlingstid på ca. 4 uger fra sagen er modtaget. Herunder vurderer Ankenævnet også om sagen skal opprioriteres. Dette gælder for alle indkomne sager. Det skal bemærkes, at Det Sociale Ankenævn på grund af den nuværende arbejdsbyrde, desværre ikke har været i stand til at afvise sager uden for Ankenævnets kompetence ved indgåelsen af sagerne.

Der anmodes om en redegørelse for, hvorledes ankenævnet mener, at sagen kan afsluttes, hvis ankenævnet ikke modtager sagsakterne fra den indklagede myndighed.

Det Sociale Ankenævn har på grund af problemer med indhentelse af oplysninger fra offentlige instanser, fastlagt den procedure, at sagerne behandles uden disse oplysninger, hvis sagen kan afgøres til fordel for klager.”

Ligeledes den 12. september 2007, skrev ankenævnet til K Kommune med kopi til mig og til Familiedirektoratet:

”Vedr. klagesag: K Kommunes klage; A.

I forbindelse med åbent brev til landsstyret er der indgået klage til det Sociale Ankenævn d. 29. marts 2007. Klagen indeholder flere delpunkter.

Klage over afslag på indlæggelse på [...].

Idet [...] er en ren sundhedsfaglig institution, er det sundhedsvæsenet v. lægelig ekspertise, der indstiller og indskrives patienter til ophold på [...]. Det fremgår også af medsendte sagsakter, at det er sundhedsvæsenets visitationsudvalg, der har givet afslag på ophold på [...].

Det Sociale Ankenævn kan ikke behandle denne del af klagen, da det er et sundhedsfaglig skøn der er udøvet. Det Sociale Ankenævn skal således henvise til Sundhedsvæsenets klagesystem, med henblik på vurdering af optagelse på institutionen [...].

Det Skal beklages, at der ikke har været givet korrekt klagevejledning med henblik på dette klagepunkt.

Klage over at mulighederne for korrekt behandling i Grønland er udtømte.

Denne del af klagen behandles snarest muligt. Dvs., at klagerne behandles i den rækkefølge de er indkommet.

Klage over afslag på støttepersontimer.

K Kommune har ansøgt om 160 støttepersontimer, og har ifølge åbent brev af 28. marts 2007 fået afslag på dette.

Der skal anmodes om relevante sagsoplysninger (mindst ansøgning, afslag, handleplan, støttepersonrapport).

Denne del af klagen behandles snarest muligt, dvs., at klagerne behandles i den rækkefølge de er indkommet.

Det skal for god orden skyld bemærkes, at genoptræning er en sundhedsfaglig opgave, der påhviler sundhedsvæsenet og ikke det sociale system. Ansøgninger om direkte genoptræning skal således stiles til sundhedsvæsenet.”

På baggrund af ankenævnets høringssvar af 12. september 2007, udvidede jeg ved brev af 6. december 2007 min undersøgelse til at angå spørgsmål om kommunernes klageadgang, ankenævnets kompetence og om kompetenceafgrænsningen mellem Familiedirektoratet og sundhedsvæsenet. Disse spørgsmål er efterfølgende afgjort af ankenævnet i kendelsen af 26. juni 2009, som jeg har citeret nedenfor.

For så vidt angår spørgsmålet om kommunernes klageadgang, er det min opfattelse, at dette spørgsmål har snæver sammenhæng med spørgsmålet om, hvorvidt kommunernes rolle i handicapsager er en myndighedsrolle eller en partsrolle, og jeg er nedenfor i udtalelsen fremkommet med nogle generelle bemærkninger til spørgsmålet.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Jeg skrev den 14. april 2009 til Det Sociale Ankenævn:

”[...]

Henset til det tidsrum som er forløbet, siden jeg sidst hørte fra ankenævnet, beder jeg ankenævnet om en supplerende redegørelse:

1) Har ankenævnet afsluttet behandlingen af K Kommunes klager?

I bekræftende fald beder jeg ankenævnet sende mig en kopi af afgørelsen/afgørelserne.

2) Ankenævnet har i et tidligere svar til mig, af 12. september 2007, vedrørende nævnets prioritering af sagen oplyst:

”Det er vurderet, at nærværende sag ikke skal hastebehandles”.

Jeg beder ankenævnet om at gøre nærmere rede for, hvilke konkrete overvejelser, at denne vurdering hviler på.”

Jeg skrev igen til ankenævnet den 19. maj 2009:

”Den 14. april 2009 bad jeg Ankenævnet om en supplerende redegørelse til brug for min behandling af sagen.

Jeg har den 18. maj 2009 rettet telefonisk henvendelse til Ankenævnets sekretariat, da jeg ikke havde modtaget svar på mit brev af 14. april 2009.

Ankenævnets sekretariat oplyste, at min henvendelse havde givet anledning til at eftersøge sagen, da den ikke umiddelbart havde kunnet lokaliseres.

Ankenævnet har meddelt mig, at det fortsat ikke har været muligt at finde sagen.

På denne baggrund fremsender jeg, efter telefonisk aftale med Ankenævnets sekretariat, kopi af de kopier af Ankenævnets sagsakter, som jeg modtog den 13. september 2007, og som jeg går ud fra, udgjorde ankenævnets komplette sagsmateriale på dette tidspunkt.

Jeg beder herefter Ankenævnet fremskynde besvarelsen af mit brev af 14. april 2009 mest muligt.”

Ankenævnet svarede mig den 18. juni 2009:

”Under henvisning til tidligere korrespondance i sagen vedrørende A, senest brev af 14. april 2009 fra Landstingets Ombudsmand til Det Sociale Ankenævn, kan Det Sociale Ankenævn hermed oplyse, at sagen er under behandling.

Det Sociale Ankenævn forventer, at sagen vil blive forelagt på nævnsmøde senest i september 2009, hvorefter nævnets afgørelse vil blive oversat og udsendt til sagens parter, ligesom en kopi vil blive tilsendt ombudsmanden.

De af ombudsmanden stillede spørgsmål vil blive forsøgt besvaret samtidig.”

Ankenævnet traf den 26. juni 2009 følgende afgørelse:

”Det Sociale Ankenævn har den 26. juni 2009 behandlet K Kommunes klage over afgørelser fra Familiedirektoratet, nu Departementet for Familie af henholdsvis 1) 19. februar 2007 om afslag på udgifter ved A's ophold på [...], og 2) 23. marts 2007 vedrørende støttepersontimer, og har afsagt følgende

KENDELSER

Ad 1) Familiedirektoratets afgørelse af 19. februar 2007 ændres.

Det betyder, at Familiedirektoratets afgørelse er forkert, og at kommunen får medhold i sin klage vedrørende denne afgørelse. Familiedirektoratet, nu Departementet for Familie, skal således betale for et ophold på [...] for A af minimum 1/2 års varighed.

Ad 2) Familiedirektoratets afgørelse af 23. marts 2007 ændres.

Det betyder, at Familiedirektoratets afgørelse er forkert, og at kommunen får medhold i sin klage vedrørende denne afgørelse. Familiedirektoratet, nu Departementet for Familie, skal således betale for 160 ugentlige til støttepersontimer til A i perioden fra 1. april 2007 og indtil opholdet på [...] påbegyndes.

I brev af 28. marts 2007 har K Kommune påklaget afgørelserne.

Sagen afgøres i overensstemmelse med Landstingsforordning nr. 7 af 3. november 1994 om hjælp til personer med vidtgående handicap og Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 28 af 22. december 2000 om hjælp til personer med vidtgående handicap.

[...]

Vurdering:

1) Vedrørende ophold på Neurocenter [...]

Det Sociale Ankenævn finder, at Familiedirektoratet ikke kan tilsidesætte en anden myndigheds afgørelse, truffet på dennes område.

I det omfang Familiedirektoratet har fundet, ikke at kunne lægge sundhedsmyndighedernes afgørelse til grund, finder Det Sociale Ankenævn, at Familiedirektoratet skulle have søgt uenigheden afklaret med Direktoratet for Sundhed, forinden afgørelse i nærværende sag blev truffet.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Da dette ikke er sket, finder Det Sociale Ankenævn at måtte lægge sundhedsmyndighedernes afgørelser til grund.

Det fremgår heraf, at A må anses for færdigbehandlet efter grønlandske forhold. Det er således Familiedirektoratets ansvar, at A tildeles den hjælp, der er mest hensigtsmæssig med henblik på at sikre ham en tilværelse så nær det normale, som muligt.

Det fremgår af cheflæge [...]s brev af 5. januar 2007, at patienten anses at tilhøre en patientgruppe, der falder indenfor [...]s målgrupper.

Ifølge udateret notat (udarbejdet i foråret 2007) fra socialchefen i K Kommune til borgmesteren fremgår: "Fysioterapeuten skønner, og har hele tiden skønnet, at A kan opnå nogle færdigheder, hvis han modtager den rette genoptræning. Derfor har der tidligere været søgt om hjælp til genoptræning i Danmark, da der ikke er genoptræningstilbud i Grønland. I K by kan hverken sygehuset eller alderdomshjemmet give genoptræning.

K Kommune har ikke ønsket A indskrevet på kommunens alderdomshjem, dels da han ikke kan få optimal genoptræning der, og dels da det er uetisk at indskrive en mand på 39 (nu 40) år på et alderdomshjem."

På baggrund af ovenstående vurderer Det Sociale Ankenævn, at A's behov ikke kan tilgodeses i Grønland; men at han vil have gavn af et ophold på [...].

Det Sociale Ankenævn bestemmer derfor, at et ophold på [...] for A skal etableres snarest muligt.

2) Vedrørende støttepersontimer

I det ovenfor anførte notat er anført: "De involverede støttepersoner har sammen vurderet, at der skal ansættes en ekstra nattevagt, når A indskrives, og dertil kommer, at han er plejekrævende at der generelt skal afsættes flere personale ressourcer til ham end til en almindelig beboer på alderdomshjemmet. Lederen har skønnet at der i alt bliver tale om oprettelse af 2 ekstra fuldtids stillinger til varetagelse af plejen af A, udover hvad der i forvejen er beregnet af personaleressourcer pr. beboer på alderdomshjemmet."

Det Sociale Ankenævn finder, at direktoratet, nu Departementet for Sundhed skal bevilge udgifterne til 160 timers støtteperson til A ugentligt i perioden fra 1. april 2007 og indtil et ophold på Neurocenter ... etableres.

Det Sociale Ankenævn har ved afgørelsen lagt vægt på, at K by alderdomshjem ikke kan tilgode A's behov, at der skal ansættes personale i et omfang, der ligger langt ud over det, der er nødvendigt til alderdomshjemets sædvanlige beboere, samt at direktoratet (nu Departementet) ikke har kunnet anvise et andet sted.

Afgørelse:

Familiedirektoratets afgørelse af 19. februar 2007 ændres således, at Familiedirektoratet, nu Departementet for Familie skal betale for et ophold på [...] for A af minimum ½ års varighed.

Familiedirektoratets afgørelse af 23. marts 2007 ændres således at Familiedirektoratet, nu Departementet for Familie skal betale for 160 timer ugentligt til støttepersontimer til A i perioden fra 1. april 2007 og indtil opholdet på [...] påbegyndes.”

Den 3. juli 2009 modtog jeg følgende redegørelse fra ankenævnet:

”Den 28. marts 2007 har K Kommune skrevet et - ifølge sin ordlyd – åbent brev til Grønlands Hjemmestyre, Landsstyret, ved Landsstyremedlem for Familier Aleqa Hammond og Landsstyremedlem for Sundhed Agathe Fontain.

I brevet har kommunen bl.a. skrevet følgende:

[...]

I dette brev er der ikke, da det er et åbent brev, anført hverken navn eller cpr.-nummer.

Hjemmestyrets sekretariat har den 29. marts 2007 oversendt brevet til bl.a. Det Sociale Ankenævn med henblik på behandling.

I brev af 10. april 2007 har Det Sociale Ankenævns sekretariat skrevet følgende til K Kommune:

[...]

Det Sociale Ankenævns sekretariat indfordrede samtidig akter fra Familiedirektoratet.

Landstingets Ombudsmand har i brev af 22. maj 2007 anmodet om en udtalelse til [...]s klage, samt den pågældende klagesag til gennemsyn.

I brev af 24. maj 2007 til K Kommune har Det Sociale Ankenævn skrevet følgende:

[...]

Det Sociale Ankenævns sekretariat erindrede samtidig Familiedirektoratet om sagen.

Da Det Sociale Ankenævn fortsat ikke modtog akter m.m. fra Familiedirektoratet, rykkede Det Sociale Ankenævn den 18. juni 2007 for disse.

Det Sociale Ankenævns sekretariat har i brev af 5. juni 2007 besvaret Ombudsmandens brev af 22. maj 2007 således:

[...]

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Familiedirektoratet har i brev dateret 15. juni 2007 til Det Sociale Ankenævn redegjort for sagen samt sendt akter i sagen. Brevet henviser til rykker af 19. juni 2007 fra Det Sociale Ankenævn, og må derfor være skrevet efter denne dato.

Brevet ses stemplet ind den 3. juni 2007. Dette må formodes at være en fejl, og at der rettelig skulle have stået 3. juli 2007. Brevet er derefter registreret, og først på daværende tidspunkt er Det Sociale Ankenævns sekretariat blevet bekendt med navn og cpr-nummer på A.

Det Sociale Ankenævns sekretariat har i brev af 1. august 2007 til Landstingets Ombudsmand skrevet således:

[...]

Brevet var bilagt kopi af sagens akter.

I brev af 26. august 2007 har Landstingets Ombudsmand på ny rettet henvendelse til Det Sociale Ankenævn om sagen, bl.a. med forespørgsel om, hvornår sagen ville blive behandlet, om behandlingen burde fremskyndes samt spørgsmål om fuldmagt og repræsentation.

I brev af 12. september 2007 til K Kommune har Det Sociale Ankenævns sekretariat anført følgende:

[...]

I brev af samme dato, altså 12. september 2007 fra Det Sociale Ankenævns sekretariat til Landstingets Ombudsmand har sekretariatet redegjort for kommunernes selvstændige klageadgang i visse sager om hjælp til personer med vidtgående handicap. Det Sociale Ankenævns sekretariat har endvidere redegjort for praksis vedrørende prioritering af sager.

I brev af 6. december 2007 fra Landstingets Ombudsmand til Grønlands Landsstyre har Ombudsmanden stillet forskellige spørgsmål til Landsstyret, [...]

I brev af 14. april 2009 fra Landstingets Ombudsmand til Det Sociale Ankenævn har Ombudsmanden bl.a. skrevet:

[...]

I brev af 19. maj 2009 fra Ombudsmanden til Det Sociale Ankenævn blev ankenævnet anmodet om at fremme besvarelsen af de tidligere stillede spørgsmål mest muligt. Ombudsmanden tilsendte endvidere nævnet kopi af sagens akter, idet disse på daværende tidspunkt var bortkommet. De er dog senere fundet.

I brev af 18. juni 2009 orienterede Det Sociale Ankenævns sekretariat Landstingets Ombudsmand om, at sagen var under behandling og forventedes forelagt nævnsmedlemmerne senest på ankenævnets møde i september 2009.

Sagen blev dog hastebehandlet på et ekstraordinært nævnsmøde den 26. juni 2009. Nævnets kendelse blev straks tilsendt Landstingets Ombudsmand, A, K Kommune samt Departementet for Familie. Den grønlandske oversættelse af kendelsen vil blive tilsendt, når den foreligger.

Det Sociale Ankenævns sekretariat kan i øvrigt oplyse, at der nu indhentes fuldmagt i alle handicapsager, hvor kommunen har klaget, dvs., i klager, modtaget efter 1. januar 2009.

I sagen vedrørende A har Det Sociale Ankenævns sekretariat ikke straks ved modtagelsen indfordret fuldmagt, men tilkendegivet, at sagen var taget under behandling. Dels på grund af dette, dels på grund af den ikke helt utvetydige praksis, der da var på dette område, dels på grund af den lange tid, der er forløbet siden modtagelsen af klagen, og dels fordi værgeren [...] klagede til Landstingets Ombudsmand på A's vegne, har Det Sociale Ankenævns sekretariat i denne sag konkret vurderet, at der ikke var behov for at indhente fuldmagt.

For så vidt angår prioritering af sager kan Det Sociale Ankenævns sekretariat oplyse, at praksis tidligere har været således, at sager vedrørende tvangsfjernelse af børn blev hastebehandlet, mens andre sager stort set altid blev behandlet i kronologisk rækkefølge.

Det Sociale Ankenævns sekretariat har i efteråret 2008 ændret denne praksis, således at der nu foretages en mere individuel vurdering af et eventuelt behov for hastebehandling af en sag. På grund af ankernes formulering vil det dog ikke altid være muligt at blive opmærksom på, om en sag bør hastebehandles. Endvidere vil det på grund af sekretariatets personalemangel ikke for øjeblikket være muligt konkret at hastebehandle et større antal sager.

For så vidt angår A's sag kan Det Sociale Ankenævns sekretariat oplyse, at det ikke ville have været muligt at påbegynde en sagsbehandling straks, da det af kommunens åbne brev ikke fremgik, hvilken person det drejede sig om, ligesom hverken værgeren eller kommunen rettede henvendelse direkte til ankenævnet. På grund af sekretariatets mangel på personale i 2007, i 2008 og stadig, har der ikke tidligere kunnet finde en nøjere gennemgang af sagen sted.

Efter en nøjere gennemgang af sagen i juni 2009 vurderede Det Sociale Ankenævns sekretariat, at sagen burde hastebehandles, hvilket derefter fandt sted.

Det Sociale Ankenævns sekretariat skal beklage, at det ud fra nævnets tidligere breve har været uklart, om sagen var under konkret behandling.

Det Sociale Ankenævns sekretariat tillader sig i øvrigt at henvise til kendelsen af 26. juni 2009.

Det Sociale Ankenævns sekretariat skal endelig beklage det lange sagsforløb.”

Ankenævnet har endvidere den 17. september 2009 sendt mig en kopi af et notat om en samtale med socialforvaltningen i K by:

”Der er den 3. september 2009 indgået post fra K Kommune. Det indgåede er sagsakter samt kopi af Det Sociale Ankenævns kendelse af 26. juni 2009.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Ved min telefoniske forespørgsel, hvad svar de udbad sig (se forsiden), meddelte sagsbehandler [...], at det var en fejlforsendelse! Styrelsen kunne smide papirerne ud.

Af nysgerrighed spurgte jeg om A's videre behandling. [...] meddelte, at sagen havde taget en drejning således, at det ikke længere var nødvendigt at få A til [...], da kommunen har bedt om flytning af ham til [...].

Der var dog ventetid og vides ikke hvornår han kunne blive overflyttet.

Da ventetiden er uvis, var der d.d. blevet holdt møde i socialforvaltning, hvori der var enighed om at, få en kommunikationsrådgiver fra DK til at hjælpe A, således at det kunne blive nemmere for ham at blive flyttet til [...].”

Den 28. september 2009 meddelte K Kommune mig, at A havde fået en ny værge beskikket.

Jeg udtalte herefter:

1. Struktureringen af min undersøgelse

Min undersøgelse er indledt på baggrund af den klage, som værgen for A indgav [...] den 11. maj 2007.

[...] var utilfreds med den sagsbehandlingstid, som Det Sociale Ankenævnet regnede med til behandlingen af to afgørelser fra Familiedirektoratet.

Inærværende udtalelse forholder jeg mig til, hvorvidt behandlingen af den konkrete klagesag har levet op til forvaltningsrettens krav til sagsbehandlingstid, idet jeg således ikke har vurderet, hvilken betydning de generelle årsager til forsinkelser i ankenævnets sagsbehandling har haft for sagen. Disse spørgsmål har jeg behandlet generelt i den sag, hvor jeg afgav udtalelse til ankenævnet den 2. marts 2009. Udtalelsen er i øvrigt tilgængelig på min hjemmeside, www.ombudsmand.gl.

Sagen har herudover rejst spørgsmålet, om K Kommune var adressat for Familiedirektoratets afgørelser, om kommunen kunne klage til ankenævnet og om kompetenceafgrænsningen mellem de sociale myndigheder og sundhedsmyndighederne.

Henset til, at [...]s klage til mig er indgivet med det formål at udvirke en hurtig administrativ prøvelse af de trufne afgørelser, og da A utvivlsomt er part i sagen om, hvorvidt han er berettiget til hjælp efter landstingsforordningen om

hjælp til personer med vidtgående handicap, finder jeg det ikke påkrævet i nærværende udtalelse at vurdere, hvorvidt kommunen har været berettiget til at klage til ankenævnet.

Jeg har dog fundet anledning til afslutningsvis at fremkomme med nogle generelle bemærkninger til dette spørgsmål.

Jeg har som led i nærværende sag hørt Landsstyret om de problemer i sagen, som har været affødt af tvivl om kompetenceafgrænsningen mellem Familiedirektoratet (nu Departementet for Sociale Anliggender) og sundhedsvæsenet.

Ankenævnet har i sin afgørelse af 26. juni 2009 taget stilling til disse spørgsmål, og jeg har i tilslutning hertil vurderet Familiedirektoratets sagsbehandling, som har givet mig anledning til bemærkninger, men jeg foretager mig, som følge af ankenævnets afgørelse, ikke yderligere i den anledning.

2. Sagsbehandlingstiden i forbindelse med behandlingen af klagerne over afslag på handicapstøtte til A

Familiestyrelsens afgørelser, som ankenævnet tog under behandling, er truffet den 19. februar og 23. marts 2007.

Ankenævnet tog sagerne under behandling i forbindelse med, at Landsstyrets Sekretariat den 29. marts 2007 videresendte et åbent brev af 28. marts 2007 fra K Kommune til Landsstyret.

Ankenævnet har den 10. april 2007 anmodet Familiedirektoratet om at få sagsakterne til gennemsyn. Ankenævnet har samtidig meddelt K Kommune, at sagen ville blive behandlet inden for 12 – 18 måneder på grundlag af ankenævnets generelle prioriteringspraksis, som gik ud på, at sager om tvangsfjernelse af børn blev prioriteret forud for andre sager, som blev prioriteret i tidsrækkefølge.

Jeg har i sagen, som er refereret i min årsberetning for 2006, afsnit 5, sag 11.73.19, udtalt, at denne prioriteringspraksis ikke kunne give mig anledning til bemærkninger i det omfang, at den blev brugt som et udgangspunkt, men at ankenævnet måtte være opmærksom på, om der i den enkelte sag var forhold, som kunne tale for en fravigelse af prioriteringspraksis.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Dette synspunkt gælder også i forhold til nærværende sag, og jeg finder, at det forhold, at sagen drejede sig om hjælp til en svært handicappet borger, med betydelig vægt talte for, at ankenævnet havde opprioriteret sagen.

Jeg finder det således kritisabelt, at ankenævnet ikke på eget initiativ fraveg sin prioriteringspraksis i den konkrete sag.

Jeg bemærker dernæst, at det fremgik af det åbne brev af 28. marts 2007 til Landsstyret, at K Kommune fandt, at sagen hastede, og det fremgår af min høring af 22. maj 2007 af ankenævnet, at A's værge ønskede sagsbehandlingen fremskyndet i ankenævnet.

Jeg finder, at ankenævnet burde have vurderet prioriteringsspørgsmålet, da en part i sagen fremsatte ønske om sagens opprioritering.

Henset til, at ankenævnet i sit høringssvar af 2. juli 2009 har oplyst mig om, at nævnet siden efteråret 2008 har foretaget en mere individuel vurdering af behovet for, at en sag skal opprioriteres, foretager jeg mig dog ikke yderligere vedrørende dette spørgsmål.

Om sagens videre forløb, lægger jeg efter ankenævnets høringssvar af 2. juli 2009 til grund, at ankenævnet den 3. juli 2007 modtog høringssvar fra Familiedirektoratet, og at K Kommune den 27. juni 2007 sendte ankenævnet oplysninger i sagen.

Ankenævnet har herefter truffet afgørelse den 26. juni 2009.

Der er således tale om, at ankenævnets samlede sagsbehandlingstid har strakt sig over 2 år og 3 måneder.

Dette må sammenholdes med, at ankenævnet i sit brev af 10. april 2007 til K Kommune oplyste, at sagsbehandlingstiden var op til 18 måneder.

Sagen er således trukket væsentlig længere ud, end ankenævnet havde tilkendegivet, da sagen blev taget under behandling.

Det hører til god forvaltningsskik, at myndighederne orienterer en sags parter, når behandlingen af en sag trækker længere ud, end det på forhånd er stillet parterne i udsigt. Jeg henviser herved også til Lovkontorets vejledning til sagsbehandlingsloven af december 1994 pkt. 206.

Jeg finder derfor, at ankenævnet burde have orienteret A ved dennes værge og K Kommune, da det stod klart, at sagen ikke kunne afsluttes inden for 18 måneder efter sagens modtagelse.

Det fremgår i øvrigt af sagen, at ankenævnet i to tilfælde har meddelt mig at sagen ikke kunne findes i ankenævnet. Det drejer sig om ankenævnets brev af 7. juni 2007 og ankenævnets telefoniske oplysning til mig af 18. maj 2009.

Det er naturligvis en meget uheldig fejl, at en sag bortkommer hos en myndighed.

Jeg bemærker i tilknytning til ovenstående, at effektive erindringssystemer ved myndigheden er et egnet middel til at modvirke, at sagerne bliver glemt, jf. her ved vejledningen til sagsbehandlingsloven pkt. 204.

Jeg har i en tidligere sag, som er optaget i min årsberetning for 2006, afsnit 5, sag 11.01-11.09.09.1, fastslået ankenævnets pligt til at overholde disse principper, og jeg finder det derfor utilfredsstillende, at det igen er forekommet at en sag blevet glemt i ankenævnet.

Jeg beder derfor ankenævnet gøre rede for, hvilke metoder, som ankenævnet i dag benytter med henblik på at sikre, at sager ikke bliver glemt.

Jeg foretager mig i øvrigt ikke yderligere vedrørende ankenævnets sagsbehandling.

3. Betydningen for sagens forløb af uenighed mellem Familiedirektoratet og Sundhedsdirektoratet om, hvorvidt A var færdigbehandlet i sundhedsvæsenet

Det fremgår af ankenævnets afgørelse af 26. juni 2009, at ankenævnet har kritiseret, at Familiedirektoratet har tilsidesat Direktoratet for Sundheds vurdering af, at A var færdigbehandlet i Sundhedsvæsenet.

Ankenævnet har anført, at Familiedirektoratet skulle have søgt uenigheden afklaret med Direktoratet for Sundhed, forinden afgørelse blev truffet.

Jeg er enig i ankenævnets konklusion, idet jeg supplerende bemærker, at Familiedirektoratets (nu Departementet for Sociale Anliggenders) opgaver i handicapsager og sundhedsvæsenets opgaver i patientbehandlingen er udtryk for en saglig kompetencefordeling, som er fastlagt af formanden for Naalakkersuisut

(tidligere Landsstyreformanden) i medfør af landstingsloven om Landstinget og Landsstyret § 4, stk. 3.

Jeg bemærker dernæst, at Familiedirektoratet den 13. november 2006 besluttede, at A var berettiget til hjælp efter landstingsforordning nr. 7 af 3. november 1994 om hjælp til personer med vidtgående handicap og bekendtgørelse nr. 28 af 22. december 2000 om hjælp til personer med vidtgående handicap.

Beslutningen blev truffet på grund af oplysninger om ”at A er dybt bevidstløs og er svært hjerneskadet og tetraplegiker, og hans tilstand betegnes som kronisk og er pt. multihandicappet plejepatient.”

Landstingsforordning nr. nr. 7 af 3. november 1994 om hjælp til personer med vidtgående handicap, som ændret ved landstingsforordning nr. 13 af 31. oktober 1996 og landstingsforordning nr. 1 af 23. maj 2000 indeholdt³⁴ i §§ 3, 4, 6 og 22 følgende bestemmelser:

”§ 3. Personer under 63 år, med fast bopæl i Grønland, der på grund af vidtgående psykisk eller fysisk handicap har behov for specielle ydelser, kan få hjælp efter reglerne i denne forordning.

Stk. 2. Landsstyret kan fastsætte regler om hvilke handicap, samt hvilket funktionsniveau, der berettiger til hjælp.

§ 4. Der kan ikke ydes hjælp efter denne forordning til forsørgelse af den handicappede.

Stk. 2. Såfremt en handicappet kan ydes tilstrækkelig hjælp efter andre retsregler, vil der ikke kunne ydes hjælp i henhold til denne forordning.

[...]

§ 6. Hjælp kan ydes i form af rådgivning, vejledning og støtte, optræning, institutionsanbringelse, samt tildeling af økonomisk hjælp til væsentlige merudgifter i forbindelse med handicappet.

[...]

§ 22. Direktoratet for Sociale Anliggender træffer beslutning om hvorvidt en handicappet kan modtage hjælp efter denne forordning, og om hjælpens art og omfang.”

Det fremgår blandt andet af bemærkningerne til §§ 3 og 4 i forslaget til landstingsforordning nr. 7 af 3. november 1994:

”Ad § 3.

34) Landstingsforordningen er efterfølgende blevet ændret ved landstingsforordning nr. 13 af 20. november 2006, og landstingsforordning nr. 12 af 5. december 2008. Ingen af ændringerne angår § 3, stk. 2 og § 4.

[...]

Der forventes udfærdiget en bekendtgørelse, der fastsætter hvilken personkreds der kan få hjælp i henhold til forordningen.

Bekendtgørelsen forventes at definere begrebet "vidtgående handicappet" således, at der både skal indgå en objektiv vurdering af om personen har et væsentligt handicap, f.eks. mangler et ben, og om personen subjektivt har et større hjælp behov end andre personer i samme aldersgruppe, altså har et lavere funktionsniveau.

Reglerne vil således ikke længere blive administreret ud fra en i forvejen afgrænset personkreds, men ud fra ansøgerens konkrete henvendelse til sin hjemkommune om hjælp. Det betyder, at selvom Direktoratet for Sociale Anliggender tidligere har bevilget en hjælpeforanstaltning, vil det ikke automatisk medføre, at den følgende ansøgning vil blive imødekommet. Det beror på en vurdering på ansøgningstidspunktet.

En lægeligt fastsat diagnose på en lidelse, der normalt er invaliderende, vil - sammenholdt med oplysninger fra f.eks. skole, PPR og institutioner - føre til at ansøgeren kan betragtes som vidtgående handicappet.

Som eksempel på lidelser, der anses for vidtgående handicaps, kan nævnes intelligensretardering, alvorlige fysiske og psykiske lidelser.

Funktionsniveauet fastlægges ud fra en lægelig og social helhedsvurdering, i forhold til en ikke-handicappet person.

Som eksempel kan nævnes, at en kontoruddannet person, som i forbindelse med en ulykke har mistet det ene ben, normalt vil kunne klare sig både i hjemmet og på arbejdspladsen efter at have fået benprotese. En håndværker i samme situation kan sandsynligvis kun klare sit hidtidige arbejde, hvis han får stillet en række hjælpemidler til rådighed. I dette eksempel vil den kontoruddannede, på trods af at han vitterligt er handicappet, ikke blive betragtet som vidtgående handicappet. Det vil håndværkeren derimod.

Skønnet om en person kan få hjælp efter forordningen foretages af Direktoratet for Sociale Anliggender.

Ad § 4.

Som nævnt i de generelle bemærkninger, er hjælp efter disse regler subsidier i forhold til hjælp efter de "almindelige" regler, d.v.s. de regler der også er gældende for ikke-handicappede personer, f.eks. hjælp efter reglerne om hjælp fra det offentlige, hjælp til børn og unge, pension (herunder personlige tillæg), sundhedsvæsenets ydelser, eller undervisningsmaterialer til brug i folkeskolen eller under et uddannelsesforløb.

Der kan således ikke ydes hjælp til pleje af alvorligt syge.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Der kan endvidere ikke ydes hjælp under hospitalsindlæggelse, selvom den pågældende er vidtgående handicappet. Her tænkes på bl.a. kræftpatienter, AIDS-patienter, og andre patienter med livstruende sygdom, der p.g.a. sygdommen er vidtgående handicappede.

Denne personkreds vil dog kunne ydes hjælp til væsentlige merudgifter som følge af handicappet, efter sygehusopholdet.

Hjælp til genoptræning m.v. under hospitalsophold p.g.a. et vidtgående handicap kan ikke ydes efter denne forordning, men må ydes i henhold til sundhedsvæsenets regler.

Grænsen er dog ikke skarp, da der kan tænkes bevilget enkelte hjælpemidler og hjælpeforanstaltninger under hospitalsindlæggelse, hvis der er tale om ydelser der ikke vedrører den lægelige behandling.”

Landsstyret har i bekendtgørelse nr. 28 af 22. december 2000 om hjælp til personer med vidtgående handicap fastsat følgende regler om, hvilke former for handicap, der berettiger til hjælp efter landstingsforordningen:

”§ 1. En person har et vidtgående handicap, når personens funktionsniveau er væsentligt nedsat. Den væsentlige funktionsnedsættelse kan opstå som følge af længerevarende eller vedblivende fysiske eller psykiske lidelser, samt lidelser der kan eller vil medføre fejludvikling eller udviklingshæmning.

§ 2. En persons funktionsniveau er væsentligt nedsat, når personen på grund af handicappet enten

- 1) ikke kan varetage egne personlige behov som for eksempel personlig hygiejne, påklædning, spisning og lignende, eller*
- 2) ikke ved egen hjælp kan færdes inde og ude, herunder tage på indkøb, besøge andre mennesker, deltage i sociale aktiviteter og lignende, eller*
- 3) ikke kan kommunikere med andre mennesker.*

§ 3. Ved fysisk lidelse forstås medfødte eller senere opståede skader eller mangler, for eksempel manglende eller nedsat syn eller hørelse, spasticitet eller andre former for lammelse, epilepsi, talebesvær, manglende legemsdele, følgerne af hjerte-, kar-, nyre- og leverlidelser, gigtlidelser og kromosomdefekter.”

Det er på denne baggrund min opfattelse, at Familiedirektoratets beslutning af 13. november 2006 er en afgørelse, som går ud på, at A opfyldte de almindelige betingelser for at modtage hjælp efter landstingsforordningen om hjælp til personer med vidtgående handicap §§ 3 og 4 jf. bekendtgørelse nr. 28 af 22. december 2000 om hjælp til personer med vidtgående handicap §§ 1 – 3.

Familiedirektoratet har herefter skullet behandle ansøgningerne om hjælpeforanstaltninger ud fra en konkret vurdering af den ansøgte hjælp på grundlag af landstingsforordningens § 6.

En afgørelse om at afslå en ansøgning om hjælp, herunder genoptræning, med henvisning til, at behandlingen i sundhedsvæsenet ikke er afsluttet, indebærer derimod en tilbagekaldelse af den tidligere truffne afgørelse om, at A opfyldte betingelserne for hjælp i landstingsforordningens §§ 3 og 4.

Jeg bemærker om denne problemstilling i forhold til den konkrete sag, at der ved Familiedirektoratets afgørelse af 15. januar 2007 om at afslå at yde A et træningsophold på [...] ikke ses at være oplyst væsentlige ændringer i A's helbredstilstand i forhold til afgørelsen af 13. november 2006 om at anse A som berettiget til hjælp efter landstingsforordningen om hjælp til personer med vidtgående handicap.

Jeg bemærker også, at A var hospitalsindlagt både ved afgørelsen af 13. november 2006 og på tidspunktet for ansøgningen om genoptræning, og at sundhedsvæsenet den 17. oktober 2006 havde meddelt K Kommune at behandlingen i sundhedsvæsenet var indstillet. Hospitalsindlæggelsen skyldtes herefter ikke, at A modtog behandling i sundhedsvæsenet, men indlæggelsen var alene begrundet i, at han ikke kunne udskrives, som følge af, at han havde et betydeligt plejebehov, og ingen andre institutioner på dette tidspunkt havde givet tilsagn om at modtage ham.

Betingelserne for at tilbagekalde afgørelsen af 13. november 2006 har derfor ikke været opfyldt ved afgørelsen om at afslå at yde A genoptræning på Neurocenter [...].

Jeg mener på denne baggrund, at det er en kritisabel fejl, at Familiedirektoratet afslog at bevilge A et træningsophold på [...] med henvisning til, at han ikke var færdigbehandlet i sundhedsvæsenet, idet en vurdering af, at han ikke var færdigbehandlet i sundhedsvæsenet under disse omstændigheder var sagen uvedkommende.

4. Kommunernes rolle i handicapsager

Sagsforløbet vedrørende A har givet mig anledning til at fremkomme med nogle mere generelle bemærkninger til kommunernes rolle i handicapsager.

Det fremgår således af sagen, at Familiedirektoratet har truffet afgørelser på baggrund af ansøgninger fra K Kommune, og at Det Sociale Ankenævn har behandlet sagen på grundlag af en klage fra K Kommune.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Jeg bemærker, at landstingsforordningen om hjælp til personer med vidtgående handicap beskriver kommunernes opgaver over for Landsstyret/Naalakkersuisut i relation til ansøgninger om hjælpeforanstaltninger således i § 7, stk. 1:

”Direktoratet for Sociale Anliggender træffer, efter indstilling fra den handicappedes hjemkommune, beslutning om, hvilken hjælp der kan ydes.”

Det hedder videre i § 20:

”§ 20. Kommunernes sociale udvalg skal rådgive og vejlede vidtgående handicappede om mulighederne for hjælp i henhold til denne forordning.

Stk. 2. Kommunernes sociale udvalg skal udfærdige og indsende en begrundet indstilling om hjælp til Direktoratet for Sociale Anliggender.

Stk. 3. Landsstyret kan fastsætte regler om ansøgning, indstilling, bevilling og administration i henhold til denne forordning.”

I lovforslaget er knyttet følgende bemærkninger til § 20:

”En handicappet har ikke mulighed for selv at ansøge Direktoratet for Sociale Anliggender om hjælp efter disse bestemmelser. En sådan ansøgning skal ske via den handicappedes hjemkommune, der i første omgang skønner om den handicappede har mulighed for at få ansøgningen imødekommet. Hvis hjemkommunen skønner, at den handicappede er omfattet af forordningens regler, og har et hjælpebehov, der kan imødekommes, indsendes en indstilling herom til Direktoratet.

Der udfærdiges en bekendtgørelse, hvor de praktiske fremgangsmåder ved indstilling, bevilling og administration skal fremgå.”

Det er endvidere i lovforslagets generelle bemærkninger anført:

”Som ny bestemmelse i forordningssammenhæng kan nævnes, at en handicappet, der ønsker hjælp i henhold til denne forordning skal søge herom via sin hjemkommune, også selvom den handicappede bor på døgninstitution. Reglen er en videreførsel af den hidtil gældende administrative praksis på området. Reglen er medtaget for at understrege, at de enkelte kommuner har et ansvar overfor alle personer, der er hjemmehørende i kommunen, uanset om de er handicappede eller ej.

Tidligere praksis har i et vist omfang medført, at nogle udgifter, som var en ren kommunal udgift, er blevet til udgifter afholdt efter forordningen, det vil sige landskassen.

Ligeledes har udvikling af praksis medført, at handicappede, i en vis udstrækning, har fået tildelt hjælp til udgifter, som ikke-handicappede selv må afholde.

Der er således ikke tale om en ændring af byrdefordelingen mellem kommunerne og Hjemmestyret, men netop en præcisering af også tidligere gældende principper.

Forordningsændringen vil som udgangspunkt ikke medføre øgede udgifter på området, men såfremt der ønskes en aktivitetsforøgelse, herunder en udvidelse af aktiviteterne på institutionsområdet i Grønland, vil det medføre en udgiftsforøgelse, der ikke er medtaget i forslaget.

Såfremt hjemslusning m.v. skal ske i et større omfang end hidtil, kan dette kun ske ved en tilførsel af yderligere bevillinger til området.

[...]”

Forordningens tekst sammenholdt med bemærkningerne til lovforslaget beskriver en funktionel kompetencefordeling mellem kommunerne og afgørelsesmyndigheden i hjemmestyret (selvstyret), hvor kommunerne modtager ansøgninger og afgiver indstillinger til den myndighed, som træffer afgørelse.

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at formålet med denne kompetencefordeling er at sikre, at hjemmestyret (selvstyret) ikke afholder udgifter til handicappede på det sociale område, som påhviler kommunerne, og at der ikke ydes hjælp, der er socialvæsenet uvedkommende.

Efter landstingsforordningens § 27, stk. 1, kan afgørelser truffet efter landstingsforordningen påklages efter de almindelige klageregler i landstingsforordningen om socialvæsenets styrelse og organisation.

Kommunernes opgaver er yderligere beskrevet i bemærkningerne i lovforslaget til sidstnævnte bestemmelse:

”Der kan klages over afgørelser truffet efter forordningen efter de almindelige regler herom i Landstingsforordning om socialvæsenets styrelse og organisation.

Undtaget herfra er afgørelser truffet af et visitationsudvalg, der kun kan anke til Landsstyremedlemmet for Sociale Anliggender.

F.eks. vil en handicappet kunne klage til kommunalbestyrelsen³⁵ over det sociale udvalgs beslutning om ikke at indsende en indstilling til Direktoratet for Sociale Anliggender.

Den handicappede kan indbringe kommunalbestyrelsens afgørelse for Det sociale Ankenævn.

Den handicappede kan indbringe Direktoratet for Sociale Anliggenders afgørelser til Det sociale Ankenævn.”

35) Denne klageadgang fulgte af landstingsforordning nr. 8 af 10. oktober 1979 om socialvæsenets styrelse og organisation § 7, stk. 1, 1. pkt.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

I det tilfælde, at kommunen ikke finder grundlag for at indstille, at der ydes hjælp, er der således tillige tale om en saglig kompetencefordeling mellem hjemmestyret (selvstyret) og kommunerne, idet den pågældende kommune i dette tilfælde har afgørelseskompetencen således, at den handicappede kan påklage afslaget til Det Sociale Ankenævn.

Der er under alle omstændigheder tale om, at kommunernes medvirken i handicapsagerne har karakter af myndighedsbehandling.

Udgangspunktet er, at offentlige myndigheder ikke har forvaltningsretlig partsstatus i de sager, de som myndigheder beskæftiger sig med³⁶.

Den omstændighed, at den handicappede skal indgive ansøgning via sin kommune, giver ikke i sig selv kommunen partsstatus, herunder adgang til at klage over et afslag på ansøgningen.

Opretholdelsen af dette udgangspunkt i handicapsager understøttes tillige af, at det er den handicappede, der er klageberettiget.

Det forekommer mig derfor at være problematisk, at kommunen gøres til adressat for Familiedirektoratets (Departementet for Sociale Anliggenders) afgørelser af indstillinger fra kommunerne om at yde hjælp til handicappede, idet kommunen herved overlades ansvaret for at videreformidle afgørelsen og dens begrundelse og – ved afslag – vejledning om klageadgangen til den handicappede.

Der ses ikke i landstingsforordningen om hjælp til personer med vidtgående handicap og i landstingsforordningens forarbejder at være holdepunkter for en antagelse om, at kommunerne skulle have medansvar for de dele af sagsbehandlingen, som funktionelt og sagligt hører hjemme i hjemmestyret (selvstyret).

Jeg henstiller derfor, at Departementet for Sociale Anliggender indtil videre³⁷ stiler sine afgørelser til den handicappede som primær adressat, og at departementet i øvrigt sørger for, at inddragelse af den handicappede i sagsbehandlingen

36) Forvaltningsret af Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., 2. udgave 2002, side 62.

37) I medfør af inatsisartutforordning nr. 10 af 31. maj 2010 om ændring af landstingsforordning om hjælp til personer med vidtgående handicap overgår afgørelseskompetencen til kommunerne den 1. januar 2011.

gen, eksempelvis gennem partshøring, sker ved direkte henvendelse til den handicappede.

Jeg foretager mig i øvrigt ikke yderligere i sagen.”

Andet

6.7 Støtte til betaling for en børnesinstitutionsplads under uddannelsesophold uden for den studerendes hjemkommune

A klagede ved e-mail af 28. april 2009 til Ombudsmanden over, at K Kommune ved brev af 22. april 2009 havde meddelt hende afslag på hendes ansøgning om støtte til betaling af en børnesinstitutionsplads på kollegiebørnepasningsordningen Meeqquerivik Tikiusaaq under hendes forestående uddannelsesophold i Nuuk.

A oplyste i sin henvendelse, at hun tidligere i forbindelse med et studieophold i Nuuk i 2007 havde fået støtte til betaling af en børnesinstitutionsplads under opholdet, men at den daværende K Kommune 1. januar 2008 havde ændret praksis på området, og at hun siden da havde fået afslag på sine ansøgninger om sådan støtte.

A's klage gav Ombudsmanden anledning til at foretage en undersøgelse af mulighederne for at anvende forordningen om hjælp til børn og unge som hjemmel til at yde støtte til betaling af en børnesinstitutionsplads på Meeqquerivik Tikiusaaq, og af om K Kommune burde have taget denne forordning i betragtning i A's sag.

Ombudsmanden fandt ikke grundlag for at kritisere, at K Kommune ikke inddrog forordningen om hjælp til børn og unge og vejledte om denne ved behandling af A's ansøgning om støtte til betaling af en børnesinstitutionsplads på kollegiebørnepasningsordningen Meeqquerivik Tikiusaaq (j. nr. 2009-239-0001)

I begrundelsen for sit afslag af 22. april 2009 skrev K Kommune, at kommunen ikke fandt, at A opfylder betingelserne for at opnå hjælp efter landstingsforord-

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

ningen om offentlig hjælp³⁸. Kommunen oplyste endvidere, at A kunne påklage afgørelsen til Det Sociale Ankenævn inden for 4 uger efter modtagelsen af den.

På den baggrund oplyste jeg ved brev af 7. maj 2009 A om, at jeg efter § 6, stk. 3, i ombudsmandsloven³⁹ ikke kan behandle en klage over et afslag, som kan ændres af højere administrativ myndighed, før den højere myndighed har truffet afgørelse i sagen. Jeg kunne derfor ikke behandle A's henvendelse, for så vidt angik spørgsmålet om K Kommunes afslag af 22. april 2009, og jeg henviste hende derfor til at påklage afgørelsen til Det Sociale Ankenævn.

I mit brev af 7. maj 2009 skrev jeg dog endvidere:

”[...]

Jeg kan til din orientering oplyse, at jeg i forbindelse med en anden klage, som jeg har modtaget, er ved at undersøge spørgsmålet om lovligheden af oprettelsen af kollegiebørnepasningsordningen Meeqquerivik Tikiusaaq i Nuuk og af fastsættelsen af en brugerbetaling på 5.000 kr. pr. barn pr. måned.

Jeg er endvidere bekendt med, at Landstinget i 2008 har behandlet spørgsmålet om støtte til betaling for en børneinstitutionsplads under uddannelsesophold uden for den studerendes hjemkommune. Der blev således stillet et beslutningsforslag om, ”at Landsstyret pålægges at ændre forholdene for uddannelsessøgende med børn, således at disse hjælpes økonomisk ved ændring af støtteforanstaltningerne for forældre, der i tidsbegrænsede tidspunkter må tage til andre byer og må betale for pasning af deres børn på børneinstitutioner”. Dette forslag blev vedtaget under efterårssamlingen i 2008. Jeg vedlægger til din orientering en kopi af de relevante dokumenter fra Landstinget om sagen.

Det fremgår af debatten i Landstinget, at Departementet for Familie og Sundhed ved brev af 8. januar 2008 har oplyst kommunerne om, at de frem for at yde støtte efter reglerne om offentlig hjælp i stedet anvender landstingsforordningen om hjælp til børn og unge.

Med henblik på at undersøge om der er forhold i din sag, som jeg kan undersøge til trods for, at du kan påklage K Kommunes afgørelse til Det Sociale Ankenævn, har jeg bedt Departementet for Familie og Sundhed om at sende mig en kopi af departementets brev af 8. januar 2008.

Jeg vender tilbage til din sag, når jeg har modtaget svar fra Departementet for Familie og Sundhed. [...]”

A sendte mig herefter ved e-mail af 7. maj 2009 en kopi af en kendelse fra Det Sociale Ankenævn af 15. januar 2009, som vedrørte en klage fra hende over en tidligere afgørelser fra den daværende K Kommune, hvorved hun ligeledes var

38) Landstingsforordning nr. 15 af 20. november 2006 med senere ændring.

39) Landstingslov nr. 7 af 13. juni 1994 om Landstingets Ombudsmand

blevet meddelt afslag på støtte til betaling af en børneinstitutionsplads på Meeqqerivik Tikiusaaq.

Da kendelsen fra Det Sociale Ankenævn i det væsentlige vedrørte samme spørgsmål som den senere afgørelse fra K Kommune, som A klagede over til mig, besluttede jeg at behandle hendes henvendelse som en klage over det Det Sociale Ankenævns kendelse af 15. januar 2009.

Jeg skrev derfor den 19. august 2009 til A:

”[...]

Jeg har derfor gennemgået Det Sociale Ankenævns kendelse, hvori det konkluderes:

”[...]

Efter § 7 i Landstingsforordning nr. 15 af 20. november 2006 om hjælp fra det offentlige kan Kommunalbestyrelsen yde offentlig hjælp ved akut trang, hvis ansøgeren har været ude for en social begivenhed i form af sygdom, barsel, ledighed, samlivsførelse eller lignende, og ikke har mulighed for at skaffe det nødvendige til sin egen og familiens forsørgelse og til faste udgifter.

Efter § 8 i samme forordning kan kommunalbestyrelsen yde offentlig hjælp til forsørgelse og til faste udgifter samt til enkeltudgifter, hvis ansøgeren opfylder betingelserne i § 7, og er ledig og ikke har et rimeligt tilbud om arbejde og aktivt søger at udnytte sine arbejdsmuligheder.

Det fremgår af sagens akter, at familien består af dig og din datter. Det fremgår ligeledes af sagens akter, at du er under uddannelse og således ikke står til rådighed for arbejdsmarkedet.

Det Sociale Ankenævn finder herefter ikke grundlag for at ændre [den daværende] K Kommunes afgørelser af henholdsvis 15. juli 2008 og 29. juli 2008.

Det Sociale Ankenævn kan i øvrigt tiltræde [den daværende] K Kommunes afgørelse af 8. september 2008.

Det Sociale Ankenævn skal bemærke, at kommunen kun kan yde offentlig hjælp mod tilbagebetaling, hvis betingelserne for at modtage offentlig hjælp i øvrigt er til stede tillige med visse i forordningen nærmere beskrevne betingelser.

[...] Kommunes afgørelser opretholdes derfor.”

Det er min opfattelse, at gældende ret vedrørende ydelse af støtte efter forordningen om offentlig hjælp er korrekt gengivet i Det Sociale Ankenævns kendelse. Jeg finder derfor ikke grundlag for at kritisere kendelsen, og jeg kan tilslutte mig konklusionen i denne.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

I mit brev af 7. maj 2009 skrev jeg endvidere, at jeg havde bedt det daværende Departement for Familie og Sundhed om at sende mig en kopi af et brev fra departementet af 8. januar 2008 med henblik på at undersøge, om der er forhold i din sag, som jeg kan undersøge til trods for, at du kunne påklage K Kommunes afgørelse til Det Sociale Ankenævn.

Jeg har nu modtaget en kopi af det omhandlede brev, og min gennemlæsning af det har givet mig anledning til at stille uddybende spørgsmål til det nuværende Departement for Sociale Anliggender.

Jeg vender tilbage til din sag, når jeg har modtaget svar fra Departementet for Sociale Anliggender.”

Samme dag skrev jeg til Departementet for Sociale Anliggender:

”Jeg anmodede ved brev af 7. maj 2009 det daværende Departement for Familie og Sundhed om at sende mig en kopi af departementets brev af 8. januar 2008.

Baggrunden for min anmodning var, at jeg har modtaget en henvendelse fra en borger, som har fået afslag på sin ansøgning til hjemkommunen om støtte til betaling af en børneinstitutionsplads under borgerens forestående midlertidige uddannelsesophold i Nuuk.

I min anmodning henviste jeg til, at det omhandlede brev blev inddraget under Landstingets debat i 2008 vedrørende et beslutningsforslag om, ”at Landsstyret pålægges at ændre forholdene for uddannelsessøgende med børn, således at disse hjælpes økonomisk ved ændring af støtteforanstaltningerne for forældre, der i tidsbegrænsede tidspunkter må tage til andre byer og må betale for pasning af deres børn på børneinstitutioner” (FM 2008/61 og EM 2008/16).

Jeg modtog den 24. juni 2009 en kopi af Familiedirektoratets brev af 8. januar 2007 vedrørende hjælp til studerende efter landstingsforordning om offentlig hjælp. Det er min forståelse, at det er dette brev, som der har været henvist til under landstingsdebatten.

Jeg har nu haft lejlighed til at gennemgå brevet og sammenholde indholdet af det med de oplysninger, jeg har modtaget i forbindelse med min behandling af en anden sag. Dette giver mig anledning til at stille en række supplerende spørgsmål, jf. neden for.

Familiedirektoratets brev af 8. januar 2007 har følgende ordlyd:

”Vedrørende hjælp til studerende efter landstingsforordning om offentlig hjælp

Familiedirektoratet har erfaret, at kommunerne er i tvivl om, hvorvidt der kan ydes økonomisk hjælp til betaling af daginstitution for studerende med barn/børn, der i en kortere periode er på uddannelsesophold udenfor hjemkommunen. De studerende har ikke råd til selv at betale for pasning i daginstitution.

Den 1. april 2007 trådte landstingsforordning nr. 15 af 20. november 2006 om offentlig hjælp i kraft. Landstingsforordningen er en opdatering af det gamle regelsæt på området, og sætter fokus på motivation og fremme af arbejdsmarkedsparathed hos modtagere af offentlig hjælp.

Studerende vil som udgangspunkt ikke kunne modtage hjælp efter landstingsforordning nr. 15 om offentlig hjælp, da det er et krav, at man står til rådighed for arbejdsmarkedet jf. § 8. Det har dog ikke været meningen, at man skulle fjerne muligheden for at yde støtte til studerende i omtalte situation.

De studerende vil efter en vurdering fra kommunen kunne modtage økonomisk hjælp til betaling af daginstitution som hjælpeforanstaltning jf. § 9 i landstingsforordning nr. 1 af 15. april 2003 om hjælp til børn og unge. Hjælpeforanstaltningerne i § 9, stk. 2 er ikke udtømmende. Det er således afgørende, om kommunen vurderer, at det er nødvendigt for barnets tarv, at der betales daginstitutionsplads, således at barnet kan følge med forælderen på studieophold."

Af den betænkning af 6. oktober 2008 som Landstingets Erhvervsudvalg afgav til anden behandlingen af ovennævnte beslutningsforslag fremgår følgende vedrørende brevet af 8. januar 2007:

"[...]

Det fremgår af Landsstyrets svarnotat, at sagen er søgt løst og præciseret overfor kommunerne, og Landsstyret oplyser videre i deres svarnotat FMO8/61:

"Departementet for Familie og Sundhed præciserer i brev til kommunerne af 8. januar 2008, at det ikke har været hensigten at fjerne udligningsmuligheden for de uddannelsessøgende i den omtalte situation. Departementet henviser kommunerne til i stedet at udligne udgiften efter Landstingsforordningen om hjælp til børn og unge.

Uddannelsessøgende, som opfylder betingelserne for at medbringe børn på skoleophold, skulle således igen kunne medbringe deres børn uden at dette medfører yderligere omkostninger end i hjembyen.

Familieudvalget har i skrivelse af 14. marts gjort opmærksom på, at udvalget ikke finder ovenstående løsning holdbar. Det drøftes i Landsstyret om der skal ske en ændring af nuværende praksis. Landsstyret vil løbende holde Familieudvalget underrettet."

Landstingets Erhvervsudvalg noterer sig, at det ikke har været hensigten at forringe de uddannelsessøgendes vilkår med ændringen af forordningen om offentlig hjælp. Ligesom Erhvervsudvalget noterer sig som det fremgår af svarnotatet at Departementet for Familier har henvendt sig med en skrivelse til Kommunerne herom og at sagen dermed synes at have fundet sin løsning.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Erhvervsudvalget skal anmode Landsstyret om at denne rettighed for de uddannelsessøgende indarbejdes i reglerne for uddannelsesstøtten, så der ikke for fremtiden hersker tvivl om den uddannelsessøgende rettigheder uanset ændringer i lov om offentlig hjælp.

[...]"

Den anden sag, som jeg har omtalt, vedrører ligeledes spørgsmålet om støtte til betaling af institutionsplads under midlertidigt studieophold i Nuuk. Jeg har på foranledning af klagen foretaget en undersøgelse af hjemmelsgrundlaget for oprettelsen af kollegiebørnepasningsordningen Meeqerivik Tikiusaaq i Nuuk og for fastsættelsen af en brugerbetaling på 5.000 kr. pr. barn pr. måned. Jeg har netop afgivet en udtalelse i sagen, og jeg kan til orientering oplyse, at jeg har fundet, at der er den fornødne hjemmel til at oprette kollegiebørnepasningsordningen Meeqerivik Tikiusaaq i Nuuk, mens der ikke på det for denne sag relevante tidspunkt var hjemmel til at fastsætte en brugerbetaling på 5.000 kr.

I de høringssvar, som jeg har modtaget i denne anden sag, har jeg fået oplyst følgende vedrørende Familiedirektoratets brev af 8. januar 2007:

Departementet for Erhverv Arbejdsmarked og Erhvervsuddannelser skrev den 7. april 2008:

"[...]

Endelig bør det i forhold til betalingsbyrden bemærkes, at denne ikke nødvendigvis skal udredes af den uddannelsessøgende, men derimod af den uddannelsessøgendes hjemkommune, jf. vedlagte skrivelse af 8. januar 2007 fra det daværende Familiedirektorat, hvori kommunerne orienteres om hjemlen i landstingsforordning om hjælp til børn og unge til at dække de uddannelsessøgendes udgifter i forbindelse med benyttelsen af børnepasningsordningen, hvis kommunen vurderer, at det er nødvendigt for barnets tarv, at børnepasningsordningen benyttes, således at barnet kan være sammen med forældrene i uddannelsesbyen.

[...]"

Departementet for Kultur, Uddannelse, Forskning og Kirke skrev den 19. juni 2009:

"[...]

Departementet finder det i øvrigt også rigtigst at bemærke, at der efter Departementets oplysninger ikke har været problemer i forhold til selve betalingen i forbindelse med benyttelse af børnepasningsordningen for udefrakommende brancheskoleelever med børn, idet det altså er den kommune, som den uddannelsessøgende kommer fra, der afholder udgifterne. Departementets erfaringer omfatter imidlertid ikke [den daværende] K Kommune og nu K Kommune, der på trods af Departementet for Families udmelding om at benytte den gældende lovgivning om hjælp til børn og unge som hjemmelsinstrument for støtte til kommunens uddannelsessøgende med børn, der skal på brancheskoleophold uden for kommunen, ikke som de øvrige kommuner har valgt at følge Departementet for Families indstilling. [den daværende] K Kommunes og nu K Kommunes praksis har derfor afstedkommet en række problemer for kommunens uddannelsessøgende med børn, der som led i disses uddannelse har behov for at

komme på brancheskoleophold uden for kommunen, hvilket altså er en problemstilling, man ikke har oplevet i forhold til landets øvrige kommuner. [Den daværende] K Kommune og nu K Kommunes beslutning relaterer sig til et argument om, at kommunen ikke har lovgivningsmæssig hjemmel til at støtte de af kommunens uddannelsessøgende med børn, der i forbindelse med uddannelsesophold udenfor kommunen har behov for hjælp i forbindelse med børnepasning.

[...]"

Der synes således at være en forventning om, at støtte til betaling af institutionsplads under midlertidigt studieophold i Nuuk kan ydes i samme omfang efter forordningen om hjælp til børn og unge, som det tidligere var tilfældet efter forordningen om offentlig hjælp.

Jeg beder derfor Departementet for Sociale Anliggender om at oplyse, om det er departementets opfattelse, at forordningen om hjælp til børn og unge giver kommunerne samme muligheder for at yde støtte i de omhandlede tilfælde, som forordningen om offentlig hjælp tidligere gjorde. Det vil sige om de studerende, der efter tidligere praksis blev bevilliget støtte til betaling af institutionsplads under midlertidigt studieophold, befandt sig i en situation, der medfører, at deres børn har særlige behov som nødvendiggør iværksættelse af hjælpeforanstaltninger.

Jeg ønsker i den forbindelse oplyst, om der forud for udarbejdelsen af Familiedirektoratets brev af 8. januar 2007 er foretaget en nærmere undersøgelse af kommunernes tidligere praksis vedrørende ydelse af støtte til betaling af institutionsplads under midlertidigt studieophold."

Departementet for Sociale Anliggender besvarede min henvendelse ved brev af 4. november 2009:

"Henvendelse om støtte til betaling for en børneinstitutionsplads under uddannelsesophold uden for den studerendes hjemkommune

Ved brev af 19. august 2009 har Inatsisartuts Ombudsmand anmodet Departementet for Sociale Anliggender oplyse, om det er departementets opfattelse, at forordningen om hjælp til børn og unge giver kommunerne samme muligheder for at yde støtte i de omhandlede tilfælde, som forordningen om offentlig hjælp tidligere gjorde.

Departementet for Sociale Anliggender kan oplyse, at muligheden for at yde støtte efter den tidligere forordning om offentlig hjælp udelukkende var betinget af kommunernes skøn. Departementet har ikke kendskab til hvilke betingelser, kommunerne har lagt til grund for tildelingen af støtte.

Kommunernes mulighed for at yde hjælpeforanstaltninger efter forordningen om hjælp til børn og unge er betinget af, at der er nødvendigt af hensyn til barnets tarv, at barnet kan følge med forælderen på studieophold.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Det er således Departementets vurdering, at skønnet for at tildele støtte til studerendes daginstitutionspladser er en anelse mere snævert efter landstingsforordning om hjælp til børn og unge.

[...]"

Jeg udtaler herefter:

1. Min undersøgelse

Som det fremgår af den ovenfor citerede korrespondance har spørgsmålet om ydelse af støtte til betaling af børneinstitutionsplads under midlertidige studieophold i Nuuk givet anledning til debat i Landstinget under 2008-samlingerne. Baggrunden for denne debat var, at den mulighed som den tidligere gældende forordning om offentlig hjælp⁴⁰ gav kommunerne for at yde sådan støtte er bortfaldet i forbindelse med udstedelsen af den nu gældende forordning på området.

Den 1. april 2007 trådte landstingsforordning nr. 15 af 20. november 2006 om offentlig hjælp i kraft. I henhold til landstingsforordningen er det et krav for at modtage offentlig hjælp til forsørgelse, faste udgifter og enkeltudgifter, at man står til rådighed for arbejdsmarkedet jf. forordningens § 8, hvorfor studerende ikke kan ydes hjælp efter forordningen.

Som det fremgår af brevvekslingen ovenfor, er det derfor min opfattelse, at den nye forordning om offentlig hjælp ikke gav K Kommune mulighed for at yde støtte til A til betaling af en børneinstitutionsplads på Meeqquerrivik Tikiusaaq under hendes forestående uddannelsesophold i Nuuk i efteråret 2009.

Min undersøgelse i det følgende vedrører derfor ikke spørgsmålet, om anvendelsesområdet for den gældende forordning om offentlig hjælp.

Det daværende Familiedirektorat har derimod i det ovenfor citerede brev af 8. januar 2007 til kommunerne oplyst, at det ikke har været hensigten at fjerne muligheden for at yde støtte til studerende i den omhandlede situation. Familiedirektoratet har endvidere i samme brev henledt kommunernes opmærksomhed på muligheden for at yde hjælp efter § 9 i forordningen om hjælp til børn og unge⁴¹.

40) Landstingsforordning nr. 10 af 1. november 1982 om hjælp fra det offentlige med senere ændringer.

41) Landstingsforordning nr. 1 af 15. april 2003 om hjælp til børn og unge med senere ændringer.

Dette har givet mig anledning til at foretage en undersøgelse af mulighederne for at anvende forordningen om hjælp til børn og unge som hjemmel til at yde støtte til betaling af en børneinstitutionsplads på Meeqquerivik Tikiusaaq, og om K Kommune burde have taget denne forordning i betragtning i A's sag.

Jeg bemærker i den forbindelse, at K Kommune har en pligt til at vejlede de borgere, der henvender sig til kommunen for at få hjælp, om hvilke muligheder borgeren har for at opnå den ønskede hjælp, jf. sagsbehandlingslovens⁴² § 7, stk. 1. Såfremt A kunne få hjælp til betaling af en børneinstitutionsplads på Meeqquerivik Tikiusaaq efter forordningen om hjælp til børn og unge, skulle K Kommune således have vejledt hende herom.

Jeg finder endvidere anledning til at gøre opmærksom på, at den tidligere K Kommune har rejst spørgsmålet om anvendelsen af forordningen om hjælp til børn og unge som grundlag for at yde støtte til betaling af en børneinstitutionsplads på Meeqquerivik Tikiusaaq. Kommunen rettede således henvendelse til mig i forbindelse med den anden klagesag, som jeg har omtalt i brevvekslingen ovenfor, hvor jeg undersøgte spørgsmålet om lovligheden af oprettelsen af kollegiebørnepasningsordningen Meeqquerivik Tikiusaaq i Nuuk og lovligheden af fastsættelsen af en brugerbetaling på 5.000 kr. pr. barn pr. måned. Jeg oplyste i den forbindelse, at jeg ville vende tilbage til spørgsmålet, når jeg havde afsluttet min behandling af hjemmelsspørgsmålet.

2. Støtte til betaling af institutionsplads på Meeqquerivik Tikiusaaq

Forordningen om hjælp til børn og unge har efter bestemmelserne i §§ 1 og 2 følgende formål:

”§ 1. Formålet med denne Landstingsforordning er at sætte barnet i centrum, og alle tiltag i henhold til forordningen skal ske med udgangspunkt i barnets behov.

Stk. 2. Børn og unge defineres som personer indtil det fyldte 18. år, medmindre andet er nævnt.

§ 2. Det påhviler kommunalbestyrelsen at skabe opvækstvilkår, som fremmer børn og unges udvikling, trivsel og selvstændighed.

Stk. 2. [...]

Stk. 3. Der skal ske en tidlig og målrettet indsats over for børn og unge med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller med særligt behov for støtte.”

42) Landstingslov nr. 8 af 13. juni 1994 om sagsbehandling i den offentlige forvaltning med senere ændringer.

Af bemærkningerne til bestemmelserne fremgår:

”Til § 1

Forordningen indledes med at fastslå formålet, herunder at barnet skal være i centrum.

Den gældende forordning er blevet administreret ud fra et princip, hvor det er forældrenes ret til deres barn, der har været afgørende for den hjælp, der ydes til barnet og familien som helhed. Der skal fortsat tages højde for hele familiens behov og at de får tilbudt hjælp, men det skal ikke overskygge barnets individuelle behov, der ofte er begrundet i forældrenes omsorgssvigt. Udgangspunktet er barnets eller den unges behov for en tryk opvækst.

Til § 2

Efter formålet skal der skabes de bedst mulige opvækstvilkår for alle børn og unge. Kommunerne har i forhold til de børn og unge, der ikke har særligt behov for hjælp, pligter i henhold til dagtilbud, skole m.v.

Disse tilbud suppleres for børn og unge med særlige behov af bestemmelserne i denne forordning. Blandt de muligheder, som forordningen giver kommunen mulighed for at iværksætte, skal vælges de tiltag, der er mest hensigtsmæssige for det enkelte barn eller den enkelte unge i det konkrete tilfælde. Der bør derfor med det samme satses på den hjælpemulighed, som efter en indledende undersøgelse af barnets eller den unges forhold må anses for den rette til opfyldelse af det konstaterede behov.

[...]”

Forordningens bestemmelser finder således anvendelse for børn med særlige behov og de forpligtelser for kommunerne, der følger heraf, er angivet som værende et supplement til de forpligtelser kommunerne generelt har over for alle børn. Ved vurderingen af, om der skal ydes hjælp efter forordningen, er det endvidere barnets behov, der er i fokus, og ikke forældrenes.

§ 9 i landstingsforordningen om hjælp til børn og unge, som Familiedirektoratet henviser til i brevet af 8. januar 2007 lyder:

”Hjælpeforanstaltninger

§ 9. Kommunalbestyrelsen skal med samtykke fra forældremyndighedsindehaveren og barnet, der er fyldt 15 år, vælge den hjælpeforanstaltning, der bedst stemmer overens med barnets særlige behov.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen kan for eksempel beslutte

- 1) at yde socialfaglig bistand med hensyn til barnets forhold,*
- 2) at barnet skal deltage i et dagtilbud, en ungdomsklub, en uddannelse eller lignende,*
- 3) at yde praktisk, pædagogisk eller anden støtte i hjemmet,*
- 4) at yde familiebehandling eller lignende støtte,*

- 5) at tilbyde døgnophold for både barnet, indehaveren af forældremyndigheden og andre familiemedlemmer på en døgninstitution, i en plejefamilie eller lignende,
- 6) at tilbyde aflastningsophold på en døgninstitution, i en plejefamilie eller lignende,
- 7) at tilbyde indehaveren af forældremyndigheden en støtteperson i forbindelse med anbringelse af barnet uden for hjemmet,
- 8) at tilbyde en personlig rådgiver, jf. § 16,
- 9) at yde økonomisk støtte til ophold på kost- eller efterskole,
- 10) at anbringe barnet uden for hjemmet, for eksempel på en døgninstitution, eller i en plejefamilie, som må anses for egnet til at dække barnets særlige behov eller
- 11) at yde efterværn.

Stk. 3. Kommunalbestyrelsen kan beslutte at yde økonomisk støtte til udgifter, der følger af hjælpeforanstaltninger nævnt i stk. 2, når indehaveren af forældremyndigheden ikke selv har midler dertil.”

Bestemmelsen skal ses i sammenhæng med forordningens bestemmelser om undersøgelse:

”Undersøgelse

§ 6. Når en kommunalbestyrelse bliver bekendt med at et barn trænger til særlig støtte, herunder på grund af nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, skal kommunalbestyrelsen sørge for at forholdene undersøges.

Stk. 2. Undersøgelsen skal ske med samtykke fra forældremyndighedsindehaveren og barnet, der er fyldt 15 år.

Stk. 3. Hvis det er nødvendigt at foretage undersøgelsen for at afgøre om der er risiko for alvorlig skade på et barns sundhed eller udvikling, kan kommunalbestyrelsen uden samtykke fra indehaveren af forældremyndigheden og barnet, der er fyldt 15 år, beslutte at gennemføre undersøgelsen.

Stk. 4. Undersøgelsen foretages i samarbejde med lokale fagfolk fra social-, sundheds- og skolevæsen. Om nødvendigt kan undersøgelsen ske under ophold på en institution eller ved indlæggelse på sygehus, herunder psykiatrisk afdeling.

§ 7. Undersøgelsen skal resultere i en stillingtagen til, om der er grundlag for at iværksætte hjælpeforanstaltninger og i så fald hvilke hjælpeforanstaltninger, der anbefales.

Stk. 2. Det skal fremgå af indstillingen, hvordan forældremyndighedsindehaveren og barnet stiller sig til hjælpeforanstaltningen. Det skal ligeledes fremgå hvilke menneskelige ressourcer der findes i familien og dens omgivelser.

§ 8. Inden der træffes afgørelse i en sag om et barn, der er fyldt 10 år, skal der i videst mulig omfang finde en samtale sted med barnet. Barnets synspunkter skal inddrages og tillægges passende vægt i forhold til alder og modenhed.

Stk. 2. For børn under 10 år skal der i det omfang barnets modenhed og sagens art tilsiger det, i videst mulig omfang foreligge oplysning om barnets holdning til den påtænkte hjælpeforanstaltning.

[...]”

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

§ 9 i landstingsforordningen om hjælp til børn og unge vedrører således hjælpeforanstaltninger til børn med særlige behov, og det er til udgifter, der følger af sådanne hjælpeforanstaltninger, at kommunerne kan yde økonomisk støtte efter bestemmelsens stk. 3. Afgørelse om iværksættelse af hjælpeforanstaltninger skal efter forordningen træffes på grundlag af en undersøgelse af barnets forhold i overensstemmelse med §§ 6-8.

Til sammenligning fremgik det af § 16, stk. 1, i landstingsforordning nr. 10 af 1. november 1982 om hjælp fra det offentlige:

”§ 16. Under de forhold, der er nævnt i kapitel 5 og 6, kan der særskilt eller i forbindelse med underholdshjælp ydes eengangshjælp til hel eller delvis dækning af rimeligt begrundede udgifter, når egen afholdelse af disse udgifter vil være en alvorlig belastning for pågældende i den aktuelle økonomiske situation, og når afholdelse af disse udgifter vil være af væsentlig betydning for pågældendes mulighed for fremover at klare sig selv.”

Af samme forordnings § 12, stk. 1, i kapitel 5 fremgik:

”§ 12. En person har fra det offentlige krav på hjælp til sit eget og familiens underhold med henblik på at sikre de pågældende det fornødne til livets opretholdelse eller til kur og pleje i tilfælde af sygdom eller fødsel, når

- 1) de normale indkomster mere end rent forbigående er ophørt eller er stærkt formindsket,
- 2) eller ydelse af hjælp vil kunne fjerne eller væsentligt vil kunne nedsætte en alvorlig risiko for, at økonomisk trang eller alvorlige tilpasningsproblemer vil opstå.”

Ved afgørelse af om støtte kunne ydes efter denne forordning skulle der således foretages et skøn på baggrund af hensynet til at sikre modtageren af offentlig hjælp fremtidige muligheder for at klare sig selv.

Det var derfor i forhold til studerende, der ønskede støtte til betaling af en midlertidig børneinstitutionsplads på Meeqerivik Tikiusaaq, den studerendes behov, der skulle tages udgangspunkt i.

Formålet med ydelsen af økonomisk hjælp efter de citerede bestemmelser i den tidligere gældende forordning om offentlig hjælp og forordningen om hjælp til børn og unge er dermed forskelligt, og forordningernes anvendelsesområder adskiller sig derfor fra hinanden.

Forskellen i anvendelsesområderne for de to omhandlede forordninger bevirker, at en kommune ikke umiddelbart kan yde støtte til betaling af institutionsplads på Meeqerivik Tikiusaaq alene fordi denne i tilsvarende tilfælde har været ydet efter den tidligere gældende forordning om offentlig hjælp.

Begrebet særlige behov er ikke nærmere defineret i forordningen om hjælp til børn og unge eller forarbejderne til denne. Som nævnt ovenfor fremgår det dog, at de forpligtelser, som forordningen pålægger kommunerne, er et supplement til de forpligtelser kommunerne generelt har over for alle børn.

Særlige behov står altså i modsætning til opfyldelsen af børns almindelige behov.

Som et eksempel på pligter, som kommunerne har over for børn, der ikke har særlige behov, nævnes i bemærkningerne til forordningens § 2, som er citeret oven for, pligter i henhold til dagtilbud, skole m.v.

Behovet for pasningstilbud til børn, må således anses for at være et almindeligt behov. I det omfang forældrene alene har et praktisk behov for at få deres børn passet, finder jeg således ikke, at et pasningstilbud til et barn kan betragtes som en hjælpeforanstaltning efter § 9 i forordningen om børn og unge. Skal en beslutning om, at barnet skal deltage i et dagtilbud, en ungdomsklub, en uddannelse eller lignende anses for en hjælpeforanstaltning efter forordningens § 9, stk. 2, nr. 2, må det således forudsætte, at deltagelsen heri skal afhjælpe andre problemer for barnet end blot et pasningsbehov.

Det forhold, at studerende, der skal på et midlertidigt studieophold i Nuuk, ønsker deres børn passet uden for hjembyen, ændrer ikke karakteren af pasningsbehovet på en måde der gør, at dette kan betragtes som særligt. En institutionsplads i Meeqquerivik Tikiusaaq skal således løse et pasningsbehov for forældrene, og er ikke et middel til at løse andre problemer hos barnet.

Jeg har dog overvejet, om karakteren af pasningsbehovet ændrer sig i de situationer, hvor den studerende ikke har mulighed for at lade barnet blive i hjembyen sammen med den anden forælder eller f.eks. hos bedsteforældrene. Det vil sige, hvor den studerende ikke har anden mulighed end at tage barnet med til Nuuk.

Jeg kan i den forbindelse oplyse, at jeg i forbindelse med min behandling af den ovenfor omtalte anden sag vedrørende støtte til betaling af institutionsplads i Meeqquerivik Tikiusaaq har modtaget en kopi af den ansøgning, som den pågældende klager havde sendt til den daværende K Kommune. Ansøgningen var indgivet på en standardblanket, som har følgende tekst fortrykt:

”ANSØGNINGSSKEMA

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

For økonomisk medvirkning til dækning af institutionsplads ved medtagelse af barn / børn på brancheskoleophold.

Det er tidligere påpeget, at børn ikke kan medtages på brancheskoleophold. Kun ved ganske ekstraordinære omstændigheder vil der kunne skaffes institutionsplads samt ydes økonomisk hjælp til dækning af merudgifter hertil.

STI ELEV

CPR. NR.:

Navn:

Brancheskoleophold: Fra:Til:

Fag:

Branche:

SOM HAR FØLGENDE BØRN

CPR.NR.: Navn: Nuværende inst. M U

SÆT KRYDS

M= ØNSKES MEDTAGET

U= ØNSKES IKKE MEDTAGET

BEGRUNDELSE FOR ØNSKE OM AT MEDTAGE BARN / BØRN

Ansøgning sendes til socialforvaltningen.”

Det er således angivet, at der kun ved ganske ekstraordinære omstændigheder har kunnet skaffes en institutionsplads i Meeqquerivik Tikiusaaq og ydes støtte efter den tidligere gældende forordningen om offentlig hjælp.

I det omfang kravet om ganske ekstraordinære omstændigheder er opfyldt, hvor den studerende ikke har anden mulighed end at tage barnet med til Nuuk, må det afvises, at denne omstændighed ligeledes medfører, at barnet har et særligt behov i henhold til forordningen om hjælp til børn og unge. Også i sådanne tilfælde er der normalt alene tale om et praktisk pasningsbehov, som den studerende har behov for bliver opfyldt i Nuuk.

Det afgørende for den studerendes mulighed for at få opfyldt pasningsbehovet er herefter den studerendes økonomiske situation.

Hvis alene den studerendes manglende midler til at tage barnet med til Nuuk og få det passet her anses for at medføre et særligt behov hos den studerendes barn, vil det være en meget udvidende fortolkning af forordningen om hjælp til børn og unge og indebære inddragelse af kriterier, som er administrationen af forordningen uvedkommende.

Denne udvidende fortolkning er kommet på tale fordi forordningen om offentlig hjælp er blevet ændret med den konsekvens, at de studerende ikke længere kan få hjælp efter denne forordning.

Jeg bemærker i den forbindelse, at forordningen om hjælp til børn og unge ikke er blevet ændret som konsekvens af vedtagelsen af den nye forordning om offentlig hjælp. Anvendelsesområdet for forordningen om hjælp til børn og unge har derimod været uændret siden forordningens vedtagelse.

Jeg finder på baggrund af ovenstående ikke, at det forhold, at en studerende skal på et midlertidigt studieophold i Nuuk, i sig selv indebærer, at den studerendes i øvrigt velfungerende barn kan anses for at have særlige behov.

Kommunen må derfor, hvor det er relevant, foretage et konkret skøn over, om det eller de børn, som en ansøger ønsker at tage med på et studieophold i Nuuk, har særlige behov, som nødvendiggør iværksættelsen af hjælpeforanstaltninger. Denne vurdering skal som nævnt foretages på grundlag af en undersøgelse af barnets forhold, jf. §§ 6-8 i forordningen om hjælp til børn og unge.

Hvorvidt det er relevant for kommunen at inddrage forordningen om hjælp til børn og unge og vejlede om denne forordning, når en borger henvender sig angående en institutionsplads på Meeqquerivik Tikiusaaq, vil derfor afhænge af omstændighederne i den konkrete sag.

Medmindre der foreligger forhold, som indikerer, at barnet til den studerende, der ansøger om støtte til en institutionsplads på Meeqquerivik Tikiusaaq, har særlige behov, som i sig selv kan give grundlag for at undersøge om hjælpeforanstaltninger skal iværksettes, finder jeg ikke, at kommunen er forpligtet til at behandle ansøgningen efter forordningen om hjælp til børn og unge. Jeg finder endvidere ikke, at kommunen i en sådan situation har anledning til at vejlede den studerende om hjælpeforanstaltninger efter denne forordning.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

For så vidt angår A's sag er jeg ikke bekendt med forhold, som indikerer, at hendes barn har særlige behov. Jeg finder derfor ikke grundlag for at kritisere, at K Kommune ikke inddrog forordningen om hjælp til børn og unge og vejledte om denne ved behandling af A's ansøgning om støtte til betaling af en børneinstitutionsplads på kollegiebørnepasningsordningen Meeqqerivik Tikiusaaq.

Jeg har ved særskilt brev og kopi af dette brev gjort A bekendt med resultatet af min undersøgelse. Jeg har endvidere sendt en kopi af brevet til Inatsisartut, Lovudvalget, og Det Sociale Ankenævn.

Herudover vil jeg sende en anonymiseret version af brevet til Departementet for Sociale Anliggender og Departementet for Kultur, Uddannelse, Forskning og Kirke til orientering.

Henset til, at min udtalelse angår problemstillinger, som har betydning for alle landets kommuner, har jeg samtidig valgt at sende KANUKOKA en anonymiseret version af denne udtalelse til orientering.

Jeg foretager mig herefter ikke yderligere i anledning af A's klage."

Advarsel

6.8 Mangelfuld oplysning af sag om disciplinære advarsler

En fagforening klagede over, at et af dens medlemmer, A, var blevet tildelt to disciplinære advarsler og over sagsbehandlingen i den forbindelse. Ombudsmanden fandt, at Departementet for Finanser, som havde truffet afgørelserne, i forhold til den første advarsel havde truffet afgørelse på grundlag af en summarisk og klart utilstrækkelig sagsbehandling, og at den anden advarsel ikke var en proportionalreaktion på det sanktionerede forhold. Ombudsmanden henstillede, at advarslerne blev tilbagekaldt, eller – for så vidt angår den første af advarslerne – at sagen blev genoptaget for at rette de begåede fejl.

Departementet meddelte Ombudsmanden, at advarslerne blev tilbagekaldt, og at departementet tog min opfattelse til efterretning (j. nr. 2009-321-0003).

Den 24. juli 2007 sendte A en ansøgning til de daværende direktorat for Familie og Sundhed om overførelse af uforbrugte budgetmidler for 2007 til 2008 med henblik på finansiering af et uddannelses- og udviklingsprojekt for den døgninstitution, som A var forstander for.

Den 25. august 2008 anmodede direktoratet døgninstitutionen om en redegørelse for institutionens forbrug i årets først 7 måneder.

Sagsakterne fra Departementet for Finanser og Departementet for Sociale Anliggender indeholder en udateret redegørelse fra institutionen for forbruget.

Den 16. oktober 2006 anmodede direktoratet A om at redegøre for sine tjenesterejser i 2008.

A svarede den 20. oktober 2008, at han ville svare hurtigst muligt, og bad samtidig om at få oplyst baggrunden for henvendelsen.

Den 27. oktober 2008 stillede A nogle spørgsmål til direktoratet i forbindelse med ansættelse af en medarbejder.

Ved svar samme dag bad direktoratet om yderligere oplysninger om denne ansættelse og om institutionens uddannelsesprojekt og rykkede samtidig for redegørelsen for tjenesterejserne.

Ligeledes samme dag svarede A, hvor oplysninger om tjenesterejserne kunne hentes, og A svarede samtidig på de yderligere spørgsmål.

Dette affødte yderligere udveksling af e-mails den 27. og 28. oktober 2008 mellem A og direktoratet.

Den 3. december 2008 skrev A til direktoratet om godkendelse af udgifter til ombygning af døgninstitutionen og tilkendegav samtidig, at han ikke var klar over, hvor meget der kunne dækkes af den såkaldte fælleskonto.

Den 11. december 2008 rykkede A for svar, og oplyste, at hvis han ikke hørte andet senest den følgende dag, ville han gå videre med udarbejdelse af lejekontrakter.

Direktoratet svarede den 12. december 2008, at A først kunne forvente svar den følgende uge.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

A sendte den 13. december 2008 en supplerende redegørelse til direktoratet.

Den 7. januar 2009 skrev A til Departementet for Familie og Sundhed med en orientering om ombygningsprojektet, og varslede samtidig, at han søgte udgiftsdækning over fælleskontoen. A skrev samtidig om en konkret personsag, som var aktuell i forbindelse med ombygningen. Departementet svarede A den 8. januar 2009:

”Kære A

Det er dejligt, at høre at [institutionen] selv vil arrangere projekt for pigerne i stedet for, at genhuse dem til ét formue.

Det syntes jeg er meget professionelt valgt.”

A svarede samme dag:

Det glæder mig, at vi nu er enige om at vi er professionelle, her på [institutionen] og at det er gode planer vi har lagt. På nær lokaliteten for pigeprojektet, er både denne her plan og den øvrige genhusningsplan nemlig fuldstændig den samme plan, som den jeg skrev til dig om, første gang d. 3/12 sidste år.

Det kan så undre mig, at døgninstitutionsafdelingen valgte at skabe så megen postyr og forvirring om vores dispositioner, inden vi nåede hertil... Jeg vil foreslå, at hvis du en anden gang er uenig i mine dispositioner, i stedet kontakter mig med henblik på en dialog i stedet for blot at handle hen over hovedet på os. Jeg er sikker på at det vil kunne spare os begge for mange frustrationer og spildte kræfter, hvis vi løser problemerne i et gensidigt respektfuldt samarbejde. Det var hermed en invitation!”

Af en intern e-mail fra Departementet for Familie og Sundhed dateret 8. januar 2009 fremgår det:

”Hej [...]

Bør vi ikke undersøge om A ikke skal have en eller anden form for reprimande?”

Den 13. januar 2009 meddelte Departementet for Sociale Anliggender A, departementet ville aflægge besøg på institutionen, hvilket A samme dag bekræftede, var i orden.

Ligeledes den 13. januar 2009, sendte A med henvisning til orienteringen af 7. januar 2009, en supplerende redegørelse til departementet for udgifterne i forbindelse med ombygningen.

Den 28. januar 2009 erindrede A departementet om svar på e-mailen af 13. januar 2009.

Den 29. januar 2009 lovede A at sende det foreliggende materiale i den kommende uge.

Ifølge klagen til mig modtog institutionen den 3. februar 2009 tilsagn om at kunne afholde udgifterne til genhusningen over fælleskontoen.

Departementet for Familie og Sundhed sendte den 19. februar 2009 følgende brev til A:

”Du indkaldes hermed til tjenstlig samtale i Forebyggelsesstyrelsen, Samuel Kleinschmidtsvej 11, i uge 12⁴³, du bedes meddele præcis hvilken dag det vil være muligt for dig at være i Nuuk, hvorefter der aftales det endelige tidspunkt.

Denne går ud på at få yderligere oplysninger med udgangspunkt i følgende punkter:

- Økonomiske overforbrug
- Manglende efterlevelse af tjenstlige ordre
- Din adfærd generelt

Du er velkommen til tage en bisidder med til mødet efter eget valg.”

Ifølge oplysninger fra A's advokat, besvarede A indkaldelsen ved e-mail af 10. marts 2009, og bad om udsættelse til den 23. marts 2009. A skrev i øvrigt:

"[...]

I indkaldelsen skriver du, at der er en række punkter, du ønsker nærmere belyst. Det medvirker jeg naturligvis gerne til og tænker derfor, det vil være i alles interesse, at jeg får mulighed for at forberede mig, f.eks. fremskaffe relevant dokumentation osv.

Jeg vil derfor bede dig om at uddybe følgende:

1. Er der specifikke ting omkring [institutionens] forbrug i 2008, som ønskes nærmere belyst?
2. Jeg er ikke selv bekendt med at jeg skal have undladt at efterleve en tjenstlig ordre. Hvilken sag drejer det sig om?

⁴³⁾ 16. til 22. marts 2009.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

3. "Min adfærd generelt" er en meget bred formulering, som må formodes at tage udgangspunkt i nogle konkrete episoder. Hvilke episoder drejer det sig om?

Jeg ser frem til at høre fra dig."

Ligeledes ifølge oplysninger fra advokaten, som ikke er i de sagsakter, som Departementet for Finanser har sendt mig, har der endvidere den 11. marts 2009 været udveksling af e-mails den 11. marts 2009 mellem Departementet for Familie og Sundhed og A om tidspunkt for afholdelsen af samtalen. Resultatet blev, at tidspunktet blev den 23. marts 2009.

Advokaten for A's fagforening sendte den 11. marts 2009 følgende e-mail til Departementet for Familie og Sundhed:

"Kære [...]

I ovennævnte sag, har A's fagforening, anmodet mig om min bistand. I den forbindelse skal jeg venligst anmode om, at mødet som anmodet af A bliver udsat af de grunde som A har anført. Dette skyldes, at jeg til dels er afskåret fra at deltage i mødet den 17.3. og dels og ikke mindst, at A naturligvis skal konkret have en viden om emnerne ligesom han skal have mulighed for at forberede sig til mødet. Det er et ansættelsesretligt princip, der ikke kan fraviges og slet ikke til skade for medarbejderen. Jeg skal derfor genfremsætte A's anmodning om uddybning og specificering af punkterne.

Jeg ser frem til at høre fra dig."

Samme dag svarede Departementet for Finanser og Udenrigsanliggender, Økonomi- og Personalestyrelsen, i det følgende kaldet P:

"Kære [...]

Ledelsen ved Døgninstitutionsafdelingen og handicapafdelingen kan acceptere en datoændring af den tjenstlige samtale til den 19 eller 20. marts 2009.

Du må hurtigst muligt give besked om hvilken af datoerne som vil passe."

Den 12. marts 2009 skrev advokaten til P:

"I ovennævnte sag henviser jeg til tidligere mailveksling, herunder særligt til mail fra [Departementet for Familie og Sundhed] af g.d., hvor hun accepterer et møde den 23. ds. såfremt det ikke kan være anderledes og til telefonsamtale med [...] af d.d. A. Såfremt mødet bliver afholdt den 20., ville A været nødsaget til dels at skulle aflyse en planlagt personale dag for ca. 35 medarbejdere og tage af sted om onsdagen, da der er udsolgt den 19.2. Efter telefonsamtalen med [...] kan jeg forstå, at for så vidt angår dagsordenspunkterne 2. "Manglende efterlevelse at

tjenstlige ordre" og 3. "Din adfærd generelt", agter styrelsen ikke at uddybe emnerne inden mødet, hvorved afhøringen risikerer at få en inkvisitorisk karakter, al den stund A tidligere i en mail har meddelt, at han ikke selv var bekendt med at have undladt at efterleve en tjenstlig ordre,- ligesom Styrelsen inden mødet bevidst undlader at informere om på hvilke grundlag, styrelsen finder anledning til at skulle drøfte "din adfærd". Hvis der har været klager, er det et grundlæggende forvaltningsretligt princip, at A skal have adgang til forholde sig til dem. Jeg må desværre konstatere, at med de meldinger Styrelsen har udmeldt, er der stor risiko for, at sagen kommer til at trække i langdrag, da A vil ganske uforberedt på emnerne. Dermed risikerer Hjemmestyret også at skulle bruge unødigt mange personalemæssige timer og økonomiske ressourcer i en sag, som højst sandsynligt kunne være klaret hurtige og billige, hvis A havde fået mulighed for at vide, hvad der menes med punkterne 1 og 2."

Mødet blev herefter afholdt den 23. marts 2009, og der foreligger i de sagsakter, som jeg har modtaget fra P, følgende udaterede og ikke underskrevne referat fra mødet, som ej heller angiver, hvilken myndighed, der har udarbejdet referatet:

"Referat vedr. Tjenstlig samtale, den 23. marts 2009, med A

Til stede: A

Bisidder: advokat [...]

Fg. Styrelseschef [...], Familie - og Forebyggelsesstyrelsen

[...], Personalestyrelsen

A er blevet indkaldt til tjenstlig samtale med henblik på, at få yderligere oplysninger med udgangspunkt i følgende punkter:

- økonomisk overforbrug
- Manglende efterlevelse af tjenstlig ordre
- Adfærd generelt

Indledningsvis blev der orienteret om de strukturændringer, der er sket pr. 1. februar: Døgninstitutionsaftdelingen og Handicapafdelingen, som hidtil har ligget som afdelinger i Departementet for Familie og Sundhed, er blevet flyttet over i styrelsen, som nu består af: Døgninstitutionsaftdelingen, Handicapafdelingen, Paarisa, MIN og Sekretariatet for Ligestillingsrådet.

[...] er fungerende styrelseschef og står i denne egenskab som indkalder til denne tjenstlige samtale.

Baggrunden for indkaldelsen skal ses i lyset af at Styrelsen i sin gennemgang af de økonomiske forhold på alle døgninstitutionerne, har kunnet konstatere, at specielt [institutionen] har haft et meget stort overforbrug.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

I en gennemgang af sagen, har det kunnet konstateres, at Departementet for Familie - og Sundhed v. [...] i en skrivelse af 25. august 2008 gjorde A opmærksom på, at økonomiafdelingens budgetopfølgning efter de første 7 måneder havde vist et væsentligt og uacceptabelt overforbrug på [institutionens konto] konto. Overforbruget lå på 40 %. Økonomiafdelingen vurderede, at der omgående måtte sættes fokus på at minimere udgifterne resten af året, hvor det var muligt. Der peges på tjenesterejser og forbrug af konsulenter. På trods af departementets pålæg om, at forstanderen måtte stoppe forbruget på tjenesterejser og konsulenter, fulgte A ikke dette pålæg.

A forklarer under samtalen, at han havde troet, at den efterfølgende redegørelse han havde sendt til departementet var blevet taget til efterretning og forbruget var blevet accepteret.

Det er specielt forbruget af eksterne konsulenter, der har givet det store overforbrug. A har sat et uddannelsesprojekt i gang for personalet på [institutionen], som strækker sig over en fire-årig periode. A gøres opmærksom på, at der i princippet ikke kan indgås bindende aftaler, som går udover et finansår. Et projekt der økonomisk rækker så langt, som det A har sat i gang, skal indarbejdes i finansloven, før det kan startes op.

A er blevet bedt om at sende kopi af kontrakterne, han har indgået med de eksterne konsulenter, og et budget for projektet. Der er af det materiale, som A hidtil har udleveret ikke fremgået noget konkret om aftalerne eller budgettet.

Det pålægges A at sende oplysningerne til [Departementet for Familie og Sundhed].

Styrelsen sætter spørgsmål ved, om det i det aktuelle uddannelsesprojekt også er nødvendigt, at skulle have så mange "eksperter" fra Danmark, som oven i købet kræver tolkning, til at undervise staben på [institutionen]. [...] ligger i samme by og burde være en mulighed, især når det ses i lyset af, at det for en dels vedkommende drejer sig om ufaglærte, som skal have noget grundlæggende undervisning.

[Institutionen] er under ombygning. I den forbindelse har der været ekstra udgifter, som til dels er blevet dækket af døgninstitutionernes fælleskonto. A er i flere tilfælde blevet bedt om, at finde billigere løsninger end dem, som er blevet brugt. Tilbagemeldingerne fra A har generelt været, at der ikke kunne findes billigere løsninger.

A har været på en del tjenesterejser. Der bliver efterlyst oplysninger om formålet med flere af rejserne, da A ikke har fundet det nødvendigt, at informere om det til sin nærmeste overordnede, afdelingschefen i døgninstitutionens afdeling og i perioden hvor stillingen var vacant til departementchefen.

Det pålægges A, at han sender en redegørelse på sine tjenesterejser inden for det sidste halve år til [Departementet for Familie og Sundhed].

Det sidste kvartal viser, at [institutionens] tendens til at bruge mere end institutionens budget kan holde til fortsætter, i det der kan konstateres et overforbrug ½ mio. kr. de sidste tre måneder.

A gøres opmærksom på, at han skal holde forbruget inden for de økonomiske rammer der er sat for institutionen.

A gøres opmærksom på, at han skal følge ordre og ikke gå ind og begynde at diskutere / argumentere imod pålæg, der gives fra overordnede.

Når [Departementet for Familie og Sundhed] har modtaget supplerende redegørelse, vil der blive taget en vurdering af sagen.”

Det fremgår af advokatens klage, om mødet og opfølgningen herpå:

”Det var A’s og min opfattelse, at der under mødet blev aftalt følgende,

1. Der skulle udarbejdes et udkast til et referat, der skulle gennemgås og godkendes af begge parter for derefter at blive underskrevet.
2. A skulle fremsende redegørelse for sine tjensterejser for perioden oktober 2008 til ultimo marts 2009, samt
3. A skulle udarbejde status for Institutionens økonomiske situation.

Under mødet sad fungerende Styrelseschef [...] med en stak dokumenter som tilsyneladende dannede grundlag for den tjenstlige samtale, idet [styrelseschefen] under hele mødet støttede sig til de af hende medbragte papirer.

Dagen efter mødet fremsendte jeg en aktindsigtsskrivelse, hvori der står:

”I ovennævnte sag henviser jeg til tjenstlig samtale afholdt g.d. med deltagelse af Dem, [...], A og undertegnede som bisidder for A. Derudover henviser jeg til min mail af 12. og 11. d.s. samt til P’s mail af 12 ds.

Under mødet sad De med stak dokumenter, som tilsyneladende dannede grundlag for samtalen. Som advokat for A skal jeg venligst anmode om aktindsigt i de af Dem til mødet medbragte dokumenter samt det øvrige materiale, der måtte vedrøre min klient. Jeg henviser i den forbindelse til SBL § 9, stk. 1 samt til 16, stk. 2, 1. pkt.””

P besvarede den 30. marts 2009 advokatens aktindsigtsbegæring, som var stilet til Departementet for Familie og Sundhed, cc. P:

”Da sagsbehandlingsloven kun gælder for behandling af sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed jf. sagsbehandlingslovens § 2 stk. 1, kan økonomi- og Personalestyrelsen desværre ikke imødekomme din aktindsigtsbegæring med din henvisning til sagsbehandlingslovens §9, stk. 1, samt § 16, stk. 2, 1. pkt.

Dog har du mulighed for aktindsigt efter offentlighedslovens 5 stk. 1.

Vi kan desværre ikke imødekomme anmodningen om aktindsigt indenfor 10 dage, fg. Styrelseschef [...] er på tjensterejse.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Aktindsigtsanmodningen vil herefter blive imødekommet umiddelbart efter den 6. april 2009.”

Den 1. april 2009 fremsendte A det materiale, som Departementet for Familie og Sundhed havde efterspurgt.

Departementet for Familie og Sundhed bad den 5. april 2009 om yderligere oplysninger.

Advokaten anførte i klagen følgende om afgørelsen af anmodningen om aktindsigt:

”P besvarede min mail vedrørende aktindsigt af 24.3.2009 den 7. april 2009:

”Hermed som anmodet

Med venlig hilsen

[...]

Personleadминистраtionen”

Der var vedhæftet 25 sider diverse akter vedrørende mailvekslinger A og Hjemmestyret imellem.”

Den 7. april 2009 sendte Departementet for Familie og Sundhed A referatet fra den tjenstlige samtale den 23. marts 2009.

A svarede den 8. april 2009:

”Tak for det fremsendte.

Det er min opfattelse, at referatet både bærer præg af mangler og fejl. Jeg skal derfor, for god ordens skyld, bemærke, at jeg ikke kan godtage referatet i sin nuværende form. Du vil modtage en skriftlig indsigelse om dette, så snart jeg har haft mulighed for at drøfte dette med A’s fagforening og advokat [...]”

A svarede den 13. april 2009 Departementet for Familie og Sundhed på henvendelsen af 5. april 2009.

Advokaten skrev den 16. april 2009 til P:

”Jeg har på grund af afholdelse af påskeferie og efterfølgende travlhed først nu haft lejlighed til at gennemgå det fremsendte. Min umiddelbare vurdering er, at de fremsendte akter er særdeles mangelfulde ligesom, de indeholder oplysninger, som ikke har været forelagt min klient tidli-

gere, f. eks. Udkast til skrivelse af 16.2.2009, side 2 af mailprint dateret den 28.10.2008, side 1 af mailprint formodentlig af 12.12.2009, evt. svar fra [Departementet for Familie og Sundhed] på mail fra [Departementet for Familie og Sundhed] af 8.1.2009, side 2 af samme mailrække, Jeg imødeser modtagelsen af samtlige akter, der indgår i min klients personalemappe."

P sendte den 16. april 2009 følgende brev til A:

"Partshøring vedrørende påtænkt advarsel

Efter indstilling til økonomi- og Personalestyrelsen påtænkes det, at tildele dig en skriftlig advarsel på baggrund af den formodede økonomiske uansvarlighed i styringen af institutionen [...] økonomi i forhold til din funktion som forstander.

Sagens faktum:

Du blev den 23. marts 2009 indkaldt til en tjenestlig samtale, da ledelsen ønskede en uddybning af din regnskabsforklaring.

På trods af at du tilbage i august 2008 fik klar besked på, at du skulle holde igen med forbruget af tjenesterejser og konsulenter fortsætter du med overforbruget.

Derudover fik du den 16. oktober 2008, ordre om, at du skulle indberette dine tjenesterejser samt hvor meget du havde brugt på konsulentbistand for året 2008 - dette gjorde du ikke.

Du har iværksat et uddannelsesprojekt for personalet, som løber over fire år og dermed over flere finansår - et projekt, som økonomisk ikke kan dækkes indenfor institutionens egne økonomiske rammer. Da der ikke på finansloven er afsat midler til uddannelsesprojekt er dette en omgåelse af budgetlovgivningen, da der kun kan disponeres indenfor den afgivende bevilling i det enkelte bevillingsår - derudover er projekt er ikke godkendt.

Den aktuelle status på institutionens økonomi viser et forbrug på 40,17% af årsbudgettet, hvor normen er 28,49%.

Ledelsens begrundelse for den påtænkte advarsel:

Det er ledelsens opfattelse, at du har udvist og fortsat udviser stor uansvarlighed i forhold til styringen af institutionen [...] økonomi.

Du er over flere omgange blevet bedt om at udvise tilbageholdenhed i forhold til brugen af tjenesterejser og konsulentbistand - disse henstillinger er ikke blevet fulgt.

Det er desuden ledelsens opfattelse, at du bevist har omgået budgetlovgivningen, samt at du har tilsidesat din pligt til loyalt at informere din nærmeste leder vedrørende dine dispositioner i forhold til institutionens økonomi.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

På denne baggrund er det ledelsens opfattelse at du har misligholdt dit ansættelsesforhold, og gentagelse vil få yderligere ansættelsesmæssige konsekvenser for dig.

Alle "aftaler" med diverse konsulenter, samt andre økonomiske tiltag som du nuværende tidspunkt har gang i, skal stoppes med det samme. Herefter skal alle økonomiske tiltag, samt tjenerejser godkendes af din nærmeste foresatte, inden de kan sættes i kraft.

Retsregler:

En påtænkt skriftlig advarsel har hjemmel i den almindelige ledelsesret.

Du har mulighed for at fremkomme med en evt. indsigelse vedrørende grundlaget for denne skrivelse jf. sagsbehandlingslovens 19.

Afslutning:

Eventuelle indsigelser skal være D i hænde senest torsdag den 30. april 2009. kl. 12.00."

P besvarede den 23. april 2009 advokatens seneste henvendelse vedrørende aktindsigtsbegæringen:

"Kære [...]

Hermed som anmodet

Med venlig hilsen

[...]

Personaleadministrationen"

Advokaten skrev den 29. april 2009 til P:

"De fremsendte filer har jeg først nu, på grund af forretningsrejse og travlhed med andre hastende sager på kontoret, fået lejlighed til at kigge nærmere på.

Da de fremsendte filer på 141 sider er vendt på hovedet, indebærer det, at jeg er nødsaget til at printe siderne, førend jeg kan gennemgå dem. Jeg skal allerede på det grundlag anmode om udsættelse af partshøringsfristen, som er meddelt min klient, uden kopiorientering til mig, på ikke under 14 dage."

P svarede samme dag:

"Økonomi- og Personalestyrelsen kan godkende forlængelse af partshøringsfristen. Svarfristen er herefter sat til torsdag den 7. maj 2009 kl. 12.00, jfr. sagsbehandlingslovens § 8, stk jfr. § 21, stk 1."

Advokaten skrev den 6. maj 2009 til P:

"Da jeg bad om en fristforlængelse på ikke under 14 dage, var det fordi, jeg ikke så mig i stand til at afse tid til at gennemgå sagen i løbet af denne uge. Dette har desværre også vist sig på grund af andre presserende sager og retsmøder at være tilfældet. Jeg kan derfor ikke indlevere partshøringsskrivelsen førend ultimo næste uge, dvs. den 15. maj 2009."

P sendte den 7. maj 2009 følgende afgørelse til A:

"Afgørelse vedrørende skriftlig advarsel

Efter indstilling til Økonom- og Personalestyrelsen er det besluttet, at tildele dig en skriftlig advarsel på baggrund af din økonomiske uansvarlighed i styringen af institutionen [...] økonomi i forhold til din funktion som forstander.

Sagens faktum:

Du blev den 23. marts 2009 indkaldt til en tjenstlig samtale, da ledelsen ønskede en uddybning af din regnskabsforklaring.

På trods af at du tilbage i august 2008 klart fik besked på, at du skulle holde igen med forbrug af tjenesterejser og konsulenter fortsatte du med overforbruget.

Derudover fik du den 16. oktober 2008 ordre om, at du skulle indberette dine tjenesterejser samt hvor meget du havde brugt på konsulentbistand for året 2008 - dette gjorde du ikke.

Du har iværksat et uddannelsesprojekt for personalet, som forløber over fire år og dermed over flere finansår - et projekt, som økonomisk ikke kan dækkes indenfor institutionens egne økonomiske rammer. Da der ikke på Finanslovens er afsat midler til uddannelsesprojektet er dette en omgåelse af budgetlovgivningen, da der kun kan disponeres indenfor den afgivne bevilling i det enkelte bevillingsår - derudover er projekt ikke godkendt.

Den aktuelle status på institutionens økonomi viser et forbrug på 40,17% af årsbudgettet, hvor normen er 28,49%.

Din vurdering af sagen:

Du har ikke benyttet dig af din indsigelsesret.

Dog har din partsrepræsentant den 29. april 2009 anmodet om udsættelse af svarfristen på ikke mindre end 14 dage. Onsdag den 6. maj 2009 anmodede din partsrepræsentant igen om en ny udsættelse af svarfristen pga. hendes "andre presserende sager og retsmøder".

Ledelsens begrundelse for den skriftlige advarsel:

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Det er ledelsens opfattelse, at du har udvist og fortsat udviser stor uansvarlighed i forhold til styringen af institutionen [...] økonomi.

Du er over flere omgang blevet bedt om at vise tilbageholdenhed i forhold til brugen af tjenesterejser og konsulentbistand - disse henstillinger er ikke blevet fulgt.

Det er desuden ledelsens opfattelse, at du bevist har omgået budgetlovgivningen, samt at du har tilsidesat din pligt til loyalt at informere din nærmeste leder vedrørende dine dispositioner i forhold til institutionens økonomi.

På denne baggrund er det ledelsens opfattelse, at du har misligholdt dit ansættelsesforhold, og gentagelse vil få yderligere ansættelsesmæssige konsekvenser for dig.

Alle "aftaler" med diverse konsulenter, samt andre økonomiske tiltag som du på nuværende tidspunkt har gang i, skal stoppes med det samme. Herefter skal alle økonomiske tiltag, samt tjenesterejser godkendes af din nærmeste foresatte, inden de kan sættes i kraft.

Retsregler:

En skriftlig advarsel har hjemmel i den almindelige ledelsesret.

Du har mulighed for at fremkomme med en evt, indsigelse vedr, grundlaget for denne skrivelse jf. sagsbehandlingslovens § 19.

Du har fået udsættelse på svarfristen fra den 30. april 2009 kl. 12. 00 til den 7. maj 2009 kl. 12.00 jf. sagsbehandlingslovens § 21, stk 1."

Afslutning:

Denne afgørelse vil også blive sendt til din partsrepræsentant jf. sagsbehandlingslovens § 8, stk. 1."

Den 7. maj 2009 skrev A til Departementet for Familie og Sundhed:

"Jeg har netop modtaget afgørelse vedr. skriftlig advarsel fra P.

Sammen med min fagforening og advokat er jeg af den opfattelse at afgørelsen både indeholder urigtige oplysninger og at der er så alvorlige sagsbehandlingsfejl, at sagen under alle omstændigheder vil blive påklaget ombudsmanden.

Indtil der ligger enten en foreløbig eller endelig kendelse herfra, er jeg imidlertid nødt til at efterkomme advarslens påbud, hvilket bl.a. indebærer at jeg er blevet på budt at søge godkendelse af samtlige økonomiske tiltag. Jeg er derfor nødt til allerede i dag at bede dig om at tage stilling til følgende:

- Jeg vil bede dig om at godkende at vi kan købe ind (mad og almindelige dagligdags fornødenheder) til vores beboere. Butikkerne har bededagslukket i morgen og vi er derfor nødt til at have en afgørelse på dette allerede i dag. Da jeg ikke konkret ved, hvad der mangler i husene, kan jeg desværre ikke lige nu oplyse, hvor meget der skal købes ind for.
- Vores nattevagt skulle gerne kunne bruge bilen (hvis han skal ud efter bortløbne børn og når han skal rundt og se til husene) i de kommende fridage. Derfor er jeg nødt til at bede om godkendelse til at bilen kan tankes op.
- I løbet af en lang weekend, som den kommende, kan vi risikere at få sygemeldinger fra personalet. Som det fremgår af tidligere skrivelser, er den døgnmæssige normering så stram, at hvis vi skal opretholde en rimelig ansvarlig personaledækning i forhold til de børn vi har, er nødt til at tilkalde vikarer ved sygdom blandt det faste personale. Jeg skal derfor bede om din godkendelse/se til dette.
- **Jeg skal anmode om at du svarer vedr. ovenstående inden kl. 16 d.d., ellers er jeg nødt til på egen hånd at give medarbejderne tilladelse til at de kan købe ind og tanke bil samt ringe vikarer ind ved sygdom.**

Derudover er der en række løbende driftsmæssige udgifter, som vi hurtigst muligt er nødt til at bede om godkendelse til:

- I forbindelse med den igangværende renovering har vi løbende behov for at vores IT-supporter [...], justerer og tilpasser vores system, så det virker. Ellers kan vi ikke kommunikere via e-mails, bogføre på XAL og des lignende. Jeg skal derfor anmode om at få lov til fortsat at benytte firmaet, så vi kan opretholde forbindelsen med omverdenen
- Vi har flere forskellige serviceaftaler, abonnementer og forbrugsaftaler med diverse firmaer, der hidtil bare har kørt automatisk. Det gælder f.eks. renovation, slamsugning, oliepåfyldning, vand og el, telefon og data, IT-support, medlemskab af bådlaug, så vores båd kan få en plads i havnen til sommer. Disse er jeg også nødt til at bede om godkendelse til.
- Vores pedel er i gang med at sommerklargøre vores båd. I den forbindelse har han ind i mellem brug for smådele, skruer, møtrikker og lign., samt forskellige rengøringsartikler. Jeg skal derfor søge om godkendelse til ovenstående kan fortsætte/iværksættes"

Samme dag besvarer Departementet for Familie og Sundhed henvendelsen:

"Det er med en vis undren jeg modtager din mail. Der er på intet tidspunkt blevet nævnt indskrænkninger i indkøb af madvarer eller dagligdags fornødenheder til institutionen, derimod handler det om forbruget i forhold til tjenesterejser og konsulentbistand."

Ligeledes den 7. maj 2009 svarer A:

"Den fortolkning af advarslen, som du giver udtryk for, har jeg desværre ikke kunnet genkende. Jeg henviser til formuleringen i afsnit 5 side 2: "... Herefter skal alle økonomiske tiltag, ...".

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

For min egen sikkerheds skyld, og så uklart og upræcist formuleret som advarslen er, føler jeg mig derfor nødsaget til at sikre mig imod efterfølgende anklager om misligholdelse af de opstillede påbud."

Det næste dokument i sagen er følgende brev af 11. maj 2009 fra P til A:

"Partshøring vedr. skriftlig advarsel

Efter indstilling til økonomi- og personalestyrelsen påtænkes det, at tildele dig en skriftlig advarsel på baggrund af din adfærd samt din manglende vilje til et positivt samarbejde mellem dig og din nærmeste ledelse.

Sagens faktum

Du blev den 23. marts 2009 indkaldt til en tjenstlig samtale, hvor et af punkterne var din adfærd overfor din nærmeste ledelse.

Du modtog den 7. maj 2009 en skriftlig advarsel på baggrund af din uansvarlighed i forhold til styring af institutionen [...] økonomi, samt at du har tilsidesat din pligt til loyalt at informere din nærmeste leder vedr. dine økonomiske dispositioner i forhold til institutionen.

Da du modtog den skriftlige advarsel den 7. maj 2009, sendte du umiddelbart en mail til [Departementet for Familie og Sundhed] hvor du kræver svar på en masse unødvendige driftmæssige spørgsmål vedr. indkøb af madvarer og andre dagligdagens fornødenheder til institutionen, som jo er naturlige i forhold til den almindelige drift.

Ledelsens begrundelse for den påtænkte advarsel

Det er ledelsens opfattelse, at du mangler vilje til at medvirke til en fornuftig løsning af de foreliggende arbejdsopgaver på institutionen.

Det er desuden ledelsens opfattelse, at du mangler vilje til et positivt samarbejde mellem dig og din nærmeste ledelse, derudover fordrer din uhensigtsmæssige adfærd heller ikke for et godt samarbejde mellem dig og din nærmeste ledelse.

Derudover er det ledelsens opfattelse, at du mangler seriøsitet og ikke har forstået sagens alvor, når du sender en mail af denne karakter til din ledelse.

Hvis du ikke ændrer på din manglende vilje til positivt at medvirke til løsning af de foreliggende arbejdsopgaver på institutionen, i et fornuftigt samarbejde med din nærmeste ledelse, vil det få yderligere ansættelsesmæssige konsekvenser for dig.

Retsregler

En påtænkt skriftlig advarsel har hjemmel i den almindelige ledelsesret.

Du har mulighed for at fremkomme med en evt, indsigelse vedr, grundlaget for denne skrivelse jf. sagsbehandlingslovens § 19.

Fristen herefter er fastsat til tirsdag den 26. maj 2009 kl. 12.00"

Advokaten sendte den 25. maj 2009 følgende svar på partshøringen:

"I ovennævnte sag henvises til doknr. 176232 af 11. ds., hvori der meddeles, at det påtænkes at tildele A en skriftlig advarsel på baggrund af "[...]" A's faglige organisation, [...], der er mandatar for A, har anmodet om min bistand i sagen, hvorfor jeg herved fremsender partsskrivelsen, se hertil SBL § 8, stk. 1.

Styrelsen henviser i partshøringsskrivelsen til den skriftlige advarsel af 7. ds. En afgørelse, der blev truffet på trods af at jeg, der repræsenterede A også på daværende tidspunkt og på trods af at Styrelsen var velvidende derom, havde fremsat anmodning om udsættelse af indsendelse af partshøringsskrivelsen, som Personalestyrelsen var pligtig til at efterkomme i medfør af bestemmelsen i SBL § 21, stk. 1, 1. pkt. I den sammenhæng må det anses for at være en skærpende omstændighed, at Styrelsen i sin skrivelse anfører. "Du har ikke benyttet dig af den indsigelsesret." Denne afgørelse er ved at blive indbragt for Landstingets Ombudsmand med påstand om ugyldighed på grund af en eller flere væsentlige sagsbehandlingsfejl.

Afgørelsen om skriftlig advarsel led ydermere af uklarhed og manglende bestemthed, der ikke kan anses for at være uvæsentlige fejl, i det der bl.a. anføres:

"**Alle** "aftaler" med diverse konsulenter, samt økonomiske tiltag som du nuværende tidspunkt har gang i, skal stoppes med det samme. Herefter skal **alle** økonomiske tiltag, samt tjenerejser godkendes af din nærmeste foresatte, inden de kan sættes i kraft." (Styrelsens egne fremhævelser og stavfejl)

Formuleringen afstedkom en usikkerhed vedrørende A's beføjelser som forstander og resulterede i en mailhenvendelse til fg. Styrelseschef [...] den 7. ds. kl. 15:09, dvs, umiddelbart før Store Bededagsferien. I skrivelsen anmoder A om godkendelse af samtlige økonomiske tiltag, idet A samtidig anfører at, jeg imidlertid nødt til at efterkomme advarslens påbud, hvilket bla. indebærer at jeg er blevet på budt at søge godkendelse af samtlige økonomiske tiltag

Henvendelsen skal derfor alene tages som udtryk for, at A ikke ønsker, at han ganske utilsigtet igen bringer sig selv i en situation, hvor han af styrelsen beskyldes for

"at du mangler vilje til at medvirke til en fornuftig løsning af de foreliggende arbejdsopgaver på institutionen",

"at du mangler vilje til et positivt samarbejde mellem dig og din nærmeste ledelse, derudover fordrer din uhensigtsmæssige adfærd heller ikke for et godt samarbejde mellem dig og din nærmeste ledelse" samt

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

”at du mangler seriøsitet og ikke har forstået sagens alvor når du sender en mail af denne karakter til din ledelse.”

Det turde i denne sammenhæng være unødvendigt at gøre opmærksom på, at det er den offentlige arbejdsgivers opgave at drage omsorg for, at advarslens indhold og evt, begrænsninger i medarbejderens hidtidige beføjelser, præciseres med en sådan klarhed og bestemthed, at han eller hun ikke kan være usikker på sine begrænsninger efterfølgende. Det er i lyset af dette, at A retter henvendelse til sin nærmeste foresatte."

P sendte den 26. maj 2009 følgende afgørelse til A:

"Afgørelse vedrørende skriftlig advarsel

Efter Indstilling til økonomi- og Personalestyrelsen er det besluttet, at til dig en skriftlig advarsel på baggrund af din adfærd, samt din manglende vilje til et positivt samarbejde mellem dig og din nærmeste ledelse.

Sagens faktum:

Du blev den 23. marts 2009 indkaldt til tjenstlig samtale, hvor et af punkterne var din adfærd overfor din nærmeste ledelse.

Du modtog den 7. maj 2009 en skriftlig advarsel på baggrund af din uansvarlighed i forhold til styringen af institutionen [...] økonomi, samt at du har tilsidesat din pligt til loyalt at informere din nærmeste leder vedrørende dine økonomiske dispositioner i forhold til institutionen.

Da du modtog den skriftlige advarsel den 7. maj 2009, sendte du umiddelbart en mail til [Departementet for Familie og Sundhed] hvor du kræver svar på en masse unødvendige driftsmæssige spørgsmål vedr. indkøb af madvarer og andre af dagligdagens fornødenheder til institutionen som jo er naturlige i forhold til den almindelige drift.

Din vurdering af sagen:

Der er den 26. maj pr. mail fremsendt indsigelse i sagen vedr. partshøringen af 11. maj 2009

Ledelsens begrundelse for den skriftlige advarsel:

Ledelsen har vurderet indsigelsen, men fastholder afgørelsen medfølgende begrundelse:

Det er stadig ledelsens opfattelse, at du mangler vilje til at medvirke til en fornuftig løsning af de foreliggende arbejdsopgaver på institutionen.

Det er desuden ledelsens opfattelse, at du mangler vilje til et positivt samarbejde, og derudover fordrer din uhensigtsmæssige adfærd heller ikke for et godt samarbejde mellem dig og din nærmeste ledelse.

Derudover er det ledelsens opfattelse, at du mangler seriøsitet og ikke har forstået sagens alvor når du sender en mail af denne karakter til din ledelse.

Hvis du ikke ændrer på din manglende vilje til positivt at medvirke til løsningen af de foreliggende arbejdsopgaver på institutionen, i et fornuftigt samarbejde med din nærmeste ledelse, vil det få yderligere ansættelsesmæssige konsekvenser for dig.

Retsregler:

En påtænkt skriftlig advarsel har hjemmel i den almindelige ledelsesret.

Du har ladet dig repræsentere af advokat [...] jf. sagsbehandlingslovens § 8, stk. 1.

Du har haft mulighed for at fremkomme med en eventuel indsigelse vedrørende grundlaget for denne skrivelse jf. sagsbehandlingslovens § 19."

A klagede herefter til mig.

Jeg skrev den 19. august 2009 til P:

"Ombudsmanden modtog den 6. juli 2009 en klage fra advokat [...], som jeg vedlægger i kopi til orientering. Jeg vedlægger samtidig min oversættelse af klagen til grønlandsk.

Jeg forstår klagen således, at advokat [...] klager over to afgørelser af 7. og 26. maj 2009, som det daværende Departement for Finanser og Udenrigsanliggender ved Økonomi- og Personalestyrelsen har truffet om at tildele forstander A disciplinære advarsler.

Jeg forstår desuden klagen således, at den herudover angår konkrete forhold i sagsbehandlingen forud for de to advarsler.

Jeg beder Departementet om en udtalelse til klagepunkterne vedrørende de to afgørelser og de påklagede forhold i sagsbehandlingen.

Jeg beder samtidig Departementet sende mig A's originale personalesag i Departementet til gennemsyn. I det omfang, at sagen består af sagsakter, som udelukkende findes i elektronisk form, beder jeg om at modtage en komplet udskrift af disse akter.

Derudover angår klagen sagsbehandlingen i forbindelse med en tjenestlig samtale afholdt den 23. marts 2009.

Det fremgår af klagen, at der under denne samtale deltog repræsentanter fra det daværende Departement for Familie og Sundhed og fra det daværende Departement for Finanser og Udenrigsanliggender, Løn- og personalestyrelsen.

Jeg kan ikke ud fra de foreliggende oplysninger vurdere, under hvilken myndigheds ansvar, at samtalen blev afholdt.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Jeg beder Departementet om en udtalelse til denne del af klagen, og såfremt samtalen ikke er afholdt med Departementet for Finanser og Udenrigsanliggender som ansvarlig myndighed, beder jeg Departementet udvirke, at jeg modtager en udtalelse til denne del af klagen fra Departementet for Sociale Anliggender og dette departements komplette og originale sagsmateriale vedrørende denne samtale.

Ud over de forhold, som advokat [...] konkret har anført i klagen, beder jeg Departementet om at gøre rede for følgende forhold:

- Såfremt Departementet ikke var ansvarlig myndighed for afholdelsen af den tjenstlige samtale den 23. marts 2009, beder jeg Departementet gøre rede for årsagen til, at Departementet deltog i samtalen og at Departementet besvarede henvendelser fra advokat [...] vedrørende denne samtale og vedrørende en efterfølgende begæring om aktindsigt.
- Det fremgår af klagen, at Departementet den 30. marts 2009 afslog en anmodning fra advokat [...] om aktindsigt efter sagsbehandlingsloven med henvisning til, at denne landstingslov kun angår afgørelsessager. Jeg beder Departementet gøre rede for, om afvisningen af at give aktindsigt efter sagsbehandlingslovens regler skal forstås således, at oplysningerne, som fremkom under den tjenstlige samtale den 23. marts 2009 ikke er indgået i grundlaget for afgørelserne af 7. og 26. maj 2009.
- Årsagen til, at Departementet den 29. april 2009 traf afgørelse om forlængelse af fristen for afgivelse af partshøringssvar med henvisning til sagsbehandlingslovens § 21, stk. 1.
- Hvorvidt Departementet i forbindelse med afgørelsen af advokat [...] anmodninger om aktindsigt og forlængelse af fristen for afgivelse af partshøringssvar forud for afgørelsen af 7. maj 2009 har overvejet på eget initiativ at udsætte sagens afgørelse i medfør af sagsbehandlingslovens § 11.
- Årsagen til, at A i forbindelse med de to advarsler alene er partshørt efter sagsbehandlingslovens § 19, men ikke efter den pligt, som gælder i sager om bebyrdende personaleadministrative afgørelser, til at høre parten over sagens retlige elementer.

[...]

- Årsagen til at partshøringerne og afgørelserne i sagen er sendt til A, selvom Departementet var bekendt med, at A var repræsenteret af sin faglige organisation ved dennes advokat.

Departementets (og – såfremt en sådan udarbejdes – Departementet for Sociale Anliggenders) udtalelse vil eventuelt blive forelagt advokat [...] til partshøring.”

P svarede mig den 21. oktober 2009:

”Landstingets Ombudsmand har ved brev af den 19. august 2009 udbedt sig kommentarer fra Departementet for Finanser, økonomi- og Personalestyrelsen, på baggrund af en klage fra advokat [...].

Indledningsvis skal økonomi- og Personalestyrelsen, Overenskomstafdelingen beklage den lange sagsbehandlingstid, hvilket hovedsagelig skyldes Overenskomstafdelingens personalemæssige ressourcer, særlig henset til klagens omfang.

Sammen med besvarelsen fremsendes kopi af samtlige sagsakter vedr. A fra såvel Departementet fra Finanser og Departementet for Sociale Anliggender.

Besvarelsen er inddelt således, at først redegøres for de forhold som Landstingets Ombudsmand ønsker belyst og efterfølgende kommenteres de forhold, som advokat [...] konkret har anført.

Nærværende besvarelse er affattet i samarbejde med Departementet for Sociale Anliggender som er ansvarlig myndighed i sagen. [...] forestod den tjenstlige samtale med A i sin egenskab som fungerende styrelseschef i Styrelsen for Familie- og Forebyggelse. Styrelsen blev imidlertid nedlagt den 31. juli 2009. [...] er tilbagevendt til sin stilling som afdelingschef i Handicapafdelingen.

Departementet for Finanser, økonomi- og Personalestyrelsen har under hele forløbet udelukkende haft en rådgivende funktion for Departementet for Sociale Anliggender. Direkte svar i sagen fra økonomi- og Personalestyrelsen er sket efter indstilling fra Departementet for Sociale Anliggender.

Deltagelsen fra økonomi- og Personalestyrelsen i den tjenstlige samtale den 23. marts 2009 var således tilsvarende at udelukkende rådgivende karakter for daværende Styrelsen for Familie- og Forebyggelse.

Økonomi- og Personalestyrelsens besvarelse af henvendelser fra advokat [...] var på vegne af Departementet for Sociale Anliggender og skete direkte til advokat [...] for at forkorte sagsbehandlingstiden, hvor det var muligt.

Økonomi- og Personalestyrelsens afviste på vegne af Departementet for Sociale Anliggender advokat [...] anmodning om aktindsigt efter sagsbehandlingsloven, idet det blev opfattet således, at aktindsigtsbegæringen var på baggrund af den tjenstlige samtale, som ikke betragtes som en afgørelse efter sagsbehandlingsloven. Hvorimod advarslerne af 7. og 26. maj begge betragtes som afgørelser i forvaltningsretlig forstand.

Forlængelsen af fristen for afgivelse af partshøringssvar skete på vegne af Departementet for Sociale Anliggender økonomi og Personalestyrelsen beklager at det ikke fremgik at fristforlængelsen, at den skete efter bemyndigelse fra Departementet for Sociale Anliggender.

Departementet for Sociale Anliggender i samråd med Økonomi- og Personalestyrelsen overvejede ikke på egen hånd at udsætte sagens afgørelse i medfør af sagsbehandlingslovens § 11.

Det står Økonomi- og Personalestyrelsen uklart, hvad Landstingets Ombudsmand henviser til, når det spørges til årsagen, at A ikke blev partshørt efter den pligt, som gælder i sager om bebyrdende personaleadministrative afgørelser, idet der er tale om to skriftlige advarsler.

[...]

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Det fremstod uklart, hvorvidt advokat [...] blot var bisidder til den tjenstlige samtale eller repræsenterede A under hele sagen. Henset til [advokatens] anmodning om aktindsigt, burde det have stået Økonomi- og Personalestyrelsen klart, at afgørelserne skulle have været sendt til partens repræsentant og ikke direkte til parten selv, hvilket beklages.

For så vidt angår advokat [...] klagepunkter, har Departementet for Sociale Anliggender og Departementet for Finanser, økonomi- og Personalestyrelsen følgende kommentarer.

Det er Departementet for Sociale Anliggendes vurdering, at mødeindkaldelsen til den tjenstlige samtale ikke kan betragtes som mangelfuld, idet A blot var indkaldt til at komme med en redegørelse ud fra de oplistet punkter.

Det er såvel Departementet for Sociale Anliggender og Departementet for Finanser, Overenskomstafdelingens opfattelse af den tjenstlige samtale, at der ikke blev indgået en aftale om, at der indledningsvist skulle udarbejdes et udkast til referat, som efterfølgende skulle godkendes af parterne. Referatet var derimod blot tænkt som dokumentation af mødets indhold.

Det er Økonomi- og Personalestyrelsens opfattelse, at begæring om partshøring i sagen og fristudsættelse er blevet imødekommet. Det har således ikke været Økonomi- og Personalestyrelsens hensigt at omgå en fristforlængelse men blot et forsøg på at undgå, at sagen blev trukket i unødigt langdrag.

Det er såvel Departementet for Sociale Anliggender og Økonomi- og Personalestyrelsens opfattelse, at de to skriftlige advarsler ikke blev givet uden rette oplysninger eller på baggrund af forældede oplysninger.

Det står Økonomi- og Personalestyrelsen uklart hvortil der henvises til, når advokat [...] påstår, at styrelsen har tilsidesat sin undersøgelsespligt.

Såvel Departementet for Sociale Anliggender og økonomi- og Personalestyrelsen beklager, at advarslen af 7. maj 2009 kunne misfortolkes i det omfang som skete.

Advarslen må imidlertid betragtes som fuldt forståeligt i sin rette kontekst, hvorfor A's fortolkning af advarslen må betragtes som en bevidst misfortolkning.

Departementet for Sociale Anliggender og Økonomi- og Personalestyrelsen mener endvidere ikke at have udvist manglende vilje til at forholde sig A's bemærkninger.

Afslutningsvist er det uklart, hvilke sagsbehandlingsfejl advokat [...] henviser til skulle være begået i forbindelse med partshøring af 11. maj 2009 og afgørelse af 26. maj 2009.

Departementet for Sociale Anliggender samt Departementet for Finanser, økonomi- og Personalestyrelsen håber hermed at have besvaret Landstingets Ombudsmands henvendelse tilfredsstillende.”

Den 28. oktober 2009 bad jeg P om en supplerende redegørelse:

”Jeg har den 21. oktober 2009 modtaget Departementets høringssvar og ”samtlige sagsakter vedr. A fra såvel Departementet for Finanser og Departementet for Sociale Anliggender”.

Ved at sammenholde de modtagne, elektronisk udskrevne, sagsakter med advokat [...] klage, kan jeg umiddelbart konstatere, at jeg ikke har modtaget det komplette sagsmateriale.

Der henvises således i klagen til følgende dokumenter, som ikke var indeholdt i den fil, som jeg modtog fra Departementet for Finanser:

[30 nærmere angivne dokumenter]

Hertil kommer, at der i Departementets høringssvar og i sagsakterne er henvist til yderligere korrespondance mellem Departementet for Sociale Anliggender og Departementet for Finanser, Økonomi- og Personalestyrelsen, som heller ikke findes i de sagsakter, som jeg har modtaget:

- Bemyndigelsen fra Departementet for Sociale Anliggender til Departementet for Finanser til at behandle advokat [...] ansøgning om aktindsigt, idet jeg også beder om en udtalelse til spørgsmålet om, hvorvidt Departementet for Finanser anså aktindsigtsbegæringen som omfattende akter i begge departementer,
- Den indstilling til Økonomi- og Personalestyrelsen, som denne afdeling henviser til i partshøring af A af 16. april 2009 og
- Den indstilling til Økonomi- og Personalestyrelsen, som denne afdeling henviser til i partshøring af A af 11. maj 2009.

Jeg bemærker, at Ombudsmandsembedets rekvirering af sagsakter til gennemsyn sker i medfør af landstingsloven om Landstingets Ombudsmand § 7, og omfatter myndighedens komplette og originale sagsmateriale, medmindre andet fremgår af anmodningen.

Ombudsmandsembedet ønsker således at modtage al skriftlig dokumentation vedrørende sagens behandling, uanset om denne er journaliseret på forskellige sager, og uanset, om denne dokumentation findes adskilt i forskellige former, herunder en papirsag, en elektronisk sag eller særskilt opbevaret e-mail-korrespondance.

Dette gælder også i den foreliggende sag, hvor jeg ønsker at modtage alt sagsmateriale fra såvel Departementet for Finanser som Departementet for Sociale Anliggender, herunder også materiale som ikke har været videregivet til andre myndigheder eller til sagens parter, vedrørende A's ansættelsesforhold og A's embedsførelse som forstander ved [institutionen].

Jeg imødeser således at modtage det komplette sagsmateriale fra de to involverede departementer.

Herudover giver det modtagne høringssvar mig anledning til at stille nogle supplerende spørgsmål:

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

- Jeg beder om en nærmere redegørelse for årsagen til, at Departementet for Finanser ydede rådgivning til Departementet for Sociale Anliggender i forbindelse med den tjenstlige samtale af 23. marts 2009 med A,
- Jeg beder Departementet om nærmere at uddybe, hvad der ligger i, at Departementet for Finanser, Økonomi- og Personalestyrelsen ”udelukkende [har] haft en rådgivende funktion for Departementet for Sociale Anliggender”, idet det fremgår af det sagsmateriale som jeg indtil nu har gennemgået, at de to advarsler til A er meddelt af Departementet for Finanser på egne vegne.
- Jeg beder om at få oplyst, om de oplysninger, som fremkom under den tjenstlige samtale den 23. marts 2009 er indgået i afgørelsesgrundlaget for den ene eller begge de advarsler, som blev meddelt A.”

Departementet svarede mig den 26. november 2009:

”På baggrund af Landstingets Ombudsmands skrivelse af 28. oktober 2009 skal jeg hermed vende tilbage til sagen.

Indledningsvis skal jeg yderst beklage, at Landstingets Ombudsmand ikke modtog det komplette materiale i sagen ved første henvendelse.

Hermed fremsendes således de efterspurgte sagsakter.

I den anledning skal jeg venligst forespørge om, Landstingets Ombudsmand er af den opfattelse, at al korrespondance i personalesager skal arkiveres uanset deres betydning for en given sag.

Landstingets Ombudsmand efterspørger endvidere bemyndigelsen fra Departementet for Sociale Anliggender til Departementet for Finanser til at behandle advokat [...] ansøgning om aktindsigt.

Dertil kan det oplyses, at bemyndigelsen blev givet mundtligt og der foreligger derfor ingen sagsakt herom.

For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt Departementet for Finanser anså aktindsigtsbegæringen som omfattende akter i begge departementer, kan det oplyses, at dette var tilfældet.

Landstingets Ombudsmand efterlyser endvidere de indstillinger som Økonomi- og Personalestyrelsen henviser til i partshøringen af A hhv. den 16. april 2009 og den 11. maj 2009.

Dertil kan det oplyses, at begge indstillinger blev afgivet mundtligt til Økonomi- og Personalestyrelsen.

Landstingets Ombudsmanden ønsker endvidere en nærmere redegørelse for årsagen til, at Departementet for Finanser ydede rådgivning til Departementet for Sociale Anliggender i forbindelse med den tjenstlige samtale af 23. marts 2009 med A og en uddybning af, hvad der ligger

i, at Økonomi- og Personalestyrelsen udelukkende har haft en rådgivende funktion for Departementet for Sociale Anliggender.

Hertil kan det oplyses, at såfremt en enhed i Grønlands Selvstyre ønsker rådgivning i forbindelse med håndtering af personalemæssige sager, kan Økonomi- og Personalestyrelsen kontaktes. I tilfælde hvor enheden endvidere ønsker bistand i forbindelse med afholdes af tjenstlige samtaler, er der mulighed for, at en repræsentant fra økonomi- og Personalestyrelsen deltager.

Økonomi- og Personalestyrelsen yder imidlertid kun rådgivning og vejledning til Selvstyrets enheder, mens det er enheden som træffer den personalemæssige afgørelse. I princippet kan enheden vælge ikke at følge Økonomi- og Personalestyrelsens vejledning. De fremsendte advarsler til A er således udarbejdet efter indstilling til økonomi- og Personalestyrelsen.

Afslutningsvist har Landstingets Ombudsmand bedt om at få oplyst, om de oplysninger, som fremkom under den tjenstlige samtale den 23. marts 2009 er indgået i afgørelsesgrundlaget for den ene eller begge advarsler, som blev meddelt A.

Departementet for Sociale Anliggender indkaldte A til en tjenstlig samtale den 23. marts 2009 med henblik på at drøfte det økonomiske overforbrug for [institutionen], manglende efterlevelse af tjenstlige ordre og A's adfærd generelt. Der fremkom imidlertid ikke oplysninger under den tjenstlige samtale den 23. marts, som er indgået i afgørelsesgrundlaget for begge tildelte advarsler.

Departementet for Sociale Anliggender samt Departementet for Finanser, Økonomi- og Personalestyrelsen håber hermed at have besvaret Landstingets Ombudsmands henvendelse tilfredsstillende.”

Jeg har den 19. januar 2010 telefonisk hørt Departementet for Sociale Anliggender om dette departements økonomiske styring af døgninstitutionerne for børn og unge:

Det blev herved oplyst, at institutionernes driftsbevillinger udspecificeres på finanslovskonto 30.10.37., som herudover indeholder en fælleskonto, som kun kan disponeres af departementet.

Hvert år modtager institutionerne meddelelse om driftsbevillingen for det kommende år.

Den enkelte institutions driftsbevilling hviler på en forudsætning om 100 pct. belægning, idet der samtidig på kontoen budgetteres med indtægter i form af brugerbetaling fra kommunerne, der beregnes ud fra belægningen.

Såfremt belægningen ikke er 100 %, sker der en forholdsmæssig reduktion af driftsbevillingen, hvilket de enkelte institutionsledere er klar over.

Jeg udtalte herefter:

”[...]

1. Kompetenceafgrænsningen mellem Departementet for Finanser og Departementet for Sociale Anliggender

1.1 Regelgrundlaget

1.1.1. Generelt

Grønlands Hjemmestyres centraladministration, og nu Grønlands Selvstyres centraladministration, har siden begyndelsen af 2008 været opdelt i departementer med landsstyremedlemmer (medlemmer af Naalakkersuisut) som individuelt og retligt ansvarlige chefer, jf. landstingslov nr. 6 af 13. maj 1993 om landsstyremedlemmers ansvarlighed §§ 3 og 5:

”§ 3. Ethvert medlem af landsstyret har ansvaret for de afgørelser, som medlemmet har truffet vedrørende de sagsområder, som er omfattet af vedkommendes politiske ressortområde.

[...]

§ 5. Ved anvendelse af kriminallovens bestemmelser om ansvar for medvirken til en lovovertrædelse anses et medlem af landsstyret for medvirkende til en underordnet handling, når

- 1) medlemmet har været bekendt med, at den pågældende handling ville blive foretaget, og har undladt at søge dette hindret,
- 2) handlingen har været et nødvendigt eller naturligt middel til gennemførelse af en beslutning, for hvilken medlemmet er ansvarlig, eller
- 3) medlemmet har fremmet handlingens udførelse ved ikke i rimeligt omfang at føre tilsyn og fastsætte instrukser.”

Efter landstingslov nr. 11 af 20. oktober 1988 om landstinget og landsstyret § 4, stk. 3, fordeler Landsstyreformanden sagerne mellem landsstyremedlemmerne.

En konsekvens heraf er, at de enkelte departementer er selvstændige, sideordnede myndigheder, og at samarbejde mellem de enkelte departementer, hvis det ikke sker i form af høring, skal foregå i overensstemmelse med forvaltningsrettens regler om ekstern delegation (af sagsområder) eller henskydning (af konkrete sager), og under iagttagelse af sagsbehandlingslovens regler om udveksling af oplysninger mellem myndigheder.

Det er udgangspunktet, at såvel delegation som henskydning mellem sideordnede regeringsmyndigheder kræver lovhjemmel, såfremt delegationen eller henskydningen ikke besluttet af formanden for Naalakkersuisut.

Uanset dette udgangspunkt antages det, at delegation i et omfang kan ske ved aftale mellem de involverede myndigheder, såfremt delegationen i øvrigt må anses for hensigtsmæssig og ikke giver anledning til retlige betænkeligheder⁴⁴.

Derimod er det tvivlsomt, om henskydning kan ske uden lovhjemmel⁴⁵.

Ovenstående hjemmelskrav tilsiger under alle omstændigheder, at såvel henskydning som delegation skal hvile på et klart og veldokumenteret grundlag.

Samtidig taler hensynet til borgernes retssikkerhed med selvstændig vægt for, at hvis en sag behandles eller afgøres af en anden myndighed end den oprindeligt kompetente, må dette gøres klart for sagens parter, således at de har overblik over, hvortil spørgsmål eller klager over sagsbehandlingen eller afgørelsen skal rettes.

I det omfang der ved aftale er overladt afgørelseskompetence på et sagsområde eller i en konkret sag til en anden myndighed, er udgangspunktet samtidig, at der er rekurs til den oprindeligt kompetente myndighed således, at den myndighed, der har fået tillagt afgørelseskompetence, skal give klagevejledning i overensstemmelse med sagsbehandlingslovens § 25.

1.1.2. Regler om personaleadministrativ kompetence i hjemmestyret/selvstyret

Forskelligt fra spørgsmålet om hjemmel til delegation og henskydning, er spørgsmålet om, hvilken myndighed, som har kompetence til at behandle en sag.

Er en myndighed kompetent til at behandle en sag, kan en anden myndigheds medvirken i form af indstillinger, afgivelse af høringssvar eller meddelelse af oplysninger ikke kvalificeres som delegation eller henskydning.

Hjemmestyrets og selvstyrets personaleadministration er ikke af lovgivningsmagten henlagt til særlige myndigheder.

44) FOB 1992.292.

45) Forvaltningsret, Almindelige emner, 4. udgave, 2004, af Jens Garde m. fl., side 36.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

I anmærkningerne til landstingsfinansloven for 2008, konto 14.01.01., Personaledirektoratet, som hørte under Landsstyreformandens ansvarsområde, fremgår følgende beskrivelse af direktoratets opgaver:

”Personaleadministrationen varetager departementale opgaver vedrørende løn- og andre personalerelaterede forhold. Desuden foretages forhandling på konkrete personalsager samt fortolkning af aftaler og overenskomster. Derudover varetages lovgivning og retningslinier indenfor tjenestemandssområdet, ferielov og sekretariatsfunktion for lønningsrådet.”

I forbindelse med omstruktureringen af centraladministrationen i 2008 overgik Personaledirektoratets bevilling til Departementet for Finanser og Udenrigs-anliggender, Økonomi- og Personalestyrelsen (ASA), konto 20.30.01.

Det fremgår af anmærkningerne til konto 20.30.01. på landstingsfinansloven for 2009:

”ASA står for forhandling af overenskomster og aftaler på tjenestemandssområdet og det overenskomstdækkede område for Grønlands Hjemmestyres og kommunernes personale samt for Hjemmestyrets personale i Danmark. Herudover varetager ASA de centrale løn- og andre personalerelaterede opgaver. Desuden foretages forhandling på konkrete personalsager samt fortolkning af aftaler og overenskomster. Derudover varetages lovgivning og retningslinier indenfor tjenestemandssområdet, ferielov og sekretariatsfunktion for lønning.”

Det er ikke i finanslovene nærmere beskrevet, hvad der forstås ved ”departementale” eller ”centrale” personaleadministrative opgaver.

Spørgsmålet om kompetencen for centraladministrationens personalemyndighed har i tidligere sager givet mig anledning til overvejelser:

Jeg har således i den sag, som er optaget i min årsberetning for 2000, afsnit 5, sag 32-1, udtalt, at det daværende Personaledirektorat ikke havde kompetence til at træffe personaleadministrative beslutninger på områder, hvor ansættelsesmyndigheden ved lov er tillagt en anden myndighed.

I den sag, som jeg har optaget i beretningen for 2003, afsnit 5, sag 20-1, har jeg udtalt, at det ikke forekom klart ud fra finanslovens beskrivelse af Administrationsdirektoratets opgaver, om dette direktorat havde særlige styringsbeføjelser i forhold til personaleadministrative beslutninger truffet af andre myndigheder.

I sagen optaget i min årsberetning for 2008, afsnit 5.1.1., udtalte jeg:

”Den omstændighed, at Landsstyreformanden har henlagt det til Personaledirektoratets ressort at ansætte og afskedige personale i centraladministrationen, har ikke givet Personaledirektoratet hjemmel til at fravige almindelige forvaltningsretlige regler i personaleadministrationen, heller ikke selvom der påhviler de myndigheder, hvor de ansatte gør tjeneste, et selvstændigt forvaltningsansvar som arbejdsgivere.”

Det er herefter min opfattelse, at Departementet for Finansers (Løn- og personalestyrelsen) kompetence som den centraladministrative personalemyndighed, hviler på en kompetencefordeling mellem medlemmerne af Naalakkersuisut fastsat af Formanden for Naalakkersuisut med hjemmel i landstingsloven om landstinget og landsstyret § 4, stk. 3.

Jeg lægger samtidig til grund, at denne kompetencefordeling hidtil har indebåret, at Økonomi- og Personalestyrelsen og de tidligere direktorater på området har forestået udnævnelse og afskedigelse af hjemmestyrets og selvstyrets personale.

Denne kompetencefordeling medfører umiddelbart, at Løn- og Personalestyrelsen også kan træffe afgørelse om disciplinære sanktioner over for det pågældende personale, idet jeg bemærker at spørgsmålet om valg af sanktionsform som udgangspunkt ikke kan adskilles fra kompetencen til at afskedige personalet. Om en ansat skal have en advarsel eller skal afskediges som disciplinær sanktion, beror således på en proportionalitetsvurdering.

Jeg kan derfor ikke tilslutte mig Økonomi- og Personalestyrelsens synspunkt om, at dens medvirken i konkrete personalesager vedrørende personale ansat i andre departementer sker på den anden myndigheds vegne, såfremt sagen angår spørgsmål om disciplinære sanktioner mod personale ansat af den centraladministrative personalemyndighed.

Begge de citerede finansloves anmærkninger fastslår endvidere, at den centrale personaleadministration kan foretage ”forhandling” i konkrete personalesager.

Jeg bemærker i den forbindelse, at Økonomi- og Personalestyrelsen i sit høringssvar af 26. november 2009 blandt andet har anført:

”Økonomi- og Personalestyrelsen yder imidlertid kun rådgivning og vejledning til Selvstyrets enheder, mens det er enheden som træffer den personalemæssige afgørelse. I princippet kan enheden vælge ikke at følge Økonomi- og Personalestyrelsens vejledning.”

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Det er min opfattelse, at den citerede opgavefordeling mellem Økonomi- og Personalestyrelsen og øvrige dele af selvstyrets administration ikke udelukker, at Departementet for Finanser, Økonomi- og Personalestyrelsen med hjemmel i landstingsloven om landstinget og landsstyret § 4, stk. 3, kan tillægges kompetence til at behandle og træffe afgørelser i konkrete sager.

Der kan således ikke af Finansloven udledes nogen begrænsninger i adgangen til ved delegation eller henskydning at overlade behandlingen og afgørelsen af konkrete sager til Økonomi- og Personalestyrelsen, ligesom der ikke ses at foreligge kundgjorte regler udstedt af Landsstyreformanden/Formanden for Naalakkersuisut, som udelukker denne mulighed.

Det er derfor også min opfattelse, at spørgsmålet om karakteren og lovligheden af Økonomi- og Personalestyrelsens medvirken i behandlingen af konkrete sager ikke kan besvares ud fra en generel fortolkning af, hvilke opgaver, som Økonomi- og Personalestyrelsen er tillagt, men må vurderes konkret i den enkelte sag.

Jeg er i nærværende sag som i tidligere sager, som jeg har behandlet, opmærksom på, at personalet i det daglige arbejde er undergivet instruktion og ledelse af den myndighed, hvori de forretter tjeneste.

Dette må i sagens natur betyde, at den pågældende myndighed, som har de daglige ledelsesbeføjelser, kan træffe personaleadministrative beslutninger, som ikke har karakter af disciplinære sanktioner.

Endvidere må det være udgangspunktet, at overvejelser om iværksættelse af disciplinære sanktioner udspringer af et initiativ fra den myndighed, hvori den pågældende er ansat. Den omstændighed, at Løn- og Personalestyrelsen skal træffe afgørelse på grundlag af en indstilling og andre oplysninger fra en anden myndighed, indebærer imidlertid ikke, at Økonomi- og Personalestyrelsen ikke har et selvstændigt ansvar for sagens oplysning. Der påhviler således Departementet for Finanser (Økonomi- og Personalestyrelsen) et selvstændigt ansvar for, at afgørelsen hviler på en forsvarlig sagsbehandling, samtidig med, at der påhviler det indstillende departement et ansvar for, at Økonomi- og Personalestyrelsen forsynes med retvisende og tilstrækkelige oplysninger. Jeg henviser i øvrigt til mine bemærkninger til dette spørgsmåls betydning for den konkrete sag nedenfor i del 1.2.3 og 1.2.4.

1.2 Den konkrete sag

1.2.1. Personaledirektoratets og Økonomi- og Personalestyrelsens medvirken i sagen

Det foreligger oplyst, at Administrationsdirektoratet⁴⁶ den 21. juli 2004 ansatte A med foreløbig placering ved [institutionen].

P har herefter den 11. marts 2009 besvaret advokat [...]’ e-mail af samme dag til Departementet for Familie og Sundhed vedrørende tidspunktet for afholdelse af tjenestlig samtale.

Den pågældende medarbejder i Økonomi- og Personalestyrelsen har herefter forestået den videre kontakt med [advokaten] forud for afholdelsen af samtalen den 23. marts 2009.

Det fremgår af referatet fra samtalen, at såvel [Departementet for Familie og Sundhed] som P deltog i samtalen.

A blev under samtalen pålagt at indsende en redegørelse til [Departementet for Familie og Sundhed], hvorefter, ”der vil[le] blive taget en vurdering af sagen”.

Det foreligger herefter oplyst, at P besvarede [advokatens] anmodning af 30. marts 2009 og efterfølgende henvendelser om aktindsigt.

Endvidere har P underskrevet sagens efterfølgende partshøringer og afgørelser vedrørende de to advarsler, som A blev ikendt.

Departementet for Finanser, Økonomi- og Personalestyrelsen har i sit hørings-svar af 21. oktober 2009 anført:

”[...] forestod den tjenstlige samtale med A i sin egenskab som fungerende styrelseschef i Styrelsen for Familie- og Forebyggelse. Styrelsen blev imidlertid nedlagt den 31. juli 2009. [...] er tilbagevendt til sin stilling som afdelingschef i Handicapafdelingen.

Departementet for Finanser, Økonomi- og Personalestyrelsen har under hele forløbet udelukkende haft en rådgivende funktion for Departementet for Sociale Anliggender. Direkte svar i sagen fra Økonomi- og Personalestyrelsen er sket efter indstilling fra Departementet for Sociale Anliggender.

46) Administrationsdirektoratets personaleadministrative opgaver blev overtaget af Personaledirektoratet ifølge landstingsfinansloven for 2006.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Deltagelsen fra Økonomi- og Personalestyrelsen i den tjenstlige samtale den 23. marts 2009 var således tilsvarende af udelukkende rådgivende karakter for daværende Styrelsen for Familie- og Forebyggelse.

Økonomi- og Personalestyrelsens besvarelse af henvendelser fra advokat [...] var på vegne af Departementet for Sociale Anliggender [...]"

Det fremgår af det supplerende høringssvar af 26. november 2009, at Departementet for Sociale Anliggender (Departementet for Familie og Sundhed) mundtligt bemyndigede Økonomi- og Personalestyrelsen til at behandle advokat [...] anmodning om aktindsigt samt sagerne om tildeling af advarsler til A.

Jeg gennemgår herefter min opfattelse af kompetencespørgsmålet i de forhold, hvor Økonomi- og Personalestyrelsen har medvirket.

1.2.2. Indkaldelsen til - og afholdelsen af - tjenstlig samtale med A

Jeg lægger efter de høringssvar, som Økonomi- og Personalestyrelsen har sendt mig, til grund, at samtalen blev indkaldt af Departementet for Familie- og Sundhed som led i tilsynet med døgninstitutionerne for børn unge, som er fastlagt i landstingsforordning nr. 1 af 15. april 2003 om hjælp til børn og unge §§ 22, stk. 3 og 23, stk. 2:

§ 22, stk. 3:

"Landsstyret varetager administrationen af landsdækkende institutioner."

§ 23, stk. 2:

"Landsstyret fører driftsmæssigt, økonomisk og pædagogisk tilsyn med døgninstitutionerne."

Det fremgår imidlertid også af indkaldelsen til samtalen, at den omfattede forhold i tilknytning til A's embedsførelse, og at han blev vejledt om adgangen til at møde til samtalen med en bisidder.

Dette må forstås således, at samtalen ud over at være et led i den centraladministrative styring af [institutionen] havde til formål at tilvejebringe bevismæssig klarhed over, hvorvidt A havde begået tjenesteforseelser.

Økonomi- og Personalestyrelsen har i sit høringssvar af 26. november 2009 generelt henvist til, at den efter anmodning kan deltage i tjenstlige samtaler afholdt af et andet departement.

Det kan herefter ikke give mig anledning til kritik, at Departementet for Familie og Sundhed har ønsket, at en repræsentant fra den centrale personaleadministrative myndighed deltog i samtalen, som således ikke alene angik tilsynet med institutionens drift.

Økonomi- og Personalestyrelsens rolle i samtalen må herefter kvalificeres som et led i denne myndigheds kompetence som ansættelsesmyndighed, idet der, som jeg har gjort rede for ovenfor, ikke er holdepunkter for at antage, at Økonomi- og Personalestyrelsens kompetence i sagen skulle hvile på delegation eller henskydning.

Dette indebærer, at Departementet for Familie og Sundhed eller Økonomi- og Personalestyrelsen, som indkaldte til mødet, overfor A burde have tydeliggjort sidstnævnte myndigheds rolle i den tjenstlige samtale.

For så vidt angår den del af samtalen, som havde hjemmel i Departementet for Familie og Sundheds opgave som tilsynsmyndighed for [institutionen], har der foreligget en loyalitets- og lydighedspligt for A, som indebar, at han var forpligtet til at besvare de spørgsmål, som blev stillet ham.

For så vidt angår den del af samtalen, som havde til hensigt at afklare, om A havde begået tjenesteforseelser, har A derimod ikke haft pligt til at udtale sig.

Jeg henviser i øvrigt til mine bemærkninger herom nedenfor i del 4.1.

1.2.3. Advokat [...] anmodning om aktindsigt

Det fremgår af advokat [...] klage til mig, at aktindsigtsanmodning angik såvel de dokumenter, som [Departementet for Familie og Sundhed] medbragte til den tjenstelige samtale som "det øvrige materiale, der måtte vedrøre min klient". Begæringen blev indgivet med henvisning til sagsbehandlingslovens regler om parters ret til aktindsigt.

Det fremgår Økonomi- og Personalestyrelsens hørings svar af 21. oktober 2009, at styrelsen behandlede anmodningen "på vegne af Departementet for Sociale Anliggender", og at baggrunden herfor var at spare tid.

Det fremgår af sagsbehandlingslovens § 16, stk. 1:

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

”Afgørelsen af, om og i hvilken form en begæring om aktindsigt skal imødekommes, træffes af den myndighed, der i øvrigt har afgørelsen af den pågældende sag.”

Henset til, at aktindsigtsbegæringen angik dokumenter, som indgik i grundlaget for den tjenstlige samtale, går jeg ud fra, at begæringen, i hvert fald i et omfang, har omfattet dokumenter, som indgik i Økonomi- og Personalestyrelsens behandling af den disciplinære sag mod A. I dette omfang har Økonomi- og Personalestyrelsen umiddelbart haft kompetence til at behandle begæringen om aktindsigt, og der er i givet fald ikke tale om, at Økonomi- og Personalestyrelsen behandlede begæringen på vegne af et andet departement.

Såfremt aktindsigtsbegæringen også angik dokumenter som ikke har været udleveret fra Departementet for Sociale anliggender til Økonomi- og Personalestyrelsen, har Økonomi- og Personalestyrelsens behandling af begæringen for så vidt krævet hjemmel i lov eller aftale, jf. mine bemærkninger herom ovenfor under 1.1.1.

Jeg finder det allerede derfor beklageligt, at Økonomi- og Personalestyrelsen ikke separat afklarede, hvorvidt aktindsigtsbegæringen angik dokumenter, som ikke var tilgået Departementet for Finanser og Udenrigsanliggender.

Jeg finder det også beklageligt, at den bemyndigelse, som Økonomi- og Personalestyrelsen har henholdt sig til ikke foreligger skriftligt, idet der herved opstår tvivl om såvel lovligheden af Økonomi- og Personalestyrelsens medvirken i sagen og om, hvorvidt den trufne afgørelse kunne påklages til Departementet for Familie- og Sundhed.

Økonomi- og Personalestyrelsens tilkendegivelse om, at den behandlede sagen ”på vegne af” Departementet for Familie og Sundhed forekommer umiddelbart ikke klar:

Som jeg har gjort rede for ovenfor under 1.1.1., følger det landstingsloven om landsstyremedlemmers ansvarlighed §§ 3 og 5, at medlemmerne af Naalakkersuisut har ansvaret for behandlingen af sager under deres ressort.

Efter landstingsloven om Landstinget og Landsstyret § 4, stk. 2, fastsættes Landsstyrets og de enkelte landsstyremedlemmers ansvarlighed ved landstingslov.

Det er således ikke muligt for et departement at fraskrive sig ansvaret for en embedshandling med henvisning til, at den foregår på vegne af et andet departement, idet en sådan konstruktion ville indebære en fravigelse af den ansvarsordning, som er foreskrevet i landstingsloven om landsstyremedlemmers ansvarlighed §§ 3 og 5, og som forudsætter, at medlem af Naalakkersuisut er ansvarlig for sine egne underordnedes embedsførelse.

Jeg lægger derfor til grund, at Departementet for Finanser, Økonomi- og Personalestyrelsen har ansvaret for behandlingen og afgørelsen af advokat [...] anmodning om aktindsigt, herunder ansvaret for at Økonomi- og Personalestyrelsen har haft kompetence til at behandle sagen.

Henset til, at advokat [...], i hvert fald i et omfang, har opnået aktindsigt, og ikke har påklaget aktindsigtens omfang i forhold til dokumenter under Departementet for Familie og Sundheds ressort, foretager jeg mig dog ikke yderligere vedrørende kompetencespørgsmålet i denne del af sagen.

1.2.4. Økonomi- og Personalestyrelsens behandling og afgørelser om at tildele A disciplinære advarsler

Det fremgår blandt andet af advarslen af 7. maj 2009:

”På denne baggrund er det ledelsens opfattelse, at du har misligholdt dit ansættelsesforhold, og gentagelse vil få yderligere ansættelsesmæssige konsekvenser for dig.”

Det fremgår samtidig af Økonomi- og Personalestyrelsens hørings svar af 21. oktober 2009:

”Departementet for Finanser, Økonomi- og Personalestyrelsen har under hele forløbet udelukkende haft en rådgivende funktion for Departementet for Sociale Anliggender. Direkte svar i sagen fra økonomi- og Personalestyrelsen er sket efter indstilling fra Departementet for Sociale Anliggender.”

På denne baggrund forekommer det uklart, hvad der i afgørelsen menes med ”ledelsens opfattelse”.

Det umiddelbart ovenfor citerede fra hørings svaret af 21. oktober 2009 forekommer også uklart, idet advarslen er meddelt på Departementet for Finansers brevpapir og underskrevet af en medarbejder i dette departement. Tilsvarende gør sig gældende for partshøringen forud for advarslen.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

At sagen er behandlet efter indstilling fra Departementet for Familie og Sundhed indebærer endvidere ikke, at Departementet for Finanser og Udenrigsaffænder udelukkende har haft en rådgivende funktion i sagen.

Der er samtidig tale om, at Administrationsdirektoratet har truffet afgørelse om at ansætte A. Det fremgår ikke af ansættelsesbrevet, at ansættelse er sket efter bemyndigelse fra en anden myndighed.

Når det i den disciplinære advarsel er anført, at gentagelse af forholdet vil få ansættelsesmæssige konsekvenser, er dette udtryk for en stillingtagen til, på hvilket grundlag, A's ansættelse vil kunne bringes til ophør.

Det er herefter min opfattelse, at advarslen må kvalificeres som en afgørelse truffet af Departementet for Finanser med hjemmel i dette departements opgaver som ansættelsesmyndighed, og det kan ikke tillægges selvstændig betydning for departementets ansvar for sagens behandling og afgørelse, at sagen måtte være behandlet efter indstilling fra en anden myndighed.

Dette har dog særskilt betydning for begrundelsespligten, jf. min bemærkninger herom nedenfor under pkt. 4.4.

Der er herudover tale om, at brevet af 7. maj 2009, samtidig med, at det indeholder en afgørelse om en advarsel, giver A et tjenstligt pålæg knyttet til hans forpligtelser vedrørende styringen af [institutionens] økonomi, som er knyttet til Landsstyrets/Naalakkersuisuts opgaver som overordnet myndighed eller som driftsansvarlig for institutionen.

Jeg henviser i den forbindelse til mine bemærkninger ovenfor til Økonomi- og Personalestyrelsens behandling af anmodningen om aktindsigt.

Jeg finder det således uheldigt, at der ikke foreligger en skriftlig bemyndigelse til, at Økonomi- og Personalestyrelsen kunne meddele et sådant pålæg, men henset til at et pålæg af denne art utvivlsomt ville kunne meddeles af Departementet for Familie og Sundhed, finder jeg dog ikke, at en eventuel kompetencemangel for så vidt vil kunne medføre pålæggets ugyldighed.

Også advarslen af 26. maj 2009 indeholder et tjenstligt pålæg til A. Mine bemærkninger om manglende bemyndigelse i tilknytning til det tjenstlige pålæg i advarslen af 7. maj 2009 gælder derfor også det tjenstlige pålæg i advarslen af 26. maj 2009.

1.3. Mine sammenfattende bemærkninger til kompetencespørgsmålene i sagen

Det fremgår af mine ovenstående bemærkninger, at en bemyndigelse fra et departement til et andet departement om at forestå sagsbehandling eller afgørelse af et sagsområde eller en konkret sag må hvile på en klar og dokumenteret bemyndigelse.

En sådan bemyndigelse kan dog ikke uden lovhjemmel indebære, at den bemyndigede forvaltning frigøres fra ansvaret for sagsbehandlingen eller afgørelsen.

Det er min opfattelse, efter de høringssvar, som jeg har modtaget i sagen, at disse principper for opgavefordelingen ikke efterleves i forhold til de opgaver, som varetages af Departementet for Finanser på det personaleadministrative område.

Jeg henstiller derfor, at Departementet for Finanser fremover sikrer sig, at der foreligger en skriftlig bemyndigelse, forinden departementet udfører personaleadministrative opgaver for en anden myndighed.

Jeg henstiller videre, at departementet tager initiativ til at gennemføre en lovregulering af spørgsmålet, såfremt Departementet er af den opfattelse, at de opgaver, som det udfører efter indstilling fra en anden myndighed, skal udføres på den indstillende myndigheds ansvar.

2. Det materielle grundlag for advarslen af 7. maj 2009

Det fremgår af Økonomi- og Personalestyrelsens afgørelse, at det faktiske grundlag for afgørelsen er ”økonomisk uansvarlighed i styringen af institutionen [...] økonomi i forhold til [A's] funktion som forstander”.

Hvad Økonomi- og Personalestyrelsen nærmere lægger heri er forklaret i det følgende afsnit i afgørelsen ”sagens faktum”.

Det fremgår heraf, at Økonomi- og Personalestyrelsen bebrejdede A følgende forhold:

- At han ikke havde efterkommet et påbud om at holde igen med tjenesterejser og brug af konsulenter.*

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

- At han ikke havde indberettet sine tjenesterejser og forbruget af konsulentbi-stand.
- Overtrædelse af budgetlovgivningen ved at have iværksat et flerårigt uddannelsesprojekt uden hjemmel på budgettet.
- At institutionens forbrug på tidspunktet for advarslen udgjorde 40,17 % af årets driftsbevilling, hvor normen var 28,49 %.

Jeg knytter i det følgende mine bemærkninger til de enkelte forhold:

2.1. At A ikke har efterkommet et påbud om at holde igen med tjenesterejser og brug af konsulenter

Departementet for Familie og Sundhed meddelte i brev af 25. august 2008 A, at [...] i årets første 7 måneder havde haft et overforbrug på både løn og drift:

"[...] der omgående skal sættes fokus på at minimere udgifterne resten af året, hvor det er muligt. Især forbrug på tjenesterejser og forbrug af konsulenter skal reduceres kraftigt gerne indstilles helt. Derudover er det op til institutionen selv, at finde områder og poster, hvor der kan spares."

Et sådant pålæg kan lovligt afgives i medfør af de overordningsbeføjelser, som Landsstyret/Naalakkersuisut har i forhold til døgninstitutionerne, jf. ovenfor om landstingsforordning nr. 1 af 15. april 2003 om hjælp til børn og unge §§ 22, stk. 3 og 23, stk. 2.

Det kan derfor kvalificeres som et retsstridigt forhold hos den ansatte, hvis dette påbud ikke er efterlevet.

Det fremgår af sagsakterne, at A i det udaterede brev, som jeg har citeret ovenfor i sagsfremstillingen, og som Departementet for Familie og Sundhed modtog den 19. september 2008, gjorde rede for [...] budgetforbrug og oplyste, hvilke tiltag, som [institutionen] havde gjort for at begrænse forbruget, herunder forbruget til rejser og konsulentydelse.

Jeg kan ikke ud fra de foreliggende oplysninger vurdere, om institutionens initiativer var tilstrækkelige i forhold til kravene fra departementet for Familie og Sundhed. Sagen savner imidlertid oplysninger om, hvorvidt Landsstyrets administrative myndigheder har forholdt sig til redegørelsen, herunder om denne er besvaret, forud for den tjenestelige samtale den 23. marts 2009.

Det fremgår af referatet fra samtalen, som er citeret ovenfor i sagsfremstillingen, at A gik ud fra, at redegørelsen var tilstrækkelig for at imødekomme departementets krav.

Det er på denne baggrund min opfattelse, at Departementet for Finanser og Udenrigsanliggendes Økonomi- og Personalestyrelse ikke har haft grundlag for at kvalificere A's opfølgning på den tjenestelige ordre i brevet af 25. august 2008 som en tjenesteforseelse uden en nærmere vurdering af det svar, som A sendte Departementet for Familie og Sundhed den 19. september 2008 og af dette departements opfølgning på redegørelsen.

Jeg finder det uberettiget og kritisabelt, at Departementet for Finanser og Udenrigsanliggender, Økonomi- og Personalestyrelsen har kvalificeret forholdet som retsstridigt uden en nærmere undersøgelse og vurdering af sagsfaktum.

2.2. At A ikke havde indberettet sine tjenesterejser og forbruget af konsulentbistand.

Advarslen henviser til den e-mail, som jeg har citeret ovenfor i sagsfremstillingen, hvori [Departementet for Familie og Sundhed] den 16. oktober 2008 pålagde A straks at indberette oplysninger for 2008 vedrørende udgifter til tjenesterejser, konsulentbistand og vikardækning.

Ud fra samme betragtninger, som jeg har anført under udtalelsens del 2.1, mener jeg, at et sådant pålæg er lovligt, og at manglende efterkommelse kan bebrejdes den ansatte.

A svarede den 20. oktober 2008, at han som følge af sygdom ikke kunne svare straks, men ville svare hurtigst muligt.

[Departementet for Familie og Sundhed] rykkede den 27. oktober 2008 for svar.

A svarede samme dag, at departementet var – eller umiddelbart kunne komme – i besiddelse af oplysninger om tjenesterejserne, og han bad samtidig om at få præciseret, hvilke oplysninger departementet ønskede om konsulentudgifter, idet han samtidig oplyste, at han ikke var i besiddelse af egentlige kontrakter, men en række oplysninger om pris med videre.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

[Departementet for Familie og Sundhed] svarede den 27. oktober 2008, at det drejede sig om kontrakter med samtlige konsulenter, men kommenterede ikke på oplysningerne om tjenesterejserne.

A gentog den 28. oktober 2008, at der ikke var indgået kontrakter, men konkrete aftaler om tidsforbrug og pris med A's eksterne undervisere.

Departementschef [...] svarede den 28. oktober 2008, at hvis der ikke var indgået skriftlige aftaler, "kan disse ikke være bindende og kan annulleres."

Departementschefen bemærkede herudover, at departementet skulle have kopi af kontrakterne, hvis udgiften skulle afholdes over fælleskontoen, og at der ikke kan indgås aftaler ind i et nyt budgetår.

Der ses herefter ikke at være fulgt op på ordren om indberetning før den tjenestelige samtale den 23. marts 2009, hvor A ifølge referatet blev pålagt at sende kopi af kontrakterne med de eksterne konsulenter. Samtidig blev A pålagt at sende en redegørelse for sine tjenesterejser i det seneste halve år.

A skrev den 1. april 2009 til [Departementet for Familie og Sundhed], at han sendte de oplysninger, som hun efterlyste.

Ved svar samme dag bad [Departementet for Familie og Sundhed] om yderligere oplysninger, som A den 13. april 2009 svarede, at han sendte.

Der er på denne baggrund efter min opfattelse ikke klart belæg for at kritisere A for ikke at have efterkommet den tjenestelige ordre af 16. oktober 2008.

En kvalifikation af forholdet som retsstridigt må således forudsætte en nærmere vurdering af den efterfølgende skriftveksling mellem A og Departementet for Familie og Sundhed.

Da Økonomi- og Personalestyrelsen ikke ses at have foretaget denne vurdering, er det min opfattelse, at Økonomi- og Personalestyrelsen ikke har haft tilstrækkeligt grundlag for at kvalificere forholdet som retsstridigt, og jeg finder derfor afgørelsen uberettiget og kritisabel.

Jeg finder i øvrigt anledning til at bemærke, at jeg finder det ukorrekt, når Departementet for Familie og Sundhed over for A har tilkendegivet, at aftaler, der ikke er indgået i kontraktform, ikke er bindende og kan annulleres. Det følger

af aftalelovens § 1, at aftaler er bindende, uanset den form de indgås i, medmindre loven foreskriver andet.

Kritikken af, at A har indgået flerårige aftaler, behandler jeg straks nedenfor i 2.3.

2.3 Overtrædelse af budgetlovgivningen ved at A havde iværksat et flerårigt uddannelsesprojekt uden hjemmel på budgettet

Advarslens ordlyd, som også er citeret ovenfor i sagsfremstillingen, er sålydende:

”Du har iværksat et uddannelsesprojekt for personalet, som forløber over fire år og dermed over flere finansår - et projekt, som økonomisk ikke kan dækkes indenfor institutionens egne økonomiske rammer. Da der ikke på Finanslovens er afsat midler til uddannelsesprojektet er dette en omgåelse af budgetlovgivningen, da der kun kan disponeres indenfor den afgivne bevilling i det enkelte bevillingsår - derudover er projekt ikke godkendt.”

Jeg forstår det citerede således, at advarslen angår, at A har iværksat et projekt, som ikke kunne holdes inden for de budgetmæssige rammer for [...], og at A herefter har overtrådt budgetlovgivningen ved ikke at sikre finanslovsbevilling til projektet, idet det er tillagt selvstændig betydning, at det løb over flere finansår. Herudover bebrejdes A, at projektet ikke er godkendt.

Jeg bemærker for det første, at det som udgangspunkt kan bebrejdes en ansat at påføre hjemmestyret/selvstyret udgifter uden bevillingsmæssig dækning, jf. landstingsloven om Grønlands Hjemmestyres budget § 1, stk. 3:

”Ingen udgift kan afholdes og ingen indtægt oppebæres uden forudgående bevilling.”

Til spørgsmålet om den bevillingsretlige håndtering af flerårige kontrakter bemærker jeg særskilt, at jeg må opfatte advarslens bemærkning herom i overensstemmelse med [Departementet for Familie og Sundheds]’s e-mail af 28. oktober 2008 og referatet fra den tjenstlige samtale den 23. marts 2009, idet det af begge dokumenter fremgår, at der - i hvert fald som udgangspunkt - ikke kan indgås bindende aftaler, som strækker sig ud over et finansår uden forudgående indarbejdelse i finansloven.

Jeg bemærker, at det er en konsekvens af budgetloven, der for så vidt angår § 1, stk. 3, svarer til Grundlovens § 46, stk. 2, at der ikke uden særlig hjemmel kan indgås forpligtelser, der vedrører et senere finansår⁴⁷.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Der er imidlertid dels tale om, at hjemmel kan tilvejebringes på anden måde end gennem finanslovsbevilling og dels, at det kan fremgå af forudsætningerne for en bevilling, at der kan disponeres med virkning for et senere finansår. En retstilstand, som konsekvent forudsatte bevillingshjemmel som betingelse for indgåelse af aftaler, ville eksempelvis umuliggøre myndighedernes indgåelse af flerårige eller løbende servicekontrakter vedrørende rengøring og IT-support.

Det vil således være en forudsætning for at bebrejde den ansatte at have indgået aftaler med virkning for et senere finansår, at der ikke eksisterer et retsgrundlag for aftaleindgåelsen uden for finansloven, og at aftaleindgåelse med retsvirkning ud over det løbende finansår ikke kan anses for forudsat ved den aktuelle finanslovsbevilling.

Såfremt en bevilling afholdes over en forkert finanslovskonto, er der for så vidt ikke tale om afholdelse af en udgift uden bevillingshjemmel, men om en bogføringsfejl, ligesom det heller ikke vil være en overtrædelse af bevillingsreglerne, hvis en offentligt ansat disponerer over en bevilling, som vedkommende ikke har kompetence til at disponere over.

Til spørgsmålet om de budgetmæssige rammer for [institutionen] i år 2007 og 2008 bemærker jeg:

Finanslovsbevillingen til landsdækkende døgninstitutioner for børn og unge, herunder [institutionen], findes på konto 30.10.37, og har, bortset fra bevillingsbeløb, været beskrevet ens i de to finanslove.

Bevillingen består dels af individuelle driftsbevillinger til de enkelte institutioner og dels af en fælleskonto, hvis disponering i anmærkningerne er beskrevet således:

”Over denne hovedkonto afholdes ligeledes udgifter der erfaringsmæssigt varierer sådan at det ikke er hensigtsmæssigt at budgettere disse udgifter på institutionernes individuelle bevillinger. Det drejer sig hovedsageligt om udgifter til til- og fratredelse af personale, stillingsopslag, feriefrirejser for personale, vakantindkvartering, kurser samt uforudsete skader på institutionens bygninger og tekniske anlæg, der ikke er dækket af forsikring.”

Driftsbevillingen til de enkelte institutioner er baseret på en belægningsprocent på 100 således, at bevillingen reduceres forholdsmæssigt ved en lavere belægningsgrad.

47) Max Sørensen, Statsforfatningsret, 2. udgave, 1977, side 232.

Udgifterne modsvarer af budgetterede indtægter fra kommunal brugerbetaling.

Finansloven indeholder ikke nærmere vejledning om, hvilke udgifter, der kan afholdes over de enkelte institutioners driftsbevilling.

Institutionerne er, som følge af beskrivelsen af deres opgaver i landstingsforordningen om hjælp til børn og unge og den bevillingsretlige konstruktion, selvstændige offentlige myndigheder underordnet det departement i Landsstyret/Naalakkersuisut, som er ressortansvarlig for det sociale område.

Det må være en konsekvens heraf, at institutionslederne inden for rammerne af gældende ret og med de begrænsninger, der ligger i, at nogle typer af udgifter skal afholdes over en fælleskonto, har dispositionsfrihed over den pågældende institutions driftsbevilling.

En kvalifikation af A's dispositioner i relation til ansættelse af kursuslærere som en overtrædelse af budgetlovgivningen må derfor forudsætte en undersøgelse af, både om udgiften har kunnet afholdes over bevillingerne på konto 30.10.37. og, om det i givet fald har været forudsat, at der kunne indgås aftaler ud over det løbende finansår.

Det fremgår af anmærkningerne til konto 30.10.37, at kursusaktiviteter falder ind under kontoens formål.

Det fremgår ikke af de oplysninger, som jeg har modtaget, at en vurdering af projektet i forhold til finanslovsbevillingen og til ovenstående forudsætninger har været foretaget, og jeg finder det på denne baggrund uberettiget og kritisabelt, at Departementet for Finanser og Udenrigsanliggender, Økonomi- og Personalestyrelsen har kvalificeret forholdet som bebrejdesværdigt.

Hertil kommer, at det er en betingelse for, at det kan bebrejdes A at der er sket en budgetoverskridelse som følge af projektudgifterne, eller at disse har været afholdt uden bevillingshjemmel, at Departementet for Familie og Sundhed som overordnet budgetansvarlig myndighed for institutionen ikke har godkendt projektet.

Det fremgår af advarslen, at projektet ikke er godkendt.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

A har i sin redegørelse af 13. april 2009 til [Departementet for Familie og Sundhed] gjort gældende, at projektet og finansieringen heraf var godkendt af døgninstitutionsafdelingen.

Det har efter min opfattelse også været nødvendigt at Økonomi- og Personalestyrelsen undersøgte A's oplysninger herom nærmere, forinden Økonomi- og Personalestyrelsen ikendte A en disciplinær advarsel.

Jeg finder det ligeledes kritisabelt, at Økonomi- og Personalestyrelsen ikke har foretaget denne undersøgelse.

2.4. At [institutionens] forbrug på tidspunktet for advarslen udgjorde 40,17 %⁴⁸ af årets driftsbevilling, hvor normen var 28,49 %

Jeg bemærker til dette forhold, at jeg er enig med Økonomi- og Personalestyrelsen i, at et uforholdsmæssigt stort bevillingsforbrug kan bebrejdes den budgetansvarlige embedsmand, også selvom forbruget konstateres på et tidspunkt, hvor bevillingen (endnu) ikke er overskredet.

Det må imidlertid forudsætte, at der er grundlag for at antage, at bevillingen vil blive overskredet som følge af det konstaterede forbrug.

Hertil kommer, at der skal være tale om en bevilling, hvor bevillingsrammen er bindende. Det vil således ikke være retsstridigt, at en bevilling overskrides som følge af lovbundne udgifter, som ikke kunne forudses ved finanslovens vedtagelse, eller hvis Landstinget/Inatsisartut på andet grundlag har forudsat en mulig bevillingsoverskridelse.

Til spørgsmålet, om der på [institutionens] driftsbevilling indgår lovbundne udgifter, bemærker jeg, at det fremgår af landstingsforordningen om hjælp til børn og unge § 24:

”§ 24. Døgninstitutioner, omfattet af denne Landstingsforordning, er forpligtet til at modtage børn og unge, der af kommunalbestyrelsen ønskes anbragt i institutionen, for så vidt der er plads, og anbringelsen er i overensstemmelse med institutionens formål. Såfremt der er uenighed mellem kommunalbestyrelsen og institutionen om optagelse, forelægges spørgsmålet Landsstyret til afgørelse.

48) Er i Departementet for Familie og Sundheds brev af 25. august 2008 til A, som jeg har citeret ovenfor i sagsfremstillingen, vurderet som et overforbrug på ca. 19 %.

Stk. 2. Landsstyret kan fastsætte bestemmelser, herunder betalingsbestemmelser, om, at en døgninstitution i samarbejde med kommunalbestyrelsen kan udføre andre socialpædagogiske opgaver."

Jeg bemærker dernæst, at der til finanslovskonto 30.10.37 i landstingsfinanslovens for 2009 er knyttet følgende tekstanmærkning:

"Til hovedkonto 30.10.37 Landsdækkende børne- og ungeinstitutioner

Landsstyremedlemmet for Familier og Sundhed bemyndiges til at videreføre et mer-/ eller mindreforbrug på hovedkonto 30.10.37 Landsdækkende børne- og ungeinstitutioner til 2. finansår efter regnskabsåret."

Af finanslovens bemærkninger til tekstanmærkningerne fremgår det:

"Bemyndigelsen skal smidiggøre budgetlægning og regnskabsopfølgning på området. Området drives af Familiedirektoratet men betales af kommunerne og aftalen indgår som en del af bloktilskudsaftalen mellem Hjemmestyret og KANUKOKA. Bestemmelsen har til formål at regulere mer- eller mindreforbrug på de Landsdækkende børne- og ungeinstitutioner i det førstkommende finansår, ved bloktilskudsaftalen med kommunerne.

Tekstanmærkningen er videreført fra FL 2008."

En kvalifikation af forholdet som retsstridigt vil derfor efter min opfattelse også forudsætte, at der er foretaget en nærmere vurdering af, om et eventuelt forbrug ud over bevillingsrammen er af en art, som bør dækkes af kommunerne og om nødvendigt overføres til kommende finansår i overensstemmelse med tekstanmærkningen.

Denne kvalifikation forudsætter også en stillingtagen til, om et overforbrug kan henføres til nødvendige udgifter til midlertidig indkvartering i forbindelse med ombygningen af [institutionen].

Disse vurderinger ses ikke at være foretaget, og jeg finder det på denne baggrund uberettiget og kritisabelt, at det konstaterede forbrug på 40,17 % af driftsbevillingen er bebrejdet A som et retsstridigt forhold.

2.5. Sammenfattende om advarslen af 7. maj 2009

Det er min opfattelse, at Økonomi- og Personalestyrelsens sagsbehandling bærer præg af en summarisk og klart utilstrækkelig undersøgelse af sagen, som gør, at det fremstår som ikke dokumenteret i fornødent omfang, at A har begået de retsstridige forhold, som advarslen er begrundet med.

Jeg bemærker i den forbindelse, at advarslen ikke fremstår som givet på baggrund af en skønsmæssig vurdering af A's adfærd, men har karakter af en disciplinær sanktion for konkrete forseelser, jf. i øvrigt mine bemærkninger nedenfor i afsnit 4.5 om afgørelsens begrundelse, idet der advares om, at en gentagelse kan få konsekvenser for ansættelsesforholdet. En advarsel eller anden påtale som diskretionær reaktion må i øvrigt forudsætte, at reaktionen er fremadrettet⁴⁹, det vil sige, at den må gå ud på, at pålægge den ansatte at ændre adfærd.

Jeg henstiller derfor, at advarslen tilbagekaldes, eller at sagen genoptages med henblik på rettelse af de konstaterede fejl.

3. Det materielle grundlag for advarslen af 26. maj

Det fremgår af advarslen, som jeg har citeret ovenfor i sagsfremstillingen, at advarslen både er givet for A's "adfærd" og "manglende vilje til positivt samarbejde".

Advarslens redegørelse for sagens faktum henviser imidlertid alene til A's e-mail af 7. maj 2009 til [Departementet for familie og Sundhed], som er citeret ovenfor i sagsfremstillingen, hvori A beder om godkendelse af, at [institutionen] kan foretage indkøb af dagligdags fornødenheder, foretage optankning af institutionens bil, indkalde vikarer ved sygdom i tilknytning til den forestående weekend, afholde udgifter til klargøring af institutionens båd, og at [institutionen] kan fortsætte med diverse serviceaftaler vedrørende blandt andet IT, telefon, vand, el, oliepåfyldning, renovation, slamsugning og medlemskab af bådlag.

I det afsnit af advarslen som angår "ledelsens begrundelse" fremgår blandt andet følgende:

"Det er stadig ledelsens opfattelse, at du mangler vilje til at medvirke til en fornuftig løsning af de foreliggende arbejdsopgaver på institutionen.

Det er desuden ledelsens opfattelse, at du mangler vilje til et positivt samarbejde, og derudover fordrer din uhensigtsmæssige adfærd heller ikke for et godt samarbejde mellem dig og din nærmeste ledelse.

Derudover er det ledelsens opfattelse, at du mangler seriøsitet og ikke har forstået sagens alvor når du sender en mail af denne karakter til din ledelse."

49) FOB 2005.258.

Endvidere indeholder advarslen følgende passus:

"Hvis du ikke ændrer på din manglende vilje til positivt at medvirke til løsningen af de foreliggende arbejdsopgaver på institutionen, i et fornuftigt samarbejde med din nærmeste ledelse, vil det få yderligere ansættelsesmæssige konsekvenser for dig."

De første to afsnit af det første citat indeholder ikke nogen konkretisering af, hvorledes Økonomi- og Personalestyrelsen eller Departementet for Familie- og Sundhed er utilfreds med A's arbejdsindsats, men må ses i sammenhæng med det sidst citerede afsnit.

Det er derfor min opfattelse, at advarslen både er en disciplinær reaktion på baggrund af A's e-mail af 7. maj 2009 til [Departementet for Familie og Sundhed] og samtidig er en diskretionær advarsel, jf. mine bemærkninger om de to begreber ovenfor i afsnit 2.5.

Det er min opfattelse at unødvendige henvendelser fra medarbejdere til deres overordnede efter omstændighederne kan kvalificeres som tjenesteforseelser.

Såfremt advarslen skal anses for berettiget, må det forudsætte, at A's e-mail af 7. maj 2009 ikke er rimeligt begrundet i den advarsel, som A modtog samme dag.

Det fremgår af A's efterfølgende e-mail af 7. maj 2009 til [Departementet for Familie og Sundhed] og af advokat [...] partshørings svar af 25. maj 2009, begge citeret ovenfor i sagsfremstillingen, at A har forklaret henvendelsen med usikkerhed om rækkevidden af det pålæg, som fulgte med advarslen af 7. maj 2009:

*"Alle "aftaler" med diverse konsulenter, samt økonomiske tiltag som du nuværende tidspunkt har gang i, skal stoppes med det samme. Herefter skal **alle** økonomiske tiltag, samt tjenerejser godkendes af din nærmeste foresatte, inden de kan sættes i kraft."*

*Jeg er umiddelbart enig i, at pålæggets formulering giver anledning tvivl. Navnlig fremhævnningen af "**alle** økonomiske tiltag" er egnet til rejse tvivl om pålæggets indhold.*

Jeg er dog samtidig af den opfattelse, at det umiddelbart må have formodningen mod sig, at det har været hensigten i Departementet for Familie og Sundhed at pålægge [institutionen] at stille krav om forhåndsgodkendelse af løbende udgifter, som var nødvendige for institutionens drift.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Jeg kan herefter tilslutte mig, at Departementet har fundet det uberettiget, at A har anmodet om en formel godkendelse af løbende indkøb, som var nødvendige for institutionens drift og om tilladelse til at fortsætte institutionens løbende servicekontrakter, idet uklarheden i aftalen formentlig kunne have været afklaret ved anmodning om præcisering af pålæggets rækkevidde.

Henset til pålæggets uklare formulering, finder jeg dog også, at det ikke har stået i proportionalt forhold til A's henvendelse at reagere med en advarsel som disciplinær sanktion, idet en præciserende instruktion burde have været tilstrækkelig.

Jeg henstiller derfor, at den disciplinære del af advarslen tilbagekaldes.

For så vidt angår advarslens diskretionære del bemærker jeg, at jeg ikke har tilstrækkeligt grundlag for at vurdere berettigelsen heraf, idet denne del af advarslen ikke er særskilt begrundet, hvilket jeg kommer nærmere ind på nedenfor i afsnittet om mine bemærkninger til advarslens begrundelse.

Jeg finder dog grundlag for at udtale, at en advarsel ikke på en gang kan være fremadrettet og bagudrettet for samme forhold. Såfremt advarslen entydigt bygger på A's e-mail af 7. maj 2009 til [Departementet for Familie og Sundhed] er den disciplinær, det vil sige bagudrettet i den forstand, at dens retsvirkning er knyttet til en gentagelse af det forhold, den er givet for, mens en fremadrettet, diskretionær, advarsel, nødvendigvis må gå på, at den ansatte aktivt skal ændre adfærd.

4. Sagsbehandler forud for advarslen af 7. maj 2009, herunder den tjenestelige samtale den 23. marts 2009, (advokatens begæring om aktindsigt, partshøringens gennemførelse og afgørelsens begrundelse og afgørelsens meddelelse

4.1. Den tjenestelige samtale af 23. marts 2009

Advokat [...] har klaget over, at indkaldelsen til den tjenestelige samtale den 23. marts 2009 var mangelfuld.

Det fremgår af indkaldelsen af 19. februar 2009, som er citeret ovenfor i sagsfremstillingen, at samtalen havde til formål at "få yderligere oplysninger med udgangspunkt i følgende punkter, - økonomisk overforbrug, - manglende efterlevelse af tjenstlige ordre, din adfærd generelt."

Ved e-mail af 10. marts 2009 bad A om at få uddybet emnerne, hvilket [Departementet for Familie og Sundhed] afslog den 11. marts 2009 med henvisning til, at "overskrifterne er klare nok".

[Advokaten] gentog først den 11. marts 2009 over for [Departementet for Familie og Sundhed] anmodningen om uddybning af emnerne, og igen den 12. marts 2009 over for P. Af en efterfølgende henvendelse af 12. marts 2009 fra advokat [...] til P henviste advokaten til en telefonsamtale med P, hvori denne havde fastholdt afvisningen af at uddybe emnerne "manglende efterlevelse af tjenstlige ordre" og "din adfærd generelt".

Jeg bemærker for det første, at jeg finder det uheldigt, at Økonomi- og Personalestyrelsen i forbindelse med korrespondancen med advokat [...] om mødetidspunktet ikke var opmærksom på, at [Departementet for Familie og Sundhed] havde accepteret A's ønske om, at samtalen blev afholdt den 23. marts 2009.

Jeg bemærker dernæst, at en overordnet myndighed i almindelighed kan kræve oplysninger og forklaringer af en underordnet myndighed som led i den overordnede myndigheds styringsbeføjelser, og den overordnede myndighed i den forbindelse kan indkalde den underordnede myndigheds personale til møder.

Den underordnede myndighed og dens personale kan herved i almindelighed ikke stille krav om, at den overordnede myndighed begrundes sine ønsker nærmere, idet den underordnede myndighed som hovedregel ikke kan anses som part i en sådan sag⁵⁰.

Såfremt ønsket om oplysninger eller forklaringer imidlertid har til formål at vurdere, om der skal træffes bebyrdende personalebeslutninger over for enkelte ansatte, gælder de forvaltningsretlige regler om partsbeføjelser, herunder principperne for god forvaltningsskik i forhold til sagens parter.

En myndigheds beslutning om at undersøge en klage over en offentligt ansat udløser ikke i sig selv partsrettigheder for den ansatte. Hvis klagen derimod giver anledning til at søge fastslået, om der er grundlag for at træffe foranstaltninger af disciplinær eller diskretionær karakter overfor den ansatte, vil den pågældende opnå partsrettigheder i sagen⁵¹. Tilsvarende må gælde, når en myndig-

50) FOB 2000.229.

51) Hans Gammeltoft-Hansen m. fl., Forvaltningsret, 2. udgave 2002, side 224.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

hed på andet grundlag end en klage indleder en undersøgelse af et forhold, som kan resultere i bebyrdende afgørelser i forhold til den ansatte.

Af indkaldelsen til den disciplinære samtale og af referatet heraf fremgår det, at der både skulle drøftes [institutionens] budget og forhold vedrørende A (manglende efterkommelse af tjenstlige ordre og A's adfærd generelt).

Af referatet fra samtalen er de to personrelaterede forhold gengivet således:

"A gøres opmærksom på, at han skal følge ordre og ikke gå ind og begynde at diskutere / argumentere imod pålæg, der gives fra overordnede."

Det er, som jeg også har gjort rede for ovenfor i udtalelsens del 1.2.2, min opfattelse, at den disciplinære samtale både havde til formål at afklare styringsmæssige forhold vedrørende [institutionens] økonomi, hvilket ikke har kunnet give anledning til at tillægge A partsrettigheder samt mere personrettede spørgsmål.

Jeg finder således, at der har været grundlag for at tillægge A forvaltningsretlige partsrettigheder allerede i tilknytning til afholdelsen af den tjenstlige samtale.

I den foreliggende situation har der derfor været pligt til at partshøre den ansatte over sagens faktiske og retlige forhold, forinden der blev truffet afgørelse til ugunst for den ansatte, ligesom den ansatte skulle gøres opmærksom på, at der ikke var pligt til at afgive forklaring.

Det er efter min opfattelse ikke foreneligt med disse regler, at der sker indkaldelse til en tjenstlig samtale med det formål at oplyse om en sag om mulige ansættelsesretlige sanktioner, uden at den ansatte reelt får mulighed for kontradiktion⁵².

Jeg finder på denne baggrund, at Departementet for Familie og Sundhed eller Økonomi- og Personalestyrelsen burde have imødekommet A's og advokatens anmodninger om uddybning af det grundlag, som myndighederne havde for indkaldelsen til den tjenstlige samtale.

Jeg finder supplerende grund til at bemærke, at i en situation, hvor en myndighed indkalder en medarbejder til en tjenstlig samtale, hvor der både skal be-

52) Jf. herved også dommen i UfR 1998.685H.

handles spørgsmål knyttet til den ansattes arbejdsfunktioner og spørgsmål knyttet til den pågældendes ansættelsesforhold, bør den pågældende myndighed være opmærksom på at adskille emnerne under mødet således, at det står den ansatte klart, hvornår samtalen drejer sig om tjenstlige forhold, som pågældende har pligt til at udtale sig om og forhold vedrørende ansættelsesforholdet, som den pågældende ikke har pligt til at udtale sig om.

4.1.1. Advokat [...] anbringende om, at referatet fra den tjenstlige samtale skulle godkendes og underskrives af mødedeltagerne

Økonomi- og Personalestyrelsen har i sit høringsvar af 21. oktober 2009 gjort gældende, at det ikke blev aftalt, at mødereferat skulle godkendes af mødedeltagerne.

Proceduren for udarbejdelse af mødereferat fremgår ej heller af det referat, som indgår i de sagsakter, som Økonomi- og Personalestyrelsen har sendt mig.

Jeg har på denne baggrund ikke mulighed for nærmere at vurdere, hvorvidt der måtte være givet A eller advokat [...] tilsagn om, at de fik lejlighed til at godkende mødereferatet, og jeg foretager derfor ikke yderligere vedrørende dette spørgsmål, jf. landstingsloven om Landstingets Ombudsmand § 6, stk. 4, jf. inatsisartutlov om Ombudsmanden for Inatsisartut § 30, stk. 3.

Jeg finder dog anledning til at bemærke, at der i et tilfælde som det foreliggende, hvor der afholdes en tjenstlig samtale, som blandt andet drejer sig om disciplinære forhold hos den ansatte, som kan resultere i en sanktion, foreligger der notatpligt i medfør af landstingsloven om offentlighed i forvaltningen § 6, idet det er uden selvstændig betydning for notatpligten, om der i den konkrete sag træffes en afgørelse, eller om sagen henlægges uden, at der rent faktisk træffes en realitetsafgørelse⁵³.

Jeg bemærker, at notater, herunder mødereferater, som er omfattet af notatpligten, bør dateres og underskrives for at kunne opfylde deres formål og af kontrolmæssige hensyn.

Jeg finder det derfor beklageligt, at dette krav ikke er iagttaget i forbindelse med udarbejdelse af referatet fra den tjenstlige samtale.

4.2. Advokat [...] anmodning om aktindsigt

53) John Vogter, Offentlighedsloven, 1998, side 152.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Det fremgår af sagen, at advokat [...] den 24. marts 2009 begærede aktindsigt efter sagsbehandlingslovens regler om parterers adgang til aktindsigt i såvel de dokumenter, som Departementet for Familie og Sundhed medbragte til den tjenstlige samtale som "det øvrige materiale, der måtte vedrøre min klient".

Økonomi- og Personalestyrelsen afslog den 30. marts 2009 at give aktindsigt efter sagsbehandlingsloven, men imødekom anmodningen med henvisning til landstingsloven om offentlighed i forvaltningen § 5, stk. 1.

Den 7. april 2009 sendte P 25 sider sagsakter til advokat [...].

Den 16. april 2009 meddelte advokat [...] til P, at hendes begæring om aktindsigt omfattede samtlige dokumenter, som indgik i hendes klients personalesagsmappe.

P fremsendte samme dag en partshøring over en påtænkt advarsel til A.

Den 23. april 2009 fremsendte P yderligere sagsakter til advokat [...], som den 29. april 2009 svarede, at hun efter modtagelsen af akterne ønskede partshøringsfristen forlænget med ikke under 14 dage.

P svarede den 29. april 2009, at fristen blev forlænget til den 7. maj 2009, kl. 12.00.

Den 6. maj 2009 svarede advokat [...], at hendes ønske om forlængelse af parts-høringsfristen fortsat var aktuelt, og at hun ikke kunne svare før 15. maj 2009.

Den 7. maj 2009 traf P afgørelse om at tildele A en advarsel.

Økonomi- og Personalestyrelsens beslutning om at afslå at give aktindsigt efter sagsbehandlingsloven og i stedet give aktindsigt efter landstingsloven om offentlighed i forvaltningen rejser særlige problemer:

For det første er retten til aktindsigt efter landstingsloven om offentlighed i forvaltningen noget snævrere end adgangen til partsaktindsigt efter sagsbehandlingslovens regler, idet retten til partsaktindsigt navnlig ikke begrænses af reglerne om tavshedspligt, jf. sagsbehandlingslovens § 9, stk. 2.

For det andet indebærer det forhold, at myndigheden har behandlet sagen efter landstingsloven om offentlighed i forvaltningen, at advokatens mulighed for at

gennemgå de udleverede dokumenter, og eventuelt at kommentere disse, ikke forpligter myndigheden til at udsætte afgørelsen af sagen efter reglen i sagsbehandlingslovens § 11, som er sålydende:

”§ 11. Fremsætter en part under sagens behandling begæring om aktindsigt, og denne begæring efter loven skal imødekommes, udsættes sagens afgørelse, indtil der er givet parten adgang til at gøre sig bekendt med dokumenterne.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 gælder dog ikke, hvis udsættelse vil medføre overskridelse af en lovbestemt frist for sagens afgørelse, eller hvis partens interesse i, at sagens afgørelse udsættes, findes at burde vige for væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, der taler imod en sådan udsættelse.”

Jeg har på denne baggrund følgende bemærkninger til Økonomi- og Personalestyrelsens behandling af anmodningen om aktindsigt.

Advokat [...] anmodning om aktindsigt omfattede umiddelbart samtlige dokumenter, som [Departementet for Familie og Sundhed] havde medbragt til en tjenstlige samtale og øvrigt materiale vedrørende A.

Allerede derfor må en henførelse af begæringen til landstingsloven om offentlighed i forvaltningen med den begrundelse, at den ikke vedrørte sager, hvor der var eller ville blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, forudsætte en konkret gennemgang af, hvilke sager, de pågældende dokumenter hørte til.

Afslag på partsaktindsigt efter sagsbehandlingsloven kan således ikke gives med henvisning til, at der ikke ville blive truffet afgørelse i forbindelse med den tjenstlige samtale, såfremt sagsakterne indgik i den sagsbehandling, som resulterede i en advarsel til A.

Departementet for Finansers hørings svar af 21. oktober 2009 giver indtryk af, at det afgørende kriterium for ikke at give aktindsigt efter sagsbehandlingslovens regler netop har været, at selve den tjenstlige samtale ikke var en afgørelsessag, hvilket således er en kritisabel misforståelse af reglerne om aktindsigt.

Hertil kommer, at anmodningen om aktindsigt – i hvert fald til dels – måtte opfattes som anmodning om aktindsigt i A's personalesag.

Der er efter gældende regler ikke en almindelig hjemmel til at give aktindsigt i personalesager efter landstingsloven om offentlighed i forvaltningen.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Jeg henviser herved til landstingslov nr. 1 af 31. maj 1999 om ændring af landstingslov om offentlighed i forvaltningen § 1, nr. 1, som er sålydende:

”1. § 2 affattes således:

”§ 2. Loven gælder ikke for kriminalretlige sager. Sager om lovgivning, herunder bevilningslove, er kun omfattet af loven, for så vidt lovforslag er fremsat for Landstinget.

Stk. 2. Bortset fra bestemmelsen i § 6 gælder loven endvidere ikke for sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentliges tjeneste. Det samme gælder for andre sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentliges tjeneste, jf. dog stk. 3 og § 4, stk. 2.

Stk. 3. I sager som nævnt i stk. 2, 2. pkt. gælder loven for oplysninger om den ansattes navn, stilling, uddannelse, arbejdsopgaver, lønmæssige forhold og tjenesterejser. For så vidt angår ansatte i chefstillinger gælder loven endvidere for oplysninger om disciplinære reaktioner af advarsel eller derover. Det gælder dog kun for et tidsrum af 2 år efter, at den endelige afgørelse herom er truffet.

Stk. 4. Landsstyret kan bestemme, at loven i sager, der er omfattet af stk. 2, 2. pkt., tillige skal gælde for andre oplysninger end dem, der er nævnt i stk. 3.”

Det fremgår blandt andet af Landsstyreformandens forelæggelse af lovforslaget i Landstinget den 12. april 1999:

”Forslaget udspringer af den debat, der har været om adgangen til aktindsigt i personalesager og svarer til den seneste ændring af den danske lov om offentlighed i forvaltningen. Der tilstræbes således retsenhed mellem Grønland og Danmark på dette område.”

I forbindelse med den tilsvarende ændring af den danske offentlighedslov (lov nr. 276 af 13. maj 1998) blev ændringens forhold til spørgsmålet om de ansattes adgang til aktindsigt i egne personalesager beskrevet i Retsudvalgets betænkning af 30. april 1998, bilaget til betænkningen vedrørende udvalgets spørgsmål til Justitsministeren og dennes besvarelse:

”Spørgsmål nr. 17:

”I hvilket omfang har en ansat selv aktindsigt i egen personalesag, herunder en eventuel disciplinærsag?”

Svar:

Lovforslagets § 2, stk. 2, 2. pkt., indebærer, at sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentliges tjeneste - med de undtagelser, der fremgår af bestemmelsens stk. 3 og 4 - ikke er omfattet af offentlighedsloven.

Det indebærer i princippet, at heller ikke bestemmelsen om egenaces i lovens § 4, stk. 2, vil gælde for personalesager, jf. om bestemmelsen nærmere John Vogter, a.st.⁵⁴, side 91 ff.

Formålet med lovforslaget er at gennemføre en begrænsning i offentlighedens adgang til aktindsigt i personalesager. Det er ikke hensigten at begrænse den ansattes egen adgang til aktindsigt i sin personalesag. På den baggrund er det forudsat, at der efter princippet om meroffentlighed fortsat gives den ansatte adgang til aktindsigt i vedkommendes egen personalesag efter de principper, der gælder i dag. Noget sådant vil efter Justitsministeriets opfattelse også følge af principperne om god forvaltningsskik og hensynsfuld personaleadministration.

I det omfang, der i forvaltningslovens forstand er tale om en afgørelsessag, hvori den ansatte er part, f.eks. en disciplinærsag, vil dokumenterne i sagen være undergivet aktindsigt for den ansatte efter de særlige bestemmelser om partsaktindsigt i forvaltningslovens kapitel 4. Disse bestemmelser berøres ikke af lovforslaget, jf. forslagets side 2 f.”

Det er derfor efter min opfattelse under alle omstændigheder en fejl, at Økonomi- og Personalestyrelsen har henført afgørelsen af advokat [...] anmodning om aktindsigt i sagsakter fra A's personalesag til landstingsloven om offentlighed i forvaltningen.

Advokat [...] anmodning af 24. marts 2009 burde således rettelig være behandlet efter sagsbehandlingslovens regler om parterers adgang til aktindsigt eller – såfremt der på dette tidspunkt ikke pågik overvejelser om, hvorvidt A skulle ikendes en disciplinær sanktion - efter det princip om meroffentlighed, som gælder for ansattes ret til at blive gjort bekendt med oplysninger om eget ansættelsesforhold.

Det har i den forbindelse været nødvendigt, at Økonomi- og Personalestyrelsen tog stilling til, hvorvidt der forelå sagsakter, der ville indgå i afgørelsesgrundlaget for tildelingen af en advarsel til A.

Advokat [...] anmodede den 16. april 2009, samme dag som A blev partshørt forud for tildelingen af den første advarsel, om fuld aktindsigt i A's personalesag.

Økonomi- og Personalestyrelsen har i hvert fald fra dette tidspunkt været på det rene med, at myndighedens sag var en afgørelsessag omfattet af sagsbehandlingsloven.

Jeg finder derfor, at Økonomi- og Personalestyrelsen på eget initiativ burde have udsat afgørelsen af sagen, jf. sagsbehandlingslovens § 11, stk. 1, til advokat [...] havde haft lejlighed til at gennemgå A's personalesag, og at advokat

54) John Vogter, Offentlighedsloven, 1992.

[...] anmodninger af 29. april og 6. maj 2009 om udsættelse med fristen for afgivelse af partshørings svar, under alle omstændigheder burde have været imødekommet.

Jeg bemærker også, at det ikke er retvisende, når der i afgørelsen lægges vægt på, at, at partsrepræsentanten søgte udsættelse begrundet ”i andre presserende sager og retsmøder”, idet det relevante for myndighedens vurdering af, om udsættelse bør gives, er, om parten eller dennes repræsentant har rimelig mulighed for at forholde sig til sagen.

Anmodninger om fristforlængelse begrundet i aktindsigtsbegæringer bør imødekommes, medmindre afgørende hensyn til private eller offentlige interesser taler herimod⁵⁵.

Jeg finder den begåede fejl kritisabel.

Retsvirkningerne af den begåede fejl er, at A eller hans partsrepræsentant ikke haft et tilstrækkeligt grundlag for at afgive partshørings svar, og dette taler med selvstændig vægt for, at Økonomi- og Personalestyrelsen skal genoptage sagen for at rette fejlen. Jeg henstiller derfor også, at sagsbehandlingslovens § 11 overholdes i forbindelse med sagens genoptagelse med henblik på at rette de øvrige fejl, som jeg har gjort rede for, at departementet har begået.

4.3. Gennemførelsen af partshøringen

Sagsbehandlingslovens § 19 indeholder følgende regel om partshøring:

”[...]”

I sager om afskedigelse og anvendelse af andre sanktioner over for offentligt ansatte gælder på ulovbestemt grundlag en videregående pligt til partshøring end den, der følger af sagsbehandlingsloven.

Denne udvidede partshøringspligt indebærer en pligt til at partshøre ikke blot om sagens faktum, men også om sagens retlige forhold, herunder myndighedens retlige kvalifikation af faktum og – for så vidt som der i sagen er bevismæssige spørgsmål – myndighedens bevismæssige vurderinger.

55) John Vogter, Forvaltningsloven, 1999, side 287.

Jeg bemærker, at advarslen til A af 7. maj 2009 har et entydigt disciplinært præg, idet den henviser til, at A har misligholdt sit ansættelsesforhold, og at gentagelse vil få (yderligere) ansættelsesmæssige konsekvenser.

Advarslen indeholder således en stillingtagen til, hvorvidt der vil kunne ske afskedigelse af A i gentagelsestilfælde.

Det er på denne baggrund min opfattelse, at den udvidede partshøringspligt også har været gældende i den foreliggende sag, og jeg finder det derfor kritisabelt, at Økonomi- og Personalestyrelsen ikke har overholdt den udvidede partshøringspligt. Jeg går ud fra, at Økonomi- og Personalestyrelsen, hvis sagen genoptages, afhjælper denne fejl i sagsbehandlingen.

Jeg bemærker i øvrigt, at partshøringen har til formål at give parten mulighed for at kommentere, korrigere og supplere sagens grundlag, og det må derfor kræves, at parten i forbindelse med partshøringen får udleveret de oplysninger, som myndigheden lægger til grund for den påtænkte afgørelse.

Det fremgår af partshøringens beskrivelse af faktum, at høringen ikke var vedlagt de dokumenter, som beskrivelsen henviste til. Jeg finder at det havde været mest hensynsfuldt over for A, og bedst stemmende med partshøringens formål, såfremt de relevante dokumenter var vedlagt partshøringen i kopi således, at A havde haft mulighed for at vurdere sagsmaterialet i sammenhæng.

4.4. Afgørelsens begrundelse

Sagsbehandlingslovens regler om begrundelse er følgende:

” [...]”

Advarslen af 7. maj 2009 giver mig anledning til bemærkninger vedrørende den givne begrundelse på følgende punkter:

For det første henvises der i advarslens redegørelse for sagsfaktum til den tjenstlige samtale den 23. marts 2009.

Økonomi- og Personalestyrelsen har i sit høringssvar af 26. november 2009 oplyst, at oplysninger fremkommet under denne samtale ikke indgik i afgørelsesgrundlaget for advarslen.

Da en begrundelse naturligvis skal være retvisende, finder jeg det på denne baggrund meget uheldigt, at der som led i begrundelsen er henvist til samtalen den 23. marts 2009.

Jeg bemærker for det andet, at afgørelsen er truffet på baggrund af ”ledelsens” vurderinger. Jeg henviser om dette begreb til mine bemærkninger ovenfor under pkt. 1.2.4.

Det er min opfattelse, at det hører til en fyldestgørende begrundelse for en afgørelses retlige forhold, jf. sagsbehandlingslovens § 24, stk. 1, at det klart fremgår, hvilken ansvarlig myndigheds vurderinger, som afgørelsen truffet på baggrund af.

Jeg finder, at den manglende præcision heraf er uheldig.

Jeg finder det for det tredje uheldigt, at Økonomi- og Personalestyrelsen i henvisningen til retsregler har henvist til, at advokat [...] havde fået udsat svarfristen i henhold til sagsbehandlingslovens § 21, stk. 1.

§ 21, stk. 1, angår partshøring på partens initiativ, men i den foreliggende sag er der tale om udsættelse af en svarfrist fastsat i medfør af sagsbehandlingslovens § 19, stk. 1, 3. pkt., om partshøring på myndighedens initiativ.

4.5. Afgørelsens meddelelse

Advarslen af 7. maj 2009 er stilet til A med kopi til partsrepræsentanten, advokat [...].

Jeg bemærker, at hvis en part har ladet sig bistå af en partsrepræsentant under behandlingen af en sag, bør afgørelsen stiles til partsrepræsentanten, eventuelt med kopi til parten selv.

Da Økonomi- og Personalestyrelsen i sit høringssvar af 21. oktober 2009 har beklaget, at afgørelsen ikke blev stilet til partsrepræsentanten, foretager jeg mig dog ikke yderligere vedrørende dette spørgsmål.

5. Sagsbehandlingen forud for advarslen af 26. maj 2009, herunder gennemførelsen af partshøringen og afgørelsens begrundelse og afgørelsens meddelelse

5.1. Gennemførelsen af partshøringen

Jeg henviser til mine bemærkninger under pkt. 4.3. om pligten til at foretage partshøring på ulovbestemt grundlag over sagens retlige forhold.

Jeg finder det derfor også kritisabelt, at der i forbindelse med partshøringen den 11. maj 2009 forud for advarslen af 26. maj 2009 alene er sket partshøring efter sagsbehandlingslovens § 19.

5.2. Afgørelsens begrundelse

Afgørelsens begrundelse indeholder ikke nogen nærmere redegørelse for, hvorledes Økonomi- og Personalestyrelsen har forholdt sig til advokat [...]’s parts-høringssvar af 25. maj 2009, idet afgørelsen blot gentager den påtænkte begrundelse fra partshøringen.

Selvom der ikke kan antages at være pligt til som led i en begrundelse at skulle tage stilling til alle partsanbringender, vil der dog være pligt til nærmere at gøre rede for, hvorledes myndigheden har forholdt sig til anbringender, som ikke umiddelbart kan afvises som uvæsentlige eller irrelevante for afgørelsen⁵⁶.

Jeg finder det på denne baggrund beklageligt, at Økonomi- og Personalestyrelsen i sin afgørelse ikke nærmere har gjort rede for sin vurdering af advokat [...]’s anbringender om uklarheder i formuleringen af advarslen af 7. maj 2009.

For så vidt angår advarslens diskretionære, fremadrettede del bemærker jeg, at denne del af advarslen fremstår som aldeles ubegrundet, hvilket jeg finder er kritisabelt, og i sig selv egnet til at berøve afgørelsen sin gyldighed.

Jeg henviser i øvrigt til mine bemærkninger ovenfor om benyttelse af beskrivelsen ”ledelsens” vurderinger.

5.3. Afgørelsens meddelelse

Jeg henviser til mine bemærkninger ovenfor om meddelelsen af advarslen 7. maj 2009.

56) John Vogter, Forvaltningsloven, 1999, side 428.

6. Sammenfattende konklusion og Økonomi- og Personalestyrelsens sagsbehandling

Departementet for Finansers afdeling, Økonomi- og Personalestyrelsen, varetager Naalakkersuisuts centrale personaleadministrative opgaver, og er således ikke undergivet kontrol af en højere administrativ myndighed.

Der påhviler derfor Økonomi- og Personalestyrelsen en klar pligt til i sin sagsbehandling at udvise betydelig omhyggelighed og at være særlig opmærksom på, at sagsbehandlingen lever op til grundlæggende regler inden for forvaltningsret og personaleadministration.

I den aktuelle sag har jeg konstateret, at Økonomi- og Personalestyrelsen har begået et større antal fejl, hvoraf de alvorligste er mangelfuld sagsoplysning, manglende overholdelse af sagsbehandlingslovens § 11, ukorrekt behandling af en ansøgning om aktindsigt, og utilstrækkelig begrundelse af de truffne afgørelser.

Endvidere har Økonomi- og Personalestyrelsen ikke i fornødent omfang under sagsbehandlingen sondret mellem, hvornår styrelsen handlede som central ansættelsesmyndighed, og hvornår styrelsen behandlede spørgsmål, som hørte under et andet departements afgørelseskompetence, ligesom styrelsen i sidstnævnte tilfælde ikke har sikret sig den fornødne dokumentation for delegationens eller henskydningens hjemmel.

Henset til de krav, som må stilles til kvaliteten af styrelsens sagsbehandling, henstiller jeg, at Departementet for Finanser tager konkret stilling til, hvorledes kvaliteten af sagsbehandlingen fremover kan forbedres således, at fejl af den type, som er begået i nærværende sag, kan undgås.

7. Økonomi- og Personalestyrelsens fremsendelse af sagsakter til mig

Jeg anmodede den 19. august 2009 Departementet for Finanser om at sende mig det komplette sagsmateriale til gennemsyn.

I forbindelse med min supplerende høring af 21. oktober 2009 bemærkede jeg, at jeg fortsat ikke havde modtaget det komplette sagsmateriale.

Departementet for Finanser, Økonomi- og Personalestyrelsen spurgte i sit høringssvar af 26. november 2009, om jeg var af den opfattelse, at al korrespondance i personalesager skal arkiveres uanset deres betydning for en given sag.

Jeg bemærker til ovenstående, at min adgang til at afkræve myndighederne oplysninger hviler på den forudsætning, at jeg skal have de samme oplysninger til rådighed ved min kontrol af myndigheden, som myndigheden selv havde ved sagens behandling.

Jeg går i den forbindelse ud fra, at myndigheden indjournaliserer oplysninger, hvad enten de findes i papirform eller elektronisk form i det omfang, som de forvaltningsretlige regler kræver.

Jeg henviser i den forbindelse til, at landstingslov nr. 22 af 30. oktober 1998 om arkivvæsen blandt andet foreskriver:

§ 6:

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

§ 7, stk. 1:

”Offentlige institutioner skal sørge for, at deres arkivalier til enhver tid behandles og opbevares forsvarligt.”

§ 14, stk. 1:

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

Der er således tale om, at offentlige myndigheder ikke kan undlade at arkivere skriftlig information eller information, der kan udskrives på papir uden en vurdering af dokumentets eller oplysningens væsentlighed.

Der er endvidere tale om, at sagsakter, som tilgår myndigheden i papirform, og herefter indscannes, ikke må kasseres uden tilladelse fra den kompetente arkivmyndighed.”

Departementet for Finanser meddelte mig herefter, at de to advarsler var tilbagekaldt, og at departementet i øvrigt tog min udtalelse til efterretning.

Afskedigelse

6.9 Manglende iagttagelse af regler om partshøring og begrundelse i forbindelse med afskedigelse. Utilstrækkelig sagsoplysning i rekursmyndigheden

A klagede på vegne af sin mand B til ombudsmanden over, at B var blevet afskediget fra en stilling i Mittarfeqarfiiit, og at Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik, hvortil B havde klaget, som overordnet myndighed havde fastholdt afskedigelsen.

Ombudsmanden fandt det, for så vidt angår Mittarfeqarfiiit's afgørelse og sagsbehandling, særdeles beklageligt, at afskedigelsesskrivelsen angav, at eventuelle bemærkninger til afskedigelsen kunne fremsættes inden for en nærmere angiven tidsfrist efter modtagelse af afskedigelsen. Ombudsmanden bemærkede hertil, at partshøring skal foretages forud for en påtænkt afgørelse.

Umiddelbart forud for afskedigelsen havde Mittarfeqarfiiit afholdt en tjenstlig samtale med B. Mittarfeqarfiiit havde ikke udarbejdet notat om samtalen. Ombudsmanden udtalte, at partshøring burde have været gennemført skriftligt, og at Mittarfeqarfiiit skulle have givet B tid til at kommentere afskedigelsesgrundlaget. Ombudsmanden fandt Mittarfeqarfiiits manglende overholdelse af henholdsvis notatpligten og partshøringspligten kritisabel.

Ombudsmanden kritiserede endvidere på flere punkter afgørelsens begrundelse.

Endelig fandt ombudsmanden det særdeles beklageligt, at Mittarfeqarfiiit havde afslået B's anmodning om aktindsigt i en klage, som indgik i afskedigelsesgrundlaget.

For så vidt angår Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafiks afgørelse og sagsbehandling fandt ombudsmanden det kritisabelt, at departementet ikke havde forholdt sig til Mittarfeqarfiiits utilstrækkelige begrundelse og manglende klagevejledning.

Ombudsmanden fandt det endvidere meget kritisabelt, at departementet ikke havde partshørt B, og ikke i fornødent omfang havde søgt sagen oplyst forud for departementets afgørelse.

Ombudsmanden henstillede derfor, at departementet genoptog behandlingen af sagen (j.nr. 2009-323-0019).

B indkaldtes til en tjenstlig samtale, som blev afholdt den 25. marts 2009. Han blev samme dag afskediget med sædvanligt opsigelsesvarsel og fritstilledes i opsigelsesperioden. Afskedigelsen blev meddelt B ved sålydende skrivelse:

”Under henvisning til vores samtale den 25. marts 2009, meddeler Mittarfeqarfiit dig hermed opsigelse og frit stilling pr. dags dato fra din stilling som [lokal flyvepladsleder], med opsigelse fra Mittarfeqarfiits side med sædvanlig opsigelsesvarsel på 3 måneder i.h.t. funktionærlovens varsler, med fratræden fra Mittarfeqarfiit til udgangen af juni måned 2009.

Baggrunden for opsigelse fra stilling som [lokal flyvepladsleder], er:

- Manglende performance og interesse for at lede [lokal flyveplads], på trods af gentagen henstilling fra [den chef, som B refererer til: C]
- Massive klager fra medarbejdere over ledelsesmåde og din adfærd og sprogbrug overfor dine medarbejdere
- Klager fra kunder over adfærd og sprogbrug overfor Mittarfeqarfiits kunder
- Sexchikane mod en navngiven medarbejder under dig, hvortil skriftlig klage haves som dokumentation.

Du fritstilles i opsigelsesperioden fra dags dato og er således fritaget for at møde på arbejde i resten af opsigelsesperioden.

Såfremt du opnår anden beskæftigelse i opsigelsesperioden, skal Mittarfeqarfiit — med henblik på beregning af feriegodtgørelse og eventuel modregning i henhold til funktionærlovens regler — straks underrettes om tiltrædelsestidspunkt og aflønning. Hvis der ikke opnås anden beskæftigelse i opsigelsesperioden vil din løn fortsætte i henhold til kontrakt til udgangen af juni måned 2009.

Det skal fra Mittarfeqarfiit præciseres, at du efter almindelige erstatningsretlige principper har en forpligtelse til at søge at begrænse dit tab ved at være aktivt jobsøgende, og manglende opfyldelse af forpligtelse ville kunne føre til, at Mittarfeqarfiit kun ville være forpligtet til at udbetale dig løn indtil udgangen af juni 2009.

Evt. restferie skal afholdes mest muligt i fritstillingsperioden.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Vi skal for god ordens skyld gøre opmærksom på, at du i opsigelsesperioden fortsat skal overholde din loyalitetsforpligtelse overfor Mittarfeqarfiit, ligesom tavshedspligten vedbliver med hensyn til de forhold, som du i stillingens medfør er blevet bekendt med, og hvis hemmeligholdelse ifølge sagens natur er påkrævet eller bliver foreskrevet af din foresatte. Det skal gøres opmærksom på at tavshedspligten ikke ophører med ansættelsesforholdets ophør.

Du bedes aftale nærmere med mig, om de praktiske detaljer for opsigelsen, dvs. aflevering af nøgler, ID-kort og øvrige effekter tilhørende Mittarfeqarfiit.

Såfremt du måtte have bemærkninger til din opsigelse har du mulighed for at fremsende disse skriftligt til Personale- og Uddannelsesafdelingen, Postbox 1036, 3900 Nuuk, eller pt. fax 32 14 60 senest 8 dage efter modtagelsen af denne skrivelse og senest torsdag den 02. april 2009

(Partshøring i henhold til Sagsbehandlingsloven).

Du bedes med din underskrift på vedlagte genpart af nærværende skrivelse bekræfte, at du har modtaget skrivelserne.”

B påklagede den 1. april 2009 afskedigelsen til Mittarfeqarfiit. Mittarfeqarfiit meddelte ved skrivelse af 14. maj 2009 B, at Mittarfeqarfiit fastholdte afskedigelsen.

B påklagede den 21. maj 2009 afskedigelsen til den daværende Landsstyreformand Hans Enoksen. Klagen havde følgende ordlyd:

”Vedrørende klage

Hallo Hans Enoksen

Hermed vil jeg afgive en skriftlig henvendelse vedrørende fritstilling fra min arbejdsplads. Jeg blev fritstillet fra min stilling som [lokal flyvepladsleder], i henhold til en beslutning, som mine medarbejdere og [den chef, som B refererer til: C] har taget. Jeg har vedlagt alle breve til fritstillingen, men anklagerens brev er ikke med, da [den chef, som B refererer til: C] har nægtet at udlevere det til mig, og vil heller ikke vise mig brevet, da jeg anmodede om at se det for at se, hvad klagen egentlig drejede sig om. Jeg kunne dog forstå på det brev, jeg har modtaget, at det drejede sig om blufærdighedskrænkelser, som jeg dog kan benægte, trods at der har været enighed blandt alle medarbejderne.

På baggrund af beslutningen har jeg besluttet at overdrage sagen til viderebehandling i Atorfillit Kattuffiat. Jeg fik dog ingen reaktion, så jeg henvendte mig til Ombudsmand Vera Leth, der instruerede mig til at rette henvendelse til landsstyreformanden, og derfor videresender jeg hermed klagen til dig, da jeg føler, at der køres en personlig hetz mod mig. Jeg har vedlagt alt i min klage. Jeg mener ikke, at sagen køres tilfredsstillende, og derfor henvender jeg mig for at få hjælp til at få sagen vurderet retfærdigt, da årsagen til fritstillingen ikke vil ændres fra Mittarfeqarfiits side. Desuden vil jeg henviser til, at man skal have en ren straffeattest, hvis man skal være ansat i Mittarfeqarfiit, som beviser, at jeg ikke er den slags person, men at på grund af ne-

potisme har jeg fået den behandling, selv om jeg giver en god arbejdsindsats og har arbejdet stabilt, og at jeg aldrig har udeblevet uden grund, og ingen ville høre på mig, da jeg prøvede at forklare om mine medarbejdere. Jeg håber, at jeg har udtrykt mig forståeligt.

[...]"

Det daværende Departementet for Infrastruktur og Miljø, Klima- og Infrastrukturstyrelsen, som fra landsstyreformanden modtog B's klage, meddelte den 10. juni 2009 B, at styrelsen ikke havde kompetence til at ændre Mittarfeqarfiits afgørelse, idet Mittarfeqarfiit er en selvstændig virksomhed med ledelsesbeføjelser, herunder i forhold til egne personaleforhold.

På vegne af sin mand, B, klagede C den 13. juli 2009 til mig i anledning af B's afskedigelse.

Med henblik på at afklare, hvorvidt jeg har grundlag for at behandle klagen, bad jeg den 23. juli 2010 Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik (herefter: Departementet) om at redegøre for, på hvilket retsgrundlag departementet anså den administrative rekurs fra Mittarfeqarfiit for at være afskåret.

Departementet meddelte mig ved skrivelse af 28. juli 2009, at afvisningen af B's klage til landsstyreformanden var sket på grundlag af en fejlagtig opfattelse af kompetence- og myndighedsforholdet mellem Naalakkersuisut og den nettostyrede virksomhed Mittarfeqarfiit, og at Infrastrukturstyrelsen derfor havde genoptaget sagen.

Den 12. august 2009 skrev jeg på denne baggrund følgende til A:

"Jeg har den 5. august 2009 modtaget i kopi vedlagte svar fra Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik på mit brev af 23. juli 2009. Departementet meddeler i brevet, at departementet finder, at departementet oprindeligt fejlagtigt afviste at behandle din klage, og at departementet nu vil behandle klagen over afskedigelsen.

Efter § 6, stk. 3, i landstingsloven om Landstingets Ombudsmand kan klage over afgørelser, der kan ændres af højere administrativ myndighed, ikke behandles af Ombudsmanden, forinden den højere myndighed har truffet afgørelse.

Da departementet nu vil behandle din klage, foretager jeg ikke yderligere i anledning af din henvendelse.

Jeg beder dig derfor afvente departementets afgørelse. Når du har modtaget afgørelsen, kan du tage stilling til, om du fortsat ønsker at klage til mig.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Jeg beder dig i så fald om på ny at rette henvendelse til mig.”

Den 3. oktober 2009 modtog jeg fra B en række kommentarer til afskedigelsen. I sin fremstilling afviste B de anførte begrundelser for afskedigelsen.

Vedrørende klager fra kunder oplyste B, at han ikke på noget tidspunkt havde set en skriftlig klage. Han var dog bekendt med, at en ansat i sundhedsvæsenet flere gange har klaget over, at han var svær at få fat i. Hertil bemærkede B, at det er almindeligt kendt, at [to lokale flyvepladser] er lukket for al service om mandagen, men at han kunne kontaktes på sin mobiltelefon ved akut behov.

Hvad angår klager fra øvrige medarbejdere, angav B en række omstændigheder, som gav ham anledning til at formode, at disse tjente usaglige motiver.

Vedrørende beskyldningen om sexchikane bemærkede B, at:

”Det er kendt, at grønlændere har tradition for, at forskrække og ”tage hurtigt i skridtet”, selv jeg bliver udsat for dette, og det gør alle mine medarbejdere. Det undrer mig, at man alene er efter mig og vil skyde skylden på mig, for at have tendens til det, og at man har anklaget mig for dette, så vidt, at jeg bliver vurderet som at begå en overdrevet uterlighed. Det er som om, jeg bliver vurderet som at forsøge voldtægt, og alt det er noget helt andet. Og jeg har ellers spurgt min chef C om, hvem der har anklaget mig, og dertil svarede han, at han ikke kan oplyse mig om dem! Når en arbejdsgiver vil fyre nogen må der ligge en korrekt begrundelse, og ikke finde forskelsbehandling sted mellem medarbejderne. Selv chefen, der har stået for afskedigelse af mig, kunne ikke vise mig den dokumentation, som han har brugt. Jeg ved ikke, om jeg kan tro på ham, når han ikke engang kan vise mig sin dokumentation.”

Endelig redegjorde B for, hvorledes han har varetaget sine arbejdsopgaver, og oplyste i den forbindelse, at [den chef, som B refererer til: C] (i forbindelse med afskedigelsen?) har gjort bemærkninger vedrørende brug af virksomhedens bil til kørsel af forsendelser til B selv eller dennes familie:

”Ja, det bekræfter jeg. Dette er mit ansvar, men jeg ved også, at mine medarbejdere også tager bilen, når deres familie har behov for hjælp. Jeg giver lov, fordi det er almindeligt kendt, at denne tjeneste har været ganske almindelig i mange, mange år indenfor virksomheden her i [By]. Det gør C også selv. Selvfølgelig sker det, uden det går ud over virksomheden, og jeg erindrer dem om, at de ikke må køre rundt for sjov. Det er jo min opfattelse, at når vi har lange arbejdstider i vor virksomhed, så bør vi vel benytte virksomhedens bil til familiære ærinder i mindre omfang, selvfølgelig med begrænsning.”

Overordnet var det B's opfattelse, at afskedigelsen og de begrundelser, som var knyttet hertil, var udtryk for forskelsbehandling, og bar præg af, at [den chef, som B refererer til: C] ensidigt var lydhør over for synspunkter, som fremsattes af fa-

miliemedlemmer. (Den medarbejder i sundhedsvæsenet, som flere gange havde klaget over B, var ifølge B i familie med [den chef, som B refererer til: C], og det samme gjaldt ifølge B en eller flere af B's medarbejdere).

Den 9. december 2009 meddelte Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik B, at departementet fastholdt Mittarfeqarfiits afgørelse. Den af departementet truffene afgørelse havde følgende ordlyd:

”Afskedigelse fra Mittarfeqarfiit ved [lokal flyveplads]

Sagsforløbet, samt genoptagelse af sagen

Departementets område for Boliger, Infrastruktur og Trafik, ved Infrastruktur Styrelsen, afsagde den 10. juni 2009 en afgørelse, hvori vi afviste at behandle klagen over afskedigelsen fra Mittarfeqarfiit. Den 28. juli 2009 modtog departementet en skrivelse fra ombudsmanden, der gjorde os opmærksom på, at sagen var afvist på et fejlagtigt grundlag. På den baggrund har departementet valgt at tage sagen op til fornyet behandling og berigtige afgørelsen.

Departementet har herefter kontaktet Mittarfeqarfiit med henblik på at oplyse sagen. Vi har gennemgået klagen og kigget på de relevante forhold i sagen.

Begrundelse for afgørelsen

B efterfølgende kaldt “Parten” bliver afskediget og fritstillet fra sin stilling den 25. marts 2009. Der er ikke angivet nogen partshøring i sagen, dog bliver der henvist til en samtale i afskedigelseskrivelsen den 25. marts 2009.

En partshøring jf. § 19 i sagsbehandlingsloven skal anvendes i de situationer, hvor parten må antages ikke at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder. En partshøring skal foretages inden afgørelsen bliver truffet og der ikke noget formkrav for en partshøring, det vil sige, at en partshøring umiddelbart godt kan være mundtlig. Det væsentlige er, at parten skal have mulighed for at fremkomme med eventuelle indsigelser i sagen.

Udgangspunktet i personalesager er, at hvis der ikke er foretaget partshøring, kan der være en formodning for, at afgørelsen ikke er truffet på et oplyst grundlag - hvorfor afgørelsen kan være usaglig (grov sagsbehandlingsfejl). Det er en konkret vurdering, hvorvidt sagsbehandlingsfejlen er væsentlig og derfor medfører at afgørelsen skal ændres eller erklæres ugyldig.

I den konkrete sag er der flere forhold som gør sig gældende, for det første bliver der henvist til en samtale i afskedigelseskrivelsen, hvorfor det må antages at parten er vidende om arbejdsgiverens hensigt. Mittarfeqarfiit har dog ikke udarbejdet et notat af samtalen jf. offentlighedslovens § 6, der er derfor en formodning for, at parten ikke har haft mulighed for at udtale sig i sagen. Dette betyder, at partshøringsreglen med sandsynlighed er overtrådt.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

I afskedigelsesskrivelsen bliver der anført 4 punkter som begrundelse for afskedigelsen:

- Manglende performance og interesse for at lede [lokal flyveplads], på trods af gentagen henstilling fra [den chef, som B referer til: C]
- Massive klager fra medarbejdere over ledelsesmåde og din adfærd og sprogbrug overfor dine medarbejdere.
- Klager fra kunder over adfærd og sprogbrug overfor Mittarfeqarfiits kunder.
- Sexchikane mod en navngiven medarbejder under dig, hvortil skriftlig klage haves som dokumentation.

Afskedigelsen sker på baggrund af arbejdsgivers samlede vurdering af de ovenstående punkter. Til brug for sagsbehandlingen har Mittarfeqarfiit indsendt kopi af medarbejdernes klager som dokumentation. Departementet finder, at Mittarfeqarfiits afskedigelse vedrører væsentlige og relevante forhold. Parten har desuden ikke i klagen fremkommet med relevante forhold omkring opsigelsen.

De første 3 punkter i afskedigelsesskrivelsen er ikke tilstrækkelige til, at en arbejdsgiver kan afskedige en ansat uden forinden at have givet en advarsel. Men parten må være bekendt med forholdene for afskedigelsen ved de henstillinger, parten har fået fra C. Advarslen meddelt i 2007 til parten, kan ikke antages stadig at være gyldig på afskedigelsestidspunktet i 2009.

Det sidste punkt i afskedigelsesskrivelsen vedrørende sexchikane er en meget grov forseelse, som i sig selv kan begrunde en bortvisning. Mittarfeqarfiit vælger dog at afskedige parten med **overenskomstmæssigt varsel**.

Afgørelsen

Departementet finder at afskedigelsen er sket på et sagligt grundlag. Sandsynligheden for at der ikke er sket en partshøring vurderer departementet ikke har påvirket resultatet af afgørelsen, da parten med sandsynlighed har været bekendt med Mittarfeqarfiits hensigt og afskedigelsesgrundlaget. Den mulige sagsbehandlingsmangel vurderes derfor at være konkret uvæsentlig for afgørelsens udfald.

Mittarfeqarfiits afskedigelse fastholdes.

Klagevejledning

Denne afgørelse kan ikke påklages til anden administrativ myndighed, afgørelsen kan påklages til domstolene.”

Den 21. januar 2010 modtog jeg kopi af departementets afgørelse fra A. Jeg forstod henvendelsen således, at B ønskede at udvide den tidligere indgivne klage til

at omfatte den af Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik siden truffe afgørelse om fastholdelse af afskedigelsen.

Den 27. april 2010 skrev B en mail til Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik, hvori han anmodede om en kopi af klagen vedrørende sexchikane. Det fremgik af den pågældende mail, at B heller ikke var givet lejlighed til at gøre sig bekendt med de øvrige klager, som var omtalt i begrundelsen for afskedigelsen.

Den 10. maj 2010 sendte Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik B kopi af klagen vedrørende sexchikane samt kopi af øvrige klager indgivet til lederen i Mittarfeqarfiit.

Klagen vedrørende sexchikane, som var underskrevet af klager og dateret 13. februar 2009, var sålydende:

”Vedrørende B.

For det første vil jeg melde ham for sexchikane, som han udviser under arbejdstiden, og det er meget ubehageligt for mig, at han gør det under arbejdstiden. Han tager mig på skridtet, viser sin tunge, blinker med øjnene og siger: “hvordan ser du godt ud”, og han siger også “[Din] lækre røv” og “hvordan er det ærgerligt, at man er blevet født så tidligt”. Mere end en gang har han sat sig oven på mig, mens jeg sidder på en 3 persons stol, hvor han prøvede at tage mig på skridtet og fik mig til at skribe, dog for døve ører, selv om jeg prøver at få ham til at stoppe.

B har op til mange gange fået mig til at råbe op, for det gør jeg, når jeg er godt og grundigt træt af ham, men han vil ikke høre, og jeg kan end ikke nærme mig B, fordi jeg er bange for ham, for han tager mig på skridtet, når jeg nærmer mig. Jeg [Han?] taler sjofelt til mig og det er meget ubehageligt for mig, og i dag kan jeg i forvejen regne med, at B tager mig på skridtet, når jeg møder på arbejde. Han gør forskellige tilnærmelser til mig, og det er kun hovedemner, jeg har nedfældet i det her brev. [4 kolleger] kan bevidne sandheden.”

De øvrige klager var udaterede. Det fremgik imidlertid af en mail i Mittarfeqarfiits sagsmappe, at [den chef, som B refererer til: C] modtog disse den 24. marts 2009, med en følgeskrivelse fra en trafikassistent. Følgeskrivelsen og klagerne var sålydende:

”Hej C

Først vil jeg gerne beklage forsinkelsen af klagen over B. Som sagt, har jeg modtaget flere forskellige klager over ledelsen i [Lokal flyveplads]. Jeg blev bedt om at lade være med at sige, hvem af hvem, der har skrevet hvilket af papirerne.

Jeg vil starte med at oversætte de klager:

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Bilag 1

- Respekterer ikke tiden
- Forlader sin arbejdsplads for tit
- Kommer altid sent på arbejde
- Der afholdes aldrig et møde
- Bruger for meget fornærmende ord/sætninger
- Bagtaler for meget
- Mangler lederevner
- Spredter dårlige rygter i byen om medarbejderne...hører man
- Hans dårlige opførsel over [for] kunder/passagerer
- Vi arbejder altid bedst, når der er afløsere

Bilag 2

- Nusser med passagerer (ubehageligt opførsel over for kunderne)
- Bilen bliver aldrig eftersynet (selvom vi siger det til ham hele tiden)
- Bruger for meget fornærmende ord/sætninger
- Al fragt til hans bror, [...], bliver kørt over til ham
- Bagtaler om noget, der ikke vedrører os
- Der er altid rodet i trafikken [trafik-kontoret]
- Rådgiver aldrig
- Kommer næsten aldrig på arbejde om mandagen
- Vi får aldrig uniformer, selvom vi ønsker det
- Der er ingen af medarbejderne, der kan lide ham

Bilag 3

- Sagen om hans opførsel over [for den medarbejder, der har indgivet klage vedr. sexchikane] er IKKE stoppet

Medarbejderne vil sige op, fordi de ikke føler sig velkomne og værdsat

- De vil gerne sige op pga. ledelsen, IKKE pga. arbejdspladsen. Men bliver forhindret pga. stor arbejdsløshed i [By] OG fordi det ER en god arbejdsplads

- Der afholdes aldrig et møde

- Familie og venner ringer konstant

Eks: hvis konen ringer efter ham for at købe ind, plejer han at svare: “når helikopteren er taget af sted”

Eks: tit er familieproblemer årsagen til den konstante opringning

- Medarbejderne har mindre prioritet end familien

- Hans nysgerrighed er FOR MEGET

- Giver ofte skylden videre til medarbejderne

- Underviser ikke medmindre man VIRKELIG spørger om det

- ROS MANGLER!

- Rakker ned på alle andre arbejdspladser

Bilag 4

- Berører andre medarbejdere på deres “private områder”

- Det er dog blevet lidt mindre

- Vil gerne sige op

- Møder for sent på arbejde

- Der afholdes aldrig et møde

- Vi klager aldrig, fordi der alligevel aldrig sker noget hvis vi klager

Bilag 5

- Skærer ned på timer fra timesedlen!!!

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Bilag 6

- Kan ikke møde op til tiden, kommer tit for sent på arbejde
- Forlader arbejdspladsen for tit, op til flere gange om dagen

Tit er det mest pga. [at han] skal køre familien i byen

- Han er svær at arbejde sammen med, tit er han i dårligt humør, Og det går som regel ud over medarbejderne [på ansættelsesstedet].
- Han prioriterer familien frem for medarbejderne. For eksempel vil han køre sin familie, selvom han lige bliver spurgt af medarbejderne om de kunne låne bilen
- Hans familie og venner får lov til at lave modtager-betaler bygdefragt, selvom firmapolitikken siger det modsatte.

Bilag 7 (2 kunder med 2 skadede bagage)

- Ankomst dato: 6. juni 2008
- Kunderne ringer hver måned siden da, men fik altid: “jeg har ikke hørt noget fra [trafikkontoret i Y-by] endnu”

B har aldrig lavet skaderapport på de to skadede bagage

- Kunderne er vrede over B's ligeglad attitude
- Måske troede B, at kunderne vil glemme [alt] om deres skadede bagage, hvis han trækker det i længere periode.
- Hans dovenskab er for meget
- Dejligt at blive betjent nu af en, der ikke er ligeglad.

Katastrofale konsekvenser er lige om hjørnet, hvis der ikke bliver forbedringer på arbejdspladsen i [Lokal flyveplads].

Medarbejderne gider ikke arbejde sammen med B. Det føles forkert at stå passivt og kun kan høre efter, hvad der skete omkring dem og lederen.

Dårlig ledelse har sat [sit] spor på medarbejdernes evner, hvor det giver dårligt psykisk arbejdsmiljø. Der har IKKE været en eneste sygedag, bortset fra [at en medarbejders] barn var syg. De møder endda til tiden nu, fordi de ser frem til at gå på arbejde.

Der søges udviklingsmulighederne i luften, mens trivlsen af lufthavnen aggraverer med tiden. Medarbejderne vil gerne udvikle sig, og vedligeholde deres uddannelser. Man kan mærke den undertrykkelse, der var under B's ledelse.

Jeg håber inderligt, at der vil ske noget. Omend noget forandring kan man altid håbe på."

Den 10. juni 2010 bad jeg Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik om at udlåne sin originale sagsmappe i sin helhed vedrørende afskedigelsessagen.

Den 22. juni 2010 tilsendte departementet mig sagsmappen.

Jeg skrev herefter den 28. juli 2010 til departementet:

"A har på vegne af B kontaktet ombudsmanden for at klage over, at Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik ved afgørelse af 9. december 2009 har fastholdt Mittarfeqarfiits afskedigelse af B fra en stilling som [lokal flyvepladsleder]. (Departementets afgørelse vedlægges).

Jeg har efter gennemgang af departementets sagsmappe besluttet at behandle klagen, og undersøge, hvorvidt Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik i sin afgørelse udtømmende har gjort op med fejl og mangler i Mittarfeqarfiits sagsbehandling, samt hvorvidt departementet har efterlevet kravene til sagsoplysning og (udvidet) partshøring, samt regler om partsaktindsigt (§§ 9 og 11 i landstingsloven om sagsbehandling i den offentlige forvaltning) og om indholdet af afgørelsens begrundelse (§ 24 i landstingsloven om sagsbehandling i den offentlige forvaltning).

Jeg beder derfor departementet om at redegøre for sin opfattelse af sagen.

Departementets svar forventes at blive forelagt for klager, før jeg afslutter min behandling af sagen.

Jeg anmoder derudover departementet om konkret at oplyse følgende:

1. Departementet anfører i begrundelsen af departementets afgørelse følgende vedrørende proportionalitet:

"I afskedigelsesskrivelsen bliver der anført 4 punkter som begrundelse for afskedigelsen:

- Manglende performance og interesse for at lede [lokal flyveplads], på trods af gentagen henstilling fra [den chef, som B refererer til: C].
- Massive klager fra medarbejdere over ledelsesmåde og din adfærd og sprogbrug overfor dine medarbejdere.
- Klager fra kunder over adfærd og sprogbrug overfor Mittarfeqarfiits kunder.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

- Sexchikane mod en navngiven medarbejder under dig, hvortil skriftlig klage haves som dokumentation.

[...]

Departementet finder, at Mittarfeqarfiits afskedigelse vedrører væsentlige og relevante forhold.

[...]

De første 3 punkter i afskedigelsesskrivelsen er ikke tilstrækkelige til, at en arbejdsgiver kan afskedige en ansat uden forinden at have givet en advarsel.

[...]

Det sidste punkt i afskedigelsesskrivelsen vedrørende sexchikane er en meget grov forseelse, som i sig selv kan begrunde en bortvisning.”

- 1.A. Jeg beder departementet oplyse, hvorvidt departementets vurdering af, at punktet vedrørende sexchikane i sig selv kan begrunde en bortvisning, vedrører den afskedigedes konkrete adfærd, eller om departementets vurdering vedrører sexchikane generelt.
- 1.B. Jeg beder endvidere departementet oplyse, hvorvidt de forhold, som departementet har vurderet ikke uden forudgående advarsel har kunnet bære en afskedigelse, indgår i grundlaget for departementets fastholdelse af afskedigelsen, eller om afskedigelsesgrundlaget alene udgøres af forholdet ”Sexchikane mod en navngiven medarbejder”.
2. En mail fra [den chef, som B refererer til: C], til personalechef ..., Mittarfeqarfiit, afsendt 26. oktober 2009, indeholder bl.a. følgende oplysninger:

”Samtalen foregik [...] på mit kontor, og samtalen gik ud på de klager der var fremført fra personalet på [Lokal flyveplads], og især på brev fra en kvindelig ansat, om sexchikane, hvilket var hovedårsagen til B’s afskedigelse. B’s manglende loyalitet over for virksomheden, samt hans manglende lederevner medvirkede selvfølgelig også til beslutningen om afskedigelsen.”

Har departementet undersøgt, hvad bemærkningen vedrørende ”manglende loyalitet over for virksomheden” dækker over, og overvejet hvorvidt denne medvirkende årsag til Mittarfeqarfiit’s afskedigelse af B i tilstrækkelig grad er kommet til udtryk i den begrundelse, som Mittarfeqarfiit har angivet i afskedigelsesskrivelsen?

3. Jeg beder departementet oplyse, hvorvidt departementet til brug for sin behandling af sagen har rekvireret kopi af Mittarfeqarfiit’s sagsmappe i sin helhed?
4. Jeg anmoder endelig departementet om at rekvirere og udlåne mig Mittarfeqarfiits originale sagsmappe i dens helhed.

Kopi af dette brev er dags dato sendt til A til orientering.”

Den 17. august 2010 besvarede departementet min henvendelse:

”Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik har modtaget ombudsmandens brev, dateret d. 28. juli 2010, Deres j.nr.: 2009-323-0019.

Ombudsmanden beder departementet redegøre for sagen, særligt i forhold til hvorvidt departementet har gjort udtømmende op med evt. fejl og mangler i Mittarfeqarfiits (fremover GLV) sagsbehandling, herunder henvises der særligt til partshøring.

Efter at departementet modtog klagen fra B (fremover benævnt parten), sendtes en kopi af klagen til GLV, og der indhentedes en kopi af sagens oplysninger. Ved departementets gennemgang af sagen identificeredes manglende partshøring, som en mulig formel mangel ved afskedigelsen. Der blev derfor stillet uddybende spørgsmål til GLV, og forholdet vedrørende partshøring blev indgående behandlet i afgørelsen.

I forhold til den eventuelt manglende partshøring blev der fra departementets side lagt vægt på, at parten må antages at have været bekendt med sagens faktiske omstændigheder. Dette underbygges af partens klagebreve, der blandt andet forholder sig til anklagen om sexchikane, se her til klagebrevet til GLVs ledelse, dateret d. 1. april 2010:

“De kender vores samarbejdsforhold, og de ved at medarbejderne indbyrdes laver sjov med hinanden. Vi tager hinanden på skridtet og forskrækker hinanden, og de kender den grønlandske humor i forvejen, jeg bliver også selv udsat for det, lige som jeg gør det ved de andre. Jeg er noget forundret over, klagen kun gælder mig, og at man prøver at fremstille mig for den som den værste forbryder, at det grænser sig til voldtægt, som er noget helt andet i forhold til dette.”

Af klagebrevet, dateret d 28. april 2009, til Atorfillit Kattuffiat fremgår ligeledes:

“Dog besluttede han at afskedige mig straks efter, personalet kom med en klage, og det blev således kun mig, der blev stemplet for ukorrekt handling, og staben har det med at tage andre på skridtet (og det blev kun mig, der bliver sigtet for sexchikane), men det var mig, det gik ud over på grund af dette forhold, som postmedarbejderne X, Y og Z kan bevidne [...]“

De argumenter, som parten fremkom med i klagebrevene, fandtes ikke at tilvejebringe væsentligt nyt i sagen eller at give grundlag for en ændret afgørelse. Desuden bestyrker klageren i klagebrevet de påstande, som dannede baggrunden for opsigelsen. Den eventuelt manglende partshøring kan ikke antages at have haft en betydning for sagens udfald, og departementet vurderede derfor, at denne mulige retlige mangel var uvæsentlig.

Departementet vil dog indskærpe over for GLV, at partshøring fremover bør foretages skriftligt, og at eventuelle medarbejderklager skal udleveres.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Ombudsmanden beder herefter om departementets redegørelse for departementets sagsbehandling i forhold til oplysningen af sagen og den udvidede pligt til at partshøre i personalesager.

Det skal hertil bemærkes, at departementet konkret på baggrund af sagen vurderer, hvilke sagsbehandlings- og oplysningsskridt der skal foretages for at belyse sagen bedst muligt af hensyn til officialprincippet. Departementet har i den foreliggende sag valgt at foretage en gennemgang af dokumenterne i sagen og stille uddybende spørgsmål til GLV.

Departementet er opmærksomt på, at der i personalesager om uanmodet afskedigelse er en udvidet pligt til at partshøre. Men parten har i klagebrevene henvist til de relevante forhold i sagen, og parten må derfor antages at være bekendt med sagens faktiske omstændigheder. Departementet har derfor skønnet, at der ikke har været behov for at foretage en partshøring i forbindelse med behandlingen af rekursagen.

Ombudsmanden ønsker desuden departementets redegørelse om sagen i forhold til sagsbehandlingslovens regler om partsaktindsigt, §§ 9 og 11.

Departementet skal hertil oplyse, at departementet d. 27. april 2010 telefonisk og efterfølgende pr. e-mail modtog en anmodning om partsaktindsigt. Departementet fremsendte efterfølgende alle klager fra medarbejderne hos GLV, som parten ønskede. Departementet skal i forhold til § 11 blot bemærke, at departementet allerede havde truffet en afgørelse på det tidspunkt, hvor parten begærede aktindsigt.

Ombudsmanden beder desuden om departementets redegørelse i forhold til kravene til begrundelsen af afgørelsen, § 24.

Departementet har i sin begrundelse til afgørelsen lagt vægt på forholdet omkring den sandsynligvis manglende partshøring. Der er en henvisning til de regler, der regulerer afskedigelsen (ledelsesretten) og partshøringen.

Der har fra departementets side ved behandlingen af sagen været foretaget en vurdering af de materielle og formelle forhold i sagen og dermed det samlede grundlag for afgørelsen: At der fra arbejdstagers side har været væsentlige misligholdelser i forhold til arbejdsgiveren, og at dette har medført, at ansættelsesforholdet ikke længere kunne opretholdes, samt at GLV herefter har valgt at opsigte parten, hvilket departementet vurderer, er en proportionel ansættelsesretlig reaktion fra GLVs side.

Det er imidlertid muligt, at denne samlede vurdering ikke på den bedste måde er kommet til udtryk i afgørelsen af d. 9. december 2009, hvilket tages til efterretning.

Dernæst stiller ombudsmanden en række konkrete spørgsmål, som besvares nedenstående:

- 1.A. Ombudsmanden beder departementet oplyse, hvorvidt departementets vurdering af, at punktet vedrørende sexchikane i sig selv kan begrunde en bortvisning, vedrører den afskedigedes konkrete adfærd, eller om departementets vurdering vedrører sexchikane generelt.

Departementet skal hertil oplyse, at sexchikane er en væsentlig forseelse, der kan begrunde en direkte bortvisning. Dette afhænger dog af en konkret vurdering af de faktiske forhold. Den citerede formulering er en generel væsentlighedsvurdering af sexchikane i personalesager. Det skal samtidig fremhæves, at der ikke sker en bortvisning, idet parten afskediges med normalt opsigelsesvarsel. I den konkrete sag tages der stilling til adfærden i forhold til den mindre indgribende ansættelsesretlige reaktion, der vælges fra GLV's side.

1.B. Ombudsmanden beder departementet oplyse, hvorvidt de forhold, som departementet har vurderet, der ikke uden forudgående advarsel har kunnet bære en afskedigelse, indgår i grundlaget for departementets fastholdelse af afskedigelsen, eller om afskedigelsesgrundlaget alene udgøres af forholdet "sexchikane mod navngiven medarbejder".

Det er Departementets opfattelse, at forholdet vedrørende sexchikane har været en væsentlig del af en samlet afgørelse, der også har inkluderet andre forhold. Dette understøttes af opsigelsesbrevet såvel som den af ombudsmanden citerede e-mail fra d. 26. oktober 2009 fra GLV.

2. Ombudsmanden beder departementet oplyse, hvorvidt departementet har undersøgt, hvad der menes med "manglende loyalitet" i e-mail afsendt fra GLV d. 26. oktober 2009, samt hvorvidt dette forhold er gengivet som begrundelse i GLVs afgørelse.

Departementet har ikke undersøgt, hvad der fra GLVs side menes med "manglende loyalitet". Begrebsmæssigt kan manglende loyalitet dække over forskellige forhold i sagen. Departementet har ikke fokuseret specifikt på dette begreb, der i øvrigt ikke nævnes som en begrundelse for opsigelsen i opsigelsesbrevet, dateret d. 25. marts 2009.

3. Ombudsmanden spørger herefter, om departementet har indhentet GLVs sagsmappe i forbindelse med behandlingen af sagen.

Departementet bad GLV om at fremsende relevante dokumenter og oplysninger i forbindelse med behandlingen af sagen, men har ikke indhentet GLVs sagsmappe. Dette burde fra departementets side have været gjort, og vil blive departementets fremgangsmåde ved personalesager fremover, hvor sagens karakter i øvrigt giver grundlag herfor.

4. Departementet fremsender med dette brev GLVs sagsmappe til ombudsmanden.

Departementet håber, at nærværende besvarelse er fyldestgørende."

Jeg udtaler herefter:

1. Mittarfeqarfii's afgørelse

1.1. Partshøring

Den skrivelse, hvorved Mittarfeqarfii afskediger B, indeholder følgende pas-
sus:

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

”Såfremt du måtte have bemærkninger til din opsigelse har du mulighed for at fremsende disse skriftligt til Personale- og Uddannelsesafdelingen, Postboks 1036, 3900 Nuuk, eller pr. fax 32 14 60 senest 8 dage efter modtagelse af denne skrivelse og senest torsdag den 02. april 2009 (Partshøring i henhold til Sagsbehandlingsloven).”

I § 19 i landstingslov nr. 8. af 13. juni 1994 om sagsbehandling i den offentlige forvaltning (herefter: ”sagsbehandlingsloven”) er fastsat bestemmelser om myndigheders pligt til at foretage partshøring, før myndigheden træffer afgørelse:

”§ 19. Kan en part i en sag ikke antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, må der ikke træffes afgørelse, før myndigheden har gjort parten bekendt med oplysningerne og givet denne lejlighed til at fremkomme med en udtalelse. Det gælder dog kun, hvis oplysningerne er til ugunst for den pågældende part og er af væsentlig betydning for sagens afgørelse. Myndigheden kan fastsætte en frist for afgivelsen af den nævnte udtalelse.

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

- 1) det efter oplysningerne karakter og sagens beskaffenhed må anses for ubetænkeligt at træffe afgørelse i sagen på det foreliggende grundlag,
- 2) udsættelse vil medføre overskridelse af en lovbestemt frist for sagens afgørelse,
- 3) partens interesse i, at sagens afgørelse udsættes, findes at burde vige for væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, der taler imod en sådan udsættelse,
- 4) parten ikke har ret til aktindsigt efter reglerne i kapitel 4 med hensyn til de pågældende oplysninger,
- 5) forelæggelsen af oplysningerne for parten vil være forbundet med væsentlige vanskeligheder, herunder fordi afgørelsen omfatter et meget stort antal personer med partsstatus, eller
- 6) der ved lov er fastsat særlige bestemmelser, der sikrer parten adgang til at gøre sig bekendt med grundlaget for den påtænkte afgørelse og til at give en udtalelse til sagen, inden afgørelsen træffes.

Stk. 3. Landsstyret kan fastsætte regler om, at nærmere angivne sagsområder, hvor bestemmelserne i stk. 2, nr. 2 eller 5, i almindelighed vil finde anvendelse, ikke skal være omfattet af bestemmelsen i stk. 1.”

I sager om uansøgt afskedigelse af offentligt ansatte, begrundet i samarbejds-vanskeligheder, uegnethed eller disciplinære forhold, gælder endvidere på ulovbestemt grundlag en videregående partshøringspligt (udvidet partshøring). Den ulovbestemte pligt til udvidet partshøring indebærer, at afskedigelsesmyndigheden – inden afgørelse træffes i sagen – i almindelighed har pligt til at give den ansatte en redegørelse, der efter omstændighederne bør være skriftlig, for myndighedens egen (foreløbige) opfattelse af sagen, herunder den retlige kvalifikation af faktum og – for så vidt der i sagen måtte være bevismæssige spørgsmål – myndighedens bevismæssige vurderinger. (Se hertil Hans Gammeltoft-Hansen med fl.: ”Forvaltningsret”, 2. udgave, p. 232 ff.)

Det fremgår klart af sagsbehandlingslovens § 19, stk. 1, at afgørelse ikke må træffes, før myndigheden har gjort parten bekendt med oplysningerne og har givet denne lejlighed til at fremkomme med en udtalelse. Også den ulovbestemte pligt til udvidet partshøring i visse afskedigelsessager gælder forud for, at afgørelsen træffes.

Jeg finder det derfor særdeles beklageligt, at Mittarfeqarfiits afgørelse indeholder den ovenfor citerede passus.

Jeg har noteret mig, at B blev indkaldt til en samtale forud for afskedigelsen. Der henvises således i afskedigelsesskrivelsen til "vores samtale den 25. marts". At en samtale mellem B og [den chef, som B refererer til: C] har fundet sted den 25. marts (altså samme dag, som Mittarfeqarfiit afskediger B) bekræftes også af B's klage til Mittarfeqarfiit, dateret 1. april 2009. B skriver heri:

"Alt dette sagde jeg til min leder C under vores samtale [...] den 25/3-2009, da han fik mig hentet ud med en bil over isen. Trods at jeg var kommet til skade med mit ben, og er blevet ordineret 6 ugers sygeorlov fra lægen(...)"

Jeg har på den baggrund overvejet, hvorvidt B – uanset den citerede passus i afskedigelsesskrivelsen – kan være blevet (mundtligt) partshørt forud for afskedigelsen.

Sagsbehandlingslovens § 19 udelukker ikke i sig selv, at partshøring foretages mundtligt.

I Carl Aage Nørgaard og Jens Garde: Forvaltningsret, sagsbehandling (1995) er imidlertid på side 176 anført bl.a. følgende om fremgangsmåden ved partshøring:

"Herudover er der ikke fastsat regler om fremgangsmåden ved partshøring. I nogle tilfælde, hvor der er tale om få og enkle oplysninger, vil høringen kunne gennemføres mundtligt ved en samtale på myndighedens kontor, på den pågældendes bopæl eller eventuelt telefonisk. [...] I lidt mere komplicerede sager vil det dog, for at høringen skal opfylde sit formål, være nødvendigt at forelægge oplysningerne skriftligt ved fremsendelse af kopi af de pågældende dokumenter. Hvis sagen er kompliceret, vil det i nogle tilfælde være mere praktisk, om myndigheden udarbejder et særligt høringsgrundlag med referat af sagens faktiske omstændigheder."

I "Forvaltningsret", Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., 2. udgave, anføres det side 236, at partshøring normalt skal gennemføres skriftligt, når der er tale om afskedigelser, der er omfattet af retsgrundsætningen om udvidet partshøring.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Det er min opfattelse, at der ikke i det foreliggende tilfælde forelå forhold, som kunne begrunde en fravigelse af dette udgangspunkt. Jeg finder derfor, at parts-høring af B burde have været gennemført skriftligt.

Jeg bemærker yderligere, at en myndigheds gennemførelse af skriftlig partshøring forud for en uansøgt afskedigelse efter omstændighederne kan have bevis-mæssig betydning. Ved skriftlig partshøring vil den pågældende myndighed så-ledes kunne godtgøre, hvilke oplysninger myndigheden har forelagt parten.

Der foreligger ikke i Mittarfeqarfiits sagsmappe vedrørende B oplysninger om indkaldelsen af B til samtale, eller om hvilke oplysninger B under samtalen måtte være blevet forelagt vedrørende det påtænkte afskedigelsesgrundlag. Ej heller foreligger der oplysninger om B's eventuelle bemærkninger hertil.

§ 6, stk. 1, i landstingslov nr. 9 af 13. juni 1994 om offentlighed i forvaltningen (herefter: "offentlighedsloven") fastsætter følgende:

"§ 6. 1 sager, hvor der vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, skal en myn-dighed, der mundtligt modtager oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder, der er af betydning for sagens afgørelse, eller som på anden måde er bekendt med sådanne oplysninger, gøre notat om indholdet af oplysningerne. Det gælder dog ikke, hvis oplysningerne i øvrigt fremgår af sagens dokumenter."

Bestemmelsen må anses som udslag af en almindelig retsgrundsætning om, at offentlige myndigheder har pligt til at gøre notat om alle væsentlige ekspediti-oner i en sag. Denne pligt er normalt en forudsætning for en effektiv kontrol med, om myndighederne har handlet korrekt. Jeg henviser herved til FOB 1999-161.

Jeg finder det særdeles kritisabelt, at Mittarfeqarfiit ikke har udarbejdet notat af samtalen med B den 25. marts 2009.

Da Mittarfeqarfiits sagsmappe ikke indeholder oplysninger om hverken samta-len den 25. marts 2009, eller om indkaldelsen hertil, fremstår det endvidere uaf-klaret, hvorvidt Mittarfeqarfiit har oplyst B om, at han var berettiget til at tage en bisidder med til mødet.

Det er et grundlæggende forvaltningsretligt princip, at den, der er part i en sag i den offentlige forvaltning, på ethvert tidspunkt kan lade sig repræsentere eller bistå af andre. Princippet har fundet udtryk i sagsbehandlingslovens § 8, som gælder direkte i afgørelsessager, men gælder – på ulovbestemt grundlag - også

i videre omfang, f.eks. ved tjenstlige samtaler. Folketingets Ombudsmand har således i en række tilfælde lagt til grund, at en ansat normalt har ret til at have en bisidder med til tjenstlige samtaler med ledelsen. Jeg henviser herved til FOB 2001-574.

Det følger af vejledningspligten i sagsbehandlingslovens § 7, stk. 1, at myndighederne har pligt til i fornødent omfang at yde vejledning og bistand til personer, der retter henvendelse inden for myndighedens sagsområde. Der er imidlertid ikke med sagsbehandlingslovens § 7, stk. 1, gjort udtømmende op med vejledningspligten, idet en videregående vejledningspligt kan følge af god forvaltningsskik. Henset til mødets karakter og den påtænkte afskedigelse af B, er det min opfattelse, at der i henhold til god forvaltningsskik påhvilede Mittarfeqarfiiit en vejledningspligt i relation til mødeindkaldelsen, og at Mittarfeqarfiiit således burde have oplyst B om, at han var berettiget til at tage en bisidder med til mødet. Jeg henviser herved til FOB 2007-132.

Hertil kommer imidlertid, at Mittarfeqarfiiit samme dag, som samtalen finder sted, afskediger B. Uanset i hvilket omfang Mittarfeqarfiiit måtte have forelagt B det påtænkte afskedigelsesgrundlag under det samme dag afholdte møde, har Mittarfeqarfiiit således ikke givet B tilstrækkelig tid til at kommentere afskedigelsesgrundlaget.

Jeg henviser herved til U 2003.2203 VLD⁵⁷.

Konkluderende må jeg om mødet den 25. marts 2009 konstatere, at Mittarfeqarfiiit ikke har efterlevet sin partshøringsforpligtelse i henhold til sagsbehandlingslovens § 19 samt retsgrundsætningen om udvidet partshøring. Jeg finder dette kritisabelt.

1.2. Afgørelsens begrundelse.

I forbindelse med skriftligt meddelte afgørelser gælder bestemmelserne i sagsbehandlingslovens §§ 22 og 24:

57) En kommune foreholdt på et møde ved oplæsning 2 klager for en af kommunen ansat dagplejer, som herefter på mødet blev fritaget for tjeneste med øjeblikkelig virkning. Vestre Landsret fastslår i dommens præmisser, at kommunen, uanset at dagplejeren på mødet havde mulighed for at drøfte opsigelsen med sin arbejdsgiver, ikke havde givet dagplejeren, som ikke fik de skriftlige klager udleveret, tilstrækkelig lejlighed til at komme med en udtalelse om grundlaget for opsigelsen, jf. forvaltningslovens § 19, stk.1. Dette måtte forudsætte, at dagplejeren, som var rystet på mødet, ikke skulle udtale sig om klagerne under mødet, men havde fået en kortere frist hertil.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

”§ 22. En afgørelse skal, når den meddeles skriftligt, være ledsaget af en begrundelse, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold.”

”§ 24. En begrundelse skal indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet. I det omfang, afgørelsen efter disse regler beror på et administrativt skøn, skal begrundelsen tillige angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen.

Stk. 2. Begrundelsen skal endvidere om fornødent indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen.

Stk. 3. Begrundelsens indhold kan begrænses, i det omfang partens interesse i at kunne benytte kendskab til denne til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til den pågældende selv eller til andre private eller offentlige interesser, jf. § 15.”

I henhold til sagsbehandlingslovens § 24, stk. 2, skal begrundelsen om fornødent indeholde en kort redegørelse for sagens faktum. Omfanget, indholdet og detaljeringsgraden af en redegørelse for sagens faktum må bl.a. vurderes på baggrund af, i hvilket omfang parten har medvirket i sagens behandling (særligt ved partshøring og partsaktindsigt), og hvorvidt sagens faktum i øvrigt er velkendt for parten eller ej. Herudover må kompleksiteten af sagens faktum også indgå i vurderingen, ligesom det er af betydning, om faktum er omtvistet eller ej. I relation til omstridt faktum må begrundelsen ikke blot indeholde en angivelse af, at faktum er omstridt, men også en angivelse af de modstridende versioner heraf samt en udtrykkelig angivelse af, hvilket faktum myndigheden bevismæssigt lægger til grund i forbindelse med afgørelsen, jf. i det hele FOB 1990 p. 359.

Begrundelsen i den skrivelse, hvorved *Mittarfeqarfiit* afskediger B, begrænser sig til følgende:

”Baggrunden for opsigelse fra stilling som Helikopterflyvepladsleder er:

- Manglende performance og interesse for at lede [Lokal flyveplads], på trods af gentagen henstilling fra [den chef, som B referer til: C]
- Massive klager fra medarbejdere over ledelsesmåde og din adfærd og sprogbrug overfor dine medarbejdere
- Klager fra kunder over adfærd og sprogbrug overfor *Mittarfeqarfiit*'s kunder
- Sexchikane mod en navngiven medarbejder under dig, hvortil skriftlig klage haves som dokumentation.”

Det er min opfattelse, at den angivne begrundelse uden en redegørelse for sagens faktum savner den fornødne konkretisering, hvilket vanskeliggør den afskedigedes mulighed for ved påklage af afgørelsen at korrigere eller rejse indvendinger i forhold til det faktuelle grundlag for afskedigelsen. Jeg har herved også lagt vægt på, at B ikke som led i parthøring har modtaget en sagsfremstilling, som har kunnet tjene til konkretisering af de i begrundelsen anførte punkter.

Jeg finder det særdeles beklageligt, at afgørelsens begrundelse ikke er tilstrækkelig konkret og savner en redegørelse for sagens faktum.

Afskedigelsesskrivelsen lever heller ikke fuldt ud op til kravet i sagsbehandlingslovens § 24, stk. 1, om henvisning til de retsregler i henhold til hvilke afgørelsen er truffet.

Der er således min opfattelse, at der i begrundelsen burde have været henvist til § 9, stk. 1, landstingslov nr. 7 af 11. april 2003 om ligestilling af kvinder og mænd, samt til den domstolspraksis, som knytter sig hertil.

Bestemmelsen har følgende ordlyd:

”Enhver arbejdsgiver, der beskæftiger mænd og kvinder, skal behandle dem lige ved ansættelse, forflyttelse, forfremmelse, afskedigelse og give dem lige arbejdsvilkår.”

Det fremgår af lovbemærkningerne til bestemmelsen, at den i det væsentligste svarer til § 2 og § 4 i den indtil landstingslovens ikrafttræden gældende lov nr. 244 af 19. april 1989 om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til beskæftigelse og barselsorlov m.v.

Folketingsloven (lov nr. 244 af 19. april 1989) blev senere ændret ved blandt andet lov nr. 1385 af 21. december 2005, som imidlertid ikke havde gyldighed for Grønland, som følge af hovedlovens ophævelse i Grønland ved ikrafttræden af landstingslov nr. 7 af 11. april 2003 om ligestilling af kvinder og mænd.

Ved den nævnte ændringslov (lov nr. 1385 af 21 december 2005) indsattes bl.a. en bestemmelse (§ 1, stk. 7), hvorefter ”der foreligger sexchikane, når der udvises enhver form for uønsket verbal, ikke-verbal eller fysisk adfærd med seksuelle undertoner med det formål eller den virkning at krænke en persons værdighed, navnlig ved at skabe et truende, fjendtligt, nedværdigende, ydmygende eller ubehageligt klima.”

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Med bestemmelsen lovfæstedes det i Danmark, at sexchikane skal betragtes som forskelsbehandling på grund af køn. Det fremgår imidlertid af lovbemærkningerne, at sexchikane også forud for lovændringen i retspraksis blev anset for stridende mod ligebehandlingsprincippet:

”I dansk retspraksis er begrebet seksuel chikane blevet indfortolket i lovens §§ 2-4, således at forskelsbehandling på grund af køn allerede omfatter seksuel chikane og anses i strid med ligebehandlingsprincippet. [...] I vurderingen af, om der er tale om seksuel chikane, tager domstolene stilling til kränkelsens grovhed, passivitet fra den krænkede persons side, chikanørens gode tro, tonen og omgangstonen på arbejdspladsen m.v. Der er nok en tendens til, at jo grovere adfærd og dermed jo større krænkende virkning, desto mindre rolle spiller de andre forhold, herunder tonen og omgangstonen på arbejdspladsen generelt. Allerede i dag indfortolkes det i lovens §§ 2-4, at den beskytter mod sexchikane, idet en arbejdsgiver bl.a. ikke må forskelsbehandle en lønmodtager for så vidt angår arbejdsvilkår. Arbejdsvilkår fortolkes i den sammenhæng således, at bestemmelsen også indebærer en pligt for arbejdsgiveren til at stille et chikanefrit miljø til rådighed, og arbejdsgiveren er forpligtet til i rimeligt omfang at sikre sine ansatte mod chikane.”

Lovbemærkningerne til § 9, stk. 1, i landstingslov nr. 7 af 11. april 2003 om ligestilling af kvinder og mænd giver ikke grundlag for at antage, at lovgiver har haft til hensigt at ændre ved den i domspraksis indfortolkede pligt for arbejdsgiver til at sikre sine ansatte mod sexchikane.

Jeg finder derfor, at det havde været relevant i begrundelsen for afskedigelsen at henvise til den nævnte bestemmelse og den domspraksis, som knytter sig her til.

1.3. De klager, som indgår i afskedigelsesgrundlaget

I afskedigelsesskrivelsen angives baggrunden for afskedigelsen bl.a. at være klager fra medarbejdere, klager fra kunder, samt ”Sexchikane mod en navngivne medarbejder under dig, hvortil skriftlig klage haves som dokumentation.”

Jeg har noteret mig, at Mittarfeqarfiits sagsmappe vedrørende B indeholder dels en klage fra en navngivet medarbejder vedrørende sexchikane, dateret 13. februar 2009, dels et antal udaterede klager fra unavngivne medarbejdere på flyvepladsen, som samlet blev overgivet flyvepladschefen den 24. marts 2009.

Yderligere har jeg noteret mig, at der i de klager, som samlet blev overgivet flyvepladschefen, indgår en omtale af to utilfredse kunder, som gentagne gange har rykket for behandlingen af en anmeldelse om beskadiget bagage. Det fremgår ikke klart, hvorvidt der er tale om et notat vedrørende mundtligt indgivne

klager. Det fremgår ikke, hvornår klagerne i givet fald er indgivet, ligesom kundernes identitet forbliver uoplyst.

Mittarfeqarfuits sagsmappe vedrørende B ses ikke herudover at indeholde noter vedrørende indkomne klager, hverken fra medarbejdere eller kunder. Jeg bemærker i den forbindelse, at en myndighed, der modtager mundtlige oplysninger af betydning for en sag, hvori der vil blive truffet afgørelse, i henhold til § 6, stk. 1, i offentlighedsloven har pligt til at gøre notat herom.

De udaterede klager fra navngivne medarbejdere på flyvepladsen giver mig endvidere anledning til at bemærke, at en myndighed ikke kan lade anonyme klager indgå i et afskedigelsesgrundlag. Jeg henviser herved til Landstings Ombudsmands beretning for 2003, side 81 ff.

Mittarfeqarfuit har således alene kunne lade navngivne klager indgå i afskedigelsesgrundlaget, og har i forbindelse med høring af B haft pligt til at oplyse B om, hvem der har indgivet klagen.

For så vidt angår den navngivne klage vedrørende sexchikane, oplyser B i sin klage til Landsstyreformanden, at han har anmodet om få forevist klagen, men at [den chef, som B refererer til: C] har nægtet ham dette. Oplysningen ses ikke at være tilbagevist af Mittarfeqarfuit.

Sagsbehandlingsloven giver (med nærmere fastsatte undtagelser) en part adgang til aktindsigt i alle dokumenter, der vedrører sagen (§§ 9-10). Reglerne om tavshedspligt begrænser ikke pligten til at give en part aktindsigt (§ 9, stk.2).

Jeg finder det derfor særdeles beklageligt, at Mittarfeqarfuit har afslået B's anmodning om aktindsigt i klagen vedrørende sexchikane.

Det fremgår ikke, af B's klage til landsstyreformanden, hvornår begæringen om at måtte se sexchikane-klagen er fremsat. Hvis den – hvad der forekommer nærliggende at antage - er fremsat i forbindelse med samtalen den 25. marts 2009, og dermed forud for afskedigelsen, skulle sagens afgørelse have været udsat, indtil der var givet B adgang til at gøre sig bekendt med det pågældende dokument. Dette følger af sagsbehandlingslovens § 11, stk.1:

”§ 11. Fremsætter en part under sagens behandling begæring om aktindsigt, og denne begæring efter loven skal imødekommes, udsættes sagens afgørelse, indtil der er givet parten adgang til at gøre sig bekendt med dokumenterne.”

1.4. Klagevejledning

Afskedigelsesskrivelsen indeholder ingen klagevejledning og lever således ikke op til kravet i sagsbehandlingslovens § 25, stk.1:

”§ 25. Afgørelser, som kan påklages til anden forvaltningsmyndighed, skal, når de meddeles skriftligt, være ledsaget af en vejledning om klageadgang med angivelse af klageinstans og oplysning om fremgangsmåde ved indgivelse af klage, herunder om eventuel tidsfrist. Dette gælder dog ikke, hvis afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold.”

Jeg finder, at dette er særdeles beklageligt.

2. Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik's sagsbehandling og afgørelse

2.1. Pligten for en rekursinstans til at påpege fejl og mangler i underinstansens sagsbehandling og afgørelse

Departementet har som rekursinstans pligt til at påpege fejl og forsømmelser i den underliggende instans sagsbehandling og afgørelse.

Departementet har i sin afgørelse påpeget, at *Mittarfeqarfuit* ”med sandsynlighed” har overtrådt partshøringsreglen. Departementet har derimod ikke forholdt sig til *Mittarfeqarfuits* utilstrækkelige begrundelse og manglende klagevejledning.

Jeg finder dette kritisabelt.

2.2. Har departementet som rekursinstans tiltrådt de begrundelser, som indgik i *Mittarfeqarfuits* afgørelse?

I *Mittarfeqarfuits* afskedigelsesskrivelse anføres, som tidligere beskrevet, 4 punkter som begrundelse for afskedigelsen.

Departementet vurderer i begrundelsen for sin afgørelse, at de første 3 af disse punkter ikke i sig selv udgør et tilstrækkeligt grundlag for afskedigelse, uden at der forinden er givet en advarsel.

Jeg har bedt departementet oplyse, hvorvidt de forhold, som departementet har vurderet ikke uden forudgående advarsel har kunnet bære en afskedigelse, indgår i grundlaget for departementets fastholdelse af afskedigelsen, eller om af-

skedigelsesgrundlaget alene udgøres af forholdet "Sexchikane mod en navngiven medarbejder".

Departementet har den 17. august 2010 besvaret mit spørgsmål således:

"Det er Departementets opfattelse, at forholdet vedrørende sexchikane har været en væsentlig del af en samlet afgørelse, der også har inkluderet andre forhold. Dette understøttes af opsigelsbrevet såvel som den af ombudsmanden citerede e-mail fra d. 26. oktober 2009 fra GLV."

Jeg forstår departementets svar således, at departementets fastholdelse af afskedigelsen, på samme måde som Mittarfeqarfiits afgørelse, bygger på samtlige 4 punkter.

Denne forståelse finder også støtte i, hvad departementet i sin begrundelse anfører:

"Departementet finder, at Mittarfeqarfiits afskedigelse vedrører væsentlige og relevante forhold."

Jeg bemærker i relation hertil, at hvert af de 4 forholds relevans forudsætter, at der foreligger et tilstrækkeligt klart og bevismæssigt sikkert grundlag for at lade forholdet indgå i grundlaget for departementets afgørelse.

Kravene til partshøring og til sagsoplysning i øvrigt som led i departementets sagsbehandling gælder således i forhold til samtlige de 4 afskedigelsesgrunde, som departementet har ladet indgå i departementets grundlag for fastholdelse af afskedigelsen. Det forhold, at departementet vurderer, at den 4. afskedigelsesgrund i sig selv ville udgøre et tilstrækkelig grundlag for afskedigelsen, fritager således ikke departementet fra at sikre en tilstrækkelig sagsoplysning i forhold til også de øvrige 3 afskedigelsesgrunde, som departementet har ladet indgå i grundlaget for fastholdelse af afskedigelsen.

Jeg har nedenfor under afsnit 2.4. og 2.5. forholdt mig til, hvorvidt departementet i tilstrækkeligt omfang har efterlevet sin partshørings- og sagsoplysningspligt.

2.3. Aktindsigt

B skriver i sin klage til Landsstyret (Landsstyreformanden), dateret 21. maj 2009, bl.a. følgende:

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

”Jeg har vedlagt alle breve til fritstillingen, men anklagerens brev er ikke med, da C har nægtet at udlevere det til mig, og vil heller ikke vise mig brevet, da jeg anmodede om at se det for at se, hvad klagen egentlig drejede sig om. Jeg kunne dog forstå på det brev, jeg har modtaget, at det drejer sig om blufærdighedskrænkelser (...)”

Det fremgår ikke udtrykkeligt af B's klage til Landsstyret (Landsstyreformanden), hvorvidt denne skal forstås som en klage over ikke blot afskedigelsen men også afslaget på aktindsigt i den sexchikane-klage, som indgik i grundlaget for afskedigelsen.

Den citerede del af klagen kan heller ikke siges at indeholde en udtrykkelig formuleret begæring om aktindsigt.

Det fremgår dog klart, at B har ønsket at gøre sig bekendt med sexchikane-klagen.

Jeg henleder opmærksomheden på, at en myndighed, i tilfælde hvor en klage efterlader tvivl om, hvorvidt der klages over mere end én afgørelse, kan have pligt til at søge denne tvivl afklaret ved henvendelse til klager.

Yderligere henleder jeg opmærksomheden på, at sagsbehandlingslovens § 7, stk. 1, fastsætter en pligt for myndighederne til i fornødent omfang at yde vejledning og bistand til personer, der retter henvendelse om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde. Denne vejledningspligt kan efter omstændighederne også omfatte en parts adgang til at begære aktindsigt, hvis det af partens henvendelse til den pågældende myndighed fremgår, at der i en sag indgår dokumenter, hvis nærmere indhold efter det af parten oplyste ikke er parten bekendt.

Hertil kommer, at departementet som sektortilsynsmyndighed efter omstændighederne vil kunne have pligt til at forholde sig til en underordnet instans tilsidesættelse af væsentlige offentligretlige regler, i tilfælde hvor departementet bliver opmærksomt herpå.

Uanset at B's klage til Landsstyret (Landsstyreformanden) ikke indeholder en udtrykkelig formuleret klage over afslaget på aktindsigt, og heller ikke indeholder en udtrykkelig formuleret begæring om aktindsigt, er det således min opfattelse, at departementet ikke har kunnet bortse fra de i klagen faldne bemærkninger om, at B forgæves har bedt om at måtte se det pågældende dokument.

Sagsbehandlingslovens § 11, stk. 1, fastsætter, at hvis en part under en sags behandling fremsætter begæring om aktindsigt, skal sagens afgørelse udsættes, til der er givet parten adgang til at gøre sig bekendt med det/de pågældende dokumenter.

Der er derfor min opfattelse, at departementet ikke har haft grundlag for at træffe afgørelse vedrørende afskedigelsen af B, førend departementet har forholdt sig til B's begæring om aktindsigt/Mittarfeqarfii's afslag herpå.

En pligt til forud for sagens afgørelse at gøre B bekendt med sexchikane-klagen følger dog allerede af partshøringsreglerne, jf. nedenfor.

2.4. Sagsoplysning

Departementet har i sit svar af 17. august 2010 oplyst, at departementet til brug for sin sagsbehandling har indhentet relevante dokumenter og oplysninger fra Mittarfeqarfii, men at departementet ikke har indhentet Mittarfeqarfii's sagsmappe. Jeg finder, at departementet burde have indhentet Mittarfeqarfii's sagsmappe. Jeg har imidlertid noteret mig, at departementet i sit svar oplyser, at dette vil blive departementets fremgangsmåde ved personalesager fremover, hvis sagens karakter i øvrigt giver grundlag herfor. Jeg foretager mig derfor ikke yderligere i denne anledning.

Sager om uansøgt afskedigelse må anses som indgribende, og kravene til undersøgelsens udstrækning og til sikkerheden for de relevante oplysningers rigtighed er derfor relativt høje. Er der tvivl om holdbarheden af et væsentligt faktum, hører det med til en fyldestgørende sagsoplysning at søge denne tvivl afklaret, således at det ved en sædvanlig bevismæssig vurdering kan afgøres, om den pågældende oplysning kan lægges til grund for en eventuel afskedigelse (jf. Gammeltoft-Hansen m.fl. "Forvaltningsret" , 2, udg. p. 226 ff)

Jeg har noteret mig, at departementets sagsmappe indeholder en mail fra [den chef, som B refererer til: C], til personalechef ..., Mittarfeqarfii, afsendt den 26. oktober 2009. I denne mail oplyses følgende:

"Samtalen foregik [...] på mit kontor, og samtalen gik ud på de klager der var fremført fra personalet på [lokal flyveplads], og især på brev fra en kvindelig ansat, om sexchikane, hvilket var hovedårsagen til B's afskedigelse. B's manglende loyalitet over for virksomheden, samt hans manglende lederevner medvirkede selvfølgelig også til beslutningen om afskedigelsen."

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Mittarfeqarfiit har i afskedigelsesskrivelsen angivet følgende begrundelse:

- *Manglende performance og interesse for at lede [Lokal flyveplads], på trods af gentagen henstilling fra [den chef, som B refererer til: C]*
- *Massive klager fra medarbejdere over ledelsesmåde og din adfærd og sprogbrug overfor dine medarbejdere*
- *Klager fra kunder over adfærd og sprogbrug overfor Mittarfeqarfiits kunder*
- *Sexchikane mod en navngiven medarbejder under dig, hvortil skriftlig klage haves som dokumentation.”*

Hovedårsagen til afskedigelsen oplyses i mailen at være klager fra personalet og en klage vedrørende sexchikane (svarende til forhold nr. 2 og 4 i afskedigelsesskrivelsens begrundelse). Der er for så vidt angår disse to forhold klar overensstemmelse mellem oplysningerne i mailen og den begrundelse, som er angivet i afskedigelsesskrivelsen.

Som medvirkende årsag angives i mailen manglende lederevner (hvilket antageligt svarer helt eller delvist til det i begrundelsen angivne forhold nr. 1) samt manglende loyalitet over for virksomheden.

Jeg har forespurgt departementet, hvorvidt departementet har undersøgt, hvad bemærkningen vedrørende ”manglende loyalitet over for virksomheden” dækker over, og overvejet hvorvidt denne medvirkende årsag til Mittarfeqarfiits afskedigelse af B i tilstrækkelig grad er kommet til udtryk i den begrundelse, som Mittarfeqarfiit har angivet i afskedigelsesskrivelsen.

Departementet har i sit svar af 17. august 2010 oplyst, at departementet ikke har undersøgt, hvad bemærkningen vedrørende ”manglende loyalitet over for virksomheden” dækker over:

”Departementet har ikke undersøgt, hvad der fra GLVs side menes med ”manglende loyalitet”. Begrebsmæssigt kan manglende loyalitet dække over forskellige forhold i sagen. Departementet har ikke fokuseret specifikt på dette begreb, der i øvrigt ikke nævnes som en begrundelse for opsigelsen i opsigelsesbrevet, dateret d. 25. marts 2009.”

Jeg er enig med departementet i, at formuleringen ”manglende loyalitet over for virksomheden” kan tænkes at dække over forhold som er omfattet af afskedigelsesbegrundelsen, herunder afskedigelsesbegrundelsens punkt om ”klager fra kunder”, som ikke umiddelbart synes at være nævnt som afskedigelsesårsag

i C's mail. En sådan mulighed forekommer dog ikke så selvindlysende, eller blot så nærliggende, at dette uden videre kan lægges til grund. Oplysningen om, at manglende loyalitet har medvirket til beslutningen om at afskedige B, er således efter min opfattelse egnet til at rejse tvivl om, hvorvidt den i afskedigelseskrivelsen angivne begrundelse fuldt ud er reel, eller om der har været andre (medvirkende) årsager til ønsket om at afskedige B. Det er derfor min opfattelse, at departementet netop fordi begrebet "manglende loyalitet" ikke nævnes i afskedigelseskrivelsens begrundelse, havde anledning til nærmere at undersøge, hvorvidt [den chef, som B refererer til: C] i mail af 26. oktober 2009 refererer til forhold, som ikke kan anses dækket af den officielle afskedigelsesbegrundelse.

I B's klage til Mittarfeqarfuit, dateret 1. april 2009, anfører B bl.a. at der er:

...." postarbejdere, der har deres daglige gang på arbejdspladsen for at aflevere og afhente post, som kan vidne til fordel for mig. De kender vores samarbejdsforhold, og de ved at medarbejderne indbyrdes laver sjov med hinanden. Vi tager hinanden på skridtet og forskrækker hinanden, og de kender den grønlandske humor i forvejen, jeg bliver også selv udsat for det, ligesom jeg gør det ved de andre. Jeg er noget forundret over, klagen kun gælder mig, og at man prøver at fremstille mig som den værste forbryder, at det grænser til voldtægt, som er noget helt andet i forhold til dette."

Klagen indgår i departementets sagsmappe.

Departementet ses ikke at have taget skridt til – gennem henvendelse til de nævnte postmedarbejdere eller til medarbejderne på ansættelsesstedet - at undersøge, hvorvidt den af B angivne omgangsform på ansættelsesstedet kan be- eller afkræftes.

Omgangsformen på arbejdspladsen må antages at kunne have betydning for, hvorvidt en given adfærd kan betragtes som sexchikane, og i givet fald hvilke disciplinære tiltag, der i det foreliggende tilfælde kan anses at være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet. Jeg henviser herved til U 2007-256Ø.

Departementet ses heller ikke at have taget skridt til - gennem henvendelse til den medarbejder, som har indgivet klage vedrørende sexchikane, eller gennem henvendelse til andre medarbejdere på ansættelsesstedet – at undersøge, hvorvidt B faktisk har berørt/forsøgt at berøre den pågældende medarbejder i skridtet, eller om der alene har været tale om fingerede forsøg ("forsøg" på skrømt) uden seksuelle eller krænkende intentioner; en form for spøg eller spas, som B

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

anfører, at der er tradition for her i landet. Også en afklaring heraf må antages at kunne være af betydning for, hvilke disciplinære sanktioner, der kan anses at være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.

Jeg har ovenfor under afsnit 1.2. givet udtryk for den opfattelse, at Mittarfeqarfiits begrundelse for afskedigelsen af B ikke i tilstrækkelig grad konkretiserer de forhold, som har givet Mittarfeqarfiit anledning til afskedigelsen. Til trods herfor synes departementet at have lagt i hvert fald en del af de angivne begrundelser oprøvet til grund for departementets afgørelse. Det fremgår således f.eks. ikke af departementets sagsmappe, at departementet har undersøgt, hvilke af Mittarfeqarfiits kunder der har indgivet klager over B's adfærd og sprogbrug, hvornår klagerne er indgivet, hvad der konkret er klaget over og hvorvidt klagerne fremstår berettigede.

Departementet synes ej heller at have undersøgt, hvorvidt de i Mittarfeqarfiits begrundelse angivne "massive klager fra medarbejdere" alene består i anonyme klager, der, som jeg ovenfor har redegjort for, ikke kan indgå i et afskedigelsesgrundlag, ligesom departementet ikke synes at have undersøgt, hvad eventuelle navngivne klager konkret har klaget over, hvornår de har klaget, og hvorvidt klagerne fremstår berettigede.

Samlet er det derfor min opfattelse, at departementet ikke i fornødent omfang har søgt sagen oplyst, før departementet traf afgørelse, hvilket jeg finder meget kritisabelt.

2.5. Partshøring

Kan en part ikke antages at være bekendt med, at en myndighed er i besiddelse af oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder, må myndigheden i henhold til sagsbehandlingslovens § 19 (som jeg i sin helhed har citeret ovenfor under afsnit 1.1) ikke træffe afgørelse i sagen, før myndigheden har gjort parten opmærksom på oplysningerne og givet denne lejlighed til at fremkomme med en udtalelse. Dette gælder dog kun, hvis oplysningerne er til ugunst for parten og er af væsentlig betydning for sagens afgørelse.

Som jeg ovenfor i afsnit 1.1. har redegjort for, påhviler der endvidere i kraft af en ulovbestemt grundsætning myndighederne en udvidet partshøringspligt i sager om uansøgt afskedigelse, begrundet i samarbejdsvanskeligheder, uegnethed eller disciplinære forhold. Der påhviler i medfør heraf myndighederne en pligt til, inden afgørelse træffes, at give den ansatte en redegørelse for myndig-

hedens egen (foreløbige) opfattelse af sagens faktum (og herunder myndighedens bevismæssige vurderinger, i tilfælde af at sagen rejser bevismæssige spørgsmål) og retlige grundlag.

Jeg har ovenfor under afsnit 1.2. gjort opmærksom på, at den i Mittarfeqarfiits afskedigelsesskrivelse angivne begrundelse uden en redegørelse for sagens faktum savner den fornødne konkretisering. Jeg har i tilknytning hertil gjort opmærksom på, at Mittarfeqarfiit ikke til brug for partshøring har udarbejdet en sagsfremstilling, som har kunnet tjene til konkretisering af de i begrundelsen anførte punkter.

Yderligere har jeg ovenfor under afsnit 2.4. gjort opmærksom på, at departementet til trods herfor synes at have lagt i hvert fald en del af Mittarfeqarfiits begrundelser for afskedigelsen uprøvet til grund for departementets afgørelse. Til eksempel har jeg anført, at departementet tilsyneladende ikke har undersøgt, hvilke af Mittarfeqarfiits kunder der har indgivet klager over B's adfærd og sprogbrug, hvornår klagerne er angivet, hvad der konkret er klaget over, og hvorvidt klagerne fremstår berettigede.

Jeg bemærker derfor indledningsvist, at en tilstrækkelig sagsoplysning i henseende til tilvejebringelse af oplysninger fra underinstansen er en forudsætning for, at partshøringsreglerne kan bringes i anvendelse og efterleves. Rekursinstansen kan selvsagt alene høre en part i det omfang, der er tilgået rekursinstansen oplysninger af betydning for sagens afgørelse.

I den konkrete sag er det min opfattelse, at en utilstrækkelig sagsoplysning i henseende til tilvejebringelse af oplysninger fra underinstansen har svækket og begrænset grundlaget for at kunne foretage partshøring.

Ydermere bemærker jeg indledningsvist, at der blandt de oplysninger, som har foreligget for departementet, er oplysninger af en beskaffenhed, som gør dem uegnet til at indgå i grundlaget for departementets afgørelse, f.eks. oplysninger der indgår i en klage fra en række anonyme medarbejdere, jf. ovenfor under afsnit 1.3. Uanset om sådanne oplysninger er til ugunst for parten, vil partshøring i relation hertil ikke have relevans.

I et vist omfang har departementet dog været i besiddelse af oplysninger, som både er til ugunst for parten og af væsentlig betydning for sagens afgørelse, herunder en klage fra en navngiven medarbejder vedrørende sexchikane. (Jeg har ikke herved taget stilling til, i hvilket omfang departementet var i besiddelse

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

af øvrige oplysninger til ugunst for parten og af væsentlig betydning for sagens afgørelse).

Departementet ses imidlertid ikke at have partshørt B forud for departementets afgørelse; ej heller vedrørende myndighedens retlige kvalifikation af faktum og bevismæssige vurderinger.

Departementet har i sit svar til mig af 17. august 2010 oplyst, at:

”Departementet er opmærksomt på, at der i personalesager om uanmodet afskedigelse er en udvidet pligt til at partshøre. Men parten har i klagebrevene henvist til de relevante forhold i sagen, og parten må derfor antages at være bekendt med sagens faktiske omstændigheder. Departementet har derfor skønnet, at der ikke har været behov for at foretage en partshøring i forbindelse med behandlingen af rekursagen.”

Jeg er enig med departementet i, at B i sine klageskrivelser har forholdt sig til forskellige forhold, som synes at vise, at B er bekendt med i hvert fald visse af sagens faktiske omstændigheder.

Jeg bemærker imidlertid, at det som følge af, at *Mittarfeqarfiit* ikke har udarbejdet et skriftligt høringsmateriale og ej heller udarbejdet et notat vedrørende samtalen den 25. marts 2009, samt som følge af den ukonkrete og derfor utilstrækkelige begrundelse i *Mittarfeqarfiits* afskedigelsesskrivelse ikke er muligt at fastlægge, i hvilket omfang B på det tidspunkt, hvor departementet tager hans klage under behandling, har været bekendt med ”sagens faktiske omstændigheder”.

At B på det tidspunkt, hvor departementet tager hans klage under behandling, synes at være bekendt med en del af de forhold, som er indgået i *Mittarfeqarfiits* afskedigelsesgrundlag, giver således ikke departementet mulighed for at slutte, at B må være bekendt med samlige forhold.

Hvad særligt angår den *sexchikane*-klage, som udgør en del af grundlaget for afskedigelsen, angiver B selv i sin klage til den daværende landsstyreformand, at han var blevet nægtet adgang til at se denne. Denne oplysning ses ikke at være tilbagevist. Jeg må derfor lægge til grund, at B var bekendt med, at den pågældende myndighed var i besiddelse af klagen, og at den omhandler *sexchikane*, men at B ikke kan antages at have haft sikkert kendskab til det eksakte indhold af klagen eller kendskab til klagers identitet.

Jeg finder således ikke, at departementet har haft fornødent grundlag for at undlade partshøring i henhold til sagsbehandlingslovens § 19 under henvisning til, at sagens faktiske omstændigheder måtte antages at være B bekendt. Tværtimod er det min opfattelse, at der allerede som følge af, at departementet som rekursinstans konstaterer, at underinstansen ikke har partshørt B, påhviler departementet en forpligtelse til at gennemføre den partshøring, som underinstansen har forsømt og dermed dels sikre partens rettigheder, dels sikre en tilstrækkelig sagsoplysning, som grundlag for rekursinstansens afgørelse⁵⁸.

Selv hvis det havde kunnet lægges til grund, at B gennem underinstansen var fuldt informeret om samtlige de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som departementet var i besiddelse af, er det min opfattelse, at departementet ville have haft anledning til at overveje at partshøre B om de pågældende oplysninger. Jeg henviser herved til "Vejledning om sagsbehandlingsloven", Grønlands Hjemmestyre, Lovkontoret, 1994:

"Bestemmelserne i sagsbehandlingsloven fastlægger, hvornår en myndighed er forpligtet til at foretage partshøring. Bestemmelserne er imidlertid ikke til hinder for, at der gennemføres partshøring i videre omfang. Partshøring bør derfor foretages også i tilfælde, hvor parten skønnes at kunne have nogen interesse i at få lejlighed til at se og eventuelt kommentere afgørelsesgrundlaget, med mindre hensynet til offentlige eller andre privates interesser taler imod."

Hertil kommer imidlertid, at departementet, også hvis det havde kunnet lægges til grund, at B var fuldt informeret om samtlige de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som departementet var i besiddelse af, forud for departementets afgørelse ville have haft pligt til at partshøre B om departementets retlige kvalifikation af faktum og bevismæssige vurderinger.

58) Det fremgår af forarbejderne til den her i landet gældende sagsbehandlingslov, at lovforslaget er udarbejdet med udgangspunkt i den danske forvaltningslov (Lov nr. 571 af 19. december 1985 med senere ændringer). I lovbemærkningerne til den danske forvaltningslov er om formålet med reglerne om partshøring anført følgende:

"Indførelse af regler om partshøring på myndighedens initiativ har til formål at sikre, at den, der er part i en forvaltningssag, får lejlighed til at gøre sig bekendt med og kommentere det faktiske afgørelsesgrundlag, inden sagen afgøres, ligesom det i sig selv må anses for at være af betydning for tilliden til den offentlige forvaltning, at parten får lejlighed til at kontrollere myndighedens beslutningsgrundlag, inden afgørelsen træffes. En sådan regel er imidlertid ikke blot til fordel for parten selv. En ret for parten til at få lejlighed til at påpege, hvad han anser for misforståelser, unøjagtigheder eller ufuldstændigheder i det foreliggende oplysningsmateriale, vil også i nogle tilfælde medvirke til at sikre, at forvaltningens afgørelser træffes på det bedst mulige faktiske grundlag."

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Jeg finder det således meget kritisabelt, at departementet hverken har partshørt B i medfør af sagsbehandlingslovens § 19 eller foretaget udvidet partshøring i medfør af den for sager om uansøgt afskedigelse gældende grundsætning herom.

Jeg henstiller derfor, at departementet som følge af utilstrækkelig sagsoplysning genoptager behandlingen af sagen.”

Jeg havde ikke modtaget svar fra departementet ved beretningsårets udløb.

Egen drift sager

Kommunebesøg

6.10 Krav om tilbagebetaling af en kommunes udgifter til borgernes behandlingsophold på alkoholbehandlingscentret Qaqiffik

Ombudsmanden foretog i juni 2006 et kommunebesøg til den daværende K1 Kommune og gennemgik i den forbindelse en række sager i kommunens socialforvaltning.

Denne sagsgennemgang gav Ombudsmanden anledning til at rejse nogle spørgsmål over for kommunen⁵⁹, hvoraf et udestående spørgsmål vedrørte bevilling af ophold på alkoholbehandlingscentret Qaqiffik og den daværende K1 Kommunes praksis for at kræve udgifterne til et sådant ophold tilbagebetalt, hvis en misbrugsramt borger inden for et år efter endt ophold undlader at gå til AA-møder eller igen begynder at drikke.

Ombudsmanden konkluderede, at der ikke findes særregler om kommunernes bevilling af ophold på Qaqiffik, og at spørgsmålet om tilbagebetaling på baggrund af de oplysninger der blev modtaget i sagen, måtte vurderes ud fra reglerne om offentlig hjælp.

Ombudsmanden fandt, at hverken den tidligere eller gældende forordning om offentlig hjælp gav den daværende K1 Kommune mulighed for at fastsætte et generelt tilbagebetalingskrav som det omhandlede.

59) Årsberetning 2007, afsnit 3, side 64 ff. samt afsnit 7, side 310.

Ombudsmanden henstillede derfor til den nye K2⁶⁰, at det påses, at der ikke i kommunen generelt stilles krav om tilbagebetaling af ydet offentlig hjælp til et ophold på Qaqiffik, hvor en misbrugsramt borger inden for et år efter endt ophold undlader at gå til AA-møder eller igen begynder at drikke (j. nr. 2008-901-0002).

På baggrund af undersøgelsen af denne sag blev Ombudsmanden endvidere opmærksom på, at der består en sådan usikkerhed omkring hjemlen til at opkræve betaling for ophold på Qaqiffik og omkring kommunernes bevilling af sådanne ophold, at Ombudsmanden besluttede at indlede en egen drift undersøgelse af spørgsmålet, jf. ombudsmandslovens § 15, stk. 1, se afsnit 4, sag 2010-904-0005.

Som opfølgning på mit besøg i K1 Kommune sendte jeg den 11. juli 2006 et brev til kommunen og skrev følgende vedrørende bevilling af ophold på Qaqiffik:

”[...]

A, cpr.nr. xxx (B, cpr.nr. xxx).

[...]

I sagen foreligger et sålydende dokument:

”Undertegnede er bekendt med, at min behandling er betalt af K1 Kommune og er også bekendt med, at såfremt jeg afbryder behandlingen på Qaqiffik i utide eller begynder at drikke igen efter opholdet i Qaqiffik, vil jeg blive pålagt at betale de afholdte udgifter.

Det er K1 Kommunes og den behandlede persons interesse, at behandlingen lykkes fuldt ud, og på den baggrund accepterer jeg også at deltage i AA-møder i 1 år, mindst 2 gange ugentlig efter behandlingen.

Undertegnede accepterer ovenstående betingelser.”

Dokumentet er underskrevet af B den 9. januar 2006. Der ses ikke at findes yderligere materiale i sagen vedrørende bevillingen af afvænningsbehandling.

[...]

Jeg anmoder kommunen om at redegøre for med hvilken hjemmel, behandlingen på Qaqiffik er bevilget.

60) Ny storkommune som følge af kommunesammenlægningen.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Jeg anmoder endvidere kommunen om at redegøre for med hvilken hjemmel, tilbagebetalingsforbeholdet er fastsat.

[...]"

Jeg rykkede for svar i sagen ved breve af 11. august 2006 og 26. september 2006, ved telefonsamtale med kommunaldirektøren den 24. oktober 2006, ved brev af 16. november 2006 og ved telefonsamtale af 29. november 2006 med socialchefen.

K1 Kommune svarede mig den 4. december 2006 og skrev således vedrørende bevilling af ophold på Qaqiffik:

"[...]

A xxx (B xxx)

I henhold til socialudvalgets beslutning den 2. december 1999, har borgerne i K1 by mulighed for at søge om behandling for deres alkoholproblemer i Qaqiffik. I 1999 besluttede man, at der kan sendes 5 personer årligt til behandling i Qaqiffik. I 2005 har der været 10 personer til alkoholiske behandling.

B blev sendt behandling i henhold til socialudvalgets beslutning herom.

Hvis folk ikke gennemfører deres behandling, skal de tilbagebetale beløbet til kommunen, i henhold til socialudvalget egen beslutning herom.

Midlerne til Qaqiffik-behandlingen betales via offentlige hjælp, konto 45-01-00-31-61, i henhold til socialudvalgets beslutning herom.

[...]"

Kommunen fremsendte efterfølgende ved e-mail af 4. januar 2007 socialudvalgets beslutning fra mødet den 2. december 1999 vedrørende Qaqiffik, som der henvises til i brevet ovenfor:

"Beslutning under socialudvalgets møde den 2. december, vedr. betalings spørgsmål omkring behandling i Qaqiffik

Punkt 10. Regler vedr. nedsendelse af borgere til Qaqiffik.

Vi vil gerne fremsætte forslag vedr. praksis ved borgeres henvendelse med ansøgning om behandling på Qaqiffik.

Når en borger henvender sig med ønske om at blive behandlet for alkoholisme, skal det vurderes, om pgl. skal sendes afsted med det samme, eller om der først skal stilles et krav om deltagelse i AA-møder her i byen gennem 1 måned. Pgl. har jo gennem møder i AA mulighed for at indse, at pgl. kan komme over sit problem, uden at komme i behandling i Qaqiffik. Selvfølgelig skal muligheden for behandling på Qaqiffik stå åben, såfremt AA-møderne ikke hjælper. Altså er det vigtigt, at pgl. selv vurderer mulighederne. I dag er det praksis at lade socialudvalget tage beslutning i sagen, idet behandling på Qaqiffik koster 15.200 kr. pr. person. Vi ønsker ændring af praksis for at lette sagsgangen, således socialforvaltningens personale bemyndiges til at tage denne vurdering.

Beslutning: Det vedtages, at såfremt tilbagefald sker under ophold på Qaqiffik eller i løbet af i år efter endt behandling, skal beløbet kræves tilbagebetalt.

Denne beslutning meddeles økonomiudvalget med signal om, at udvalgets åbenhed for denne beslutning ønskes.”

Med henvisning til det ovenfor citerede uddrag af brevet af 4. december 2006 skrev jeg til K1 Kommune den 10. januar 2007:

”[...]

Det forekommer mig uklart, om kommunens svar skal forstås således, at hjælpen ydes med hjemmel i landstingsforordningen om hjælp fra det offentlige.

Jeg modtog den 4. januar 2007 kopi af referatet af socialudvalgets beslutning af 2. december 1999 vedrørende behandling på Qaqiffik.

Idet referatet heller ikke indeholder nogen angivelse af hjemmelsgrundlaget for beslutningen, gentager jeg min anmodning til kommunen om at oplyse hjemmelen for ordningen. Jeg bemærker i den forbindelse, at en beslutning truffet af socialudvalget ikke udgør en hjemmel i sig selv. Socialudvalgets beslutninger skal derimod have hjemmel i eksempelvis lov eller kommunalfuldmagten.

[...]”

Jeg rykkede for svar ved brev af 7. februar 2007 og K1 Kommune skrev herefter den 15. februar 2007:

”Med henvisning til Deres brev af 07.02.2007, Journal.nr. 11.73.88 7 1/053-06, skal det herved meddeles, at det ikke fremgår direkte om, hvilke hjemmel i landstingsforordningen man har anvendt under sagsbehandlingen og godkendelsen af B's Qaqiffik opholds finansiering.

Som det fremgår af vores brev af 4. december 2004, har socialudvalget under sit møde 2. december 1999 godkendt, at klienter der er til behandling i Qaqiffik, skal finansieres via engangshjælps kontoen, konto 45-01-00-31-61. Der står ikke mere om, hvilken forordning og § der er anvendt i forbindelse med godkendelsen.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Efter nærmere undersøgelse af sagen herom, kan det meddeles, at godkendelsen om finansiering af Qaqiffik opholdet, herved B's ophold, skal finansieres i henhold til Landstingsforordning nr. 10 af 1. november 1982 om hjælp fra det offentlige kapitel 7. Hjælp til særlige formål § 16 stk. 1;

"Under de forhold, der er nævnt i kapitel 5 og 6, kan der særskilt eller i forbindelse med underholdshjælp ydes engangshjælp til hel eller delvis dækning af rimeligt begrundede udgifter, når egen afholdelse af disse udgifter vil være en alvorlig belastning for pågældende i den aktuelle økonomiske situation, og når afholdelse af disse udgifter vil være af væsentlig betydning for pågældendes mulighed for fremover at klare sig selv."

Hvad tilbagebetalingsforholdet angår, har socialudvalget forholdet sig til; Landstingsforordningen nr. 10. af 1. november 1982 om hjælp fra det offentlige kapitel 3 § 10 stk. 3. "hvor der må ydes en person hjælp på grund af pågældendes uforsvarlige økonomiske eller arbejdsmæssige handlinger"

Ved min efterfølgende vurdering af sagen fandt jeg, at der kunne være uklarheder omkring regelgrundlaget for kommunernes bevilling af ophold på Qaqiffik. Jeg valgte derfor ved brev af 13. november 2008 at foretage en høring af det daværende Departement for Familie og Sundhed:

"Jeg retter herved henvendelse til Departementet for Familie og Sundhed med henblik på at høre departementets synspunkter vedrørende regelgrundlaget for kommunernes bevilling af ophold på Qaqiffik inden min endelig stillingtagen i en sag, som jeg har under behandling.

[...]

2. Behandling på Qaqiffik og kommunernes betalingen herfor

På baggrund af ovenstående har jeg iværksat en undersøgelse af forholdene omkring kommunernes bevilling af ophold på Qaqiffik.

På finansloven for 2008 fremgår følgende vedrørende hovedkonto nr. 32.10.08, alkoholbehandlingscentre, under driftsbevillinger for sundhedsvæsenet:

"Alkoholbehandlingscentrene har til formål at tilbyde mulighed for behandling af alkoholmisbrug i Grønland.

Qaqiffik i Nuuk og Ilulissat drives via en enterpriseaftale i samarbejde med Frederiksberg Centeret ApS. Der behandles patienter fra hele Grønland på centrene, hvorfor der er overnatningsfaciliteter tilknyttet. Qaqiffik i Nuuk har kapacitet til behandling af ca. 160 patienter på årsbasis, mens Qaqiffik i Ilulissat har en kapacitet på ca. 80 patienter på årsbasis. Frederiksberg Centeret er forpligtiget til at uddanne grønlandske alkologer. På begge centre tilbydes familiemedlemmer samt pårørende, herunder sagsbehandlere, familiebehandling.

Et offentligt visiteret behandlingsophold, der indbefatter 6 ugers primærbehandling og 1 uges behandling af to familiemedlemmer koster 15.200 kr. Herudover er der mulighed for, at privatpersoner kan købe en behandling på centrene. Disse indtægter deles ligeligt mellem Frederiksberg Centeret ApS og alkoholbehandlingscentrene.

Sundhedsvæsnet er i gang med et analysearbejde, der forventes at munde ud i en ny plan for organiseringen af behandlingen. Arbejdet er dog indstillet, indtil der foreligger en beslutning om hvorvidt ansvaret for området skal overføres til kommunalt regi.”

De 15.200 kr. er det beløb, som en kommune skal afholde, når den bevilliger en borger ophold på Qaqiffik. Hvis en borger eller eventuelt dennes arbejdsgiver vælger selv at betale for et tilsvarende behandlingsophold, vil dette, efter de oplysninger jeg har fået fra Qaqiffik i Nuuk, imidlertid koste ca. 10.000 kr. mere. Hertil kommer, at jeg har fået oplyst, at kommunerne kan få rejseudgifterne til den misbrugsramte refunderet fra Dronning Ingrid's Hospital. Det er ligeledes til Dronning Ingrid's Hospital og ikke direkte til Qaqiffik, som kommunen efter min forståelse skal betale for den misbrugsramtes ophold.

Det fremstår således ikke umiddelbart som om en kommune, der bevilliger en misbrugsramt borger et ophold på Qaqiffik, herved betaler en enkeltudgift for borgeren, som denne ellers selv skulle have afholdt.

Det er derfor ikke klart om en kommunes bevilling af ophold på Qaqiffik kan anses for offentlig hjælp til betaling af en enkeltudgift efter § 20 i landstingsforordning nr. 15 af 20. november 2006 om offentlig hjælp. Jeg har endvidere ikke umiddelbart kunne finde andre regelsæt inden for hverken sundheds- eller socialområdet, der udtrykkeligt regulerer spørgsmålet om kommunernes bevilling af ophold på Qaqiffik.

3. Anmodning om Departement for Familie og Sundheds synspunkter

Som følge af denne usikkerhed om regelgrundlaget vedrørende bevilling af ophold på Qaqiffik anmoder jeg om Departementet for Familie og Sundheds synspunkter på spørgsmålet. Det er således af betydning for min vurdering af lovligheden af kommunens sagsbehandling, herunder vedrørende tilbagebetalingskravet, med hjemmel i hvilke bestemmelser kommunen afholder udgifter til en misbrugsramt borgers ophold på Qaqiffik. Det samme gælder med hensyn til spørgsmålet om lovligheden af, at kommunen på forhånd har fastsat et fast antal borgere, som et ophold vil kunne bevilliges til.

Jeg ønsker derfor for det første oplyst, om behandling på Qaqiffik efter departementets opfattelse bevilliges som en ydelse under sundhedsvæsnet eller som en social ydelse. Jeg anmoder endvidere om oplysninger om, efter hvilken specifik hjemmelsbestemmelse kommunerne bevilliger ophold på Qaqiffik, og om departementet finder, at kommunerne har en pligt til at bevillige ophold i visse situationer.”

Jeg orienterede endvidere ved brev af 13. november 2008 K1 Kommune om, at jeg havde foretaget en høring af departementet og sendte kommunen en kopi af mit høringsbrev.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Departementet for Familie og Sundhed svarede ved brev af 18. december 2008:

”Landstingets Ombudsmand anmoder ved skrivelse af 13. nov. 2008 Departementet for Familie og Sundhed om synspunkter vedrørende regelgrundlaget for kommunernes bevilling af ophold på om Qaqiffik.

Det drejer sig konkret om, efter hvilken specifik hjemmelsbestemmelse kommunerne bevilger ophold på Qaqiffik og om departementet finder, at kommunerne har pligt til at bevilge ophold i visse situationer.

Landstingets Ombudsmand anmoder desuden om departementets opfattelse af, om behandling på Qaqiffik bør bevilges som en ydelse under sundhedsvæsenet eller som en social ydelse.

Departementet for Familie og Sundhed vil indledningsvis nævne, at kommunerne ikke har pligt til at bevilge ophold på Qaqiffik, hvilket fremgår af § 20, stk. 1 i landstingsforordning nr. 15 af 20. november 2006 om offentlig hjælp, hvor der står, at kommunalbestyrelsen kan yde offentlig hjælp til begrundede enkeltudgifter, såfremt betingelserne i § 4 stk. i og § 8 er opfyldt.

I § 4 i samme forordning tales om en ret til at modtage offentlig hjælp og i henhold til § 3 har enhver ret til offentlig hjælp ved akut trang, såfremt den pågældende ikke er i stand til at skaffe sig og sin familie det nødvendige til livets ophold. Det drejer sig om tilfælde hvor en person eller familie ellers ville lide nød, og denne ret til hjælp kan ikke overføres til ydelser i henhold til § 20. Her er det en skønsmæssig vurdering.

Departementet for Familie og Sundhed er af den opfattelse, at § 20 om hjælp til rimeligt begrundede enkeltudgifter ikke retter sig specielt til bevilling af behandling på Qaqiffik, men at den ikke udelukker det.

I Hjemmestyrets Bekendtgørelse nr. 4 af 15. marts 2007 om udbetaling af offentlig hjælp, handleplaner, rådighed mv. § 10, stk. 2, er der nævnt, at der ved opfølgning skal tages stilling til, om en modtager af offentlig hjælp skal tilbydes eksempelvis behandlingsophold. Der er således mulighed for at yde offentlig hjælp under behandlingsophold, men denne § giver ikke mulighed for at bevilge opholdet.”

Efter at have gennemgået besvarelsen rettede jeg ved brev af 23. november 2009 henvendelse til Departementet for Sociale Anliggender:

”[...]”

Det modtagne svar har dog ikke givet mig den klarhed omkring regelgrundlaget for kommunernes bevilling af ophold på Qaqiffik, som jeg har behov for med henblik på at afslutte min behandling af den sag, som lå til grund for min henvendelse til departementet.

Jeg anmoder derfor Departementet for Sociale Anliggender om at uddybe sin opfattelse af spørgsmålet. Jeg bemærker i den forbindelse, at jeg overvejer at indlede en egen drift undersøgelse af regelgrundlaget for kommunernes bevilling af ophold på Qaqiffik og andre alkoholbe-

handlingssteder, jf. landstingsloven om Landstingets Ombudsmand § 6, stk. 5. En sådan undersøgelse vil i givet fald skulle afklare, om der er uklarheder i regelgrundlaget, som jeg bør give Landstinget og Landsstyret meddelelse om i medfør af landstingsloven om Landstingets Ombudsmand § 11.

Jeg ønsker for det første oplyst, om det er Departementet for Sociale Anliggendes opfattelse, at kommunernes bevilling af ophold på Qaqiffik og andre alkoholbehandlingssteder sker med hjemmel i forordningen om offentlig hjælp⁶¹ og/eller om det sker på andet grundlag.

Såfremt ophold bevilliges med hjemmel i forordning om offentlig hjælp ønsker jeg endvidere oplyst, om den ændring af retstilstanden for kommunernes ydelse af offentlig hjælp, som forordningen fra 2006 indebar, har haft betydning for kommunernes muligheder for at bevillige ophold på Qaqiffik og andre alkoholbehandlingssteder.

Det fremgik således af § 16, stk. 1, i landstingsforordning nr. 10 af 1. november 1982 om hjælp fra det offentlige:

”§ 16. Under de forhold, der er nævnt i kapitel 5 og 6, kan der særskilt eller i forbindelse med underholdshjælp ydes eengangshjælp til hel eller delvis dækning af rimeligt begrundede udgifter, når egen afholdelse af disse udgifter vil være en alvorlig belastning for pågældende i den aktuelle økonomiske situation, og når afholdelse af disse udgifter vil være af væsentlig betydning for pågældendes mulighed for fremover at klare sig selv.”

Af § 12, stk. 1, i kapitel 5 fremgik:

”§ 12. En person har fra det offentlige krav på hjælp til sit eget og familiens underhold med henblik på at sikre de pågældende det fornødne til livets opretholdelse eller til kur og pleje i tilfælde af sygdom eller fødsel, når

- 1) de normale indkomster mere end rent forbigående er ophørt eller er stærkt formindsket,
- 2) eller ydelse af hjælp vil kunne fjerne eller væsentligt vil kunne nedsætte en alvorlig risiko for, at økonomisk trang eller alvorlige tilpasningsproblemer vil opstå.”

For så vidt angår den gældende forordning om offentlig hjælp indeholder den i § 20, stk. 1, følgende bestemmelse om enkeltudgifter:

”§ 20. Kommunalbestyrelsen kan yde offentlig hjælp til betaling af rimeligt begrundede enkeltudgifter, såfremt ansøgeren opfylder betingelserne i § 4, stk. 1 og § 8, og egen afholdelse af udgifterne i afgørende grad vil vanskeliggøre ansøgerens og familiens muligheder for at klare sig selv i fremtiden. Offentlig hjælp til enkeltudgifter kan normalt kun ydes, hvis udgiften er opstået som følge af behov, der ikke har kunnet forudses. Kommunalbestyrelsen kan dog efter en konkret vurdering undtagelsesvis yde offentlig hjælp til en enkeltudgift, der har kunnet forudses, hvis afholdelsen af udgiften er af helt afgørende betydning for ansøgerens eller familiens livsførelse.”

Af forordningens § 8 fremgår:

61) Landstingsforordning nr. 15 af 20. november 2006 om offentlig hjælp med senere ændring.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

”§ 8. Kommunalbestyrelsen kan yde offentlig hjælp til forsørgelse og til faste udgifter samt til enkeltudgifter, såfremt ansøgeren opfylder betingelserne i § 7, og er

- 1) ledig og ikke har et rimeligt tilbud om arbejde og aktivt søger at udnytte sine arbejdsmuligheder,
- 2) vurderet uarbejdsdygtig på grund af tilpasningsproblemer eller dårligt helbred, eller
- 3) syg eller på barsel og derfor ikke står til rådighed for arbejdsmarkedet.”

Det er således en snævrere personkreds, der kan få hjælp til enkelt udgifter efter 2006-forordningen, end tilfældet var med hensyn til eengangshjælp efter den tidligere forordning.

Jeg har endvidere i forbindelse med min undersøgelse af regelgrundlaget for kommunerne bevilling af alkoholafvænnning modtaget det i kopi vedlagte informationsmateriale til kommunerne om Qaqiffik. Materialet er fra 1999, men jeg har fået oplyst, at det fortsat er gældende. Jeg beder dog departementet om at bekræfte, om dette er tilfældet.

Endelig ønsker jeg oplyst, om der er taget skridt til at overføre ansvaret for alkoholbehandling til kommunerne. Jeg kan således forstå, at det i forbindelse med strukturreformen har været foreslået, at alkoholbehandling overdrages fra Hjemmestyret (nu Selvstyret) til de nye kommuner. Et forslag om overførsel af ansvar for alkoholbehandling til kommunerne blev sendt i høring den 16. maj 2008, og jeg vil høre, om der er taget yderligere skridt på området.”

Jeg har vedlagt en kopi af det omtalte informationsmateriale til kommunerne om Qaqiffik til dette brev.

Departementet for Sociale Anliggender svarede ved brev af 30. marts 2010:

”[...]

Departementet for Sociale Anliggender tager til efterretning, at svaret af 18. december 2008 fra Departementet for Sociale Anliggender til Landstingets Ombudsmand ikke har givet Ombudsmanden "... klarhed omkring regelgrundlaget for kommunernes bevilling af ophold på Qaqiffik...".

Departementet kan oplyse, at der på ressortområdet for sociale anliggender ikke er regler om alkoholbehandling. Dog er der mulighed for at yde offentlig hjælp i forbindelse med alkoholbehandling, hvilket departementet har gjort rede for i brev af 18. december 2008.

Vedrørende Ombudsmandens anmodning om uddybning af spørgsmålet om regelgrundlaget, kan henvises til bemærkningerne til § 20, hvori blandt andet er anført, at der er mulighed for at yde hjælp til rimeligt begrundede enkeltudgifter, som er forudsigelige, hvis en modtager af offentlig hjælp ikke har haft økonomisk mulighed for at spare op til udgiften. Der kan dog normalt kun ydes hjælp til enkeltudgifter, hvis vedkommende ikke har kunnet tage hensyn til den opståede udgift i sine løbende dispositioner. Endvidere er der i bemærkningerne til § 20 blandt andet anført, at det er en betingelse for at modtage offentlig hjælp til enkeltudgifter, at man opfylder betingelserne i § 4, stk. 1, samt betingelserne for at modtage offentlig hjælp til forsørgelse og til faste udgifter jf. § 7. Endvidere at det er en forudsætning for at yde hjælp til betaling af en-

keltudgifter, at modtageren af offentlig hjælp eller dennes eventuelle ægtefælle, jf. § 2 eller ligestillet samlever jf. § 12, stk. 6, ikke har økonomiske midler, der kan dække udgiften.

Alkoholbehandlingsophold er ikke specifikt nævnt i bemærkningerne til § 20.

Vedrørende Ombudsmandens ønske om at få oplyst, om det er Departementet for Sociale Anliggenders opfattelse, at kommunernes bevilling af ophold på Qaqiffik og andre alkoholbehandlingssteder sker med hjemmel i forordningen om offentlig hjælp og/eller om det sker på andet grundlag, så har departementet ikke viden om dette.

Departementet for Sociale Anliggender har ved tilsyn efter ikrafttrædelsen den 1. april 2007 at Landstingsforordning nr. 15 af 20. november 2006 om offentlig hjælp konstateret ganske få tilfælde, hvor der har været bevilget offentlig hjælp til et behandlingsophold på Qaqiffik, hvoraf det i et enkelt tilfælde har været mod tilbagebetaling. Dette kan indikere, at Landstingsforordning nr. 15 af 20. november 2006 om offentlig hjælp har haft betydning for kommunernes muligheder for at bevilge ophold på Qaqiffik og andre alkoholbehandlingssteder, men der kan på dette grundlag ikke drages nogen konklusion.

Vedrørende spørgsmålet om det til kommunerne udsendte informationsmateriale fra 1999 om Qaqiffik, fortsat er gældende, har Departementet for Sundhed orienteret om og bekræftet, at det fortsat er gældende.

Vedrørende eventuel overførsel af alkoholbehandlingen til kommunerne henhører alkoholbehandlingen ressortmæssigt under Departementet for Sundhed. Departementet for Sundhed har oplyst, at der er igangværende og uafsluttede forhandlinger med KANUKOKA om overførsel af alkoholbehandlingen til kommunerne.”

Jeg skrev herefter til den nye storkommune K2:

“På baggrund af de informationer, som jeg har modtaget fra det tidligere Departement for Familie og Sundhed og fra Departementet for Sociale Anliggender, og min egen gennemgang af mulige relevante regelsæt, må jeg konkludere, at der ikke findes særregler om kommunernes bevilling af ophold på Qaqiffik.

Derimod har departementerne givet udtryk for, at kommunerne har mulighed for at yde støtte til et sådant behandlingsophold efter reglerne om offentlig hjælp, og det var efter dette regelsæt, den daværende K1 Kommune efter det for mig oplyste ydede hjælp til misbrugsramte borgeres ophold på Qaqiffik.

For så vidt angår min undersøgelse af den daværende K1 Kommunes praksis for at kræve den ydede støtte tilbagebetalt, såfremt en borger inden for et år efter endt ophold på Qaqiffik undlader at gå til AA-møder eller igen begynder at drikke, har jeg derfor vurderet, om reglerne om offentlig hjælp giver kommunerne mulighed herfor.

På tidspunktet for mit besøg i K1 Kommune fandt landstingsforordning nr. 10 af 1. november 1982 om hjælp fra det offentlige⁶² anvendelse.

Forordningens kapitel 3 regulerer kommunernes muligheder for at kræve ydet offentlig hjælp tilbagebetalt:

”Kapitel 3

Tilbagebetaling

§ 9. Det stående udvalg for sociale anliggender træffer beslutning om tilbagebetaling, når en person har undladt at give oplysninger som krævet i § 8 eller i øvrigt mod bedre vidende uberettiget har modtaget ydelser efter denne forordning.

§ 10. Det stående udvalg for sociale anliggender kan endvidere træffe beslutning om tilbagebetaling:

1) Overfor en person, der har unddraget sig sin forsørgelsespligt overfor ægtefælle og børn,

2) når en person, der har modtaget hjælp, senere får udbetalt en erstatning, et underholdsbidrag eller lignende, som vedrører samme tidsrum og samme formål som den udbetalte hjælp,

3) hvor der må ydes en person hjælp på grund af pågældendes uforsvarlige økonomiske eller arbejdsmæssige handlinger,

4) når der på det tidspunkt, da der søges hjælp, foreligger forhold, der viser, at pågældende i løbet af kort tid vil være i stand til at tilbagebetale hjælpen.

Stk. 2. Hvor forholdene er åbenbare ved hjælpens ydelse, skal vedkommende gøres bekendt med tilbagebetalingspligten.

Stk. 3. Det stående udvalg for sociale anliggender kan under særlige omstændigheder efter forløbet af et år efter hjælpens ydelse beslutte, at tilbagebetalingspligten bortfalder.”

K1 Kommune oplyste i det oven for citerede brev af 15. februar 2007, at tilbagebetalingskravet i de tilfælde, hvor en misbrugsramt borger inden for et år efter endt ophold på Qaqiffik undlader at gå til AA-møder eller igen begynder at drikke støttes på forordningens § 10 stk. 3: "hvor der må ydes en person hjælp på grund af pågældendes uforsvarlige økonomiske eller arbejdsmæssige handlinger”.

Jeg bemærker hertil, at jeg ikke er enig i kommunens vurdering af, at forordningens § 10, stk. 1, nr. 3, finder anvendelse i de omhandlede tilfælde.

Forordningens § 10, stk. 1, nr. 3, omhandler de tilfælde, hvor der må ydes en person hjælp på grund af pågældendes uforsvarlige økonomiske eller arbejdsmæssige handlinger.

62) Som ændret ved landstingsforordning nr. 2 af 11. maj 1993 og landstingsforordning nr. 8 af 3. november 1994.

Ydelsen af hjælp til en misbrugsramt borger må anses for at være kommunens betaling for opholdet på Qaqiffik. Borgerens uforsvarlige økonomiske eller arbejdsmæssige handlinger skal altså være årsag til, at kommunen yder hjælpen i form af opholdet på Qaqiffik. At være afhængig af alkohol kan ikke ud fra en almindelig sproglig forståelse af begreberne anses for at være en uforsvarlige økonomisk eller arbejdsmæssig handling, og det er derfor ikke muligt at kræve tilbagebetaling af den ydede hjælp til et ophold på Qaqiffik med henvisning til forordningens § 10, stk. 1, nr. 3.

De øvrige bestemmelser i forordningens kapitel 3 giver heller ikke hjemmel til fastsættelse af et generelt tilbagebetalingskrav som det omhandlede.

Jeg bemærker endvidere, at der ved krav om tilbagebetaling af offentlig hjælp skal foretages et konkret skøn i den enkelte sag, og jeg finder derfor ikke, at kommunen kan opstille en generel ufravigelig regel som den omhandlede for, hvornår tilbagebetaling kræves.

For så vidt angår den i dag gældende forordning om offentlig hjælp⁶³ indeholder denne følgende bestemmelser om tilbagebetaling:

”Kapitel 8

Tilbagebetaling

§ 27. Kommunalbestyrelsen skal træffe beslutning om tilbagebetaling af uberettiget modtaget offentlig hjælp, såfremt modtageren af offentlig hjælp:

- 1) Mod bedre vidende har undladt at meddele kommunalbestyrelsen oplysninger jf. § 26.
- 2) Mod bedre vidende uberettiget har modtaget ydelser efter denne forordning.
- 3) Senere får udbetalt erstatning, offentlig pension, et underholdsbidrag eller lignende, som vedrører samme tidsrum og formål som den udbetalte offentlige hjælp.

§ 28. Kommunalbestyrelsen kan endvidere træffe beslutning om tilbagebetaling af offentlig hjælp, såfremt:

- 1) Der må ydes en person hjælp på grund af pågældendes uforsvarlige økonomiske eller arbejdsmæssige handlinger.
- 2) Der på det tidspunkt, da der søges om offentlig hjælp, foreligger forhold, der viser, at ansøgeren i løbet af kort tid vil være i stand til at tilbagebetale den offentlige hjælp.

Stk. 2. Træffer kommunalbestyrelsen afgørelse om offentlig hjælp med tilbagebetalingspligt i medfør af stk. 1, nr. 2, skal dette meddeles modtageren af offentlig hjælp skriftligt, senest samtidig med udbetaling af den offentlige hjælp. Kommunalbestyrelsen kan bevilge henstand med tilbagebetalingen, hvis modtageren og dennes ægtefælle eller ligestillede samlever udelukkende modtager offentlig hjælp.

63) Landstingsforordning nr. 15 af 20. november 2006 om offentlig hjælp som ændret ved landstingsforordning nr. 5 af 29. maj 2008 og inatsisartutforordning nr. 7 af 31. maj 2010.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Stk. 3. Kommunalbestyrelsen kan i særlige tilfælde efter forløbet af 1 år efter udbetalingen af den offentlige hjælp beslutte, at tilbagebetalingspligten bortfalder.”

Den gældende forordning indeholder således heller ikke bestemmelser, der muliggør fastsættelse af et generelt tilbagebetalingskrav som det omhandlede.

Jeg henstiller derfor til K2 Kommune, at det påses, at der ikke i kommunen generelt stilles krav om tilbagebetaling af ydet offentlig hjælp til et ophold på Qaqiffik, hvor en misbrugsramt borger inden for et år efter endt ophold undlader at gå til AA-møder eller igen begynder at drikke.

Jeg kan derudover oplyse, at jeg på baggrund af min undersøgelse i denne sag er blevet opmærksom på, at der består en sådan usikkerhed omkring hjemlen for opkrævning af betaling for ophold på Qaqiffik og kommunernes bevilling af sådanne ophold, at jeg har besluttet at indlede en egen drift undersøgelse af spørgsmålet, jf. ombudsmandslovens § 15, stk. 1⁶⁴. Min undersøgelse er rettet imod Departementet for Sundhed, som jeg ved særskilt brev har anmodet om en redegørelse.

Jeg foretager mig herefter ikke yderligere vedrørende mit besøg i den daværende K1 Kommune og anser sagen for afsluttet for så vidt angår K2 Kommune.

Henset til at min undersøgelse angår problemstillinger, som har betydning for alle landets kommuner, har jeg valgt at sende KANUKOKA en anonymiseret version af dette brev til orientering. Jeg har endvidere sendt en kopi til Det Sociale Ankenævn og Departementet for Sundhed ligeledes til orientering.”

Enkelt sag - Naalakkersuisut

6.11 Den retlige regulering af anvendelse af tvang i psykiatrien

På baggrund af en henvendelse fra en borger, som klagede over, at han var blevet nægtet udskrivning fra Dronning Ingrid's Hospitals psykiatriske afdeling ud fra behandlingshensyn, besluttede Ombudsmanden af egen drift at undersøge forskellige spørgsmål knyttet til retssikkerheden i forbindelse med anvendelsen af tvang over for psykiatriske patienter indlagt på Dronning Ingrid's Hospital.

64) Inatsisartutlov nr. 8 af 3. december 2009 om Ombudsmanden for Inatsisartut.

Resultatet af undersøgelsen blev, at Ombudsmanden fandt anledning til at henstille, at Departementet for Sundhed i forbindelse med forberedelsen af en grønlandsk psykiatrilovgivning overvejede at tage højde for, at de i dag praktiserede retlige garantier for patienterne, som i er omfang er reguleret i cirkulærereform, indarbejdedes i lovforslaget.

Ombudsmanden udtalte videre, at sundhedsvæsenets beslutninger om at anvende tvang i patientbehandlingen er forvaltningsretlige afgørelser, og Ombudsmanden gik derfor ud fra, at de forvaltningsretlige regler der gælder for afgørelsessager, vil blive overholdt i forbindelse med anvendelse af tvang over for psykiatriske patienter (j. nr. 2009-905-0009).

Den 14. december 2007 havde jeg en telefonsamtale med administrerende overlæge ved Dronning Ingrid's Hospitals psykiatriske afdeling, L, jf. følgende notat af 15. december 2007:

"I forbindelse med min behandling af [...]s henvendelse havde jeg den 14. december 2007 en samtale med administrerende overlæge ved Dronning Ingrid's Hospitals psykiatriske afdeling, L, om retssikkerhedsspørgsmål for tvangsinlagte patienter.

[...]

1) Beskikkelse af tilsynsværge

Efter sindssygelovens § 6, stk. 1, skal politiet straks, når en sindssyg er tvangsinlagt ved politiets foranstaltning, give retten på den indlagtes hjemsted meddelelse om indlæggelsen med henblik på beskikkelse af en tilsynsværge.

L oplyste under samtalen med mig, at det er hovedreglen, at der går mindst en måned fra en tvangsinlæggelse er gennemført, til en tilsynsværge er beskikket.

Jeg forstod L således, at psykiatrisk afdeling ikke foretager sig andet end at afvente kredsrettens afgørelse.

[...]

I tilfælde, hvor tvangsinlæggelsen ikke gennemføres med politiets bistand, påhviler det efter lovens § 6, stk. 2, den behandlende læge at foranledige en tilsynsværge beskikket, hvis den indlagte anmoder om det.

Det er min opfattelse, at denne pligt indebærer, at lægen altid skal vejlede den indlagte om muligheden for at få beskikket en tilsynsværge. Dette hænger sammen med, at beskikkelse af tilsynsværge er obligatorisk, hvis den indlagte anmoder om det.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Det blev under samtalen oplyst, at (...) var tvangstilbageholdt med henblik på stabilisering, men at han ikke havde fremsat ønske om at få beskikket en tilsynsværge, og psykiatrisk afdeling ikke havde vejledt ham om denne mulighed.

Min samtale med L pegede alt i alt i retning af, at psykiatrisk afdeling kun efter et konkret skøn vejledte om adgangen til at få beskikket en tilsynsværge.

[...]

2) Behandling af udskrivningsbegæringer

L oplyste, at hun ikke var bekendt med tilfælde, hvor hospitalet havde måttet indbringe en udskrivningsbegæring for Justitsministeriet, således som det kræves i sindssygelovens § 9.

L forklarede, at hvis en tvangsindlagt patient ønsker at blive udskrevet, tager hospitalet en samtale med vedkommende.

Dette var også tilfældet med [...], som ikke var blevet vejledt om adgangen til at klage over tilbageholdelsesbeslutningen, idet psykiatrisk afdeling havde den opfattelse, at han herefter ikke krævede at blive udskrevet.

Vejledning om retten til rekurs efter sindssygelovens § 9, stk. 2, eller om retten til domstolsprøvelse efter retsplejelovens kapitel 3, § 21, stk. 1, jf. stk. 2, gives kun efter et konkret skøn, hvilket overlægen forklarede, havde sammenhæng med patientens mentale tilstand, og om der var beskikket en tilsynsværge.

[...]”

Jeg skrev til Direktoratet for Sundhed den 19. december 2007:

”I forbindelse med en henvendelse fra en borger, som er administrativt frihedsberøvet på Dronning Ingrid's Hospitals psykiatriske afdeling, er jeg blevet opmærksom nedenstående problemstillinger, som jeg har besluttet at undersøge af egen drift, jf. landstingsloven om Landstingets Ombudsmand § 6, stk. 5.

Min beslutning om at indlede en undersøgelse er truffet efter en telefonisk drøftelse mellem administrerende overlæge L og retschef Michael Mikkelsen i anledning af henvendelsen fra den frihedsberøvede borger.

Beskikkelse af tilsynsværge

Efter lov nr. 259 af 27. maj 1981 om sindssyge personers hospitalsophold § 6, stk. 1, skal politiet straks, når en sindssyg er tvangsindlagt ved politiets foranstaltning, give retten på den indlagtes hjemsted meddelelse om indlæggelsen med henblik på beskikkelse af en tilsynsværge.

Den administrerende overlæge oplyste under samtalen med min retschef, at det er normalt, at der går mindst en måned fra en tvangsindlæggelse er gennemført, til en tilsynsværge er beskikket.

Jeg beder på denne baggrund direktoratet om en redegørelse for, hvilke forhold, som i praksis forsinker beskikkelsen af tilsynsværger, og hvad sundhedsvæsenet gør for at fremskynde processen.

I tilfælde, hvor tvangsindlæggelsen ikke gennemføres med politiets bistand, påhviler det efter lovens § 6, stk. 2, den behandlende læge at foranledige en tilsynsværge beskikket, hvis den indlagte anmoder om det.

Jeg beder direktoratet om at gøre rede for, hvorvidt den behandlende læge vejleder de indlagte om muligheden for at få beskikket en tilsynsværge, og hvorledes lægen følger op på sådanne anmodninger.

Behandling af udskrivningsbegæringer

Den administrerende overlæge oplyste, at hun ikke var bekendt med tilfælde, hvor hospitalet havde måttet indbringe en udskrivningsbegæring for Justitsministeriet, således som det kræves i loven om sindssyge personers hospitalsophold § 9.

Den administrerende overlæge oplyste videre, at hvis en tvangsindlagt patient ønsker at blive udskrevet, tager hospitalet en samtale med vedkommende.

Jeg beder direktoratet om at gøre rede for i hvilket omfang, at den behandlende læge vejleder administrativt frihedsberøvede patienter, som ønsker at blive udskrevet, om retten til at modtage en skriftlig afgørelse jf. sagsbehandlingslovens § 23.

Jeg beder samtidig direktoratet gøre rede for i hvilket omfang at tilsynsværger, pårørende og andre, som er bemyndiget til at bistå patienten eller handle på patientens vegne, inddrages i sager om udskrivningsbegæringer.”

Departementet svarede mig den 23. juli 2008:

”Departementet for Familie og Sundhed har modtaget Ombudsmandens brev af 19. december 2007. Departementet skal beklage den sene besvarelse, der skyldes langtidssygdom.

Beskikkelse af tilsynsværge

Ifølge § 6 stk. 1 i lov nr. 259 af 27. maj 1981 om sindssyge personers hospitalsophold skal politiet straks ved indlæggelsen give kredsretten meddelelse herom, så der kan blive beskikket en tilsynsværge.

Departementet har kontaktet politiet, for at høre hvorledes deres procedure er ved tvangsindlæggelser. Her blev det oplyst, at politiet ifølge deres retningslinier ikke må underskrive ind-

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

læggelsespapirerne, og herefter ledsage patienten til sygehuset, før der er tildelt en tilsynsværge. Hvis der ikke kan findes en tilsynsværge i patientens nærmeste familie eller vennekreds, kontaktes socialforvaltningen, som så stiller en tilsynsværge til rådighed. Der finder således ikke en indlæggelse sted, før en person har sagt god for at være tilsynsværge.

Politiet fremsender herefter en indstilling til kredsretten, om at en given person skal beskikkes som tilsynsværge for en tvangsindlagt person. Kredsretten i Nuuk har meddelt, at sagsbehandlingstiden for beskikkelser kan vare op til 7-14 dage, alt efter hvor mange sager der ligger, som skal færdiggøres til en bestemt dag, hvor sagerne er berammede, og hvor meget personale der er til rådighed. Hvor lang tid det tager at behandle sagerne i kystbyernes kredsretter er ikke undersøgt, og heller ikke hvor lang tid det tager før meddelelsen om, at en bestemt person er beskikket som tilsynsværge.

Departementet for Familie og Sundhed har ikke modtaget nogen klage fra Afd. A1 over, at det tager lang tid, inden der bliver beskikket en tilsynsværge. Problemet har været drøftet under et møde om en ny psykiatrilov, hvor Politimesteren, Landsdommeren og den administrative overlæge fra Afd. A1 var til stede. Proceduren blev drøftet, og der var accept af, at det kan tage sin tid i retterne. Departementet har derfor ikke gjort yderligere for at fremskynde bevillinger af tilsynsværger.

Overlægen på Afd. A1 har oplyst, at alle tvangsindlagte bliver indlagt ved politiets hjælp, og derfor får tildelt en tilsynsværge. § 6, stk. 2 omhandler således kun patienter, der er frivilligt indlagt. Ifølge § 6, stk. 2 skal den behandlende læge foranledige en tilsynsværge, hvis patienten selv fremsætter ønske om det. Den behandlende læge eller andre på afdelingen, er altid behjælpelig med at skaffe en tilsynsværge, hvis patienten ønsker dette. Hvis der opstår problemer omkring en frivilligt indlagt patient, gør personalet på Afd. A1 patienten opmærksom på muligheden for beskikkelse af en tilsynsværge.

Landstingets Ombudsmand anmoder departementet om at gøre rede for i hvilket omfang, at den behandlende læge vejleder administrativt frihedsberøvede patienter, som ønsker at blive udskrevet, om retten til at modtage en skriftlig afgørelse jf. sagsbehandlingslovens § 23.

Departementet skal gøre opmærksom på, at der ikke er tale om en forvaltningsretslig afgørelse, men en lægefaglig afgørelse. Hvis patienten nægtes udskrivelse, er det fordi patienten opfylder kravene til tvangsindlæggelse, hvilket vil sige, at de befinder sig i en alvorlig psykotisk tilstand, hvor de som oftest ikke vil kunne forstå eller accepterer, hvad der er grunden til nægtelse af udskrivning.

Overlægen på Afd. A1 oplyser, at når udskrivning nægtes, vil patienten altid ved en lægesamtale blive orienteret om de lægefaglige grunde der er til, at patienten nægtes udskrivelse. Patienten modtager ingen skriftlig redegørelse om beslutningen. Patienten har ret til aktindsigt i sin journal, hvor begrundelsen for nægtelse af udskrivning er indføjjet. I nogle tilfælde er patientens tilstand således, at videre behandling forværres, hvis de får aktindsigt. I sådanne tilfælde nægtes aktindsigt. Når patienten er rask nok, vil patienten dog få mulighed for at få aktindsigt og læse journalen og hermed få en skriftlig orientering om udskrivningsnægtelsen.

Denne fremgangsmåde stemmer overens med de danske regler hvor der i § 3 i Bekendtgørelse om underretning og klagevejledning i forbindelse med anvendelse af tvang i psykiatrien anføres at "Har overlægen besluttet, at tvangstilbageholdelse skal ske, skal underretningen indeholde oplysning om baggrunden for beslutningen om tvangstilbageholdelse, om formålet hermed og om udsigterne til en bedring af helbredstilstanden." Her bruges ordet "underretning" hvilket må tolkes som en mundtlig gennemgang af begrundelsen for afslag.

Landstingets Ombudsmand anmoder endelig departementet om at gøre rede for i hvilket omfang tilsynsværger, pårørende og andre, som er bemyndiget til at bistå patienten eller handle på patientens vegne, inddrages i sager om udskrivningsbegæringer.

Overlægen på Afd. A1 oplyser, at afdelingen for langt de fleste patienters vedkommende har pårørendesamtale, såfremt patienten giver tilladelse til det. Under disse samtaler vil man dels søge oplysninger om patienten generelt, men også forklare grundlaget for, at patienten eventuelt nægtes udskrivning. Tilsynsværgeren kommer også med til samtale, hvis patienten giver tilladelse til det.

De relevante parter bliver således inddraget i orienteringen om udskrivningsnægtelse.”

Jeg anmodede endvidere Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse om en redegørelse for de gældende regler om klageadgang for grønlandske psykiatriske patienter.

Ministeriet svarede mig den 14. januar 2010:

”Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse har modtaget Deres mail af 23. april 2009, hvori De spørger til retsgrundlaget for klageadgangen til det psykiatriske patientklagenævn i Region Hovedstaden og Sundhedsvæsenets Patientklagenævn.

De har anført i mailen, at klageadgangen er henlagt til Justitsministeriet, jfr. sindssygeloven af 1938, som fortsat gælder i Grønland. De ønsker på denne baggrund at modtage en redegørelse for evt. gennemførte delegationer til Sundhedsministeriet og efterfølgende til de regionale statslige myndigheder af klager fra psykiatriske patienter i Grønland.

Som De selv anfører, er frihedsberøvelser indenfor psykiatrien i Grønland fortsat reguleret af den tidligere danske sindssygelov (lov nr. 118 af 13. april 1938 om sindssyge personers hospitalsophold med senere ændringer), som er anordnet for Grønland. Loven blev med enkelte ændringer sat i kraft i Grønland i 1981, jf. lov nr. 259 af 27. maj 1981 om ikrafttræden for Grønland af lov om sindssyge personers hospitalsophold.

Ministeriet kan oplyse, at Statsministeriet ved brev af 7. oktober 2004 til Indenrigs- og Sundhedsministeriet har resolveret, at der med ressortoverførslen af 23. marts 1998 af psykiatriloven fra Justitsministeriet til det daværende Sundhedsministerium tillige er sket en overførsel af den for Grønland gældende lovgivning på området, lov nr. 118 af 13. april 1938 om sindssyge personers hospitalsophold. Kopi af Statsministeriets brev vedlægges.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Det følger af ordlyden af sindssygelovens 9, at såfremt en patients anmodning om udskrivning ikke imødekommes, kan denne afgørelse indbringes for justitsministeren, som er tillagt kompetence til inden for 1 måned at afgøre, om udskrivning skal finde sted. Denne kompetence er som ovenfor nævnt overført til Ministeriet for sundhed og forebyggelse.

Ud fra et retssikkerhedsmæssigt hensyn er det ministeriets opfattelse, at klagesagsbehandling bør finde sted i en organisation, der er kompetent hertil og har erfaring med området.

Ministeriet orienterede derfor ved breve af 30. november og 14. december 2004 Københavns Overpræsidium om, at ministeriet delegerede kompetencen til klagesagsbehandlingen af klager over frihedsberøvelse til overpræsidiat. Det fremgik bl.a. af det første brev, at det følger af loven, at afgørelser om frihedsberøvelse kan indbringes for retten i overensstemmelse med lov om rettens pleje i Grønland kapitel 4 E, jf. § 9, stk. 3. Kopi af ministeriets breve til Københavns Overpræsidium vedlægges.

Med nedlæggelsen af Københavns Overpræsidium fra 1. januar 2007 overgik kompetencen til behandling af disse klagesager til Statsforvaltningen Hovedstaden. Andre afgørelser om anvendelse af tvang, herunder tvangsfiksering og tvangsmedicinering, er ikke reguleret i sindssygeloven, men betragtes som klager over den sundheds fagligbehandling, og er således undergivet Sundhedsvæsenets Patientklagenævns almindelige kompetence.

Ministeriet skal for god ordens skyld bemærke, at der ved lov nr. 369 af 6. juni 1991 er sket en overførelse til Grønlands Hjemmestyre af sundhedsvæsenet i Grønland, således at hjemmestyret ved landstingsforordning kan fastsætte regler om sundhedsvæsenet og sundhedsforholdene i Grønland. Ved denne overførelse var tvang i psykiatrien dog ikke omfattet. Ved lov nr. 1406 af 27. december 2008 om ændring af lov om sundhedsvæsenet i Grønland skete en overførelse til Grønlands Hjemmestyre af sagsområdet vedr. anvendelse af tvang i psykiatrien.

På denne baggrund kan Grønlands hjemmestyre bl.a. fastsætte regler om grønlandske psykiatriske patienters klageadgang. Ministeriet er imidlertid ikke bekendt med, om Grønlands hjemmestyre på nuværende tidspunkt arbejder på at fastsætte sådan regler.”

Jeg udtalte på denne baggrund:

”1. Generelt om den retlige regulering af psykiatriområdet i Grønland

Reglerne om tvangsindlæggelse og tvangstilbageholdelse og om tilsynsværger findes i lov om sindssyge personers hospitalsophold⁶⁵, som er sat i kraft for Grønland ved lov nr. 259 af 27. maj 1981.

Loven om sindssyge personers hospitalsophold er opretholdt ved lov nr. 1406 af 27. december 2008 om ændring af lov om sundhedsvæsenet i Grønland, hvor-

65) Lov nr. 118 af 13. april 1938 om sindssyge Personers Hospitalsophold, som ændret ved lov nr. 175 af 11. juni 1954, § 2 i lov nr. 182 af 7. juni 1958 og § 5 i lov nr. 225 af 7. juni 1972.

ved Grønlands Hjemmestyre pr. 1. januar 2009 fik kompetence til at fastsætte regler om anvendelse af tvang i psykiatrien.

Loven om sindssyge personers hospitalsophold gælder således indtil Inatsisartut vedtager nye regler på området.

Det fremgår af den psykiatridegørelse, som Inatsisartut behandlede den 18. maj 2010, at Naalakkersuisut vil fremlægge forslag til en psykiatrilov senest på Inatsisartuts forårssamling 2011.

Der er ikke i loven om sindssyge personers hospitalsophold taget stilling til, i hvilket omfang forvaltningsrettens almindelige regler finder anvendelse i behandlingen af psykiatriske patienter, herunder ved anvendelse af tvang.

Den patientbehandling, der ikke udføres i form af forvaltningsretlige afgørelser falder ind under begrebet faktisk forvaltningsvirksomhed.

De forvaltningsretlige regler, der ikke er knyttet til afgørelsessager finder derfor umiddelbart anvendelse på behandlingen af psykiatriske patienter.

For så vidt angår anvendelsen af det forvaltningsretlige afgørelsesbegreb i patientbehandlingen bemærker jeg:

I forslaget til den danske lov om frihedsberøvelse og anden tvang i psykiatrien, som den 1. oktober 1988 i Danmark afløste loven om sindssyge personers hospitalsophold, fremgår det af bemærkningerne til § 31 om pligt til at underrette patienten om påtænkt tvangsanvendelse⁶⁶:

”Beslutninger om at anvende tvang må antages at være afgørelser i forvaltningslovens forstand, hvilket bl.a. indebærer, at forvaltningslovens regler om efterfølgende skriftlig begrundelse på begæring finder anvendelse”.

Dette må sammenholdes med, at på andre områder, hvor forvaltningens virksomhed normalt ikke opfattes som afgørelser, navnlig processuelle beslutninger vedrørende sagsoplysningen, antages det i den juridiske litteratur, at fremskaffelse af oplysninger ved tvangsindgreb alligevel er omfattet af de regler, der er knyttet til afgørelser⁶⁷.

66) Folketingstidende 1987-1988, Tillæg A, sp. 1022.

67) Hans Gammeltoft-Hansen m. fl., Forvaltningsret, 2. udgave, 2002, side 51.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

På denne baggrund er det min opfattelse, at sagsbehandlingslovens regler finder anvendelse ved anvendelse af tvang i behandlingen af psykiatiske patienter, i det omfang, der ikke i anden lovgivning er sket fravigelse af sagsbehandlingslovens regler.

Særligt for så vidt angår patienternes adgang til aktindsigt, bemærker jeg, at landstingsforordning nr. 6 af 31. maj 2001 om patienters retsstilling §§ 19 til 22 om aktindsigt finder anvendelse, jf. nærmere herom senere i denne redegørelse.

Direktoratet for Sundhed og Miljø har i cirkulære nr. 10 af 12. juni 1996 fastsat supplerende forskrifter vedrørende indlæggelse, ophold og behandling på Dronning Ingrid's Hospital. Disse regler svarer i et omfang til de regler, som gælder efter den danske psykiatrilovgivning.

Selvom sådanne interne tjenesteforskrifter ikke kan påberåbes særskilt af borgerne er der imidlertid tale om regler, der er bindende for forvaltningen og supplerer det retsgrundlag, som følger af love og bekendtgørelser.

Ved behandlingen af psykiatiske patienter bør det generelt tilstræbes, at reglerne administreres med hensyntagen til, at patienterne sikres mulighed for at have indflydelse på egne forhold.

Denne opfattelse er lagt til grund i de almindelige bemærkninger til den danske lov om frihedsberøvelse og anden tvang i psykiatrien, og er beskrevet således i de almindelige bemærkninger til lovforslaget, pkt. 6.4⁶⁸:

”Patienternes mulighed for at øve indflydelse og medbestemmelse på egne forhold må antages at spille en ikke uvæsentlig rolle for, hvordan patienterne oplever opholdet på psykiatrisk afdeling, og dermed i sidste instans også for behovet for tvangsanvendelse.

Udvalget har behandlet spørgsmålet om patienternes medindflydelse i betænkning nr. 1068/1986, s. 404 ff. og i betænkning nr. 1109/1987, s. 94.

Udvalget anfører bl.a., at den medindflydelse, som patienterne tillægges, har betydning både for patienternes følelse af eget værd og for personalets holdning til patienterne, ligesom patienternes medindflydelse endvidere må tillægges vægt som en kontrolforanstaltning, der kan medvirke til at forebygge eventuelt misbrug.”

68) Folketingstidende 1987 – 1988, Tillæg A, sp. 998.

I øvrigt sætter reglerne i lov om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, som ved kongelig anordning nr. 814 af 18. september 2001 er sat i kraft for Grønland, grænser for, hvilke indgreb mod patienterne, der kan foretages som led i den psykiatriske behandling.

Konventionen indeholder blandt andet i artikel 3 forbud mod tortur, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, og artikel 5 indeholder retsgarantier i forbindelse med frihedsberøvelse.

Artikel 5 foreskriver:

”Stk. 1. Enhver har ret til frihed og personlig sikkerhed. Ingen må berøves friheden undtagen i følgende tilfælde og i overensstemmelse med den ved lov foreskrevne fremgangsmåde.

a) [...]

e) lovlig frihedsberøvelse af personer for at hindre spredning af smitsomme sygdomme, af personer der er sindssyge, alkoholikere, narkomaner eller vagabonder

d) [...]”

I det følgende gennemgår jeg de elementer i patientbehandlingen, som har været genstand for min undersøgelse.

2. Beskikkelse af tilsynsværge

Som anført i min høring af Direktoratet for Sundhed, er beskikkelse af tilsynsværge reguleret i loven om sindssyge personers hospitalsophold § 6.

2.A. Beskikkelse af tilsynsværge uden ansøgning ved tvangsindlæggelse, tvangstilbageholdelse og tvangsbehandling

Beskikkelse af tilsynsværge er obligatorisk i forbindelse med tvangsindlæggelse, jf. lovbestemmelsens stk. 1, og Departementet for Sundhed har i sit hørings svar anført, at tvangsindlæggelse, som gennemføres ved politiets bistand, ikke iværksættes, forinden der er taget initiativ til at udpege en tilsynsværge. Værgen udpeges af kredsretten, og den sagsbehandlingstid, som kan medgå til beskikkelsen, beror således på kredsrettens ekspedition af sagen.

Jeg har på denne baggrund ikke bemærkninger til fremgangsmåden ved beskikkelse af tilsynsværge i forbindelse med tvangsindlæggelse.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Det er herefter spørgsmålet, om der uden en udtrykkelig anmodning herom fra patienten bør ske beskikkelse af en tilsynsværge ved tvangstilbageholdelse og tvangsbehandling.

Efter den i Danmark gældende administration af loven om sindssyge personers hospitalsophold, skulle der beskikkes tilsynsværge ved enhver tvangstilbageholdelse, medmindre patienten udtrykkeligt frabad sig dette, jf. § 5, stk. 2, i justitsministeriets cirkulære af 9. juli 1982 om klageadgang og domstolsprøvelse ved administrativ frihedsberøvelse af psykiatriske patienter⁶⁹.

Det samme behov for beskikkelse af en tilsynsværge må efter min opfattelse også gælde i forhold til grønlandske psykiatriske patienter, idet tvangstilbageholdelse og tvangsbehandling på samme måde som tvangsindlæggelse indebærer frihedsberøvelse af patienten.

Direktoratet for Sundhed og Miljø har i øvrigt i cirkulære nr. 10 af 12. juni 1996 fastsat i § 23, stk. 2:

”Ved tvangstilbageholdelse eller tvangsbehandling på Dronning Ingrid's Hospitals psykiatriske afdeling påhviler det en overlæge på foranledning af patienten at sørge for, at patienten får beskikket en tilsynsværge.”

Jeg har ikke bemærkninger til denne tjenesteforskrift for de psykiatriske læger, idet jeg går ud fra, at sundhedspersonalet søger afklaret, om patienterne ønsker en tilsynsværge beskikket.

2.B. Beskikkelse af tilsynsværge efter anmodning i andre tilfælde

I andre tilfælde end ved frihedsberøvelse af patienten beror beskikkelse af en tilsynsværge på patientens anmodning, jf. lovens § 6, stk. 2:

”I andre tilfælde af behandling på hospital eller anstalt end de i stk. 1 nævnte påhviler det på tilsvarende måde den behandlende læge at foranledige en tilsynsværge beskikket, hvis den sindssyge selv fremsætter ønske derom.”

Det kan ikke af ordlyden af lovens § 6, stk. 2, udledes, hvad lovgiver har ment med ”andre tilfælde”.

69) Betænkning nr. 1068 af 14. februar 1986, Principbetænkning om tvang i psykiatrien, side 340.

Af forarbejderne til lovforslaget fremgår følgende bemærkninger til § 6, stk. 2⁷⁰:

"[...] Da ogsaa Justitsministeriet kan slutte sig til Tanken, foreslaas det, at den behandlende Læge paa eget Initiativ straks ved Indlæggelsen skal foranledige en Tilsynsværge beskikket for enhver, der er tvangsindlagt ved Politiets Bistand, og at der ligeledes skal beskikkes en saadan Tilsynsværge for andre indlagte, hvis de fremsætter Ønske derom."

Sondringen mellem tvangsindlæggelse og "andre tilfælde" er således ikke en sontring mellem tvangsindlæggelse og andre former for tvang i behandlingen, men en sontring mellem obligatorisk beskikkelse af en tilsynsværge for tvangsindlæggelse og fakultativ beskikkelse af en tilsynsværge for frivilligt indlagte.

Spørgsmålet om beskikkelse af tilsynsværge ved andre tvangsindgreb end tvangsindlæggelse får derfor ikke selvstændig betydning i forhold frivilligt indlagte, idet disse patienter har et retskrav på beskikkelse af en tilsynsværge, hvis de fremsætter begæring herom, mens der for tvangsindlagte patienter i forvejen vil være beskikket en tilsynsværge.

Der opstår derimod et spørgsmål om, hvornår sundhedspersonalet skal vejlede patienter, der ikke er tvangsindlagt, om muligheden for at få beskikket en tilsynsværge, jf. herom straks neden for i 2.C.

2.C. Vejledningspligt

Henset til, at det i andre tilfælde end tvangsindlæggelse, tvangstilbageholdelse og tvangsbehandling beror på patientens anmodning, at der beskikkes en tilsynsværge, er det væsentligt, at der er klarhed over, hvornår sundhedspersonalet har pligt til at vejlede patienten om adgangen til at få en tilsynsværge beskikket.

Sagsbehandlingslovens § 7, stk. 1, indeholder følgende regel om vejledningspligt:

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

Efter sagsbehandlingslovens § 2, stk. 1, gælder bestemmelsen kun i sager, hvor der er eller vil blive truffet afgørelse.

70) Rigsdagstidende 1937-38, Tillæg A, Blad Nr. 34, side 6.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Tages der udgangspunkt i, at en beslutning om at anvende tvang over for en psykiatrisk patient er en afgørelse i forvaltningsretlig forstand, vil der således umiddelbart altid foreligge en vejledningspligt over for patienten, når anvendelse af tvang kommer på tale.

Bestemmelsen forpligter både til at give vejledning, når en borger direkte anmoder herom, og når det i øvrigt er naturligt og relevant at give borgeren vejledning⁷¹.

Hvis der i lovgivningen er tillagt borgeren en særlig rettighed i tilfælde, hvor en forvaltningsmyndighed træffer afgørelse af en bestemt karakter, vil der i almindelighed være pligt for myndigheden til at gøre den pågældende opmærksom på denne mulighed for at få en særlig retsstilling⁷².

Det er således min opfattelse, at sundhedsvæsenet i alle tilfælde, hvor der opstår uenighed mellem en patient og sundhedsvæsenet om behandlingen, og hvor patienten ikke i forvejen har fået beskikket en tilsynsværge, har pligt til vejlede patienten om muligheden for beskikkelse af en sådan.

Der opstår desuden spørgsmål om, hvornår vejledningen om muligheden for beskikkelse af tilsynsværge skal gives, og der må i den forbindelse lægges vægt på, hvilke opgaver, tilsynsværgeren skal varetage.

Tilsynsværgeren har til opgave at holde sig underrettet om den sindssyges tilstand og påse, at patientens ophold på hospitalet ikke udstrækkes længere end nødvendigt⁷³.

Tilsynsværgeordningen tjener både et retssikkerhedsmæssigt og et rent menneskeligt formål⁷⁴.

Det er derfor min opfattelse, at vejledning om muligheden for at få beskikket en tilsynsværge i alle tilfælde, hvor afgørende hensyn ikke taler herimod, bør gives inden sundhedsvæsenet anvender tvang.

71) Forvaltningsloven, John Vogter, 1999, side 204.

72) Forvaltningsloven, John Vogter, 1999, side 206.

73) Betænkning nr. 1068 af 14. februar 1986, Principbetænkning om tvang i psykiatrien, side 340 f.

74) Betænkning nr. 1068 af 14. februar 1986, Principbetænkning om tvang i psykiatrien, side 342.

For at tilsynsværgeordningen kan opfylde sit formål, må patienten så vidt muligt have mulighed for at tage stilling til, om en tilsynsværge ønskes beskikket, inden der anvendes tvang mod patienten.

Behovet for beskikkelse af en tilsynsværge opstår også i den situation, at patienten ønsker at klage over anvendelse af tvang i behandlingen.

Den i Danmark indførte sondring mellem patientrådgiverbeskikkelse uden anmodning fra patienten i tilfælde af tvangsindlæggelse, tvangstilbageholdelse og tvangsbehandling og beskikkelse efter anmodning ved andre tvangsindgreb er beskrevet således i betænkning nr. 1068 af 14. februar 1986, Principbetænkning om tvang i psykiatrien, side 344:

”Medens beskikkelse af patientrådgiver bør være obligatorisk i alle tilfælde af tvangsindlæggelse, tvangstilbageholdelse og tvangsbehandling, bør beskikkelse i andre tilfælde af tvangs-anvendelse - som ved fiksering, fysisk magtanvendelse eller brug af beskyttelsesforanstaltninger - kun ske efter begæring, idet der i de sidstnævnte tilfælde ikke er behov for bistand fra en patientrådgiver, medmindre patienten ønsker at iværksætte en klage. Når en patient tilken)degiver, at han vil klage i disse situationer, bør han straks gøres bekendt med, at han kan få en patientrådgiver stillet til rådighed, hvis han ønsker det.”

Jeg finder, at vejledning om adgangen til at få beskikket en tilsynsværge altid bør gives i tilknytning til vejledning om adgangen til at påklage tvangsanvendelse, såfremt en tilsynsværge ikke allerede er beskikket på dette tidspunkt. Dette gælder uanset, om patienten på et tidligere tidspunkt er vejledt om muligheden for tilsynsværgebeskikkelse.

Jeg har noteret mig, at departementet i sit høringssvar har anført:

”Hvis der opstår problemer omkring en frivilligt indlagt patient, gør personalet på Afd. A1 patienten opmærksom på muligheden for beskikkelse af en tilsynsværge”

Jeg går herefter ud fra, at departementets oplysning skal forstås i overensstemmelse med ovenstående bemærkninger om vejledningspligtens omfang og om tidspunktet for ydelse af vejledning.

Jeg kommer nedenfor nærmere ind på pligten til at give klagevejledning.

3. Behandlingen af udskrivningsbegæringer

3.1. Grundlaget for at nægte udskrivning

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Departementet har i sit hørings svar oplyst, at udskrivning på patientens begæring nægtes i følgende situationer:

”Departementet skal gøre opmærksom på, at der ikke er tale om en forvaltningsretslig afgørelse, men en lægefaglig afgørelse. Hvis patienten nægtes udskrivelse, er det fordi patienten opfylder kravene til tvangsindlæggelse, hvilket vil sige, at de befinder sig i en alvorlig psykotisk tilstand, hvor de som oftest ikke vil kunne forstå eller acceptere, hvad der er grunden til nægtelse af udskrivning.”

Jeg bemærker for det første, at jeg ikke kan tilslutte mig departementets opfattelse af, at nægtelse af udskrivning ikke er en forvaltningsretlig afgørelse, idet beslutninger truffet af forvaltningsmyndigheder om at anvende tvang normalt er forvaltningsretlige afgørelser, jf. nærmere ovenfor under afsnit 1.

Jeg bemærker supplerende, at det forhold, at der indgår et lægefagligt skøn i afgørelsen af, om udskrivning skal nægtes, ikke i sig selv er relevant for vurderingen af, om der er tale om en forvaltningsretlig afgørelse.

Jeg bemærker dernæst om det retlige grundlag for at nægte udskrivning:

Om den behandlende læge kan nægte at efterkomme en udskrivningsbegæring, afgøres efter loven om sindssyge personers hospitalsophold § 8, som lyder således:

”Stk. 1. Når den behandlende læge skønner, at udskrivning er uforsvarlig, enten fordi patienten er farlig for sig selv eller for andre, eller fordi udskrivning væsentlig vil forringe udsigten for patientens helbredelse, skal udskrivning nægtes.

Stk. 2. Uden for de i stk. 1 nævnte tilfælde må den behandlende læge ikke nægte at efterkomme en anmodning om udskrivning, medmindre den må antages at ville medføre væsentlige ulemper for patienten selv, og justitsministeren tiltræder nægtelsen.”

Hertil kommer, at lovens § 7 foreskriver, at udskrivning ubetinget skal ske, også uden begæring fra patienten eller andre, hvis patienten er helbredt.

Ved vurderingen af om udskrivning skal ske, skal der således foretages

en konkret vurdering af, om udskrivning er uforsvarlig, enten fordi patienten er farlig for sig selv eller andre, eller om udskrivning væsentlig vil forringe udsigten til helbredelse.

Det sidste kriterium indebærer navnlig, at det forhold, at patienten ikke ønsker at tage imod behandling, eksempelvis ved at afvise at tage ordineret medicin, ikke i sig selv kan danne grundlag for en afgørelse om at nægte at udskrive patienten. Det skal således konkret vurderes, om patientens nægtelse af at tage mod et behandlingstilbud vil kunne få de følger, som efter lovens § 8 kan begrundes, at udskrivning nægtes.

Uden for de tilfælde, der er anført i lovens § 8, stk. 1, kan udskrivning, jf. § 8, stk. 2, alene nægtes, hvis det må forventes at medføre væsentlig ulempe for patienten selv, og Justitsministeriet godkender afgørelsen. I dette tilfælde er adgangen til at tvangstilbageholde altså videre end adgangen til at tvangsindlægge.

3.2. Afgørelsens meddelelse og begrundelse

Jeg har for det første noteret mig, at Direktoratet for Sundhed og Miljø's cirkulære nr. 10 af 12. juni 1996 i § 11, stk. 1, foreskriver, at en overlæge snarest muligt og senest inden 24 timer skal meddele patienten, om begæringen er taget til følge, eller om frihedsberøvelse skal iværksættes.

Denne bestemmelse kan ikke give mig anledning til kritik.

Såfremt en tilsynsværge er beskikket, er det min opfattelse, at også tilsynsværgen bør have meddelelse om afgørelsen, medmindre patienten frabeder sig dette. Jeg begrundes denne underretningspligt med, at det følger af almindelige forvaltningsretlige regler om partsrepræsentation, at partsrepræsentanten bør have meddelelse om sagens afgørelse og, at formålet med beskikkelse af en tilsynsværge i særlig grad tilsiger, at denne får meddelelse om afgørelsen.

Om afgørelsens meddelelse har departementet for det første anført:

”Overlægen på Afd. A1 oplyser, at når udskrivning nægtes, vil patienten altid ved en lægesamtale blive orienteret om de lægefaglige grunde der er til, at patienten nægtes udskrivelse. Patienten modtager ingen skriftlig redegørelse om beslutningen.”

En afgørelse om at nægte at imødekomme et ønske fra patienten om udskrivning er en afgørelse om tvangstilbageholdelse.

Som anført oven for i afsnit 1, er afgørelser om tvangstilbageholdelse forvaltningsretlige afgørelser, hvor sagsbehandlingslovens regler om efterfølgende

skriftlig begrundelse finder anvendelse, såfremt afgørelsen meddeles mundtligt.

Sagsbehandlingslovens § 23 har følgende indhold:

”Den, der har fået en afgørelse meddelt mundtligt, kan forlange at få en skriftlig begrundelse for afgørelsen, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold. En begæring herom skal fremsættes over for myndigheden inden 14 dage efter, at parten har modtaget underretning om afgørelsen.

Stk. 2. En begæring om skriftlig begrundelse efter stk. 1 skal besvares snarest muligt. Hvis begæringen ikke er besvaret inden 14 dage efter, at begæringen er modtaget af vedkommende myndighed, skal denne underrette parten om grunden hertil samt om, hvornår begæringen kan forventes besvaret.”

Sagsbehandlingsloven regulerer derimod ikke, hvornår en afgørelse skal meddeles skriftligt.

På denne baggrund har jeg som udgangspunkt ikke indvendinger mod, at afslag på udskrivning meddeles mundtligt under den forudsætning, at patienten gøres bekendt med retten til at kræve en skriftlig begrundelse, jf. også mine bemærkninger ovenfor til spørgsmålet om myndighedernes vejledningspligt.

Jeg bemærker dernæst, at cirkulæret i § 11, stk. 2, indeholder følgende bestemmelse:

”Træffer overlægen beslutning om tvangstilbageholdelse, skal han underrette patienten om baggrunden samt formålet hermed. Overlægen vejleder ligeledes patienten om udsigterne til en bedring af helbredstilstanden.”

Bestemmelsen må fortolkes som en regel om pligt til at begrunde en mundtlig afgørelse. Jeg bemærker i den forbindelse, at god forvaltningsskik tilsiger, at også afgørelser, som alene meddeles mundtligt, som udgangspunkt begrundes i fornødent omfang.

Bestemmelsens administration i praksis giver mig imidlertid anledning til nogle overvejelser, idet departementet i sit høringssvar i tilknytning til afgørelsens begrundelse også har anført:

”Patienten har ret til aktindsigt i sin journal, hvor begrundelsen for nægtelse af udskrivning er indføjet. I nogle tilfælde er patientens tilstand således, at videre behandling forværres, hvis de får aktindsigt. I sådanne tilfælde nægtes aktindsigt. Når patienten er rask nok, vil patienten

dog få mulighed for at få aktindsigt og læse journalen og hermed få en skriftlig orientering om udskrivningsnægtelsen.”

Det sidst citerede fra departementets hørings svar må forstås således, at sundhedsvæsenet i almindelighed praktiserer begrundelsespligten ved tvangstilbageholdelser således, at begrundelse udsættes, såfremt begrundelsen vil forværre videre behandling.

Der er ikke umiddelbart overensstemmelse mellem den oplyste praksis og cirkulærets § 11, stk. 2, som ikke beskriver nogen undtagelser i pligten til at begrunde afgørelser om at nægte udskrivelse.

Det er herefter spørgsmålet, hvorvidt begrundelsespligten efter sagsbehandlingslovens § 24, som jo finder anvendelse ved efterfølgende skriftlig begrundelse, jf. lovens § 23, skal finde anvendelse på begrundelser efter cirkulærets § 11, stk. 2.

Dette er af betydning, idet sagsbehandlingslovens § 24, stk. 3, foreskriver, at begrundelsen alene kan begrænses af de hensyn, som kan legitimere en begrænsning af en parts adgang til aktindsigt, jf. nærmere herom nedenfor.

For det første bemærker jeg, at såfremt patienten ønsker en skriftlig begrundelse jf. sagsbehandlingslovens § 23, skal dette ønske opfyldes, og begrundelsen kan alene begrænses i det omfang, det fremgår af sagsbehandlingslovens § 24, stk. 3, jf. § 15.

Neden for i afsnittet om aktindsigt kommer jeg nærmere ind på betingelserne for at nægte aktindsigt.

Vedrørende spørgsmålet om omfanget af den mundtlige begrundelsespligt, som følger af cirkulærets § 11, stk. 2, bemærker jeg, at der ikke kan stilles samme krav til detaljering af begrundelsen for en mundtligt meddelt afgørelse som til skriftlige begrundelser.

Dette hænger sammen med, at sagsbehandlingslovens regler netop angår skriftlige afgørelser, jf. sagsbehandlingslovens § 22, og at de specifikke krav i sagsbehandlingslovens § 24, stk. 1 og 2, til en redegørelse for retsregler, skøn og faktum formentlig ofte vil være uhensigtsmæssige at kræve opfyldt i fuldt omfang ved mundtlige begrundelser.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Der gælder imidlertid på ulovreguleret grundlag nogle centrale forvaltningsretlige krav til begrundelser, der skal overholdes uanset, om en begrundelse gives skriftligt eller mundtligt.

En (mundtlig) begrundelse skal således være egnet til at give afgørelsens adressat en forklaring på, hvorfor afgørelsen har fået det pågældende indhold.

I sammenhæng hermed må det kræves, at begrundelsen er retvisende.

Det forhold, at en begrundelse gives mundtligt, kan således ikke berettige myndigheden til at tilbageholde væsentlig relevant information om grundlaget for afgørelsen, ligesom der ikke må gives adressaten vildledende eller urigtige oplysninger.

Det er derfor min opfattelse, at sundhedsvæsenet efter cirkulærets § 11, stk. 2, er forpligtet til at begrunde afgørelser om tvangstilbageholdelser i overensstemmelse med disse principper for mundtlige begrundelser, og at denne begrundelsespligt alene kan begrænses i samme omfang, som sagsbehandlingslovens § 24, stk. 3, kan medføre, at en skriftlig begrundelse begrænses.

Cirkulæret indeholder herudover i § 25 følgende regel:

”Inden iværksættelse af frihedsberøvelse skal patienten underrettes om den påtænkte tvang, dens nærmere indhold, baggrund og formål.

Stk. 2. Underretning kan i hastetilfælde gives efterfølgende.”

Cirkulærets § 25 kan give anledning til tvivl om, hvorvidt bestemmelsen i forhold til tvangstilbageholdelser har et selvstændigt indhold i forhold til § 11, stk. 2.

Begrundelsespligten i § 11, stk. 2, er knyttet til selve afgørelsen om tvangstilbageholdelse, mens § 25 er formuleret som en pligt, som knytter sig til iværksættelsen.

§ 25 er i alt væsentligt enslydende med den danske lov om frihedsberøvelse og anden tvang i psykiatrien § 31.

Som anført oven for under afsnit 1, er begrundelsespligten fremhævet i forarbejderne til § 31.

Jeg finder derfor, at § 25 ikke får selvstændig betydning i tvangstilbageholdelsituationen i forhold til § 11, stk. 2.

3.3. Klagevejledning

I notatet vedrørende embedets telefonsamtale den 15. december 2007 med administrerende overlæge ved Psykiatrisk Afdeling på Dronning Ingrid's Hospital, L, som også er citeret ovenfor i sagsfremstillingen, fremgår det blandt andet:

”L oplyste, at hun ikke var bekendt med tilfælde, hvor hospitalet havde måttet indbringe en udskrivningsbegæring for Justitsministeriet, således som det kræves i sindssygelovens § 9.

L forklarede, at hvis en tvangsinlagt patient ønsker at blive udskrevet, tager hospitalet en samtale med vedkommende.

Dette var også tilfældet med [...], som ikke var blevet vejledt om adgangen til at klage over tilbageholdelsesbeslutningen, idet psykiatrisk afdeling havde den opfattelse, at han herefter ikke krævede at blive udskrevet.

Vejledning om retten til rekurs efter sindssygelovens § 9, stk. 2, eller om retten til domstolsprøvelse efter retsplejelovens kapitel 3⁷⁵, § 21, stk. 1, jf. stk. 2, gives kun efter et konkret skøn, hvilket overlægen forklarede, havde sammenhæng med patientens mentale tilstand, og om der var beskikket en tilsynsværge.”

Loven om sindssyge personers hospitalsophold indeholder i § 9, stk. 2, følgende regel om rekurs:

”For så vidt en sådan begæring afslås, skal den behandlende læge på forlangende af den, der har fremsat begæring om udskrivning, forelægge sagen for justitsministeren⁷⁶, der inden 1 måned afgør, om udskrivning skal finde sted.”

Samtidig gælder sagsbehandlingslovens § 25 ved skriftlige afgørelser:

”§ 25. Afgørelser, som kan påklages til anden forvaltningsmyndighed, skal, når de meddeles skriftligt, være ledsaget af en vejledning om klageadgang med angivelse af klageinstans og oplysning om fremgangsmåde ved indgivelse af klage, herunder om eventuel tidsfrist. Dette gælder dog ikke, hvis afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold.

Stk. 2. Landsstyret kan fastsætte regler om, at klagevejledning på nærmere angivne sagsområder, hvor særlige forhold gør sig gældende, kan undlades eller ske på anden måde end nævnt i stk. 1.”

75) Der skulle have stået kapitel 4 E.

76) Er i dag delegeret til Det Psykiatriske Patientklagenævn i Statsforvaltningen i Hovedstaden.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Efter cirkulærets § 26 skal patienten ved enhver anvendelse af tvang have vejledning om adgangen til at påklage indgrebet.

Det er i øvrigt min opfattelse, at hospitalet efter sagsbehandlingslovens § 7 om fornødent også har pligt til at vejlede patienten om klageadgangen. Dette er forudsat i forarbejderne⁷⁷ til § 32 i den danske lov frihedsberøvelse og anden tvang i psykiatrien, om pligt til at give klagevejledning, som blev indsat på baggrund manglende regler om klagevejledning i loven om sindssyge personers hospitalsophold.

En praksis, hvorefter hospitalet i de tilfælde, hvor en tilsynsværge ikke er beskikket, undlader at give klagevejledning med henvisning til patientens tilstand, er på denne baggrund ikke lovlig.

Såfremt patientens aktuelle tilstand gør, at patienten skønnes ikke at være i stand til at forstå en klagevejledning, kan jeg dog ikke anse det for stridende mod reglerne, at klagevejledningen gives snarest efter afgørelsen, så snart patienten bliver i stand til at forstå betydningen af en sådan vejledning. Der kan dog ikke blive tale om, at hospitalet ganske undlader at give klagevejledning.

4. Aktindsigt

Departementet har i sit hørings svar henvist til, at aktindsigt nægtes patienten, hvis videre behandling forværres, hvis patienten får aktindsigt.

Jeg bemærker, at reglerne om patienters adgang til aktindsigt i dag findes i landstingsforordning nr. 6 af 31. maj 2001 om patienters retsstilling.

Landstingsforordningens § 20 foreskriver:

”§ 20. Den, om hvis helbredsforhold der er udarbejdet patientjournaler m.v., har ret til aktindsigt heri.

Stk. 2. De nærmeste pårørende til en afdød patient har ret til aktindsigt i afdødes patientjournal, hvis retten udøves i afdødes interesse.

Stk. 3. Retten efter stk. 1 kan dog begrænses i det omfang, patientens interesse i at blive gjort bekendt med oplysningerne findes at burde vige for afgørende hensyn til den pågældende selv eller til andre private interesser.”

I forslaget til landstingsforordningen fremgår det af bemærkningerne til § 20, stk. 3:

77) Folketingstidende 1987 – 1988, Tillæg A, sp. 1022 - 1023.

”Reglen i stk. 3 giver i særlige tilfælde mulighed for at begrænse aktindsigten på grundlag af en konkret afvejning af på den ene side hensynet til patientens interesse i at få de pågældende oplysninger og på den anden side afgørende hensyn til patienten selv eller til andre private interesser. Undtagelsesbestemmelsen tænkes især anvendt i forbindelse med behandlingen af patienter med psykiske lidelser, hvor afgørende hensyn til patientens udsigt til bedring i forbindelse med en igangværende behandling vil kunne bevirke, at der er behov for at afslå en anmodning om aktindsigt.”

Bestemmelsen forudsætter, at der i hvert enkelt tilfælde foretages en konkret afvejning af de modstående hensyn. Det betyder blandt andet, at man ikke generelt inden for bestemte sygdomstyper på forhånd kan tilrettelægge en administrativ praksis, der nægter aktindsigt.

Afslag inden for det psykiatriske område på ansøgninger om aktindsigt begrundet i hensynet til sygdomsbehandlingen, må forudsætte, at der i den konkrete sag er et fagligt belæg for at antage, at en videregivelse af oplysningerne til patienten vil være direkte skadelig for det fremtidige patient/behandlerforhold og for selve den iværksatte eller påtænkte behandling.

Ved afvejningen bør man også være opmærksom på den ængstelse og usikkerhed, der kan opstå hos en patient, når det findes nødvendigt at begrænse aktindsigten.

Den af departementet beskrevne praksis, hvorefter aktindsigt nægtes alene ud fra en formodning om, at videre behandling forværres, hvis patienten gives aktindsigt, må således forudsætte en afvejning i forhold til konsekvensen af at afslå aktindsigt.

Såfremt hospitalet giver afslag på aktindsigt, kan denne afgørelse påklages særskilt til Det Psykiatriske Patientklagenævn i Statsforvaltningen i Hovedstaden, jf. landstingsforordningen om patienters retsstilling.

I det omfang, et afslag meddeles skriftligt, skal der efter sagsbehandlingslovens § 25 gives vejledning om klageadgangen til patientklagenævnet.

Det er i den forbindelse min opfattelse, at sådan vejledning også bør gives ved mundtligt meddelte afgørelser i samme omfang, som der er pligt til at vejlede om adgangen til at klage over tvangsindgreb.

5. Mine afsluttende bemærkninger

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Som det fremgår af ovenstående gennemgang af sundhedsvæsenets praksis sammenholdt med reglerne på området, er patienternes retssikkerhed i forbindelse med anvendelse af tvang i patientbehandlingen i væsentligt omfang reguleret i et cirkulære, som er en tjenestebefaling, som patienterne ikke selv kan støtte ret på.

Dette er efter min opfattelse betænkeligt, idet regler, der hjemler frihedsberøvelse skal forefindes i lovform, jf. Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 5, stk. 1, ltr. e, som jeg har citeret ovenfor.

Det er min opfattelse, at ikke alene reguleringen af tvangsanvendelsens omfang, men tillige de retsgarantier som borgerne tillægges i forbindelse med tvangsanvendelsen, bør forefindes i lovform.

Jeg henstiller derfor, at departementet i forbindelse med forberedelsen af en grønlandsk psykiatrilovgivning, overvejer at tage højde for, at de i dag i cirkulæreform gældende retlige garantier for patienterne indarbejdes i lovforslaget.

Jeg er herudover, jf. mine bemærkninger i afsnit 1 og 3.1 af den opfattelse, at sundhedsvæsenets beslutninger om at anvende tvang i patientbehandlingen er forvaltningsretlige afgørelser, og jeg går derfor ud fra, at de forvaltningsretlige regler der gælder for afgørelsessager, vil blive overholdt i forbindelse med anvendelse af tvang over for psykiatriske patienter.”

Jeg havde ikke hørt fra departementet ved beretningsårets udløb.

6.12 Naalakkersuisuts pålæg til cheferne for selvstyrets nettostyrede virksomheder om deres adgang til at udtale sig

Ombudsmanden besluttede på baggrund af sagens omtale i pressen af egen drift at undersøge et pålæg som Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik sendte til cheferne for selvstyrets nettostyrede virksomheder om, at henvendelser ”fra politiske partier og Inatsisartutudvalg samt andre politisk betonedede henvendelser til Asiaq, Mittarfeqarfiit og Nukissiorfiit” skulle besvares af Naalakkersuisoq.

Ombudsmanden fandt, at instruktionen angik adgangen til at udtale sig på virksomhedens vegne, og således ikke angik chefernes adgang til at udtale sig på egne vegne.

Ombudsmanden fandt herefter ikke anledning til at foretage sig yderligere, idet instruktionen fremstod som tilstrækkelig præcis, og idet der ikke sås at være taget usaglige hensyn (j. nr. 2009-905-0012)

Jeg bad i brev af 28. oktober 2009 Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik om at sende en udskrift af den e-mail til direktørerne for selvstyrets netto-styrede virksomheder, om deres adgang til at svare på henvendelser fra Inatsisartuts udvalg og politiske partier, som havde været omtalt i pressen. Jeg bad samtidig om at modtage andre foreliggende skriftlige instruktioner af de pågældende direktører om deres adgang til at udtale sig med henblik på, at jeg kunne overveje, om jeg af egen drift skulle undersøge sagen nærmere, jf. landstingsloven om Landstingets Ombudsmand § 6, stk. 5.

Departementet sendte mig den 13. november en udskrift af følgende e-mail af 8. oktober 2009 fra departementschefen i Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik til cheferne for Asiaq, Mittarfeqarfiit og Nukissiorfiit:

”Til Cheferne for Asiaq, Mittarfeqarfiit og Nukissiorfiit

På foranledning skal jeg hermed pointere at henvendelser fra politiske partier og Inatsisartutudvalg samt andre politisk betonedede henvendelser til Asiaq, Mittarfeqarfiit og Nukissiorfiit, som ressortmæssigt hører til Naalakkersuisoq-området for Boliger, Infrastruktur og Trafik, skal gå gennem vort Naalakkersuisoq Jens B. Frederiksen.

Dette gøres nemmest ved at henvise sådanne henvendelser til departementet - gerne til undertegnede.”

Jeg udtalte nærmere om baggrunden for min beslutning for ikke at foretage mig yderligere sagen:

”Rækkevidden af den omtalte e-mail

E-mailen angår efter sin ordlyd de pågældende chefers kompetence til at besvare henvendelser til virksomhederne fra politiske partier og udvalg i Inatsisartut.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Der er således tale om, at sådanne henvendelser til Asiaq, Mittarfeqarfiit og Nukissiorfiit efter instruktionen skal besvares af Naalakkersuisoq for Boliger, Infrastruktur og Trafik.

E-mailen pålægger ikke de pågældende chefer begrænsninger i deres adgang til at udtale sig på egne vegne.

Det er derfor min opfattelse, at pålægget til cheferne om at henvendelser til pågældende nettostyrede virksomheder skal vurderes efter forvaltningsrettens almindelige regler om adgangen for forvaltningsmyndigheders ledelse til at instruere underordnede medarbejdere, og at pålægget ikke angår chefernes ret til at udtale sig på egne vegne, hvilket reguleres af de almindelige regler for offentligt ansattes ytringsfrihed.

Retten til at udtale sig på virksomhedens vegne

Inden for offentlige myndigheder, har myndighedens ledelse som udgangspunkt ret til at instruere underordnede medarbejdere og underordnede myndigheder om, hvorledes medarbejderne og de underordnede myndigheder skal udføre tjenesten.

Denne instruktionsbeføjelse gælder også spørgsmålet om, hvem som kan udtale sig på myndighedens vegne, herunder besvare henvendelser til myndigheden.

Instruktionsbeføjelsen forudsætter, at der, sagligt og organisatorisk, foreligger et retligt instruktionsforhold.

De såkaldt "nettostyrede virksomheder" er i forvaltningsretlig forstand styrelser i et administrationshierarki med et politisk valgt organ, Naalakkersuisut, som øverste myndighed. Det fremgår af landstingsfinansloven for 2009, at de nettostyrede virksomheder er placeret under landsstyremedlemmet for boliger, infrastruktur og råstoffer.

Om de enkelte virksomheder bemærker jeg:

Landstingsforordning nr. 14 af 6. november 1997 om energiforsyning indeholder følgende regel i § 4, stk. 3:

"Landsstyret fastsætter regler om styring og organisation m.v. af Nukissiorfiit og om forholdet mellem virksomheden og Landsstyret."

Mittarfeqarfiiit, Grønlands Lufthavnsvæsen, er ikke særskilt lovreguleret, men det fremgår af anmærkningerne til driftsbevillingen for Departementet for Infrastruktur og Miljø på landstingsfinansloven for 2009, konto 70.01.01, at departementet er øverste myndighed for Mittarfeqarfiiit.

For så vidt angår ASIAQ, bemærker jeg, at denne virksomhed i landstingsfinansloven for 2009, konto 75.02.06, betegnes som "ASIAQ (Misissueqqaarnerit/Grønlands Forundersøgelser)".

Det fremgår af blandt andet af landstingsforordning nr. 18 af 28. oktober 1993 om Misissueqqaarnerit/Grønlands Forundersøgelser:

"§ 1. [...]

Stk. 5. Landsstyret kan udstede bekendtgørelser, hvori reglerne for Misissueqqaarnerit's virksomhed fastsættes.

§ 2. Misissueqqaarnerit er organiseret som en nettostyret virksomhed under Grønlands Hjemmestyre.

Stk. 2. De årlige bevillinger til virksomheden fastsættes på finansloven.

Stk. 3. Virksomheden ledes af en chef, der udnævnes af Landsstyret."

Det er på denne baggrund min opfattelse, at der består det fornødne organisatoriske grundlag for, at Naalakkersuisut kan instruere de pågældende virksomheder.

For så vidt angår kravet om et sagligt grundlag for retlig instruktion, bemærker jeg, at Naalakkersuisuts instruktion af de pågældende virksomheder naturligvis skal hvile på saglige hensyn.

Naalakkersuisut kan således ikke begrænse virksomhedschefernes adgang til at besvare henvendelser med henblik på at begrænse adgangen til aktindsigt eller med henblik på at undgå, at de udnytter deres ytringsfrihed som privatpersoner.

Der foreligger ikke i e-mailen fra Naalakkersuisoq for Boliger, Infrastruktur og Trafik til de tre virksomhedschefer tilkendegivelser, som peger i retning af, at instruktionen af de pågældende har været båret af usaglige hensyn.

Jeg bemærker endvidere, at sagsbehandlingslovens § 27, stk. 1 og 2, indeholder følgende bestemmelser:

"§ 27. Den, der virker inden for den offentlige forvaltning, har tavshedspligt, jf. kriminallovens § 29, når en oplysning ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som fortro-

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

lig, 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 offentlige økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentlige 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.”

Jeg bemærker, at § 27, stk. 2, ikke indskrænker Naalakkersuisuts adgang til ved tjenestebefaling at fastsætte regler om, hvem der kan udtale sig på en myndigheds vegne, idet lovbestemmelsen regulerer samspillet mellem tavshedspligten og offentligt ansattes ret til at videregive oplysninger, jf. herved også Lovkontorets vejledning af december 1994 om sagsbehandlingsloven pkt. 163.

Det er imidlertid samtidig min opfattelse, at sondringen mellem udtalelser, der fremsættes af en offentligt ansat på egne vegne og udtalelser på myndighedens vegne i praksis vil være vanskelig at opretholde, for så vidt angår udtalelser, der fremsættes af lederen af en myndighed eller en institution. Sådanne udtalelser vil – uanset om de måtte være ment som private tilkendegivelser – ofte blive opfattet som hidrørende fra institutionen som sådan.

Der må derfor, i hvert fald for så vidt angår offentlige institutioner, som har en relativt selvstændig stilling i forhold til den centrale politiske og administrative ledelse, opstilles et krav om, at eventuelle begrænsninger i styrelseschefens/virksomhedschefens adgang til at ytre sig offentligt på forvaltningens vegne, skal meddeles udtrykkeligt.

I det omfang, at en sådan udtrykkelig instruktion ikke er givet, må det antages, at ledelsen af sådant relativt selvstændige offentlige institutioner har en i det væsentlige fri adgang (i overensstemmelse med hovedsynspunkterne for offent-

ligt ansattes ytringsfrihed) til over for offentligheden at fremlægge sine synspunkter såvel på egne som på institutionens vegne.

I forhold til den foreliggende sag bemærker jeg, at det af indslaget på knr.gl den 28. oktober 2009 kl. 07.51 blandt andet fremgår:

"[...] Jens B. Frederiksen [...] har slået fast, at det er udtryk for almindelig procedure. En procedure, der gælder alle tre virksomhedsledere."

Som følge af det ovenfor anførte, må en begrænsning i de tre institutionslederes adgang til at udtale sig hvile på en konkret instruktion herom fra Naalakkersuisut, idet der uden en sådan instruktion ikke kan opstilles en formodning for, at institutionernes chefer har forbud mod på institutionens vegne at besvare henvendelser fra udvalg under Inatsisartut eller politiske partier.

Henset til, at den instruktion, som er givet af Naalakkersuisoq for Boliger, Infrastruktur og Trafik ved e-mailen af 8. oktober 2009, klart angiver, hvilke typer af henvendelser, som skal besvares af Naalakkersuisoq, foretager jeg mig dog ikke yderligere vedrørende spørgsmålet om virksomhedschefernes almindelige adgang til at udtale sig på myndighedens vegne."

7. Opfølgning på tidligere års beretninger - klagesager

Årsberetning 2009, afsnit 3, side 41

Væsentlige sagsbehandlingsfejl i forbindelse med afskedigelse, herunder udeladt partshøring (j.nr. 2008-323-0007)

Efter at have rykket K Kommune for et svar på min udtalelse af 16. december 2009 modtog jeg den 10. august 2010 følgende fra kommunen:

”Vedr. ovennævnte sag, skal jeg indledningsvis på K Kommunes vegne, beklage at Ombudsmandens henvendelse ikke er blevet besvaret.

På baggrund af ombudsmandens gennemgang af sagen, kan kommunen kun bekræfte, at sagsforløbet omkring fyringssagen lider af visse mangler, hvilket kommunen kun kan beklage.

K Kommune har nu oprettet en central HR-afdeling, der fremover vil bistå kommunens enheder med håndtering af personalesager, herunder sagsbehandlingsmæssige skridt der skal tages, som f.eks. partshøring. Det er kommunens opfattelse, at dette sikrer de af ombudsmanden ønskede tiltag mht. sagsbehandling af især personalesager.

Siden A's fratræden fra sin stilling i (...), er pågældende imidlertid ansat ved (...), og er således fortsat i et ansættelsesforhold i K Kommune.”

Da det af kommunens svar ikke fremgik, hvorvidt A umiddelbart var overgået fra sit tidligere ansættelsesforhold i kommunen til den nye ansættelse, eller hvorvidt kommunen i modsat fald havde udbetalt løn i den overenskomstmæssige opsigelsesperiode, udbad jeg mig ved brev af 24. august 2010 om kommunens bemærkninger hertil.

Efter igen at have rykket kommunen for et svar modtog jeg den 7. oktober 2010 en mail fra A, hvori han bekræftede, at sagen nu var afsluttet med et for ham tilfredsstillende resultat, idet han havde fået udbetalt løn for den 3 måneders opsigelsesperiode.

Jeg foretog mig herefter ikke yderligere i sagen.

Årsberetning 2009, afsnit 3, side 41ff

Behandling af ansøgninger om tilskud til erhvervsjoller efter landstingsforordning om erhvervsfremme af fiskeri og fangst (j.nr. 2008-813-0001)

Jeg rykkede ved breve af 12. maj 2010 og 12. november 2010 medlem af Naalakkersuisut for Fiskeri, Fangst og Landbrug for svar på de spørgsmål, som jeg rejste vedrørende denne sag.

Jeg modtog den 23. november 2010 følgende besvarelse:

”I Ombudsmandens brev af 12. november 2010 og 12. maj 2010 anmodes i oven for nævnte sag om bemærkninger for så vidt angår en præcisering af lovgrundlaget for de trufne afgørelser og det nuværende lovgrundlag med hensyn til prioritering af tilskud, og endeligt om der er overvejelser om en ændring af de gældende regler på området for så vidt angår Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 12 af 12. december 1984 om erhvervsstøtte og Landstingsforordning nr. 10 af 20. november 2006 om erhvervsfremme af fiskeri og fangst. I Ombudsmandens brev henvises i øvrigt til en række opklarende spørgsmål, som De med brev af 18. maj 2009 rettede til mit daværende Landsstyreområde.

Indledningsvis vil jeg gerne slå fast, at jeg lægger stor vægt på, at offentlige midler, som Naalakkersuisut forvalter, også forvaltes på en økonomisk forsvarlig måde, ligesom jeg også lægger meget stor vægt på, at borgerne får fyldestgørende forklaringer, oplysninger og begrundelser for de trufne afgørelser, som de modtager.

Jeg har noteret mig, at Ombudsmanden er enig i de afgørelser, som det daværende Direktorat for Fiskeri, Fangst og Landbrug traf, da Direktoratet meddelte K afslag på hans to ansøgninger af henholdsvis den 18. april 2007 og den 14. august 2007 vedrørende støtte/tilskud til anskaffelse af en jolle, efter at K i december 2005 mistede sit fartøj, da det blev skruet ned af isen.

I nærværende sag deler jeg fuldt ud Ombudsmandens opfattelse af, at der i afgørelserne burde have været en klar henvisning til de gældende regler på området, og navnlig en henvisning til de regler, som blev lagt til grund for afgørelserne. Jeg har i tilknytning til den aktuelle sag benyttet lejligheden til over for mine embedsmænd at erindre om, at der såvel ved afslag som ved tilsagn på ansøgninger skal henvises til hjemmelsgrundlaget herfor.

For så vidt angår bevillingsrammen for erhvervsfremmelån, er tilskud til erhvervsfremmelån begrænset til den bevillingsramme, som er afsat på finansloven. Det er korrekt, at der i den gældende lovgivning ikke eksplicit er angivet, at der til nævnte formål er begrænsede midler, som årligt afsættes på Finansloven. Forvaltningen skal dog altid sikre sig, at der er midler til rådighed inden der gives tilsagn om støtte, jf. § 16, stk. 1, i Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 12. af 12. december 1984 om erhvervsstøtte. Dette hensyn har administrationen efterlevet, men jeg er dog enig i, at der i de fremsendte afslag burde have været en henvisning til ovenfor nævnte § 16.

For så vidt angår den administrative praksis på området vil jeg gerne oplyse, at den ansvarlige administration, når de afsatte midler for det pågældende år er disponeret, skriftligt orienterer

7. Opfølgning på tidligere års beretninger - klagesager

kommunerne herom, således at kommunerne kan videregive denne oplysning til de ansøgere, som efterfølgende retter henvendelse til kommunen.

Jeg har noteret mig Ombudsmandens synspunkter om, at nævnte forhold bør præciseres i lovgivning, og jeg vil have dette i erindring, når regelsættet engang skal revideres.

Med hensyn til Deres anmodning om bemærkninger vedrørende muligheden for at foretage en prioritering af ansøgninger, således at tilsagn ikke gives efter "først til mølle princippet", kan jeg oplyse, at administrationen ca. tre måneder henne i det pågældende finansår foretager en opdeling af ansøgninger fordelt på regioner. Der sker således en prioritering af ansøgningerne ud fra regionale overvejelser, ligesom der foretages en konkret vurdering af ansøgningerne under iagttagelse af lighedsgrundsætningen i forvaltningen.

De til rådighed værende midler kan således være disponeret efter ca. tre 3 måneder i det pågældende finansår. Administration følger imidlertid op på, hvorvidt de ansøger, som har fået tilsagn også rent faktisk udnytter, de midler, som de har fået stillet til rådighed. Såfremt en ansøger ikke kan anvende midlerne, som for udset, trækkes tilsagnet tilbage, og midler frigøres til brug for øvrige ansøgere. Når ansøgningerne senere på året genvurderes med henblik på fordeling af disse frigivne midler, kommer alle indkomne ansøgninger på dette tidspunkt i betragtning.

Jeg kan også oplyse, at administrationen normalt telefonisk orienterer kommunerne om, hvornår midler til særligt tilskud er disponeret, således at kommunerne i deres sagsbehandling kan orientere ansøgere herom. For så vidt angår erhvervsfremmelån, er der praksis for, at administrationen skriftligt oplyser kommunerne om, hvornår midler til dette formål er disponeret for det pågældende finansår.

For så vidt angår Ombudsmandens spørgsmål om overvejelser af ændringer af lovgrundlaget kan jeg oplyse, at der ikke umiddelbart er planer om en revision heraf. Dog vil jeg gerne understrege, at de forhold, som Ombudsmanden har fremført i sine breve af henholdsvis den 18. maj 2009 og af 12. maj 2010 vil blive afspejlet i en ny lovgivning på området.

Afslutningsvis beklager jeg det lange sagsbehandlingsforløb i denne sag. Jeg står naturligvis gerne til rådighed med yderligere uddybninger, såfremt De skulle have supplerende spørgsmål til nærværende svarskrivelse."

Efter at have gennemgået besvarelsen skrev jeg den 14. december 2010 til medlem af Naalakkersuisut for Fiskeri, Fangst og Landbrug:

"Jeg har den 23. november 2010 modtaget medlem af Naalakkersuisut for Fiskeri, Fangst og Landbrugs bemærkninger til en række problemstillinger, som jeg henledte opmærksomheden på i forbindelse med min behandling af ovennævnte sag.

Jeg har noteret mig, at medlemmet af Naalakkersuisut ved en fremtidig revidering af reglerne om tilskud til erhvervsjoller vil have det i erindring, at det udtrykkeligt bør fremgå, at muligheden for at opnå tilskud er begrænset af den bevillingsramme, der er afsat på finansloven.

Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt der foretages den i landstingsforordningen om erhvervsfremme af fiskeri og fangst⁷⁸ forudsatte prioritering af ansøgningerne om tilskud frem for, at de på finansloven afsatte midler fordeles efter ”først til mølle princippet”, er det min forståelse, at der ved administrationen af tilskudsordningen er taget skridt til at sikre dette.

Jeg har læst medlemmet af Naalakkersuisuts besvarelse sådan, at alle de modtagne ansøgninger om tilskud omkring 3 måneder inde i hvert finansår gennemgås samlet, og at der herefter foretages en prioritering af dem ud fra de kriterier, som er fastlagt i forordningen. Det er også min forståelse, at dette er en fremgangsmåde, som kommunerne er orienteret om, således at de kan give borgerne den fornødne vejledning om reglerne.

Jeg tager derfor medlemmet af Naalakkersuisuts bemærkninger til efterretning.

Jeg har endvidere taget til efterretning, at der ikke på nuværende tidspunkt er planer om at udstede en ny bekendtgørelse til erstatning af Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 12 af 12. december 1984 om erhvervsstøtte.

Jeg finder dog anledning til at bemærke, at det fortsat er min opfattelse, at det er uhensigtsmæssigt, at bekendtgørelsen ikke er blevet opdateret i forbindelse med de mange ændringer af lovgrundlaget for ydelsen af tilskud til bl.a. erhvervsjoller, som er foretaget siden bekendtgørelsens udstedelse.

Jeg foretager mig ikke yderligere i anledning af K's klage.”

Årsberetning 2009, afsnit 3, side 46f

Ukorrekt vejledning til forældre om fremgangsmåden ved hjemtagelse af et barn anbragt uden for hjemmet med forældrenes samtykke (j.nr. 2009-142-0001)

K Kommune svarede mig den 9. februar 2010:

”I tilfælde af at kommunen ikke kan anbefale en hjemgivelse, tilbydes du/I bistand ved bisidder samt ret til aktindsigt og mulighed for at afgive udtalelse om den på tænkte foranstaltning før der træffes en afgørelse.”

Jeg afsluttede sagen med følgende brev af 7. juni 2010 til K Kommune:

”Jeg tager til efterretning, at kommunen har ændret sin standardvejledning i forbindelse med forældresamtykke til anbringelse af børn uden for hjemmet således, at forældrene vejledes om

78) Landstingsforordning nr. 10 af 20. november 2006 om erhvervsfremme af fiskeri og fangst med senere ændringer.

7. Opfølgning på tidligere års beretninger - klagesager

de retssikkerhedsgarantier, der følger af landstingsforordningen om hjælp til børn og unge § 11, stk. 1, i tilfælde af, at kommunen overvejer ikke at imødekomme en anmodning om hjemgivelse af barnet.

Jeg foretager mig derfor ikke yderligere i sagen.”

Årsberetning 2009, afsnit 3, side 55ff

Anvisningsregler i landstingsforordning om leje af boliger kan ikke benyttes med det formål at sikre lejerens adgang til at købe boligen efter landstingsforordning om omdannelse af hjemmestyrets og kommunernes udlejningsboliger til ejerboliger (j.nr. 2009-711-0003)

Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik svarede mig den 29. december 2009, og jeg afsluttede herefter sagen ved følgende brev af 7. januar 2010:

”Jeg har den 30. december 2009 modtaget Departementets svar af 29. december 2009 på min udtalelse i sagen.

Departementet har meddelt, at det vil følge min henstilling om ved behandlingen af ansøgninger om tilladelse til salg af kommunale huse opført før 1. januar 1993 konkret at undersøge, om huset er opført med statstilskud eller hjemmestyretilskud, og om rådighedsindskrænkning konkret er fastsat som vilkår for tilskuddet.

Departementet har også meddelt mig, at det vil tage mine betragtninger vedrørende landstingsforordningen om leje af boliger § 5, stk. 1, nr. 6, med i overvejelserne ved en lovrevision.

Jeg foretager mig herefter ikke yderligere i sagen.”

Årsberetning 2009, afsnit 5, side 64ff

Grønlands Hjemmestyre havde ikke hjemmel til at afkræve brugerbetaling for benyttelse af en børnepasningsordning under hjemmestyrets kollegieadministration i strid med de betalingsregler, som hjemmestyret har fastsat for kommunale daginstitutioner (j.nr. 2008-143-0001)

Departementet for Kultur, Uddannelse, Forskning og Kirkes svar af 21. december 2009 var sålydende:

”Departementet for Kultur, Uddannelse, Forskning og Kirke har gennemgået de omhandlede problemstillinger i Ombudsmandens skrivelse af 12. august 2009 vedrørende klage fra A over forældrebetalingen ved børnepasningsordningen Tikiusaaq i Nuuk.

Det fremgår af Ombudsmandens skrivelse, at Ombudsmanden ikke finder, at der har været det fornødne hjemmelsgrundlag til at kunne opkræve uddannelsessøgende kr. 5000 per måned per barn for benyttelse af børnepasningsordningen, ligesom Ombudsmanden i sin skrivelse har henstillet til, at Naalakkersuisut tager stilling til, hvad den manglende hjemmel til opkrævningen skal medføre. Ombudsmanden har videre anført, at Ombudsmanden i den forbindelse går ud fra, at Naalakkersuisut forholder sig til problemstillingen, ikke alene i forhold til A men også i forhold til andre studerende, som er afkrævet betaling uden hjemmel.

For så vidt angår anmodningen om en stillingtagen til eventuelle konsekvenser må det antages, at denne også omfatter spørgsmålet vedrørende eventuel tilbagebetaling.

Det er i den forbindelse Departementets vurdering, at spørgsmålet om en eventuel tilbagebetaling eller efterregulering må bero på en misforståelse, idet hverken børnepasningsordningen Tikiusaaq, KAF eller det daværende Hjemmestyre har rettet noget betalingskrav mod de pågældende uddannelsessøgende, ligesom de uddannelsessøgende heller ikke har foretaget indbetalinger til nogen af de nævnte instanser.

Det anførte skal ses i lyset af, at tilbagebetaling som altovervejende hovedregel alene aktualiseres mellem parter, som umiddelbart har et økonomisk mellemværende.

Indbetalingerne til driften af Tikiusaaq har derimod været foretaget af de enkelte kommuner, således at ingen uddannelsessøgende, efter de fra KAF modtagne oplysninger, har foretaget indbetalingerne til Tikiusaaq. Brugerbetaling har med andre ord udelukkende været et anliggende mellem det daværende Hjemmestyre i form af Tikiusaaq og kommunerne, og har som nævnt ikke været rettet mod de enkelte uddannelsessøgende, der har benyttet sig af pasningstilbuddet. Dette understøttes ved, at betalingerne til driften af pasningstilbuddet er sket ved kommunal indbetaling og altså ikke i form af indbetalinger fra de enkelte brugere af pasningstilbuddet.

Hertil kommer, at eventuelle brugere af pasningstilbuddet alene har skullet erlægge et beløb, svarende til hvad de skulle have betalt, såfremt pasningen havde fundet sted i hjemkommunen, hvorfor disse altså ikke har skullet betale et beløb på de nævnte 5000 kr. til hjemkommunen. Denne praksis blev dog fraveget i den konkrete sag vedr. A og i nogle få andre sager vedr. studerende fra daværende K Kommune. Dette skyldes, at daværende K Kommune efter ikrafttrædelse af landstingsforordning nr. 15 af 20. november 2006 om offentlig hjælp ikke fandt hjemmel til at støtte kommunens uddannelsessøgende med børn med pasningsbehov, der skal på brancheskoleophold i Nuuk, således at disse uddannelsessøgende kunne medbringe børnene under brancheskoleopholdet, dog forstået således, at det har været muligt at medbringe børn, hvis de pågældende uddannelsessøgende har indvilliget i at betale kommunen et beløb svarende til, hvad kommunen i givet fald skulle betale til Tikiusaaq. Dette kan efter departementets vurdering imidlertid ikke etablere et aftaleforhold mellem Tikiusaaq, herunder det daværende Hjemmestyre og de af kommunens borgere, der har benyttet sig af pasningstilbuddet.

7. Opfølgning på tidligere års beretninger - klagesager

Det skal endvidere erindres, at børnepasningstilbuddet Tikiusaaq efter forståelse med kommunerne er blevet oprettet som en hjælp til personer bosat i andre kommuner, som i forbindelse med uddannelsesophold i Nuuk ikke kan finde pasning til deres børn, således at der altså er tale om et tilbud, der bevilges af de enkelte kommuner, ligesom det er overladt til disse at beslutte, i hvilket omfang det kommunale serviceniveau også omfatter denne ydelse.

Det er herefter Departementets opfattelse, at der i forhold til de uddannelsessøgende, der har gjort brug af børnepasningstilbuddet, ikke vil være grundlag for at handle bagudrettet, herunder indgå i drøftelser omkring eventuel tilbagebetaling, eftersom der aldrig har foreligget et betalingsforhold mellem Tikiusaaq og de pågældende uddannelsessøgende.

Departementet kan endvidere oplyse, at Naalakkersuisuts Lovkontor ved skrivelse af 23. november 2009, der vedlægges nærværende skrivelse som bilag, har tilsluttet sig Departementet for Kultur, Uddannelse, Forskning og Kirkes vurdering af tilbagebetalingsspørgsmålet.

Afslutningsvis finder Departementet anledning til i relation til det af departementet tidligere anførte om hjemmelsproblematikken supplerende at oplyse, at Inatsisartuts Finansudvalg i forbindelse med behandlingen af forslag til finanslov for 2009 var oplyst om betalingen for brug af Tikiusaaq, herunder i forhold til beløb, hvilket fremgår af side 47 i Finansudvalget betænkning af 4. november 2008 til finanslovsforslag for 2009, som afgivet til forslagens 2. behandling. Sidstnævnte oplysning kan findes på:

"http://www.inatsisartut.gl/upload/labu/em2008/bet/pkt65_bet_2beh_dk.pdf".

Jeg skrev herefter den 25. april 2010 til Finansudvalget i Inatsisartut med kopi til Lovudvalget:

"Den 12. august 2009 afgav jeg udtalelse i en sag vedrørende en borger, som havde klaget over at være blevet opkrævet forældrebetaling på 5.000 kr. pr. barn pr. måned for benyttelse af hjemmestyrets (nu selvstyrets) kollegieadministrations børnepasningsordning Tikiusaaq i januar 2008.

Resultatet af min undersøgelse var blandt andet, at jeg fandt, at den fastsatte forældrebetaling på 5.000 kr. pr. måned pr. barn, svarende til 100 procent af driftsudgiften pr. plads, ikke havde den nødvendige hjemmel.

I den forbindelse vurderede jeg, om Landsstyret gennem sin information af Landstinget og Finansudvalget havde sikret sig hjemmel til at opkræve betaling af denne størrelsesorden.

Det fremgår om dette spørgsmål i min udtalelse:

"Jeg har [...] vurderet de argumenter, som myndighederne i høringssvarene har anført for brugerbetalingens lovlighed.

Myndighederne har lagt vægt på, at Tikiusaaq er nævnt i budgetbidraget.

Jeg henviser til, at det, som redegjort for ovenfor under punkt 1, fremgår af anmærkningerne til konto 40.90.05, elevindkvartering i Nuuk, på finansloven for 2009, og den enslydende beskrivelse i anmærkningerne til konto 62.01.05 på finansloven for 2008, at det alene er beskrevet, hvilken aktivitet Tikiusaaq udfører. Men det fremgår ikke af budgetbidraget, at ordningen forudsættes finansieret gennem brugerbetaling, ligesom udgifter og indtægter ved institutionens drift ikke er specificeret i bevillingen.

For så vidt angår tidligere finansår har Tikiusaaq siden 2005 været nævnt under driftsbevillingen for elevindkvartering, men med en tilsvarende kort beskrivelse som i de to seneste finansår.

I finanslovene for 2004 og tidligere år, har Tikiusaaq ikke været omtalt.

Højesteret har i den såkaldte ”gebyr-sag”, der er refereret i UfR 1993, side 757 ff. taget stilling til, om der gennem underretning af Folketinget og Finansudvalget kan være tilvejebragt hjemmel for opkrævning af gebyrer, som ikke har umiddelbar lovhjemmel.

Højesterets flertal, som tiltrådte, at de pågældende gebyrer var opkrævet med hjemmel, udtalte blandt andet i den forbindelse:

”Som i dommen anført har Justitsministeriet stedse gjort Folketinget og Finansudvalget bekendt med størrelsen af og beregningsgrundlaget for de gebyrer, som sagen vedrører, uden at dette har givet tinget eller udvalget anledning til indskriden.”

Folketingets ombudsmand har efterfølgende i den sag, som jeg har henvist til ovenfor (FOB 1996.75) på baggrund af Højesterets dom i ”gebyr-sagen” vurderet spørgsmålet om, hvorvidt der gennem finanslovsproceduren var tilvejebragt hjemmel for hastegebyrer i Patentdirektoratet.

Folketingets Ombudsmand udtalte i den forbindelse:

”Den oplysning som på Patentdirektoratets område fremgår af anmærkningerne til finanslovsforslagene, består alene i en ganske kort angivelse i en omfattende tabel; ingen form for bemærkninger er knyttet til gebyrerne for hastebehandling.

Som følge af disse væsentlige forskelle imellem det foreliggende spørgsmål og den situation der dannede grundlag for Højesterets afgørelse, mener jeg ikke at der i finansloven er fornøden hjemmel til at opkræve gebyr for hastebehandling.”

Idet Inatsisartut og Finansudvalget ikke er gjort bekendt med størrelsen af forældrebetalingen og grundlaget for beregningen af denne betaling, finder jeg, af tilsvarende grunde, som Folketingets Ombudsmand har anført i sagen om hastegebyrer i Patentdirektoratet, at der ikke er holdepunkter for at antage, at Landstinget gennem oplysningerne om Tikiusaaq i forslagene til landstingsfinanslovene stiltiende har accepteret en brugerbetaling som fastsat af Landsstyret.”

7. Opfølgning på tidligere års beretninger - klagesager

Jeg kan tilføje, at min vurdering omhandlede, hvorvidt Landstinget havde tiltrådt brugerbetalingen på det tidspunkt, da den blev opkrævet, det vil sige i januar 2008.

Jeg modtog den 22. december 2009 et svar i sagen fra Departementet for Kultur, Uddannelse, Forskning og Kirke, som jeg vedlægger i kopi.

Jeg beder navnlig Finansudvalget være opmærksom på svarets sidste afsnit:

”Afslutningsvis finder Departementet anledning til i relation til det af departementet tidligere anførte om hjemmelsproblematikken supplerende at oplyse, at Inatsisartuts Finansudvalg i forbindelse med behandlingen af forslag til finanslov for 2009 var oplyst om betalingen for brug af Tikiusaaq, herunder i forhold til beløb, hvilket fremgår af side 47 i Finansudvalget betænkning af 4. november 2008 til finanslovsforslag for 2009, som afgivet til forslagens 2. behandling. Sidstnævnte oplysning kan findes på:

”http://www.inatsisartut.gl/upload/labu/em2008/bet/pkt65_bet_2beh_dk.pdf”.

Jeg har på denne baggrund gennemgået Landsstyrets oplysninger til Finansudvalget, som i betænkningen er gengivet således:

”Finansudvalget har endvidere spurgt til taksterne på kollegieadministrationens børnehaver for uddannelsessøgende med børn fra kysten. Landsstyret har oplyst, at taksten er 5.000 kr. om måneden, hvilket angiveligt er Nuup Kommuneas standardsatser. Udvalget anser dette som dyrt. Det forekommer udvalget, at en så høj takst kan gøre det vanskeligt for de studerende (og andre borgere) at få råd til at få passet deres børn. Landsstyret og Nuup Kommunea bør gå i dialog om disse problemer m.h.p. at finde en mere økonomisk tilgængelig ordning.”

Finansudvalgets sekretær har på telefonisk anmodning den 23. april 2010 fra min retschef, Michael Mikkelsen, sendt mig Landsstyrets svar til Finansudvalget, hvoraf det fremgår:

”Taksten på børnepasning via Meeqerivik Tikiusaaq er kr. 5.000 om måneden pr. 1. januar 2006.

Børneinstitutionen ”Tikiusaaq” er blevet til i slutningen af 1980'erne. Det var oprindeligt tiltænkt, at Nuup Kommunea skulle overtage driften efter tilblivelsen. Dengang var prisen pr. måned kr. 2.500.

Imidlertid er det efterfølgende i dialog mellem Nuup Kommunea, det daværende Direktorat for Kultur, Uddannelse, Forskning og Kirke og kollegieadministrationen i Nuuk blevet besluttet, at kollegieadministrationen fortsat varetager driften samt at satsen følger Nuup Kommuneas satser på børneinstitutionsområdet.”

Med henblik på min stillingtagen til svaret fra Departementet for Kultur, Uddannelse, Forskning og Kirke beder jeg venligst Finansudvalget meddele mig, hvorvidt det citerede fra finanslovsbetænkningen kan tages som udtryk for, at Finansudvalget på dette tidspunkt har taget stilling til lovligheden af forældrebetalingens størrelse.

I samme anledning finder jeg også grund til at gøre opmærksom på, at Landsstyrets oplysning til Finansudvalget, at om taksten følger Nuup Kommuneas takster på daginstitutionsområdet ikke umiddelbart forekommer klar, idet kommunernes takster for daginstitutionsbetaling på dette tidspunkt var reguleret af bekendtgørelse nr. 18 af 14. september 2006 om betaling for børns ophold i kommunal daginstitution og i kommunalt formidlet dagpleje, hvorefter forældrebetalingen skulle fastsættes afhængig af forældrenes indkomst og maksimalt kunne udgøre 55 procent driftsudgiften pr. plads.”

Finansudvalget svarede mig 1. juni 2010:

”Konkret

Ingen af Finansudvalgets nuværende medlemmer var medlemmer af Udvalget i efteråret 2008.

Udvalgets nuværende medlemmer kan derfor kun med vanskelighed vurdere et tidligere Finansudvalgs politiske intentioner, således som disse kom til udtryk i det daværende Udvalgs betænkning til 2. behandlingen af Finanslovsforslaget for 2009.

Ud fra en ren ordlydsfortolkning anser det nuværende Finansudvalg imidlertid ikke, at der med betænkningen synes at være sket en politisk godkendelse af taksten på 5.000 kr. om måneden for benyttelse af institutionen. Tværtimod angav det daværende Udvalg, at taksten var for dyr, og anmodede følgelig det daværende Landsstyre og Nuup Kommunea om at gå i dialog om dette.

Denne udmelding synes også at være i udmærket harmoni med den i Ombudsmandens skrivelse omtalte på daværende tidspunkt gældende bekendtgørelse nr. 18 af 14. september 2006, som iflg. det oplyste begrænsede forældrebetalingen i fht. forældrenes indkomst, således at betalingen maksimalt kunne udgøre 55 procent af driftsudgiften.

Generelt

Vedr. Naalakkersuisuts mulighed for at lovliggøre ulovhjemlede dispositioner gennem information til Finansudvalget eller andre af Inatsisartuts udvalg, bemærkes følgende:

Udvalget er bekendt med den såkaldte "Gebyr-dom" (U 1993.757 H) afsagt af et flertal i Højesteret.

Dommen fastsætter, at skatter skal funderes i egentlig lovgivning, mens dette ikke gælder for gebyrer. Det blev samtidigt afgjort, at gebyrer godt kan dække over udgifter, der ikke er direkte forbundet med sagsbehandlingen. Dog må gebyret ikke få en størrelse, der reelt gør at det bliver til en skat, jfr. § 43 i Grundloven.

Højesteret bemærkede i tilslutning hertil, at Justitsministeriet ved flere lejligheder har gjort Folketinget og Finansudvalget bekendt med størrelsen af og beregningsgrundlaget for de gebyrer, som sagen vedrører, uden at dette har givet tinget eller udvalget anledning til indskriden.

7. Opfølgning på tidligere års beretninger - klagesager

Det er imidlertid Inatsisartuts Finansudvalgs forståelse, at man bør være varsom med at udstrække dommens præcedensværdi ud over dommens præmisser.

"Gebyrdommen" kan næppe tages til indtægt for, at den danske regering / det grønlandske Naalakkersuisut mere generelt, ved at informere Folketinget / Inatsisartut om ulovhjemlede dispositioner, kan råde bod på en manglende hjemmel til indgriben i borgernes retsforhold. Dette vil udgøre et eklatant og bemærkelsesværdigt brud på det almindeligt anerkendte legalitetsprincip.

Sagt mere enkelt bliver det ikke lovligt for Regeringen / Naalakkersuisut at overskride gældende regler, blot fordi man har sagt højt, at det vil man gøre.

Dommen angår derudover særligt, som det fremgår, gebyrer hvis størrelse og beregningsgrundlag ikke blot ved en eller flere enkeltstående lejligheder, men igen og igen (Dommen bruger udtrykket "stedse") er oplyst over for Folketinget og Folketingets Finansudvalg.

For så vidt angår spørgsmålet om et eventuelt retligt (minister-)ansvar for ulovhjemlede dispositioner, er der yderligere grund til at være opmærksom på bemærkningerne til § 4 i Landstingslov om Landsstyremedlemmers ansvarlighed. Det fremgår heraf, at Finansudvalgets godkendelse af en (bevillings-)sag ikke fritager medlemmerne af Naalakkersuisut for et eventuelt ansvar efter landstingsloven.

Tilsvarende antages det i den forfatningsretlige litteratur, at regnskabets godkendelse ikke afskærer Inatsisartut / Folketinget fra at gøre et retligt ansvar gældende mod en minister / Naalakkersuisutmedlem i anledning af dispositioner, som er omfattet af det pågældende statsregnskab/landskasseregnskab.

Finansudvalget har - på samme måde som Inatsisartuts øvrige udvalg - en kontrollerende funktion i forhold til Naalakkersuisut. Dette følger af § 14, stk. 2, i Forretningsorden for Inatsisartut, hvorefter et udvalg inden for sit fagområde er forpligtet til, bl.a. gennem spørgsmål til Naalakkersuisut, at føre tilsyn med, at Naalakkersuisuts forvaltning holder sig inden for de rammer, som følger af lovgivningen eller af hensynet til god forvaltningsskik.

Manglende indgriben fra udvalgets side i tilfælde, hvor oplysninger fra Naalakkersuisut udtrykkeligt, direkte og umisforståeligt henleder udvalgets opmærksomhed på, at Naalakkersuisut handler, har handlet eller agter at handle i strid med de rammer, som følger af lovgivningen eller af hensynet til god forvaltningsskik, vil efter omstændighederne eventuelt kunne fritage Naalakkersuisut fra et politisk ansvar, men ikke (nødvendigvis) fra et retligt ansvar, jf. ovenfor.

Dette gælder uanset, om oplysningerne er givet udvalget som en del af finanslovsforslaget/en tillægsbevillingsansøgning eller i svar på spørgsmål fra udvalget. Det vil altså konkret sige, at hvis Finansudvalget undlader at gøre Naalakkersuisut opmærksom på eventuelle brud på gældende regler kan man overveje, om Finansudvalget bærer et politisk medansvar for fejlen. Men det er alene Naalakkersuisut, der bærer et eventuelt retsligt ansvar.

I tilfælde, hvor Naalakkersuisut lader Udvalget tilgå oplysninger, som indirekte / alene for den særligt juridisk kyndige åbenbarer, at Naalakkersuisut handler, har handlet eller agter at handle

i strid med de rammer, som følger af lovgivningen eller af hensynet til god forvaltningsskik, uden udtrykkeligt at gøre Udvalget opmærksom herpå, vil dette efter omstændighederne i sig selv kunne udgøre et brud på § 6, stk. 2 i landstingsloven om landsstyremedlemmers ansvarlighed (fortielse af oplysninger, der er af væsentlig betydning for Inatsisartuts bedømmelse af sagen).

Til illustration kan nævnes, at den kommissionsdomstol, som nedsattes i anledning af sagen om køb-dansk-klausulen i Storebælt-licitationen, rejste spørgsmålet om, hvorvidt den daværende trafikminister havde handlet i overensstemmelse med ministeransvarlighedslovens § 5, da han i Folketinget refererede køb-dansk-klausulen ordret uden at gøre Folketinget opmærksom på de mulige problemer, klausulen kunne medføre i forhold til Rom Traktatens artikel 7.

I overensstemmelse med ovenstående har Finansudvalget gennem årene ment sig berettiget til at forudsætte, at Naalakkersuisut omhyggeligt har tilsikret, at dispositioner, som Naalakkersuisut søger bevilling til, fuldt ud holder sig inden for de rammer, som følger af lovgivningen eller af hensynet til god forvaltningsskik, med mindre andet udtrykkeligt er oplyst af Naalakkersuisut.

Heraf følger også, at Finansudvalget ikke anser Udvalgets godkendelse af en bevillingsansøgning (eller for den sags skyld manglende indgriben på grundlag af en besvarelse fra Naalakkersuisut) for en legitimation af dispositioner, som måtte savne hjemmel eller i øvrigt være ulovmedholdige.”

Jeg skrev derpå den 7. december 2010 til Naalakkersuisoq for Kultur, Uddannelse, Forskning og Kirke:

”Jeg har nu gennemgået departementets svar af 21. december 2009 (j. nr. 2009-021413) på henstillingen i min udtalelse af 12. august 2009.

Jeg har noteret mig, at departementet i forbindelse med sagens behandling har indhentet en udtalelse fra lov- og justitsafdelingen i Departementet for Formanden for Naalakkersuisut. Denne udtalelse svarer indholdsmæssigt til Departementet for Kultur, Uddannelse, Forskning og Kirkes svar til mig, og jeg vil derfor ikke særskilt kommentere denne udtalelse fra lov- og justitsafdelingen.

Jeg kan ikke tilslutte mig departementets opfattelse af, at spørgsmålet om brugerbetaling for Tikiusaaq udelukkende er et anliggende mellem kommunerne og hjemmestyret/selvstyret.

Jeg bemærker således for det første, at såfremt en kommune har ydet hjælp til dækning af institutionsbetalingen, enten efter landstingsforordning nr. 10 af 1. november 1982 om hjælp fra det offentlige med senere ændringer eller landstingsforordning nr. 15 af 20. november 2006 om offentlig hjælp med senere ændring, og uanset om hjælpen er ydet på vilkår om tilbagebetaling, er der tale om en social ydelse med institutionsbrugeren som adressat og klageberettiget.

7. Opfølgning på tidligere års beretninger - klagesager

Det forhold, at hjælpen i et omfang måtte være blevet udbetalt direkte fra kommunen til Tikiusaaq vedrører ikke spørgsmålet om, hvem hjælpen er ydet til, men angår alene udbetalingen af den ydede hjælp.

Herudover er jeg umiddelbart ikke enig med departementet i, at der ikke er forekommet tilfælde, hvor de enkelte brugere selv har måttet finansiere institutionspladser på Tikiusaaq.

Jeg har således den 1. oktober 2009 fået en telefonisk henvendelse fra B, som oplyste, at hun selv havde betalt 10.000 kr. til institutionen, som hun ønskede tilbagebetalt. Jeg foretog mig ikke yderligere vedrørende henvendelsen, idet B selv ville overveje at rejse krav mod departementet om tilbagebetaling.

Jeg har endvidere den 4. november 2010 modtaget en henvendelse fra C, som havde modtaget en inddrivelsesbegæring fra Skatteforvaltningen for brugerbetaling til Tikiusaaq.

Jeg kan desuden ikke umiddelbart tilslutte mig departementets oplysning om, at problemstillingen om manglende kommunal medfinansiering alene angik den tidligere K Kommune. Jeg har den 29. september fået en telefonisk henvendelse fra D, som ønskede at klage over, at den tidligere K2 Kommune havde fastsat vilkår om tilbagebetaling af 25.000 kr. ydet som hjælp til dækning af institutionsbetalingen. Jeg vejledte D om at klage til Det Sociale Ankenævn over tilbagebetalingsvilkåret eller at afvente Naalakkersuisuts behandling af min henstilling i udtalelsen af 12. august 2009.

Jeg bemærker også, at det forhold, at kommunerne i et omfang alene måtte have krævet tilbagebetaling fra modtagerne af kommunal hjælp svarende til taksten for kommunale institutionspladser, alene vedrører retsforholdet mellem kommunerne og de pågældende modtagere af kommunal hjælp.

Jeg finder yderligere anledning til at bemærke, at jeg ikke er bekendt med på hvilket grundlag, at departementet er af den opfattelse, at kommunal medfinansiering skulle være aftalt med kommunerne.

Jeg er således i forbindelse med min undersøgelse af A's klage alene blevet bekendt med, at der for en del år tilbage har været drøftelser mellem hjemmestyret og Nuup Kommunea om kommunens overtagelse af institutionen. Jeg har ikke i forbindelse med mine høringer af Departementet for Kultur, Uddannelse, Forskning og Kirke og Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked (tidligere Direktoratet for Arbejdsmarked og Erhvervsuddannelser) modtaget dokumentation for, at der var indgået nogen aftaler mellem kommunerne og hjemmestyret eller selvstyret om, at kommunerne skulle betale for driften af Tikiusaaq.

Jeg finder herefter ikke, at departementet er fremkommet med nye oplysninger i sagen, som giver mig anledning til at ændre min opfattelse af, at betalingen for brugen af Tikiusaaq har været en udgift for institutionens brugere.

Departementets oplysning om, at Finansudvalget i betænkningen af 4. november 2008 til finanslovsforslaget for 2009 er blevet oplyst om brugerbetalingen, ændrer ikke min opfattelse af, at betalingen er opkrævet uden hjemmel.

Jeg henviser herved til, at jeg foranlediget af departementets svar af 21. december 2009, sidste afsnit, hørte Finansudvalget den 26. april 2010. Jeg vedlægger en kopi af Finansudvalgets svar af 1. juni 2010.

Det fremgår af Finansudvalgets svar, at udvalget er af den opfattelse, at det ikke konkret har godkendt en takst på 5.000 kr. pr. måned pr. barn, og at forelæggelse af en sag for udvalget i øvrigt som udgangspunkt ikke kan opfattes som udtryk for Inatsisartuts godkendelse af Naalakkersuisuts retlige dispositioner i sagen.

Det er derfor fortsat min opfattelse, at opkrævningen af en ugradueret brugerbetaling på 5.000 kr. pr. måned pr. barn for benyttelse af Tikiusaaq, svarende til 100 procent af driftsudgiften pr. institutionsplads, ikke har tilstrækkelig hjemmel, og at de borgere, som har måttet betale denne takst (uanset om de har modtaget offentlig hjælp til betalingen) som udgangspunkt har krav på tilbagebetaling.

Jeg fastholder derfor min henstilling til Naalakkersuisut om tage stilling til, hvad den manglende hjemmel til betalingen skal medføre.

Såfremt Naalakkersuisut fastholder, at A (eller andre studerende) ikke har krav på tilbagebetaling, vil jeg overveje at meddele A, at jeg er indstillet på anbefale overfor de procesbevilgende myndigheder, at hun kan få fri proces til at få prøvet lovligheden af den opkrævede brugerbetaling ved domstolene, uanset, om hun opfylder de økonomiske betingelser for at få fri proces.”

Årsberetning 2009, afsnit 5, side 150ff

Retsgrundlaget for vederlæggelse af Forbrugerrådets formand og spørgsmål om kompetencen til at udregne vederlaget (j.nr. 2009-721-0001)

Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked svarede mig den 7. december 2009:

”Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked skal hermed vende tilbage vedr. Ombudsmandens skrivelse af 20. oktober 2009 vedr. klage fra Forbrugerrådets formand [...] over vederlæggelsen af formandshvervet, Deres j.nr. 2009-721-0001.

Departementet vil tage ombudsmandens henstillinger vedr. administrationen af vederlæggelsen af Forbrugerrådets formand og rådets medlemmer til efterretning og tilpasse den daglige administration af vederlæggelsesreglerne.

Departementet er endvidere af den opfattelse, at reglerne historisk er administreret efter hensigten i ombudsmandens henstilling, og agter derfor ikke tage tidligere udbetalinger af mødediæter i forbindelse med møder i Forbrugerrådet eller rådets forretningsudvalg op til fornyet behandling.

7. Opfølgning på tidligere års beretninger - klagesager

Ombudsmandens henstilling vedr. Forbrugerrådets sekretariats organisatoriske placering har medført at departementet har igangsat et udredningsarbejde, der skal belyse de ressortmæssige placeringer af enhederne, herunder Grønlands Forbrugerråd, under Styrelsen for Råd og Nævn. Ombudsmanden vil ved senere lejlighed blive orienteret om resultatet af denne udredning.”

Forbrugerrådets formand skrev herefter den 14. december 2010 til Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked, og gentog sin anmodning om genoptagelse af sagerne om vederlæggelse for møderne.

Jeg svarede formanden den 26. april 2010:

”Jeg vender nu tilbage til sagen, hvor du senest ved e-mail af 29. marts 2010 har bedt om vejledning om, hvorledes du kommer videre med dit krav om genoptagelse af sagerne om vederlæggelsen.

Jeg henviser i den anledning til vedlagte kopi af mit brev sendt samtidig hermed til Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked.

Som det fremgår af dette brev, går jeg ud fra, at departementet vil genoptage de tidligere afgjorte sager om vederlæggelse, såfremt der foreligger oplysninger om, at vederlæggelsen ikke er sket på grundlag af opgørelser af tidsforbruget til møder, mødeforberedelse og nødvendig rejseaktivitet.

Jeg har imidlertid ikke ved min undersøgelse, som resulterede i min udtalelse af 20. oktober 2009, taget stilling til, hvorvidt de konkrete udbetalinger af vederlag har været korrekte.

Jeg har imidlertid noteret mig, at du ved brev af 14. december 2009 har bedt Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked om at genoptage sagerne om vederlæggelse, og jeg har bedt departement orientere mig om, hvorledes din henvendelse er blevet besvaret.

Jeg bemærker supplerende, at det afgørende for, om du kan kræve yderligere betaling for de møder i Forbrugerrådet, som har deltaget i, som udgangspunkt vil være, at du kan fremlægge opgørelser over tidsforbrug til mødeforberedelse eller rejseaktivitet, der ikke er blevet honoreret i forbindelse med den vederlæggelse, som du har modtaget.

Når jeg har modtaget departementets svar på mit brev og på din henvendelse af 14. december 2009, vil jeg vurdere, om jeg skal foretage mig yderligere i sagen.”

Jeg skrev, ligeledes den 26. april 2010, til Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked:

”Jeg vender nu tilbage til sagen, hvor departementet den 7. december 2009 svarede på mine henstillinger i min udtalelse af 20. oktober 2009.

Jeg har noteret mig, at departementet har tilsluttet sig min opfattelse af, hvorledes vederlagsreglerne skal administreres.

Departementet har herudover vurderet, at reglerne historisk er administreret i overensstemmelse med hensigten i min henstilling, og at departementet derfor ikke vil tage initiativ til at genoptage tidligere afgjorte sager om vederlæggelse.

Jeg bemærker, at jeg i min udtalelse ikke har forholdt mig til, hvorvidt der konkret er sket fejl i tidligere afgjorte sager.

Det er dog min opfattelse, at såfremt departementet er opmærksom på tidligere afgjorte tilfælde, hvor der kan være udbetalt for lidt i vederlag som følge af manglende konkret vurdering af rådsformandens og rådsmedlemmernes tidsforbrug til hvervene, bør departementet genoptage disse sager.

Det samme er tilfældet, såfremt departementet modtager henvendelser fra Forbrugerrådets formand eller medlemmer om genoptagelse af sager om vederlæggelse, hvor der fremlægges dokumentation for et større tidsforbrug, end det, der er ydet vederlag for.

[Forbrugerrådets formand] har orienteret mig om, at han den 14. december 2009 har sendt en anmodning til departementet om yderligere betaling af vederlag for tidligere afholdte møder.

Jeg beder på denne baggrund departementet orientere mig om, hvorledes denne henvendelse er besvaret.

Jeg har ved særskilt brev og ved kopi af dette brev orienteret [Forbrugerrådets formand] om, at jeg går ud fra, at departementet vil genoptage sagerne, såfremt han kan dokumentere, at han ikke har modtaget korrekt vederlæggelse i henhold til det opgjorte tidsforbrug for tidligere afholdte møder i Forbrugerrådet.

Departementet har i øvrigt orienteret mig om, at det har igangsat et udredningsarbejde til belysning af blandt andet Grønlands Forbrugerråds placering under Styrelsen for Råd og Nævn.

Jeg beder departementet oplyse status i dette arbejde, idet jeg går ud fra, at departementet i den forbindelse vil følge op på min henstilling om at overveje det problematiske i placeringen af Forbrugerrådets Sekretariat i et departement i centraladministrationen, og at departementet også vil følge op på min meddelelse efter landstingsloven om Landstingets Ombudsmand § 11 om manglende hjemmel til at placere Forbrugerrådets sekretariat i Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked.”

Den 29. oktober 2010 bragte jeg sagen i erindring for Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked.

Jeg modtog den 13. december 2010 følgende svar fra departementet, som jeg ikke havde forholdt mig til ved beretningsårets udløb:

7. Opfølgning på tidligere års beretninger - klagesager

”Departementet skal hermed vende tilbage angående ombudsmandens breve af 29. oktober og 26. april 2010. Det skal indledningsvis beklages at departementet ikke har kun net svare på ombudsmandens henvendelse før nu.

Ombudsmanden ønsker en status på det i departementet igangsatte udredningsarbejde vedrørende Grønlands Forbrugerråds ressortmæssige placering. Det kan det oplyses, at Naalakkersuisut forventes på FM2012 at præsentere Inatsisartut for en omfattende revision af landstingslov nr. 10 af 13. november 1986 om forbrugerråd, markedsføring, mærkning, priser og forbrugerklageudvalg med senere ændringer. Revisionen af forbrugerlovgivningen vil blandt andet adressere forbrugerrådets kompetencer og placering.

Ombudsmanden ønsker endvidere en orientering om departementets besvarelse af [Forbrugerrådets formands] henvendelse.

Departementet vedlægger skrivelse af 13. december 2010 til [Forbrugerrådets Formand], hvori departementet oplyser, at man afviser at genoptage behandlingen af mødediæter fra 1. januar 2004 til 31. december 2009.”

8. Opfølgning på tidligere års beretninger - egen drift sager

Årsberetning 2007, afsnit 3, side 64 ff. samt afsnit 7, side 310 ff.

Gennemgang af sociale sager - hjemmelsgrundlag for at yde hjælp mod tilbagebetaling (j.nr. 2008-901-0002)

Sagsgennemgangen gav mig ud over, hvad jeg oplyste i min årsberetning fra 2007, anledning til at fremkomme med generelle bemærkninger om kommunens krav om tilbagebetaling af de udgifter, som kommunen havde afholdt til borgerne's behandlingsophold på alkoholbehandlingscentret Qaqiffik, se nærmere herom i afsnit 5.

Årsberetning 2009, afsnit 5, side 2005ff. og afsnit 7, side 356

Mangler i retsgrundlaget for afdragsvis betaling af huslejerestancer (j.nr. 2008-904-0003)

Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik svarede mig den 22. januar 2010:

”Ombudsmanden anmoder departementet om en supplerende redegørelse til departementets tidligere svar på Ombudsmandens henvendelse vedrørende landstingsforordning nr. 14 af 20. november 2006 om ændring af landstingsforordning om leje af boliger og landstingsforordning nr. 9 af 5. december 2008 om ændring af landstingsforordning om leje af boliger. Særligt vil Ombudsmanden have uddybet følgende:

- om den påtænkte revision af lejeforordningen omfatter andre spørgsmål end de mangler Ombudsmanden har indberettet
- hvornår Naalakkersuisut påtænker at fremsætte et lovforslag med de påtænkte ændringer
- hvorledes Naalakkersuisut konkret vil forholde sig til de mangler, som Ombudsmanden har givet meddelelse om samt
- hvorledes Naalakkersuisut vil administrere de aktuelt gældende landstingsforordninger i forhold til Ombudsmandens meddelelse

Departementet skal hermed komme med en uddybende redegørelse, særligt i forhold til Ombudsmandens spørgsmål.

8. Opfølgning på tidligere års beretninger - egen drift sager

Ad 1) vil den påtænkte revision af lejeforordningen omfatte andre spørgsmål end de mangler Ombudsmanden har indberettet

Departementet kan meddele, at revision af lejeforordningen vil omfatte andre spørgsmål end Ombudsmandens indberettede mangler. Revisionen skal munde ud i en ny lovgivning på lejeområdet, der afspejler samfundet. Der vil blive taget stilling til hele nugældende lejeforordning og reglernes virkning og funktion.

Ad. 2) hvornår påtænker Naalakkersuisut at fremsætte et lovforslag med de påtænkte ændringer

Det forventes, at Naalakkersuisut vil kunne fremlægge et forslag til fly lejelovgivning i 2011.

Ad. 3) hvorledes vil Naalakkersuisut konkret forholde sig til de mangler, som Ombudsmanden har givet meddelelse om

Departementet vil anvende reglerne som hidtil, indtil de ophæves eller ændres i medfør af ny lovgivning. De eventuelle mangler som Ombudsmanden har givet meddelelse om vil blive taget med i overvejelserne i udarbejdelse af ny lovgivning.

Ad. 4) hvorledes vil Naalakkersuisut administrere de aktuelt gældende landstingsforordninger i forhold til Ombudsmandens meddelelse

Naalakkersuisut vil ikke administrere de gældende landstingsforordninger anderledes end hidtil, da Naalakkersuisut ikke er fuldt ud enig med Ombudsmandens betragtninger, særligt ikke om at landstingsforordning nr. 9 af 5. december 2008 om ændring af landstingsforordning om leje af boliger er retssikkerhedsmæssigt betænkelig.

I forbindelse med ny lejelovgivning vil Naalakkersuisut arbejde for at få en sammenhængende og velfungerende lejelov, der tager højde for sammenhængen mellem lovteksten og bemærkningerne, samt forholdet til anden boliglovgivning.”

Jeg svarede Naalakkersuisoq for Boliger, Infrastruktur og Trafik den 28. april 2010 som led i en generel opfølgning på uafsluttede sager vedrørende administrationen af boligområdet:

”Kære Jens B. Frederiksen.

Jeg har i flere sager i løbet af 2009 og 2010 forholdt mig til nogle grundlæggende tvivlsspørgsmål om retsgrundlaget for offentlig boligudlejning.

Det drejer sig navnlig om, i hvilket omfang, at boligudlejningen er omfattet af forvaltningsrettens regler.

En afklaring heraf har væsentlig betydning for afgrænsningen af min kompetence i forhold til boligudlejningen.

Samtidig har spørgsmålet betydning for, i hvilket omfang og på hvilket grundlag, at selvstyrets og kommunernes boligadministrative opgaver kan overlades til aktieselskaber.

Jeg henviser til mine brev til dit departement af 24. april 2009, 30. september 2009, 29. december 2009 og senest mit brev af 22. februar 2010 til Finansudvalget i Inatsisartut, som er sendt i kopi til dig.

Den 15. maj 2009 har dit departement svaret på mit brev af 24. april 2009, at mine betragtninger vil indgå i det videre arbejde med revision af landstingsforordningen om leje af boliger.

Den 9. oktober 2009 har du svaret på mit brev af 30. september 2009, at du ville komme med en besvarelse.

Den 22. januar 2010 har dit departement svaret på mit brev af 29. december 2009, at revisionen af landstingsforordningen om leje af boliger ”skal munde ud i en ny lovgivning på lejeområdet, der afspejler samfundet” og at Naalakkersuisut vil ”arbejde for at få en sammenhængende og velfungerende lejelov, der tager højde for sammenhængen mellem lovtæksten og bemærkningerne, samt forholdet til anden boliglovgivning”.

Senest har Finansudvalget den 3. marts 2010 skrevet til Formanden for Naalakkersuisut, at udvalget ønsker, at Naalakkersuisut senest på Inatsisartuts efterårssamling i år fremlægger et lovforslag, som afklarer de problemer, som jeg har gjort opmærksom på.

Henset hertil og til, at jeg fortsat modtager klager og andre henvendelser fra borgerne om boligadministrative spørgsmål, herunder spørgsmål om boligadministrationen i A/S Boligselskabet INI og Iserit A/S, beder jeg dig oplyse nærmere, hvilke konkrete overvejelser, som Naalakkersuisut har gjort sig om afklaringen af retsgrundlaget for det offentliges boligudlejning.

Jeg bemærker således, at dit departements seneste svar af 22. januar 2010 hverken bidrager til en afklaring af problemstillingen under den gældende lovgivning eller giver svar på, hvorledes Naalakkersuisut vil løse problemerne fremadrettet.

Det er væsentligt for min vurdering af, hvorledes jeg, indtil en lovrevision måtte være gennemført, skal forholde mig til klager over de offentlige myndigheders boligudlejning, at jeg modtager en begrundet redegørelse for Naalakkersuisuts opfattelse af, i hvilket konkret omfang, at boligudlejningen i dag er omfattet af de forvaltningsretlige regler.

Jeg beder dig derfor om en redegørelse for Naalakkersuisuts opfattelse af, i hvilket nærmere omfang, at de forvaltningsretlige regler i dag finder anvendelse på det offentliges boligudlejning, og i hvilket konkret omfang, at Naalakkersuisut mener, at forvaltningsretten fremover skal anvendes på boligudlejningen.

Særligt for så vidt angår spørgsmålet om landstingsforordning nr. 9 af 5. december 2008 ændring af landstingsforordningen om leje af boliger (mulighed for at etablere afdragsvis betaling af huslejerestancer), som jeg den 30. november 2009 gav Inatsisartut og Naalakkersuisut meddelelse om, gav anledning til væsentlig tvivl i forhold til andre lovregler, navnlig de socialret-

8. Opfølgning på tidligere års beretninger - egen drift sager

lige regler, har jeg noteret mig, at en fuldmægtig i dit departement i brev af 22. januar 2010 har tilkendegivet:

”Naalakkersuisut ikke er fuldt ud enig med Ombudsmandens betragtninger, særligt ikke om at landstingsforordning nr. 9 af 5. december 2008 om ændring af landstingsforordning om leje af boliger er retssikkerhedsmæssigt betænkelig.”

Jeg kan for det første ikke forholde mig til en så ukonkret tilkendegivelse fra administrationens side.

For det andet, beder jeg dig være opmærksom på, at min vurdering af, at reglerne er retssikkerhedsmæssigt betænkelige, er afgivet som led i den kontrol, som jeg fører på vegne af Inatsisartut med, at lovgivningen ikke indeholder utilsigtede uoverensstemmelser med andre lovregler og grundlæggende retsprincipper.

Jeg henviser i øvrigt til mine bemærkninger om, hvilket administrativt niveau som kan tilkendegive uenighed i min opfattelse, til mit brev af 20. maj 2005 til Direktoratet for Boliger og Infrastruktur, mit j.nr. 11.03.29.01/111-02.

Henset til Finansudvalgets ønske om, at Naalakkersuisut senest på efterårssamlingen fremsætter lovforslag, der afklarer retstilstanden, beder jeg dig fremskynde en besvarelse af min henvendelse mest muligt.

Såfremt du til brug for besvarelsen har behov for at få uddybet de overvejelser, som ligger til grund for min opfattelse af problemstillingen, vil jeg gerne stille mig til rådighed for et møde med mig.”

Naalakkersuisoq svarede mig herefter den 12. juli 2010:

”I forbindelse med Ombudsmandens henvendelse vedrørende retsgrundlaget for administration af de offentlige udlejningsboliger, må jeg meddele, at henset til manglende ressourcer, ser jeg mig ikke i stand til at besvare Ombudsmandens henvendelse foreløbig.”

Jeg overvejede ved beretningsårets udløb, hvilke skridt jeg skulle tage, med henblik på at udvirke, at de mangler ved det gældende regelgrundlag, som jeg har gjort Naalakkersuisut opmærksom på, bliver udbedret.

Årsberetning 2009. afsnit 5, side 225 ff.

Det Sociale Ankenævns sagsbehandlingstid (j.nr. 2008-905-0006)

Jeg erindrede Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked om svar den 24. marts og 8. december 2010.

Jeg havde ikke modtaget svar ved beretningsårets udløb.

Årsberetning 2009, afsnit 5, side 256ff.

Omfanget af Landsstyrets tilsyn med kommunernes forvaltning af det sociale område (j. nr. 2008-905-0007)

Departementet for Sociale Anliggender sendte mig den 14. juni 2010 kopi af et notat, som departementet havde udarbejdet, og som indeholdt en redegørelse for departementets fortolkning af den gældende tilsynspligt, og hvorledes departementet ville forberede en revision af de gældende tilsynsbestemmelser.

Jeg svarede departementet den 10. oktober 2010, at jeg afsluttede min behandling af sagen:

”[...]

Jeg har noteret mig, at departementet er enig i Ombudsmandens opfattelse af, at det lovregulerede sektortilsyn ikke indskrænker den tilsynspligt, som følger af almindelige forvaltningsretlige regler. Departementet har samtidig til hensigt at skabe klarhed i reglerne og dermed bedre retssikkerhed og effektivitet ved udførelsen af tilsynet.

Jeg forstår departementets svar således, at konkrete lovgivningsinitiativer afventer nærmere undersøgelser, herunder af de eksisterende tilsynsordninger vedrørende børn og unge, herunder børn anbragt uden for hjemmet, og at departementet vil lade sig inspirere af retsudviklingen i Danmark.

Jeg har endvidere noteret mig, at departementet er enig i Ombudsmandens opfattelse, at departementet i dag har en generel pligt til at føre tilsyn med kommunernes behandling af konkrete sager, og at denne pligt således ikke er begrænset til stikprøvekontrol af sagsbehandlingen under tilsynsbesøg i kommunerne.

Herudover har departementet tilkendegivet, at indberetninger til departementet om anbringelse af børn uden for hjemmet, jf. landstingsforordningen om hjælp til børn og unge § 30, vil indgå i tilsynsarbejdet.

Jeg vil herefter lægge til grund, at min opfattelse af Naalakkersuisoq for Sociale Anliggendes tilsyn med kommunernes forvaltning af de sociale regler herefter vil foregå i overensstemmelse

8. Opfølgning på tidligere års beretninger - egen drift sager

med den opfattelse, som Ombudsmanden tilkendegav i sin udtalelse af 25. maj 2009, og at Naalakkersuisoq i øvrigt vil arbejde for at skabe en mere klar lovregulering af tilsynsforpligtelsen.

Jeg foretager mig herefter ikke yderligere i sagen.”

Årsberetning 2010, afsnit 7, side 338ff.

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

Jeg havde ikke afsluttet min undersøgelse ved beretningsårets udløb.

Årsberetning 2009, afsnit 7, side 341

Oprettelse af sager samt udarbejdelse af handleplaner (j.nr. 2008-901-0007)

Jeg erindrede ved brev af 26. februar og 2. august 2010 kommunen for svar.

Jeg modtog ved mail af den 28. september 2010 svar fra kommunen. Jeg afsluttede ved brev af 14. oktober 2010 sagen således:

”...

Handleplaner

Socialkontoret oplyser, at sagsbehandlingen ikke har været optimal på grund af stor udskiftning i personalet.

Jeg tager til efterretning, at socialkontoret fremover vil udarbejde handleplaner elektronisk samt sørge for, at kommunalbestyrelsen mindst én gang årligt tager beslutningen om anbringelse op til vurdering.

Jeg forstår herudover kommunens svar således, at der ikke foreligger mere udførlige formålsbeskrivelser af anbringelsen af barnet eller oplysninger om opfølgning af sagerne i selve børne- og ungesagerne.

Dette finder jeg beklageligt, men tager til efterretning, at socialkontoret er i gang med en oprydning af samtlige sager, herunder med henblik på at konstatere, om disse manglende oplysninger foreligger i forældremyndighedsindehavernes sociale sager.

(...)

Jeg foretager mig herefter ikke yderligere i sagen.”

Årsberetning 2009, afsnit 7, side 341f

En kommunes behandling af førtidspensionssager (j.nr. 2008-901-0019)

Da jeg ikke havde modtaget svar anmodede jeg K Kommunes borgmester i brev af 27. januar 2010 om at udvirke til, at der kommer svar i sagen.

Da jeg fortsat ikke modtog svar på min henvendelse, meddelte jeg i brev af 9. august 2010 K Kommune, at jeg, såfremt kommunen ikke besvarer mine henvendelser, vil overveje at indberette til Lovudvalget i Inatsisartut og Naalakkersuisut, at jeg ikke ser mig i stand til at udføre mit hverv i forhold til kommunen.

K Kommune meddelte ved mail af 9. september 2010, at jeg kunne forvente at modtage svar i løbet af den kommende uge.

Jeg modtog den 14. september 2010 kommunens første del af besvarelsen på mine bemærkninger.

Kommunen meddelte for så vidt angår de generelle bemærkninger, som jeg havde fundet anledning til at medtage i beretningen, at ”alle dokumenter vedr. førtidspensionssager bliver opbevaret i journalen, og lægges tilbage efter brug.” Jeg tog kommunens besvarelse til efterretning i brev af 11. oktober 2010.

Årsberetning 2009, afsnit 7, side 343

En kommunes udfærdigelse af ansættelsesbrev samt afgørelser om fratreden (j.nr. 2008-901-0004)

Jeg erindrede kommunen for svar ved breve af 28. januar og 24. juni 2010.

Kommunen meddelte i brev af 1. juli 2010:

”Kommunen skal beklage den forholdsvis lange svartid. Dette skyldes en lang række faktorer, som sammenlægningen har medført, herunder organisatoriske og kompetencemæssige ændringer.

8. Opfølgning på tidligere års beretninger - egen drift sager

Vedlagt er dokument, der beskriver kommunens retningslinier inden for udarbejdelse/opbevaring af ansættelsesbreve samt håndtering af personalesager.

Retningslinier for kommunens journalisering og arkivering følger den journaliserings- og arkivplan, der er udarbejdet af KANUKOKA og Landsarkivet.”

Det fremgår af det dokument, som kommunen havde vedlagt:

”Udarbejdelse af ansættelsesbreve:

Efter der er afholdt ansættelsesudvalg, laves indstilling om ansættelse.

- Den indstillede orienteres herom, og bliver bedt om at udfylde oplysningsskema til brug for udarbejdelse af ansættelsesbrev.
- Ved modtagelse af oplysningsskema, skal der laves en ansættelseskontrakt.
- Der skal beregnes anciennitet, udefra det uddannelsespapir og dokumentationer fra tidligere arbejdsgivere, den ansatte har fremskaffet.
- Anciennitetsberegninger kan findes under overenskomster.
- Kontrakten printes, og skal gennemgås af kollega for fejl og mangler.
- Kontrakten underskrives af Fagchef (eller borgerforvaltningsleder i byerne på kysten) og sagsbehandleren.
- Der skal tages 5 kopier, én til institution/afdelingen, fagforening, løn, sagsmappen og én til vores brevmappe.
- Ved modtagelsen af kontrakten med underskrift, skal Lønafdeling have en kopi til brug for bankoplysninger, derefter skal kontrakten i arkiv under ansættes navn.

Opbevaring af ansættelsesbreve:

- Ansættelsesbreve opbevares i hængemapper i låsbare arkivskabe i et aflåseligt lokale.
- Alt personale ansat i K By og tilhørende bygder bortset fra lærerne opbevares i HR-afdelingen.
- Hver by, med tilhørende bygder opbevarer lokalt ansættelsesbrevene.
- Alle lærernes, for hele kommunen, opbevares i forvaltningen for Udvikling.
- Hver personalesag har sin egen hængemappe, der er forsynet med navn og cpr. Nummer

- I hver hængemappe er journal-ark, hvor det påføres hvem der udtager personalemappen til sagsbehandling. Her noteres initialer, og hvornår sagen udtages og returneres igen.
- Hængemapperne er sorteret efter fortløbende cpr. nummer.
- Ved fratræden, rykkes personens hængemappe til et arkivskab for fratrådte.
- Arkivskabet for fratrådte tømmes ved årets udgang, og overføres til fjernlager.

Håndtering af personalesager:

- Personalesager vedrørende inden for ledelsesretten løses af den stedlige leder.
- Lederen kan søge råd og vejledning i HR-afdelingen.
- De[r]t tages notat i det omfang det er nødvendigt, under hensyntagen til offentlighedsloven og sagsbehandlingsloven.
- I sager hvor der træffes afgørelser i henhold til sagsbehandlingsloven, inddrages HR-afdelingen for at sikre, at der sker den fornødne partshøring inden endelig afgørelse træffes.
- Dokumenter af relevans for personalesagen arkiveres i personalesage i HR-afdelingen, den lokale borgerforvaltning eller Forvaltningen for Udvikling.
- Der skal så vidt muligt kun forefindes oplysninger for den pågældende person i personalemappen. Er der dokumenter, hvoraf der fremgår navne eller andre personoplysninger, som er sagen uvedkommende, skal disse sløres inden dokumentet arkiveres i sagsmappen.

Journalisering:

Vedørende journalisering: se vejledning fra KANUKOKA, med tilhørende journal og arkivplan.

Arkivering:

For arkivering gælder vejledningen fra Landsarkivet.

I øvrigt skal der henvises til kommunens brev af 21. oktober 2009, hvor der er opremset en række eksempler på hvordan sagsbehandlingen i enkelte sager er.”

Jeg meddelte herefter kommunen, at jeg tog kommunens retningslinier for udarbejdelse og opbevaring af ansættelsesbreve samt håndtering af personalesager til efterretning, og at jeg ikke foretog mig yderligere.

Årsberetning 2009, afsnit 7, side 345

Forskellige spørgsmål knyttet til forældelse af restancer og spørgsmål om ulovlig anvendelse af tvangsmidler over for en skyldner (j. nr. 2008-901-0024)

Da jeg fortsat ikke modtog svar på mine henvendelser til Skatteforvaltningen i denne og andre sager, gav jeg den 11. maj 2010 Inatsisartut og Naalakkersuisut meddelelse om forholdet.

Jeg holdt herefter den 16. august 2010 et møde med Departementet for Finanser om problemstillingen, og departementet udarbejdede på baggrund af mødet en besvarelsesplan for sagerne.

Ifølge denne plan, skulle sagen med j. nr. 2008-901-0024 besvares inden udgangen af 2010.

Jeg havde imidlertid ikke modtaget departementets svar inden beretningsårets udløb.

Årsberetning 2009, afsnit 7, side 345f.

Generelle bemærkninger om manglende udskrivning af elektroniske noter/dagbøger og kreditorers prioritet (j. nr. 2008-901-0018)

Da jeg fortsat ikke modtog svar på mine henvendelser til Skatteforvaltningen i denne og andre sager, gav jeg den 11. maj 2010 Inatsisartut og Naalakkersuisut meddelelse om forholdet.

Jeg holdt herefter den 16. august 2010 et møde med Departementet for Finanser om problemstillingen, og departementet udarbejdede på baggrund af mødet en besvarelsesplan for sagerne.

Ifølge denne plan, skulle sagen med j. nr. 2008-901-0018 besvares inden udgangen af 2010.

Jeg havde imidlertid ikke modtaget departementets svar inden beretningsårets udløb.

Årsberetning 2009, afsnit 7, side 347

Kommunernes administration af dagpenge i arbejdsskadesager (j. nr. 2008-907-0001)

Den 22. marts 2010 orienterede Det Sociale Ankenævn mig om, at det havde realitetsbehandlet sagen.

Jeg afsluttede herefter sagen den 14. september 2010 ved følgende brev til borgeren med kopi til kommunen og Det Sociale Ankenævn

”Jeg vender nu tilbage til den sag, som jeg af egen drift undersøgte på baggrund af din samtale med retschef Michael Mikkelsen under mit besøg i K Kommune [...], om modregning af offentlig hjælp i de dagpenge, som du fik udbetalt i forbindelse en arbejdsskadesag.

Jeg har besluttet ikke at foretage mig yderligere i sagen, idet Det Sociale Ankenævn den 25. september 2009 har afgjort, at kommunen [...] skal tilbagebetale de beløb, som er modregnet i dine ydelser i henhold til loven om sikring af følger mod arbejdsskade i Grønland.

Jeg bemærker i øvrigt om forløbet af min undersøgelse:

Den 14. april 2008 meddelte jeg dig og K Kommune, at jeg havde besluttet at undersøge følgende spørgsmål i kommunens sagsbehandling:

”1. Kommunens hjemmel til at regulere udbetalingerne til A for udbetalt offentlig hjælp.

Jeg beder kommunen gøre rede for med hvilken hjemmel, at kommunen i de to udbetalinger har fratrukket beløb for offentlig hjælp.

Kommunen bedes i den forbindelse oplyse, om kommunen har overvejet, om Kongelig Anordning nr. 273 af 24. april 2001 om ikrafttræden af lov om sikring mod følger af arbejdsskade i Grønland § 45 udgør hjemmel for de skete fradrag, idet bestemmelsen efter sin ordlyd alene giver kommunen ret til at få udgifter til offentlig hjælp refunderet af forsikringselskabet.

2. Kommunens sagsoplysning i forbindelse med de foretagne reguleringer i dagpengene

Kommunen bedes redegøre for, hvorvidt kommunen har undersøgt, om betingelserne for at kræve tilbagebetaling hos A var opfyldt, forinden kommunen regulerede dagpengeudbetalingerne for ydet offentlig hjælp.

Kommunen bedes endvidere gøre rede for, om kommunen har partshørt A forud for de gennemførte reguleringer.

8. Opfølgning på tidligere års beretninger - egen drift sager

3. Kommunens information af A

Kommunen bedes redegøre for, om kommunen forud for eller samtidig med dagpengeudbetalingerne har meddelt A en skriftlig eller mundtlig afgørelse af, at kommunen ville regulere dagpengeudbetalingen for ydet offentlig hjælp.

Kommunen bedes i den forbindelse gøre rede for, om kommunen har meddelt A en skriftlig eller mundtlig begrundelse for, at dagpengene blev reguleret for tidligere ydet offentlig hjælp, idet jeg bemærker, at udbetalingsspecifikationerne til A via kommunens lønsystem alene angiver fradragene i form af kodebetegnelser.

Kommunen bedes også redegøre for, om kommunen skriftligt eller mundtligt i forbindelse med dagpengeudbetalingerne har orienteret A om klageadgangen til Det Sociale Ankenævn for afgørelser om tilbagebetaling af offentlig hjælp, eller om kommunen har vejledt A om indholdet af Kongelig Anordning nr. 273 af 24. april 2001 om ikrafttræden af lov om sikring mod følger af arbejdsskade i Grønland § 65, som lyder således:

"Det Grønlandske Nævn for Arbejdsskadesikring træffer, medmindre andet er fastsat, afgørelse om alle spørgsmål efter denne lov."

Jeg besluttede samtidig at anmode Landsstyreformanden om en udtalelse til spørgsmålet om, hvorvidt det havde den fornødne hjemmel, at Nævnet for Arbejdsskadesikring havde overladt det til kommunerne at udbetale dagpenge i arbejdsskadesager.

K Kommune meddelte mig ved brev af 29. august 2008, at kommunen ikke havde vejledt dig om klageadgangen til Det Sociale Ankenævn i forbindelse med, at kommunen krævede tilbagebetaling af den offentlige hjælp, som blev modregnet i dagpengeudbetalingerne fra din arbejdsskadeerstatning.

Jeg afsluttede på denne baggrund den 20. november 2008 sagen i forhold til K Kommune, idet jeg samtidig videresendte sagen til det Sociale Ankenævn.

Det Sociale Ankenævn traf, som nævnt, afgørelse den 25. september 2009 i sagen og gav dig medhold i, at de modregnede beløb skulle tilbagebetales.

For så vidt angår spørgsmålet om lovligheden af, at kommunerne administrerede dagpengeudbetalinger i arbejdsskadesager, bemærker jeg, at det grønlandske Center for Arbejdsskadesikring ved brev af 15. januar 2009 meddelte mig, at administrationen af dagpengeudbetalinger fra 1. januar 2009 var ændret således, at Center for Arbejdsskadesikring fremover står for udbetalingen af dagpenge.

Jeg finder på denne baggrund, at der ikke er flere spørgsmål i sagen om udbetalingen af dagpenge til dig, som jeg bør undersøge nærmere.

Jeg foretager mig derfor ikke yderligere vedrørende dette spørgsmål.

[...]"

Årsberetning 2009, afsnit 7, side 347

Det Sociale Ankenævns stadfæstelse af et afslag på førtidspension (j. nr. 2008-120-0008)

Efter at have gennemgået svar, som jeg modtog fra K Kommune den 17. november 2009, skrev jeg til kommunen:

"K Kommune sendte mig udskrift af mødereferater i [...] kommunes pensionsudvalg vedrørende behandlingen af A's ansøgninger om førtidspension som svar min høring af kommunen af 1. oktober 2009.

Kommunen oplyste i den forbindelse, at den ville finde A's sag frem, såfremt de fremsendte referater ikke besvarede min høring.

Jeg er nu ved at afslutte min behandling af sagen, og jeg kan konstatere, at de fremsendte mødereferater ikke besvarer følgende spørgsmål, som jeg stillede kommunen i min høring af 21. oktober 2009:

- "- Har [...] kommune forud for vejledningen af A den 8. oktober 2004 vejledt ham om, at gennemførelse af et revalideringsforsøg er en forudsætning for tilkendelse af førtidspension?
- Har [...] kommune i forbindelse med behandlingen af pensionsansøgningen af 26. september 2002 fremsat et konkret revalideringstilbud til A?
- Hvad er årsagen til, at [...] kommune den 6. maj 2003 bad A udfylde en ny ansøgning om førtidspension, og havde [...] kommune på dette tidspunkt afsluttet behandlingen af pensionsansøgningen af 26. september 2002?
- Hvorledes har [...] kommune fulgt op forvaltningens forberedelse af revalidering den 7. juli 2003?
- Er [...] kommunes social- og arbejdsmarkedsudvalgs afgørelse af den 3. september 2003 en afgørelse af pensionsansøgningen af 26. september 2002 eller af pensionsansøgningen af 6. maj 2003.
- Da Det Sociale Ankenævn ikke længere er i besiddelse af dokumentation for behandlingen af A's klage over [...] kommunes afgørelse af 8. januar 2003, beder jeg K Kommune sende mig kopi af det eller de høringssvar, som jeg går ud fra, at [...] kommune har sendt til ankenævnet i forbindelse med sagens behandling der.

8. Opfølgning på tidligere års beretninger - egen drift sager

I det omfang, at kommunen er i besiddelse af skriftlig dokumentation for besvarelsen af ovenstående spørgsmål, bedes denne dokumentation fremsendt til mig i kopi.”

Jeg gentager derfor min anmodning om at modtage svar på de stillede spørgsmål.”

Jeg havde ikke modtaget kommunens svar ved beretningsårets udløb.

Årsberetning 2009, afsnit 7, side 352ff.

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

Det har ikke været muligt for mig i beretningsåret 2010 at afslutte sagen som følge af, at Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik ikke har forholdt sig til de overordnede problemstillinger om retsgrundlaget for boligudlejningen, som jeg har gjort opmærksom på.

Jeg henviser om sagsforløbet i 2010 til ovenstående beretningsbidrag vedrørende sag med j.nr. 2008-904-0003.

Årsberetning 2009, afsnit 7, side 358ff.

Boligklagenævnets vejledning til borgerne om adgangen til domstolsprøvelse (j. nr. 2008-507-0001)

Det har ikke været muligt for mig i beretningsåret 2010 at afslutte sagen som følge af, at Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik ikke har forholdt sig til de overordnede problemstillinger om retsgrundlaget for boligudlejningen, som jeg har gjort opmærksom på.

Jeg henviser om sagsforløbet i 2010 til ovenstående beretningsbidrag vedrørende sag med j.nr. 2008-904-0003.

Årsberetning 2009, afsnit 7, side 362

Generelle bemærkninger til en kommunes inkassosager (j. nr. 2009-901-0031)

Da jeg fortsat ikke modtog svar på mine henvendelser til Skatteforvaltningen i denne og andre sager, gav jeg den 11. maj 2010 Inatsisartut og Naalakkersuisut meddelelse om forholdet.

Jeg holdt herefter den 16. august 2010 et møde med Departementet for Finanser om problemstillingen, og departementet udarbejdede på baggrund af mødet en besvarelsesplan for sagerne.

Ifølge denne plan, skulle sagen med j. nr. 2009-901-0031 besvares inden udgangen af 2010.

Jeg havde imidlertid ikke modtaget departementets svar inden beretningsårets udløb.

Årsberetning 2009, afsnit 7, side 363

Gennemgang af inkassosager. Hjemmels- og kompetencespørgsmål (j. nr. 2009-901-0028)

Da jeg fortsat ikke modtog svar på mine henvendelser til Skatteforvaltningen i denne og andre sager, gav jeg den 11. maj 2010 Inatsisartut og Naalakkersuisut meddelelse om forholdet.

Jeg holdt herefter den 16. august 2010 et møde med Departementet for Finanser om problemstillingen, og departementet udarbejdede på baggrund af mødet en besvarelsesplan for sagerne.

Ifølge denne plan, skulle sagen med j. nr. 2009-901-0028 besvares inden udgangen af 2010.

Jeg havde imidlertid ikke modtaget departementets svar inden beretningsårets udløb.

Årsberetning 2009, afsnit 7, side 363

Gennemgang af inkassosager, konkurssager, sagsdokumentation i udlægs-sager, det offentliges modregningsadgang, spørgsmål om opfølgning på løn-tilbageholdelsespålæg (j. nr. 2009-901-0029)

Da jeg fortsat ikke modtog svar på mine henvendelser til Skatteforvaltningen i denne og andre sager, gav jeg den 11. maj 2010 Inatsisartut og Naalakkersuisut meddelelse om forholdet.

Jeg holdt herefter den 16. august 2010 et møde med Departementet for Finanser om problemstillingen, og departementet udarbejdede på baggrund af mødet en besvarelsesplan for sagerne.

Ifølge denne plan, skulle sagen med j. nr. 2009-901-0029 besvares inden udgangen af 2010.

Jeg havde imidlertid ikke modtaget departementets svar inden beretningsårets udløb.

Årsberetning 2009, afsnit 7, side 363 ff.

Gennemgang af sociale sager - udarbejdelse af handleplaner ved anbringelse af børn (j.nr. 2008-901-0010)

Jeg erindrede i brev af 20. januar 2010 K2 Kommune om, at jeg ikke havde modtaget svar på mit spørgsmål af 2. april 2009 til K2 Kommune, som den kommune, der har overtaget ansvarsområdet fra den daværende K Kommune at meddele mig, om hvad kommunen agter at foretage sig i anledning af meddelelsen fra daværende K Kommunes socialchef om, at vedkommende ”betragter nuværende [personale-]situation som alarmerende og fuldstændig uacceptabel”.

Jeg modtog den 27. januar 2010 svar fra K Kommune, der ud over gentagelse af kommunens brev af 2. februar 2009 skrev følgende:

”Så vidt jeg kan se, har de forhold jeg havde beskrevet i ovennævnte passus ikke blevet forbedret. Jeg synes faktisk at arbejdspress på børneområdet i K by, har været betydeligt større det sidste halvår pga. mange tragiske hændelser i K by området og behov for krisehjælpsindsats og støttesamtaler. Området er fortsat præget af alarmerende underbemanding (kun 2 medarbejde-

re; ingen af dem med videregående faglig uddannelse), stor psykisk overbelastning og derfor dårligt arbejdsmiljø. Disse forhold blev naturligvis gentagne gange signaliseret af undertegnede både ved områdechef i K by og den centrale forvaltning i K2 by.

Sidste år havde borgerservicecenteret i K by adskillige gange prøvet at rekruttere ledende socialrådgiver til socialkontoret – beklageligt nok uden succes. Nu har centralforvaltningen truffet beslutning om at ændre den stillingen til en stilling ”teamleder for børn og unge og familier” der stadigvæk er under klassificering. Jeg håber at stillingen vil være attraktiv nok til at tiltrække kvalificerede ansøgere.

Samtidig dog har jeg mistanke om at stillinger i de lokale borgerservicecentre uden for storkommunernes hovedsteder ikke bliver betragtet længere som interessante – måske fordi folk forventer, at centralisering af den politiske og bureaukratiske magt efter kommunesammenlægningen vil resultere i gradvis ansættelsesmæssig degradering af socialområdet på det lokale niveau.

Familiecenter i K by er beklageligt nok ikke blevet til virkeligheden endnu pga. manglende bevilling – selvom kommunalbestyrelse i K2 Kommune har for nyligt meldt ud, at man tilsyneladende har intentioner om at etablere centre i alle 8 områder (”byer”) i kommunen. Jeg vil oplyse, at jeg har for nyligt (den 13.01.2010) igen søgt ved kommunalbestyrelsen om tilladelse og bevilling til etablering af familiecenter i K by.

Samtidig vil jeg dog igen understrege, at så vidt jeg kan se, er sagsbehandlere på børneområdet i K by – på trods af den alarmerende underbemanning og store overbelastning de er udsat for – meget opmærksomme på de lovmæssige krav omkring anbringelser og har, mig bekendt, udarbejdet handleplaner i alle anbringelsessager der har fundet sted [i] K by området siden medio 2008. Både centralforvaltning i K2 by og undertegnede i K by prøver konsekvent at opretholde krav om handleplaner mht. alle nye anbringelser.

Yderligere skal der påpeges at borgerservicecenteret i K by har for nyligt på socialkontorets opfordring truffet beslutning om en tidsbestemt ansættelse af en administrativ medarbejder der skal tage sig af sortering og oprydning i socialkontorets arkiv og bl.a. etablering af en bedre struktur i dokumentation på børneområdet.

Jeg takker igen for Ombudsmandens skrivelse og interesse i anbragte børns rettigheder.”

Kommunen havde tilsendt centralforvaltningen i K2 Kommune en kopi af brevet. Jeg erindrede på denne baggrund ved brev af 25. februar 2010 K2 Kommune endnu en gang om sagen, idet jeg gjorde opmærksom på, at jeg overvejede at overgive sagen til tilsynsmyndigheden på området, Departementet for Sociale Anliggender, såfremt jeg ikke modtog svar fra K2 Kommune.

Jeg blev 3. marts 2010 kopiorienteret om K Kommunes korrespondance med centralforvaltningen i K2 Kommune.

8. Opfølgning på tidligere års beretninger - egen drift sager

Af mail af 3. marts 2010 fra K2 Kommune fremgår det, at K2 Kommune samme dag havde anmodet K Kommune om at besvare min henvendelse, da sagen vedrørte sager fra før K2 Kommunes tilblivelse. Det fremgår ligeledes af mailkorrespondancen, at K Kommune samme dag havde meddelt K2 Kommune, at K Kommune ikke havde yderligere.

Da jeg fortsat ikke modtog svar fra kommunen bad jeg i brev af 24. juni 2010 Departementet for sociale Anliggender om at meddele, om departementet ud fra de foreliggende oplysninger finder anledning til nærmere at undersøge, om socialforvaltningen i kommunens afdeling i K by overholder gældende regler i sager om hjælp til børn og unge.

Jeg erindrede ved brev af 9. august 2010 departementet for svar.

Jeg modtog ved brev af 23. august 2010 svar fra departementet, der samtidig oplyste, at departementet genfremsender sit svar af 7. juli 2010, hvilket Embedet dog ikke havde modtaget.

Det fremgår af departementets svar:

”Inatsisartuts Ombudsmand har i brev den 24. juni 2010 forespurgt Departementet for Sociale Anliggender, om stillingtagen til personalesituationen i K by, og de konsekvenser som dette har på blandt andet børne- og ungeområdet. Departementet er klar over, at nogle yderområder har svært ved at få den nødvendige arbejdskraft. Vi må henvise til, at problemet med personale mangel skal løses kommunalt.

I henhold til Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 6 af 16. februar 2006 om tilsyn med det sociale område, har Departementet i 2010 været på tilsyn i Kommune X og KX by. På nuværende tidspunkt er Departementet i gang med tilsyn i K2X Kommune. Senere føres tilsyn i K3X Kommune og i 2011 i K2 Kommune.

Ud fra det foreliggende grundlag finder vi ikke anledning til at fremskynde tilsynet i K by. Dog skal tilføjes, at Departementet har taget oplysningerne om situationen i K by til efterretning, og derfor vil tilsynet i K by blive foretaget tidligt i 2011.”

Jeg meddelte i brev af 2. september 2010 departementet følgende:

”Jeg bad departementet ved brev af 24. juni 2010 om at meddele om, departementet finder anledning til, som tilsynsmyndighed, at undersøge om K2 Kommune p.g.a. utilstrækkelig personalenormering i kommunens socialforvaltning i K1 by, overholder gældende regler i sager om hjælp til børn og unge.

Departementet har ved brev af 23. august 2010 svaret, at departementet på det foreliggende grundlag ikke finder anledning til at fremskynde gennemførelsen af tilsynsbesøg i K1 by og at tilsynsbesøg vil blive foretaget tidligst primo 2011.

Jeg tager departementets svar til efterretning, idet jeg dog erindrer departementet om, at jeg i min udtalelse af 25. maj 2009 vedrørende omfanget af Landsstyrets tilsyn med kommunernes forvaltning af de sociale regelsæt blandt andet udtalte, at Landsstyrets tilsyn ligeledes omfatter en pligt til at undersøge konkrete sager, også uden for rammerne af de tilsynsbesøg, som departementet foretager i kommunerne, og at denne pligt hverken begrænses af undersøgelsens mulige resultat eller af, om klagefristen til Det Sociale Ankenævn er udløbet uden, at klage er indgivet.

Jeg går derfor ud fra, at departementet, såfremt departementet bliver opmærksom på, at kommunens eventuelle fejl i sagsbehandlingen kan henføres til personale manglen i socialforvaltningen, nærmere vurderer, hvorledes situationen kan afhjælpes.

Jeg foretager mig herefter ikke yderligere i sagen."til 31. december 2009."

Årsberetning 2009, afsnit 7, side 366

Gennemgang af inkassosager (j.nr. 2008-901-0026)

Da jeg fortsat ikke modtog svar på mine henvendelser til Skatteforvaltningen i denne og andre sager, gav jeg den 11. maj 2010 Inatsisartut og Naalakkersuisut meddelelse om forholdet.

Jeg holdt herefter den 16. august 2010 et møde med Departementet for Finanser om problemstillingen, og departementet udarbejdede på baggrund af mødet en besvarelsesplan for sagerne.

Ifølge denne plan, skulle sagen med j. nr. 2008-901-0028 besvares inden udgangen af 2010.

Jeg havde imidlertid ikke modtaget departementets svar inden beretningsårets udløb.

Bilag

Inatsisartutlov nr. 8 af 3. december 2009 om Ombudsmanden for Inatsisartut.

Kapitel 1

Forholdet til Inatsisartut

§ 1. Efter hvert valg til Inatsisartut samt ved embedsledighed vælger Inatsisartut en Ombudsmand.

Stk. 2. Nyder Ombudsmanden ikke længere Inatsisartut's tillid, kan Inatsisartut afskedige Ombudsmanden.

§ 2. Afgår Ombudsmanden ved døden, bestemmer Lovudvalget i Inatsisartut, hvem der skal udøve Ombudsmandens funktioner, indtil Inatsisartut har valgt en ny Ombudsmand.

§ 3. Medlemmer af Inatsisartut, Naalakkersuisut og kommunale råd kan ikke udføre hvervet som Ombudsmand.

Stk. 2. Ombudsmanden skal have bestået juridisk embedseksamen.

§ 4. Ombudsmanden kan med 6 måneders varsel forlange sig afskediget til udgangen af en måned.

Stk. 2. Ombudsmanden afskediges fra udgangen af den måned, hvori Ombudsmanden fylder 65 år.

§ 5. Inatsisartut vælger efter hvert valg til Inatsisartut samt ved embedsledighed en Sætte-ombudsmand, som skal fungere, når Ombudsmanden som følge af inhabilitet er forhindret i at varetage sine opgaver.

Stk. 2. 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 Sætte-ombudsmand.

Stk. 3. Ombudsmanden må ikke uden samtykke fra Lovudvalget i Inatsisartut have hverv i offentlige eller private virksomheder, foretagender, institutioner eller foreninger.

§ 6. Ombudsmanden er i udførelsen af sit hverv uafhængig af Inatsisartut.

Stk. 2. Inatsisartut kan fastsætte almindelige bestemmelser om Ombudsmandens virksomhed.

Kapitel 2

Ombudsmandens kompetence

§ 7. Ombudsmandens virksomhed omfatter alle dele af den offentlige forvaltning under Grønlands Selvstyre og kommunerne.

Stk. 2. Ombudsmanden behandler ikke klager over nævn, der i betryggende form træffer afgørelse om tvister mellem private, selv om vedkommende nævn i anden sammenhæng betragtes som tilhørende den offentlige forvaltning.

Stk. 3. Såfremt selskaber, institutioner, foreninger m.v. ved lov eller administrativ beslutning helt eller delvist inddrages under de regler eller principper, der gælder for den offentlige forvaltning, kan Ombudsmanden bestemme, at de pågældende organer i samme omfang skal være omfattet af Ombudsmandens virksomhed.

§ 8. Ved bedømmelsen af den kommunale forvaltning skal Ombudsmanden tage hensyn til de vilkår, hvorunder det kommunale styre virker.

§ 9. Folkekirken er, i det omfang Grønlands Selvstyre kan fastsætte bestemmelser om kirkelige forhold, omfattet af Ombudsmandens virksomhed, bortset fra spørgsmål, der direkte eller indirekte vedrører kirkens lære eller forkyndelse.

§ 10. Ombudsmanden afgiver en årlig beretning til Inatsisartut om sin virksomhed. Inatsisartut behandler beretningen på sin ordinære efterårssamling. Beretningen offentliggøres.

Stk. 2. Såfremt Ombudsmanden giver meddelelse om en sag til Inatsisartut, til Naalakkersuisut eller til en kommunalbestyrelse, jf. § 23, eller Ombudsmanden omtaler en sag i sin årlige beretning, skal Ombudsmanden i meddelelsen eller beretningen give oplysning om, hvad pågældende, som undersøgelsen har været rettet mod, har anført til sit forsvar.

§ 11. Bliver Ombudsmanden opmærksom på mangler ved gældende love vedtaget af Inatsisartut, gældende landstingslove, landstingsforordninger eller administrative bestemmelser, skal Ombudsmanden give Inatsisartut og Naalakkersuisut meddelelse herom. Med hensyn til mangler ved kommunale bestemmelser skal Ombudsmanden give meddelelse til vedkommende kommunalbestyrelse.

§ 12. Klager over de i § 7 nævnte myndigheder med videre kan indgives til Ombudsmanden af enhver. Den, som er berøvet sin frihed, har ret til i lukket skrivelse at rette henvendelse til Ombudsmanden.

Stk. 2. Klageren skal angive sit navn og en adresse, hvortil Ombudsmanden kan sende meddelelser til klager om klagens behandling.

Stk. 3. Klage skal indgives inden et år efter, at forholdet er begået.

Stk. 4. Ombudsmanden kan i særlige tilfælde forlænge fristen i stk. 3.

§ 13. Klager over forhold, som kan påklages til en anden forvaltningsmyndighed, kan ikke indgives, før den øverste administrative myndighed har truffet afgørelse om forholdet.

§ 14. Ombudsmanden afgør, om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse.

Stk. 2. Beslutter Ombudsmanden at afvise en klage, skal Ombudsmanden så vidt muligt give vejledning om andre klagemuligheder.

§ 15. Ombudsmanden kan af egen drift tage en sag op til undersøgelse.

Stk. 2. Ombudsmanden kan gennemføre generelle undersøgelser af en myndigheds behandling af sager.

§ 16. Ombudsmanden kan undersøge enhver institution eller virksomhed samt ethvert andet tjenestested, der hører under ombudsmandens virksomhed. I forbindelse med en sådan undersøgelse kan Ombudsmanden, ud over hvad der følger af §§ 19-20, bedømme forhold vedrørende en institutions eller myndigheds indretning og drift samt forhold vedrørende behandlingen af og aktiviteterne for institutionens eller myndighedens brugere ud fra almenmenneskelige og humanitære synspunkter.

§ 17. Ombudsmanden varetager opgaven som den nationale forebyggende mekanisme i henhold til valgfri protokol af 18. december 2002 til FN-konventionen om tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf i overensstemmelse med protokollens bestemmelser.

Kapitel 3

Ombudsmandens sagsbehandling

§ 18. Myndigheder, der er omfattet af Ombudsmandens virksomhed, er forpligtet til at meddele Ombudsmanden de oplysninger samt udlevere de dokumenter med videre, som forlanges af Ombudsmanden.

Stk. 2. Ombudsmanden kan afkræve myndigheder, der er omfattet af Ombudsmandens virksomhed, skriftlige udtalelser.

Stk. 3. Ombudsmanden kan indkalde personer til for retten at afgive forklaring om forhold, som er af betydning for Ombudsmandens undersøgelser. Forklaringerne afgives efter reglerne om retsforhør.

Stk. 4. Ombudsmanden kan besigtige enhver institution eller virksomhed samt et-

hvert andet tjenestested, som benyttes af de i § 7 nævnte myndigheder med videre til udførelsen af deres opgaver, og har adgang til samtlige lokaler.

§ 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.

Stk. 2. Principperne i landstingsloven om sagsbehandling i den offentlige forvaltning finder, med undtagelse af de principper, som ligger til grund for reglerne om aktindsigt, tilsvarende anvendelse for Ombudsmandens sagsbehandling.

§ 20. Ombudsmanden kan fremsætte kritik, afgive henstillinger samt i øvrigt fremsætte sin opfattelse af en sag.

§ 21. Ombudsmanden må ikke udtale kritik, afgive henstilling med videre, før vedkommende myndighed eller person har haft lejlighed til at udtale sig.

Stk. 2. Ombudsmanden kan bestemme, at en høringskrivelse, en foreløbig udtalelse, en foreløbig redegørelse eller en foreløbig rapport vedrørende et projekt, som Ombudsmanden har taget op af egen drift, jf. § 15, først er undergivet aktindsigt efter landstingsloven om offentlighed i forvaltningen og landstingsloven om sagsbehandling i den offentlige forvaltning, dagen efter at den endelige udtalelse, redegørelse eller rapport er sendt til vedkommende myndighed.

§ 22. Ombudsmanden kan henstille, at der meddeles fri proces i anledning af forhold, der er omfattet af Ombudsmandens virksomhed.

§ 23. Såfremt Ombudsmandens undersøgelse af en sag viser, at der i den offentlige forvaltning må antages at være begået fejl eller forsømmelser af større betydning, skal Ombudsmanden give meddelelse om sagen til Lovudvalget i Inatsisartut og samtidig enten til Naalakkersuisut eller kommunalbestyrelsen.

§ 24. Sager, der anlægges i den borgerlige retsplejes former mod Ombudsmanden i anledning af Ombudsmandens afgørelser, udtalelser med videre, kan efter påstand fra Ombudsmanden afvises.

Kapitel 4

Organisatoriske forhold

§ 25. Ombudsmanden lønnes som Generalsekretæren for Inatsisartut. Derudover kan der efter omstændighederne tildeles Ombudsmanden et personligt tillæg. Ombudsmanden har ved til- og fratreden ret til frirejse og flyttegodtgørelse.

Ombudsmanden har ret til eftervederlag og pension med videre efter de for medlemmer af Naalakkersuisut gældende regler.

Stk. 2. I stedet for at modtage eftervederlag og pension efter stk. 1 kan ombudsmanden begære, at Inatsisartut indbetaler pensionsbidrag til en af Ombudsmanden valgt pensionsordning på grundlag af Ombudsmandens løn. Afgår Ombudsmanden ved døden uden forinden at have taget stilling til sin pensionsordning, vælges den for ægtefællen mest gunstige løsning ved fastsættelsen af ægtefællepensionen.

Stk. 3. Må Ombudsmanden fratræde uden varsel, bevarer Ombudsmanden sin løn i 3 måneder fra udgangen af den måned, hvor Ombudsmanden fratræder. Afgår Ombudsmanden ved døden inden denne periodes udløb, tilkommer den del af lønindtægten, som ikke er udbetalt ved dødsfaldet, Ombudsmandens ægtefælle, eller hvis Ombudsmanden ikke efterlader sig ægtefælle, Ombudsmandens børn, der er berettiget til børnepension. Så længe der udbetales løn, sker der ikke udbetaling af eftervederlag eller pension.

§ 26. Ombudsmanden antager og afskediger selv sine medarbejdere. Disses antal, løn og pension fastsættes i overensstemmelse med reglerne i Inatsisartut's forretningsorden.

Stk. 2. Ombudsmandens budget er en del af budgettet for Inatsisartut.

Stk. 3. Regler for Ombudsmandens regnskabsaflæggelse og revision fastsættes i Inatsisartut's forretningsorden.

Stk. 4. Ombudsmanden er ansvarlig for sin bogføring og sin økonomiske forvaltning.

Stk. 5. Såfremt Ombudsmanden til løsningen af sine organisatoriske opgaver rekvirerer ydelser eller bistand fra myndigheder med videre, som er undergivet Ombudsmandens kontrol, indgår Ombudsmanden aftale med den pågældende myndighed om opgavens udførelse.

§ 27. Ombudsmanden kan bestemme, at en af medarbejderne midlertidigt skal udøve Ombudsmandens funktioner.

§ 28. Ombudsmanden har tavshedspligt med hensyn til de forhold, som Ombudsmanden bliver bekendt med under udøvelsen af sin virksomhed, såfremt hemmeligholdelse ifølge sagens natur er påkrævet. Tavshedspligten ophører ikke, når Ombudsmanden fratræder sin stilling. Den samme forpligtelse påhviler Ombudsmandens personale.

Stk. 2. Ombudsmanden kan bestemme, at personer, virksomheder og administrative myndigheder, som Ombudsmanden indgår samarbejdsaftaler med, har tavshedspligt med hensyn til fortrolige oplysninger, som ombudsmanden videregiver

til den pågældende myndighed, person eller virksomhed uden at være forpligtet hertil.

§ 29. Betegnelsen Ombudsmand eller anden betegnelse, der er egnet til forveksling hermed, må ikke benyttes, medmindre det er hjemlet i en af Inatsisartut vedtaget lov.

Kapitel 5

Ikrafttræden m. v.

§ 30. Denne lov træder i kraft 1. januar 2010.

Stk. 2. Samtidig ophæves landstingslov nr. 7 af 13. juni 1994 om Landstingets Ombudsmand.

Stk. 3. Klager indgivet til Ombudsmanden inden denne lovs ikrafttrædelse behandles dog efter landstingslov nr. 7 af 13. juni 1994 om Landstingets Ombudsmand og Almindelige Bestemmelser for Ombudsmandens Virksomhed af 14. juni 1995.

Grønlands Selvstyre, den 3. december 2009

Kuupik Kleist

/

Peter Schultz

Bemærkninger til forslaget

Almindelige bemærkninger.

1. Indledning

Under forberedelsen af forslaget til den i dag gældende landstingslov nr. 7 af 13. juni 1994 om Landstingets Ombudsmand og de samtidigt behandlede forslag til landstingslove om sagsbehandling i den offentlige forvaltning og offentlighed i forvaltningen, blev det fra flere sider anført, at de tre landstingslove, som af Landstinget blev betragtet som sammenhængende lovgivning, burde revideres i kraft med udviklingen og indvundne erfaringer.

Specielt i relation til landstingsloven om Landstingets Ombudsmand blev det under 1. behandlingen i Landstinget på efterårssamlingen 1993 fremført, at Landstinget burde holde sig løbende orienteret om de ændringer, som gennemførtes i den danske ombudsmandslov, som var grundlaget for den grønlandske lov.

Den danske ombudsmandslov blevet revideret på en række punkter ved lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand.

Ombudsmanden har i løbet af sit virke opsamlet en række erfaringer, som viser, at nogle bestemmelser i den gældende landstingslov i praksis fra tid til anden giver anledning til tvivl. Endvidere er det konstateret, at den grønlandssprogede lovtekst på enkelte punkter ikke svarer til den dansksprogede tekst.

Fortolkningstvivel er opstået i forhold til følgende emner i den gældende landstingslov:

- Afgrænsningen af ombudsmandens virksomhed i forhold til udvalg, nævn med videre med besluttende myndighed, hvori også medlemmer af Inatsisartut har sæde.
- Inddragelsen af selvstyrejede aktieselskaber under Ombudsmandens virksomhed.
- Ombudsmandens undersøgelser af enkeltpersoner ansat af en myndighed.
- Ombudsmandens indberetningspligt til Inatsisartut, Naalakkersuisut og kom-

munalbestyrelser.

- Sproglig uoverensstemmelse mellem den grønlandske og den danske lovtekst i § 6, stk. 2, 1. punktum i gældende lov.
- Et regelsystem, som ud over landstingsloven opererer med interne pålæg fra Inatsisartut til Ombudsmanden, således som det er tilfældet med Almindelige Bestemmelser for Ombudsmandens Virksomhed. Sådanne pålæg har ikke retskraft i forhold til borgerne og de myndigheder, som Ombudsmandens virksomhed er rettet mod.
- Fastsættelsen af løn- og pensionsrettigheder for Ombudsmanden.
- Sikring af Ombudsmandens uafhængighed af de myndigheder, som Ombudsmanden skal kontrollere.

Endvidere skal det anføres, at ombudsmanden for at imødekomme behovet for synlighed i samfundet, har gennemført rundrejser til kommunerne og i den forbindelse gennemført stikprøvekontrol af kommunernes sagsbehandling ved gennemgang af tilfældigt valgte sager i forvaltningerne. Det forekommer derfor hensigtsmæssigt, at det i loven fastslås, at inspektionsvirksomhed er en del af Ombudsmandens almindelige opgaver. Bestemmelsen vil samtidig videreføre Almindelige Bestemmelser § 2, stk. 3.

Endvidere har Landsstyret den 14. maj 2009 rettet henvendelse til Ombudsmanden for at høre, om ombudsmanden vil være indstillet på at varetage opgaven som national forebyggende mekanisme i henhold til valgfri protokol af 18. december 2002 til FN-konventionen om tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf i overensstemmelse med protokollens bestemmelser.

Henvendelsen har sin baggrund i, at Folketingets Ombudsmand i Danmark har fået pålagt denne opgave for Danmarks vedkommende.

Folketingets Ombudsmand er imidlertid ikke kompetent til at foretage inspektioner hos de myndigheder og institutioner, der hører under Grønlands Selvstyre og Færøernes Hjemmestyre. For at skabe et parallelt system har udenrigsministeriet foreslået Grønlands Selvstyre og Færøernes Hjemmestyre, at henholdsvis den grønlandske og den færøske Ombudsmand udpeges til forebyggende mekanisme for de respektive myndigheder og institutioner.

Som følge af, at Ombudsmanden for Inatsisartut både har den fornødne uafhæn-

gige status for at kunne varetage denne opgave, og da Ombudsmanden i et omfang allerede varetager opgaver af en lignende art, som den nationale forebyggende mekanisme skal varetage, skønnes henlæggelse af opgaven til Ombudsmanden for Inatsisartut at være en nærliggende løsning, som samtidig forekommer hensigtsmæssig – også ud fra et samfundsøkonomisk hensyn – i forhold til, hvis der alternativt skulle etableres et helt nyt kontrolorgan.

Funktionen som national forebyggende mekanisme er i henhold til protokollens bestemmelser ikke fuldt ud dækket af den eksisterende landstingslov om Landstingets Ombudsmand. Selvom en egentlig inspektionsbeføjelse foreslås indføjet i nærværende lovforslag, forekommer det hensigtsmæssigt, at de særlige forhold for den nationale forebyggende mekanisme, som protokollen specifikt angiver, herunder kompetence til at kommentere påtænkt lovgivning og til at undersøge institutioner uden for den offentlige forvaltning, indarbejdes som en særlig bestemmelse i den grønlandske ombudsmandslov.

En bestemmelse herom er foreslået tilføjet som § 17 til lovforslaget.

Inddragelsen af selvstyrejede aktieselskaber under Ombudsmandens virksomhed efter den gældende ombudsmandslovs § 4, stk. 2, har i praksis givet anledning til fortolkningsproblemer.

Sagsbehandlingslovens § 1, stk. 2, offentlighedslovens § 1, stk. 2, og loven om offentlige myndigheders registre § 2 indeholder alle bemyndigelse til, at Landsstyret ved bekendtgørelse kan bestemme, at de pågældende landstingslove skal gælde helt eller delvist for nærmere angivne selskaber, institutioner, foreninger m.v. som ikke kan henregnes til den offentlige forvaltning. Bemyndigelserne gælder dog kun hvis udgifterne ved de pågældende organers virksomhed overvejende finansieres af selvstyremidler eller kommunale midler, eller i det omfang de pågældende organer ved eller i henhold til landstingslov eller landstingsforordning har fået tillagt beføjelse til at træffe afgørelse på selvstyrets eller en kommunes vegne.

Bestemmelsen i § 7, stk. 3, som foreslås at videreføre den gældende § 4, stk. 2, skal ses på baggrund af ønsket om at skabe harmoni mellem anvendelsesområderne for ombudsmandsloven og den almindelige forvaltningsretlige lovgivning og således, at ombudsmandskontrollen bliver ensartet uanset, om halvoffentlige eller private organer inddrages under Ombudsmandens virksomhed ved lov eller ved administrativ beslutning, og uanset om inddragelsen omfatter lovregler eller ikke lovregulerede retsprincipper.

Med lovforslaget tydeliggøres endvidere Ombudsmandens organisatoriske uafhængighed i forhold til såvel Inatsisartut som Naalakkersuisut.

Det er ikke fundet nødvendigt at fastsætte regler, som regulerer Ombudsmands-embedets forhold til den dømmende magt, idet området i dag er et rigsansliggende, uden for selvstyrets og dermed også Ombudsmandens kompetence.

I 2000 udarbejdede Landstingets Formandskab, efter en henvendelse fra ombudsmanden, et forslag til en revideret landstingslov om Landstingets Ombudsmand.

Dette forslag blev sendt i høring hos en række administrative myndigheder i staten, hjemmestyret og kommunerne, ligesom Grønlands Landsret blev hørt. Herudover blev KANUKOKA og Folketingets Ombudsmand hørt om forslaget.

Navnlig de modtagne høringssvar, som repræsenterede kommunernes interesser, pegede i retning af et mere generelt formuleret behov for, at de administrative myndigheder, navnlig kommunerne, fik et bedre grundlag for at kunne sikre et tilfredsstillende kvalitetsniveau i sagsbehandlingen.

På denne baggrund blev en fremsættelse af lovforslaget berostillet med henblik en nærmere vurdering af omfanget af det i høringssvarene formulerede behov.

Der er på nuværende tidspunkt tale om, at kommunerne (og de øvrige administrative myndigheder) har haft godt 15 år til at indarbejde sagsbehandlingsreglerne i deres arbejde, og det er Ombudsmandens generelle opfattelse, at den administrative kvalitet løbende er blevet forbedret, ikke blot siden sagsbehandlingslovens ikrafttræden, men også i den tid, som er forløbet, siden et forslag til en revideret ombudsmandslov blev sendt i høring i 2000.

Der er herudover tale om, at landstingslov nr. 14 af 19. november 2007 om strukturreform af den offentlige sektor er trådt i kraft således, at landets 18 kommuner med virkning fra 1. januar 2009 er sammenlagt til 4 store kommuner. Sideløbende hermed er der gennemført en byrde- og opgavefordelingsreform, som indebærer, at selvstyret har overtaget ansvaret for skatteforvaltningen og inddrivelsesmyndigheden fra kommunerne.

Ombudsmanden har overfor Formandskabet tilkendegivet, at Ombudsmanden og dennes personale vil være villig til at påtage sig undervisnings- og informationsopgaver i forhold til de nye administrative enheder, som er blevet til som en konsekvens af strukturreformen.

Endelig har loven om Grønlands Selvstyre, som trådte i kraft 21. juni 2009

fastslået, at den offentlige magt i Grønland er tredelt, jf. lovens § 1, ligesom den hidtidige terminologi for hjemmestyrets organer i forbindelse med indførelsen af selvstyre er ændret fra Landstinget til Inatsisartut og fra Landsstyret til Naalakkersuisut.

Det er på denne baggrund opfattelsen hos Formandskabet for Inatsisartut, at det nu er et passende tidspunkt at fremsætte lovforslaget således, at den reviderede ombudsmandslov kan danne grundlaget for ombudsmandskontrollen med såvel selvstyrets administration som med de omstrukturerede kommuner.

2. Forslagets hovedpunkter

Lovforslaget indebærer følgende hovedelementer:

- Almindelige Bestemmelser ophæves og indarbejdes i lovforslaget.
- Systematisk foreslås loven omredigeret således, at loven af overskuelighedshensyn inddeles i kapitler som følger: Almindelige bestemmelser om Ombudsmandens forhold til Inatsisartut er samlet i lovens § 1 - 6, regler om Ombudsmandens kompetence er samlet i § 7 - 17, regler om Ombudsmandens sagsbehandling og reaktionsmuligheder er samlet i § 18-24, regler om Ombudsmandens interne forhold er samlet i § 25 - 29 og endelig ikrafttrædelsesbestemmelserne i § 30.
- Loven indrettes efter, at Ombudsmandens undersøgelser som hovedregel retter sig mod myndigheder og ikke mod enkeltpersoner.
- En regel om tværgående egen drift projekter, inspektioner og tjenestestedsundersøgelser som led i Ombudsmandens virksomhed optages i loven.
- Ombudsmandens opgave som national forebyggende mekanisme i henhold til valgfri protokol af 18. december 2002 til FN-konventionen om tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf indarbejdes i loven.
- Ombudsmanden får mulighed for at undtage høringsbreve og foreløbige udtalelser m.v. fra bestemmelserne om aktindsigt i sagsbehandlingsloven og offentlighedsloven
- Ombudsmanden kan som led i sine reaktionsmuligheder henstille, at der meddeles fri proces.
- Sikring af Ombudsmandens uafhængighed af de myndigheder, som Ombudsmanden skal kontrollere.
- Der foreslås indsat en bestemmelse om, at en domstol efter Ombudsmandens

påstand kan afvise sagsanlæg mod Ombudsmanden i anledning af dennes virksomhed.

- Beskyttelse af ombudsmandstitlen.
- Det gøres til et ubetinget krav, at Ombudsmanden skal have bestået juridisk embedseksamen.

3. Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige

En systematisk gennemførelse af inspektioner og institutionsbesøg med henblik på forebyggelse af tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf forventes at få følgevirkning for omfanget af Ombudsmandens arbejdsopgaver, dels som følge af, at der skal bruges ressourcer på udarbejdelse af rapporter over de udførte inspektioner og institutionsbesøg, dels må det forventes, at der i forbindelse med Ombudsmandens samtaler med, eksempelvis beboere på en af selvstyrets institutioner, vil fremkomme konkrete klager eller opstartes sager af egen drift.

Herudover vil reguleringen af de administrative myndigheders udførelse af opgaver for Ombudsmanden gennem aftaler, jf. lovforslagets § 26, stk. 5, betyde, at Ombudsmanden skal tildeles bevillinger til honorering af de indgåede aftaler.

4. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet

Forslaget forventes ikke at have konsekvenser for erhvervslivet.

5. Miljø- og naturmæssige konsekvenser

Ingen.

6. Administrative konsekvenser for borgerne

Ombudsmandens forhold til borgere, virksomheder, foreninger, institutioner og andre, som kan klage til Ombudsmanden, forudsættes at forblive uændret i forhold til den gældende lov.

7. Forholdet til Rigsfællesskabet og selvstyret

§ 12, stk. 1, § 22 og § 24, indeholder regler, som kræver statens samtykke. Dette

foreligger ved Justitsministeriets udtalelse af 8. marts 2001.

8. Høring af myndigheder og organisationer med videre

Et lovudkast har i perioden 8. september til 8. oktober 2009 været sendt til høring hos:

- Kanukoka.
- Kommuner:
 - Kommune Kujalleq
 - Kommuneqarfik Sermersooq
 - Qeqqata Kommunua
 - Qaasuitsup Kommunua
- Selvstyrets departementer:
 - Formandens Departement
 - Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik
 - Departementet for Finanser
 - Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug
 - Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked
 - Departementet for Sociale Anliggender
 - Departementet for Sundhed
 - Departementet for Kultur, Uddannelse, Forskning og Kirke
 - Departementet for Indenrigsanliggender, Natur og Miljø
- Rigsombudsmanden
- Landsdommeren
- Boligselskabet INI A/S
- Folketingets Ombudsmand

Departementet for Indenrigsanliggender, Natur og Miljø samt Departementet for Sundhed havde ikke bemærkninger til forslaget.

Formandens Departement erklærer sig enig i hensigterne bag forslaget, og finder det positivt, at forslaget fremsættes. Departementet opfordrer dog til, at lovud-

kastets titel bringes i overensstemmelse med den af Formandskabet vedtagne terminologi.

Også Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik ser det som positivt, at der udarbejdes en mere tidssvarende lovgivning for Ombudsmandens virksomhed.

KANUKOKA har indhentet bemærkninger fra kommunerne:

Kommuneqarfik Sermersooq tilkendegiver sin tilfredshed med forslaget indhold.

Qaasuitsup Kommunia's (administrative) høringssvar gengives i det følgende, idet Formandskabets bemærkninger til de enkelte problemstillinger er tilføjet i kursiv:

1) Vedr. Ombudsmandens tilkendegivelse om, at være villig til at påtage sig undervisnings- og informationsopgaver i forhold til de nye kommunale enheder:

Qaasuitsup Kommunia anerkender det løbende behov for kurser m.v., men stiller spørgsmålstegn ved det passende i, at behovet opfyldes af ombudsmandsinstitutionen. Som udgangspunkt bør ombudsmanden anvende sine ressourcer til sine hovedopgaver og kernekompetencer, nemlig kontrol med den offentlige forvaltning. Dernæst er det spørgsmålet, om ikke netop kontrol af en offentlig forvaltning, der har været undervist af ombudsmandsinstitutionen, vil stille institutionen i en situation, hvor den selv vil kunne udsættes for kritik og anklager om inhabilitet med hensyn til institutionens evt. medansvar for mulige faglige mangler? Hensynet til Ombudsmandens integritet kunne tilsige, at især undervisning overlades til andre.

Som det fremgår af lovbemærkningerne, har Ombudsmanden overfor Formandskabet tilkendegivet, at Ombudsmanden og Ombudsmandens personale vil være villig til at påtage sig undervisnings- og informationsopgaver i forhold til de nye administrative enheder, som er blevet til som en konsekvens af strukturreformen.

Intentionen bag denne tilkendegivelse er at imødekomme et udtrykt behov hos især kommunerne for en forbedring af forvaltningsmyndighedernes forudsætninger for at kunne sikre et tilfredsstillende kvalitetsniveau i sagsbehandlingen.

Dette behov vil naturligvis alternativt (eller tillige) kunne søges dækket gennem professionelle kursusudbydere med hvem kommunerne selv kontraherer, eller

gennem en styrket informations- og vejledningsindsats som led i Naalakkersuisut's tilsyn med kommunerne.

Ombudsmanden vil imidlertid i forbindelse med sine kommunebesøg, uden at dette i væsentlig grad vil belaste Ombudsmandens ressourcer fortsat kunne tilbyde den kommunale administration generel information om forvaltningsretlige regler, og også herigennem yde et bidrag til at forebygge sagsbehandlingsfejl.

Det er Ombudsmandens erfaring, at det har været værdifuldt for tillidsforholdet mellem Ombudsmanden og kommunerne, at disse har kunnet kontakte Ombudsmanden og Ombudsmandens personale uformelt om generelle forvaltningsretlige spørgsmål. Hvis tilbud om kursusvirksomhed i forbindelse med kommunebesøg kan bidrage til yderligere at styrke dette tillidsforhold, taler også dette for ikke at afskære Ombudsmanden herfra.

Som påpeget af Qaasuitsup Kommunia bør undervisnings- og informationsopgaver imidlertid ikke ressourcemæssigt belaste Ombudsmandens kernefunktion; kontrollen med den offentlige forvaltning. Endvidere bør Ombudsmanden - af principielle årsager - ikke varetage disse opgaver på en måde, som har karakter af en konkret rådgivning af kommunerne.

2) Vedrørende krav om juridisk uddannelse (§ 3, stk. 2 i lovudkastet):

Ombudsmanden skal i henhold til lovudkastets § 3, stk. 2, "så vidt muligt skal have juridisk uddannelse". Dette er en videreførelse af den gældende retstilstand.

Henset til den øgede kompleksitet i samfundslivet og sagsmængder i den offentlige forvaltning, finder Qaasuitsup Kommunia det ønskeligt, om man også her lod sig inspirere af lovgivningen for den danske ombudsmand, og lod kravet om juridisk embedseksamen være et ubetinget krav.

En tilsvarende opfordring er modtaget fra Lovudvalget. Opfordringen er imødekommet i det fremsatte lovforslag.

3) Vedr. lovudkastets § 8: Ved bedømmelsen af den kommunale forvaltning skal Ombudsmanden tage hensyn til de vilkår, hvorunder det kommunale styre virker.

Bestemmelsen svarer med en redaktionel omskrivning til den gældende ombudsmandslovs § 4, stk. 3. Qaasuitsup Kommunia henstiller imidlertid, at bestemmelsen får en mere fremtrædende rolle i Ombudsmandens daglige virke. En større hensyntagen til og forståelse for det kommunale selvstyre og budgetmagt

er ønskelig, jfr. bemærkningerne til bestemmelsen.

Formandskabet forstår de faldne bemærkninger som en opfordring til Ombudsmanden om at lade den pgl. bestemmelse indgå med størst mulig vægt i ombudsmandsinstitutionens praksis – snarere end et ønske om ændring af lovteksten.

4) Vedr. lovudkastets § 10, stk. 2: Formuleringen ”anført til sit forsvar”.

Lovudkastets § 10, stk. 2 fastsætter en pligt for Ombudsmanden til i sine indberetninger og årsberetninger at oplyse, hvad den myndighed m.v., som har været genstand for undersøgelse, har anført til sit forsvar.

Qaasuitsup Kommunia rejser indvendinger mod anvendelsen af formuleringen ”har anført til sit forsvar”. Qaasuitsup Kommunia finder, at ordet ”forsvar”, giver associationer i retning af en domstolslignende prøvelse. Ombudsmandsinstitutionen er ikke en forvaltningsdomstol og embedets undersøgelse kan ej heller sammenlignes med sådanne retslige instanser. Et ordvalg som f.eks. ”bemærkninger”, ”kommentarer” eller lignende, ville være mere passende, jfr. f.eks. § 21, stk. 1.

Bestemmelsen er en videreførelse af § 10, stk.3, i den gældende landstingslov, og den anvendte formulering er identisk med den tilsvarende bestemmelse i den danske ombudsmandslov (§ 11, stk.2).

I ”Ombudsmandsloven med kommentarer” (Jon Andersen, Kaj Larsen & Karsten Loiborg, Jurist- og Økonomforbundets Forlag 1999) anføres det, at bestemmelsen ”må anses for en naturlig videreførelse af kontradiktionsprincipper og stemmer med almindelige grundsætninger om ’fair trial’”.

Lovudkastets § 10, stk. 2, har en naturlig sammenhæng med samme udkasts § 21, stk.1, som fastsætter, at Ombudsmanden ikke må udtale kritik, eller afgive henstilling m.v., før vedkommende myndighed eller person har haft lejlighed til at udtale sig.

Også denne bestemmelse er videreført, med en formulering som er identisk med den tilsvarende bestemmelse i den danske ombudsmandslov (§ 20, stk. 1).

I ”Ombudsmandsloven med kommentarer” anføres det, ”at der er tale om en kontradiktionsregel”, hvorefter det følger, at ”Ombudsmanden skal give den mod hvem undersøgelsen retter sig lejlighed til at forsvare sig, med mindre ombudsmanden slutter sin undersøgelse uden kritik, henstilling m.v.”

Der er på ovenstående baggrund fundet ubetænkeligt at fastholde udkastets for-

mulering i det fremsatte lovforslag.

5) Vedr. lovudkastets § 16: Inspektionsopgaven.

Lovudkastets § 16 bemyndiger Ombudsmanden til at undersøge enhver institution/ ethvert tjenestested m.v., som hører under Ombudsmandens virksomhed. Ombudsmanden kan i forbindelse hermed også ud fra almenmenneskelige og humanitære synspunkter bedømme forhold vedr. indretning og drift, samt behandlingen af brugerne, herunder også de aktiviteter, som en institution tilbyder brugerne.

Bestemmelsen giver Qaasuitsup Kommunia anledning til at rejse flere spørgsmål: Har ombudsmandsinstitutionen de fornødne kompetencer og ressourcer til at varetage denne opgave? Vil der, til dels, være tale om, at kompetencer i henhold til denne bestemmelse lige så vel, om muligt bedre, kunne varetages af andre instanser, der allerede har de fornødne kompetencer, som f.eks. arbejdstilsynet?

Den foreslåede bestemmelse viderefører og præciserer § 2, stk. 3, i de "Almindelige bestemmelser for Ombudsmandens virksomhed", som udgør Ombudsmandens hjemmel til at besigtige forvaltningens tjenestesteder, herunder foretage inspektion af f.eks. kommunekontorer, undervisningsinstitutioner og sociale institutioner på linje med den kompetence, som er tillagt Folketingets Ombudsmand.

Med den foreslåede bestemmelse præciseres det endvidere, at Ombudsmanden under inspektion af institutioner m.v. også bedømmer, om de forhold (herunder også fysiske og psykiske forhold), som institutionen byder sine klienter lever op til almindelige krav om retssikkerhed, hensynsfuldhed og menneskeværdig behandling af borgerne.

Bestemmelsen må nødvendigvis også ses i sammenhæng med lovudkastets § 17, som pålægger Ombudsmanden opgaven som national forebyggende mekanisme i henhold til den valgfri protokol 18. december 2002 til FN's konvention om tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.

Artikel 18 i denne protokol pålægger de deltagende stater at garantere de nationale forebyggende mekanismers funktionelle uafhængighed, samt uafhængigheden af deres personale. Allerede af denne grund vil inspektionsopgaven ikke kunne henlægges til eksisterende instanser inden for den offentlige forvaltning.

En systematisk gennemførelse af inspektioner og institutionsbesøg til opfyldelse

af Grønlands forpligtelser i medfør af FN protokollen vil indebære et vist behov for en forøgelse af Ombudsmandens ressourcer (og i et vist omfang også behov for opbygning af nye kompetencer / udvikling af eksisterende kompetencer i ombudsmandsinstitutionen) men vil være samfundsøkonomisk fordelagtigt i forhold til etablering af et helt nyt uafhængigt organ til varetagelse af opgaven.

For god ordens skyld skal der i øvrigt gøres opmærksom på, at der - i forhold til det lovudkast, som er udsendt i høring – i den endelige version af lovforslaget er foretaget en korrektion af paragrafhenvisningen i § 16. Henvisningen til § 20 er således erstattet af en henvisning til §§ 19-20.

6) Vedr. lovudkastets § 18, stk. 3:

Lovudkastets § 18, stk. 3, bemyndiger Ombudsmanden til at indkalde personer til for retten – og dermed under vidneansvar - at afgive forklaring om forhold af betydning for Ombudsmandens undersøgelser. Bestemmelsen er en videreførelse af den gældende landstingslovs § 7, stk. 4.

Qaasuitsup Kommunia har noteret sig, at det i bemærkningerne til bestemmelsen er oplyst, at den aldrig er anvendt og ej heller forventes at blive det. På den baggrund må bestemmelsen være udtryk for synspunktet: ”hellere have et magtmiddel og ikke få brug for, end at have brug for et magtmiddel og ikke have det”. Spørgsmålet er, om ombudsmandsinstitutionen overhovedet bør have sådanne magtmidler/beføjelser, eller om disse bør henlægges til andre mere passende enheder?

Bestemmelsen (som i sit indhold svarer til den danske ombudsmandslovs § 19, stk.3) skal ses i sammenhæng med de øvrige bestemmelser i § 18: Myndighederne er forpligtet til at imødekomme anmodninger fra Ombudsmanden om oplysninger, dokumenter og skriftlige udtalelser. Myndighederne er endvidere forpligtet til at give Ombudsmanden adgang til ethvert lokale, som benyttes af den pågældende myndighed. § 18 udgør således et katalog over de muligheder Ombudsmanden har til sin rådighed for at fremskaffe oplysninger, til brug for sin undersøgelse af en sag eller myndighed m.v.

Inatsisartut har som lovgivende forsamling givet Ombudsmanden det opdrag at kontrollere, at administrationen holder sig inden for rammerne af lovgivningen og de uskrevne forvaltningsretlige regler.

En sådan kontrol er kun mulig, hvis Ombudsmanden er sikret adgang til enhver oplysning af mulig betydning for Ombudsmandens bedømmelse.

Inatsisartut bør ikke kunne bringes i en situation, hvor Ombudsmanden for Inatsisartut afskæres fra at undersøge en sag, fordi sagsakter er bortkommet, eller fordi en myndighed nægter Ombudsmanden oplysninger.

Vidneafhøringen sker for retten og i henhold til retsplejelovens bestemmelser, og dermed i fuldt betryggende rammer.

7) Vedr. lovudkastets § 24: Civile søgsmål mod Ombudsmanden.

Lovudkastets § 24 fastsætter, at civile søgsmål mod Ombudsmanden i anledning af Ombudsmandens afgørelser m.v., kan afvises af domstolene efter påstand fra Ombudsmanden.

Qaasuitsup Kommunia spørger til baggrunden for denne beskyttelse af ombudsmandsinstitutionen. Domstolssystemet er, anfører kommunen, den øverste og autoritative instans for efterprøvelse af tvister, og burde ikke også Ombudsmanden i princippet kunne være genstand for søgsmål?

Bestemmelsen afskærer ikke muligheden for civile søgsmål mod Ombudsmanden. Domstolene er således ikke forpligtede til at tage en afvisningspåstand til følge. I formuleringen "kan efter påstand fra Ombudsmanden afvises" ligger dog en forventning om, at domstolene vil anlægge en restriktiv linje med hensyn til anerkendelse af søgsmålskompetence under retssager mod Ombudsmanden. Det må ved vurderingen heraf forventes tillagt afgørende vægt, hvorvidt sagsøgeren har den fornødne retlige interesse i et søgsmål mod Ombudsmanden.

For private sagsøgere vil en sådan retlig interesse sjældent være til stede. Søgsmål fra private kan tænkes anlagt i anledning af, at Ombudsmanden har afvist at indlede en undersøgelse, eller i anledning af at Ombudsmanden ikke har givet den pgl. borger medhold i en klage over en myndighed.

Ombudsmanden afgør selv (jf. lovudkastets § 14), hvorvidt en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse. I afgørelsen heraf kan bl.a. inddrages overvejelser vedr. Ombudsmandsinstitutionens ressourcer og arbejdsbyrde, og en bedømmelse af, hvilke problemer der i den aktuelle situation har størst almen betydning. Sådanne afgørelser er som altovervejende hovedregel ikke egnede til at underkastes den retlige prøvelse, som domstolene udøver (Jf. også Østre Landsrets kendelse af 21. december 1992).

F.s.v.a. søgsmål i anledning af, at Ombudsmanden ikke har givet en klager medhold, vil klageren normalt ikke have den fornødne retlige interesse. Klagerens interesser vil kunne tilgødes gennem et søgsmål mod det pågældende forvalt-

ningsorgan, hvis afgørelse eller adfærd den pågældende borger har klaget over til Ombudsmanden.

Også søgsmål, der anlægges af myndigheder eller af personer i offentligt hverv vil normalt være overflødige, for så vidt de angår henstillinger fra Ombudsmanden, som bygger på en retsopfattelse, som den pågældende myndighed ikke deler. Myndigheden vil i sådanne tilfælde blot kunne nægte at efterkomme Ombudsmandens henstilling – og afvente eventuelle søgsmål fra borgere som følge heraf.

Myndigheder eller enkeltpersoner i forvaltningen vil derimod efter omstændighederne kunne have en retlig interesse i domstolsprøvelse af en ombudsmandskritik, som den pgl. myndighed eller enkeltperson finder er uberettiget eller for vidtgående i forhold til den begåede fejl.

Det må understreges, at bestemmelsen ikke begrænser domstolenes adgang til – i retssager mellem borgere og myndigheder - at prøve en forvaltningsafgørelse, som Ombudsmanden forud for retssagen har taget stilling til.

Om bestemmelsen formål og baggrund henvises i øvrigt til forarbejderne til den tilsvarende bestemmelse (§ 25) i den danske ombudsmandslov.

Boligselskabet INI A/S har afgivet et høringssvar, hvis hovedpunkter er gengivet i det følgende, idet Formandskabets bemærkninger til de enkelte problemstillinger er tilføjet i kursiv:

1) Vedr. lovudkastets § 5: Ombudsmandens habilitet: Forslag om habilitetsregler for Ombudsmandens ansatte.

Boligselskabet INI A/S foreslår indføjet en bestemmelse om, at Ombudsmandens ansatte ikke må behandle sager, som de selv har en personlig interesse i. Endvidere foreslår boligselskabet indføjet en bestemmelse om, at Ombudsmandens ansatte ikke må behandle sager angående myndigheder, som de befinder sig i en personlig konflikt med.

Ombudsmandsinstitutionen er ikke en del af den offentlige forvaltning. § 6 i de gældende "Almindelige bestemmelser for Ombudsmandens virksomhed" fastslår imidlertid, at sagsbehandlingslovens principper finder tilsvarende anvendelse på Ombudsmandens sagsbehandling – når der bortses fra reglerne om aktindsigt.

Lovudkastet indeholder ikke en tilsvarende bestemmelse. Det har imidlertid ikke været intentionen at ændre ved, at principperne om sagsbehandling i den

offentlige forvaltning finder tilsvarende anvendelse for ombudsmandsinstitutionen, i det omfang dette er relevant og foreneligt med Ombudsmandens særlige funktion og virksomhed.

Det er valgt at indsætte en bestemmelse herom i den endelige version af lovforslaget.

Bestemmelsen indebærer i relation til inhabilitet, at de almindelige forvaltningsretlige principper om inhabilitet finder anvendelse for ombudsmandsinstitutionen (jf. også § 5 om inhabilitet for Ombudsmanden selv).

Disse principper er dog ikke nært så vidtgående, som de bestemmelser, boligselskabet efterlyser. At pålægge ombudsmandsinstitutionen inhabilitetsbestemmelser, som er væsentligt mere vidtgående end de inhabilitetsregler der gælder for forvaltninger (eller for den sags skyld domstolene) forekommer hverken velbegrunderet eller hensigtsmæssigt.

2) Vedr. lovudkastets § 7, stk. 3, om Ombudsmandens kompetence i forhold til selskaber, institutioner og foreninger m.v.

Såfremt selskaber, institutioner eller foreninger m.v. ved lov eller administrativ beslutning helt eller delvist inddrages under de regler eller principper, der gælder for den offentlige forvaltning, kan Ombudsmanden i medfør af lovudkastets § 7, stk. 3, bestemme, at de pågældende organer i samme omfang skal være omfattet af Ombudsmandens virksomhed.

Boligselskabet INI A/S finder det ikke ønskeligt, at Ombudsmanden skal kunne bestemme, om selskaber mv. skal være omfattet af ombudsmandens kompetence.

Boligselskabet anfører til støtte herfor, at den pris, som borgerne betaler for et selskabs ydelser m.v., vil kunne stige som følge af, at selskabet underlægges Ombudsmandens kompetence, og at det derfor bør være Naalakkersuisut, som bestemmer, om et selskab skal underlægges Ombudsmandens kompetence.

§ 7, stk. 3 i lovudkastet har følgende ordlyd:

”Såfremt selskaber, institutioner, foreninger m.v. ved lov eller administrativ beslutning helt eller delvist inddrages under de regler eller principper, der gælder for den offentlige forvaltning, kan Ombudsmanden bestemme, at de pågældende organer i samme omfang skal være omfattet af Ombudsmandens virksomhed.”

Efter § 4, stk. 2, i den gældende landstingslov er selskaber, institutioner og foreninger m.v. automatisk omfattet af Ombudsmandens virksomhed, hvis Naalakkersuisut har bestemt, at det pågældende selskab m.v. helt eller delvist skal være underlagt reglerne i sagsbehandlingsloven eller forvaltningsloven. (En hjemmel hertil findes i såvel sagsbehandlingsloven som forvaltningsloven).

Hensigten hermed har været, at sikre harmoni mellem anvendelsesområderne for landstingsloven om Landstingets Ombudsmand og de generelle forvaltningslove (sagsbehandlingsloven eller forvaltningsloven).

Den gældende bestemmelse indebærer imidlertid dels et principielt problem, dels et mere praktisk betonet problem.

Principielt indebærer den gældende bestemmelse det problem, at det dermed bliver Naalakkersuisut, der bestemmer omfanget af Ombudsmandens kompetence. De overordnede rammer for Ombudsmandens kompetence bør i sagens natur fastsættes af Inatsisartut, og ikke af de myndigheder, som Inatsisartut har givet Ombudsmanden det opdrag at kontrollere.

Rent praktisk kan den gældende bestemmelse indebære problemer, i det omfang Naalakkersuisut ikke i den pågældende bekendtgørelse klart har afgrænset, hvilke dele af det pågældende selskabs eller den pågældende institution eller forenings aktiviteter eller funktioner, som skal være underlagt de forvaltningsretlige regler og dermed Ombudsmandens kompetence.

Den foreslåede bestemmelse i lovudkastet vil medføre, at Ombudsmanden i hvert enkelt tilfælde, hvor et organ efter lov eller administrativ beslutning inddrages under de regler og principper, der gælder for den offentlige forvaltning, i nødvendigt omfang må foretage en afgrænsning af sin kompetence i forhold til organet. Det forudsættes, at denne afgrænsning foretages i samarbejde med det pågældende organ.

En næsten tilsvarende bestemmelse findes i den danske ombudsmandslovs § 7, stk. 4, som dog kun omhandler selskaber, institutioner og foreninger m.v., som administrativt inddrages under forvaltningsrettens regler. Selskaber, institutioner og foreninger m.v., som ved lov inddrages under forvaltningsrettens regler er således ikke omfattet af § 7, stk. 4 i den danske ombudsmandslov.

Bestemmelsen afskærer ikke Inatsisartut fra ved lov at fastsætte, at nærmere bestemte selskaber, institutioner og foreninger m.v. skal være unddraget Ombudsmandens kontrol, samtidig med at de underlægges regler og principper,

der gælder for den offentlige forvaltning. Det må imidlertid forventes, at Inatsisartut, som hidtil, vil tilstræbe overensstemmelse mellem anvendelsesområderne for landstingsloven om Landstingets Ombudsmand og de generelle forvaltningslove.

3) Forslag om udvidelse af lovudkastets kapitel 3

Boligselskabet INI A/S foreslår indføjet regler om Ombudsmandens sagsbehandling. Særligt efterlyser boligselskabet regler om sagsbehandlingstid, regler om, at ombudsmandens breve skal være læsbare, samt regler, som pålægger Ombudsmanden en pligt til at forholde sig til kritik af Ombudsmandens udtalelser.

Ombudsmandsinstitutionen er ikke en del af den offentlige forvaltning. § 6 i de gældende "Almindelige bestemmelser for Ombudsmandens virksomhed" fastslår imidlertid, at principperne om sagsbehandling i den offentlige forvaltning finder tilsvarende anvendelse på Ombudsmandens sagsbehandling – når der bortses fra reglerne om aktindsigt.

Lovudkastet indeholder ikke en tilsvarende bestemmelse. Det har imidlertid ikke været intentionen at ændre ved, at de overordnede sagsbehandlingsprincipper, og herunder også principperne for god sagsbehandlingsskik, finder tilsvarende anvendelse for ombudsmandsinstitutionen.

Det er valgt at indsætte en bestemmelse herom i den endelige version af lovforslaget, hvilket efter omstændigheder vil kunne have relevans i forhold til de rejste problemstillinger.

Hvad særligt angår Ombudsmandens sagsbehandlingstid, er det naturligvis beklageligt, at Ombudsmandens sagsbehandling i nogle sager trækker ud, til tider også i væsentligt længere tid, end Ombudsmanden selv finder det rimeligt. I disse tilfælde beklager Ombudsmanden naturligvis sagsbehandlingstiden overfor klageren og i egendrift sager overfor myndigheden.

Ombudsmanden er imidlertid kun i begrænset omfang herre over sin egen sagsbehandlingstid. Således forekommer det ikke sjældent, at myndigheders svar trækker ud, eller at modtagne svar giver anledning til yderligere spørgsmål eller andre undersøgelser.

Hertil kommer, at tilliden til Ombudsmandens arbejde i sidste ende står og falder med den juridiske kvalitet af arbejdet, hvilket forudsætter betydelige ressourcer til undersøgelsen af sagerne og deres retsgrundlag.

Hvad angår manglende læsevenlighed bemærkes, at Ombudsmanden ofte udtaler sig om komplicerede juridiske problemstillinger, som det kan være svært at formidle på en måde, som er let tilgængelig for lægmænd. Ombudsmanden bestræber sig løbende på gøre sine udtalelser umiddelbart forståelige for såvel myndighederne som borgerne, uden dog at kunne gå på kompromis med kravet om juridiske kvalitet eller undgå brugen af juridiske termer. Som et led i disse bestræbelser udlægges på Ombudsmandens hjemmeside resumeer af Ombudsmandens indberetninger, i et sprog, som er søgt tilpasset videreformidling i pressen.

Hvad endeligt angår Ombudsmandens pligt til at forholde sig til kritik bemærkes, at Ombudsmanden i henhold til lovudkastets § 21, stk. 1, ikke må udtale kritik, eller afgive henstilling m.v., før vedkommende myndighed eller person har haft lejlighed til at udtale sig. Der ligger heri også en pligt for Ombudsmanden til at forholde sig til den retsopfattelse m.v., som den pågældende myndighed gør gældende.

Har Ombudsmanden afsluttet en sag, vil det derimod som udgangspunkt ikke kunne forventes, at Ombudsmanden forholder sig til en eventuel kritik af Ombudsmandens konklusioner. Hvor Ombudsmanden finder det formålstjenligt, vil Ombudsmanden imidlertid forud for sin afslutning af en sag kunne tilsende den pågældende myndighed en redegørelse for sin foreløbige opfattelse af sagen, hvilket giver myndigheden mulighed for at kommentere Ombudsmandens fremstilling og opfattelse af sagen. Som udgangspunkt vil dette dog formentlig kun være aktuelt i særligt omfattende, komplicerede eller principielle sager, af vidtrækkende betydning eller særlig offentlig interesse.

4) Vedr. lovudkastets § 22: Fri proces.

Lovudkastets § 22 giver Ombudsmanden mulighed for at henstille, at der meddeles fri proces i anledning af forhold, der er omfattet af Ombudsmandens virksomhed.

Boligselskabet INI A/S opfordrer til, at bestemmelsen udgår. Selskabet anfører til støtte herfor følgende:

Den foreslåede bestemmelse vil betyde, at personer med høje indtægter med hjælp fra en advokat kan anlægge sag imod en myndighed uden selv at skulle betale. Personer med lave indtægter kan allerede i dag modtage fri proces. Den foreslåede bestemmelse er derfor kun til gavn for personer med høje indtægter og medfører, at alle andre borgere vil få mindre gavn af den offentlige sektor.

Retssager, der føres af advokater, er en voldsom økonomisk belastning for en myndighed, og medfører, at myndigheden fratages ressourcer til sine egentlige opgaver.

I henhold til § 254 i den fra 1. januar 2010 gældende retsplejelov for Grønland har en person efter ansøgning ret til fri proces, hvis

- 1) personen skønnes at have rimelig grund til at føre proces,*
- 2) juridisk bistand må anses for nødvendig for at føre sagen, og*
- 3) personen ikke uden at lide væsentlige afsavn kan betale de omkostninger, der er forbundet med at antage en juridisk uddannet rettergangsfuldægtig i sagen.*

Justitsministeren kan imidlertid (i henhold til samme lovs § 255), når særlige grunde taler for det, efter ansøgning meddele fri proces, selv om de nævnte betingelser ikke er opfyldt. Dette gælder navnlig i sager, som er af principiel karakter eller af almindelig offentlig interesse, eller som har væsentlig betydning for ansøgerens sociale eller erhvervsmæssige situation.

Den foreslåede bestemmelse i lovudkastet har en naturlig sammenhæng med denne hjemmel til at meddele fri proces i "sager, som er af principiel karakter eller af almindelig offentlig interesse".

Bestemmelsen, som svarer til § 23 i den danske ombudsmandslov, formaliserer Ombudsmandens hidtidige praksis.

Formålet med at henstille fri proces kan være at hjælpe en klager til at opnå sine lovmæssige rettigheder, i tilfælde, hvor Ombudsmanden finder, at den påklagede myndigheds afgørelse er forkert, men hvor myndigheden har fastholdt afgørelsen trods en henstilling fra Ombudsmanden om at ændre den. Hensigten kan tillige være at medvirke til en afklaring af en tvivlsom retstilstand, ved at sagen forelægges domstolene.

At anlæggelse af sager mod en myndighed udgør en økonomisk og ressourcemæssig belastning for den pågældende myndighed kan i sagens natur ikke med vægt tale imod, at tvivlsomme afgørelser gøres til genstand for domstolsprøvelse.

5) Vedr. lovudkastets § 25: Ombudsmandens løn.

Boligselskabet INI A/S anfører herom følgende: INI er ikke klar over, hvorfor Ombudsmanden skal ligestilles med medlemmerne af Naalakkersuisut med hensyn til eftervederlag og pension, men det må være op til Inatsisartut at bestemme.

Lovudkastets § 25 fastsætter, at Ombudsmanden har ret til eftervederlag og pension efter de for medlemmer af Naalakkersuisut gældende regler.

Efter den gældende landstingslov om Landstingets Ombudsmand aflønnes Ombudsmanden som den administrative direktør i Grønlands Hjemmestyre, med mulighed for, at Ombudsmanden derudover kan tildeles et personligt tillæg. Ombudsmanden har ret til ventepenge og pension efter reglerne om vederlag og pension m.v. til landstings- og landsstyremedlemmer.

Der er således ikke tilsigtet en ændring af Ombudsmandens rettigheder i forhold til eftervederlag og pension. Det er imidlertid valgt at knytte rettighederne op på Naalakkersuisutmedlemmernes rettigheder (frem for som nu: Naalakkersuisut- OG Inatsisartutmedlemmernes rettigheder) for det tilfældes skyld, at der på et tidspunkt måtte vedtages divergerende regler for henholdsvis Naalakkersuisut- og Inatsisartutmedlemmer.

6) Vedr. lovudkastets § 26, stk. 1: Ombudsmandens medarbejdere.

Boligselskabet INI A/S finder, at bemanningen hos ombudsmanden er meget høj i forhold til det antal sager, som Ombudsmanden behandler. Boligselskabet foreslår derfor, at det, f.eks. i bemærkningerne, fastslås, at Ombudsmandens bemanning skal stå i forhold til arbejdsmængden.

Ombudsmanden afgiver hvert år en beretning til Inatsisartut, hvori Ombudsmanden redegør for sin virksomhed i det foregående kalenderår. Det fremgår af Ombudsmandens seneste årsberetning, at embedet ved udgangen af 2008 havde en medarbejderstab på 1 retschef, tre tolke, tre fuldmægtige og 1 sekretær. 1 fuldmægtigstilling var ved årets udgang ubesat.

Den bevillingsmæssige ramme for Ombudsmandens ansættelse af medarbejdere er fastsat i Finansloven, og er således vedtaget af Inatsisartut.

Inatsisartut har som lovgivende forsamling givet Ombudsmanden det opdrag at kontrollere, at administrationen holder sig inden for rammerne af lovgivningen og de uskrevne forvaltningsretlige regler. Ombudsmanden er dermed et redskab for Inatsisartut's kontrol med Naalakkersuisut og den udøvende magt, men er samtidig en retssikkerhedsgaranti for landets borgere. Bevillingen til Ombudsmanden er fastsat med henblik på at give Ombudsmanden mulighed for på betryggende vis at løfte denne opgave.

7) Vedr. lovudkastets § 26, stk. 5: Ydelser eller bistand fra myndigheder, som er undergivet Ombudsmandens kontrol.

Såfremt Ombudsmanden til løsningen af sine organisatoriske opgaver rekvirerer ydelser eller bistand fra myndigheder med videre, som er undergivet Ombudsmandens kontrol, skal Ombudsmanden i henhold til Lovudkastets § 26, stk. 5, indgå aftale med den pågældende myndighed om opgavens udførelse.

Boligselskabet INI A/S hæfter sig ved, at det i lovbemærkningerne til den nævnte bestemmelse oplyses, at der har været ”usikkerhed om, hvorvidt de pågældende administrative myndigheder har myndighedsbeføjelser over for Ombudsmanden og Ombudsmandens medarbejdere”.

Boligselskabet bemærker hertil, at der for INI’s vedkommende aldrig har været usikkerhed om, at Ombudsmandens medarbejdere, når de underskriver en lejeaftale for en personalebolig, er underlagt samme rettigheder og pligter som alle andre.

Den foreslåede aftale imellem ombudsmanden og INI, Nukissiorfiit og andre myndigheder vil efter boligselskabets opfattelse ikke gøre gavn.

Ressourcemæssige begrænsninger i ombudsmandsinstitutionen (og hensynet til en hensigtsmæssig ressourceudnyttelse i Grønlands Selvstyre) bevirker, at ombudsmandsinstitutionen har overladt en række organisatoriske opgaver til administrative myndigheder. Det gælder bl.a. lønadministration, og (i perioder) bogholderi.

Den foreslåede bestemmelse har til formål at sikre, at de myndigheder, som Ombudsmanden har til opgave at kontrollere, ikke har myndighedsbeføjelser i forhold til ombudsmandsinstitutionen. Dette sikres ved, at rettigheder og forpligtelser i forholdet mellem ombudsmandsinstitutionen og de pågældende myndigheder alene hviler på privatretligt grundlag, hvilket vil sige på en kontrakt.

Bestemmelsen udgør dels en beskyttelse af Ombudsmandens uafhængighed i forhold til myndigheder, som er underlagt Ombudsmandens kontrol, og dels en beskyttelse af Ombudsmandsinstitutionens habilitet.

Det bemærkes for god ordens skyld, at der ikke med lovforslaget er taget stilling til, hvorvidt der i givet fald vil være behov for, at ombudsmandsinstitutionen indgår aftale med boligselskabet INI.

Der er endvidere modtaget høringssvar fra Rigsombudsmanden i Grønland, hvis høringssvar gengives i det følgende, idet Formandskabets bemærkninger til de enkelte problemstillinger er tilføjet i kursiv:

1) Vedr. lovudkastets § 7, stk. 1: Afgrænsning af Ombudsmandens kompetence

Det er i lovudkastets § 7, stk. 1, fastsat, at Ombudsmandens virksomhed omfatter alle dele af den offentlige forvaltning.

Rigsombudsmanden i Grønland finder det ønskeligt, at det i lovudkastets § 7, stk. 1, præciseres, at statens forvaltning i Grønland ikke er underlagt Ombudsmandens for Inatsisartut's kompetence.

Henstillingen er imødekommet i det fremsatte lovforslag.

2) Lovudkastets § 29: Beskyttelse af ombudsmands-betegnelsen.

Lovudkastets § 29 fastsætter, at betegnelsen Ombudsmand eller anden betegnelse, der er egnet til forveksling hermed, ikke må benyttes, medmindre det er hjemlet i en af Inatsisartut vedtaget lov.

Rigsombudsmanden i Grønland anmoder om, at det enten i lovteksten eller i lovbemærkningerne præciseres, at denne beskyttelse af ombudsmands-betegnelsen ikke gør nogen indskrænkning i anvendelsen af betegnelsen "Rigsombudsmand".

Henstillingen er imødekommet i det fremsatte lovforslags bemærkninger.

Foruden den ovenfor beskrevne høringsproces, har Formandskabet rådført sig med Lovudvalget, som (bl.a.) fungerer som Inatsisartut's Ombudsmandsudvalg. Lovudvalget har principielt tilsluttet sig lovreformen.

Lovudvalget har dog (i lighed med Formandens Departement) opfordret til, at lovudkastets titel bringes i overensstemmelse med den af Formandskabet vedtagne terminologi.

Endvidere har Lovudvalget ønsket opretholdt en bestemmelse (svarende til § 12, stk. 2 i de gældende "Almindelige bestemmelser for Ombudsmandens virksomhed") om, at Inatsisartut efter hvert valg til Inatsisartut vælger en Sætteombudsmand, som skal fungere, når Ombudsmanden, som følge af inhabilitet, er forhindret i at varetage sine opgaver. En procedure, hvor Lovudvalget (eller Inatsisartut) på ad hoc basis udpeger en Sætteombudsmand, når Ombudsmanden erklærer sig inhabil i behandlingen af en sag, vil efter omstændighederne kunne indebære en unødigt forsinkelse af sagens behandling, vurderer Lovudvalget.

Endelig har Lovudvalget (i lighed med Qaasuitsup Kommunia) fundet, at det bør være et ubetinget krav, at Ombudsmanden har juridisk embedseksamen.

Det fremsatte lovforslag imødekommer samtlige disse henstillinger fra Lovud-

valget.

Bemærkninger til forslagets enkelte bestemmelser

Kapitel 1 - Forholdet til Inatsisartut

Til § 1

Til stk. 1

Forslagets stk. 1 svarer med konsekvensrettelser til den gældende ombudsmandslovs § 1. Bestemmelsen om, at Ombudsmanden følger valgperioden for Inatsisartut foreslås videreført uændret.

Følgende tekst i gældende lovs § 1, stk. 1: "som på Landstingets vegne har indsigt med Hjemmestyrets forvaltning samt kommunernes forvaltning" foreslås udeladt således, at bestemmelser vedrørende Ombudsmandens kompetence kan samles i lovforslagets § 7- 17. Der er med udeladelsen ikke tilstræbt en ændring i omfanget af Ombudsmandens kompetence.

Gældende lovs § 1, stk. 2 bliver til § 2.

Til stk. 2

Forslagets stk. 2 svarer, med en omformulering, indholdsmæssigt til den gældende lovs § 1, stk. 3.

Bestemmelsen om, at Ombudsmanden afskediges af Inatsisartut, hvis Ombudsmanden ikke længere nyder tillid i Inatsisartut, foreslås videreført uændret.

Bestemmelser om fremgangsmåden ved valg og afskedigelse af Ombudsmanden er ikke nærmere beskrevet i forslaget, idet sådanne bestemmelser hører hjemme i de regler, der beskriver virksomheden for Inatsisartut, det vil sige forretningsordenen for Inatsisartut.

Til § 2

Bestemmelsen svarer til gældende lovs § 1, stk. 2, dog ændret således, at det er Lovudvalget for Inatsisartut, og ikke Formandskabet for Inatsisartut, der bestemmer, hvem der midlertidigt skal udøve ombudsmandshvervet, indtil Inatsisartut kan samles og vælge en ny Ombudsmand.

Ændringsforslaget lovfæster Landstingets beslutning af den 26. oktober 1995, hvorved Landstingets Lovudvalg blev valgt som ressortudvalg for Ombudsman-

dens virksomhed.

Til § 3

Til stk. 1

Bestemmelsen er udvidet i forhold til den gældende lovs § 2 og præciserer, at Ombudsmanden ikke er afskåret fra valg til Inatsisartut, Naalakkersuisut samt kommunale råd, men at et eventuelt valg udelukker, at Ombudsmanden kan fortsætte hvervet som Ombudsmand.

Vælges Ombudsmanden i løbet af valgperioden til sådanne hverv, må pågældende fratræde.

Bestemmelsen omfatter såvel kommunal- som bygdebestyrelser.

Til stk. 2

Stk. 2 fastsætter, at Ombudsmanden skal have bestået juridisk embedseksamen. Bestemmelsen udgør en skærpelse af kravene til Ombudsmandens faglige kvalifikationer, i forhold til den gældende lovs § 2, hvorefter Ombudsmanden ”så vidt muligt” skal have juridisk uddannelse.

Til § 4

Til stk. 1

Stk. 1 svarer til den gældende lovs § 13, stk. 1.

Til stk. 2

Stk. 2 svarer til § 13, stk. 2, dog er forslaget formuleret kønsneutralt. Bestemmelsen indebærer navnlig, at Inatsisartut skal vælge en ny Ombudsmand på den samling, som ligger nærmest forud for Ombudsmandens afskedigelse efter ansøgning eller efter alder. Den hidtil gældende tvungne pensionsalder på 65 år for Ombudsmanden foreslås opretholdt, hvilket indebærer, at en person, som er fyldt 65 år, ikke kan vælges til ombudsmandshvervet.

Til § 5

Til stk. 1

Bestemmelsen i stk. 1 viderefører Almindelige Bestemmelser § 12, stk. 2, idet det dog præciseres, at en Sætte-ombudsmand ikke alene skal vælges efter hvert valg til Inatsisartut, men tillige ved embedsledighed. Valg af Sætte-ombudsmand ved embedsledighed vil normalt kunne afvente den førstkommende ordinære inatsisartut-samling.

Til stk. 2

Baggrunden for bestemmelsen følger af almindelige offentligretlige principper om habilitet, at den, der er inhabil ved behandlingen af en sag, skal afstå fra enhver ekspedition i sagen. Det er herefter op til den inhabiles hvervgiver, i dette tilfælde Lovudvalget for Inatsisartut, at tage stilling til, hvorledes sagen skal ekspederes.

Som en konsekvens af, at Ombudsmanden erklærer sig inhabil, er Ombudsmandens personale afskåret fra enhver behandling af den pågældende sag. Ombudsmanden eller dennes personale vil dog fortsat kunne foretage rent ekspeditions-mæssige skridt i sagen, såsom oversættelse af dokumenter, indhentelse af nærmere specificerede sagsakter og lignende.

Bestemmelsen lovfæster endvidere den hidtil anvendte praksis, som er aftalt mellem Ombudsmanden og Landstingets Lovudvalg om, at sager, hvori Ombudsmanden erklærer sig inhabil, fremsendes til Lovudvalget.

De gældende Almindelige Bestemmelser § 12, stk. 2 har følgende ordlyd:

"Landstinget vælger efter hvert Landstingsvalg en sætteombudsmand, som skal fungere, når Ombudsmanden som følge af inhabilitet, er forhindret i at varetage sine opgaver."

Til stk. 3

Stk. 2 svarer til den gældende lovs § 12, stk. 2, idet kompetencen til at meddele samtykke til ombudsmandens hverv foreslås tillagt Lovudvalget, som er det udvalg i Inatsisartut, som i øvrigt behandler spørgsmål om Ombudsmandens virksomhed. Bestemmelsen foreslås endvidere udvidet således, at Ombudsmanden skal indhente Lovudvalgets samtykke til at få hverv i en forening.

Bestemmelsen skal ses i sammenhæng med kravet til Ombudsmandens uafhængighed.

Til § 6

Bestemmelsen svarer til gældende lovs § 3, 2. pkt., og indeholder ingen indholdsmæssige ændringer.

Til stk. 1

Ombudsmandens uafhængighed af Inatsisartut har navnlig den konsekvens, at Inatsisartut ikke kan pålægge Ombudsmanden at tage en bestemt sag op til behandling, forbyde Ombudsmanden at behandle en sag eller pålægge Ombudsmanden, at behandlingen af en sag skal have et bestemt resultat.

Uafhængigheden er i praksis blevet understreget af det forhold, at Inatsisartut og dets udvalg har afholdt sig fra at tage stilling til eller kritisere Ombudsmandens udtalelser.

Udover at Inatsisartut udfører kontrol med forvaltningen gennem ombudsmandsembedet, foregår kontrollen såvel gennem udvalgene i Inatsisartut ved samråd med medlemmerne af Naalakkersuisut som gennem udvalgenes øvrige behandling af sager i henhold til landstingsloven om Landstinget og Landsstyret og Forretningsordenen for Inatsisartut. Såfremt Inatsisartut skulle beslutte at ikraftsætte lovgivning om undersøgelseskommissioner, vil kontrollen fra Inatsisartut ligeledes kunne gennemføres gennem disse.

For at mindske eventuelle tvivlsspørgsmål om, hvorvidt Inatsisartut eller dets udvalg har forholdt sig til en sag på en måde, som afskærer Ombudsmanden fra at tage en sag under behandling eller fortsætte behandlingen af en sag, har Lovudvalget og Ombudsmanden i maj 1998 i en samarbejdsaftale aftalt, dels at Ombudsmanden stiler sin forespørgsel herom til Lovudvalget med kopi til det pågældende andet udvalg, dels at Lovudvalget koordinerer formidlingen af de øvrige landstingsudvalgs underretninger til Ombudsmanden om udfaldet af udvalgsbehandling af en sag. Den indgåede samarbejdsaftale mellem Lovudvalget og Ombudsmanden er optrykt i ombudsmandens beretning for 1998, se herved side 11ff i den grønlandske og side 11f i danske udgave.

For at understrege ombudsmandsembedets formål og politiske neutralitet forudsættes det, at Ombudsmanden selv i de enkelte sager vurderer, om Inatsisartut har forholdt sig til en sag på en måde, som afskærer Ombudsmanden fra at foretage yderligere i sagen.

Til stk. 2

Stk. 2 viderefører med en ændret formulering gældende lovs § 3, 1. punktum. Selvom de gældende Almindelige Bestemmelser foreslås ophævet i dette lovforslag, foreslås bestemmelsen opretholdt for til sin tid at smidiggøre processen, såfremt Inatsisartut på et senere tidspunkt måtte ønske at fastsætte almindelige bestemmelser for Ombudsmandens virksomhed.

Kapitel 2- Ombudsmandens kompetence

Generelt

Den gældende § 7, stk. 3, og § 9, stk. 1, om undersøgelse af klager over enkeltpersoner foreslås ikke videreført, for derved at tydeliggøre Ombudsmandens opgave, som hovedsageligt er rettet mod myndigheder og ikke mod enkeltpersoner, som handler på myndighedens vegne. Ombudsmanden vil dog fortsat i helt ekstraordinære tilfælde rette sin undersøgelse mod bestemte personer, der handler på myndighedens vegne og afgive henstillinger om retsforfølgning, såfremt retsbrud konstateres.

Til § 7

Til stk. 1

Stk. 1 viderefører den gældende lovs § 1, stk. 1, og § 4, stk. 1, og viderefører samtidig Almindelige Bestemmelser § 1.

Bestemmelsen angiver, hvilke organer Ombudsmanden har kompetence i forhold til. Der er ikke tilstræbt ændringer i Ombudsmandens hidtidige kompetence i forhold til den offentlige forvaltning under selvstyret eller kommunerne. Ombudsmanden har således fortsat ikke kompetence i forhold til Inatsisartut, dets udvalg eller domstolene.

Ombudsmanden kan som følge af sin uafhængighed af Inatsisartut ikke tage stilling til den virksomhed, som Inatsisartut udfører, hvorfor de stående udvalg under Inatsisartut eller ad-hoc udvalg nedsat af Inatsisartut falder uden for Ombudsmandens virksomhed. Administrationen i Inatsisartut falder tilsvarende uden for Ombudsmandens virksomhed.

Statens forvaltning i Grønland er ikke undergivet Ombudsmanden for Inatsisar-

tut's kompetence, men er omfattet af Folketingets Ombudsmands kompetence.

Til stk. 2

Stk. 2 er ny og lovfæster det udgangspunkt, som Ombudsmanden hidtil har anlagt ved afgrænsning af sin kompetence i forhold til udvalg, nævn m.v., der løser konflikter mellem private.

I bestemmelsen foreslås en negativ afgrænsning af Ombudsmandens kompetence således, at Ombudsmanden ikke har kompetence over for nævn, der træffer afgørelse i betryggende former, det vil sige eksempelvis domstolslignende og ofte med dommermedlemskab.

Ombudsmanden har, således som det fremgår af Ombudsmandens beretninger og udtalelser, hidtil foretaget sin kompetenceafgrænsning ud fra en konkret vurdering af det vedkommende organs funktion, sammensætning og organisatoriske placering.

Således har Ombudsmanden anset sig kompetent i forhold til at behandle klager over følgende organer:

- organer med administrative funktioner, der svarer til forvaltningsmyndigheders funktioner, eksempelvis at behandle ansøgninger om tilladelse, ydelse af tilskud eller lån, eksempelvis Erhvervsstøtteudvalget (se neden for) og Den Særlige Hjælpefond,
- organer med funktion som klageorgan for offentlige myndigheders afgørelser eksempelvis Det Sociale Ankenævn, Klageudvalget for Uddannelsesstøtte, og Boligklagenævnet,
- organer med den funktion at løse problemer af privatretlig karakter mellem to parter, såfremt organet er tillagt tilsyns- og kontrolbeføjelser, som hviler på offentligretligt grundlag, eksempelvis Forbrugerklageudvalget, der er nedsat i medfør af en landstingslov, organer med funktion som legalitetstilsyn, eksempelvis Tilsynsrådet for De Grønlandske Kommuner, se også nedenfor.
- Kollegiale organer, hvor Landstingets (nu Inatsisartut's) medlemmer i henhold til lov eller på andet grundlag besætter hele eller dele af organet, udgør ifølge Ombudsmandens beretning for 1995, et specielt problem.

Problemet var i 1995 aktuelt i forhold til Erhvervsstøtteudvalget, og Ombudsmanden konkluderede i sin kompetenceafgrænsning, at eftersom udvalget

udfører funktioner, der svarer til almindelige forvaltningsmyndigheders funktioner blandt andet ved at træffe konkrete afgørelser efter ansøgning, og derfor opererer på den udøvende magts område og ikke som led i Landstingets almindelige virksomhed, er udvalget omfattet af Ombudsmandens kompetence.

I 1996 anså Ombudsmanden sig for kompetent i forhold til Forbrugerklageudvalget, hvori deltager 3 medlemmer udpeget af Landstinget (nu Inatsisartut).

I en udtalelse fra 1998, som er omtalt i Ombudsmandens beretning for 1998, har Ombudsmanden anset sig for kompetent i forhold til Tilsynsrådet for de Grønlandske Kommuner, idet Ombudsmanden også har tillagt det betydning, at man i styrelseslovsreformen i 1994 reducerede antallet af Landstingets (nu Inatsisartut's) repræsentanter i tilsynsrådet fra et flertal på 3 medlemmer til et mindretal på 2 medlemmer, netop med henvisning til kompetenceafgrænsningen i forhold til den kommende ombudsmandsinstitution.

Kompetenceafgrænsningsspørgsmålet har tillige foreligget i forhold til statens myndigheder:

Ombudsmanden har således i 1995 anset sig for kompetent i forhold til Det Grønlandske Nævn for Arbejdsskedeforsikring, idet dette nævn, selvom det er nedsat i henhold til statslige regler, og med rekurs til Den Sociale Ankestyrelse, organisatorisk er placeret i hjemmestyret (nu selvstyret).

I henhold til kgl. anordning nr. 991 af 3. oktober 2008 om ikrafttræden af lov om arbejdsskadesikring i Grønland er Nævnet for Arbejdsskadesikring erstattet af Center for Arbejdsskadesikring, som er en myndighed under Grønlands Selvstyre.

Ombudsmanden har i 1998 anset sig for inkompetent i forhold til Det Grønlandske Pressenævn, som er en statsmyndighed, hvor samtlige medlemmer udpeges af justitsministeren.

Ombudsmanden har efterfølgende, den 24. marts 2009, anset sig for kompetent i forhold til det pressenævn, som Landsstyret (nu Naalakkersuisut) har nedsat i medfør af landstingslov nr. 17 af 19. november 2007 om medieansvar § 41. Ombudsmandens beslutning er truffet ud fra en samlet vurdering af de foreliggende oplysninger om det nye pressenævns arbejdsform og organisatoriske tilhørsforhold, som gør, at dette nævn ikke fuldt ud kan sidestilles med det statslige pressenævn i Grønland, og at der ikke er klare holdepunkter for, at anse nævnet som et tvistløsningsnævn i forvaltningsretlig forstand, som bør undtages

fra Ombudsmandens virksomhed.

Ombudsmanden anså sig i 2000 for kompetent til at behandle klager over hjemmestyrets (nu selvstyrets) og kommunernes sagsbehandling angående brug af CPR-numre.

Ombudsmanden har i 2001 givet Politimesteren i Grønland meddelelse om, at Ombudsmanden har anset sig for kompetent i forhold til den ved landstingsforordningen om civile foranstaltninger mod smitsomme sygdomme nedsatte epidemikommission, hvor politimesteren er født formand, idet politimesteren i denne sammenhæng varetager en administrativ opgave for hjemmestyret (nu selvstyret).

Stk. 3 er en ændret videreførelse af den gældende lovs § 4, stk. 2, og er affødt af en række mere principielle problemer i afgrænsningen af Ombudsmandens kompetence i forhold til selskaber, institutioner, m.v., der ved lov eller administrativ beslutning inddrages under sagsbehandlings- og offentlighedslovens regler eller forvaltningsrettens ulovregulerede principper.

Forslaget har samtidig til hensigt at løse det principielle problem, som den gældende § 4, stk. 2, har medført, nemlig det, at Naalakkersuisut, som jo er omfattet af Ombudsmandens kompetence, kan træffe afgørelser om Ombudsmandens kompetence i anden sammenhæng. Initiativer, der vedrører beslutninger om omfanget af Ombudsmandens kompetence, bør udgå fra Inatsisartut og ikke fra Naalakkersuisut.

Både sagsbehandlingslovens og offentlighedslovens § 1, stk. 2, indeholder en bemyndigelse til Naalakkersuisut til at fastsætte nærmere regler om, at forvaltningslovene skal gælde helt eller delvist for nærmere angivne selskaber, institutioner, foreninger m.v. som ikke kan henregnes til den offentlige forvaltning.

De kriterier, der er nævnt i både sagsbehandlings- og offentlighedsloven for, at et selskab, institution, forening, m.v. kan inddrages under sagsbehandlingslovens og offentlighedslovens regler er, at udgifterne ved organets virksomhed overvejende finansieres af Grønlands Selvstyre eller en kommune, eller at det skal gælde, i det omfang organet ved lov eller i henhold til lov har fået tillagt beføjelse til at træffe afgørelse på Grønlands Selvstyres eller kommunens vegne.

Landsstyret (nu Naalakkersuisut) har benyttet denne bemyndigelse over for A/S Boligselskabet INI, hvilket skete ved Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 37 af 19. december 1996.

Bekendtgørelsen gav, som det fremgår af Ombudsmandens beretning for 1997, anledning til tvivl og usikkerhed om omfanget af Ombudsmandens kompetence i forhold til selskabet, der varetager opgaver af såvel offentligretlig som privatretlig karakter, ligesom det ikke klart fremgik af loven om selskabsdannelsen, på hvilke områder selskabet er tillagt beføjelse til at træffe afgørelser på Grønlands Hjemmestyres (nu Grønlands Selvstyres) eller en kommunes vegne.

Ombudsmanden foretog efter drøftelser med selskabet og dets ressortdirektorat den fornødne afgrænsning af sin kompetence ud fra en konkret vurdering af selskabets opgaver, hvilket medførte, at Ombudsmanden indberettede mangler ved bekendtgørelsen til Landstinget og Landsstyret i december 1997.

Lovforslaget vil medføre, at Ombudsmanden i hvert enkelt tilfælde, når et organ efter lov eller administrativ beslutning inddrages under de regler og principper, der gælder for den offentlige forvaltning, i nødvendigt omfang må foretage en afgrænsning af sin kompetence i forhold til organet. Det forudsættes, at denne afgrænsning foretages i samarbejde med det pågældende organ.

Landstinget (nu Inatsisartut) fastsatte i den dagældende landstingslov nr. 13 af 11. november 2000 om fordeling af tips- og lottomidler § 2 (nu landstingslov nr. 7 af 1. juni 2006 § 3), at disse midler fordeles af Grønlands Idrætsforbund og Team Grønland. Det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen, at Landsstyret (nu Naalakkersuisut) med hjemmel i sagsbehandlingsloven kan sætte sagsbehandlingsloven i kraft for disse to organisationer. Dette er endnu ikke sket, og Ombudsmanden har ikke været forelagt spørgsmålet om sin eventuelle kompetence i forhold til disse organisationer.

Der har herudover været tale om, at Landstinget (nu Inatsisartut) i landstingslov nr. 10 af 14. november 2004 om ændring af landstingslov om erhvervsfremme inden for turismeerhvervet og landbaserede erhverv har fastslået, at sagsbehandlingslovens regler finder anvendelse på et sådant privat administrationsselskab.

Spørgsmålet om Ombudsmanden har kompetence i forhold til et sådant selskab har endnu ikke foreligget til afgørelse hos Ombudsmanden.

Landstinget (nu Inatsisartut) har endvidere i landstingsforordning nr. 5 af 14. november 2004 om uddannelsesstøtte givet hjemmel til, at Landsstyret (nu Naalakkersuisut) kan deleger administrationen af uddannelsesstøttereglerne til en privat virksomhed.

Det fremgår af lovforslagets bemærkninger, at ved en sådan delegation, vil den

private virksomhed være omfattet af sagsbehandlingsloven.

Ombudsmanden har heller ikke været forelagt spørgsmålet om sin kompetence i forhold til en sådan privat virksomhed.

Ombudsmandens afgrænsning af sin kompetence i forhold til det organ, der inddrages under forvaltningslovgivningens regler, forventes ikke at afvige afgørende fra Ombudsmandens kompetenceafgrænsning i forhold til nævn, udvalg m.v. Se herved forslaget § 7, stk. 2.

Dette indebærer blandt andet, at Ombudsmanden vil foretage en konkret vurdering af vedkommende organs administrative funktioner, organisatoriske placering, rekursystem, m.v. med henblik på at afklare, i hvilket omfang organet kan inddrages under Ombudsmandens kompetence.

Efter den for Grønland gældende lov om offentlige myndigheders registre, folketingslov nr. 294 af 8. juni 1978, § 2, kan vedkommende minister efter indhentet udtalelse fra registertilsynet bestemme, at loven skal gælde registre, der føres for nærmere angivne selskaber, institutioner, foreninger m.v., som ikke kan henregnes til den offentlige forvaltning, såfremt udgifterne ved deres virksomhed overvejende dækkes af statslige eller kommunale midler.

Såfremt privatretligt organiserede organer skal inddrages under ombudsmandens virksomhed i denne sammenhæng, forudsætter det for det første rigsmyndighedernes beslutning om, at organet inddrages under registerloven. For det andet forudsættes det, at organets virksomhed overvejende dækkes af selvstyrets eller af kommunale midler.

Den i Danmark gældende lov om behandling af personoplysninger er ikke sat i kraft for Grønland, men det findes mest hensigtsmæssigt at formulere lovteksten således, at en ændring af ombudsmandsloven ikke bliver påkrævet, såfremt loven måtte blive sat i kraft for de dele af den grønlandske forvaltning, som er undergivet kompetence hos Ombudsmanden for Inatsisartut.

Til § 8

Bestemmelsen svarer med en redaktionel omskrivning til den gældende lovs § 4, stk. 3.

Bestemmelsen er udtryk for et grundlæggende forfatningsretligt princip om, at det lokale selvstyre skal respekteres.

Bestemmelsen har navnlig den konsekvens, at Ombudsmanden skal respektere den kommunale budgetmagt og skal lægge til grund, at det er kommunalbestyrelsen, der inden for rammerne af gældende ret, fordeler kommunens ressourcer.

Bestemmelsen indebærer videre, at hvor der er tale om skønsmæssige kommunale afgørelser, må Ombudsmanden respektere den lokalpolitiske afvejning inden for gældende rets rammer og den deraf følgende mulige forskellighed mellem kommunerne.

Til § 9

Bestemmelsen er ny og indeholder en begrænsning i Ombudsmandens bedømmelsesgrundlag og foreslås derfor optaget i loven.

Bestemmelsen tilsigter en tydeliggørelse af den gældende retstilstand, hvorefter kirkens styrelsmæssige forhold er at betragte som administrativ virksomhed, som er undergivet ombudsmandskontrol, hvorimod folkekirkens forkyndelsesgrundlag og trossætninger ikke kan inddrages under Ombudsmandens kontrol, idet reglerne for denne del af folkekirkens virksomhed er forfatningsmæssigt reguleret af grundlovens § 4, og ikke er undergivet lovgivers kompetence efter grundlovens § 66.

I forhold til Grønlands Selvstyre er kirkens styrelse delt mellem staten og Grønlands Hjemmestyre (nu Grønlands Selvstyre) i henhold til lov nr. 264 af 6. maj 1993 om kirken i Grønland, hvorefter biskoppen over Grønlands stift udnævnes af kongen efter indstilling fra kirkeministeren, jf. lovens § 4, stk. 4, hvorimod kirkens øvrige styrelsesforhold, herunder regler om menighedsrepræsentationer og kirkebøger fastsættes af Grønlands Hjemmestyre, jf. lovens § 5 og 6.

Ombudsmanden har således kompetence i forhold til den del af den grønlandske kirkes administration, som er reguleret ved landstingsforordning i medfør af loven om kirken i Grønland § 5 og 6.

I sager, hvor de kirkelige myndigheder, som er undergivet kontrol hos Ombudsmanden for Inatsisartut, virker efter tjenestebefaling fra biskoppen eller i samarbejde med denne, forudsættes det, at Ombudsmanden for Inatsisartut i fornødent omfang inddrager Folketingets Ombudsmand i sin undersøgelse.

Til § 10

Bestemmelsen svarer med redaktionelle omskrivninger til den gældende lovs §

10, stk. 2 og 3 samt Almindelige Bestemmelser § 9.

Til stk. 1

Det er præciseret, at beretningen indgives til Inatsisartut til behandling på efterårssamlingen i Inatsisartut.

I forhold til årsberetningen forudsættes det, at Ombudsmanden indgiver årsberetningen til Lovudvalget. Det er i øvrigt op til Inatsisartut at afgøre, hvorledes den årlige beretning skal behandles i Inatsisartut.

Inatsisartut har de seneste år taget stilling til årsberetningerne gennem beslutningsforslag fremsat af Lovudvalget.

Ombudsmanden supplerer den lovpligtige information ved at udlægge de offentliggjorte beretninger på Ombudsmandens hjemmeside www.ombudsmand.gl. Endvidere har Ombudsmanden, efter aftale med Lovudvalget, besluttet, med virkning fra og med beretningsåret 2009, løbende at udlægge de sager på hjemmesiden, som Ombudsmanden påtænker at optage i årsberetningen.

Til stk. 2

Bestemmelsen viderefører uændret gældende lovs § 10, stk. 3.

Til § 11

Bestemmelsen svarer til den gældende lovs § 11.

Almindelige Bestemmelser § 7, stk. 2, foreslås ikke videreført, men er indeholdt i forslaget § 11.

Det forudsættes, at Ombudsmanden opretholder sin hidtidige praksis med hensyn til at gøre opmærksom på uklarheder i bestående lovgivning eller mangler, der har tilknytning til de vurderinger, der indgår i begrebet retssikkerhed, og ikke på grundlag af politiske vurderinger af de vedtagne love og administrative bestemmelser.

Det følger af, at Ombudsmanden ikke har indseende med Inatsisartut, at Ombudsmanden ikke kan give meddelelse efter denne bestemmelse, såfremt Inatsisartut har taget stilling til forholdet.

For så vidt angår Ombudsmandens adgang til at fremkomme med bemærkninger

til eksisterende eller foreslået lovgivning som national forebyggende mekanisme i medfør den valgfri protokol til FN's torturkonvention, henvises til bemærkningerne til lovforslagets § 17.

Underretninger gives i praksis til Lovudvalget i Inatsisartut samt til Naalakkersuisut.

Af typer af mangler ved regler, som Ombudsmanden eksempelvis vil kunne give meddelelse om, kan anføres:

- Uoverensstemmelse mellem reglens grønlandske og danske tekst.
- Uklarhed om reglens anvendelsesområde.
- En administrativ regels manglende eller tvivlsomme lovhjemmel.
- Uoverensstemmelser mellem to sæt administrative regler eller to love.
- Uoverensstemmelse mellem selvstyrets lovgivning og de generelle regelsæt, som selvstyret er bundet af, herunder selvstyreloven, Grundloven og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.
- Uklar rekurs.
- Uhjemlet praksis.

Til § 12

Bestemmelsen viderefører den gældende lovs § 6, stk. 1, og Almindelige Bestemmelser § 2, stk. 1, § 3, undtagen stk. 2, nr. 1, og stk. 4, samt § 4.

Til stk. 1

Stk. 1, 1. punktum svarer til den gældende § 6, stk. 1 og Almindelige Bestemmelser § 3, stk. 1.

Bestemmelsen om, at enhver kan klage til Ombudsmanden, indebærer, at der eksempelvis ikke kan opstilles krav om, at klager er personretligt myndig, har dansk statsborgerskab eller bor i Grønland.

Der kræves som udgangspunkt ikke, at klager har partsstatus eller har retlig interesse i sagen. Dog kræver Ombudsmanden i sager, der vedrører enkeltpersoners private forhold, samtykke eller en fuldmagt fra parten i sagen, såfremt klagen er fremsat af en anden person end parten. Ombudsmanden sikrer sig der-

ved partens indforståelse med, at Ombudsmanden som led i sin sagsbehandling indhenter oplysninger om partens private forhold, der eventuelt gengives i Ombudsmandens udtalelse.

Ombudsmanden vil dog kunne afvise klagere uden væsentlig eller rimelig interesse i sagen, se også bemærkningerne til lovforslagets § 14, stk. 1.

Myndigheders klager over andre myndigheder vil som udgangspunkt ikke blive behandlet af Ombudsmanden. Imidlertid har Ombudsmanden, således som det fremgår af Ombudsmandens beretning for 1996, side 21 i den dansksprogede udgave og side 27 i den grønlandsksprogede udgave, anset sig for kompetent i forhold til behandling af en klage fra en offentlig myndighed over en anden, idet klager i den konkrete sag var at sidestille med en privat part i sagen.

Ombudsmanden er ikke forpligtet til at behandle en klage fra Inatsisartut eller et af dets udvalg, idet det er en konsekvens af, at Ombudsmanden er uafhængig af Inatsisartut, at Ombudsmanden ikke er undergivet instruktion af Inatsisartut og dets organer.

Stk. 1, 2. punktum er ny og tager sigte på at sikre, at såvel personer, som er administrativt frihedsberøvet i henhold til psykiatrilovgivningen som personer, som er frihedsberøvet som led i en kriminalretlig efterforskning eller som en kriminalretlig sanktion, uden censur fra den frihedsberøvende myndighed, kan klage til Ombudsmanden.

I forhold til Ombudsmanden for Inatsisartut vil dette betyde, at også frihedsberøvede personer i Grønland eller Danmark vil kunne klage over Selvstyret og kommunerne, uden det kommer til den frihedsberøvende myndigheds kendskab.

Bestemmelsen tilsigter at give frihedsberøvede samme diskretion ved henvendelser til Ombudsmanden for Inatsisartut som til Folketingets Ombudsmand.

Den del af bestemmelsen, som er af retsplejemæssig karakter, og som vedrører den personkreds, der er frihedsberøvet, i en institution, som ikke er omfattet af Ombudsmandens kompetence efter § 7, skal dog først forhandles med rigsmyndighederne.

Justitsministeriet har i brev af 8. marts 2001 meddelt Inatsisartut, at ministeriet ikke har bemærkninger til bestemmelsen.

Til stk. 2

Stk. 2 svarer til den gældende § 6, stk. 2, 1. pkt., men er redaktionelt omskrevet således, at det tydeliggøres, at anonyme klager, og klager, som ikke angiver en adresse, hvortil meddelelser om Ombudsmandens behandling af sagen kan sendes, ikke kan behandles af Ombudsmanden. Som anført i de almindelige bemærkninger, har den gældende lovs bestemmelser ikke været identiske på grønlandsk og dansk.

Der er videre tale om, at Ombudsmanden i praksis af retssikkerhedshensyn har krævet, at klager indgivet pr. e-mail, som ikke indeholder en indscannet underskrift, følges op af en bekræftelse pr. brev eller telefax fra afsenderen om, som bekræfter afsenderens identitet. Denne praksis forudsættes videreført.

Til stk. 3

Stk. 3 svarer til den gældende § 6, stk. 2, 2. pkt. og § 3 stk. 2, nr. 2 i Almindelige Bestemmelser for Ombudsmandens virksomhed. Klagefristen på et år skal forstås absolut således, at der ikke er hjemmel til at dispensere fra fristen. Ombudsmanden skal derfor have modtaget klagen senest på etårsdagen for det påklagede forhold.

Ombudsmanden har hidtil anlagt en restriktiv fortolkning af klagefristens påbegyndelsestidspunkt således, at klagefristen regnes at løbe fra den dag, hvor der blev truffet endelig afgørelse i sagen.

Begrundelsen for en restriktiv fortolkning af klagefristen er hensynet til at skabe ensartethed i Ombudsmandens behandling af de indgåede klager fra alle geografiske dele af Grønland. Endvidere tages der hensyn til den myndighed, der har taget stilling i sagen således, at myndigheden skal kunne indrette sig på, at en sag er afsluttet. Endelig skal den restriktive fortolkning ses i sammenhæng med, at Ombudsmanden, såfremt betingelserne herfor er til stede, vil kunne indlede en sag af egen drift på grundlag af en for sent indkommen klage. Se i øvrigt bemærkningerne til lovforslagets § 14, stk. 1.

Til stk. 4

Stk. 4 er ny, og har til hensigt at præcisere, at Ombudsmanden, i tilfælde, hvor den højeste administrative myndigheds stillingtagen er foranlediget af Ombudsmanden, kan fastsætte en længere klagefrist end den 1-årige frist, der følger af stk. 3.

Præciseringen omfatter de tilfælde, hvor bestemmelsen i § 13 ikke direkte er til hinder for, at Ombudsmanden behandler en klage, men hvor Ombudsmanden på baggrund af § 14 mener, at sagen bør behandles af en administrativ myndighed, før Ombudsmanden eventuelt behandler sagen.

Dette vil eksempelvis kunne være relevant, hvis Ombudsmanden mener, at en sag bør forelægges den almindelige kommunale tilsynsmyndighed, eller bør behandles af en anden selvstyremyndighed, som er tillagt beføjelse til at føre tilsyn med et forvaltningsområde.

Hvis omstændighederne tyder på, at en eventuel ny klage ikke kan nå at blive behandlet inden udløbet af 1-års-fristen fra den afgørelse, den oprindelige klage angår, kan Ombudsmanden i disse tilfælde vælge at meddele klageren, at en eventuel ny klage over den afgørelse, som den første klage angik, vil blive anset for rettidig, hvis den modtages af Ombudsmanden inden en individuelt fastsat, kortere frist fra klagerens modtagelse af myndighedens svar.

Til § 13

Bestemmelsen viderefører den gældende lovs § 6, stk. 3, og Almindelige Bestemmelser 3, stk. 2, nr. 1 og stk. 4.

Bestemmelsen er udtryk for det principielle synspunkt, at konflikter imellem forvaltningen og en borger bør søges løst parterne imellem, forinden en ekstern kontrolinstans som Ombudsmanden for Inatsisartut inddrages i sagen.

Den gældende landstingslovs § 6, stk. 3, angår klager over afgørelser. Det er Ombudsmandens praksis, at klager over andre forhold end afgørelser, hvor en eventuel rekurs ikke er udnyttet, på samme måde som med klager over afgørelser, oversendes til rekursinstansen med henblik på dennes stillingtagen. Praksis er, at Ombudsmanden i disse sager anmoder klager om at afvente rekursmyndighedens stillingtagen, forinden klager fremsætter klagen over for Ombudsmanden.

Nærværende forslag er derfor i overensstemmelse med Ombudsmandens hidtidige praksis.

Den manglende videreførelse af sondringen mellem klager over afgørelser og klager over andre forhold er således en ny lovregel, som skal sikre det beskrevne princip om, at administrativ klageadgang altid skal være udnyttet, inden Ombudsmanden behandler en klage.

Ombudsmanden har i sin praksis fortolket den gældende lovs § 6, stk. 3, således, at klager (også) afvises i de tilfælde, hvor en borger ikke har udnyttet den administrative rekursmulighed inden for den i loven fastsatte klagefrist, og herefter har klaget til Ombudsmanden. Denne praksis udspringer af, at en borger ikke bør kunne vælge at klage til Ombudsmanden som alternativ til en administrativ klagemulighed. Denne praksis forudsættes at fortsætte uændret med det foreliggende lovforslag.

Klagefristen på 1 år i forhold til Ombudsmanden, jf. lovforslagets § 12, stk. 3, regnes først fra det tidspunkt, da den øverste administrative instans har truffet afgørelse om det forhold, som klagen angår.

Afvisning på grund af fristoverskridelse, jf. lovforslagets § 12, stk. 3, er således subsidiær i forhold til afvisning på grund af manglende udnyttelse af en administrativ klageadgang.

Ombudsmanden kan dog, jf. forslaget § 15, stk. 1, tage en sag op af egen drift uanset, om den ulovbestemte administrative rekurs eller den lovregulerede klageadgang er udnyttet.

Til § 14

Til stk. 1

Stk. 1 svarer til den gældende lovs § 6, stk. 4.

Bestemmelsen giver Ombudsmanden mulighed for at afvise at behandle en klage, selvom klagen er indgivet rettidigt, rekursen udnyttet og klagen vedrører et forhold, som hører under Ombudsmandens kompetence.

Bestemmelsen kan anvendes til at afvise sager og til at skære sagen til, således at kun dele af klagen realitetsprøves.

Bestemmelsen er hidtil i praksis navnlig blevet anvendt til at afvise:

- rene bagatelklager,
- klager over forhold, som forudsætter en bedømmelse af det offentliges virksomhed i henhold til privatretlige regler,
- klager, som det ville kræve uforholdsmæssigt mange ressourcer at undersøge,
- klager som Ombudsmanden skønner har et politisk formål og

- klager, som, eksempelvis af bevismæssige årsager, mere naturligt bør afgøres af domstolene.

Endelig er bestemmelsen anvendt til at afvise sager, som Ombudsmanden har fundet mest hensigtsmæssigt at behandle som egen drift projekter, typisk fordi der er indgivet flere klager over ensartede forhold hos den samme myndighed.

Ombudsmandens beføjelse til at afvise klager, som i øvrigt opfylder betingelserne for at kunne behandles af Ombudsmanden, bør fortsat kunne anvendes, som Ombudsmanden finder det mest hensigtsmæssigt.

Til stk. 2

Stk. 2 viderefører reglen i Almindelige Bestemmelser, § 3, stk. 3, og lovfæster Ombudsmandens praksis. Almindelige Bestemmelser § 3, stk. 3, 2. pkt. om at Ombudsmanden i forbindelse med afvisningen kan oversende sagen til Folketingets Ombudsmand, foreslås ikke videreført, da bestemmelsen allerede er indeholdt i bestemmelsen.

Til § 15

Til stk. 1

Stk. 1 svarer til den gældende lovs § 6, stk. 5, og viderefører tillige Almindelige Bestemmelser § 2, stk. 2.

I praksis tages sager op af egen drift, såfremt sagen er af principiel karakter, eller sagen ud fra de foreliggende oplysninger kan indeholde grove eller væsentlige fejl. Anledningen kan være en omtale af en sag i medierne, en for sent indkommen klage eller klager med et indhold, hvor emnet eller dele af emnet bedst egner sig til en særskilt generel undersøgelse.

Til stk. 2

Stk. 2 er ny og skal tydeliggøre, at der er hjemmel til Ombudsmandens hidtidige praksis, hvorefter Ombudsmanden kan iværksætte egentlige egen drift projekter omfattende flere sager hos en myndighed eller typer af sager ved flere myndigheder.

Til § 16

Hensigten med forslaget om at ændre formuleringen af Almindelige bestemmelser for Ombudsmandens Virksomhed § 2, stk. 3 er at præcisere, at Ombudsmanden under inspektioner af institutioner m.v. – ud over spørgsmål af mere traditionel retlig karakter – også bedømmer de almindelige, humanitære fysiske og psykiske forhold for institutionens klienter. Ombudsmandens vurdering er i den forbindelse præget af et krav om retssikkerhed, hensynsfuldhed og menneskeværdig behandling af borgerne. Ombudsmandens bedømmelse kan f.eks. give sig udtryk i forslag og henstillinger om bygningsændringer, bedre vedligeholdelse eller bedre fritids- og beskæftigelsesforanstaltninger.

Bestemmelsen formaliserer og viderefører herudover den i dag gældende hjemmel i Almindelige Bestemmelser § 2, stk. 3, for Ombudsmanden til at besigtige forvaltningens tjenestesteder, herunder Ombudsmandens adgang til at foretage egentlige inspektioner af kommunekontorer, undervisningsinstitutioner, sociale institutioner og offentlige kontorer med videre på linie med den kompetence, som eksempelvis er tillagt Folketingets Ombudsmand. Sådanne inspektioner kan efter Ombudsmandens skøn foretages som selvstændige aktiviteter, eller i forbindelse med, at ombudsmanden i øvrigt besøger en by eller bygd.

Ombudsmandens undersøgelse af en institution på baggrund af et institutionsbesøg kan eksempelvis omfatte de skriftlige regler af ordensmæssig karakter, der gælder for den pågældende institution eller i forhold til institutionens klienter.

Med hensyn til Ombudsmandens besigtigelse af tjenestesteder som led i oplysningen af en sag, henvises til bemærkningerne til § 18, stk. 4.

Til § 17

Bestemmelsen, som er ny, fastslår, at opgaven som national forebyggende mekanisme i henhold til valgfri protokol af 18. december 2002 til FN-konventionen om tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, er en del af Ombudsmandens virksomhed.

Opgavens nærmere omfang er beskrevet i den valgfri protokols artikel 17 – 23 og artikel 35, som har følgende indhold:

”Artikel 17.

Enhver deltagende stat skal senest et år efter, at denne protokol træder i kraft eller ratificeres eller tiltrædes, opretholde, udpege eller oprette en eller flere uafhængige nationale forebyggende mekanismer til forebyg-

gelse af tortur på nationalt plan. Mekanismer oprettet af decentrale enheder kan udpeges som nationale forebyggende mekanismer med henblik på denne protokol, hvis de er i overensstemmelse med dens bestemmelser.

Artikel 18

1. De deltagende stater skal garantere de nationale forebyggende mekanismers funktionelle uafhængighed samt uafhængigheden af deres personale.

2. De deltagende stater skal træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at eksperterne i den nationale mekanisme har de kvalifikationer og den faglige viden, der er fornøden. De skal stræbe efter kønsmæssig ligevægt og en rimelig repræsentation af landets etniske grupper og minoriteter.

3. De deltagende stater forpligter sig til at stille de nødvendige ressourcer til rådighed for, at de nationale forebyggende organer kan fungere.

4. Ved oprettelsen af nationale forebyggende mekanismer skal de deltagende stater tage behørigt hensyn til principperne vedrørende nationale menneskerettighedsinstitutioners status.

Artikel 19

De nationale forebyggende mekanismer skal som minimum have kompetence til:

a) regelmæssigt at undersøge behandlingen af frihedsberøvede personer på tilbageholdelsessteder, jf. definitionen i artikel 4, med henblik på om nødvendigt at styrke deres beskyttelse mod tortur, grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf;

b) at fremsætte anbefalinger til de relevante myndigheder med henblik på at forbedre behandlingen af og forholdene for frihedsberøvede personer og for at forebygge tortur og grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf under hensyntagen til De Forenede Nationers relevante normer;

c) at indgive forslag og bemærkninger vedrørende eksisterende eller foreslået lovgivning.

Artikel 20

For at gøre de nationale forebyggende organer i stand til at opfylde deres mandat forpligter de i denne protokol deltagende stater sig til at give

dem:

- a) adgang til alle oplysninger vedrørende antallet af frihedsberøvede personer på tilbageholdelsessteder, jf. definitionen i artikel 4, samt om antallet af steder og deres beliggenhed;
- b) adgang til alle oplysninger angående behandlingen af sådanne personer samt deres forhold under frihedsberøvelsen;
- c) adgang til alle tilbageholdelsessteder og de dertil hørende anlæg og faciliteter;
- d) lejlighed til at føre samtaler uden opsyn eller vidner med de frihedsberøvede personer, enten personligt eller med en tolk, hvis det skønnes nødvendigt, samt med enhver anden person, som det nationale forebyggende organ mener kan give relevante oplysninger;
- e) frihed til at vælge de steder, de ønsker at besøge, og de personer, de ønsker at tale med;
- f) ret til at have kontakt med forebyggelseskomiteen, at sende den oplysninger og mødes med den.

Artikel 21

1. Ingen myndighed eller embedsmand må påbyde, anvende, tillade eller tolerere nogen sanktion mod en person eller en organisation for at have givet den nationale forebyggende mekanisme oplysninger, hvad enten de er rigtige eller forkerte, og det skal ikke på anden vis komme en sådan person eller organisation til skade.

2. Fortrolige oplysninger, der indsamles af den nationale forebyggende mekanisme, er underlagt tavshedspligt. Oplysninger om personlige forhold må ikke offentliggøres uden udtrykkeligt samtykke fra vedkommende person.

Artikel 22

De kompetente myndigheder i den pågældende deltagerstat skal behandle anbefalingerne fra den nationale forebyggende mekanisme og indgå i en dialog med den om mulige gennemførelsesforanstaltninger.

Artikel 23

De i denne protokol deltagende stater forpligter sig til at offentliggøre og udbrede kendskabet til de nationale forebyggende organers årsberetninger.

[...]

Artikel 35

Medlemmerne af forebyggelseskomiteen og af de nationale forebyggende mekanismer tilstås de rettigheder og immuniteter, som måtte være nødvendige for den uafhængige udøvelse af deres virksomhed. Medlemmerne af forebyggelseskomiteen tilstås de i stk. 22 i konventionen om De Forenede Nationers rettigheder og immuniteter af 13. februar 1946 anførte rettigheder og immuniteter med forbehold af konventionens stk. 23.”

Navnlig artikel 4 om kompetence i forhold til private og halvoffentlige institutioner, artikel 18, stk. 2, om tilknytning af ekspertviden, som kan indebære en pligt til at knytte eksperter fra andre områder end juraen til arbejdet, artikel 19, litra c, om forslag og bemærkninger vedrørende eksisterende eller foreslået lovgivning, artikel 21, stk. 1, om sanktionsfrihed for personer, der giver den nationale forebyggende mekanisme oplysninger, artikel 22 om pligt til dialog om gennemførelsesforanstaltninger og artikel 35 om immunitet for den nationale forebyggende mekanisme, udgør sådanne fravigelser af det almindelige grundlag for Ombudsmandens virksomhed, at det foreslås, at protokollens bestemmelser inkorporeres i Ombudsmandsloven for ikke at skabe tvivl om opgaven.

Kapitel 3 - Ombudsmandens sagsbehandling

Til § 18

Bestemmelsen viderefører den gældende lovs § 7, stk. 1, og stk. 4. Stk. 4 viderefører Almindelige Bestemmelser § 2, stk. 3.

Det foreslås, at gældende lovs § 7, stk. 2, der vedrører begrænsninger

Ombudsmandens krav på oplysninger med henvisning til reglerne herom i retsplejeloven, ikke videreføres. De pågældende regler vedrører retsplejelovens regler om vidneudelukkelse og vidnefritagelse, når vidnet vil udsætte sig selv for straf eller tab af velfærd eller der er et hensyn at tage til statens sikkerhed eller statens forhold til fremmede magter.

Bestemmelsen anses for at være overflødig.

Ombudsmanden vil kunne benytte adgangen i stk. 3 til at kræve afholdt forhør ved kredsretten, eller vil kunne anlægge sag mod en myndighed, såfremt

Ombudsmanden ikke på anden måde har kunnet formå myndigheden til at udlevere de ubedte dokumenter eller oplysninger. Denne reaktionsadgang er hidtil ikke blevet udnyttet, og forventes fremover alene anvendt i yderst sjældne tilfælde.

Til stk.1

Stk. 1 vedrører udlevering af allerede foreliggende oplysninger eller dokumenter, herunder interne notater, protokoller, oplysninger på edb m.v.

Ombudsmandens praksis er beskrevet i Ombudsmandens beretning for 1996, hvor Ombudsmanden præciserede, at anmodningen om at "udlåne klagers sagsmappe" skal forstås helt bogstaveligt og ikke begrænses til reglerne om aktindsigt.

Det bemærkes i den forbindelse, at det er uden betydning, om dokumenterne er undergivet aktindsigt. Internt materiale, der udleveres til Ombudsmanden, mister ikke herved sin interne karakter.

Ombudsmanden præciserede endvidere, at myndighederne ikke har kompetence til at vurdere, hvilke sagsakter der er relevante at fremsende, men at anmodningen skal forstås som en anmodning om udlån af den originale sagsmappe med samtlige dokumenter, der er indgået i sagen og har dannet grundlag for myndighedens sagsbehandling.

Bestemmelsen er væsentlig i Ombudsmandens sagsbehandling. Det forekommer i praksis, at Ombudsmanden efter afgivelse af en udtalelse i en sag konstaterer, at en myndighed ikke har udlånt samtlige sagsakter, og at Ombudsmanden derfor må revurdere sit bedømmelsesgrundlag og eventuelt revurdere sin kritik.

Til stk. 2

Stk. 2 er ny, men er en lovfæstelse af praksis. Bestemmelsen er et supplement til stk. 1, der alene omhandler Ombudsmandens adgang til allerede eksisterende sagsmateriale. Hensigten med bestemmelsen er at undgå, at Ombudsmanden begrænses i sin adgang til at indhente oplysninger til udelukkende at indhente faktiske oplysninger og dokumenter, som myndigheden er i besiddelse af, men tillige kan kræve, at en myndighed fremkommer med en redegørelse af mere principiel og/eller generel karakter for myndighedens behandling af den konkrete sag eller praksis på et sagsområde og den bagvedliggende retsopfat-

telse.

Til stk. 3

Stk. 3 viderefører gældende lovs § 7, stk. 4. Bestemmelsen giver Ombudsmanden mulighed for i sager eksempelvis, hvor en sag måtte være bortkommet i forvaltningen, at indkalde personer til indenretlig afhøring. Bestemmelsen har dog aldrig været anvendt i grønlandsk eller dansk ombudsmandspraksis, men foreslås alligevel opretholdt af hensyn til, at Ombudsmandens muligheder for at udføre en effektiv kontrol ikke begrænses.

Bestemmelsen i gældende lovs § 7, stk. 4, om, at vidnesbyrd afgives i henhold til retsplejelovens regler om efterforskningsforhør, at retsmøderne ikke er offentlige samt at den person, som klagen angår, er berettiget til selv og med bisidder at overvære vidneførelsen, foreslås ikke videreført. Baggrunden er, at indenretlige afhøringer i forbindelse med en ombudsmandsundersøgelse ikke bør være undergivet andre regler end dem, der er fastsat i retsplejeloven. Retsmøderne vil derfor som udgangspunkt være offentlige. Forslaget skal endvidere ses i lyset af, at Ombudsmanden yderst sjældent retter sin undersøgelse mod enkeltpersoner eller enkelte ansatte, men som udgangspunkt mod myndigheder. Der er derfor ikke grundlag for at opretholde bestemmelsen om adgang til at overvære afhøringer og om bisidderbistand.

Det bemærkes, at retsplejeloven for Grønland, lov nr. 305 af 30. april 2008, som træder i kraft 1. januar 2010, i § 707 viderefører den gældende bestemmelse i retsplejelovens kapitel 8, § 1, om retsforhør til undersøgelse og oplysning af forhold af retlig betydning.

Til stk. 4

Stk. 4 overfører med redaktionelle ændringer bestemmelsen i Almindelige Bestemmelser § 2, stk. 3. Med bestemmelsen præciseres, at Ombudsmandens inspektioner og besigtigelser også kan foretages i forbindelse med oplysningen af en sag.

§ 16 angår således inspektioner som selvstændige undersøgelser, mens § 18, stk. 4, angår besigtigelse af tjenestesteder som led i oplysningen af ombudsmandssag.

Til § 19

Til stk. 1

Bestemmelsen viderefører den gældende lovs § 5 og tydeliggør, at Ombudsmandens bedømmelsesgrundlag er gældende ret, herunder forvaltningslovene og sagsbehandlingsregler i speciallovgivningen. Herudover vurderes sagsbehandlingen på grundlag af ulovbestemte principper om myndighedens sagsbehandling og myndighedens overholdelse af god forvaltningsskik, herunder om en påklaget afgørelse er rimelig. Endelig vurderer Ombudsmanden, om myndigheden overholder menneskerettighederne i sin regeludstedelse og i sine handlinger.

Med hensyn til Ombudsmandens vurderingsgrundlag i forbindelse med sin inspektionsvirksomhed henvises til § 16, idet det med henvisningen til denne bestemmelse præciseres, at Ombudsmandens bedømmelsesgrundlag er bredere ved inspektioner end det retlige bedømmelsesgrundlag, som gælder for Ombudsmandens undersøgelse af sager.

For så vidt angår Ombudsmandens virksomhed som national forebyggende mekanisme i henhold til valgfri protokol af 18. december 2002 til FN-konventionen om tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, henvises til bemærkningerne til § 17.

Til stk. 2

Bestemmelsen viderefører § 6 i de gældende ”Almindelige Bestemmelser for Ombudsmandens virksomhed”, hvorefter principperne i landstingsloven om sagsbehandling i den offentlige forvaltning finder tilsvarende anvendelse på Ombudsmandens sagsbehandling; dog med undtagelse af reglerne om aktindsigt.

Bestemmelsen indebærer, at Ombudsmanden (og Ombudsmandens medarbejdere) er underlagt principper om inhabilitet (hvilket også følger af bestemmelsen i § 5), vejledningspligt, partshøring og begrundelse, samt tavshedspligt (hvilket også følger af bestemmelsen i § 28). Princippet om pligt til klagevejledning har ikke praktisk relevans i forhold til Ombudsmanden.

For så vidt angår de ulovbundne forvaltningsretlige grundsætninger (herunder f.eks. forbuddet mod inddragelse af usaglige hensyn) forudsættes det, at Ombudsmanden fortsat vil lade disse finde tilsvarende anvendelse på Ombudsmandens sagsbehandling, i det omfang dette skønnes relevant og foreneligt med

Ombudsmandens særlige funktion og virksomhed.

Det samme gælder de principper for god forvaltningsskik, som ikke har fundet udtryk i forvaltningslovene, herunder bl.a. kravet om, at forvaltningen skal være venlig, hensynsfuld, og tillidsskabende samt krav til effektivitet og betryggende rutiner.

Principperne i landstingsloven om offentlighed i forvaltningen er ikke omfattet af bestemmelsen. Alligevel må Ombudsmanden i udgangspunktet antages at være underlagt et krav om notatpligt, som følge af det ovennævnte krav om ”betryggende rutiner”.

Ombudsmanden træffer ikke afgørelser i forvaltningsretlig forstand, og en eventuel tilsidesættelse af bestemmelsen vil således ikke kunne tillægges ugyldighedsvirkning i forhold til f.eks. Ombudsmandens indberetninger, henstillinger eller beslutninger om ikke at tage en sag op til undersøgelse.

En eventuel tilsidesættelse af bestemmelsen fritager heller ikke en offentlig myndighed fra de forpligtelser i forhold til Ombudsmanden, som følger af inatsisartutloven, f.eks. forpligtelsen til at meddele Ombudsmanden de oplysninger eller udlevere de dokumenter, som Ombudsmanden forlanger.

Hverken myndigheder eller klager vil således over for Ombudsmanden kunne støtte ret på bestemmelsen. Tilsidesættelse af bestemmelsen vil derimod kunne få betydning i forholdet mellem Ombudsmanden og Inatsisartut, som i yderste konsekvens vil kunne afskedige Ombudsmanden, hvis Ombudsmanden varetager sine opgaver på en måde, som bevirker, at Ombudsmanden ikke længere nyder Inatsisartut's tillid.

Til § 20

Bestemmelsen er omformuleret og viderefører den gældende lovs § 9, stk. 2 og Almindelige Bestemmelser § 7, stk. 1.

Bestemmelsen i den gældende lovs § 9, stk. 1, om Ombudsmandens mulighed for at forlange indledt disciplinærsag mod en embedsmand foreslås ikke videreført, idet den ikke er i overensstemmelse med princippet om, at Ombudsmanden behandler klager over myndigheder og ikke over personer.

Ombudsmanden vil dog ikke være afskåret fra at henstille, at den ansvarlige myndighed rejser disciplinærsag mod en ansat, ligesom ombudsmanden i ekstraordinære tilfælde vil kunne indgive politianmeldelse mod ansatte i forvalt-

ningen. Endvidere vil Ombudsmanden kunne indberette fejl og forsømmelser begået af borgmestre og kommunale råd til Tilsynsrådet for De Grønlandske Kommuner.

Såfremt den ansvarlige selvstyremyndighed ikke vil følge Ombudsmandens henstilling om at undersøge, om et personligt ansvar skal gøres gældende, kan Ombudsmanden give Lovudvalget i Inatsisartut meddelelse om forholdet, jf. lovforslagets § 23 og bemærkningerne hertil.

Til § 21

Bestemmelsen viderefører den gældende lovs § 10, stk. 3, og Almindelige Bestemmelser § 5, stk. 1.

Den hidtidige regel om, at en tjenestemand kan forlange, at Ombudsmandens klagebehandling overgår til behandling ved en disciplinær undersøgelse efter tjenestemandsløven, foreslås ikke videreført, idet den dels stemmer dårligt med princippet om, at Ombudsmandens undersøgelser retter sig mod myndigheder og ikke mod personer, og dels indebærer bestemmelsen en forskelsbehandling af tjenestemænd i forhold til øvrige personalegrupper, som ofte ikke vil have et alternativt disciplinærsystem.

Reglen har i øvrigt i praksis givet anledning til misforståelser hos de myndigheder og embedsmænd, hvor Ombudsmanden har fundet anledning til at gøre opmærksom på reglen, hvilket er forekommet, når der klages over en enkelt embedsmands optræden i forhold til klageren. Der er således eksempler på, at den indklagede embedsmand og dennes arbejdsgiver fejlagtigt har forstået Ombudsmandens oplysning om reglen i § 7, stk. 3, forinden en realitetsbehandling af klagen påbegyndes, som en tilkendegivelse om, at der har været grundlag for at indlede en disciplinær undersøgelse mod embedsmanden.

Til stk. 1

Bestemmelsen tydeliggør, at Ombudsmanden har pligt til at høre den indklagede myndighed og den indklagede person. Høringspligten af den indklagede person påregnes imidlertid alene at blive foretaget i helt ekstraordinære tilfælde, da Ombudsmandens undersøgelser først og fremmest retter sig mod myndigheder og ikke mod personer. Pligten gælder såvel undersøgelser, der er rejst ved klage, som sager, som Ombudsmanden har opstartet som egen drift sag.

Med bestemmelsen er det tydeliggjort, at der er tale om en kontradiktionsregel, en regel om, at hver af parterne skal have adgang til at blive bekendt med og udtale sig om, hvad den anden part gør gældende.

Ombudsmanden vil fortsat kunne afslutte behandlingen af en sag ud fra en summarisk prøvelse, det vil sige uden høring af den indklagede myndighed, eksempelvis alene efter en gennemgang af sagens akter, hvis undersøgelsen slutes uden kritik eller henstilling.

Det har imidlertid også under den gældende ombudsmandslov været fast praksis, at man alene undlader at høre den indklagede myndighed, såfremt Ombudsmanden allerede ud fra klagen eller eventuelt efter en gennemgang af sagens akter, beslutter at afvise sagen, eller vurderer, at der ikke er grundlag for at udtale kritik eller afgive henstilling til den indklagede myndighed. Lovforslaget er således udtryk for en lovfæstelse af gældende praksis.

Til stk. 2

Stk. 2 er en ny bestemmelse, der giver Ombudsmanden mulighed for efter en konkret vurdering at beslutte, at offentlighedens og parterers adgang til aktindsigt efter henholdsvis offentlighedsloven og sagsbehandlingsloven ikke skal gælde for så vidt angår dokumenter, der indeholder Ombudsmandens foreløbige opfattelse i en sag.

Bestemmelsen kan eksempelvis anvendes i tilfælde, hvor offentliggørelse af en foreløbig redegørelse må anses for mindre rimelig over for den pågældende forvaltningsmyndighed eller af hensyn til enkeltpersoners retssikkerhed, særligt hvis Ombudsmanden vurderer, at der kan blive tale om ændringer mellem den foreløbige og den endelige redegørelse efter høring af myndigheden.

Ombudsmanden kan indhente en særskilt udtalelse fra vedkommende myndighed om spørgsmålet forud for ophævelse af retten til aktindsigt.

Ved afgørelsen af, om foreløbige dokumenter fra Ombudsmandens sagsbehandling bør undtages fra aktindsigt, bør der lægges vægt på, at det for alle parter må være mest forsvarligt, at offentligheden får mulighed for at debattere rapporter, udtalelser, redegørelser m.v. og konklusionerne heri på baggrund af fuldstændige og korrekte oplysninger.

Til § 22

Bestemmelsen er ny og lovfæster hidtidig ombudsmandspraksis, hvorefter Ombudsmanden for Inatsisartut har samme mulighed som Folketingets Ombudsmand for at henstille, at en klager eller andre meddeles fri proces, uanset om pågældende opfylder de økonomiske betingelser herfor.

Bestemmelsen får navnlig betydning, hvis et faktisk eller et retligt forhold alene kan klarlægges ved en bevisførelse, som ikke kan eller bør gennemføres inden for rammerne af en ombudsmandsundersøgelse.

Der vil eksempelvis kunne peges på sager, hvor det afgørende for klager er at få fastslået et erstatningsansvar hos myndigheden og kun i mindre grad konstatering af forvaltningsretlige fejl. Ombudsmanden kan ikke tage stilling til erstatningskrav, og sådanne krav mod offentlige myndigheder vil derfor ofte måtte afgøres af domstolene.

Bestemmelsen kan også tænkes anvendt i sager med virkelig tvivlsomme retlige spørgsmål, som ikke har kunnet afklares eksempelvis ved fortolkning af lovens forarbejder, eller i øvrigt i sager, hvori en borger har en retlig interesse i at få en bindende afgørelse af, om en forvaltning har begået fejl i sagsbehandlingen.

Til § 23

Bestemmelsen svarer med redaktionelle ændringer til den gældende lovs § 10, stk. 1, og Almindelige Bestemmelser § 8.

Ved udnyttelsen af denne regel må det forventes, at Ombudsmanden tager udgangspunkt i sit bedømmelsesgrundlag, nemlig retssikkerheds- og retsbeskyttelseshensyn, således at væsentlige mangler ved forvaltningen eller alvorlige retskrænkelser i forhold til borgerne vil blive indberettet.

Ombudsmandens indberetning af alvorlige fejl og forsømmelser begået af en kommunal forvaltning vil ligeledes ske til Lovudvalget i Inatsisartut, der har mulighed for politisk at rejse sagen over for Naalakkersuisut eller over for formanden for Naalakkersuisut, som er formand for den øverste kommunale tilsynsmyndighed.

I Almindelige Bestemmelser for Ombudsmandens virksomhed, som ikke foreslås videreført i lovtæksten, er i § 8 angivet en særlig indberetningspligt til Landstinget og Landsstyret (nu Inatsisartut og Naalakkersuisut), hvis Ombudsmanden finder, at der bør rejses sag mod et landsstyremedlem (nu medlem af Naalakkersuisut) efter landstingsloven om landsstyremedlemmers ansvarlighed.

Bestemmelsen foreslås ikke videreført i lovteksten, idet Ombudsmandens undersøgelser efter lovforslaget, jf. § 7 og bemærkningerne hertil, som udgangspunkt rettes mod myndigheder og ikke mod enkeltpersoner.

Ombudsmanden vil dog fortsat, såfremt det undtagelsesvist måtte skønnes påkrævet, kunne afgive henstilling om, at personer, herunder medlemmer af Naalakkersuisut, retsforfølges for deres embedsførelse, jf. herved også bemærkningerne til lovforslagets § 7 og § 20.

En henstilling om retsforfølgning af et medlem af Naalakkersuisut efter landstingsloven om landsstyremedlemmers ansvarlighed forudsættes meddelt Inatsisartut og Naalakkersuisut efter § 23.

Til § 24

Bestemmelsen er ny og gælder alene civile sagsanlæg i anledning af en ombudsmandsudtalelse fremsat i embeds medfør anlagt med det formål eksempelvis at få underkendt Ombudsmandens udtalelse eller at få pålagt Ombudsmanden at iværksætte en undersøgelse. Civile sager mod Ombudsmanden som privatperson falder udenfor. Bestemmelsen vedrører ikke domstolenes efterfølgende prøvelse af sager, som Ombudsmanden har behandlet.

Det fremgår af bestemmelsen ved brug af ordet "kan", at domstolene ikke er forpligtet til at følge en afvisningspåstand fra Ombudsmanden.

Justitsministeriet har i brev af 8. marts 2001 meddelt Landstinget (nu Inatsisartut), at ministeriet ikke har bemærkninger til bestemmelsen.

Kapitel 4 - Organisatoriske forhold

Til § 25

Til stk. 1

Stk. 1, 1. pkt. afløser gældende lovs § 12, stk. 1, idet det ikke findes hensigtsmæssigt, at Ombudsmandens løn, som i dag skal være afhængig af lønfastsættelsen for embedsmændene i Naalakkersuisut. Bestemmelsen vil ikke umiddelbart indebære nogen ændring af Ombudsmandens lønmæssige indplacering.

Der vil fortsat kunne tildeles Ombudsmanden et personligt tillæg. Eventuelle

personlige tillæg fastsættes af Formandskabet for Inatisisartut efter forhandling med Ombudsmanden.

Bestemmelsen om til- og fratrædelsesfrirejser har baggrund i ombudsmandshvervets særlige karakter og sikrer, at Ombudsmanden ved til- og fratræden ikke stilles ringere end medlemmerne af Naalakkersuisut.

Mulighederne for en fratrædende Ombudsmand for at kunne omstilles til anden beskæftigelse vil umiddelbart kunne være vanskelig, idet det må forekomme mindre realistisk at Ombudsmanden overgår til beskæftigelse hos en myndighed, som Ombudsmanden under sit virke har kontrolleret, ligesom Ombudsmanden som en konsekvens af lovforslagets § 5, stk. 2, er afskåret fra under sit hverv at have tilknytning til det private erhvervsliv.

Det forekommer rimeligt, at Ombudsmanden gennem en ret til flyttegodtgørelse og fratrædelsesfrirejse kompenseres for de beskrevne problemer ved omstilling til nyt arbejde.

Tilsvarende vil den foreslåede regel også være hensigtsmæssig i rekrutteringsmæssigt øjemed henset til de meget høje personlige krav som stilles til Ombudsmanden.

Ved formuleringen af bestemmelsen om Ombudsmandens ret til pension og eftervederlag, foreslås Ombudsmandens ret knyttet specifikt til retten for medlemmer af Naalakkersuisut således, at der ikke hersker tvivl om Ombudsmandens pensionsmæssige stilling, hvis der på et tidspunkt måtte blive fastsat særlige regler for Naalakkersuisut.

I det omfang, at denne pensionsdækning skal forsikres gennem et privat pensionsforsikringsselskab, forudsættes det, at Ombudsmanden afgiver indstilling om valg af pensionsforsikringsselskab til Formanden for Inatisisartut.

Til stk. 2

Stk. 2 er ny, og har til formål at sikre, at Ombudsmanden kan vælge en pensionsordning, som ikke følger reglerne om eftervederlag og pension til medlemmer af Naalakkersuisut, idet det forekommer rimeligt, at Ombudsmanden har mulighed for at knytte pensionsrettighederne fra ombudsmandshvervet til en pensionsordning, eksempelvis i en pensionskasse, som Ombudsmanden inden udnævnelsen til ombudsmand eller efter fratrædelsen af hvervet er knyttet til.

Bestemmelsen vil også være rimelig i den situation, at Inatisisartut fastsætter

Ombudsmandens løn til et højere niveau end aflønningen af medlemmer af Naalakkersuisut, og Ombudsmanden genvælges i flere perioder, idet pensionering efter reglen i stk. 1 i denne situation ville kunne indebære, at Ombudsmanden blev pensioneret med udgangspunkt i en lavere løn, end den som Ombudsmanden har modtaget.

Ombudsmanden skal senest på fratrædelsestidspunktet vælge, efter hvilket regelsæt, som Ombudsmanden ønsker at lade sig pensionere henholdsvis lade pensionen beregne efter.

Til stk. 3

Stk. 3 svarer med en redaktionel omskrivning til den gældende lovs § 14.

Til § 26

Bestemmelsen viderefører i ændret form den gældende lovs § 15 og Almindelige Bestemmelers § 11.

Bestemmelsen er omformuleret og udbygget således, at det klart kommer til at fremgå, at Ombudsmandens administration og bevillinger er et anliggende under den interne forvaltning i Inatsisartut og således ikke længere et anliggende for Naalakkersuisut.

Den gældende bestemmelse i Almindelige Bestemmelers § 10 om, at Ombudsmanden er omfattet af gældende regler for Hjemmestyrets (nu Selvstyrets) arkiv- og journalvæsen foreslås ikke videreført, idet det forekommer uheldigt, at myndigheder, som Ombudsmanden har kompetence i forhold til, kan træffe beslutninger om ombudsmandseembedets interne forhold. Med hensyn til aflevering og opbevaring af arkivalier forudsættes det, Ombudsmanden indgår en særlig aftale herom med Grønlands Landsarkiv.

Til stk. 1

Ombudsmanden er fortsat selv ansættelsesmyndighed for sine medarbejdere.

Til stk. 2 og 3

Bestemmelserne er nye, men formaliserer praksis.

Til stk. 4

Hidtil er Embedets bogføring sket i henhold til bemyndigelse fra Formandskabet i Inatsisartut, se herved Almindelige Bestemmelser § 11, stk. 2. Ombudsmandens overtagelse af ansvaret for bogføringen fra Formandskabet foreslås derfor optaget i loven.

Til stk. 5

Stk. 5 er ny, og har til formål at sikre, at de myndigheder, som Ombudsmanden kontrollerer, ikke har retlige beføjelser over for Ombudsmanden. Dette er en væsentlig forudsætning for, at Ombudsmandens uafhængige status får et reelt indhold.

På grund af det grønlandske ombudsmands embedes begrænsede ressourcer har det imidlertid i en række tilfælde været nødvendigt for Ombudsmanden at overlade nogle organisatoriske opgaver til administrative myndigheder.

Der er for det første tale om Ombudsmandens lønadministration, som i dag varetages af lønadministrationen i Departementet for Finanser, Personalestyrelsen, i henhold til en aftale mellem Landstingets Bureau (nu Bureau for Inatsisartut) og administrationen.

Det drejer sig endvidere anvisning og administration af de personaleboliger, som Ombudsmanden stiller til rådighed for sit personale.

Der er, med hjemmel i landstingsforordningen om leje af boliger indgået en aftale mellem Landstingets Bureau (nu Bureau for Inatsisartut) og Direktoratet for Boliger og Infrastruktur om anvisning af personaleboliger til Inatsisartut og til ombudsmands embedet.

Endvidere har Ombudsmandens bogholderi periodevis, navnlig i forbindelse med stillingsvakancer, været varetaget af Den Centrale regnskabsafdeling i henhold til konkrete aftaler med Ombudsmanden.

Denne overladelse af opgaver til myndigheder, som Ombudsmanden fører kontrol med, har i nogle tilfælde i praksis givet anledning til usikkerhed om, hvorvidt de pågældende administrative myndigheder har myndighedsbeføjelser over for Ombudsmanden og Ombudsmandens medarbejdere.

Det foreslås derfor, at såfremt Ombudsmanden fortsat finder det relevant at overlade opgaver, der angår ombudsmands embedets organisation, til myndighe-

der med videre, som Ombudsmanden kontrollerer, skal retsgrundlaget herfor være en privatretlig aftale, hvori såvel Ombudsmandens som den pågældende myndigheds rettigheder og pligter reguleres.

Bestemmelsen vil få den umiddelbare konsekvens, at der skal indgås aftaler på områder, som ikke allerede er aftaleregulerede.

Til § 27

Bestemmelsen afløser med en mindre omformulering Almindelige Bestemmelser § 12, stk. 1. Adgangen til delegation vedrører situationer, hvor Ombudsmanden eksempelvis på grund af sygdom, ferie, bortrejse eller anden årsag er midlertidigt ude af stand til at varetage sit hverv. Henset til Embedets begrænsede personaleressourcer og til princippet om, at Ombudsmanden selv forestår Embedets interne administration, jf. også § 26, foreslås det overladt til Ombudsmanden selv at fastlægge omfanget af delegation og de nærmere vilkår herfor.

Delegationsadgangen gælder såvel sagernes forberedelse som afgivelse af endelig udtalelse samt udøvelse af beføjelserne efter § 26.

Til § 28

Til stk. 1

Bestemmelsen svarer i realiteten til den gældende lovs § 8. Såvel Ombudsmanden som Ombudsmandens personale er omfattet af kriminallovens bestemmelser om tavshedspligt, se herved den gældende kriminallovs § 29.

Ombudsmanden er i samme omfang afskåret fra at videregive fortrolige oplysninger til offentligheden. De sager, som offentliggøres i Ombudsmandens beretning er derfor gengivet i anonymiseret form.

Til stk. 2

Bestemmelsen i stk. 2 er ny og har til formål at sikre, at Ombudsmanden, som ikke omfattet sagsbehandlingsloven, har en tilsvarende mulighed som administrative myndigheder har i sagsbehandlingslovens § 27, stk. 3, for at meddele tavshedsplæg til myndigheder, virksomheder og personer som efter aftale med Ombudsmanden udfører opgaver for ombudsmandsembedet. Bestemmelsen kan

eksempelvis tænkes anvendt på aftaler med rengøringsfirmaer, IT-firmaer og forvaltningsmyndigheder, som ombudsmanden indgår aftaler med, jf. lovforslagets § 26, stk. 5.

Stk. 2 forudsættes anvendt på samme typer af oplysninger, som i den offentlige forvaltning er omfattet af sagsbehandlingslovens § 27, stk. 1.

Til § 29

Bestemmelsen er ny og har til hensigt at sikre, at betegnelsen Ombudsmand forbeholdes stillinger, institutioner, m.v. som er reguleret ved lov vedtaget af Inatsisartut.

Bestemmelsen, som svarer til den danske ombudsmandslovs § 30, indebærer, at de i Grønland hjemmehørende institutioner, virksomheder, foreninger m.v., etableret på privatretligt grundlag samt de grønlandske kommuner, ikke uden lovhjælp er berettiget til at oprette kontrolinstanser med den betegnelse.

Bestemmelsen indebærer ingen indskrænkning af statslige myndigheders anvendelse af betegnelsen "Rigsombudsmand".

Til § 30

Til stk. 1

Det foreslås, at loven træder i kraft 1. januar 2010.

Til stk. 2

Den gældende landstingslov nr. 7 af 13. juni 1994 om Landstingets Ombudsmand foreslås ophævet. Som en konsekvens heraf ophæves Almindelige Bestemmelser for Ombudsmandens Virksomhed, som blev vedtaget ved Landstingets beslutning den 14. juni 1995, og som har hjemmel i den gældende landstingslovs § 3. Det bemærkes, at de Almindelige Bestemmelser er indarbejdet i lovforslaget.

Til stk. 3

I overgangsbestemmelsen i stk. 3 foreslås det, at klager indgivet til Ombudsmanden inden denne lovs ikrafttrædelse behandles i henhold til bestemmelserne i den gældende ombudsmandslov.

ISSN 1396-6782

Rosendahls-Schultz Grafisk