

**OMBUDSMANDEN
FOR INATSISARTUTS
BERETNING
FOR 2014**



ROSENDAHLS A/S

ISSN 2245-1382

Til Inatsisartut

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

I overensstemmelse med de nævnte bestemmelser afgiver jeg hermed beretning for 2014.

De sager, som er udtaget til offentliggørelse, trykkes ikke i beretningen, men kan findes på embedets hjemmeside, www.ombudsmand.gl.

Beretningen for 2014 indeholder ligeledes orienteringer fra mig og mine medarbejdere i form af artikler om organisatoriske spørgsmål og retsforhold, som embedet i beretningsårets løb har været særligt opmærksom på.

Nuuk, juni 2015

Vera Leth

Indholdsfortegnelse

Forord	3
1. Embedets almindelige forhold.....	6
1.1 Personale	6
1.2 Rejser, besøg og inspektioner samt internationalt samarbejde	6
1.3 Ombudsmandens kompetence	7
1.4 Samarbejdsrelationer	8
2. Statistiske oversigter	9
3. Artikler	22
3.1 Offentligt ansattes yringsfrihed	22
3.2 God journaliseringspraksis	30
4. Generelle bemærkninger vedrørende forvaltningsretlige spørgsmål	37
4.1 Ansættelse af departementschef. Vandelsbetragtninger. Kravet om, at den bedst kvalificerede ansøger skal ansættes (j.nr. 2013-905-0020)	37
4.2 Lønafkortning ved suspension af tjenestemænd. Myndighedernes oplysningspligt i forhold til ombudsmanden m.v. (j.nr. 2014-905-0022)	40
4.3 Myndighedsstrukturen i centraladministrationen. Kompetencen i personalesager i centraladministrationen (j.nr. 2014-908-0002)	45
4.4 Personnavneudvalget. Hjemmelsmæssige mangler (j.nr. 2014-904-0008)	47
5. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde	49
5.1 Forskelsbehandling i forbindelse med tildeling af fiskerilicens (sætteombudsmandens j.nr. 23/201200100/19, embedets j.nr. 2010-811-0001)	49
5.2 Offentligt ansattes yringsfrihed. Afgørelsesbegrebet ved tildeling af negative tjenstlige ledelsesreaktioner. Retten til at lade sig bistå af andre (j.nr. 2011-320-0001)	69
5.3 Afslag på ansøgning om ansættelse som præst. Delegation. Undersøgelsesprincippet (officialprincippet). Menighedsrepræsentationernes indstillingsret. Notatførelse (j.nr. 2013-319-0022)	85

5.4 Arbejdsgiverkompetencen, herunder kompetencen til at træffe afgørelse om bortvisning af ansatte. Kompetencen til at træffe afgørelse om aktindsigt. Besvarelse af ombudsmandens henvendelser (j.nr. 2013-324-0010)	108
5.5 Efterbetaling for daginstitutionsplads (j.nr. 2013-632-0028)	127
5.6 Egen drift-projekt. Behandlingen af aktindsigtssager i Formandens Departement (j.nr. 2013-902-0002)	136
5.7 Det Sociale Ankenævn. Sagsoplysning. Officialprincippet (j.nr. 2013-905-0018)	161
5.8 Tildeling af kollegieværelse til mindreårig. Forældremyndighed. Myndighedskompetence (j.nr. 2014-142-0009)	172
5.9 Offentligt ansattes ytringsfrihed. Partshøring og begrundelse (j.nr. 2014-321-0007)	180
5.10 Modregning i tilskud til ophugning af fiskefartøj. Partshøring i forbindelse med modregningen. Vejledningspligt (j.nr. 2014-813-0009)	194
5.11 Egen drift-sag. Aktindsigt på råstofområdet. Myndighedsstrukturen. Styreformen for den udøvende magt i Grønlands Selvstyre (j.nr. 2014-905-0023)	204
5.12 Anvisning af boliger til psykisk syge. Lighedsgrundsætningen. Handicapkonventionen (j.nr. 2014-905-0024)	293
6. Opfølgning på tidligere års beretninger – klagesager	306
7. Opfølgning på tidligere års beretninger – egen drift-sager	307
8. Inspektioner og egen drift-projekter	308
8.1 Inspektion på døgninstitutionen Qasapermiut i Sisimiut (j.nr. 2014-900-0002)	308
8.2 Inspektion på Prinsesse Margrethes Børnehjem i Tasiilaq (j.nr. 2014-900-0004)	316
8.3 Inspektion på handicapsatellitten Nasippi i Tasiilaq (j.nr. 2014-900-0005)	330
8.4 Undersøgelse af sager om uansøgt afskedigelse i Kommuneqarfik Sermersooq (j.nr. 2014-901-0048)	341

1. Embedets almindelige forhold

1.1 Personale

Mie Vejen Ritter fratrådte sin stilling som fuldmægtig ved embedet med udgangen af april måned 2014.

Jeg ansatte i stedet Sean Kamelarczyk Paulsen pr. 15. august 2014. Sean Kamelarczyk Paulsen er juridisk kandidat fra Aarhus Universitet.

Jeg indgik en aftale med Folketingets Ombudsmand, der udlånte fuldmægtig Morten Bech Lorentzen som vikar i perioden fra den 12. maj til 15. august 2014.

Tolk Lars Vahl afgik ved døden den 30. september 2014. Jeg ansatte herefter den 1. november 2014 Bolette (Bula) Larsen og Knud Møller som tolke ved embedet.

Embedet havde ved udgangen af 2014 følgende medarbejderstab:

Cheftolk Jørgen Hansen

Retschef Anders Jørgensen

Sekretær Alice Møller

Fuldmægtig Lili Rasmussen

Fuldmægtig Maria Louise Mikkelsen

Fuldmægtig Katrine Rosenkrantz de Lasson

Fuldmægtig Sean Kamelarczyk Paulsen

Tolk Bolette (Bula) Larsen

Tolk Knud Møller

1.2 Rejser, besøg og inspektioner samt internationalt samarbejde

Jeg deltog i april og december måned i vestnordisk ombudsmandsmøde, der foregik henholdsvis i Oslo og i København. Jeg deltog herudover i nordisk ombudsmandsmøde i Ystad, Sverige.

Jeg gennemførte som en del af min generelle inspektionsvirksomhed og med hjemmel i § 16 i inatsisartutlov om Ombudsmanden for Inatsisartut følgende inspektioner:

Embedet foretog i marts måned et tilsynsbesøg på døgninstitutionen Qasapermiut i Sisimiut. Herudover foretog embedet i september måned et tilsynsbesøg på Prinsesse Margrethes Børnehjem i Tasiilaq. Ved begge tilsynsbesøg deltog repræsentanter fra Børnerettighedsinstitutionen, MIO. Inspektionsrapporterne er optaget i beretningens afsnit 8.

I tilknytning til tilsynsbesøget på Prinsesse Margrethes Børnehjem foretog embedet tilsynsbesøg på den til børnehjemmet tilknyttede institution for voksne med fysisk og psykisk handicap, Nasippi, samt det til Nasippi tilknyttede beskyttede værksted Qaaliaq.

Embedet foretog endvidere et besøg på Kommuneqarfik Sermersooqs lokale kommunekontor i Tasiilaq, hvor jeg udtog et antal handicapsager til nærmere gennemgang.

1.3 Ombudsmandens kompetence

Personlig inhabilitet (j.nr. 2014-308-0003)

Jeg modtog den 3. juli 2014 en klage over en afskedigelse fra en stilling som afdelingsleder i en institution under Grønlands Selvstyre. Klageren gjorde blandt andet gældende, at afgørelsen om afskedigelsen, der blev truffet af Økonomi- og Personalestyrelsen, blev truffet af en ikke-kompetent myndighed.

Jeg meddelte ved brev af 7. juli 2014 Lovudvalget, at jeg, med henvisning til inatsisartutlov nr. 8 af 3. december 2009 om Ombudsmanden for Inatsisartut, § 5, stk. 2, havde besluttet at indstille min behandling af klagen, da den person, der omtales i den til klagen underliggende sag var en gammel ven af min familie. § 5, stk. 2 er sålydende:

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

Lovudvalget sendte herefter klagen til behandling hos Sætteombudsmanden.

Sætteombudsmanden afviste ved brev af 26. september 2014 at behandle sagen blandt andet med henvisning til, at Formandens Departement i forbindelse med behandlingen af finansloven for 2015 forventes at afklare principielle overvejelser

om blandt andet kompetencespørgsmålet i personalesager i centraladministrationen, som embedet senest i beretningen for 2012 har omtalt i artiklen ”Hvem har arbejdsgiverkompetencen i centraladministrationen”.

1.4 Samarbejdsrelationer

Jeg indgik i 2014 aftale med DOT GL v/Bjarke de Renouard om udarbejdelse af en ny hjemmeside til embedet.

2. Statistiske oversigter

I det følgende fremgår statistiske opgørelser over de sager, som mit embede har behandlet i beretningsåret 2014 (1. januar 2014 - 31. december 2014). 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 og inspektioner, som embedet har foretaget, samt hvorvidt og i hvilket omfang embedet har været genstand for presseomtale.

I 2014 har jeg oprettet 114 enkeltsager på baggrund af indkomne klager. Herudover har jeg opstartet 11 sager af egen drift.

I 2014 blev der desuden foretaget 99 vejledninger på baggrund af henvendelser fra borgere. Antallet af vejledninger foretaget i 2014 er steget med 17 i forhold til 2013, hvor jeg foretog 82 vejledninger. Til sammenligning foretog jeg i 2012 30 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 2014 har jeg ikke foretaget nogen vejledning på baggrund af henvendelser fra myndigheder og virksomheder.

De følgende opgørelser er baseret på de sager, som blev afsluttet i 2014. Opgørelserne vedrører således afsluttede sager, som kan være modtaget i både indeværende og forudgående beretningsår.

Opgørelserne over afsluttede sager i 2014 er nedenfor opdelt i to hovedgrupper:

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

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

Ikke-realitetsbehandlede sager

I 2014 blev i alt 110 klager afvist. I tabellen nedenfor er afvisningsgrundene samt antal for årene 2014, 2013 og 2012 angivet (se procentvis opgørelse i figur 1). Hertil blev 3 klager tilbagekaldt af klager i 2014. Til sammenligning blev 2 klager tilbagekaldt i 2013 og 24 i 2012.

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

	2014	2013	2012
Formalitetsafviste sager			
Anonyme klager m.v.	3	6	-
Klagen var for sent indgivet	5	4	2
Klagen angik retsvæsenet	0	1	0
Klagen angik rigsmyndigheder m.fl.	5	12	3
Klagen angik private, herunder selvstyrejede selskaber	4	5	3
Rekurs ikke udnyttet	10	12	22
Inhabilitet	1	2	2
Realitetsafviste sager			
Forespørgsler (1)	-	-	1
Forudsatte bevisvurdering m.v. (2)	0	3	-
Forvaltningens privatretlige virksomhed (3)	5	2	-
Ikke udsigt til kritik	20	20	-
Hensigtsmæssighed (4)	51	38	-

Andet (5)	6	31	62
I alt	110	136	95

(1) Forespørgsler indgår fra og med 2013 under antal vejledninger på baggrund af henvendelser fra borgere.

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

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

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

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

Realitetsbehandlede sager

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

Jeg kan hertil oplyse, at jeg i 2014 afsluttede 10 sager, som jeg havde opstartet på eget initiativ enten i forbindelse med mine besøg i de grønlandske kommuner eller som egentlige egen drift-sager. I 2013 afsluttede jeg 16 og i 2012 23 sager af denne type.

I 2014 blev der efter realitetsbehandling afsluttet 9 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):

	2014	2013	2012
Departementer og underliggende myndigheder	5	4	9
Kommuner	4	0	4
A/S Boligselskabet INI	0	0	0
Råd og nævn			
Det Sociale Ankenævn	0	0	0
Skatterådet	0	0	0
Andre	0	1	0
I alt	9	5	13

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

	2014	2013	2012
Socialret	1	0	1
Heraf:			
- Sociale boliger	0	0	1
- Boligsikring	0	0	0

- Social pension	0	0	0
- Personlige tillæg	0	0	0
- Anden hjælp fra det offentlige	0	0	0
- Underholdsbidrag m.v. til børn	0	0	0
- Hjælp til børn og unge	1	0	0
- Hjælp mod tilbagebetaling	0	0	0
- Takstmæssig hjælp	0	0	0
- Andet	0	0	0
Ansættelsesret	5	1	6
Heraf:			
- Ansættelse og ansættelsesvilkår/-rettigheder	1	0	0
- Ansættelse; pligter, sanktioner og afskedigelse	4	0	4
- Pensionsforhold	0	0	0
- Personaleboliger	0	0	0
- Andet	0	1	2
Lejeret	0	2	0
Heraf			
- Anvisning af lejemål	0	0	0
- Ophævelse af lejemål	0	0	0
- Boligrestancer	0	0	0
- Fremleje	0	0	0
- Lejeberegning	0	0	0
- Varmeregnskab	0	0	0
- Depositum	0	0	0
- Venteliste	0	0	0
- Vedligehold	0	0	0
- Boligstøtte	0	0	0
- Arealtildeling	0	2	0
- Andet	0	0	0

Skatter og afgifter	0	0	0
Heraf:			
- Beregning	0	0	0
- Renter	0	0	0
- § 50-udbetalinger	0	0	0
- Dispensationer	0	0	0
- Andet	0	0	0
Opkrævningsvirksomhed	1	0	0
Sundhed	0	0	0
Heraf:			
- Administrative klager	0	0	0
- Andet	0	0	0
Fiskeri, fangst og landbrug	1	0	3
Heraf:			
- Fiskeri	0	0	1
- Fangst	0	0	1
- Erhvervsstøtte	0	0	0
- Kvote- og licenstildeling	0	0	0
- Andet	1	0	1
Erhverv i øvrigt	0	0	0
Undervisning	1	0	0
Heraf:			
- Praktik	0	0	0
- Andet	1	0	0
Kirke	0	0	0

Forbruger	0	1	1
Andet	0	1	2
I alt	9	5	13

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

	2014	2013	2012
Afgørelser	5	4	9
Begrundelse	1	0	0
Kompetence	2	0	0
Sagsbehandlingstid	0	0	3
God forvaltningsskik	0	0	0
Aktindsigt	0	0	1
Faktisk forvaltningsvirksomhed	0	1	0
Hjemmelsspørgsmål	1	0	0
Videregivelse af oplysninger	0	0	0
Tavshedspligt	0	0	0
Vejledning	0	0	0
Lighedsgrundsætningen	0	0	0
Andet	0	0	0
I alt	9	5	13

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

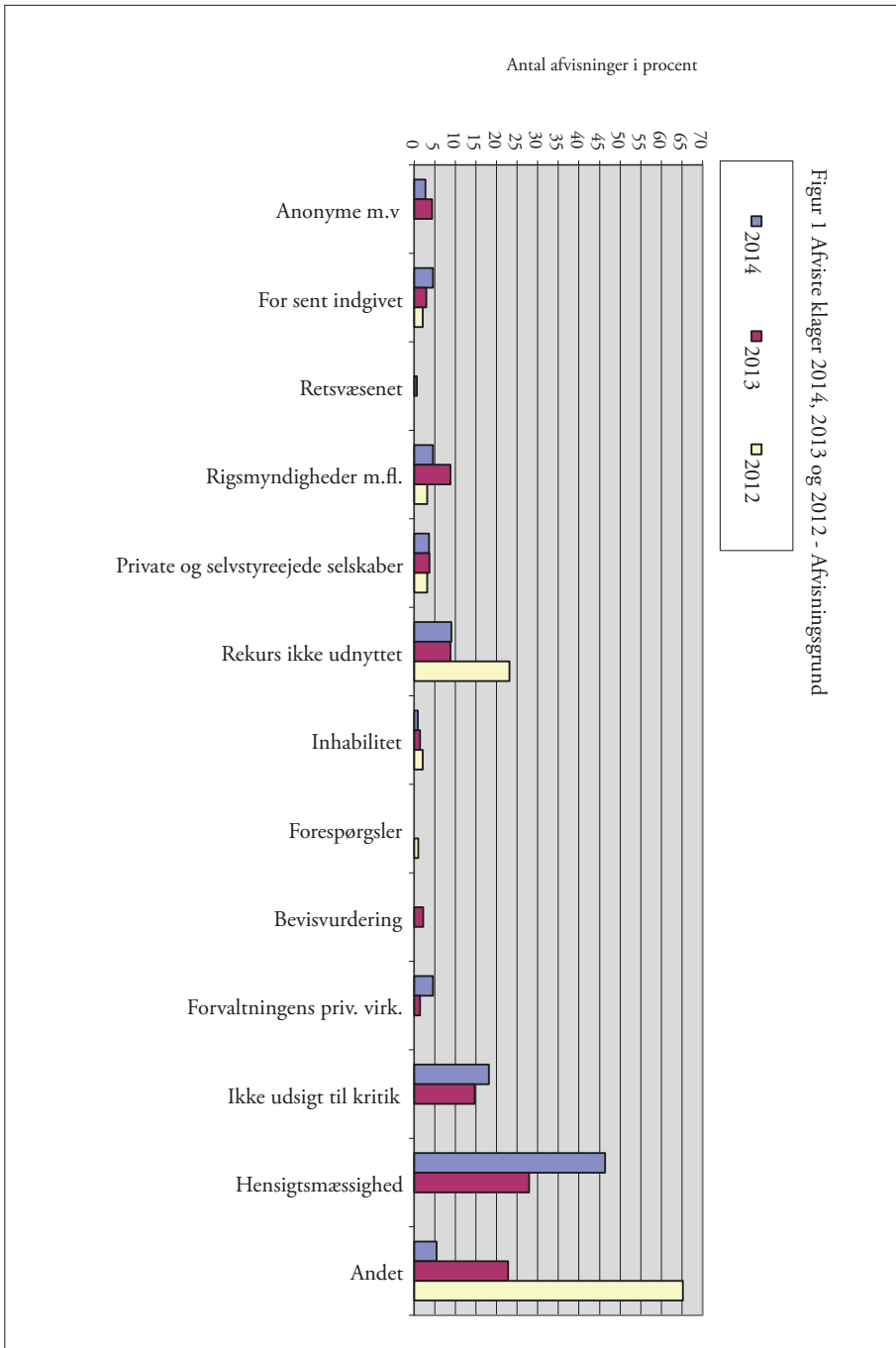
	2014	2013	2012
Kritik	5	1	5
Henstilling	0	0	3
Kritik og henstilling	2	1	3
Uden kritik og henstilling (6)	2	3	2
I alt	9	5	13

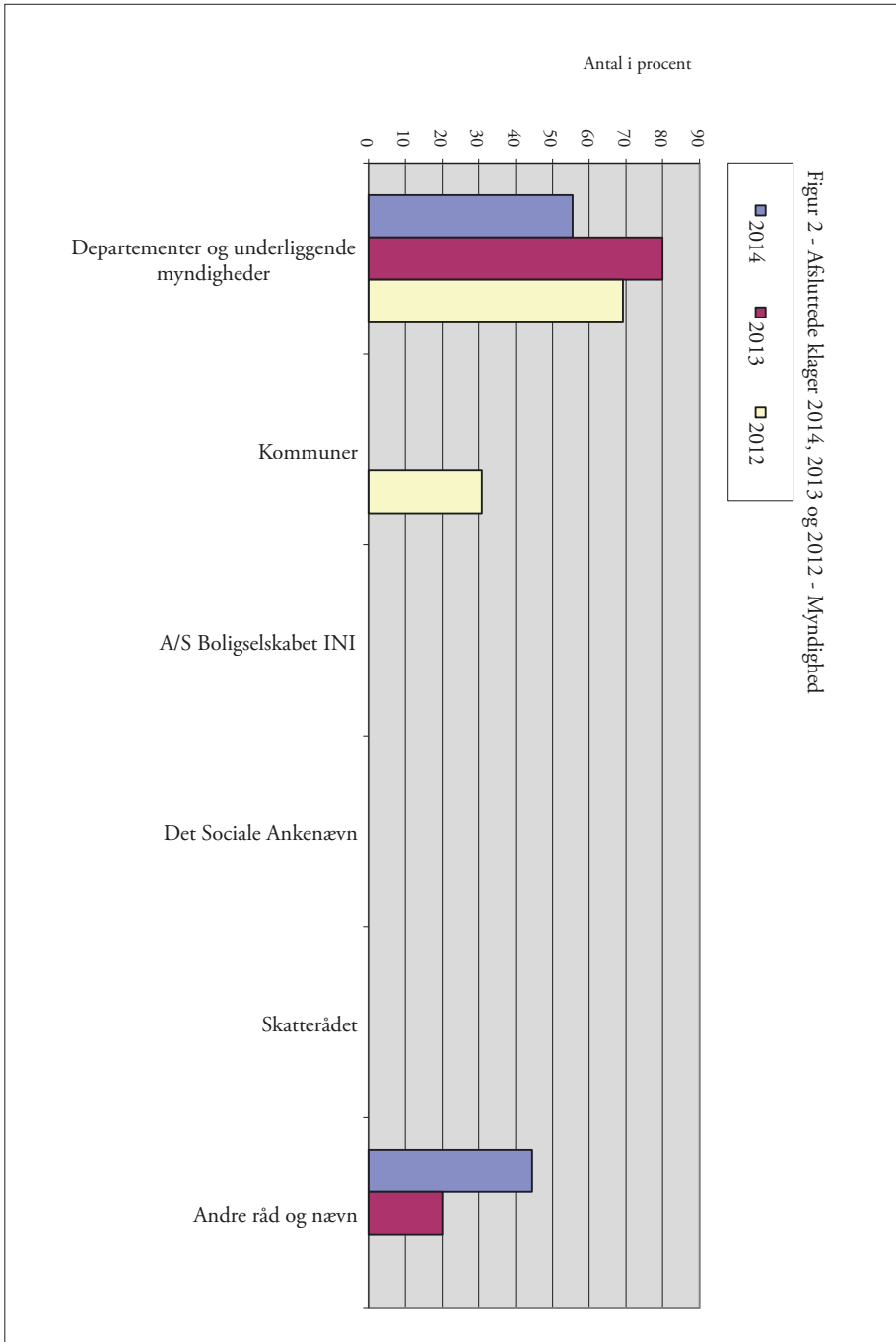
(6) De tidligere to punkter ”bemærkninger” og ”intet at bemærke” indgår nu samlet under punktet ”uden kritik og henstilling.

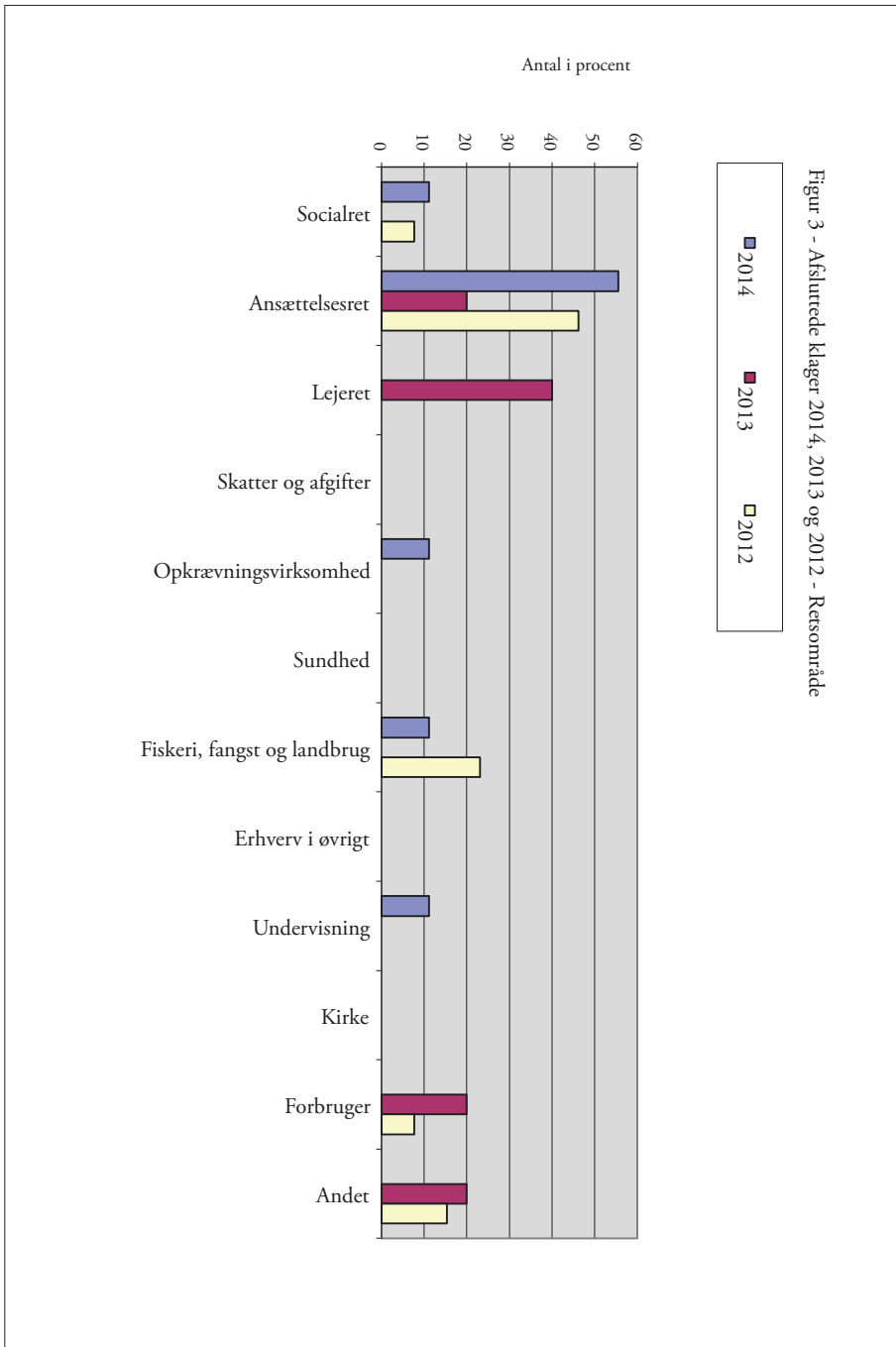
Inspektionsvirksomhed

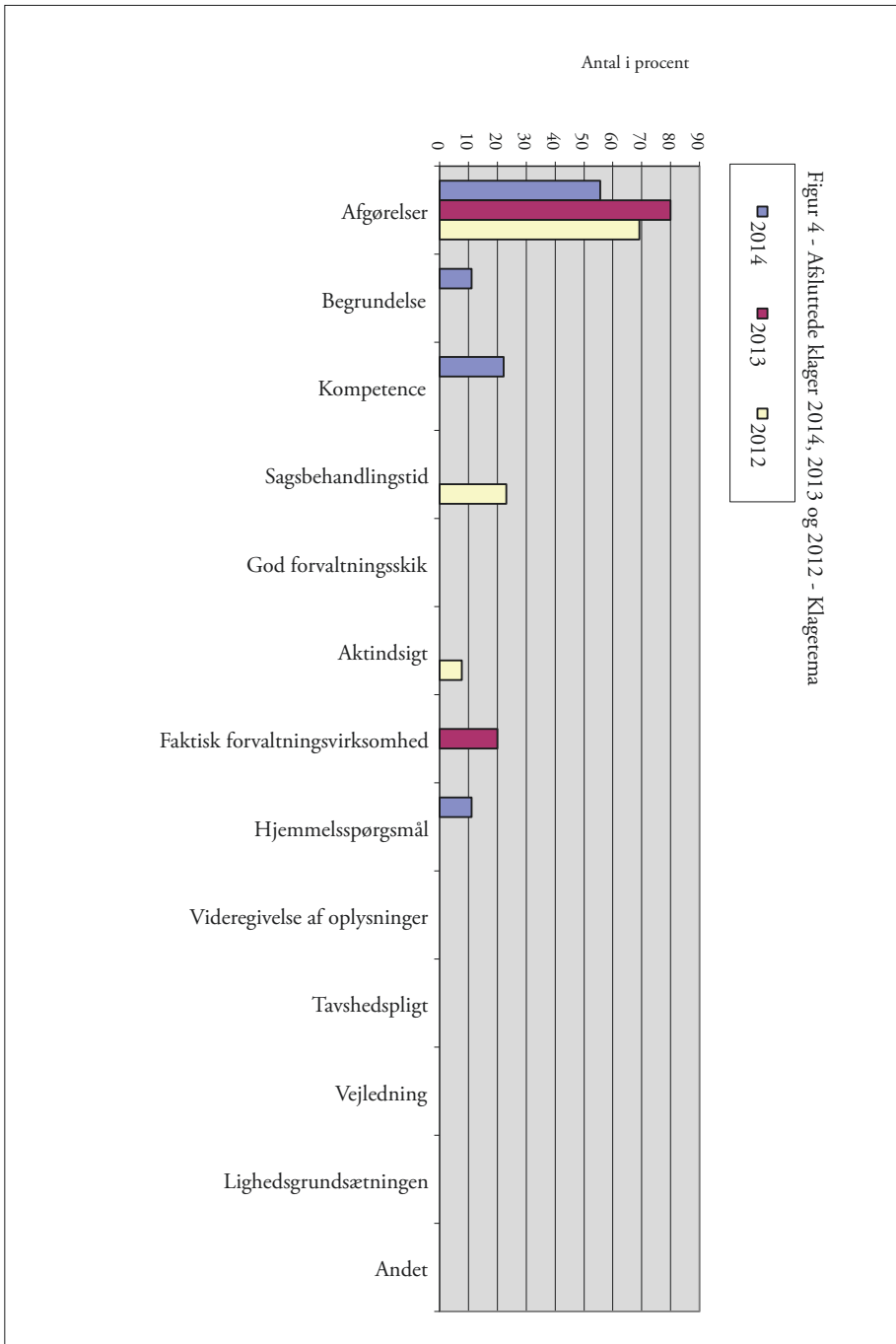
Jeg har i 2014 oprettet 3 inspektionssager.

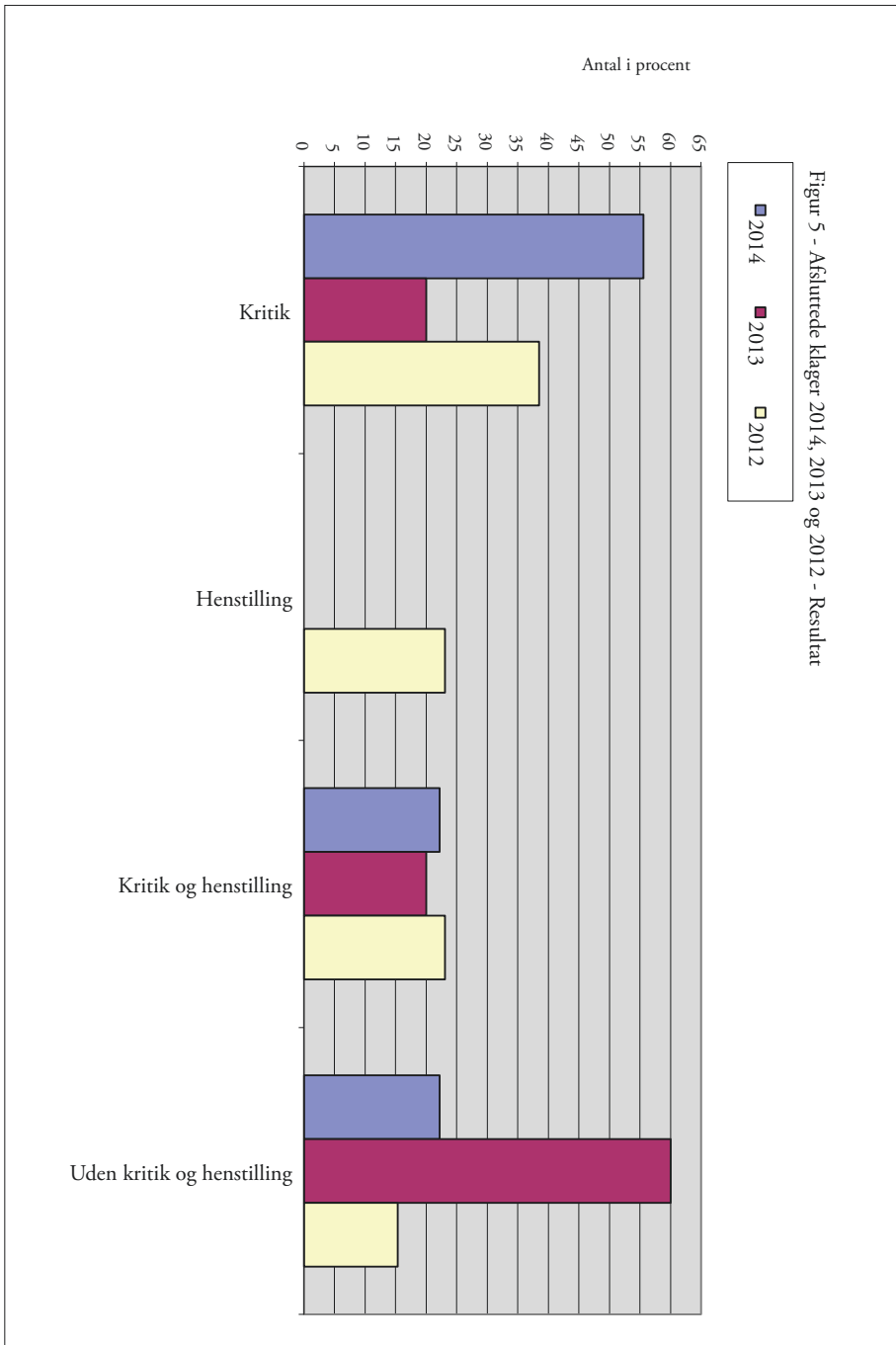
I 2014 afsluttede jeg 3 inspektionssager. De 3 inspektionssager er optaget i beretningens afsnit 8.











3. Artikler

3.1 Offentligt ansattes ytringsfrihed

Af retschef Anders Jørgensen

Ombudsmanden fik i 2014 ad to omgange lejlighed til at forholde sig til spørgsmålet om ytringsfrihed for offentligt ansatte. Den ene sag vedrørte tre kommunalt ansatte daginstitutionsledere, der hver fik en formløs diskretionær påtale for at udsende et åbent brev til pressen om kommunens overvejelser om ændringer på daginstitutionsområdet.¹ Den anden sag drejede sig om en tillidsrepræsentant, der fik en disciplinær advarsel for at have udtalt sig til pressen om de arbejdsmiljømæssige forhold på en hospitalsafdeling.²

Ytringsfriheden er i riget overordnet beskyttet to steder, nemlig i grundlovens § 77, der også indeholder et generelt forbud mod censur, samt i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10. Bestemmelserne gælder også fuldt ud for offentligt ansatte, men i almindelighed kun for udtalelser, der fremsættes på egne vegne (som privatperson); ledelsen i en offentlig myndighed kan således bl.a. fastsætte regler for, hvem der må udtale sig på myndighedens vegne, og nærmere retningslinjer for indholdet af sådanne udtalelser.

Både grundlovens § 77 og Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10 har som sit udgangspunkt, at der er, hvad man kunne kalde for fuldstændig ytringsfrihed. Bestemmelserne åbner dog mulighed for, at ytringsfriheden kan begrænses.

At bestemmelserne åbner mulighed for, at ytringsfriheden kan begrænses, må ikke overbetones. Det er bestemmelsernes klare forudsætning, at ytringsfriheden også for offentligt ansatte er meget vid, og at der således skal være endog særdeles gode grunde til at begrænse denne frihed.

Den følgende gennemgang af de ansættelsesmæssige begrænsninger i ytringsfriheden, der må antages at gælde for offentligt ansatte, skal læses i dette lys. I den situation, hvor der således måtte opstå rimelig tvivl om, hvorvidt en ytring er inden for

1) Se beretningens afsnit 5.2.

2) Se beretningens afsnit 5.9.

eller uden for det tilladelige, må der således være en formodning for, at ytringen holder sig inden for det tilladelige. Med andre ord skal de nedennævnte begrænsninger fortolkes indskrænkende. Fastlæggelsen af grænserne for offentligt ansattes ytringsfrihed beror altid på en meget konkret vurdering i det enkelte tilfælde.

Indledningsvis (afsnit 1) vil det blive forsøgt beskrevet, hvilke ansættelsesmæssige begrænsninger der gælder for offentligt ansattes private ytringer. Derefter (afsnit 2 og 3) vil det blive beskrevet, hvilke ansættelsesretlige konsekvenser (retsfølgen) fremsættelse af ytringer kan få. Endelig (afsnit 4) vil ombudsmandens konklusion i de to sager fra 2014 kort blive omtalt, og afslutningsvis (afsnit 5) vil der blive givet en kort sammenfatning af retstilstanden.

1. Offentligt ansattes pligter som grænsesættende for deres private ytringer

1.1. Indledning

Offentligt ansatte er via deres ansættelse underlagt visse pligter. Disse pligter er helt naturlige for, at et ansættelsesforhold kan eksistere.

De pligter, som offentligt ansatte er underlagt, beskrives typisk som værende arbejdspligten (herunder loyalitetspligten), tavshedspligten, lydighedspligten og vandelskravet (*decorum officiale*).³

En begrænsning af offentligt ansattes ytringsfrihed må generelt søges i disse fire pligter. I den juridiske teori og praksis er i den henseende især loyalitetspligten, tavshedspligten og vandelskravet anset for at være af interesse.⁴

1.2. Loyalitetspligten

Loyalitetspligten over for arbejdsgiveren kan i visse henseender begrænse den enkelte offentligt ansattes ytringsfrihed.

Folketingets Ombudsmand er i en udtalelse fra 1987⁵ fremkommet med nogle hovedsynspunkter for, hvornår loyalitetspligten – af hensyn til myndighedens in-

3) Kaj Larsen i Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., *Forvaltningsret*, 2002, s. 188 ff.

4) Den i indledningen nævnte begrænsning for udtalelser på myndighedens vegne må efter omstændighederne dog primært være hjemlet i lydighedspligten.

5) Folketingets Ombudsmands beretning for året 1987, s. 237 ff. (jf. f.eks. beretningen for året 1995, s. 381 ff.).

terne beslutningsproces og funktionsevne – efter ombudsmandens opfattelse kan begrænse offentligt ansattes ytringsfrihed. Ombudsmandens opfattelse må generelt anses for accepteret i den juridiske teori (og praksis).

Som det vil ses, er området for ikke-tilladelige ytringer ganske lille, idet bemærkes, at alle nedenstående forhold skal være opfyldt, for at ytringsfriheden kan begrænses.⁶

Kun begrænsning i ytringsfriheden inden for eget arbejdsområde

Loyalitetspligten kan alene virke begrænsende for den enkelte offentligt ansattes ytringsfrihed for så vidt angår sager inden for den pågældendes eget arbejdsområde. Offentligt ansatte har således samme frihed som andre til at udtale sig om sager på forvaltningsområder, som de ikke har berøring med i deres daglige arbejde.

I sager, der vedrører ressourcspørgsmål inden for eget arbejdsområde, har offentligt ansatte dog en vidtgående ytringsfrihed, idet sådanne sager kan have væsentlig betydning for den enkelte ansattes fremtidige ansættelses- og arbejdsforhold.

Kun begrænsning i ytringsfriheden for ”nøglemedarbejdere”

Ligeledes anses loyalitetspligten alene at virke begrænsende for ”nøglemedarbejdere”. Dvs., det er af betydning, om den enkelte offentligt ansatte som led i sit arbejde har været (eller er) aktivt medvirkende i myndighedens beslutningsproces. Begrænsningerne i ytringsfriheden vil i almindelighed ikke omfatte ansatte med en funktion, der ligger fjernt fra de politiske eller administrative beslutningstagere.

Tidspunktet for ytringens fremsættelse

Endelig har det betydning, om udtalelserne fremsættes før eller efter, at en beslutning er truffet. Adgangen til at udtale sig, inden en sag er afgjort, kan – af hensyn til beskyttelse af den interne beslutningsproces – være noget snævrere end adgangen til at udtale sig senere.

6) Folketingets Ombudsmand har i sin beretning for året 1998, s. 319 ff., anført, at det antages, at ”hensynet til loyalitetspligten over for arbejdsgiveren [desuden] medfører særlige begrænsninger i den ansattes adgang til at fremsætte urigtige oplysninger om sit tjenesteområde og eventuelt også med hensyn til udtalelsernes form”. I denne artikel rubriceres nævnte begrænsninger under vandelskravet (afsnit 1.4).

1.3. Tavshedspligten

Offentligt ansatte er generelt underlagt tavshedspligt, jf. således sagsbehandlingslovens § 27, jf. kriminallovens § 50, stk. 1 og 3, og §§ 52-54.

Efter sagsbehandlingslovens § 27, stk. 1, og kriminallovens § 50, stk. 3, er en oplysning undergivet tavshedspligt, når oplysningen er betegnet som fortrolig ved 1) lov eller 2) anden gyldig bestemmelse (f.eks. tjenestebefaling⁷), eller 3) når det i øvrigt er nødvendigt at hemmeligholde oplysningen for at varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser.⁸

Tavshedspligten er i sit udgangspunkt en såkaldt retsstandard, hvilket noget firkanteret vil sige, at tavshedspligten er en regel, der ikke er særlig klar: Hvornår er det således nødvendigt at hemmeligholde en oplysning for at varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser? I den juridiske teori hedder det, at en retsstandard ikke binder retsanvenderen ved nøje udformede forskrifter, men indskrænker sig til at give et direktiv, en moralsk eller social målestok, som må udfyldes og gives indhold efter hver tids retsopfattelse. Ved behandlingen af sager om tavshedspligt må man således foretage en konkret vurdering i det enkelte tilfælde, om tavshedspligten må anses for overtrådt.

I forhold til ytringsfriheden er tavshedspligten ganske snæver. Tavshedspligten omfatter således alene videregivelse af faktiske oplysninger, f.eks. oplysninger om et barns sociale forhold derhjemme. Ytringsfriheden omfatter for så vidt også videregivelse af faktiske forhold, men kernen i ytringsfrihedsbegrebet er dog de menings-tilkendegivende ytringer.

1.4. Vandelskravet (*decorum officiale*)⁹

I medfør af den grønlandske tjenestemandsløvs § 12, stk. 1, 2. led, skal en tjenestemand såvel i som uden for tjenesten vise sig værdig til den agtelse og tillid, som

7) En tjenestebefaling om tavshedspligt kan ikke udstrække området for tavshedspligten. En tjenestebefaling om tavshedspligt er således alene en præcisering af, hvad der allerede gælder efter 3).

8) Herudover må kriminallovens § 50, stk. 1, antages nærmere at definere, hvad tavshedspligten indebærer, idet bestemmelsen mere bredt definerer pligten som et forbud mod uberettiget videregivelse og udnyttelse af fortrolige oplysninger, jf. Jon Andersen, *Tavshedspligt i forvaltningen*, trykt i tidsskriftet *Juristen*, 1988.

9) Se nærmere Anders Jørgensen, *Decorumkravet for præster*, 2011, s. 74 ff., med henvisninger.

stillingen kræver. Dette krav – vandelskravet eller decorum officiale-kravet – gælder også for ikke-tjenestemandsansatte offentligt ansatte i henhold til en ulovbestemt retsgrundsætning.

Som tavshedspligtsreglerne er også vandelskravet en retsstandard.

Når arbejdsgiveren således skal vurdere, om vandelskravet er overtrådt, må arbejdsgiveren se vandelskravet i lyset af forskellige hjælpekriterier, der alle (mere eller mindre) kan udledes af vandelskravets ordlyd:¹⁰ Hvilken stilling er der tale om – beklæder man f.eks. en høj stilling, eller er man blot ”menig” medarbejder? Hvilket sted er man ansat – er der f.eks. tale om, at man er ansat i en lille bygd, hvor man er meget eksponeret? Hvad er den herskende moralopfattelse i tiden af det begåede forhold?

Fremsættelse af visse ytringer vil kunne være en overtrædelse af vandelskravet. F.eks. vil en arbejdsgiver således efter omstændighederne kunne forfølge en offentligt ansat ansættelsesretligt, hvis sidstnævnte overtræder kriminallovens bestemmelser om ærekrænkelser. I en sag fra slutningen af 1960’erne fandt Folketingets Ombudsmand ikke grundlag for at kritisere, at bestyrelsen for Statens Åndssvageforsorg havde afskediget en omsorgselev for under en tale ved åndssvageforsorgens personalehøjskoles afslutning at have kaldt bestyrelsen for ”en møgbunke, der burde skiftes ud”.¹¹

Også ytringer, hvis fremsættelse ikke kan forfølges kriminalretligt, må efter omstændighederne i særlige tilfælde kunne udgøre en krænkelse af vandelskravet.

Ved vurderingen af om en sådan ytring vil kunne være en krænkelse af vandelskravet, må man se på ytringens form – især hvilket sprogbrug der anvendes – og ytringens indhold.

Selv en indholdsmæssig saglig ytring kan fremsættes på en sådan måde (form), at ytringen kan være problematisk – også selvom der naturligvis skal være plads til ”farverige ytringer”. En sådan begrænsning i ytringsfriheden vil som oftest i øvrigt

10) Jacob Christian Bertram, Et spørgsmål om tillid – decorumkravet for offentligt ansatte, trykt i tidsskriftet *Justitia*, nr. 4, 2001, s. 8 ff.

11) Folketingets Ombudsmands beretning for året 1969, s. 35 ff.

ikke være til hinder for, at den indholdsmæssige tilkendegivelse kan fremsættes, når blot formen ændres. Når det overvejes, hvorvidt en ytring på grund af sin form er problematisk i forhold til vandelskravet, må det indgå i overvejelserne, om ytringen ville kunne nå i det væsentlige samme mål, hvis ytringen havde en anden form. I 1996 omtalte Udenrigsministeriets presseråd i et (privat) læserbrev den daværende kulturminister som ”en hybrid mellem en klumpedumpe og en bulldozer”, dog med en vis ”terrængående charme”. Læserbrevet gik nok lige til grænsen for det tilladelige.¹²

Ytringens indhold, der er ytringsfrihedens egentlige genstand, kan også være af en karakter, der må kunne være problematisk i forhold til vandelskravet. Usande tilkendegivelser, grove overdrivelser m.v. må således kunne være vandelsforringende, selvom de i formen måtte fremstå som saglige. Også helt saglige udtalelser må efter omstændighederne i (helt) særlige tilfælde kunne være problematiske; f.eks. ville det efter omstændighederne muligvis kunne være problematisk, hvis en præst i en kronik plæderede for oprettelsen af offentligt støttede bordeller – dette desuagtet, at kronikken i øvrigt fremstod seriøs og saglig.

Det er klart, at det mest kontroversielle område i diskussionen om, hvorvidt ytringer kan være problematiske i forhold til vandelskravet, er de ytringer, der ikke kan forfølges kriminalretligt og her igen de meningstilkendegivende ytringer (altså ytringens indhold).

Samlet set må det antages, at vurderingen af, hvorvidt en ytring er problematisk i forhold til vandelskravet, nøje skal foretages på baggrund af den konkrete sag, hvor ytringsfriheden som princip skal indgå som et meget væsentligt element eller sagt på en anden måde: ”Ytringsfriheden som værdi eller princip er [...] styrende for resultatet af vandelsvurderingen, medmindre andre særlige grunde taler for en afvigelse”.¹³

2. Ansættelsesretlige konsekvenser ved fremsættelse af ulovlige ytringer

Offentligt ansatte, der fremsætter ulovlige ytringer, jf. ovenfor, kan i sidste ende af arbejdsgiveren pålægges disciplinære sanktioner.

12) Jacob Christian Bertram, a.st., s. 26 f.

13) Jacob Christian Bertram, a.st., s. 28, jf. Henrik Zahle, Dansk forfatningsret – menneskeret-tigheder, 2010, s. 90 ff.

Disse disciplinære sanktioner er for tjenestemænds vedkommende advarsel, irettesættelse, bøde (der dog ikke må overstige en halv månedsløn), overførsel til andet arbejde eller andet arbejdssted eller anden stilling, degradering eller afskedigelse, jf. tjenestemandslovens § 27, stk. 1. For ikke-tjenestemænd er de disciplinære sanktioner i praksis advarsel og afskedigelse (opsigelse og bortvisning).

Ved valget mellem de forskellige disciplinære sanktioner skal arbejdsgiveren holde sig almindelige ansættelses- og forvaltningsretlige principper for øje, bl.a. det forvaltningsretlige proportionalitetsprincip, der foreskriver, at arbejdsgiveren er forpligtet til at vælge den mindst indgribende sanktion, som er tilstrækkelig til opnåelse af formålet. Dette proportionalitetsprincip bør ikke mindst også i sager om ytringsfrihed have en fremtrædende plads.

3. Ansættelsesretlige konsekvenser ved fremsættelse af lovlige ytringer?

Lovlige ytringer kan – naturligvis – ikke danne grundlag for disciplinære sanktioner fra arbejdsgiverens side – hverken direkte eller indirekte.

Der kan dog være tilfælde, hvor følgevirkningerne af en lovlig ytring – for eksempel samarbejdsvanskeligheder – er af så alvorlig karakter, at det kan danne grundlag for negative diskretionære ledelsesreaktioner, f.eks. diskretionær afskedigelse. Som anført i Justitsministeriets vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed¹⁴ skal ledelsen i sådanne tilfælde være særlig opmærksom på kravene til kvalifikation og bevissikkerhed, herunder de krav der gælder om, at samarbejdsvanskelighederne skal være betydelige, og om at vanskelighederne i det væsentlige skal skyldes den ansatte. Ledelsen skal samtidig have sig det vægtige hensyn til offentligt ansattes ytringsfrihed for øje.

Det er vigtigt at understrege, at det ikke er selve fremsættelsen af den lovlige ytring, der kan danne grundlag for negative diskretionære ledelsesreaktioner, men alene en eventuel følgevirkning af ytringens fremsættelse.

4. Sagerne fra 2014

I de to sager fra 2014 kom ombudsmanden frem til to vidt forskellige resultater.

14) Justitsministeriets vejledning nr. 87 af 14. september 2006 om offentligt ansattes ytringsfrihed. Se også f.eks. Folketingets Ombudsmands beretning for året 2001, s. 552 ff. (især s. 565 ff.).

I sagen om daginstitutionslederne konstaterede ombudsmanden med henvisning til en landsretsdom, der forholdt sig til spørgsmålet om grænsedragningen mellem private og ikke-private ytringer, at lederne i deres åbne brev til pressen havde udtalt sig på kommunens vegne, da de blandt andet havde underskrevet sig med deres stillingsbetegnelser. Da beskyttelsen af offentligt ansattes ytringsfrihed som tidligere nævnt i almindelighed kun gælder, hvis de ytrer sig som privatpersoner, og da daginstitutionslederne havde overtrådt kommunens regler for pressehåndtering, fandt ombudsmanden ikke grundlag for at kritisere kommunen for at have tildelt lederne hver en påtale.

I sagen om tillidsrepræsentanten havde denne ikke udtalt sig på hospitalets vegne, men i sin funktion af tillidsrepræsentant. Ombudsmanden fandt ikke som departementet, at tillidsrepræsentanten havde overtrådt sin loyalitetspligt. Ombudsmanden fandt samlet set, at tillidsrepræsentantens udtalelser om arbejdsmiljøforholdene på hospitalsafdelingen havde været lovlige, og at den disciplinære advarsel således var tildelt på et uberettiget grundlag.

5. Sammenfatning

Det er vanskeligt at foretage en meget enkel sammenfatning af retstilstanden vedrørende offentligt ansattes ytringsfrihed. Som nævnt i en betænkning fra 2006 om ytringsfrihed og meddeleret for offentligt ansatte¹⁵ skyldes dette i det væsentligste, at den litteratur og praksis, der findes på området, tegner et billede af en meget nuanceret retstilstand, hvorefter fastlæggelse af grænserne for offentligt ansattes ytringsfrihed er præget af afvejsninger mellem en række forskellige hensyn og momenter. Denne afvejning beror nødvendigvis som også nævnt tidligere på en meget konkret vurdering i det enkelte tilfælde og er præget af den pågældende sags særlige omstændigheder.

Retsstillingen for offentligt ansattes ytringsfrihed kan dog overordnet nok sammenfattes således:

Ytringsfriheden gælder alene udtalelser, der fremsættes på egne og ikke myndighedens vegne. Endvidere kan ytringsfriheden som nærmere beskrevet ovenfor, afsnit 1, efter omstændighederne være begrænset af den offentligt ansattes loyalitetspligt

15) Betænkning nr. 1472/2006 om ytringsfrihed og meddeleret for offentligt ansatte, s. 98.

over for arbejdsgiveren, tavshedspligten samt det vandelskrav, der gælder for den enkelte offentligt ansatte.

En arbejdsgiver kan i sidste ende iværksætte disciplinære sanktioner over for en offentligt ansat, der fremsætter ulovlige ytringer. Arbejdsgiveren kan i særlige tilfælde iværksætte diskretionære ledelsesreaktioner over for en ansat som følge af afledte virkninger af den ansattes fremsættelse af lovlige ytringer.

Ytringsfriheden er af helt fundamental betydning i et demokratisk retssamfund. Ytringsfriheden som værdi eller princip skal således som også berørt indledningsvis altid være det naturlige og stærke udgangspunkt ved fastlæggelsen – generelt som i den enkelte sag – af de retlige grænser for offentligt ansattes ytringsfrihed. Ytringsfrihedens betydning medfører, at domstolene og ombudsmandsinstitutionen vil foretage en tæt prøvelse af de konkrete sager.

3.2 God journaliseringspraksis

Af fuldmægtig Katrine Rosenkrantz de Lasson

Ombudsmanden indledte i efteråret 2013 en undersøgelse af Formandens Departements håndtering af sager om aktindsigt (se beretningens afsnit 5.6). Ombudsmanden fik i den forbindelse lejlighed til at beskæftige sig med departementets journaliseringspraksis og journaliseringssystem. Undersøgelsen mandede blandt andet ud i, at ombudsmanden over for Formandens Departement påpegede en række problemstillinger vedrørende departementets journaliseringspraksis.

I den konkrete sag meddelte Formandens Departement efterfølgende ombudsmanden, at der i 2015 vil blive implementeret et nyt sagsbehandlings- og journaliseringssystem i hele centraladministrationen, og at der i den forbindelse vil blive udarbejdet en ny journalplan samt en fælles god praksis for registrering og journalisering.

I dansk ret er der efter ikrafttrædelsen af den nye offentlighedslov den 1. januar 2014 nu en lovfæstet pligt for de danske myndigheder til at journalisere visse dokumenter, jf. § 15 i lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen.

En sådan lovfæstet pligt findes ikke på nuværende tidspunkt i grønlandsk ret, men inden for principperne om god forvaltningsskik findes dog visse retningslinjer for offentlige myndigheders journalisering, som også gælder for de grønlandske myndigheder.

Disse principper for offentlige myndigheders journalisering er blandt andet blevet fastslået af Folketingets Ombudsmand i en række sager fra tiden før ikrafttrædelsen af den nye danske offentlighedslov i Danmark, og principperne er ligeledes indgående behandlet i den danske offentlighedskommissions betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, som lå til grund for den nye danske offentlighedslov.

I det følgende gives et overblik over formålene bag og indholdet af principperne for offentlige myndigheders journalisering.

Formålene med en god journaliseringspraksis

Et effektivt journaliseringssystem og en god journaliseringspraksis tjener en række formål og er på mange punkter en forudsætning for myndighedernes overholdelse af de forvaltningsretlige regler.

Dette gælder blandt andet i forhold til myndighedernes iagttagelse af reglerne om aktindsigt, som var omdrejningspunktet for ombudsmandens egen driftundersøgelse i Formandens Departement.

Har myndigheden ikke journaliseret de dokumenter, der ønskes aktindsigt i, eller har myndigheden ikke overblik over, hvor dokumenterne befinder sig, vil myndigheden være forhindret i at imødekomme en anmodning om aktindsigt, og retten til aktindsigt bliver dermed illusorisk.

Tilsvarende kan det forsinke myndighedens behandling af en aktindsigtsanmodning, hvis myndigheden på grund af utilstrækkelig eller forkert journalisering ikke har overblik over de enkelte sager og dokumenter, der anmodes om aktindsigt i. Dette er uheldigt set i lyset af, at aktindsigtsbestemmelserne blandt andet skal tilsikre en hurtig adgang til aktindsigt, jf. f.eks. sagsbehandlingslovens § 16, stk. 2 (landstingslov nr. 8 af 13. juni 1994 om sagsbehandling i den offentlige forvaltning med senere ændringer), og offentlighedslovens § 16, stk. 1 (landstingslov nr. 9 af 13. juni 1994 om offentlighed i forvaltningen med senere ændringer), hvorefter

myndigheden *snarest* skal træffe afgørelse om, hvorvidt en anmodning om aktindsigt kan imødekommes.

Strukturerede journaliseringssystemer og god journaliseringspraksis er derfor afgørende for, at bestemmelserne om aktindsigt i især offentlighedsloven og sagsbehandlingsloven kan fungere i praksis.

Orden og overblik over sagerne er dog generelt med til at fremme en hurtig og effektiv sagsbehandling i den offentlige forvaltning, og en struktureret journaliseringspraksis tjener således en række andre formål ud over adgangen til aktindsigt.

En løbende og systematisk registrering af forvaltningsmyndighedens dokumenter i et journaliseringssystem sikrer generelt en effektiv sagsbehandling, idet relevante dokumenter hurtigt og nemt vil kunne identificeres og fremfindes i journaliseringssystemet som led i myndighedens sagsbehandling. Samtidig er journaliseringen også med til at understøtte myndighedens iagttagelse af det forvaltningsretlige lighedsprincip, dvs. kravet om at væsentligt lige forhold skal behandles lige. Et struktureret journaliseringssystem giver myndigheden et overblik over tidligere sager, der for eksempel vedrører samme regelsæt eller problemstilling, og gør det nemt senere at identificere og fremfinde disse. Dermed kan et velfungerende journaliseringssystem være med til at sikre konsekvens og ensartethed i myndighedens afgørelser.

Et velstruktureret journaliseringssystem sikrer desuden en vidensdeling og et overblik over sagsgangen i de enkelte sager mellem myndighedens medarbejdere, således at man ikke er afhængig af den enkelte medarbejders hukommelse. Det sikrer kontinuitet i myndighedens sagsbehandling ved udskiftninger i myndighedens sagsbehandlere og gør det samtidig lettere for nye medarbejdere at danne sig et overblik over sagerne og trække på tidligere medarbejders arbejde.

Journaliseringen tjener desuden et bevis- og kontrollensyn, idet myndigheden gennem sit journaliseringssystem vil kunne dokumentere, om for eksempel ind- og udgående post er henholdsvis modtaget og afsendt, og om sagsbehandlingen holder sig inden for eventuelle fastsatte frister. Journaliseringen vil desuden have betydning for en eventuel senere rekursbehandling, hvor rekursmyndigheden beder om sagens dokumenter.

Endelig tjener journaliseringen også et bevarings- og arkivmæssigt hensyn. Reglerne om en myndigheds journalisering kan således også til dels udledes af arkivloven (landstingslov nr. 22 af 30. oktober 1998 om arkivvæsen), derved at man ved hjælp af en systematisk og grundig journaliseringspraksis generelt kan mindske risikoen for, at myndighedens sager og dokumenter går tabt – navnlig også efter at sagsbehandlingen i den enkelte sag er slut.

Organisering af journaliseringen

I dag benytter de fleste myndigheder en eller anden form for elektronisk journaliseringssystem. Det er dog ikke afgørende, om myndighederne foretager manuel eller elektronisk journalisering af sine dokumenter. Det afgørende er, at der findes et afgrænset system for den enkelte myndighed, hvor myndigheden kan opbevare de enkelte sager og dokumenter og senere fremfinde dem igen.

Uanset om myndigheden har et elektronisk eller manuelt journaliseringssystem, afhænger effektiviteten af systemet naturligvis af, at myndighedens medarbejdere rent faktisk benytter systemet og følger en ensartet og konsekvent journaliseringspraksis.

Myndigheden bør derfor sørge for, at der er etableret retningslinjer og faste rutiner for, hvordan journaliseringssystemet benyttes. Det gælder for eksempel spørgsmål om, hvem der står for journaliseringen, hvordan det foregår, og hvornår journaliseringen foretages. Er det for eksempel en sekretær eller sagsbehandleren, der journaliserer indkomne breve? Hvem står for oprettelsen af nye sager? Hvordan navngives sagerne, og er der en struktureret journalplan for nummereringen af sager?

Overordnet er det afgørende, at der etableres et struktureret og overskueligt system, som anvendes konsekvent i myndigheden, således at det er nemt senere at identificere og fremfinde journaliserede sager og sagsdokumenter.

Som udgangspunkt bør der foretages journalisering af alle dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed.

Dette kan udledes af offentlighedslovens § 4, stk. 1, hvorefter enhver kan forlange at få aktindsigt i sådanne dokumenter, medmindre dokumenterne kan undtages efter en af lovens undtagelsesbestemmelser. Skal muligheden for at give offentlig-

heden indsigt i sådanne dokumenter have nogen praktisk mening, må forvaltningen som tidligere nævnt nødvendigvis sørge for at journalisere og opbevare dokumenter, således at de senere kan fremfindes i forbindelse med en aktindsigtsansøgning.

Det afhænger af den konkrete sag, hvilke dokumenter der skal journaliseres. Grundlæggende gælder det, at dokumenter, der er modtaget eller afsendt af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed, skal journaliseres, i det omfang dokumentet har betydning for en sag eller for sagsbehandlingen i øvrigt. Det samme gælder interne dokumenter, der foreligger i endelig form.

Dette fremgår i dag direkte af den danske offentlighedslovs § 15. I forhold til sager, hvor der træffes afgørelse over for en borger, vil det for eksempel gælde borgere ns oprindelige ansøgning eller henvendelse til myndigheden, myndighedens endelige afgørelse og mellemliggende korrespondance med borgeren, samt eventuelt andet materiale af betydning for afgørelsen, som myndigheden måtte have indhentet.

Dokumentets form eller karakter er ikke afgørende for, om det skal journaliseres. Det afgørende er, om det har betydning for sagens afgørelse eller sagsbehandlingen i øvrigt. Der skal således foretages journalisering af såvel elektroniske som papirbaserede dokumenter. Ligeledes skal der ske journalisering af oplysninger modtaget mundtligt, telefonisk eller pr. sms. I disse tilfælde må myndigheden oprette (og journalisere) et notat om de modtagne oplysninger på sagen, jf. også offentlighedslovens § 6 om notatpligt i afgørelsessager.

Journaliseringen bør så vidt muligt ske umiddelbart efter modtagelsen, afsendelse eller færdiggørelsen af et dokument. Sædvanligvis vil det være nok at journalisere den endelige udgave af et dokument, som udarbejdes af myndigheden – for eksempel et udgående brev eller interne notater til brug for afgørelsen. Det vil ligeledes gøre de enkelte sager mere overskuelige, hvis det sikres, at kun endelige dokumenter (og ikke for eksempel tidligere udkast) journaliseres på sagen.

Journaliseringen bør ske hurtigst muligt. I lovbemærkningerne til § 15, stk. 2, i den nye danske offentlighedslov henvises til, at myndighederne bør tilrettelægge journaliseringen således, at sædvanlige papirbaserede dokumenter journaliseres

senest 3-4 arbejdsdage efter modtagelsen eller afsendelsen, mens e-mails bør journaliseres senest syv arbejdsdage efter modtagelsen eller afsendelsen. Dette kan også anvendes som en rettesnor for de grønlandske myndigheder, om end det afgørende fortsat er, at journaliseringen foretages hurtigst muligt.

Ved modtagelsen af en ny sag gælder det tilsvarende, at myndigheden snarest muligt efter modtagelsen bør oprette en sag i journaliseringssystemet og journalisere det indkomne.

For at sikre at sager og dokumenter nemt kan identificeres, bør journaliseringssystemet være opbygget således, at nye sager gives et journalnummer efter en struktureret journalplan opdelt efter emne og sagstype.

Af hensyn til overblikket over den enkelte sag bør journaliseringssystemet samtidig være indrettet således, at de enkelte dokumenter på en sag også gives en passende titel. En systematisk navngivning af journaliserede dokumenter giver myndigheden et bedre overblik over sagens dokumenter og gør det nemmere at identificere de enkelte dokumenter på et senere tidspunkt. Derudover gør et system med sigende dokumenttitler det også muligt for en aktindsigtsansøger at danne sig et overblik over sagens dokumenter ud fra den konkrete sags journalliste. Den, der anmoder om aktindsigt i en sag, har således ret til at få indsigt i sagens journalliste, jf. offentlighedslovens § 5, stk. 1, nr. 2. Ud fra journallisten vil aktindsigtsansøgeren kunne danne sig et overblik over sagen, herunder bl.a. hvilke dokumenter der er givet afslag på aktindsigt i. Det er derfor vigtigt, at dokumenttitlerne rent faktisk afspejler de enkelte dokumenters indhold og dermed giver den, der får indsigt i en sags journalliste, mulighed for at danne sig et indtryk af sagens indhold.

Reaktioner over for mangelfuld journalisering

Ombudsmanden påser, at myndighederne overholder principperne om god forvaltningsskik i deres virksomhed. Finder ombudsmanden, at en myndighed ikke lever op til kravene til for eksempel journalisering af myndighedens dokumenter, kan ombudsmanden udtale kritik af myndigheden.

I ombudsmandens egen drift-undersøgelse af Formandens Departement udtalte ombudsmanden ikke direkte kritik af departementet, men ombudsmanden påpe-

gede dog en række problemstillinger omkring departementets journaliseringspraksis.

Herudover kan mangelfuld journalisering i sidste ende blandt andet føre til disciplinære sanktioner over for den enkelte ansatte i myndigheden, hvis forsømmelserne har en karakter, der kan anses for at være en tjenesteforseelse.

4. Generelle bemærkninger vedrørende forvaltningsretlige spørgsmål

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

4.1 Ansættelse af departementschef. Vandelsbetragtninger. Kravet om, at den bedst kvalificerede ansøger skal ansættes (j.nr. 2013-905-0020)

A søgte om og fik stillingen som departementschef i Departementet for Finanser og Indenrigsaffænder.

Et par dage efter sin tiltrædelse i oktober 2013 kom det frem, at der i Danmark var blevet indledt politimæssig efterforskning mod A for en mulig overtrædelse af straffelovens regler om formueforbrydelser i forbindelse med A's tidligere arbejde som leder i et pengeinstitut. Som følge af afsløringen fratrådte A stillingen som departementschef.

Blandt andet som følge af en stor bekymring for sagen i offentligheden valgte jeg at iværksætte en egen drift-undersøgelse af sagen.

Efter at have gennemgået sagens akter samt Departementet for Finanser og Indenrigsaffænders udtalelse i sagen valgte jeg at afslutte min videre undersøgelse af sagen.

Ved brev af 30. juni 2014 skrev jeg således blandt andet følgende til departementet:

”Nærværende sag rejser efter min opfattelse to hovedproblemstillinger.

For det første rejser sagen spørgsmålet om, hvorvidt Departementet for Finanser og Indenrigsaffænder ved ansættelsen af den udvalgte ansøger til departementschefstillingen har iagttaget det ansættelsesretlige vandelskrav (*decorum officiale*), der gælder for alle offentligt ansatte. Med andre ord er spørgsmålet, om der kan være grundlag for at kritisere departementet for, at departementet ikke grundigt nok havde undersøgt den valgte ansøgers baggrund og derved overså, at der var rejst en politiundersøgelse mod denne for en mulig krænkelse af straffelovens regler om formueforbrydelser. Jeg bemærker for en

ordens skyld, at jeg gennem dagspressen nu har noteret mig, at den omtalte ansøger i byretten for nyligt er blevet frikendt.

For det andet rejser sagen spørgsmålet om, hvorvidt Departementet for Finanser og Indenrigsanliggender i forbindelse med valget blandt ansøgerne til stillingen har inddraget ulovlige hensyn, herunder om departementet har iagttaget det almindelige forvaltningsretlige princip om, at den bedst kvalificerede ansøger skal ansættes.

Departementets undersøgelse af den udvalgte ansøgers baggrund (vandelsbetragtninger)

I medfør af § 12, stk. 1, 2. led, i landstingslov nr. 21 af 18. december 2003 om Grønlands Hjemmestyres og kommunernes tjenestemænd i Grønland (tjenestemandsløven) skal en tjenestemand såvel i som uden for tjenesten vise sig værdig til den agtelse og tillid, som stillingen kræver.

Dette krav – decorum officiale-kravet eller vandelskravet – gælder også for ikke-tjenestemænd i henhold til en ulovbestemt retsgrundsætning, jf. for eksempel Jørgen Mathiassen, Forvaltningspersonellet – tjenestemænd og overenskomstansatte, 2000, side 94 f., samt Kaj Larsen i Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2002, side 195.

Vandelskravet gælder under ansættelsen som ved ansættelsesforholdets etablering, jf. Jørgen Mathiassen, a.st., side 63 f.

Kravet om, at man skal opfylde vandelskravet ved ansættelsesforholdets etablering, forudsætter, at ansættelsesmyndigheden må foretage rimelige undersøgelser af, om den udsete ansøger opfylder dette. Hvad der må anses for ”rimelige undersøgelser”, kan svært gøres op dækkende, men må bero på en konkret vurdering af den enkelte situation, herunder også den pågældende stillingstype, jf. nærmere ordlyden af den gengivne bestemmelse i tjenestemandsløven.

En stilling som departementschef, der er en ganske betydelig stilling, må i sagens natur accentuere kravet om en rimelig undersøgelse af den udvalgte ansøgers vandelsmæssige baggrund.

Dette må således også gælde i denne sag.

Jeg noterer mig ved gennemgangen af sagsakterne, at Departementet for Finanser og Indenrigsanliggender (ansættelsesudvalget) via sit rekrutteringsbureau indhentede referencer fra seks personer. Af de seks personer havde to i den nærmeste fortid været chefer for den udvalgte ansøger.

Ingen af referencerne, jf. de notater, der er udarbejdet af rekrutteringsbureauet under hele processen, har givet udtryk for eventuelle vandelsmæssige problemer i forhold til den udvalgte ansøgers person.

Selvom det nok havde været ønskeligt, om departementet havde indhentet en reference også fra blandt andre den udvalgte ansøgers seneste chef inden for banksektoren, finder jeg, at det forhold, at man havde indhentet seks referencer, herunder to referencer fra tidligere chefer, medfører, at der ikke er udsigt til, at jeg ved en nærmere undersøgelse af sagen vil kunne udtale i hvert fald væsentligere kritik af Departementet for Finanser og Indenrigsanliggender.

Jeg noterer mig herved endvidere, at departementets rekrutteringsbureau i et notat har anført, at man under ansættelsesprocessen ”talte en del [med den udvalgte ansøger] om, at han i sagens natur skulle have en uplettet fortid” og derved indskærpede vandelskravet over for ansøgeren. Jeg må således umiddelbart formode, at departementet har instrueret rekrutteringsbureauet i vigtigheden af at undersøge vandelsmæssige forhold.

Inddragelse af ulovlige hensyn i ansættelsesprocessen

Efter et almindeligt forvaltningsretligt princip skal en offentlig myndighed i en ansættelsesproces ansætte den bedst kvalificerede ansøger.

Kun saglige og lovlige hensyn (kriterier) må indgå i udvælgelsesprocessen. Et sagligt og lovligt kriterium må ikke være ekskluderende eller lignende, jf. Bent Christensen, Forvaltningsret – opgaver, hjemmel, organisation, 1997, side 174, jf. side 163 ff.: Man må ikke udelukke en ansøger, for eksempel blot fordi denne ikke opfylder det pågældende kriterium. I den forvaltningsretlige terminologi siger man, at skønnet ikke må sættes under regel. Myndigheden skal med andre ord som udgangspunkt foretage et frit og ubundet skøn over, hvilken ansøger der i bred forstand må anses for at være den bedst kvalificerede. I denne udvælgelse må man vægte de forskellige saglige og lovlige kriterier over for hinanden.

Ved gennemgangen af sagsakterne har jeg blandt andet noteret mig, at flere af ansøgerne havde et højere uddannelsesniveau end den udvalgte ansøger og i øvrigt – til forskel fra denne – havde erfaring inden for den offentlige forvaltning.

På denne baggrund anmodede jeg Departementet for Finanser og Indenrigsanliggender om nærmere at redegøre for udvælgelsesprocessen set i lyset af ovennævnte forvaltningsretlige principper.

Departementet for Finanser og Indenrigsanliggender har i sit brev af 14. juni 2014 til mig nu gjort nærmere rede for udvælgelsesprocessen.

Departementet har indledningsvis – i det væsentlige – henvist til de udvælgelseskriterier, der fremgik af stillingsopslaget, og som jeg er enig med departementet i må anses for saglige og lovlige.

Departementet har herefter ganske udførligt redegjort for, med hvilken begrundelse den udvalgte ansøger blev valgt, samt hvorfor de øvrige ansøgere blev fravalgt.

Det står i udgangspunktet Departementet for Finanser og Indenrigsanliggender frit for, hvordan departementet vil afveje de indbyrdes lovlige ansættelseskriterier over for hinanden, så længe departementet som tidligere nævnt for eksempel ikke har afskåret denne afvejning.

Med Departementet for Finanser og Indenrigsanliggenders nærmere redegørelse for, på hvilken baggrund den udvalgte ansøger blev udvalgt, samt hvorfor de øvrige ansøgere blev fravalgt, finder jeg ikke, at der er udsigt til, at jeg ved en nærmere undersøgelse vil kunne udtale kritik af departementet.”

4.2 Lønafkortning ved suspension af tjenestemænd. Myndighedernes oplysningspligt i forhold til ombudsmanden m.v. (j.nr. 2014-905-0022)

Jeg har tidligere, jf. mine beretninger for 2008 (afsnit 5.1.2) og 2009 (afsnit 7), forholdt mig til hjemmelsgrundlaget for lønafkortning (lønreduktion) ved suspension af tjenestemænd. Jeg kom her frem til, at der ikke var den fornødne hjemmel. Økonomi- og Personalestyrelsen meddelte mig, at styrelsen tog min retsopfattelse til efterretning, og at styrelsen ville sikre, at den fornødne hjemmel til lønafkortning blev tilvejebragt.

I 2012 modtog jeg to konkrete klager, der drejede sig om, at myndighederne over for to tjenestemænd havde lønafkortet i forbindelse med suspension af disse.

På baggrund af de to nye klager rettede jeg henvendelse til Økonomi- og Personalestyrelsen, der på mit spørgsmål meddelte mig, at retsgrundlaget ikke siden 2008/2009 var blevet ændret, men at styrelsen nu mente, at der alligevel var hjemmel til at foretage lønafkortning.

Da en af de klagere, der havde indgivet klage til mig, indbragte sagen for retten, valgte jeg ikke at foretage mig videre i de nævnte klagesager. Jeg meddelte samtidig de implicerede parter, at jeg, når retssagen var afsluttet, ville tage stilling til, om der skulle foranstalles en ombudsmandsundersøgelse vedrørende Økonomi- og Personalestyrelsens håndtering af lønafkørningsproblematikken i forhold til mit embede.

Ved dom af 29. april 2014 gav Retten i Grønland sagsøgeren medhold i, at der ikke var hjemmel til at foretage lønafkøring.

I fortsættelse heraf skrev jeg ved brev af 25. juni 2014 følgende til Departementet for Finanser og Indenrigsanliggender vedrørende Økonomi- og Personalestyrelsens håndtering af lønafkørningsproblematikken i forhold til mit embede:

”Med henvisning til § 15, stk. 1, i inatsisartutlov nr. 8 af 3. december 2009 om Ombudsmanden for Inatsisartut (ombudsmandsloven) retter jeg hermed henvendelse til Departementet for Finanser og Indenrigsanliggender om Økonomi- og Personalestyrelsens håndtering af en konkret sag.

Jeg bemærker, at jeg har valgt at stile min henvendelse til departementet og ikke til styrelsen, allerede fordi jeg forstår, at det er Departementet for Finanser og Indenrigsanliggendes opfattelse, at departementet og Økonomi- og Personalestyrelsen udgør én og samme myndighed. Det er således departementets øverste ledelse, der udgør den direkte ansvarlige ledelse for Økonomi- og Personalestyrelsen.

Sagens baggrund

I en udtalelse fra 2008, som er omtalt i mine beretninger for 2008 og 2009, kom jeg efter en gennemgang af retsgrundlaget for tjenestemænd frem til, at der ikke var hjemmel til at foretage lønreduktion – såkaldt lønafkøring – i suspenderede tjenestemænds løn. En sådan lønafkøring (på 1/3 af lønnen) var ellers blevet praktiseret af Økonomi- og Personalestyrelsen.

Jeg bemærker, at lønafkøring ved suspension af tjenestemænd er normalt – og hjemlet – inden for tjenestemandssystemet i Danmark.

Økonomi- og Personalestyrelsen meddelte mig i forbindelse med sagen, at styrelsen tog min retsopfattelse til efterretning, og at styrelsen ville sikre, at den fornødne hjemmel til lønafkøring blev tilvejebragt.

På baggrund af to klager, der blev indgivet til mit embede i 2012, blev jeg opmærksom på, at Økonomi- og Personalestyrelsen trods ovenstående tilkendegivelse fortsat og uden ændring af retsgrundlaget foretog lønafkortning ved suspension af tjenestemænd. Efter henvendelse til Økonomi- og Personalestyrelsen modtog jeg to breve af henholdsvis 15. marts 2012 og 1. juni 2012, hvor styrelsen anførte, hvorfor styrelsen fortsat foretog lønafkortning. Jeg måtte forstå brevene sådan, at styrelsen havde skiftet standpunkt, således at styrelsen mente, at der alligevel var den fornødne hjemmel til at foretage lønafkortning.

En af de borgere, der havde indgivet klage til mig, valgte at indbringe sagen for retten. På den baggrund valgte jeg ved breve af 25. oktober 2012, som departementet modtog kopi af, ikke at foretage mig videre i de nævnte klagesager. Jeg meddelte samtidigt, at jeg, når retssagen var afsluttet, ville tage stilling til, om der skulle foranstalles en ombudsmandsundersøgelse vedrørende Økonomi- og Personalestyrelsens håndtering af lønafkortningsproblematikken i forhold til mit embede.

Retten i Grønland har nu afsagt dom i sagen. Retten, hvis dom er meget klar og i øvrigt lægger sig tæt op ad min udtalelse fra 2008, finder ikke, at der er hjemmel til at foretage lønafkortning. Jeg har fået oplyst, at dommen ikke er blevet anket til Grønlands Landsret.

Mine foreløbige bemærkninger

Min mulighed for som ombudsmand at kontrollere forvaltningen, herunder at kunne gøre brug af de midler, som ombudsmandsloven tilkender mig, er helt afhængig af, at forvaltningen loyalt, aktivt og åbent tilkendegiver, hvordan man forholder sig til mine udtalelser.

Jeg finder det således helt uantageligt, at en (administrativ enhed inden for en) myndighed – her Økonomi- og Personalestyrelsen – først over for mig tilkendegiver, at man i en given sag tager min retsopfattelse til efterretning og vil søge retsgrundlaget ændret for dernæst blot – uden at retsgrundlaget er blevet ændret og uden aktivt at informere mig – at fortsætte/vende tilbage til tidligere praksis.

Økonomi- og Personalestyrelsens handling vanskeliggør klart det tilsyn med forvaltningen, som jeg som ombudsmand lovgivningsmæssigt er sat til at udøve.

Herudover har Økonomi- og Personalestyrelsens manglende håndtering af hele hjemmelsproblematikken ved lønafkortning medført, at landskassen på baggrund af dommen nu vil blive pådraget et (muligvis ikke ubetydeligt) tab. Et tab, som – på baggrund af

min udtalelse – siden 2008 kunne være undgået ved, at styrelsen havde foranlediget hjemmelsgrundlaget bragt i orden.

Økonomi- og Personalestyrelsens samlede håndtering af denne sag er af en sådan karakter, at jeg nødvendigvis må overveje at indberette sagen for Lovudvalget i Inatsisartut samt Naalakkersuisut, jf. ombudsmandslovens § 23.

Før jeg tager endelig stilling hertil, beder jeg om Departementet for Finanser og Indenrigsanliggendes bemærkninger til sagen. Såfremt departementet måtte ønske et møde med mig forud for afgivelsen af departementets bemærkninger, er jeg naturligvis åben herfor.”

Ved brev af 31. juli 2014 til mig beklagede Departementet for Finanser og Indenrigsanliggender sagen:

”[...]

Departementet for Finanser og Indenrigsanliggender er naturligvis enig med Ombudsmand for Inatsisartut i, at der bør ske underretning til ombudsmanden, hvis der tidligere har været udtalelser fra ombudsmanden om en retstilstand, som en offentlig myndighed har tilkendegivet at ville følge i praksis, når denne praksis senere ændres. Denne underretning bør ske på myndighedens eget initiativ og hurtigst muligt efter ændringen er indtrådt. Det er herudover meget beklageligt, at den af ombudsmanden afgivne retningslinje på området ikke blev fulgt i 2012, idet der ikke forelå ændringer, som gav grundlag for en ændret praksis.

Departementet for Finanser og Indenrigsanliggender erkender således, at ombudsmandens tilsyn med de forvaltningsretlige myndigheder er vanskeliggjort ved, at der ikke er sket en orientering om styrelsens ændring i opfattelsen af gældende ret i forhold til suspensionsløn. Dette er yderst beklageligt.

Departementet for Finanser og Indenrigsanliggender bemærker, at det tab, som måtte være påført landskassen på baggrund af den fulgte praksis, alene synes begrænset til renterne af den indeholdte suspensionsløn samt omkostninger i forbindelse med retssagen. Tjenestemændene på suspensionsløn har krav på deres fulde løn i suspensionsperioden på baggrund af dommen af 29. april 2014. Denne løndel er derefter ikke en ekstra omkostning for landskassen.

Departementet for Finanser og Indenrigsanliggender tager Ombudsmandens kritik til efterretning, og lønreduktion ved suspenderede tjenestemænd anvendes ikke fremover.”

I fortsættelse af Departementet for Finanser og Indenrigsanliggendes brev af 31. juli 2014 skrev jeg ved brev af 18. august 2014 følgende til Lovudvalget i Inatsisartut og Formandens Departementet:

”Under henvisning til § 23 i inatsisartutlov nr. 8 af 3. december 2009 om Ombudsmanden for Inatsisartut (ombudsmandsloven) giver jeg hermed meddelelse til Lovudvalget i Inatsisartut samt Naalakkersuisut om en konkret sag ved Departementet for Finanser og Indenrigsanliggende, da jeg ved en undersøgelse af denne sag har konstateret, at der fra departementets side er begået fejl og forsømmelser af større betydning.

Sagen drejer sig overordnet om, at Departementet for Finanser og Indenrigsanliggende tilbage i 2008 meddelte mig, at man tog min opfattelse af, at der ikke var fornøden hjemmel til at foretage lønafkortning ved suspension af tjenestemænd til efterretning og ville søge hjemmelsgrundlaget ændret. Imidlertid valgte departementet – uden at hjemmelsgrundlaget blev ændret og uden aktivt at informere mig – at fortsætte med/vende tilbage til at lønafkorte ved suspension.

For en nærmere beskrivelse af baggrunden for nærværende meddelelse henviser jeg til vedlagte korrespondance mellem departementet og mig, især mit brev af 25. juni 2014.

Jeg noterer mig, at Departementet for Finanser og Indenrigsanliggende i sit brev af 31. juli 2014 til mig har beklaget, at departementet først meddelte mig, at departementet tog min retsopfattelse til efterretning og ville søge hjemmelsgrundlaget ændret for blot derefter uden videre at fortsætte med/vende tilbage til sin ulovlige praksis. Jeg noterer mig videre, at departementet har beklaget, at departementet i det hele taget ikke fulgte min retsopfattelse for så vidt angår hjemlen til at foretage lønafkortning.

For så vidt angår departementets bemærkninger vedrørende det tab, som landskassen er påført, bemærker jeg, at det, der er essensen i denne problemstilling, er, at såfremt departementet tilbage i 2008 havde fulgt min retsopfattelse af, at der ikke var hjemmel til lønafkortning og som følge heraf – som departementet selv lagde op til – havde fremskaffet den fornødne hjemmel til lønafkortning, der er normal praksis inden for tjenestemandsretten, kunne man have sparet landskassen for en muligvis ikke ubetydelig udgift.

Trods det forhold at jeg anerkender, at Departementet for Finanser og Indenrigsanliggende over for mig har beklaget den samlede sag, finder jeg anledning til desuagtet at give meddelelse efter ombudsmandslovens § 23, da problematikken om, hvordan forvaltningen generelt agerer i forhold til mit embede, er af helt afgørende betydning for, hvordan jeg som ombudsmand kan udfylde den rolle, som jeg lovgivningsmæssigt er sat til at varetage.

I forbindelse med nærværende meddelelse bemærker jeg for en ordens skyld, at jeg umiddelbart må forstå Departementet for Finanser og Indenrigsanliggender sådan, at departementet ikke vil indføre en hjemmel til at lønafkorte, men blot udbetale fuld løn under suspension af tjenestemænd. Dette er naturligvis en politisk vurdering.”

Jeg havde ikke hørt fra Lovudvalget i Inatsisartut eller Formandens Departement ved beretningsårets udløb.

4.3 Myndighedsstrukturen i centraladministrationen. Kompetencen i personalesager i centraladministrationen (j.nr. 2014-908-0002)

Ved breve af 20. januar 2014 samt 21. januar 2014 (sidstnævnte var en erindring på et brev af 8. februar 2013, som jeg havde sendt til Formandens Departement) rettede jeg henvendelse til Formandens Departement i anledning af den generelle problematik om henholdsvis myndighedsstrukturen i centraladministrationen samt den personalemæssige kompetence sammesteds. Jeg har de senere år haft lejlighed til gentagne gange at beskæftige mig med nævnte problemstillinger.

For så vidt angår problematikken om myndighedsstrukturen henviser jeg til mine beretninger for 2008 (afsnit 1.3), 2009 (afsnit 7), 2011 (afsnit 3.2), 2012 (afsnit 5.3) og 2013 (afsnit 6.1). For så vidt angår problematikken om den personalemæssige kompetence henviser jeg til mine beretninger for 2012 (afsnit 3.2 og 5.7) og 2013 (afsnit 4.3 og 5.1).

Ved mit ovennævnte brev af 20. januar 2014, der omhandlede myndighedsstrukturen, skrev jeg følgende:

”Ved nærværende tillader jeg mig at rette henvendelse til Formandens Departement om myndighedsstrukturen i centraladministrationen. Jeg har tidligere haft rettet henvendelse til Formandens Departement herom, jf. nedenfor.

Jeg er af Departementet for Finanser og Indenrigsanliggender for nyligt blevet oplyst om, at departementet under en retssag i 2013 som sagsøgt har taget bekræftende til genmæle og dermed anerkendt, at Skattestyrelsen må anses for at være en selvstændig myndighed under departementet. Retssagen har efter min henstilling til Civilstyrelsen for sagsøgeren været ført efter reglerne om fri proces. Jeg forstår, at Formandens Departement løbende har været holdt orienteret om sagen.

I blandt andet den korrespondance mellem Formandens Departement og mig, der er optrykt i mine beretninger for 2008 og 2009, henholdsvis afsnit 1.3 og afsnit 7, har Formandens Departement givet udtryk for den retsopfattelse, at styrelserne i centraladministrationen, herunder også Skattestyrelsen, generelt indgår som en del af det enkelte departement. Departementet for Finanser og Indenrigsanliggendes anerkendelse af, at Skattestyrelsen må anses for at være en selvstændig myndighed, er udtryk for en anden retsopfattelse.

Med de divergerende retsopfattelser hos Formandens Departement og Departementet for Finanser og Indenrigsanliggender stilles generelt spørgsmålstegn ved klarheden af myndighedsstrukturen i centraladministrationen, herunder de øvrige styrelses status.

En klar myndighedsstruktur er af helt afgørende betydning ikke blot for centraladministrationens funktion, men også for borgernes retssikkerhed samt min kompetence over for myndighederne. Jeg henviser til de betragtninger, der fremgår af artiklen ”Forvaltningsmyndighedsstrukturen i den grønlandske centraladministration”, der er optrykt i min beretning for 2011.

Jeg beder Formandens Departement om at meddele mig, hvad ovenstående giver departementet anledning til af overvejelser.”

Mit ovennævnte brev af 21. januar 2014 (8. februar 2013) var en kort opfølgning på et møde mellem Formandens Departement og mit embede, hvor problematikken vedrørende myndighedskompetencen på personaleområdet i centraladministrationen blev diskuteret.

Ved brev af 24. marts 2014 svarede Formandens Departement samlet på mine breve af 20. januar 2014 og 21. januar 2014 (8. februar 2013):

”Ombudsmanden for Inatsisartut har den 20. januar 2014 bedt Formandens Departement om departementets overvejelser vedrørende myndighedsstrukturen i centraladministrationen på baggrund af tidligere korrespondance herom samt med henvisning til, at Departementet for Finanser og Indenrigsanliggender har taget bekræftende til genmæle under en retssag og dermed anerkendt, at Skattestyrelsen må anses for at være en selvstændig myndighed under departementet.

Ombudsmanden har endvidere ved brev af 21. januar 2014 med henvisning til ombudsmandens brev af 8. februar 2013 erindret Formandens Departement om ombudsmandens syn på den personaleadministrative kompetence i centraladministrationen,

herunder ombudsmandens henstilling om, at det overvejes at udstede en bekendtgørelse eller på anden måde sørge for, at offentligheden har anledning til at gøre sig bekendt med kompetencefordelingen mellem Departementet for Finanser og Indenrigsanliggender og andre myndigheder i konkrete personalesager.

Formandens Departement kan bekræfte, at Grønlands Selvstyre har anerkendt, at Skattestyrelsen er en selvstændig myndighed under Departementet for Finanser og Indenrigsanliggender, og at dette er udtryk for en ændret retsopfattelse i selvstyret.

Formandens Departement deler ombudsmandens opfattelse af, at der på den baggrund er anledning til at se på klarheden af myndighedsstrukturen i centraladministrationen mere generelt, herunder på de øvrige styrelses status i forhold til de respektive departementer. Centraladministrationens organisation er på den baggrund under overvejelse, og det forventes, at de igangværende overvejelser og eventuelle organisatoriske tilpasninger vil blive afklaret senere på året, herunder i forbindelse med behandling af finansloven for 2015.

Formandens Departement, der deler den retsopfattelse, at hver selvstændig myndighed i selvstyret som udgangspunkt har egen kompetence i personalesager, og at ændringer på området bør fremgå af en lov eller af en af Formanden for Naalakkersuisut truffet og kundgjort afgørelse, finder, at en endelig udlægning heraf naturligt bør afvente en afklaring af den fremtidige myndighedsstruktur i centraladministrationen.”

Ved brev af 8. april 2014 meddelte jeg Formandens Departement, at jeg tog det af Formandens Departement anførte til efterretning og stillede min behandling af den samlede sag i bero. Jeg bad Formandens Departement ved udløbet af 2014 at orientere mig om sagens videre forløb.

Jeg havde ikke hørt fra Formandens Departement ved beretningsårets udløb.

4.4 Personnavneudvalget. Hjemmelmæssige mangler (j.nr. 2014-904-0008)

På baggrund af en konkret klage over Personnavneudvalget og Grønlands Sprog-nævn blev jeg opmærksom på nogle umiddelbare hjemmelmæssige problemstillinger i forhold til Personnavneudvalget.

Personnavneudvalget er kort omtalt i kongelig anordning nr. 549 af 21. august 1986 om ikrafttræden for Grønland af lov om personnavne, jf. anordningens § 5, hvorefter ”Hjemmestyret” nedsætter et sagkyndigt udvalg, der afgør, om et fornavn af grønlandsk oprindelse opfylder lovens krav om, at man ikke kan vælge et for-

navn, der ikke er et egentligt fornavn, eller som kan blive til ulempe for barnet. Der er ikke udstedt yderligere retsforskrifter for Personnavneudvalget, herunder regler for dets sammensætning og nærmere funktion.

Ved brev af 26. februar 2014 gjorde jeg Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling opmærksom på den manglende nærmere regulering af Personnavneudvalget. Jeg anmodede departementet om et møde for nærmere at drøfte forholdet.

Departementet meddelte telefonisk en af mine medarbejdere, at departementet var opmærksom på de hjemmelsmæssige problemstillinger og havde nedsat en arbejdsgruppe, der skulle se nærmere på forholdet.

På den baggrund meddelte jeg ved brev af 21. marts 2014 departementet, at jeg satte min behandling af sagen i bero. Jeg bad departementet orientere mig om, hvilke tiltag departementet eventuelt fandt grundlag for at iværksætte på baggrund af det endelige udkomme af arbejdsgruppens overvejelser.

Jeg havde ikke hørt fra Departementet for Uddannelse, Kultur, Forskning og Kirke ved beretningsårets udløb.

5. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Kvoter og Licenser

5.1 Forskelsbehandling i forbindelse med tildeling af fiskerilicens

Sætteombudsmanden behandlede på grund af ombudsmandens inhabilitet en klage over, at Styrelsen for Fiskeri, Fangst og Landbrug nægtede T1 og T2, tilhørende Fiskeriselskabet F, at fiske ind til kysten på en SQT-licens.

Sætteombudsmanden fandt det yderst kritisabelt, at sagerne vedrørende tidligere udstedte SQT-licenser ikke fandtes i departementets arkiver, og at departementet uden videre havde indstillet eftersøgningen af sagerne. Sætteombudsmanden anmodede departementet om at afsætte de nødvendige ressourcer til at finde disse sager, da det var af afgørende betydning for at kunne vurdere de saglige kriterier, der lå til grund for tildeling af den ansøgte licens.

Henset til den historiske skepsis imod at give andre end skibe under 75 BRT/120 BT en tilladelse til at fiske inden for 3 sømil fra basislinjen, og taget i betragtning, at direktoratets sagsbehandling ikke havde dokumenteret nogen saglig grund for, at alene trawlere tilhørende Fiskeriselskabet H (der ejedes af P1 og Fiskeriselskabet R) og Fiskeriselskabet G (der ejedes af P2 og Fiskeriselskabet R) havde fået tildelt en SQT-licens, var sætteombudsmanden af den opfattelse, at departementet burde begrunde, hvorfor to tilsyneladende ens sager var faldet forskelligt ud. Endvidere bør departementet forklare, hvilke kriterier, der var lagt til grund ved tildeling af en SQT-licens til Fiskeriselskabet H og Fiskeriselskabet G som de eneste blandt de større skibe med licens til at fiske ind til kysten. Sætteombudsmanden anmodede derfor departementet om at tage ansøgningen fra klager op til fornyet behandling (udtalelse af 12. marts 2014, sætteombudsmandens j.nr. 23/201200100/19, embedets j.nr. 2010-811-0001).

Sætteombudsmanden sendte følgende udtalelse af 12. marts 2014 til Fiskeriselskabet F's advokat A:

”Som advokat for Fiskeriselskabet F har du den 3. august 2010 klaget over, at Styrelsen for Fiskeri, Fangst og Landbrug har nægtet T1 og T2 at fiske rejer helt ind til kysten på en PRA-SQT-licens. Du opfordrer ombudsmanden til at undersøge, om forvaltnings-

myndigheden har gjort sig skyldig i fejl og forsømmelser under udøvelsen af administrationen af kvotetildelingen til de to ovennævnte fartøjer.

Jeg blev den 6. december 2012 af Landstingets Formandskab anmodet om at påtage mig hvervet som ad hoc sætteombudsmand i denne konkrete sag, hvor både Ombudsmanden for Inartsisartut og Folketingets Ombudsmand har erklæret sig inhabile.”

Sagsfremstilling

I brev fra 31. august 2010 har advokat A sendt Landstingets Ombudsmand en klage, som blandt anden indeholdt følgende påstand:

“Vedr.: Klage over at Styrelsen for Fiskeri, Fangst og Landbrug har nægtet T1 og T2 at fiske rejer helt ind til kysten på SQT-licenser

Som advokat for Fiskeriselskabet F tillader jeg mig at rette henvendelse til Landstingets Ombudsmand.

Nærværende skrivelse er en klage over, at Styrelsen for Fiskeri, Fangst og Landbrug har nægtet ovennævnte to fartøjer at fiske rejer helt ind til kysten på SQT-licenser. Skrivelsen er endvidere en opfordring til Ombudsmanden om at foretage en grundig undersøgelse af sagen med henblik på at konstatere, om forvaltningsmyndigheden har gjort sig skyldig i fejl og forsømmelser under udøvelsen af administrationen af kvotetildelingen til de to ovennævnte fartøjer.

Indledningsvis bemærkes, at en SQT-licens er en licens med tilladelse til kystnært fiskeri helt ind til kysten. En SQNT-licens er en licens med tilladelse til kystnært fiskeri ind til basislinjerne, men ikke fiskeri inden for basislinjerne helt ind til kysten.

Det er klagers vurdering, at licensmyndighederne foretager forskelsbehandling ved tildeling af årskvoter til de to ovennævnte fartøjer i forhold til T3, tilhørende Fiskeriselskabet H, der ejes af P1 og Fiskeriselskabet R, og T4, tilhørende Fiskeriselskabet G, der ejes af P2 og Fiskeriselskabet R, idet disse to fartøjer har tilladelse til at fiske helt ind til kysten, uden at forskelsbehandlingen er sagligt begrundet.

Klagen vedrører endvidere det forhold, at Fiskeriselskabets to ovennævnte trawlere fik tildelt en SQT-licens for 2009, som senere blev ændret til en SQNT licens (en licens med tilladelse til kystnært fiskeri ind til basislinjerne, men ikke fiskeri inden for basislinjerne helt ind til kysten).”

I forbindelse med forberedelse af sagen, anmodede jeg Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug om kort at redegøre for sagen og at sende mig samtlige dokumenter i omhandlede sag, samt kopi af ansøgningen fra T3 og T4, om tilladelse til licens til det kystnære rejefiskeri samt skrivelse fra Fiskeriselskabet F, hvor rederiet foreslår deponering af produktionstilladelse.

Jeg har modtaget en række dokumenter vedrørende behandling af ansøgningen fra Fiskeriselskabet F om tilladelse til at fiske indenskærs på en såkaldt SQT-licens (PRA-SQT-licens, min bemærkning).

Af dokumenterne i sagen fremgår, at KNAPK i januar 2004 udbad sig en forklaring fra Direktoratet for Fiskeri, Fangst og Landbrug om, på hvilket lovgrundlag T4 har fået tilladelse til at fiske indenfor basislinjen. KNAPK var af den opfattelse, at hvis T4 har fået tilladelse til fiskeri indenfor basislinjen, må udstedelsesgrundlaget for licenser være ændret, hvorefter andre enten må gives mulighed for at gøre det samme, eller tilladelsen til T4 må inddrages.

Vedrørende ansøgningen fra T3 og T4 har departementet i en e-mail den 29. juni 2013 meddelt, at en gennemgang af licenssystemet i GFLK viser, at T4 kom ind i det kystnære rejefiskeri den 1. september 2003 og T5 blev erstattet af T3 den 27. august 2006.

Det fremgår af sagen, at Fiskeriselskabet F siden 2005 flere gange har henvendt sig til myndighederne med anmodning om at få tildelt en SQT-licens på samme vilkår, som T3, der ejes af Fiskeriselskabet H og T4, der ejes af Fiskeriselskabet G.

Direktoratet for Fiskeri, Fangst og Landbrugs sagsbehandling

Direktoratet har på forespørgsel fra KNAPK oplyst, på hvilket grundlag fartøjet T4 på 810 BT og T3 på 888 BT har fået tilladelse til at fiske inden for basislinjen på trods af, at de ifølge deres målebrev er større end 120 BT.

I et brev til KNAPK, dateret 19. februar 2004 skriver direktoratet:

“Direktoratet kan oplyse, at regelgrundlaget omkring adgangsbegrænsninger for fartøjer i såvel det kystnære som det havgående rejefiskeri på Grønlands fiskeriterritorium på nuværende tidspunkt er uhensigtsmæssigt udformet.

Det fremgår således af § 1 i hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 5 af 31. januar 2002 om licens til fiskeri (licensbekendtgørelsen), at det ikke er tilladt at udøve fiskeri i området mellem kysten og en linje, der ligger 3 sømil uden for bassinerne for fiskeriterritoriet for fartøjer, som ifølge deres målebrev er 75 BRT/120 BT og derover.

Imidlertid fremgår det også af § 6 i Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 23 af 29. august 2002 om geografisk adgang til rejefiskeri på Grønlands fiskeriterritorium (adgangsbekendtgørelsen), at for fartøjer med licens til kystnært rejefiskeri uden tilladelse til egenproduktion (PRA-SQT-licens) er kysten østgrænsen for fiskeri på Vestgrønlands fiskeriterritorium.

...

Afslutningsvis skal direktoratet meddele, at vi i løbet af 2004 vil søge at få fjernet de uhensigtsmæssigheder, der med den nuværende retstilstand er i mellem licensbekendtgørelsen og adgangsbekendtgørelsen.

...”

I et internt notat til landsstyremedlem for Fiskeri, Fangst og Landbrug, Rasmus Frederiksen, dateret 4. maj 2005, foreslår direktoratet, at bekendtgørelse nr. 23 af 29. august 2002 om geografisk adgang til rejefiskeri på Grønlands fiskeriterritorium ændres. Af dette notat fremgår bl.a.:

“Baggrund

Utilsigtede konsekvenser af den gældende bekendtgørelse

Bekendtgørelsen om geografisk adgang til rejefiskeri på Grønlands fiskeriterritorium (adgangsbekendtgørelsen) blev indført i 2002 i forlængelse af omstruktureringen af det kystnære rejefiskeri. Formålet var bl.a. - som led i omstruktureringen og rationaliseringen af det kystnære rejefiskeri - at give de nye kystnære produktionstrawlere, der var langt større end de traditionelle kystnære rejefartøjer, adgang til at fiske i det kystnære område indtil basislinjen. Ifølge de dengang gældende regler var det som hovedregel ikke tilladt for rejefartøjer over 75 BRT/120 BT at fiske i området mellem basislinjen og 3 sømil ud fra denne.

Bekendtgørelsen om geografisk adgang til rejefiskeri på Grønlands fiskeriterritorium har imidlertid vist sig at have en række utilsigtede konsekvenser der er uhensigtsmæssige for fiskeriet.

Bekendtgørelsen indeholder bl.a. nogle bestemmelser, der begrænser 79'ernes adgang til rejekasserne. Således er de enkelte 79'eres adgang til kasserne bestemt af hvor de var hjemmehørende på tidspunktet for udarbejdelsen af bekendtgørelsen. Det betyder, at fartøjer der efterfølgende har skiftet hjemhavn, f.eks. i forbindelse med et ejerskifte, i nogle tilfælde ikke kan fiske i den rejekasse der geografisk ligger nærmest på fartøjets hjemhavn. Fartøjet "...” med kaldesignal ... har således i forbindelse med et ejerskifte skiftet hjemhavn fra Sisimiut til Narssaq siden bekendtgørelsens ikrafttræden. Fartøjet har med de nuværende regler ikke adgang til "Banankassen", der ligger ud for Sydgrønland, men derimod til "Hareøkassen", der ligger i Diskobugten. Ud fra en rentabilitetsbetragtning er det naturligvis særdeles uhensigtsmæssigt at fartøjet skal sejle helt op til Hareøkassen for at fiske. Sagen har været behandlet i Fiskerirådet, der anbefalede at problemet blev løst via en generel regelforenklning.

Yderligere har bekendtgørelsen medført en utilsigtet udhuling af opdelingen i en kystnær og en havgående flådekomponent. Denne flådeopdeling har i mange år været et grundelement i grønlandsk fiskeripolitik, og indtil bekendtgørelsen trådte i kraft, var der vandtætte skodder mellem de to flådekomponenter. Opdelingen er lovfæstet i Fiskerilovens § 5 og § 14. Grænsen mellem de to flådekomponenter går ved 75 BRT/120 BT, idet fartøjer over denne størrelse ikke må fiske inden for 3 sømil fra basislinjen.

Som led i omstruktureringen af det kystnære rejefiskeri, der havde til formål at forbedre forudsætningerne for, at det kystnære rejefiskeri kunne blive rentabelt og uafhængigt af offentlige tilskud, blev der med adgangs bekendtgørelsen givet tilladelse til at en del af den kystnære kvote kunne forarbejdes på produktionsfartøjer. Der blev altså givet tilladelse til indsættelse af produktionsfartøjer i det kystnære rejefiskeri, og disse kystnære produktionsfartøjer, der var langt større end 75 BRT/120 BT, fik lov til at fiske ind til basislinjen. Skillelinjen mellem den kystnære og den havgående flådekomponent var dermed brudt op, og der var skabt en inkonsistens i det hidtil sammenhængende regelsæt.

I dag må man spørge sig selv om det hensigtsmæssige i at give disse store produktionsfartøjer, hvoraf det største er på 2490 BT, dvs. næsten 21 gange større end den gamle grænse på 75 BRT/120 BT, bedre vilkår end fartøjerne i det havgående rejefiskeri, som kun må fiske indtil 3 sømil fra basislinjen.

Konsekvensen af denne inkonsistens har da også været at nogle rederier efterfølgende har ansøgt om kystnære rejelicenser til fartøjer langt over 75 BRT/120 BT.

Tre fartøjer over 75 BRT/120 BT har således i dag tilladelse til at fiske helt ind til kysten, altså inden for basislinjen¹⁶. Et af disse fartøjer er fartøjet T4 der ejes af rederiet Fiskeriselskabet G og er på 810 BT, dvs. det er næsten 7 gange større end den gamle tonnagegrænse på 75 BRT/120 BT. Dette fartøj var det første af de store fartøjer der fik en "traditionel" kystnær licens, dvs. en licens uden produktionstilladelse. Det betyder bl.a. at fartøjet – i modsætning til 79'erne der er langt mindre og i årevis har fisket på kystnære licenser - har fri adgang til at fiske i alle rejekasser.

De to andre fartøjer over 75 BRT/120 BT med licens til at fiske ind til kysten er betydeligt mindre end T4. Det drejer sig om fartøjerne X og Y.

Det kan oplyses at KNAPK i foråret 2004 har udbedt sig en forklaring på hvorfor fartøjet T4 fisker inden for basislinjen.

Ombudsmandsafgørelse

Erhvervet har i en klage til ombudsmanden i 2004 rejst kritik af opdelingen af flåden i en kystnær og en havgående fladekomponent. Sagen drejede sig om at en erhvervsmand ønskede at fusionere to rederier - et kystnært og et havgående rederi - således at de to rederiers fartøjer frit kunne fiske på det fusionerede selskabs samlede kvote. Fusionen ville betyde at et fartøj med en kystnær licens skulle fiske på en havgående kvote, og omvendt at et fartøj med en havgående licens skulle fiske på en kystnær kvote. Direktoratet afviste ansøgningen med henvisning til at den gældende lovfæstede opdeling i en kystnær og en havgående fladekomponent med en dertil knyttet kvote var til hinder for fusionen.

Erhvervet klagede over afgørelsen til ombudsmanden. Ombudsmanden undersøgte sagen og konkluderede bl.a. at direktoratet siden 2002 både i bekendtgørelsesform (adgangsbekendtgørelsen) og i form af individuelle afgørelser (dispensationer) havde fraveget de gældende regler for opdelingen af den grønlandske fiskeflåde i en havgående og en kystnær komponent i Fiskeriloven. For så vidt angår den konkrete klagesag fandt ombudsmanden derfor at direktoratet burde have undersøgt mulighederne for at imødekomme erhvervsmandens ansøgning bedre.

Kort sagt sagde ombudsmanden at opdelingen i en kystnær og en havgående flåde var blevet undermineret af adgangsbekendtgørelsen og i form af diverse dispensationer som direktoratet har udstedt. Det må i forlængelse af ombudsmandens afgørelse konkluderes at en konsekvent opretholdelse af fladekomponentopdelingen ikke længere er mulig.

16) Udover 79'erne der af historiske årsager har adgang til fiskeri i de kystnære områder.

Det foreliggende udkast til bekendtgørelse imødekommer ombudsmandens kritik i den forstand at udkastet er et (yderligere) skridt på vejen mod en ophævelse af flådekomponentopdelingen. Dels ophæver udkastet flådekomponenttilhørsforholdets betydning for et fartøjs geografiske adgang til fiskeri, og dels er udkastet udtryk for klare og helt entydige regler for fartøjernes adgang til fiskeri i bestemte områder, idet denne adgang iflg. udkastet - med enkelte angivne undtagelser - alene vil være bestemt af fartøjets størrelse/tonnage.

Politisk ønske om at visse store fartøjer skal ud af det kystnære rejefiskeri

Fra politisk hold er der udtrykt ønske om at fartøjerne T4 og T5 skal ud af det kystnære rejefiskeri. Der er tale om fartøjer på henholdsvis 810 BT og 724 BT. Ønsket går på at disse fartøjer for fremtiden skal fiske på de samme betingelser som de havgående fartøjer hidtil har fisket på, dvs. indtil 3 sømil fra basislinjen.

...

Ansøgning fra Fiskeriselskabet F om tilladelse til fartøjet T1 til fiskeri i Banankassen

Direktoratet skal afslutningsvis oplyse at Fiskeriselskabet F i april 2005 har ansøgt om kystnær licens til rejefiskeri med tilladelse til egenproduktion, samt adgang til fiskeri i "Banankassen", til rederiets fartøj T1. Ansøgningen begrundes med ønsket om at sikre en stabil råvareforsyning til fabrikken i Bygd1, og dermed kontinuerlig beskæftigelse for fabrikkens medarbejdere. Dette kan iflg. rederiet kun sikres såfremt T1 har adgang til fiskeri i umiddelbar nærhed af fabrikken, dvs. i "Banankassen".

De nuværende regler giver ikke mulighed for at imødekomme ansøgningen, idet fartøjer med licens til kystnært rejefiskeri med tilladelse til egenproduktion (PRA-SQNT-licens) ikke har adgang til fiskeri i kasserne samt indenfor basislinjen. Rederiet ønsker derfor i stedet at deponere fartøjets produktionstilladelse midlertidigt når det fisker i Banankassen. Denne konstruktion er der imidlertid heller ikke mulighed for iflg. gældende regler. Eneste mulighed for at fartøjet kan få adgang til Banankassen er at fartøjet ansøger om ændring af fartøjets licensbetingelser med henblik på udstedelse af en PRA-SQT-licens. Denne løsning vil indebære en permanent opgivelse af fartøjets produktionstilladelse. Såfremt rederiet på et senere tidspunkt ønsker en produktionstilladelse til fartøjet, vil rederiet skulle ansøge landsstyret herom på ny. Dette er meddelt rederiet.

En evt. tilladelse til fartøjer med produktionstilladelse til fiskeri i kasserne og indenfor basislinjen vil være et markant brud med hidtidig politik. Det gælder også en evt. tilladelse til at et fartøj af T1's størrelse midlertidigt kan deponere sin produktionstilladelse når det fisker i rejekasserne eller indenfor basislinjen. Det må forventes at sådanne tilla-

delser vil skabe voldsom modstand i den del af det kystnære fiskeri der fisker med fartøjer under 75 BRT/120 BT.”

Håndskrevet:

Sagen blev drøftet med Rasmus d. 26.5. Rasmus ønsker T4 ud til basislinjen (+T5) og ellers ikke at ændre noget på nuværende tidspunkt

...

30.5.2005”

I et brev til Fiskeriselskabet F dateret den 17. maj 2005 underskrevet af landsstyremedlem for Fiskeri, Fangst og Landbrug, Rasmus Frederiksen fremgår:

“Som oplyst af direktoratet kan T1 kun få adgang til fiskeri inden for basislinjen og i Banankassen hvis Fiskeriselskabet F opgiver T1’s produktionstilladelse i det kystnære rejefiskeri. En sådan ændring af fartøjets licensbetingelser fra jer, hvori I klart tilkendegiver at I er indforstået med at ændringen medfører en permanent opgivelse af fartøjets produktionstilladelse. Ansøgningen skal forelægges landsstyret til godkendelse.”

I sagen findes et udkast til oplæg til Landsstyret fra Direktoratet, dateret 7. juni 2006 vedrørende ansøgning fra Fiskeriselskabet F om at overføre rejefartøjet T1 fra SQNT-licens (PRA-SQNT-licens, min bemærkning) til SQT-licens. Dette oplæg blev først behandlet af Landsstyret den 18. juni 2007, hvor landsstyret tilsluttede sig indstillingen fra landsstyremedlemmet for Fiskeri, Fangst og Landbrug.

“Oplæg til landsstyret

Vedrørende ansøgning fra Fiskeriselskabet F om at overføre rejefartøjet T1 fra PRA-SQNT-licens til PRA-SQT-licens.

Gældende regler

Af § 12 i Landstingslov nr. 18 af 31. oktober 1996 (fiskeriloven) fremgår det, at forarbejdning om bord på grønlandske fartøjer kun må finde sted med landsstyrets tilladelse. Det vil sige at ansøgninger om produktionstilladelser på fiskefartøjer skal forelægges landsstyret til godkendelse eller afslag.

I henhold til § 9, stk. 2, i Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 5 af 31. januar 2002 om licens til fiskeri (licensbekendtgørelsen) skal ændringer i forudsætninger, hvorpå en licens er udstedt forelægges landsstyret til godkendelse.

Indenfor rejefiskeriet, opereres der med fire forskellige typer licenser: PRA-SQT-licens, PRA-SQNT-licens samt PRA-TNAA-licens, jfr. §§ 6 - 8 i Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 23 af 29. august 2002 om geografisk adgang til rejefiskeri på Grønlands fiskeriterritorium (adgangsbekendtgørelsen).

Afgørende for licenstypen er følgende fire forhold:

- a) om fartøjet har adgang til fiskeri indenskærs eller udenskærs
- b) om fartøjet har adgang til fiskeri inden for eller uden for basislinjen
- c) om fartøjet har produktionstilladelse eller ej
- d) om fartøjet har adgang til fiskeri ved Vestgrønland eller Østgrønland.

Såfremt et rejefartøj med produktionstilladelse ønsker en licens uden produktionstilladelse, skal rederiet derfor ansøge landsstyret herom. Hvis landsstyret godkender sådan en ansøgning betyder det, at fartøjet må opgive sin produktionstilladelse permanent. Såfremt rederiet på et senere tidspunkt igen måtte ønske at producere om bord på fartøjet, vil rederiet derfor igen skulle ansøge landsstyret herom.

Hvilke fartøjer der må fiske i det kystnære rejefiskeri på Vestgrønlands fiskeriterritorium er reguleret i § 6, stk. 5, i licensbekendtgørelsen samt §§ 6 og 7 i adgangsbekendtgørelsen. Heraf fremgår det, at hovedreglen er, at kun fartøjer mindre end 75 BRT/ 120 BT må fiske i det kystnære rejefiskeri. Som undtagelse hertil må enkelte større fartøjer fiske i det kystnære rejefiskeri, hvor disse er angivet med fartøjernes kaldesignal i ovennævnte paragraffer. Af §§ 6 og 7 i adgangsbekendtgørelsen fremgår det tillige, hvilke af ovennævnte fartøjer der må fiske henholdsvis inden for og uden for basislinjen.

Med en PRA-SQT-licens (uden produktionstilladelse) må der fiskes ind til kysten og med en PRA-SQNT-licens (med produktionstilladelse) må der fiskes ind til basislinjen.

Ansøgning fra Fiskeriselskabet F

Ved ansøgning af 22. marts 2005 ansøgte Fiskeriselskabet F om licens til med fartøjet T1 at fiske rejer i det kystnære fiskeri. Af ansøgningen fremgår det, at det er hensigten at bruge T1 til at forsyne ...'s fabrik i Bygd1 på grund af mangler på forsyningsiden. Endvidere fremgår det, at der anmodes om, at de rammebetingelser som T1 bliver forsynet med er optimale i relation til adgang i kasser m.v.

T1 er 422,84 BRT/717 BT med kaldesignalet Fartøjet har en længde overalt på 42,10 m, en bredde på 10,40 m og en dybde på 7,03 m.

T1 er ikke omfattet af ovennævnte undtagelser til hovedregelen om, at kun fartøjer mindre end 75 BRT/120 BT må fiske i det kystnære rejefiskeri. Fiskeriselskabet F blev alligevel den 7. april 2005 tildelt licens med fartøjet T1 til det kystnære rejefiskeri ved licens PRA-SQNT-195-0, idet formålet med indsættelsen af T1 i det kystnære rejefiskeri var opretholdelse af forsyningssiden til fabrikken i Bygd1. Der blev udstedt en PRA-SQNT - licens, da fartøjet på grund af dets størrelse ikke er velegnet til fiskeri inden for basislinjen. Pågældende PRA-SQNT-licens blev udstedt efter aftale med Fiskeriselskabet F v/....

Fiskeriselskabet F ansøger nu om, at fartøjet T1 overføres fra licens PRA-SQNT- 195-0 til licens PRA-SQT-200-0, der ligeledes er en licens udstedt til Fiskeriselskabet F. Af ansøgningen fremgår det, at Fiskeriselskabet F ved eventuel tilladelse til den ansøgte overflytning af T1, er indforstået med, at man herved permanent opgiver T1's produktions-tilladelse.

Vedrørende licens PRA-SQT-200-0, der er udstedt til Fiskeriselskabet F den 20. december 2005, er der p.t. ikke tilknyttet noget fartøj.

Ansøgningen begrundes med, at T1 ikke har nogen fremtid inden for licens PRA-SQNT-195-0, hvor den tildelte årskvote på 638 ton er utilstrækkelig, medens licens PRA-SQT- 200-0 er tildelt en årskvote på 1.068 ton. Endvidere fremgår det af ansøgningen, at de øvrige selskaber, der fisker på en PRA-SQNT-licens kan fiske hele kvoten eller mere selv, hvorfor det er svært at opkøbe yderligere kvote inden for PRA-SQNT-licenserne, medens det inden for PRA- SQT-licenserne vil være nemmere at opkøbe yderligere kvote.

Vurdering

Ifølge gældende regler kan fartøjet T1 på grund af sin størrelse ikke fiske rejer på en PRA-SQT-licens.

På baggrund af tidligere udstedte licenser er der andre fartøjer af tilsvarende størrelse som T1 der fisker på en PRA-SQT-licens. F.eks. T4 på 810 BT og T3 på 888 BT. Disse fartøjer er ikke omfattet af en af undtagelserne til hovedregelen om, at kun fartøjer mindre end 75 BRT/120 BT må fiske i det kystnære rejefiskeri.

Det er direktoratets opfattelse, at fartøjet T1 på grund af dets størrelse ikke er velegnet til at fiske inden for basislinjen.

I forbindelse med revision af fiskeriloven vil der blive taget stilling til eventuel sammenlægning af indenskærs og udenskærs kvoteandele i rejefiskeriet.

Indstilling

På baggrund heraf indstilles til Landsstyret, at ansøgningen fra Fiskeriselskabet F om at overføre fartøjet T1 fra licens PRA-SQNT-195-0 til licens PRA-SQT-200-0 ikke imødekommes, og at man afventer afklaring på området ved revisionen af fiskeriloven.”

Landsstyrets beslutning blev i brev af 22. juni 2007 meddelt ansøgeren med følgende begrundelse:

“Det kan meddeles, at landsstyret har besluttet, at Deres ansøgning, om at overføre fartøjet T1 fra licens PRA-SQNT-195-0 til licens PRA-SQT-200-0 ikke imødekommes, men at der afventes en afklaring på området ved revision af fiskeriloven.”

I brev til Advokat A, dateret den 19. december 2007 gentager Direktoratet, at der intet var i vejen med licensen til T4 og T3, eftersom disse fartøjer ingen produktionsstilladelse har ombord. Herudover siger direktoratet, at:

“En sådan ændring af fartøjets licensbetingelser fra en PRA-SQNT licens til en PRA-SQT licens forudsætter en ansøgning fra Fiskeriselskabet F, hvor der klart tilkendegives, at selskabet ønsker en permanent opgivelse af fartøjets produktionsstilladelse. Ansøgningen forelægges herefter landsstyret.

Direktoratet har forelagt sagen for landsstyret flere gange. Der er imidlertid fra politisk hold blevet udtrykt ønske om, at fartøjer væsentligt over 75 BRT/120 BT som hovedregel skal fiske på samme betingelser som de havgående fartøjer dvs., indtil 3 sømil fra basislinjen. Derfor har landsstyret hidtil afvist at ville ændre T1's licensvilkår.”

I 2008 får T1 udstedt en SQT-licens. Den udstedte SQT-licens har dog samme vilkår som en SQNT-licens, idet der kun må fiskes indtil basislinjen, og produktion ombord tillades med det krav, at alt hvad der er landet af fartøjet produceres på landanlæg i Grønland. Departementet har forklaret, at der var sket en administrativ fejl, hvorved der var udstedt en SQT-licens på SQNT vilkår. T1 er efterfølgende blevet anmeldt til politiet for ulovligt fiskeri. Politimesteren og siden statsadvokaten har vurderet, at der ikke var grundlag for at rejse tiltale mod T1 for ulovligt fiskeri.

For at jeg kunne vurdere om ansøgerne til en SQT licens var blevet behandlet ens, anmodede jeg den 14. februar 2013 Departementet for Fiskeri om at sende mig:

1. Ansøgning fra rederiet om at indsætte T3 i det kystnære rejefiskeri.
2. Ansøgning fra rederiet om at indsætte T4 i det kystnære rejefiskeri.
3. Skrivelse fra Fiskeriselskabet F, hvor rederiet foreslår deponering af produktionsstilladelse.

Efter flere rykkere fik jeg den 17. juli 2013 tilsendt følgende forklaring fra Departementet:

“Trods en gennemgang af tilgængelige sagsmapper er det ikke lykkedes at fremskaffe alle ovennævnte dokumenter. En henvendelse til de to rederi[er], der har T3 under sig har resulteret i, at vi har fået fremsendt vedlagte ansøgning.

Den anden fil, der er vedlagt, er dokumenter, som jeg har udskrevet fra vores p-drev. Disse har jeg ellers brugt som grundlag i forsøget på at finde de originale dokumenter.

En gennemgang af licenssystemet i GFLK viser, at T4 kommer ind i det kystnære rejefiskeri den 1. september 2003 og T3 den 27. august 2006. Udskrifter af disse licenser vedlægges ligeledes.

Til slut skal vi meddele at vi beklager at vi ikke kan fremskaffe alle de ovennævnte. Sagen går 10 år tilbage i tiden og i den periode har vi været udsat for flytning af vores kontorer og arkiv op til flere gange. Ifølge vores arkiv-folk, er der stadigvæk kasser med sagsmapper, der er midlertidigt deponeret i en container. Det vides ikke hvornår og hvor disse vil blive placeret. Vi skal derfor meddele at vi indstiller vores eftersøgning af ovennævnte dokumenter.”

Den 19. juli 2013 meddelte jeg advokat A og departementet, at jeg ville gå i gang med at realitetsbehandle deres klage på det foreliggende grundlag.

Sætteombudsmandens udtalelse

”Fiskeriselskabet F klager bl.a. om, at licensmyndighederne foretager forskelsbehandling ved tildeling af årskvoter til T1 og T2 i forhold til T3, tilhørende Fiskeriselskabet H, der ejes af P1 og Fiskeriselskabet R, og T4, tilhørende Fiskerisel-

skabet G, der ejes af P2 og Fiskeriselskabet R, da disse to fartøjer har tilladelse til at fiske helt ind til kysten.

Klager mener ikke at denne forskelsbehandling er sagligt begrundet.

Klagen omfatter endvidere det forhold, at Fiskeriselskabets to ovennævnte trawlere fik tildelt en SQT-licens for 2008, som senere blev ændret til en SQNT-licens.

Min behandling af sagen vedrører den del af klagen, som drejer sig om, hvorvidt Fiskeriselskabet F har været udsat for en forskelsbehandling i forbindelse med deres ansøgning om en SQT-licens i forhold til T4 på 810 BT og T3 på 888 BT.

Landstingets Ombudsmand fik sagen forberedt og oplyst, inden hun kom i en situation, som gjorde hende inhabil til at fortsætte sagens videre behandling. En repræsentant for klageren har haft anledning til at forelægge sagen for Landstingets Ombudsmands retschef, og jeg har haft et afklarende møde med en repræsentant fra Departementet for Fiskeri. Jeg har ikke fundet det nødvendigt med særskilt partshøring efter dette, da der ikke er fremlagt nye oplysninger på disse møder, som den anden part ikke har været bekendt med.

Fiskeriselskabet F har i flere omgange fået afslag på deres ansøgning om en SQT-licens. Departementet har begrundet dette med, at så længe selskabet har en produktionstilladelse er det ikke muligt, at tildele T1 og T2 en SQT licens. Departementet har samtidig meddelt selskabet, at T1 og T2 principielt kan få udstedt SQT-licens mod at opgive produktionstilladelsen permanent. Selv om Fiskeriselskabet har tilkendegivet, at selskabet er indstillet på at opgive sin produktionstilladelse, og således fiske på samme vilkår som T3 og T4, har Departementet dog ikke imødekommet selskabets ansøgning om en SQT-licens.

Min undersøgelse af sagen er blevet vanskeliggjort af, at departementet ikke har haft mulighed for at finde de konkrete sager vedrørende ansøgninger og tilladelser til Fiskeriselskabet G og P1 og Fiskeriselskabet R.

Departementet begrundet dette med, at flere flytninger er årsag til, at dokumenterne ikke kan findes.

Ifølge § 1, og § 7, stk. 1, i landstingslov nr. 22 af 30. oktober 1998 om arkivvæsen er formålet med loven at sikre bevaringen af arkivalier, der har historisk værdi og tjener til dokumentation af forhold af væsentlig administrativ eller retlig betydning for borgere og myndigheder, og at sikre offentligheden adgang til arkivalier. Offentlige institutioner skal sørge for, at deres arkivalier til enhver tid behandles og opbevares forsvarligt.

Et grundlæggende element i lovgivningen på området er således, at der påhviler offentlige myndigheder et ansvar med hensyn til bevaring af dokumentationsmateriale af væsentlig betydning for borgernes retssikkerhed, det offentliges dokumentationsbehov samt for forståelsen af landets historie.

Jeg finder det yderst kritisabelt, at sagerne vedrørende SQT-licens til T5 og T4 ikke findes i departementets arkiver, og at departementet uden videre har indstillet eftersøgningen af sagerne.

Ifølge departementet er tilladelsen til fartøjer større end 75 BRT/120 BT at fiske på en SQT-licens udstedt efter § 1, stk. 2, i Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 5 af 31. januar 2002 og Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 23 af 29. august 2002 om geografisk adgang til rejefiskeri på Grønlands fiskeriterritorium.

§ 1, stk. 2, i Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 5 af 31. januar 2002 (licensbekendtgørelsen) er sålydende:

“Stk. 2. For licens udstedt efter denne bekendtgørelse er det ikke tilladt at fiske i området mellem kysten og en linie, der ligger 3 sømil uden for basislinierne for fiskeriterritoriet for fartøjer som ifølge deres målebrev er 75BRT/120 BT og derover. Jf. dog stk. 4, nr. 2 og 3.”

§ 6, stk. 1, og § 7, stk. 1, i Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 23 af 29. august 2002 om geografisk adgang til rejefiskeri på Grønlands fiskeriterritorium (adgangsbekendtgørelsen) er sålydende:

”§ 6. For fartøjer med licens til kystnært rejefiskeri (PRA-SQT-licens) er kysten østgrænsen for fiskeri på Vestgrønlands fiskeriterritorium.

§ 7. For fartøjer med licens til kystnært rejefiskeri med tilladelse til egenproduktion (PRA-SQNT-licens) er basislinien østgrænsen for fiskeri på Vestgrønlands fiskeriterritorium.

torium, dog er en linie, der løber 3 NM uden for basislinien østgrænsen, i området mellem 61° N til 65° N i perioden fra 1. april til 31. oktober.”

I adgangsbekendtgørelsen om geografisk adgang til rejefiskeri skelnes der mellem licens til kystnært rejefiskeri med eller uden tilladelse til egenproduktion, jfr. bekendtgørelse § 6, stk. 1, og § 7, stk. 1.

Landstingets ombudsmand har i en klage fra Fiskeriselskabet S og Fiskeriselskabet T den 23. november 2004 behandlet lovgrundlaget i forbindelse med udstedelse af licens i det kystnære rejefiskeri. Sagen er ikke refereret i Ombudsmandens beretning. I denne sag behandler ombudsmanden lovgrundlaget i forbindelse med to rederiers klage over, at direktoratet havde afslået en ansøgning om, at det ene rederis trawler, som fiskede på en kvoteandel inden for det havgående rejefiskeri, kunne indchartres af det andet rederi til at fiske restkvoten for år 2003 som det andet rederi havde til kystnært rejefiskeri.

Ombudsmanden har i den forbindelse udtalt:

“Jeg bemærker i øvrigt, at direktoratets praksis går ud på, at fartøjet i henhold til individuelle afgørelser kan overgå fra den ene flådekomponent til den anden, såfremt overgangen har et permanent præg.

Da det, som nævnt, ikke fremgår af loven, hvorvidt Landsstyret skulle være bemyndiget til at fravige de af lovgiver forudsatte hovedkriterier for opdelingen i flådekomponenter, forekommer det heller ikke klart, hvorfor en eventuel dispensationshjemmel skulle være begrænset til at angå en permanent overgang fra den ene flådekomponent til den anden.”

Ifølge departementet er der to kriterier, der skal være opfyldt for at få en SQT-licens:

- 1) Fartøjet skal have licens til fiskeri efter rejer, og
- 2) fartøjet ingen tilladelse har til egenproduktion ombord.

Der er ingen tvivl i sagen om, at klager opfylder det første kriterium for at få en SQT-licens. På trods af, at klager både mundtligt og skriftligt har meddelt depar-

tementet, at rederiet er sindet til at opgive sin produktionstilladelse permanent, har Landsstyret ikke ville imødekomme rederiets ansøgning om en SQT-licens.

I forvaltningsretten gælder en lighedsgrundsætning, som er et uskrevet retsprincip i forvaltningsretten.

Generelt om lighedsgrundsætningen

Kravet om ”at lige sager skal behandles lige” stikker dybt i vores retsbevidsthed, og har fundet udtryk i flere bestemmelser i grundloven. Den generelle lighedsgrundsætning forbyder i al væsentlighed, at ens sager bliver behandlet forskelligt. Problemet er imidlertid at få afklaret, om der er tale om ens sager. Heraf følger en retsgrundsætning om, at faktisk sammenlignelige sager bør behandles og afgøres ens. Denne grundsætning har dog en tvivlsom status som en grundsætning, som selvstændige retskrav kan støttes på.

Ældre forvaltningsretlig teori var skeptisk overfor tanken om, at den forvaltningsretlige lighedsgrundsætning skulle kunne fungere som selvstændigt grundlag for en sags afgørelse. Opfattelsen var, at grundsætningen ikke havde andet indhold end, hvad der fulgte af den almindelige magtfordrejningslære (Se Ole Spiermann, ”Den almindelige forvaltningsretlige lighedsgrundsætning”, *Juristen* 1995, s. 417-443, s. 418 ff). Konsekvensen måtte være, at en borger, hvis sag var afgjort i henhold til saglige kriterier, men som fik et modsat udfald end en helt sammenlignelig tidligere sag, ikke havde retskrav på en ligelig behandling alene med støtte i sagernes lighed.

I nyere teori har der været større opbakning for at anerkende, at lighedsgrundsætningen har en selvstændig betydning.

Professor Karsten Revsbech forklarer i *Aktuel dansk forvaltningsret*, (Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2007, s. 97) den selvstændige betydning af lighedsgrundsætningen således:

”hvis der er flere ens tilfælde, der falder forskelligt ud, er det ikke tilstrækkeligt, at den enkelte afgørelse isoleret set kan begrundes sagligt. Der kræves yderligere et sagligt hensyn, som kan begrunde forskelsbehandlingen. Ved dette krav om saglige hensyn i andet led viser lighedsgrundsætningen sin selvstændige betydning.”

Denne betydning af lighedsgrundsætningen indebærer, at forvaltningen ikke alene skal forklare, hvorfor to tilsyneladende ens sager er faldet forskelligt ud, forvaltningen skal tillige forklare, hvorfor hensyn, der tilsiger forskelsbehandlingen, overstiger hensynet til ligelig behandling.

Et sådant eksempel er U 2000.1969 H, hvor en grundejer med eget privat vandforsyningsanlæg var blevet pålagt at lade ejendommen tilslutte det almene kommunale vandværk. Pålægget beroede ikke på hensyn, som i sig selv var usaglige, men Højesteret tilsidesatte alligevel pålægget, idet denne ejer ikke ”var blevet bedømt efter de samme kriterier, som de øvrige ejendomme med sammenlignelig vandforsyning.” I denne sag blev således lighedsgrundsætningen alene afgørende grundlag for sagens afgørelse.

Imidlertid står den almindelige lighedsgrundsætning, i den udstrækning den kan anerkendes at have en selvstændig værdi, ikke så stærkt som en selvstændig grundsætning, at den ofte kan forventes at udgøre det afgørende grundlag for en borgers retskrav mod forvaltningen. Sjældent er faktum i to sager så ens, at de lovlige kriterier ikke kan vægtes forskelligt med forskelligt udfald (Se Bent Christensen, Forvaltningsret - Opgaver, hjemmel, organisation, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1991, s. 206-207).

Det er endvidere velkendt, at en borger ikke kan påkalde lighedsgrundsætningen for at opnå et resultat, som er af en tvivlsom lovlighed, hvis et ulovligt eller tvivlsomt kriterium er lagt til grund i sagen.

I praksis har den almindelige lighedsbetragtning den betydning for en borger, at forvaltningen i alle andre end helt sammenlignelige tilfælde må godtgøre, at de hensyn, som udgør grundlaget for forskelsbehandling, er saglige og relevante for afgørelsen (se endvidere Jens Garde, i Forvaltningsret Almindelige emner, Jens Garde m.fl., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1997, s. 211).

Den almindelige lighedsgrundsætning i forhold til klagen fra Fiskeriselskabet F

I denne sag fremfører klager bl.a., at licensmyndighederne har gjort sig skyldig i usaglig forskelsbehandling ved, at skibe tilhørende Fiskeriselskabet G og P1 og Fiskeriselskabet R har fået licens til at fiske ind til kysten med en såkaldt SQT-

licens, mens Fiskeriselskabet F trods flere ansøgninger har fået afslag på en SQT-licens, uden at dette var sagligt begrundet.

Fiskeriselskabet F har en SQNT-licens med ret til egenproduktion i henhold til § 7, stk. 1, i adgangsbekendtgørelsen, mens Fiskeriselskabet G og P1 og Fiskeriselskabet R i henhold til § 6, stk. 1, har en SQT-licens til at drive fiskeri helt ind til kysten i Vestgrønland.

Selv om det ville være ønskeligt, at lovgrundlaget var mere klart, og at licensbekendtgørelsen f.eks. tog forbehold over for adgangsbekendtgørelsen, så finder jeg ikke grundlag for at bestride det formelle lovgrundlag bag tildelingen af forskellige licenser til Fiskeriselskabet G, P1 og Fiskeriselskabet R og til Fiskeriselskabet F, som faktisk har en tilladelse til produktion ombord.

Ifølge adgangsbekendtgørelsen § 7, stk. 1, er der tale om en SQNT-licens, hvis et fartøj har en tilladelse til egenproduktion. Det fremgår af vilkårene i den udstedte licens til Fiskeriselskabet F, at licensen giver tilladelse til produktion ombord samt tilladelse til at fiske indtil basislinjen. Dette betyder i realiteten, at Fiskeriselskabet F har fået udstedt en SQNT-licens, selv om det i betingelserne til licensen fremgår, at licensen er en SQT licens jfr. § 6 i adgangsbekendtgørelsen. Jeg finder derfor ikke grundlag for at bestride oplysningerne i oplægget til Landsstyret fra direktoratet, at de to trawlere tilhørende Fiskeriselskabet F i 2008 ved en fejl fik udstedt en SQT-licens med vilkår som en SQNT-licens.

Der har været nogen tvivl om den formelle retstilstand, idet den oprindelige licensbekendtgørelse og senere bekendtgørelser har bestemt, at fartøjer, som ifølge målebrevet er 75 BRT/ 120 BT og over, kun kan fiske i områder 3 sømil uden for fiskeriterritoriets basislinje.

Jeg har ingen grund til at kritisere den del af oplægget til Landsstyret fra direktoratet den 7. juni 2006, hvor det anføres, at adgangsbekendtgørelsen er en lex specialis i forhold til licensbekendtgørelsen. Derfor påvirker reglerne i licensbekendtgørelsen ikke gyldigheden af adgangsbekendtgørelsens § 6, hvorefter skibe med SQT-licens kan fiske ind til kysten uanset licensbekendtgørelsens begrænsning til skibe under 75 BRT/120 BT.

Selv om afgørelserne hviler på et tilstrækkeligt formelt lovgrundlag, så er det imidlertid vanskeligt at se, hvorvidt direktoratet har fulgt saglige hensyn i beslutningen om ikke at imødekomme Fiskeriselskabet F ansøgning om en SQT-licens.

Det følger af direktoratets ovennævnte oplæg til Landsstyret, at direktoratet er af den opfattelse, at T1 på grund af sin størrelse ikke var velegnet til at fiske inden for basislinjen. Denne begrundelse er imidlertid ikke tilstrækkelig velbegrundet henset til, at de to trawlere T4 og T3 har fået selv samme licens, som Fiskeriselskabet F har fået afslag til, selv om trawlerne størrelsesmæssigt er sammenlignelige.

Det bliver også fremhævet af direktoratet i ovennævnte oplæg til Landsstyret, og senere i brevvæksling mellem direktoratet og klager, at de til Fiskeriselskabet F hørende trawlere havde en licens til egenproduktion ombord, og dette synes at være en væsentlig begrundelse for, at Fiskeriselskabet F ikke kan komme i betragtning til en SQT-licens.

Formelt er det korrekt efter §§ 6 og 7 i adgangs bekendtgørelsen, at fartøjer med ret til egenproduktion ombord ikke kan komme i betragtning til en SQT-licens. Imidlertid har Fiskeriselskabet F flere gange givet udtryk for, at rederiet havde i sinde at opgive sin licens til egenproduktion imod at få en SQT-licens. I lighedsgrundsætningen ligger et krav om konsekvens i forvaltningens afgørelser. I ensartede sager skal samme hensyn tillægges samme vægt. Når egenproduktion synes at være et af kriterierne for at få tildelt SQT-licens burde direktoratet grundet den almindelige officialmaksime og vejledningspligt i sagsbehandlingslovens § 7 have undersøgt denne mulighed nærmere, selv om dette ikke blev udtrykkeligt nævnt i ansøgningen, jf. lignende sag fra Landstingets ombudsmand fra 23. november 2004 vedrørende Fiskeriselskabet S og Fiskeriselskabet T.

Konklusion

Jeg er af den opfattelse, at forvaltning af fiskeriressourcer er et forvaltningsområde af særlig stor politisk betydning, hvor mange vanskelige og blandede politiske og retlige hensyn til ansøgere og befolkningens samlede ressourcer må afvejes imod hinanden. Set hertil og til at landsstyret i et internt dokument af 30. maj 2005 har fremsat ønske om, at T4 og T5 skal ud til basislinjen, mener jeg ikke, at Fiskeriselskabet F har et selvstændigt krav imod departementet alene på det grund-

lag, at der er udøvet usaglig forskelsbehandling imod dette rederis skibe i forhold til skibe tilhørende Fiskeriselskabet G og P1 og Fiskeriselskabet R.

Men henset til den historiske skepsis imod at give andre end skibe under 75 BRT/120 BT en tilladelse til at fiske inden for 3 sømil fra basislinjen, og taget i betragtning, at direktoratets sagsbehandling ikke har dokumenteret nogen saglig grund for, at alene skibe tilhørende Fiskeriselskabet G og P1 og Fiskeriselskabet R har fået tildelt en SQT-licens, mener jeg, at departementet bør begrunde, hvorfor to tilsyneladende ens sager er faldet forskelligt ud, samt forklare, hvilke kriterier, der er lagt til grund ved udvælgelsen af disse skibe som de eneste blandt de større skibe med licens til at fiske ind til kysten.

Jeg vil derfor anmode departementet om at tage denne sag op til fornyet behandling og fremkomme med en begrundelse for, hvorfor to tilsyneladende ens sager er faldet forskelligt ud, samt at forklare, hvilke kriterier, der er lagt til grund ved tildeling af en SQT-licens til T4 og T3.

Jeg har ovenfor kritiseret, at departementet har indstillet eftersøgningen af sagerne vedrørende SQT-licens til T4 og T3. Jeg vil derfor anmode departementet om at afsætte de nødvendige ressourcer til at finde disse sager, da det er af afgørende betydning for at kunne vurdere de saglige kriterier, der ligger til grund for tildeling af licens til disse to fartøjer.

Afslutningsvis skal jeg beklage den lange sagsbehandlingstid. Dette skyldes, at der er mange sager til behandling her ved embedet, en del af dem temmelig hastende, og at alle sager derfor ikke kan afsluttes så hurtigt som ønskeligt.”

Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug kopiorienterede ved brev af 1. maj 2014 ad hoc sætteombudsmanden om departementets brev af 8. april 2014 til advokat A. Af departementets brev til advokat A fremgår følgende:

”Jeg skal på vegne af Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug meddele, at departementet tager klagen vedrørende Fiskeriselskabet F og fiskeri inden for basislinjen op til fornyet behandling. Baggrunden for at sagen tages op til genvurdering, er den færøske Ombudsmands brev af 12. marts 2014.

For en ordens skyld skal jeg gøre opmærksom på at sagsbehandlingen forventes, først at kunne blive færdig efter påske.

Er der spørgsmål i denne sammenhæng, står departementet selvsagt til rådighed.”

Sætteombudsmanden kopiorienterede mig ved e-mail af 11. juni 2014 om følgende brev af 2. juni 2014, som sætteombudsmanden havde modtaget fra Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug:

”Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug ønsker med dette at orientere om at departementet arbejder med sagen. Siden fremsendelse af brev af 9. maj 2014 til Dem, har departementet den 14. maj [2014] modtaget brev fra parten. I brevet angiver partens advokat udtryk for at klienten er misfornøjet med at der endnu ikke er truffet en afgørelse i sagen. Departementet besvarede dette brev den 20. maj [2014].

For ordens skyld skal det bemærkes at departementets meddelelse af 9. maj [2014] ikke skal forstås som at departementet ikke prioriterer opgaven. Departementet er i gang med at sagsbehandle sagen igen, men sagens betydelige omfang, samt departementets fornyede gennemgang af arkivet, medfører at sagsbehandlingen tager tid.

Departementet kan desværre ikke meddele et endeligt tidspunkt for hvornår sagen forventes afsluttet.

Hvis der skulle være spørgsmål i forbindelse med sagen, står departementet selvsagt til rådighed.”

Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug havde ikke ved beretningsårets udløb genbehandlet sagen.

Påtale

5.2 Offentligt ansattes yringsfrihed. Afgørelsesbegrebet ved tildeling af negative tjenstlige ledelsesreaktioner. Retten til at lade sig bistå af andre
Advokat D, der repræsenterede fagforeningen F, klagede til ombudsmanden over, at K Kommune havde tildelt tre daginstitutionsledere hver en påtale i forbindelse med, at lederne havde udsendt et åbent brev til pressen, hvor lederne

blandt andet kritiserede K Kommunes planer om at foretage ændringer på daginstitutionsområdet.

Ombudsmanden fandt ikke, at K Kommune havde overtrådt reglerne for offentligt ansattes ytringsfrihed. Ombudsmanden lagde herved vægt på, at lederne ikke havde udtalt sig privat, men som led i deres tjeneste.

Ombudsmanden var enig med K Kommune i, at de tildelte påtaler ikke kunne anses for at være afgørelser i sagsbehandlingslovens forstand, hvorfor denne lovs regelsæt således ikke skulle finde anvendelse. Ombudsmanden lagde herved vægt på, at de tildelte påtaler ikke var retsskabende og således ikke havde en direkte negativ følgevirkning for ansættelsesforholdet.

Ombudsmanden fandt det dog beklageligt, at det var K Kommunes opfattelse, at de tre ledere ikke havde haft ret til at medbringe en bisidder under de tjenstlige samtaler, hvorunder påtalerne var blevet meddelt. K Kommune burde have vejledt lederne om muligheden for at medbringe en bisidder til samtalerne (udtalelse af 24. april 2014, j.nr. 2011-320-0001).

På baggrund af nogle påtænkte ændringer på daginstitutionsområdet i K Kommune udsendte tre af kommunens daginstitutionsledere, A, B og C, den 18. august 2011 et åbent brev til pressen med følgende indhold:

”Et åbent brev vedrørende ændring af daginstitutionernes ledelse.

Det blev meddelt lederne af daginstitutioner januar 2011, at man agter at ændre på daginstitutionernes ledelse, som blev dækket meget af nyhedsmedierne, og hvor det blev meddelt, at der skal være een leder for fem/seks daginstitutioner.

Efter dækningen i nyhedsmedierne tilbød man at samarbejde med lederne i daginstitutionerne for at udfærdige planer for ændringerne med to danske konsulenter. Opgaverne blev uddelegeret til 4 arbejdsgrupper, hvor man skulle arbejde med 8 overskrifter. Lederne valgte selv at arbejde med det, som har deres interesse, og de blev sat til at arbejde i 4 måneder.

Vi som ledere satte alle andre opgaver til side og arbejdede ihærdigt på opgaven.

Status i dag.

Efter opgaverne var afleveret blev vi gjort opmærksom på under et møde med fagschefen, at arbejdsgruppernes opgaver vil blive arkiveret i Udviklingsforvaltningen i X by, da man ville arbejde på sagen efter de oprindelige planer.

Arbejdet blandt daginstitutionernes ledere blev stoppet, som vi som ledere har brugt en masse kræfter på.

Vi som ledere i X by vil hermed offentliggøre vore bekymringer igennem et åbent brev, som er følgende:

Man agter at skære ned på antallet af ledere, mens man har lavet et ansættelsesstop af ledere, hvor man blot opnormerer souschefstillingen. Så vil man ansætte lederne blandt den menige medarbejderstab, hvor de skal sidde på kontor ½ dag, og så skal de arbejde blandt børnene ½ dag.

- Vi er også bekymrede for de børn, der har et særligt behov.
- Hvornår skal vi have tid til dem? Hvordan skaffer vi overblik over dem?
- Hvordan får vi tid til at udvikle medarbejderstaben m.v.?
- Hvordan skal vi som ledere skaffe os et overblik over samtlige opgaver i daginstitutionen, når vi skal til at arbejde i stuerne?

Når vi læser Landstingsforordning nr. 10 af 5. december § 17, har K Kommune allerede overtrådt den i X by.

Det vi i dag hører som enkelte ledere/souschefer er også blevet bekymrede efter direktørernes møde den 18. august 2011 vedr. ændringer i daginstitutionernes ledelse.

Som følger:

Ansatte souschefer kan ikke ansættes som ledere på grundlag af ændringerne, og endelig skulle fagschefen have udtrykt, at han/hun vil foretage afskedigelser af ledere i daginstitutionerne fra august til november, så man kan begynde med en områdeleder på området.

Når fem/seks daginstitutioner får en enlig leder, og der opstår sygdom blandt personalet, så skal man kunne flytte/'leje' personale ud til den underbemandede daginstitution.

Man må frygte konsekvenserne af det, da der vil blive færre pædagoger, som i dag allerede er 'en mangelvare'.

Politikerne plejer at give udtryk for, at der ikke må spares på børneområdet, mens man gør det stik modsatte i X by."

Det åbne brev var underskrevet "Lederne i daginstitutionerne i X by".

I begyndelsen af september måned 2011 blev de tre daginstitutionsledere indkaldt til "afklaringsamtaler".

Under disse samtaler blev de tre ledere hver især tildelt en påtale.

Baggrunden for tildelingen af disse påtaler var overordnet, at kommunen fandt, at daginstitutionslederne havde udvist manglende loyalitet ved at rette henvendelse til pressen i stedet for til kommunen, herunder i det åbne brev havde afgivet direkte misvisende og forkerte informationer og anklager, samt at daginstitutionslederne med deres adfærd havde udvist manglende vilje til samarbejde om et politisk initieret projekt. For B og C's vedkommende blev påtalen endvidere begrundet i det forhold, at kommunen fandt, at de bevidst havde undladt at følge kommunens pressestrategi.

Ved brev af 14. september 2011 med bilag klagede advokat D som advokat for daginstitutionsledernes fagforening, F, til mig. Advokat D anførte i sit brev blandt andet, at det var hendes opfattelse, at kommunen havde tilsidesat lovgivningen om pædagogisk udviklende tilbud til børn i førskolealderen, at partshøringsreglerne og øvrige forvaltningsretlige regler ikke var fulgt ved tildelingen af påtalerne, og at daginstitutionsledernes ytringsfrihed var blevet krænket.

Efter anmodning fra mig fremsendte K Kommune ved brev af 3. november 2011 sagens akter. Kommunen anførte i sit brev blandt andet følgende:

"Indledningsvis skal kommunen gøre opmærksom på, at F ikke har søgt de nævnte påtaler behandlet ved det fagretlige system, sådan som F's hovedaftale foreskriver i kapitel 5.

Det er kommunens opfattelse, at de nævnte påtaler er en ledelsesmæssig præcisering over for medarbejdere vedrørende forventninger til det fremtidige samarbejde samt en præcisering af indholdet af kommunens pressestrategi.

Der har således ikke været tale om tjenstlige samtaler. Det er kommunens opfattelse, at sådanne ledelsesmæssige præciseringer falder under ledelsesretten, og da der ikke er tale om afgørelser, så skal der ikke være mulighed for partsrepræsentation.

Der fremgår ingen ansættelsesretlig konsekvens af referaterne af møderne, hvor påtalerne er givet. Ligeledes er der heller ikke nævnt noget om eventuelle sanktioner i indkaldelsen til samtalerne. Det er således kommunens opfattelse, at der ikke er tale om en forvaltningsakt, da der ikke er truffet en afgørelse, jf. lov nr. 8 af 13. juni 1994, § 2 [sagsbehandlingsloven].

Kommunen har på ingen måde til hensigt at afskære de ansatte deres ret til at ytre sig frit. Der har alene været tale om, at man har præciseret kommunens pressestrategi over for de pågældende personer.

Kommunen bruger Justitsministeriets vejledning af 14. september 2006 om offentligt ansattes ytringsfrihed [må være vejledning nr. 87 af 14. september 2006, min bemærkning], når der vejledes om grænserne for, hvad den enkelte medarbejder kan ytre sig om.

Der er ikke truffet endelig beslutning om en omstrukturering af daginstitutionsområdet. Det er en igangværende proces, der pr. 9. oktober 2011 blev sat i bero.

Det er dog kommunens vurdering, at det forslag, der blev arbejdet med, ville være inden for rammerne af landstingsforordning nr. 10 af 5. december 2008 [om pædagogisk udviklende dagtilbud til børn i førskolealderen]. Dette begrundes i svaret fra Departement for Uddannelse og Forskning den 24. oktober 2011.

Det er i øvrigt kommunens opfattelse, at en eventuel overtrædelse af nævnte forordning i første omgang hører under Tilsynsrådets kompetence, jf. lov nr. 22 af 18. november 2010, § 57.”

Ved brev af 4. februar 2013 fremkom advokat D med bemærkninger til K Kommunes brev af 3. november 2011. Advokat D anførte blandt andet, at det var hendes opfattelse, at de pågældende samtaler havde været tjenstlige samtaler, og at de tildelte påtaler var forvaltnings- og ansættelsesretlige afgørelser. Advokat D fastholdt videre, at kommunen ulovligt havde afskåret de berørte daginstitutionsledere fra deres ret til at ytre sig frit og gjorde gældende, at der ikke var mulighed for at indskrænke deres ytringsfrihed, da lederne havde givet udtryk for en faglig bekymring. Advokat D fastholdt endelig, at de påtænkte omstruktureringsplaner var i strid med lovgivningen på området.

Ved brev af 12. august 2013 anmodede jeg K Kommune om en udtalelse til sagen. Jeg bad kommunen i sin udtalelse komme ind på spørgsmålet, om – og i givet fald i hvilket omfang – hensynet til offentligt ansattes ytringsfrihed var indgået i kommunens overvejelser forud for tildelingen af påtalerne til daginstitutionslederne. I mit brev anførte jeg blandt andet videre følgende:

”[...]

2. Jeg noterer mig, at de tre institutionsledere blev indkaldt til ”afklaringsamtaler” som følge af blandt andet deres henvendelser til pressen i forbindelse med en omstrukturering på institutionsområdet, og at de under disse samtaler, jf. samtalereferaterne, alle blev meddelt en påtale for blandt andet manglende loyalitet og uvilje for samarbejde.

Jeg noterer mig videre, jf. kommunes brev af 3. november 2011, at det er K Kommunes opfattelse, at der ikke har været tale om tjenstlige samtaler, men at påtalerne (alene) er en ”ledelsesmæssig præcisering over for medarbejdere vedrørende forventninger til det fremtidige samarbejde, samt en præcisering af indholdet af kommunens pressestrategi”.

Når K Kommune henviser til, at samtalerne ikke har været tjenstlige samtaler, forstår jeg det sådan, at samtalerne ikke har haft et disciplinært, men alene et diskretionært indhold. Som en følge heraf forstår jeg det sådan, at påtalerne alene er af diskretionær og ikke disciplinær karakter.

Jeg beder om kommunens bemærkninger hertil.

3. Jeg noterer mig, at K Kommune ikke anser tildelingen af påtalerne for afgørelser i sagsbehandlingslovens forstand.

Med henvisning til at de tildelte påtaler – som disse er meddelt – må anses for at være negative ledelsesforanstaltninger over for de pågældende institutionsledere, beder jeg kommunen om at uddybe denne opfattelse.

Jeg beder endvidere kommunen nærmere redegøre for, om det er kommunens opfattelse, at en part alene har ret til en bisidder, såfremt der er tale om en samtale, der kan munde ud i en afgørelse i sagsbehandlingslovens forstand.

4. Jeg forstår det umiddelbart sådan, at det er K Kommunes opfattelse, at de berørte institutionsledere i deres henvendelse til pressen har udtalt sig som privatpersoner og ikke har udtalt sig på kommunens vegne.

Jeg beder om kommunens bemærkninger hertil.

I det tilfælde at det er kommunens opfattelse, at de pågældende institutionsledere har udtalt sig som privatpersoner, beder jeg kommunen redegøre for, om (og i bekræftende fald i hvilket omfang) det er kommunens opfattelse, at kommunens ansatte – i forbindelse med, at de udtaler sig som privatpersoner – er bundet af kommunens pressestrategi.

5. Det fremgår af begrundelsen for at tildele påtalerne, at disse blandt andet er blevet tildelt, fordi de pågældende institutionsledere i forbindelse med deres henvendelse til pressen er fremkommet med direkte misvisende og forkerte informationer og anklager.

Jeg beder K Kommune om at komme med en nærmere redegørelse for, præcist hvori disse direkte misvisende og forkerte informationer og anklager består.”

Ved brev af 9. december 2013 fremkom K Kommune med sin udtalelse til sagen. Af brevet fremgår blandt andet følgende:

”[...]

Ad 2)

Det er K Kommunes opfattelse, at påtalerne (alene) er ledelsesmæssige præciseringer over for medarbejdere vedrørende forventninger til det fremtidige samarbejde samt en præcisering af indholdet af kommunens pressestrategi.

Kommunens opfattelse er, at en påtale ikke er en sanktion i ansættelsesretlig forstand, men udelukkende en tilkendegivelse af, hvilke adfærd lederen oplever som utilfredsstillende, og hvordan lederen vil have, at en medarbejder skal agere fremover.

Det er derfor korrekt opfattet, at samtalerne og påtalerne alene har haft et diskretionært indhold.

Ad 3)

Som allerede nævnt er det kommunens opfattelse, at en påtale ikke er en ansættelsesretlig sanktion og heller ikke en afgørelse i sagsbehandlingslovens forstand. Det er kommunens opfattelse, at sådanne ledelsesmæssige præciseringer falder ind under ledelsesretten, og derfor kræver en påtale ikke partshøring.

Kommunen er velvidende, at den ikke kan træffe en afgørelse, der kan få en negativ ansættelsesmæssig konsekvens for en medarbejder, uden at foretage en partshøring.

Når der derimod er tale om en samtale, der har karakter af påtale/irettesættelse, vurderer kommunen, at der som udgangspunkt ikke er grund til at medbringe en bisidder eller foretage en høring, da der netop ikke er tale om en ansættelsesretslig afgørelse. Det er kommunens opfattelse, at en part alene har ret til en bisidder, såfremt der er tale om en samtale, der kan munde ud i en afgørelse i sagsbehandlingslovens forstand.

Ad 4)

[...] Det er kommunens klare opfattelse, at de tre institutionsledere har udtalt sig som ansatte, på vegne af K Kommune. Dette ses tydeligt, idet de tre institutionsledere har underskrevet sig som "Ledere i daginstitutionerne i X by" – det viser klart, at de ikke skriver som privatpersoner, men som ansatte i kommunen.

Yderligere er det åbne brev fremsendt til medierne fra en af de ansattes arbejds-emailadresser og ikke fra en privat e-mailadresse.

Ønskede de tre institutionsledere at udtale sig som privatpersoner, skulle dette have fremgået klart af brevet.

Det er derfor kommunens klare opfattelse, at de tre institutionsledere udtalte sig som ansatte i kommunen og derfor også er underlagt kommunens pressestrategi, samt den loyalitetsforpligtelse der følger med ansættelsen.

De tre institutionsledere deltog i projektarbejdet og har derigennem haft godt kendskab til processen og de ting, der har været til drøftelse. I det åbne brev udtaler de sig om faktiske oplysninger, som de kun kender til gennem deres deltagelse i projektarbejdet. De tre institutionsledere udtalte sig, før kommunalbestyrelsen havde truffet en endelig beslutning.

Kommunen har en klar opfattelse af, at der skal udvises tilbageholdenhed om at ytre sig om forhold vedrørende en ansats eget arbejdsområde i forbindelse med beslutningsprocesser, særligt hvis man er centralt placeret, og det er, før beslutningen er truffet. Dette gælder således også for de tre institutionsledere.

Kommunen er klar over, at man som offentlig ansat har de samme rettigheder til at ytre sig som alle andre borgere. Men der er dog begrænsninger for, hvordan en ansat kan ytre sig, uden at denne optræder illoyalt over for sin arbejdsplads. Derfor skelner kommunen

imellem de tilfælde, hvor en ansat tydeligt udtaler sig som privatperson, og de tilfælde, hvor en ansat udtaler sig på vegne af sin arbejdsplads.

I den pågældende sag ansås således hensynet til det igangværende projekt vigtigere end de enkelte institutionslederes ytringsfrihed. Dette især, fordi der endnu ikke var truffet nogen politisk beslutning om, hvordan projektet skulle udmunde.

Ad 5)

[Ombudsmanden] beder K Kommune om at komme med en nærmere redegørelse for, præcist hvori de direkte misvisende og forkerte informationer og anklager i det åbne brev består.

De tre institutionsledere fremkommer flere steder med urigtige oplysninger om væsentlige forhold i deres åbne brev til medierne. Den første direkte urigtige udtalelse er formuleret således: ”Efter opgaverne var afleveret, blev vi gjort opmærksomme på under et møde med fagchefen, at arbejdsgruppernes opgaver vil blive arkiveret i Udviklingsforvaltningen i X by, da man ville arbejde på sagen efter de oprindelige planer.” I næste afsnit lyder videre: ”Arbejdet blandt daginstitutionernes ledere blev stoppet, som vi som ledere har brugt en masse kræfter på.”

Kommunen har følgende bemærkninger til dette:

Efter arbejdsgruppernes arbejde blev afleveret, er det blevet oplyst for alle arbejdsgrupperne, at der blev oprettet et idékatalog. Projektstyregruppen havde opdaget, at nogle arbejdsgrupper havde misforstået deres opgave og ikke har arbejdet med de emner som projektgruppen og styregruppen har ønsket belyst, og derfor kunne resultaterne ikke umiddelbart anvendes, men ville blive gemt i dette idékatalog, for måske senere at kunne bruges. Det er således urigtigt, at arbejdsgruppernes opgaver ville blive arkiveret. Der var kun tale om nogle af arbejdsgruppernes arbejde, og dette er alle deltagere i arbejdsgrupperne også blevet informeret om.

De tre institutionsledere giver endvidere udtryk for deres bekymring i deres åbne brev. Deres udtalelse er formuleret således: ”Vi som ledere i X by vil hermed offentliggøre vore bekymringer igennem et åbent brev, som er følgende...”

De følgende punkter i det åbne brev giver læseren en klar opfattelse af, at der allerede er truffet en beslutning, hvilket er direkte misvisende og urigtigt, hvilket de tre institutionsledere var fuldstændig klar over.

De tre institutionsledere skriver videre: “Når vi læser Landstingsforordning nr. 10 af 5. december § 17, har K Kommune allerede overtrådt den i X by.”

Kommunen har følgende bemærkninger til dette:

Dette er klart en urigtig og misvisende oplysning. Som nævnt ovenfor var der på det givne tidspunkt ikke truffet nogen politisk beslutning, og anklagen om, at kommunen har overtrådt ovennævnte lov, er helt forkert.

Afslutningsvis oplyser de tre institutionsledere i deres åbne brev, at “fagchefen havde udtrykt at han/hun vil foretage afskedigelser af ledere i daginstitutionerne fra august til november...”

Dette er direkte misvisende og forkert, idet fagchefen på det tidspunkt udelukkende har oplyst til arbejdsgrupperne i forhold til tids- og handleplanen, og at der vil kunne ske ændringer i de enkelte ledes ansættelsesbrev. Og dette ville kun være for at præcisere eventuelt nye strukturer, hvis forslaget om områdeledelse ville blive indført. Der har således aldrig været nævnt noget om afskedigelse af institutionsledere.

Samlet set er de tre institutionslederes åbne brev på denne måde fyldt med direkte forkerte og misvisende informationer, der kun kan give læseren et helt forkert indtryk af sagen.

Afsluttende skal det derfor fastslås, at kommunen anser de tre institutionsledere for at have udtalt sig som ansatte i kommunen og ved at have fremkommet med flere direkte forkerte og misvisende oplysninger har handlet groft illoyalt over for kommunen. Kommunen fastholder derfor stadig at have ledelsesretten og fastholder påtalerne.”

Ved e-mail af 22. april 2014 meddelte advokat D mig, at hun fastholdt klagen, men ikke havde yderligere bemærkninger til sagen.

Jeg udtalte herefter:

”1. Afgrænsning af min undersøgelse

Jeg har i denne sag valgt at koncentrere mig om spørgsmålet om ytringsfrihedens grænser for offentligt ansatte (afsnit 2). I forlængelse af behandlingen af dette spørgsmål har jeg også undersøgt, hvorvidt kommunen i sagsbehandlingsmæssigt øjemed har håndteret sagerne mod de tre daginstitutionsledere korrekt (afsnit 3).

2. Ytringernes karakter

Offentligt ansatte er som øvrige borgere omfattet af ytringsfrihedsbestemmelserne i grundlovens § 77 og Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10.

Som det fremgår af de nævnte bestemmelser, er ytringsfriheden ikke ubetinget. Den ytringsfrihed, der er knæsat ved bestemmelserne, kan således underkastes visse begrænsninger.

Det er vanskeligt at foretage en meget enkel sammenfatning af retsstillingen vedrørende offentligt ansattes ytringsfrihed, herunder grænserne for denne frihed. For offentligt ansatte må ytringsfriheden i tjenstlig henseende dog overordnet anses for begrænset i medfør af tavshedspligten (jf. for eksempel sagsbehandlingslovens § 27, jf. kriminallovens § 50, stk. 1 og 3, og §§ 52-54), loyalitetspligten (jf. Folketingets Ombudsmands beretning for 1987, side 237 ff.) og decorumkravet/vandelskravet (jf. Anders Jørgensen, Decorumkravet for præster, 2011, side 74 ff., med henvisninger). Endvidere omfatter ytringsfriheden ikke de såkaldte tjenstlige ytringer, altså ytringer, der afgives i tjenstligt øjemed (jf. straks nedenfor).

K Kommune har over for mig tilkendegivet, at det er kommunens opfattelse, at de tre daginstitutionsledere med deres åbne brev udtalte sig på kommunens vegne – altså tjenstligt – og at kommunen som følge heraf var berettiget til over for institutionslederne at påtale forholdet.

Tjenstlige ytringer er ikke beskyttet af hverken grundlovens § 77, jf. allerede bestemmelsens ordlyd, eller af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10, jf. side 98 i betænkning 1472/2006 om ytringsfrihed og meddeleret for offentligt ansatte og for eksempel Folketingets Ombudsmands beretning for 1982, side 199 ff. En myndighed har således mulighed for at fastsætte regler for, hvem der må udtale sig på myndighedens vegne, herunder fastsætte nærmere retningslinjer for sådanne udtalelser.

Tilbage står det således at undersøge, hvorvidt daginstitutionslederne med deres åbne brev – som anført af K Kommune – udtalte sig tjenstligt.

K Kommune har over for mig blandt andet henvist til, at det åbne brev var underskrevet ”Lederne i daginstitutionerne i X by”. Det kan tilføjes, at vendingen ”Vi som ledere i X by” benyttes flere gange i brevet, herunder fremgår en sætning med følgende indhold: ”Vi som ledere i X by vil hermed offentliggøre vore bekymringer igennem et åbent brev, som er følgende:”

Østre Landsret har i dom af 6. december 2004 (optrykt i Ugeskrift for Retsvæsen, 2005, side 1089 ff.) udtalt, at den omstændighed, at en skoleinspektør i et læserbrev havde underskrevet sig med sin stillingsbetegnelse (og tjenestested), medførte, at han havde tilkendegivet at have udtalt sig i sin egenskab af skoleinspektør i kommunen og derved tjenstligt.

Med henvisning til teorien og praksis for tjenstlige ytringer, herunder specifikt nævnte dom afsagt af Østre Landsret, finder jeg ikke grundlag for at kunne kritisere K Kommune for at finde, at det pågældende åbne brev måtte anses for afgivet som led i de pågældende daginstitutionslederens egenskab af ledere i kommunen.

Det forhold, at det åbne brev måtte anses for at være afgivet tjenstligt, medfører, at kommunen havde fuld instruktionsbeføjelse i forhold til, hvad daginstitutionslederne kunne udtale sig om.

K Kommune har i ”Pressestrategi for K Kommune” fra marts 2011 fastsat, at udtalelser til pressen kan gives af borgmesteren og relevante udvalgsformænd (politiske forhold) samt direktører og eventuelt – efter aftale med den relevante direktør – fagchefer (administrative forhold).

Allerede fordi daginstitutionslederne har overtrådt kommunens regler for pressehåndtering, finder jeg ikke anledning til at kritisere kommunen for med påtalerne at iværksætte tjenstlige tiltag over for de pågældende ledere. Jeg bemærker videre, at det i øvrigt måtte stå de tre daginstitutionsledere klart, at indholdet af det åbne brev, der var en direkte kritik af kommunen, i sagens natur ikke var dækkende for kommunens holdninger.

3. Kommunens varetagelse af de tjenstlige sager

3.1. Indledning

Som nævnt ovenfor, afsnit 2, finder jeg ikke grundlag for at kunne kritisere K Kommune for med påtalerne at iværksætte tjenstlige tiltag over for de pågældende daginstitutionsledere i anledning af det åbne brev.

Det står således tilbage at vurdere, hvorvidt kommunens håndtering af sagerne mod de tre daginstitutionsledere er foregået i overensstemmelse med gældende regler.

3.2. Samtalernes karakter

K Kommune har under sagen gjort gældende, at samtalerne med de tre daginstitutionsledere ikke var tjenstlige samtaler, men alene ”afklaringsamtaler” med det formål at fremkomme med ”ledelsesmæssige præciseringer”.

Det står mig ikke ganske klart, hvorfor kommunen mener, at der ikke har været tale om tjenstlige samtaler. Muligvis er det kommunens opfattelse, jf. kommunens brev af 9. december 2013 til mig, at der alene er tale om tjenstlige samtaler, når disse samtaler må forventes at munde ud i disciplinære reaktioner (sanktioner).

At kommunen ikke har opfattet de omhandlede samtaler som tjenstlige samtaler, er efter min opfattelse afgjort forkert.

Samtalerne, der fandt sted mellem den enkelte daginstitutionsleder og dennes foresatte, havde karakter af samtaler om daginstitutionsledernes tjenstlige forhold. En samtale med et sådant indhold må efter min opfattelse klart anses for at være en tjenstlig samtale til forskel fra mere formløse samtaler mellem foresat og underordnet, for eksempel om spørgsmål om tilrettelæggelsen af arbejdet. Jeg henviser i den forbindelse også til Finansministeriets personaleadministrative vejledning, punkt 29.2.2.4.

3.3. Den retlige kvalifikation af påtalerne

At samtalerne må betegnes som tjenstlige samtaler, har ikke i sig selv nogen betydning for, hvilken retlige kvalifikation de tildelte påtaler har. Ved vurderingen af

dette spørgsmål må man se nærmere på indholdet, herunder baggrunden, for tildelingen af påtalerne.

Med den retlige kvalifikation af påtalerne menes, hvilken forvaltningsretlig status påtalerne, der er negative ansættelsesretlige (tjenstlige) reaktioner, har. Det vil sige, om påtalerne hviler på et diskretionært eller et disciplinært grundlag, og om de må anses for at være afgørelser i sagsbehandlingslovens forstand eller ej. De to nævnte forhold har en vis indre sammenhæng.

Om påtalerne hviler på et diskretionært eller et disciplinært grundlag, afhænger af, på hvilken baggrund påtalerne er tildelt, og delvist hvilken retsfølge påtalerne har. En diskretionær reaktion er en udmøntning af arbejdsgiverens almindelige ledelsesret for at tilsikre arbejdspladsens almindelige funktion, herunder opgavevaretagelsen (for eksempel spørgsmålet om den ansattes egnethed), mens en disciplinær reaktion (en sanktion) er en reaktion som følge af en decideret tjenesteforseelse (for eksempel den ansattes overtrædelse af tavshedspligten), som kan tilregnes den ansatte med en grad af mindst uagtsomhed. Om en tjenstlig reaktion hviler på et diskretionært eller et disciplinært grundlag, kan være afgørende for, hvordan den tjenstlige sag skal varetages samt retsfølgen af den tjenstlige reaktions meddelelse; for eksempel vil en tjenstlig reaktion på disciplinært grundlag altid være en afgørelse i sagsbehandlingslovens forstand, hvorfor denne lovs bestemmelser skal følges ved tildelingen af sådanne reaktioner.

Om påtalerne må anses for afgørelser i sagsbehandlingslovens forstand, har afgørende betydning for, om kommunen har håndteret sagerne mod daginstitutionslederne korrekt. I fald påtalerne må anses for afgørelser, træder denne lovs bestemmelser nemlig i kraft, jf. således lovens § 2, stk. 1, hvorefter loven som udgangspunkt (alene) gælder for behandlingen af sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed. Af sagsbehandlingsloven fremgår regler om partshøring over påtænkte afgørelser, begrundelse for afgørelser, partsaktindsigt m.v.

K Kommune har gjort gældende, at det er kommunens opfattelse, at de tildelte påtaler hviler på et diskretionært grundlag og ikke falder inden for sagsbehandlingslovens afgørelsesbegreb. Som en naturlig konsekvens af denne opfattelse vedrørende afgørelsesbegrebet har kommunen blandt andet ikke foretaget partshøring i sagerne mod de tre daginstitutionsledere.

Jeg er enig med kommunen i, at påtalerne må anses for at hvile på et diskretionært og derved ikke et disciplinært grundlag. Jeg henviser herved til det nærmere indhold af referaterne fra de tjenstlige samtaler, som jeg læser således, at kommunen ved tildelingen af påtalerne ikke har lagt vægt på, at udfærdigelsen af det åbne brev kunne tilregnes daginstitutionslederne som tjenesteforseelser (der som nævnt skal forfølges disciplinært), men som mere overordnede vurderinger af ledernes egnethed til at fungere som ledere. Endvidere blev påtalerne tildelt med et fremadrettet sigte, det vil sige, de blev tildelt med henblik på at ændre daginstitutionsledernes fremtidige adfærd.

Tilbage står således at undersøge, hvorvidt disse (diskretionære) påtaler må anses for at være omfattet af sagsbehandlingslovens afgørelsesbegreb.

Af bemærkningerne til sagsbehandlingslovens § 2, stk. 1, fremgår det, at der med udtrykket ”truffet afgørelse” sigtes til udfærdigelse af retsakter, det vil sige udtalelser, der går ud på at fastsætte, hvad der er eller skal være ret i et foreliggende tilfælde.

Negative ansættelsesretlige reaktioner, som en påtale som ovenfor nævnt er, vil kunne falde ind under sagsbehandlingslovens afgørelsesbegreb.

Det antages således som tidligere nævnt, at i hvert fald disciplinær afskedigelse (herunder for ikke-tjenestemænd bortvisning og opsigelse) og øvrige disciplinære reaktioner er afgørelser i sagsbehandlingslovens forstand.

Også afskedigelse, der hviler på et diskretionært grundlag, må anses for omfattet af afgørelsesbegrebet.

Visse øvrige negative diskretionære reaktioner må også kunne være omfattet af afgørelsesbegrebet. Der må imidlertid gælde en undergrænse for, hvilke (diskretionære) reaktioner der er omfattet af dette begreb.

Afgørende for denne grænsedragning må være, om den diskretionære reaktion (ligesom den disciplinære reaktion) er af retlig bindende betydning, jf. de nævnte bemærkninger til sagsbehandlingsloven, hvilket vil give sig udtryk i, at reaktionen har en direkte negativ følgevirkning for ansættelsesforholdet. Jeg henviser endvidere til de bemærkninger om afgørelsesbegrebet ved tjenstlige reaktioner, der er

anført af Niels Fenger m.fl. i Forvaltningsloven med kommentarer, 2013, side 103 f.

En diskretionær advarsel, der vil være defineret ved at have gentagelsesvirkning og således efter omstændighederne vil kunne indgå direkte i grundlaget i en senere tjenstlig sag, vil således have en direkte negativ følgevirkning for ansættelsesforholdet. En diskretionær advarsel må således efter min opfattelse være omfattet af sagsbehandlingslovens afgørelsesbegreb, jf. også Folketingets Ombudsmands beretning for 2003, side 677 f.

Øvrige diskretionære negative reaktioner såsom påtaler, indskærpelser, tilrettevisninger m.v., der terminologisk ofte benyttes i flæng, vil som oftest alene være ledelsesmæssige præciseringer af ansættelsesforholdets varetagelse. Sådanne negative reaktioner vil ikke i udgangspunktet have en direkte negativ følgevirkning for ansættelsesforholdet og vil således efter min opfattelse ikke være omfattet af sagsbehandlingslovens afgørelsesbegreb.

Som jeg ser denne sag, er de tildelte påtaler alene ledelsesmæssige præciseringer over for de tre daginstitutionsledere om, hvordan deres ansættelsesmæssige forhold fremadrettet skal varetages. Med påtalerne er der således heller ikke fastsat en direkte konsekvens ved tildelingen af disse.

Jeg kan således ikke kritisere K Kommune for kommunens opfattelse af, at påtalerne ikke er afgørelser i sagsbehandlingslovens forstand. Konsekvensen heraf er således, at lovens (garanti)bestemmelser ikke skulle iagttages ved tildelingen af disse.

3.4. Retten til at lade sig bistå af andre (bisidder)

K Kommune har under sagen anført, at det er kommunens opfattelse, at de berørte daginstitutionsledere ikke havde ret til at medbringe en bisidder under de tjenstlige samtaler ("afklaringssamtalerne"). En part har således efter kommunens opfattelse alene ret til under en samtale at medbringe en bisidder, hvis der er tale om, at samtalen kan munde ud i en afgørelse i sagsbehandlingslovens forstand.

Jeg antager, at kommunens retsopfattelse bunder i, at bestemmelsen om ret til at lade sig bistå af andre fremgår af sagsbehandlingslovens § 8, der som nævnt alene gælder, hvis der er tale om en afgørelsessag.

Sagsbehandlingslovens § 8 udspringer imidlertid af en retsgrundsætning, og retten til at lade sig bistå af andre er således bredere end sagsbehandlingslovens anvendelsesområde, jf. Jon Andersen i Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2002, side 537.

Særligt i relation til en ledelses samtaler med myndighedens ansatte følger det heraf, at en ansat i almindelighed må have ret til at lade en anden person ledsage sig ved tjenstlige samtaler med ledelsen. Dette gælder – som anført – uanset om samtalen må forventes at udmønte sig i en tjenstlig reaktion, der har karakter af afgørelsessag, jf. Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer, 2013, side 296.

Jeg finder det beklageligt, at det er K Kommunes opfattelse, at de tre daginstitutionsledere ikke havde ret til at medbringe en bisidder under de tjenstlige samtaler. Kommunen burde efter min opfattelse af egen drift i henhold til god forvaltningsskik have vejledt de berørte institutionsledere om muligheden for at medbringe en bisidder, jf. også Folketingets Ombudsmands beretning for 2007, side 132 f.”

Ansættelsesforhold generelt - andet

5.3 Afslag på ansøgning om ansættelse som præst. Delegation. Undersøgelingsprincippet (officialprincippet). Menighedsrepræsentationernes indstillingsret. Notatførelse

A klagede til ombudsmanden over at have fået afslag på sin ansøgning om ansættelse som præst ved X Præstegæld. A gjorde herved blandt andet gældende, at Biskoppen over Grønlands Stift i forbindelse med ansættelsesprocessen havde formået de medvirkende menighedsrepræsentationer til ikke at indstille A.

Efter en undersøgelse af sagen fandt ombudsmanden ikke grundlag for at kunne konkludere, at Biskoppen over Grønlands Stift, herunder biskoppen personligt, havde inddraget usaglige hensyn i forbindelse med ansættelsesprocessen.

Ombudsmanden fandt det dog meget beklageligt, at Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling som ansættende myndighed havde overladt det til Biskoppen over Grønlands Stift at meddele A afslag på A's ansøgning. Ombudsmanden henviste herved blandt andet til sagsbehandlingslovens begrundelsesregler, der i sager om ansættelse af præster kun kan opfyldes fyldestgørende af departementet som den ansættende myndighed.

Ombudsmanden fandt det endvidere meget kritisabelt, at departementet havde truffet afgørelse i ansættelsessagen uden overhovedet at have forholdt sig til de pågældende ansøgninger. Ansøgningerne, der af ansøgerne var indsendt til Biskoppen over Grønlands Stift, var således først blevet fremsendt til departementet, efter at der var truffet afgørelse om ansættelse.

Ombudsmanden var enig med departementet og Biskoppen over Grønlands Stift i, at det havde været rigtigst, om man havde indkaldt menighedsrepræsentationerne til et nyt indstillingsmøde (og orienteringsmøde) som følge af, at der var en ansøger, der valgte at trække sin ansøgning.

Afslutningsvis fremkom ombudsmanden med nogle mere generelle og overordnede overvejelser om en menighedsrepræsentations notatførelse i sager om ansættelse af præster (udtalelse af 11. august 2014, j.nr. 2013-319-0022).

Ved brev af 17. november 2013 klagede A til mig over at have fået afslag på sin ansøgning til en stilling som præst ved X Præstegæld. A gjorde overordnet gældende, at det var hendes opfattelse, at biskoppen havde udvirket, at menighedsrepræsentationerne ikke indstillede hende til stillingen. Jeg må forstå det sådan, at det var A's opfattelse, at biskoppen havde inddraget usaglige hensyn under ansættelsesprocessen.

Ved brev af 23. december 2013 anmodede jeg Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling om at fremsende sagens akter, og efter en gennemgang af disse, som jeg modtog ved departementets breve af 7. januar 2014 og 10. januar 2014, anmodede jeg ved brev af 21. januar 2014 departementet om en udtalelse til sagen. Jeg bad departementet om forinden at indhente en udtalelse fra Biskoppen over Grønlands Stift og fremsende begge udtalelser til mig.

Af mit brev fremgår blandt andet følgende:

”Jeg beder myndighederne om i deres udtalelser at redegøre for også følgende:

1. Biskoppen over Grønlands Stifts direkte relation til menighedsrepræsentationerne i ansættelsessager for præster var under nærværende sag overordnet beskrevet i landstingsforordning nr. 8 af 30. oktober 1998 om ansættelser i Kirken. I medfør af landstingsforordningens § 6 skulle biskoppen således afholde et fællesmøde (orienteringsmøde) mellem biskoppen og de valgte medlemmer af menighedsrepræsentationerne, hvor biskoppen orienterede om ansøgerne.

Reglerne om orienteringsmødet er i det væsentlige nu videreført i § 26e i inatsisartutlov nr. 9 af 19. maj 2010 om Kirken, som ændret ved inatsisartutlov nr. 2 af 29. november 2013.

Jeg forstår A's klage sådan, at A er bekymret for, hvad biskoppen under orienteringsmødet har informeret menighedsrepræsentationerne om vedrørende A's person.

Jeg beder Biskoppen over Grønlands Stift i sin udtalelse forholde sig til A's bekymring.

Jeg har noteret mig, at der ikke af sagens akter fremgår et mødenotat over orienteringsmødet.

Jeg beder Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling og Biskoppen over Grønlands Stift i myndighedernes udtalelser redegøre for baggrunden for, at der ikke blev udarbejdet mødenotat, sammenholdt med det forvaltningsretlige regelsæt for udformning af notater.

2. Jeg har noteret mig Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestillings delegationsbrev af 28. februar 2013 til Biskoppen over Grønlands Stift.

I dette brev har departementet delegeret visse beføjelser og opgaver vedrørende ansættelsessager for præster til Biskoppen over Grønlands Stift.

Delegationen omfatter ikke selve afgørelsesdelen, det vil sige beslutningen om, hvem der skal ansættes (henholdsvis ikke-ansættes).

Omvendt omfatter delegationen for eksempel meddelelse af ”afslag”. Jeg forstår, jf. også nærværende sags akter, at der med begrebet ”afslag” menes de afslagsbreve, der udsendes til de ansøgere, der ikke opnår ansættelse.

Henset til at departementet ikke har delegeret selve ansættelseskompetencen, altså afgørelsesdelen, til Biskoppen over Grønlands Stift, beder jeg departementet i sin udtalelse redegøre nærmere for delegationen af kompetencen til at meddele afslag, når der må henses til, at disse afslag netop udgør afgørelsesakten over for den enkelte ansøger, hvis ansøgning afslås.

[...]

3. Jeg har noteret mig, at ansøgningen til præstestillingen i X Præstegæld skulle indgives til Biskoppen over Grønlands Stift.

Dette er i overensstemmelse med nævnte delegationsbrev.

Jeg har videre noteret mig, at det eneste brev, der er afgået fra Biskoppen over Grønlands Stift til departementet, er biskoppens brev af 23. oktober 2013 angående menighedsrepræsentationernes indstilling i ansættelsessagen. Det ses ikke umiddelbart, at ansøgningerne har været vedlagt dette brev.

Jeg beder som følge heraf Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling og Biskoppen over Grønlands Stift i myndighedernes udtalelser redegøre for, hvornår departementet har modtaget ansøgningerne.”

Ved brev af 24. januar 2014 til Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling anførte jeg videre følgende:

”I fortsættelse af mit brev af 21. januar 2014 til Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling har jeg efterfølgende konstateret, at en af ansøgerne umiddelbart efter orienteringsmødet og menighedsrepræsentationernes indstillingsmøde valgte at trække sin ansøgning.

Den pågældende ansøger havde opnået et betydeligt antal stemmer blandt de stemmeberettigede menighedsrepræsentationsmedlemmer.

Efter § 7 i hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 38 af 29. december 1998 om menighedsrepræsentationers medvirken ved præsteansættelser afholdes der – som udgangspunkt – kun én afstemningsrunde under indstillingsmødet. De ansøgere, der opnår stemmer un-

der denne afstemningsrunde omfattes af indstillingen i en prioriteret rækkefølge, der er afhængig af den enkelte ansøgers opnåede stemmeantal.

Jeg beder Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling og Biskoppen over Grønlands Stift om i myndighedernes udtalelser at redegøre for, om myndighederne overvejede at foranledige afholdelse af et nyt indstillingsmøde i lyset af, at de stemmer, der blev afgivet på den omtalte ansøger, måtte anses som spildt.”

Ved brev af 25. april 2014 til mig afgav Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling udtalelse til sagen. Af udtalelsen fremgår blandt andet følgende:

”[...]

Ad 1.

For så vidt angår spørgsmålet om biskoppens direkte relation til menighedsrepræsentationerne er Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling alene anmodet om at redegøre for, at der ikke blev udarbejdet mødenotat, sammenholdt med det forvaltningsretlige regelsæt for udformning af notater. Det er således alene Biskoppen, der er anmodet om at forholde sig til klagers bekymring. For så vidt angår sidstnævnte har departementet konstateret, at Biskoppen i sin udtalelse udførligt har redegjort herfor, og departementet finder ikke anledning til at kommentere dette forhold yderligere.

For så vidt angår spørgsmålet om udarbejdelse af mødenotat tilslutter Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling sig i det væsentlige også det herom anførte i udtalelsen fra Bispeembedet. Departementet finder dog anledning til at bemærke, at den omstændighed, at der orienteres om ansøgerne, herunder besvares spørgsmål angående disse, naturligvis implicit medfører en mulighed for at påvirke menighedsrepræsentanterne forud for disses stemmeafgivelse og dermed også vil kunne have indflydelse for stemmeafgivningen, hvilket også må anses at være en del af formålet med orienteringsmødet. Men det er naturligvis korrekt, at Biskoppen ikke teknisk har mulighed for at påvirke selve indstillingen.

Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling skal tillige til det af Bispeembedet anførte om notatpligt i henhold til offentlighedslovens § 6 bemærke, at det afgørende ikke ses at være, om der er tale om ”embedets afgørelsessag”. Der er således utvivlsomt tale om en afgørelsessag, hvor afgørelsen træffes af Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling. Men notatpligten efter offentlighedslovens § 6 forudsætter, at der er tale om en myndigheds modtagelse af oplysninger vedrørende en

sags faktiske omstændigheder, der er af betydning for sagens afgørelse, medmindre oplysningerne i øvrigt fremgår af sagens dokumenter. Der er i det foreliggende tilfælde set fra Bispeembedets side ikke tale om modtagelse af oplysninger, hvorfor notatpligtsreglen alene af den grund ikke finder anvendelse i forhold til Bispeembedet.

Spørgsmålet er herefter, om menighedsrepræsentanterne har notatpligt. Ved vurderingen af dette spørgsmål må det først afklares, om menighedsrepræsentanterne er at betragte som en myndighed. Menighedsrepræsentationerne er i lovgivningen tillagt visse beføjelser, der gør, at de normalt må betragtes som en myndighed, men i det foreliggende tilfælde er der ikke tale om menighedsrepræsentationerne som sådan, men alene om de valgte medlemmer af menighedsrepræsentationerne, og disse agerer i denne sammenhæng efter Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestillings vurdering ikke som en myndighed, hvorfor de af denne grund ikke anses omfattet af notatpligten i offentlighedslovens § 6. Dertil kommer, at oplysningerne, der bliver givet på mødet, primært er af faktisk karakter og om forhold, der allerede fremgår af sagens dokumenter (ansøgningerne). Endelig skal det nævnes, at der i § 5, stk. 2, i Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 38 af 29. december 1998 om menighedsrepræsentationers medvirken ved præsteansættelser m.v. er fastsat bestemmelse om, at Biskoppen på orienteringsmødet desuden gennemgår reglerne for stillingens besættelse, og at der om denne del af mødet foretages særskilt tilførsel til beslutningsprotokollen, der underskrives af samtlige mødedeltagere. Det kan på denne baggrund antages, at der hermed er tilsigtet at gøre udtømmende op med, hvad der skal føres til beslutningsprotokollen.

Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling og Bispeembedet har på baggrund af udtalelsen fra embedet drøftet spørgsmålet om, hvorvidt der fremadrettet skal være notatpligt vedrørende de oplysninger, der bliver meddelt på orienteringsmødet. Bispeembedet har i den forbindelse over for departementet oplyst, at Bispeembedet har været i kontakt med Københavns Stift, som har meddelt, at der ikke er notatpligt på orienteringsmøderne i Københavns Stift, og at man heller ikke i øvrigt er bekendt med sager, hvor der er blevet anmodet om aktindsigt i orienteringsmøderne. Derudover fremhæver Bispeembedet, at diskretionshensynet bør vægtes højere end de offentligretlige regler og sammenligner situationen med de tilfælde, hvor et ansættelsesudvalg som udgangspunkt heller ikke fører notat over møder, der vedrører ansættelsesproceduren. Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling tilslutter sig umiddelbart denne vurdering. Departementet og Bispeembedet vil i forbindelse med igangværende revision af bekendtgørelsen om menighedsrepræsentationers medvirken ved præsteansættelse have særlig fokus på denne problemstilling og imødeser gerne Ombudsmandens bemærkninger desangående.

Ad 2.

Det er vigtigt at understrege, at delegationen ikke omfatter selve afgørelsesdelen, som altså fortsat ligger hos Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling. Bispeembedets rolle er derfor alene at forestå det ”administrative afslag”, som udarbejdes på baggrund af departementets afgørelse. Bispeembedets kompetence må derfor alene forstås som en formidling af den afgørelse, som departementet har truffet, hvad enten det drejer sig om ansættelse eller afskedigelse.

[...]

Departementet er dog opmærksom på, at delegationsskrivelsen kan give anledning til tvivlsspørgsmål og har derfor taget initiativ til, i samarbejde med Bispeembedet, at udarbejde et nyt delegationsbrev, som i højere grad skaber klarhed over kompetencefordelingen mellem Bispeembedet og Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling.

Ad 3.

I den konkrete sag modtager Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling, efter anmodning til Bispeembedet den 27. december 2013, ansøgningerne til præstestillingen. Departementet er inden modtagelsen af ansøgningerne bekendt med ansøgerfeltet, som består af de tre personer, der fremgår af indstillingsbrevet, heraf er to personer allerede ansat som præster i Kalaallit Nunaanni Ilagiit [folkekirken i Grønland, min bemærkning]. Departementet er desuden bekendt med klager, der tidligere har været ansat som præst i Kalaallit Nunaanni Ilagiit, jf. hertil den af Bispeembedet fremsendte oversigt. I det konkrete tilfælde var den af menighedsrepræsentationen indstillede person allerede ansat i Kalaallit Nunaanni Ilagiit, og qua denne ansættelse kendt af departementet. Dette resulterede i, at man ikke anså det for nødvendigt at indhente ansøgningerne.

Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling har på det nævnte møde med Bispeembedet aftalt med embedet, at proceduren fremadrettet skal indrettes således, at departementet i alle tilfælde modtager samtlige ansøgninger, inden der træffes afgørelse.

Ad 4.

Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling tilslutter sig i det hele Bispeembedets besvarelse af den 31. januar 2014 og skal i den forbindelse beklage, at departementet ikke gjorde Bispeembedet opmærksom på, at der burde have været afholdt et nyt indstillingsmøde. Departementet vil fremadrettet være opmærksom på denne pro-

blemstilling og stiller sig i øvrigt tilfreds med Bispeembedets udarbejdelse af en skriftlig procedure til imødegåelse af fremtidige sager af denne karakter.”

Med Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestillings brev fulgte blandt andet Biskoppen over Grønlands Stifts udtalelse af 31. januar 2014 til sagen.

I udtalelsen afviste Biskoppen over Grønlands Stift, at myndigheden og biskoppen personligt havde inddraget usaglige hensyn under ansættelsesprocessen. Biskoppen over Grønlands Stift henviste herudover til, at man tidligere i i hvert fald ét tilfælde havde orienteret A om et ledigt præsteembede. Jeg må forstå sidstnævnte sådan, at Biskoppen over Grønlands Stift i hvert fald til en vis grad havde opfordret A til at søge nævnte embede.

Af udtalelsen fremgår videre følgende:

”[...]

Mødenotat. Biskoppen fører ikke notat over samtalen med de valgte menighedsrepræsentanter på orienteringsmødet. Det er bispeembedets opfattelse, at notatpligten efter Offentlighedslovens § 6 i udgangspunktet angår embedets afgørelsessager. Biskoppens virksomhed på mødet er definatorisk en orientering (vejledning) af menighedsrepræsentanterne og derfor at betragte som faktisk forvaltningsvirksomhed. En retlig notatpligt for sagsvirksomhed af denne – eventuelt fagkonkrete – karakter synes at forudsætte en yderligere administrativ forskrift, fastsat i medfør af Offentlighedslovens § 6, stk. 3.

Synspunktet forekommer at have støtte i bemærkningerne til den danske Offentlighedslov, som på dette punkt ikke adskiller sig fra den gældende tilsvarende grønlandske, jfr. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, spalte 216.

Biskoppen finder heller ikke, at der på andet grundlag end Offentlighedslovens § 6 er grund til at føre notat over dette orienteringsmøde, henset til mødets særlige karakter af vejledningssamtale mellem biskop og menighed. Man kan vel retligt set forestille sig, at selve processen omkring eller under et orienteringsmøde teoretisk set frembød et usædvanligt sagsbehandlingsskridt, som man af den grund vil gøre notat over, hvilket dog ikke umiddelbart synes at have sammenhæng til kernen i Ombudsmandens spørgsmål på området.

Biskoppen kan i øvrigt oplyse, at orienteringen om ansøgerne hovedsageligt angår deres historik i tidligere præsteansættelser, tidspunkt for uddannelse, herunder pastoralseminarium, og en faktisk gengivelse af deres eventuelle offentlige meritter (bog-/artikeludgivelser, kronikarbejder o. lign.). Derudover svarer biskoppen naturligvis på spørgsmål fra de medvirkende menighedsrepræsentanter om ansøgerne.

Ad 2. Det er bispeembedets opfattelse, at delegationsbrevet af 28. februar 2013 mellem departementet og bispeembedet i praksis fungerer upåklageligt.

Når departementet har udvalgt en ansøger, som indstillet af menighedsrepræsentationerne gennem biskoppen, har departementet samtidigt afvist de øvrige ansøgere. Det er bispeembedets opfattelse, at der er en ubrudt sammenhæng mellem de førsteprioriterede ansøgere fra menighedsrepræsentationerne og de matchende udvalgte af departementet til præstestillingerne gennem i hvert fald de seneste fem år.

Følgelig ligger det implicit i delegationen, at bispeembedet meddeler afslag til de ikke udvalgte ansøgere med den begrundelse, at menighedsrepræsentationerne har prioriteret til fordel for en anden ansøger. Forvaltningsretligt kan der næppe forstås et bredere krav til en begrundelse for et afslag af denne art – til en stilling som præst, hvor det er menighedsrepræsentationerne, som har en forudsat kaldelsesret. Og i hvert fald ikke, hvor departementets udvælgelse er sammenfaldende med de medvirkende menighedsrepræsentationers førsteprioritet.

Det er bispeembedets opfattelse, at dersom departementet teoretisk set en dag ville udvælge en anden ansøger end den af menighedsrepræsentationerne indstillede som førsteprioritet, da ville vi i forholdets natur omkring delegationen modtage en konkret begrundelse fra departementet til den eller de afslåede ansøgere, som vi herefter ville viderebringe.

Efter bispeembedets opfattelse er delegationen således de facto klar og afgrænset. Mener Ombudsmanden, at grundlaget herfor kan udvikles, så imødeser vi naturligvis sådanne henstillinger med henblik på nye drøftelser med departementet.

[...]

Ad 3. Det er bispeembedets opfattelse, at departementet er bekendt med antallet af ansøgere gennem indstillingsbrevets tekst herom. I lyset af delegationen og den tilhørende praksis i departementet, som gengivet ovenfor, som den forstås af bispeembedet, har departementet ikke nødvendigvis brug for selve ansøgningerne, idet, forstås, man konsekvent følger kaldelsen.

Bispeembedet har følgende kommentarer til Ombudsmandens brev [af 24. januar 2014]:

Ombudsmanden bemærker, at én af de fem ansøgere umiddelbart efter de afholdte indstillingsmøder, men forinden afsendelsen af afstemningsresultaterne fra bispeembedet til departementet, trak sin ansøgning tilbage.

Der er tale om ansøgeren [...], som under indstillingsmøderne fik alle stemmerne (tre) i den ene af de to medvirkende menighedsrepræsentationer, og i den anden menighedsrepræsentation fik tre af ni afgivne stemmer.

Til illustration fik klageren i alt én stemme hos, samlet set, begge medvirkende menighedsrepræsentationer.

Både som [...] er det mit ansvar, at sagerne ligger forsvarligt og sagligt oplyst, og biskoppen i enhver henseende er rådgivet korrekt juridisk. Jeg må i dette billede på det dybeste beklage, at jeg i ekspeditionen af afstemningsresultatet ikke var opmærksom på det demokratiske underskud, som det indstillede resultat herefter led under. Jeg burde have rådgivet biskoppen om, at der skulle afholdes et nyt orienteringsmøde, efterfulgt af nye indstillinger fra menighedsrepræsentationerne – blandt de nu gyldige ansøgninger, forinden resultatet blev videresendt til departementet.

Jeg har i anledning af dette forhold tillige beklaget uopmærksomheden overfor biskoppen, og embedet vil fremadrettet opsætte en skriftlig arbejdsgang til imødegåelse af lignende uheldige episoder.”

Ved breve af 28. maj 2014 og 16. juni 2014 afgav A og dennes fagforening, F, bemærkninger til myndighedernes udtalelser. A og F forholdt sig overordnet til myndighedernes bemærkninger for så vidt angår henholdsvis notatpligt samt rollefordelingen mellem departementet og Biskoppen over Grønlands Stift i sager om ansættelse af præster.

Jeg udtalte herefter:

”1. Afgrænsning af min undersøgelse

Udgangspunktet for nærværende sag er A’s klage over afslaget på hendes ansøgning om en stilling som præst ved X Præstegæld, herunder især spørgsmålet, om Biskoppen over Grønlands Stift (bispeembedet), herunder biskoppen personligt, har inddraget usaglige hensyn. Sidstnævnte spørgsmål vil jeg forholde mig til i afsnit 2.

I afsnit 3 vil jeg nærmere forholde mig til Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestillings rolle i sagen som ansættelsesmyndighed, herunder departementets delegation af kompetence til Biskoppen over Grønlands Stift samt departementets oplysning af ansættelsessagen.

I afsnit 4 vil jeg nærmere forholde mig til, om det forhold, at en ansøger under ansættelsesprocessen valgte at trække sin ansøgning tilbage, burde have medført, at der skulle afholdes et nyt indstillingsmøde (og orienteringsmøde).

Afslutningsvis, afsnit 5, vil jeg fremkomme med nogle mere generelle og overordnede overvejelser over en menighedsrepræsentations notatførelse i sager om ansættelse af præster.

Jeg bemærker, at denne sag skal behandles efter ansættelsesforordningen, jf. landstingsforordning nr. 8 af 30. oktober 1998 om ansættelser i kirken, som ændret ved landstingsforordning nr. 11 af 21. maj 2002 og inatsisartutlov nr. 9 af 19. maj 2010, som var gældende på tidspunktet for behandlingen af præsteansættelsen ved X Præstegæld.

De regler, der fremgik af ansættelsesforordningen, fremgår fra og med 1. januar 2014 nu af kirkeloven, jf. inatsisartutlov nr. 9 af 19. maj 2010 om Kirken, som ændret ved inatsisartutlov nr. 2 af 29. november 2013.

De nye regler er dog i vidt omfang overensstemmende med reglerne i ansættelsesforordningen, hvorfor de problemstillinger, der behandles i nærværende udtalelse, fortsat har relevans.

2. Biskoppen over Grønlands Stifts mulige inddragelse af usaglige hensyn i forbindelse med A's ansøgning om ansættelse som præst ved X Præstegæld

Jeg har forstået A's klage sådan, at A er bekymret for, hvad biskoppen personligt blandt andet under orienteringsmødet (jf. nærmere herom nedenfor, afsnit 4) har informeret menighedsrepræsentationerne om vedrørende A's person og dermed har udvirket, at disse ikke indstillede hende til stillingen som præst ved X Præstegæld. Spørgsmålet er således det overordnede, om Biskoppen over Grønlands Stift har inddraget usaglige hensyn under ansættelsesprocessen.

Som følge heraf bad jeg ved brev af 21. januar 2014 Biskoppen over Grønlands Stift om i sin udtalelse at forholde sig til A's bekymring.

Biskoppen over Grønlands Stift har i sin udtalelse af 31. januar 2014 udførligt beskrevet den generelle proces vedrørende ansættelse af præster. Biskoppen over Grønlands Stift har endvidere udførligt beskrevet A's folkekirkelige historik, der viser en mangeårig ansættelse i flere embeder, og anført, at A i i hvert fald ét tilfælde er blevet direkte orienteret om et ledigt præsteembede. Jeg må som tidligere nævnt forstå sidstnævnte sådan, at Biskoppen over Grønlands Stift i hvert fald til en vis grad herved opfordrede A til at søge nævnte embede. Det afvises, at Biskoppen over Grønlands Stift, herunder biskoppen personligt, har inddraget usaglige hensyn i forbindelse med gennemførelsen af ansættelsessagen.

Som også anført af Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling er det et helt naturligt formål med orienteringsmødet, at biskoppen orienterer om de enkelte ansøgere. I forbindelse med denne orientering vil det også være naturligt, at biskoppen tilkendegiver sin umiddelbare opfattelse af den enkelte ansøger. Denne tilkendegivelse om den enkelte ansøger skal selvfølgelig hvile på saglige hensyn.

Jeg har ved gennemgangen af sagen ikke fundet forhold, der bestyrker, at Biskoppen over Grønlands Stift, herunder biskoppen personligt, i forbindelse med ansættelsessagen (blandt andet under orienteringsmødet) skulle have inddraget usaglige hensyn vedrørende A's person.

Dette forhold sammenholdt med Biskoppen over Grønlands Stifts udtalelse i sagen gør, at jeg ikke finder grundlag for at kunne fremføre kritik af Biskoppen over Grønlands Stift, herunder af biskoppen personligt.

Jeg har noteret mig, at menighedsrepræsentationerne ikke i forbindelse med ansættelsessagen har gjort notat. Nedenfor, afsnit 5, har jeg foretaget en generel og overordnet vurdering af en menighedsrepræsentations notatførelse ved gennemførelsen af sager om ansættelse af præster.

3. Departementets rolle i ansættelsessagen

3.1. Indledende betragtninger – myndighedskompetencen

Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling var på tidspunktet for nærværende sag (og er fortsat) ansættelsesmyndighed for folkekirken i Grønlands præster, jf. forudsætningsvis ansættelsesforordningens § 8.

Beslutninger om ansættelser er generelt afgørelser i sagsbehandlingslovens forstand, hvorfor denne lovs regler, herunder reglerne for begrundelse, skal iagttages.

Departementets kompetence som ansættelsesmyndighed for præster var (og er) i forvaltningsretlig henseende som udgangspunkt fuldstændig lig med øvrige offentlige ansættelsesmyndigheders kompetence, hvilket vil sige, at departementet havde en bred skønsbeføjelse over (inden for de uddannelsesrammer, som især ansættelsesforordningens § 1 opstillede), hvem blandt ansøgerne departementet ville træffe afgørelse om at ansætte. Departementets skøn var alene – som for andre offentlige ansættelsesmyndigheder – afgrænset af nogle brede retlige rammer, blandt andet reglen om, at den i bred forstand bedst kvalificerede ansøger skulle ansættes.

På visse punkter afveg departementets kompetence på præsteansættelsesområdet dog væsentligt fra det øvrige offentligretlige ansættelsesområde.

Det var således fastsat i ansættelsesforordningen, jf. dennes § 8, at præstegældets menighedsrepræsentationer havde del i ansættelsesprocessen, idet menighedsrepræsentationerne i den enkelte sag skulle afgive indstilling om, hvem man ønskede ansat; denne indstilling skulle indgå i departementets skønsmæssige afgørelse om, hvem der skulle ansættes. Departementet kunne ikke ansætte en ansøger, der ikke var omfattet af menighedsrepræsentationernes indstilling, ligesom en ansøger, der ved første afstemning på indstillingsmødet opnåede alle afgivne stemmer, skulle udnævnes i stillingen.

Herudover skulle en ansøger, som departementet ønskede at udnævne, have biskestens kollats m.v., jf. nærmere ansættelsesforordningens § 4.

Trods nævnte begrænsninger er det vigtigt at have for øje, at departementet havde (og fremdeles har) den fulde ansættelseskompetence på præsteansættelsesområdet – med de rettigheder og pligter, som denne kompetence medfører.

3.2. Departementets delegation af afslagskompetencen til Biskoppen over Grønlands Stift

Ved delegationsbrev af 28. februar 2013 har departementet delegeret visse af departementets kompetencer i præsteansættelsessager til Biskoppen over Grønlands Stift.

Delegationen omfatter således blandt andet meddelelse af afslag til de ansøgere, der ikke bliver ansat i den konkrete stilling. Selve ansættelseskompetencen ligger, jf. delegationsbrevet, fortsat i departementet. Med udgangspunkt i dette delegationsbrev modtog A da også afslag på sin ansøgning fra Biskoppen over Grønlands Stift og ikke fra departementet.

Delegation af departementets kompetence til Biskoppen over Grønlands Stift kan i vidt omfang ske i overensstemmelse med almindelige forvaltningsretlige grundsætninger om eksternt delegation fra en overordnet myndighed (her departementet) til en underliggende myndighed (her biskoppen).

Imidlertid er det min opfattelse, at departementets delegation til Biskoppen over Grønlands Stift af kompetence til meddelelse af afslag til de ansøgere, der ikke bliver ansat, ikke er lovlig.

Denne opfattelse hænger sammen med det faktum, at ansættelseskompetencen var (og fortsat er) et departementsanliggende. Kompetencen til at meddele afslag er accessorisk til ansættelseskompetencen. Med andre ord: Da det var departementet, der havde ansættelseskompetencen og derved også – naturligvis med respekt for de særlige kompetencer, der var tillagt menighedsrepræsentationerne og biskoppen – havde skønnet over, hvem der skulle ansættes, var det således også kun departementet, der kunne give fyldestgørende afslag i overensstemmelse med sagsbehandlingslovens regler, der blandt andet tilsiger, at forvaltningsretlige afslag skal begrundes. Denne mulighed for at begrunde et afslag kunne alene opfyldes fyldestgørende af departementet som ansættende myndighed.

Jeg bemærker videre for en ordens skyld, at en myndigheds (her departementets) afgørelse i øvrigt under alle omstændigheder ikke bør fremsendes via en anden myndighed (her biskoppen), men bør fremsendes direkte til parten, jf. Karsten Loiborg i Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2002, side 606.

På ovenstående baggrund finder jeg det således meget beklageligt, at Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling overlod det til Biskoppen over Grønlands Stift at meddele afslag til A på hendes ansøgning om en stilling som præst ved X Præstegæld.

For så vidt angår konsekvensen (retsfølgen) af den efter min opfattelse ulovlige delegation (herunder spørgsmålet om begrundelsesmangler), der må anses for at være en væsentlig retlig mangel, henviser jeg til mine bemærkninger nedenfor, afsnit 3.3.

Jeg har forstået, at Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling har taget initiativ til at udarbejde et nyt delegationsbrev. Jeg går ud fra, at departementet i forbindelse med dette arbejde inddrager mine ovennævnte betragtninger.

3.3. Departementets sagsoplysning i ansættelsessagen – officialprincippet

Det er et helt grundlæggende princip i forvaltningsretten, at den myndighed, som afgør en sag, har ansvaret for, at den nødvendige sagsforberedelse – herunder tilvejebringelse af de nødvendige oplysninger – finder sted.

Dette princip – undersøgelsesprincippet eller officialprincippet – hører til de såkaldte garantiforskrifter, hvis iagttagelse generelt er af væsentlig betydning for den enkelte afgørelses lovlighed og rigtighed. Tilsidesættelse af officialprincippet vil således være en væsentlig retlig mangel, der i udgangspunktet vil medføre afgørelsens ugyldighed, jf. Karsten Revsbech m.fl., Forvaltningsret – sagsbehandling, 2014, side 357 f.

Officialprincippet gælder i sagens natur også i ansættelsessager.

På min forespørgsel har både Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling samt Biskoppen over Grønlands Stift tilkendegivet, at departementet, da departementet traf afgørelse om ansættelse, alene var i besiddelse af ansøgernes

navne, men ikke selve ansøgningerne, der af ansøgerne var blevet indgivet til Biskoppen over Grønlands Stift.

Biskoppen over Grønlands Stift har i sin udtalelse af 31. januar 2014 anført, at ”departementet ikke nødvendigvis [har] brug for selve ansøgningerne, idet, forstås, man konsekvent følger kaldelsen [der juridisk udmøntes ved menighedsrepræsentationernes indstillingsret, min bemærkning]”.

Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling har i sin udtalelse af 25. april 2014 anført – som jeg forstår det – at det ikke var nødvendigt at indhente ansøgningerne, da departementet allerede var bekendt med ansøgerne, da disse alle var eller havde været ansat i folkekirken i Grønland.

Jeg er ikke enig med myndighederne i, at det ikke var fornødent for departementet at indhente ansøgningerne, før der blev truffet afgørelse.

At en ansættelsesmyndighed er i besiddelse af de aktuelle ansøgninger, er således en helt grundlæggende forudsætning for, at ansættelsesmyndigheden får et samlet billede af den enkelte ansøgers kvalifikationer.

Jeg finder det således meget kritisabelt, at Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling traf afgørelse i ansættelsessagen uden overhovedet at have forholdt sig til de pågældende ansøgninger. Ved departementets manglende oplysning af sagen blev en væsentlig garantiforskrift tilsidesat.

Som nævnt er tilsidesættelse af officialprincippet en væsentlig retlig mangel. En afgørelse, der lider af en væsentlig retlig mangel, vil i udgangspunktet medføre afgørelsens ugyldighed og skal annulleres.

Jeg har i lyset heraf overvejet at henstille til Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling at genoptage ansættelsessagen.

Jeg har dog afstået herfra, da der efter min opfattelse umiddelbart vil kunne være tungtvejende hensyn at tage til den ansøger, der blev ansat i det pågældende præsteembede, og som næppe har været i ond tro om den manglende sagsoplysning. Jeg henviser herved til, at en afgørelse, der lider af en væsentlig retlig mangel, alligevel kan opretholdes, i fald der i sagen forekommer momenter af typisk und-

skyldende karakter, der med styrke taler for at opretholde afgørelsen (såkaldte tertiære momenter), jf. herved Jon Andersen i Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2002, side 849 ff. og side 857 ff.

Jeg har noteret mig, at Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling i sin udtalelse af 25. april 2014 til mig har tilkendegivet, at ansættelsesproceduren fremadrettet skal indrettes således, at departementet i alle tilfælde modtager samtlige ansøgninger, inden der træffes afgørelse.

Dette tager jeg til efterretning.

4. Menighedsrepræsentationernes indstilling i ansættelsessagen

Som anført ovenfor, afsnit 3.1, medvirkede (og medvirker fortsat) et præstegælds menighedsrepræsentation(er) ved ansættelse af præstegældets præster. Reglerne herom fandtes i ansættelsesforordningens §§ 6-8 samt i hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 38 af 29. december 1998 om menighedsrepræsentationers medvirken ved præsteansættelser m.v. (ansættelsesbekendtgørelsen), der for sidstnævntes vedkommende fortsat er gældende.

Efter ansættelsesforordningens § 6 samt ansættelsesbekendtgørelsens § 5 afholdtes et orienteringsmøde blandt de deltagende menighedsrepræsentationer, hvor biskoppen gennemgik de indkomne ansøgninger samt reglerne for stillingens besættelse.

Efter ansættelsesforordningens § 7 samt ansættelsesbekendtgørelsens § 6 afholdtes der i forlængelse af orienteringsmødet et indstillingsmøde med deltagelse af de valgte medlemmer af menighedsrepræsentationerne, og hvor menighedsrepræsentanterne efter nærmere regler som beskrevet i bekendtgørelsens §§ 7-9 skulle afgive indstilling om, hvem der skulle ansættes i den konkrete præstestilling.

Som det fremgår af mit brev af 24. januar 2014 til Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling, valgte en af ansøgerne i nærværende ansættelsessag, som havde opnået et betydeligt antal stemmer, at trække sin ansøgning efter indstillingsmødet, men før departementet traf afgørelse om ansættelse. Jeg bad i nævnte brev departementet og Biskoppen over Grønlands Stift om at forholde sig til nævnte problematik.

Biskoppen over Grønlands Stift har i sin udtalelse af 31. januar 2014 til mig anført, at der i lyset af det passerede burde være afholdt et nyt indstillingsmøde (og orienteringsmøde). Biskoppen over Grønlands Stift har videre anført, at man fremadrettet vil opsætte en skriftlig arbejdsplan til imødegåelse af lignende episoder. Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling har tilsluttet sig Biskoppen over Grønlands Stifts retsopfattelse. Begge myndigheder har beklaget, at der ikke blev afholdt nyt indstillingsmøde.

Selvom ansættelsesforordningen var (og det nugældende regelsæt i kirkeloven er) tavs om, hvordan der skulle reageres i en situation som den anførte, er jeg enig med myndighederne i, at det havde været rigtigst, om man havde indkaldt til et nyt indstillingsmøde (og orienteringsmøde).

Jeg bemærker, at denne konklusion også synes bedst overensstemmende med en formålsfortolkning af ansættelsesforordningens §§ 7 og 8, som netop skal sikre en bred demokratisk (og retsteologisk – kaldelsen) legitimitet i sager om ansættelse af præster.

Igen har jeg overvejet, hvorvidt jeg i lyset af den manglende afholdelse af et nyt indstillingsmøde (og orienteringsmøde) skulle henstille til Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling at genoptage ansættelsessagen. Jeg har dog valgt at afstå herfra. Jeg henviser til mine bemærkninger ovenfor, afsnit 3.3, om det forvaltningsretlige ugyldighedsbegreb.

5. Notatførelse i sager om ansættelse af præster

5.1. Indledende bemærkninger – afgrænsning, formålet med notatførelse m.v.

I nærværende afsnit vil jeg som anført ovenfor, afsnit 1 og afsnit 2, komme med nogle mere generelle og overordnede bemærkninger om notatførelse i sager om ansættelse af præster.

Jeg forholder mig i afsnittet alene til en menighedsrepræsentations notatførelse. Jeg forholder mig således ikke til den notatførelse, der efter omstændighederne og i overensstemmelse med nedenstående notatregler skal udføres af departementet og Biskoppen over Grønlands Stift.

Generelt imødekommer notatreglerne flere forskellige hensyn, der svært kan gøres op dækkende. Af hensyn kan nævnes offentlighedshensynet (spørgsmålet om aktindsigt), effektivitetshensynet (altså hensynet til myndighedens effektive sagsbehandling), kontrolhensynet, bevis- og dokumentationshensynet samt tillidshensynet. Notatreglerne har i øvrigt en tæt relation til reglerne i sagsbehandlingsloven (landstingslov nr. 8 af 13. juni 1994 om sagsbehandling i den offentlige forvaltning med senere ændringer); for eksempel vil notatpligtige oplysninger ofte skulle forelægges parten, jf. sagsbehandlingslovens § 19, før myndigheden kan træffe en afgørelse.

Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling er i forbindelse med nærværende sag fremkommet med nogle bemærkninger, der har relation til en menighedsrepræsentations notatførelse i sager om ansættelse af præster.

Jeg har følgende kommentarer til departementets bemærkninger:

Jeg er enig med Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling i, at en menighedsrepræsentation må anses for at være en selvstændig myndighed, hvilket ud over det af departementet anførte også kan finde støtte i den omstændighed, at der i kirkeloven er indsat en tydelig rekursbestemmelse for menighedsrepræsentationens afgørelser, jf. lovens § 28, stk. 1. En administrativ enhed kan ikke – medmindre der særligt i lovgivningen er klare retlige holdepunkter for det modsatte – i nogle relationer være en selvstændig myndighed og i andre relationer en del af en forvaltningsmyndighed, jf. Karsten Loiborg i Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2002, side 123 f.

Modsat departementets opfattelse er det imidlertid min opfattelse, at de enkelte medlemmer af menighedsrepræsentationen ikke fungerer selvstændigt, men som en del af den kollegiale myndighed, menighedsrepræsentationen. I modsat fald ville det enkelte medlem udgøre en egen myndighed, hvilket næppe har været meningen med indstillingsreglerne. I en præsteansættelsessag er det efter min opfattelse således menighedsrepræsentationen som myndighed, der afgiver indstilling til departementet. I forbindelse med departementets behandling af sagen skal departementet vurdere, hvordan menighedsrepræsentationen internt (de enkelte medlemmer) forholder sig ved indstillingen.

Efter ansættelsesbekendtgørelsens § 5, stk. 2, 2. pkt., skal biskoppen under orienteringsmødet gennemgå reglerne for stillingens besættelse og om denne del af mødet foretage særskilt tilførsel til beslutningsprotokollen, der underskrives af samtlige mødedeltagere. Modsat departementets opfattelse – som jeg umiddelbart forstår den – kan bestemmelsen efter min opfattelse næppe gøre op med en eventuel noteringspligt efter almindelige forvaltningsretlige regler – som i øvrigt er minimumsregler – der altid skal iagttages, medmindre der er tydelig lovhjemmel for andet. Denne hjemmel findes ikke i den kirkelige lovgivning.

5.2. De forvaltningsretlige regler om notatførelse set i relation til sager om ansættelse af præster

De generelle forvaltningsretlige regler om notatførelse fremgår af tre forskellige regelsæt: A) Offentlighedsloven (landstingslov nr. 9 af 13. juni 1994 om offentlighed i forvaltningen med senere ændringer), jf. dennes § 6, stk. 1, B) den ulovbestemte regel om notatpligt, der er funderet på en retsgrundsætning, og C) notatførelse efter reglerne om god forvaltningsskik.

A. Af offentlighedslovens § 6, stk. 1, fremgår følgende:

”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.”

Som det fremgår af bestemmelsen, gælder notatpligten alene i afgørelsessager. I sådanne sager 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. Denne notatpligt gælder dog ikke, hvis oplysningerne i øvrigt fremgår af sagens dokumenter.

Begrebet ”afgørelse” skal forstås i lyset af sagsbehandlingsloven, der alene gælder i afgørelsessager. Af bemærkningerne til lovens § 2, stk. 1, er det anført, at der med udtrykket ”truffet afgørelse” sigtes til udfærdigelse af retsakter, det vil sige udtalelser, der går ud på at fastsætte, hvad der er eller skal være ret i et foreliggende tilfælde.

Offentlighedslovens § 6, stk. 1, må endvidere anses som alene rettet mod den forvaltningsmyndighed, der skal træffe afgørelse i den pågældende sag, jf. betænkning 1510/2009 om offentlighedsloven, side 424, jf. John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 1998, side 152.

I sager om ansættelse af præster er det Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling, der ligger inde med afgørelseskompetencen, jf. ovenfor, afsnit 3.1.

Offentlighedslovens § 6, stk. 1, kan således ikke i sager om ansættelse af præster antages at være relevant i forhold til en menighedsrepræsentation.

Som nævnt ovenfor, afsnit 3.1, var (og er fremdeles) departementet i sin afgørelse af, hvem der skal ansættes som præst, i visse tilfælde bundet af menighedsrepræsentationens indstilling (der med det nugældende lovgrundlag nu benævnes udtalelse).

Det kan således rettelig diskuteres, om afgørelseskompetencen ikke derved – i visse tilfælde – de facto ligger hos menighedsrepræsentationen, og menighedsrepræsentationen derved som afgørelsesmyndighed skal iagttage offentlighedslovens § 6, stk. 1.

Som nævnt indledningsvis skal afgørelsesbegrebet i offentlighedslovens § 6, stk. 1, forstås i lyset af sagsbehandlingslovens § 2, stk. 1.

I medfør af bemærkningerne til sidstnævnte bestemmelse fremgår følgende:

”En myndigheds [her menighedsrepræsentationen] indstilling eller udtalelse til en anden forvaltningsmyndighed [her departementet] til brug for en sags afgørelse er ikke en afgørelse i lovens forstand, uanset om høringssvaret måtte være bindende for den hørende myndighed.”

Med udgangspunkt i disse bemærkninger må det således antages, at menighedsrepræsentationen ikke har nogen afgørelseskompetence i præsteansættelsessager. Herefter gælder offentlighedslovens § 6, stk. 1, i disse sager ikke for menighedsrepræsentationen.

I visse dele af den forvaltningsretlige teori samt i praksis fra Folketingets Ombudsmand har man forholdt sig skeptisk til sidste led af de citerede bemærkninger, der er enslydende med bemærkningerne til den danske forvaltningslov. Jeg henviser herved til Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer, 2013, side 108, med henvisninger til både litteratur (blandt andet Hans Gammeltoft-Hansen i Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2003, side 56 ff.) og ombudsmandspraksis. Det er således opfattelsen – må jeg forstå nævnte teori – at såfremt den reelle afgørelse ligger hos den indstillende myndighed, er der tale om en afgørelsessag hos denne myndighed.

Selvom jeg er enig i, at afgørelsesbegrebet isoleret betragtet vil kunne – men ikke nødvendigvis skal – fortolkes og derved anvendes i lyset af nævnte teori og praksis, finder jeg dog med henvisning til de helt klare bemærkninger, at den skitse-rede retsopfattelse ikke kan være ganske utvivlsom. Jeg henviser herved også til Jens Peter Christensen i Ugeskrift for Retsvæsen, 2003, litterær afdeling, side 230 (side 232), samt Lisbeth Adserballes kommentar til offentlighedsloven i Karnovs Lovsamling, 2012 (og 2013).

På denne baggrund finder jeg ikke tilstrækkeligt grundlag for at kunne konkludere, at offentlighedslovens § 6, stk. 1, skal iagttages af en menighedsrepræsentation i forbindelse med sager om ansættelse af præster.

B. Som nævnt gælder der ud over offentlighedslovens § 6, stk. 1, på ulovbestemt grundlag en retsgrundsætning om notatpligt, jf. side 412 ff. i betænkning 1510/2009 om offentlighedsloven.

Efter denne retsgrundsætning består der også en notatpligt i forhold til ”alle væsentlige ekspeditioner i en sag”. Notatpligten gælder både i afgørelsessager og ikke-afgørelsessager. Den ulovbestemte notatpligt antages at strække notatpligten videre end den notatpligt, der gælder efter offentlighedslovens § 6, stk. 1; med andre ord er notatpligten efter offentlighedslovens § 6, stk. 1, en delvis kodificering af den ulovbestemte notatpligt.

Notatpligten gælder som nævnt ”alle væsentlige ekspeditioner i en sag” (hvis den enkelte ekspedition ikke fremgår af sagens akter i øvrigt), men det er noget usikkert, i hvilken type sager notatpligten gælder. Det vil sige, om notatpligten alene gælder ”traditionelle” forvaltningsadministrative sager, eller om pligten for ek-

sempel også gælder en myndigheds mere privatretlige dispositioner, jf. nærmere anførte betænkning, side 421 ff. Der kan imidlertid ikke være tvivl om, at notatpligten gælder væsentlige ekspeditioner, der foretages i forbindelse med sager om ansættelse af præster, da de ekspeditioner, der måtte foretages i forbindelse med disse sager, har tydelig traditionel offentligretlig karakter.

Det er vanskeligt at anføre udtømmende, hvad der er en ”væsentlig ekspedition”. Det beror på en konkret vurdering i det enkelte tilfælde. Som eksempel kan nævnes afgørelser, der mundtligt meddeles parten. Jeg henviser i øvrigt til de udtalelser fra Folketingets Ombudsmand, der er gengivet i anførte betænkning.

At modtage – eller på anden måde få kendskab til – oplysninger kan være en ”væsentlig ekspedition”. Omfanget af notatpligten i disse tilfælde må kunne besvares ud fra en iagttagelse af offentlighedslovens § 6, stk. 1, der som nævnt er en delvis kodifikation af den ulovbestemte notatpligt, og som vedrører ”modtagelse af/kendskab til oplysninger”, jf. nærmere anførte betænkning, side 426, pkt. 6.3.7, om relationen mellem notatpligten efter offentlighedslovens § 6, stk. 1, og notatpligten efter den ulovbestemte retsgrundsætning.

Det må således antages, at en menighedsrepræsentation, der mundtligt (i forbindelse med orienteringsmødet eller på anden vis) modtager oplysninger vedrørende en præsteansættelsessags faktiske omstændigheder, der er af betydning for indstillingen (nu udtalelsen) i sagen, eller som på anden måde er bekendt med sådanne oplysninger, skal gøre notat om indholdet af oplysningerne. Dette gælder dog ikke, hvis oplysningerne i øvrigt fremgår af sagens dokumenter.

Ud over at der skal gøres notat under iagttagelse af princippet i offentlighedslovens § 6, stk. 1, skal en menighedsrepræsentation i forbindelse med sager om ansættelse af præster endvidere gøre notat ved øvrige ekspeditionsskridt, som efter en konkret vurdering må anses for væsentlige.

C. Endelig følger det af god forvaltningsskik, at forvaltningen sørger for, at der skabes et tillidsforhold mellem borgerne og forvaltningen. Et sådant tillidsforhold skabes blandt andet ved, at forvaltningen sikrer sig bevis, det vil sige fører notat, og herved undgår tvivl om, hvad der er foregået og sagt i en foreliggende sag. Jeg henviser til anførte betænkning, side 416 f., med de heri angivne udtalelser fra Folketingets Ombudsmand.

Nævnte betragtninger bør efter min opfattelse også holdes for øje af en menighedsrepræsentation i forbindelse med sager om ansættelse af præster.

Dette gør sig også gældende i forbindelse med en menighedsrepræsentations afholdelse af diverse møder i forbindelse med sager om ansættelse af præster (orienteringsmødet og indstillingsmødet (udtalelsesmødet)); dette kan også udledes af almindelig god mødeskik. Kirkeministeriet har oplyst mig om, at menighedsrådene i Danmark udarbejder (bør udarbejde) notater/referater fra både orienteringsmødet og indstillingsmødet. Jeg bemærker, at der i Danmark i det væsentlige gælder samme regler for præsteansættelser som i Grønland.”

Bortvisning

5.4 Arbejdsgiverkompetencen, herunder kompetencen til at træffe afgørelse om bortvisning af ansatte. Kompetencen til at træffe afgørelse om aktindsigt. Besvarelse af ombudsmandens henvendelser

Advokat D klagede på vegne af A til ombudsmanden over Departementet for Finanser og Indenrigsanliggendes (Økonomi- og Personalestyrelsen) afgørelse om afslag på aktindsigt i en intern revisionsrapport vedrørende Institution O. Advokat D klagede tillige over Departementet for Finanser og Indenrigsanliggendes (Økonomi- og Personalestyrelsen) afgørelse om bortvisning af A fra dennes stilling ved Institution O.

Ombudsmanden fandt det kritisabelt, at Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling overlod det til Departementet for Finanser og Indenrigsanliggender (Økonomi- og Personalestyrelsen) at varetage den bagvedliggende sagsbehandling vedrørende bortvisningen, herunder træffe afgørelse om bortvisning af A fra dennes stilling ved Institution O. Ombudsmanden fandt, at den kompetente myndighed til bl.a. at træffe ansættelsesretlige afgørelser, herunder afgørelse om bortvisning af ansatte ved Institution O, var og fortsat er Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling.

Ombudsmanden fandt, at kompetencen til at træffe afgørelse om aktindsigt vedrørende en intern revisionsrapport, som var en del af grundlaget for bortvisningen af A, lå hos Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling. Ombudsmanden fandt således, at Departementet for Finanser og Inden-

rigsanliggender (Økonomi- og Personalestyrelsen) ikke havde haft kompetence til at træffe afgørelse om aktindsigt i den interne revisionsrapport.

Ombudsmanden fandt det beklageligt, at Departementet for Uddannelse, Kultur, Kirke og Ligestilling overlod det til Departementet for Finanser og Indenrigsanliggender (Økonomi- og Personalestyrelsen) at besvare ombudsmandens høring (udtalelse af 8. december 2014, j.nr. 2013-324-0010).

A blev den 1. april 2012 ansat som [...] ved Institution O i henhold til overenskomst af 18. september 2009 mellem Naalakkersuisut og SIK for Handels- og Kontorpersonale.

Den 22. maj 2013 blev der afholdt en tjenstlig samtale med A. Den tjenstlige samtale fandt sted i Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling, hvor A deltog sammen med en bisidder. Ud over en medarbejder fra departementet deltog også en medarbejder fra Departementet for Finanser og Indenrigsanliggender (Økonomi- og Personalestyrelsen).

Af referatet af 23. maj 2013 fremgår bl.a. følgende:

”[...] [en medarbejder ved Departementet for Finanser og Indenrigsanliggender (Økonomi- og Personalestyrelsen), min bemærkning] oplyste, at mødet var kommet i stand som følge af Intern Revisions gennemgang af Institution O’s konti, og foresp. om grundlaget for hvorfor A havde fået udbetalt timeløn ved siden af sin almindelige løn.

[...]

[...] [medarbejderen ved Departementet for Finanser og Indenrigsanliggender (Økonomi- og Personalestyrelsen), min bemærkning] sammenfattede mødet således, at det er Selvstyrets opfattelse, at A ved sine handlinger havde overtrådt den grønlandske kriminallov, og at der ville blive foretaget politianmeldelse om forholdet.

[...] [medarbejderen ved Departementet for Finanser og Indenrigsanliggender (Økonomi- og Personalestyrelsen), min bemærkning] opl. endvidere, at de ovennævnte forhold er at betragte som et så alvorligt brud på arbejdsaftalen, at man agtede at bortvise A.

[...] [medarbejderen ved Departementet for Finanser og Indenrigsanliggender (Økonomi- og Personalestyrelsen), min bemærkning] afleverede 2 skrivelser til A ifølge hvilke Selvstyret påtænker at bortvise A samt at A er fritstillet indtil videre. [...]”

Efter den tjenstlige samtale fik A udleveret et partshøringsbrev. Af partshøringsbrevet fremgår bl.a. følgende:

”Økonomi- og Personalestyrelsen har fra Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling i Nuuk modtaget indstilling om at bortvise dig fra din stilling som [...] ved Institution O i X By, [...]

[...]

Økonomi- og Personalestyrelsens vurdering af sagen:

Det er Ledelsens vurdering, at du groft har misligholdt dit ansættelsesforhold [...]

Økonomi- og Personalestyrelsen påtænker derfor, at bortvise dig fra din stilling som [...].

Du er fritaget fra tjenesten indtil videre.

[...]

Afslutning:

Såfremt du har eventuel indsigelse skal denne være Økonomi- og Personalestyrelsen i hænde senest tirsdag den 27. maj 2013 kl. 12.00 [...]

Ved brev af 22. maj 2013 fremkom advokat D på vegne af A med indsigelser til partshøringsbrevet. Derudover bemærkede advokat D, at den interne revision efter advokat D’s oplysninger stadig pågik. Endelig anmodede advokat D om aktindsigt i den endelige interne revisionsrapport.

Ved e-mail af 23. maj 2013 svarede Departementet for Finanser og Indenrigsaffænder (Økonomi- og Personalestyrelsen) advokat D, at der ikke kunne gives aktindsigt i interne dokumenter og kriminalretlige sager.

Herefter henvendte advokat D sig til Departementet for Finanser og Indenrigsaffænder (Økonomi- og Personalestyrelsen) ved e-mail af 23. maj 2013, for at afklare hvilke interne dokumenter departementet henviste til.

Ved brev af 24. maj 2013 besvarede Departementet for Finanser og Indenrigsaffænder (Økonomi- og Personalestyrelsen) anmodningen om aktindsigt. Departementet henviste til, at den interne revision stadig pågik, og at der endnu ikke var

udfærdiget en endelig revisionsrapport. Departementet svarede herudover bl.a. følgende:

”[...]

Selv om der havde været udfærdiget en intern revisionsrapport, ville denne have været undtaget aktindsigt idet, der som navnet angiver, er tale om en intern rapport. Der henvises til Landstingslov nr. 9 af 13. juni 1994 om offentlighed i forvaltningen § 7 litra 1 og 2. Det skal for en god ordens skyld bemærkes, at det her modtagne materiale ikke anses for værende omfattet af samme lovs § 8, litra 3.

[...]

Idet sagen som anført politianmeldes henvises til Landstingslov nr. 9 af 13. juni 1994 om offentlighed i forvaltningen, § 2 stk. 1, hvor der bl.a. er anført: ”Loven gælder ikke for kriminalsager”, hvorfor der ikke gives aktindsigt i sagen i øvrigt.

[...]”

Ved brev af 28. maj 2013 bad advokat D Departementet for Finanser og Indenrigsanliggender (Økonomi- og Personalestyrelsen) om at genoverveje spørgsmålet om aktindsigt i lyset af sagsbehandlingsloven (landstingslov nr. 8 af 13. juni 1994 om sagsbehandling i den offentlige forvaltning med senere ændringer).

Departementet for Finanser og Indenrigsanliggender (Økonomi- og Personalestyrelsen) meddelte ved e-mail af 28. maj 2013 advokat D, at der heller ikke kunne gives aktindsigt efter sagsbehandlingslovens § 9, stk. 3.

Herefter klagede advokat D på vegne af A ved brev af 29. maj 2013 til mig over Departementet for Finanser og Indenrigsanliggenders (Økonomi- og Personalestyrelsen) afgørelse om afslag på anmodning om aktindsigt i den interne revisionsrapport.

Ved brev af 4. juni 2013 blev A bortvist fra sin stilling som [...] ved Institution O. En ansat i Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling afleverede bortvisningsbrevet personligt til A.

Indholdet af bortvisningsbrevet var i al væsentligt i overensstemmelse med partshøringsbrevet, idet Departementet for Finanser og Indenrigsanliggender (Økonomi- og Personalestyrelsen) kort forholdt sig til advokat D's indsigelser. Af bortvisningsbrevet fremgik endvidere bl.a. følgende:

”Økonomi- og Personalestyrelsens vurdering af sagen:

Det er Ledelsens vurdering, at du groft har misligholdt dit ansættelsesforhold [...].

[...]

Økonomi- og Personalestyrelsen bortviser dig, efter fuldmagt, herved fra din stilling som [...].”

Bortvisningsbrevet indeholdt desuden en afgørelse om afslag på aktindsigt med henvisning til, at der var tale om en sag, der blev overgivet til politimæssig efterforskning.

Herefter klagede advokat D på vegne af A til mig over, at A var blevet bortvist fra sin stilling som [...] ved Institution O, herunder over myndighedskompetencen i forhold til afgørelsen om bortvisning.

Ved breve af 8. juli 2013 indhentede jeg sagens akter fra Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling samt Departementet for Finanser og Indenrigsanliggender (Økonomi- og Personalestyrelsen).

Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling fremsendte sagsakter, som departementet havde indhentet fra Institution O. Jeg modtog herudover sagsakter fra Departementet for Finanser og Indenrigsanliggender (Økonomi- og Personalestyrelsen).

Ved brev af 27. september 2013 anmodede jeg Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling om en udtalelse til sagen. Jeg bad Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling om bl.a. at redegøre for baggrunden for, at bortvisningssagen blev varetaget af Departementet for Finanser og Indenrigsanliggender (Økonomi- og Personalestyrelsen), når det var Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling, som havde arbejdsgiverkompetencen.

Derudover bad jeg Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling om bl.a. at fremkomme med en retlig udredning af baggrunden for, at advokat D fik afslag på sin aktindsigtsanmodning samt redegøre for myndighedskompetencen i forbindelsen med besvarelsen heraf.

Jeg modtog svar ved brev af 31. marts 2014 fra Departementet for Finanser og Indenrigsanliggender (Økonomi- og Personalestyrelsen).

Den 7. april 2014 kontaktede en af mine medarbejdere telefonisk en medarbejder ved Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling, som bekræftede, at svaret fra Departementet for Finanser og Indenrigsanliggender (Økonomi- og Personalestyrelsen) skulle anses for Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestillings svar på mit brev af 27. september 2013.

I indledningen af sit svar anførte Departementet for Finanser og Indenrigsanliggender (Økonomi- og Personalestyrelsen) bl.a. følgende:

”[...] Økonomi- og Personalestyrelsen besvarer henvendelsen efter aftale med Departement for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling. Begrundelsen herfor er, at henvendelsen vedrører sagsbehandling foretaget af Økonomi- og Personalestyrelsen, efter bemyndigelse fra Departement for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling.”

På mit spørgsmål vedrørende baggrunden for, at bortvisningssagen blev varetaget af Departementet for Finanser og Indenrigsanliggender (Økonomi- og Personalestyrelsen), når det var Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling, som havde arbejdsgiverkompetencen, svarede Departementet for Finanser og Indenrigsanliggender (Økonomi- og Personalestyrelsen) bl.a. følgende (departementet henviste i sit svar til Formandens Departements unummererede og udate-rede cirkulære om kompetenceafgrænsning i konkrete personalesager, ikrafttrådt 1. oktober 2011):

”Arbejdsgiver er enig i Ombudsmandens forståelse af § [...] i landstingslov [...] om Institution O, hvorfor Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling har arbejdsgiverkompetencen over for ansatte ved Institution O i X By.

Dette følger af cirkulæret, med ikrafttræden 1. oktober 2011, om kompetenceafgrænsning i konkrete personalesagers § 2, stk. 1. Formålet med cirkulæret er at fastlægge kompetencefordelingen i konkrete personalesager, jf. § 1, stk. 2. Cirkulæret omfatter

samtlige departementer, styrelser, direktorater samt underliggende enheder. Cirkulæret er i overensstemmelse med den kompetencefordeling, der følger af Inatsisartutloven om Inatsisartut og Naalakkersuisut.

Af cirkulærets § 3, stk. 1, fremgår det, at Økonomi- og Personalestyrelsen er Naalakkersuisuts centrale rådgivningsorgan i personalesager. I den forbindelse skal Økonomi- og Personalestyrelsen kunne bistå alle enheder i personalemæssige spørgsmål, jf. § 4, stk. 3. Økonomi- og Personalestyrelsen skal være forelagt sagen inden afgørelsen træffes, jf. stk. 2, af hensyn til at sikre, at sagen bliver behandlet og afgjort på et sagligt og juridisk korrekt grundlag, jf. stk. 3.

Af stk. 4 fremgår det, at vurderinger og udtalelser fra Økonomi- og Personalestyrelsen alene er vejledende, og at det i alle tilfælde er den ansvarshavende enhed selv, der træffer den endelige afgørelse, og også denne der står til ansvar herfor.

Cirkulærets § 4, stk. 1 anfører de enkelte enheders mulighed for at anmode Økonomi- og Personalestyrelsen om på enhedernes vegne, at udmønte de trufne afgørelser. Sker dette, skal den person afgørelsen vedrører, orienteres herom, da Økonomi- og Personalestyrelsen ikke har en selvstændig afgørelseskompetence, jf. stk. 2.

Desuden kan påpeges momenter som ønsket om en saglig og ensartet praksis, samt resourcehensyn, som årsager til Centraladministrationens organisering. Ressourcespørgsmålet er medvirkende til den ressortmæssige opdeling, der er i Naalakkersuisut.

Det fremgår af skrivelsen, at afgørelsen om bortvisning er truffet af styrelsen på baggrund af indstilling herom fra Departement for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling. Det anføres afslutningsvis i skrivelsen, at styrelsen efter fuldmagt bortviser A. Disse to udsagn, sammenholdt med det forhold, at meddelelsen gives på styrelsens brevpapir, kan for modtageren muligvis have givet anledning til tvivl om kompetenceforholdene, hvilket må antages at være baggrunden for advokatens ønske, om at ombudsmanden forholder sig til kompetencespørgsmålet. Det skal derfor præciseres, at den afgørelse, som styrelsen traf alene var en udmøntning af en afgørelse, som Departement for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling ved sin indstilling i realiteten havde truffet og at de anvendte udtryk i skrivelsen har tilsigtet at tydeliggøre dette. Dette er overensstemmende med de gældende kompetenceregler, som beskrevet ovenfor.

Økonomi- og Personalestyrelsen har efter anmodning og bemyndigelse behandlet sagen omkring A, der endte med en bortvisning.”

Vedrørende den gennemførte partshøring samt om afslaget på aktindsigtsbegæringen anførte Departementet for Finanser og Indenrigsanliggender (Økonomi- og Personalestyrelsen) bl.a. følgende:

”Det skal indledningsvist til dette punkt bemærkes, at Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling ikke har været inddraget i forbindelse med besvarelse af disse henvendelser [vedrørende partshøringen, min bemærkning], idet Økonomi- og Personalestyrelsen efter bemyndigelse hertil har varetaget sagsbehandlingen.

[...]

Sidstnævnte [vedrørende begæringen om aktindsigt, min bemærkning] skal efter advokat D's opfattelse ske efter sagsbehandlingsloven og ikke offentlighedsloven, jf. brev af 28. maj 2013. I denne forbindelse kan passende henvises til § 15, stk. 1, nr. 3, hvorefter kriminalsagerne mod A og [...] er så tæt forbundet, at hensynet til sagernes efterforskning overstiger hensynet til aktindsigt. Deres tætte forhold bestyrker dette. Uanset om advokat D's påstand om forkert lovanvendelse skulle have sin berettigelse, ændrer det imidlertid ikke på resultatet. Dette skal ses i forhold til partshøringen, jf. § 19, stk. 1, hvor der kan henvises til sagens omstændigheder, sammenholdt med § 19, stk. 2, nr. 4, jf. § 15, stk. 1, nr. 3.

[...]”

På min anmodning om en retlig udredning af baggrunden for, at advokat D fik afslag på sin aktindsigtsanmodning samt om redegørelse for myndighedskompetencen i forbindelsen med besvarelsen heraf, svarede Departementet for Finanser og Indenrigsanliggender (Økonomi- og Personalestyrelsen) bl.a. følgende:

”Der bliver i skrivelse af 24. maj 2013 redegjort for afslaget på begæringen om aktindsigt. I forhold til om denne burde have været behandlet efter Landstingslov nr. 8. af 13. juni 1994 om sagsbehandling i den offentlige forvaltning, kan henvises til dennes § 15, stk. 1, nr. 3, og til gennemgangen ovenfor under AD 3 [jf. det ovenfor citerede om § 15, stk. 1, nr. 3, min bemærkning].

Afslaget på aktindsigt er vedlagt som bilag 2.

Som anført under AD 1) [jf. det ovenfor citerede om departementets bemærkninger vedrørende baggrunden for, at departementet varetog bortvisningssagen, min bemærkning] har Økonomi- og Personalestyrelsen bistået i afskedigelsessagen, hvorfor denne enhed

også er bemyndiget til at besvare henvendelsen om aktindsigt, da Økonomi- og Personalestyrelsen er bemyndiget til at sagsbehandle sagen. Se i den forbindelse også indledningen til AD 3) [jf. det ovenfor citerede om departementets bemærkninger vedrørende den gennemførte partshøring, min bemærkning]. Tilsvarende gør sig gældende i forbindelse med besvarelsen af Ombudsmandens forespørgsel i sagen.

[...]"

Med Departementet for Finanser og Indenrigsanliggendes (Økonomi- og Personalestyrelsen) svar var medsendt følgende dokumenter: Stillingsannonce på [...] til Institution O, Departementet for Finanser og Indenrigsanliggendes (Økonomi- og Personalestyrelsen) afgørelse af 24. maj 2013 på advokat D's om aktindsigt samt overenskomst for SIK's handels- og kontorpersonale.

Jeg sendte Departementet for Finanser og Indenrigsanliggendes (Økonomi- og Personalestyrelsen) svar i høring hos A, idet A ikke længere var repræsenteret af advokat D. Jeg modtog A's bemærkninger ved e-mail af 13. maj 2014. Bemærkningerne vedrørte alene forhold vedrørende A's arbejdsopgaver som [...].

Jeg udtalte herefter:

"1. Afgrænsning af min undersøgelse

A's klage til mig vedrører bl.a. bortvisningen af A som [...] ved Institution O.

Departementet for Finanser og Indenrigsanliggender (Økonomi- og Personalestyrelsen) indgav den 9. juli 2013 en politianmeldelse af A vedrørende det forhold, der førte til bortvisningen. En af mine medarbejdere har den 25. november 2014 talt med en medarbejder i Departementet for Finanser og Indenrigsanliggender (Økonomi- og Personalestyrelsen), som oplyste, at politiet fortsat efterforsker sagen. Politiet har således endnu ikke taget stilling til, hvorvidt der skal rejses tiltale mod A.

Efter § 7, stk. 1, i inatsisartutlov nr. 8 af 3. december 2009 om Ombudsmanden for Inatsisartut (ombudsmandsloven) kan jeg behandle klager over samtlige forvaltninger under Grønlands Selvstyre og kommunerne.

Jeg vil derfor være tilbageholdende i sager og spørgsmål, som domstolene eksplis- cit eller implicit vil komme til at tage stilling til.

Forholdet vedrørende bortvisningen og partshøringen i forbindelse hermed, som A klager over, og de spørgsmål, som retten forventes at behandle, er ikke helt sammenfaldende. Jeg har imidlertid besluttet ikke at behandle de punkter i A's klage, som vedrører disse forhold, da det ikke kan udelukkes, at domstolene vil tage stilling hertil i forbindelse med behandlingen af det forhold, der førte til A's bortvisning. Jeg har bedt A om at afvente rettens behandling af sagen, før A vur- derer, om der er forhold i sagen, som retten ikke har taget stilling til, og som A ønsker at klage over til mig.

På denne baggrund har jeg afgrænset min undersøgelse til at omfatte spørgsmålet om arbejdsgiverkompetencen samt Departementet for Finanser og Indenrigsan- liggenders (Økonomi- og Personalestyrelsen) afgørelse om afslag på aktindsigt.

Den overordnede problematik om, hvem der havde arbejdsgiverkompetencen over A som [...] på Institution O, forholder jeg mig til i afsnit 2.

I afsnit 3 forholder jeg mig til myndighedskompetencen ved behandling af akt- indsigtsanmodninger, herunder om Departementet for Finanser og Indenrigsan- liggender (Økonomi- og Personalestyrelsen) var rette myndighed til at behandle aktindsigtsanmodningen fra advokat D.

I afsnit 4 har jeg nogle afsluttende bemærkninger vedrørende myndigheders be- svarelsen af mine henvendelser.

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

2. Kompetenceafgrænsningen mellem Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling og Departementet for Finanser og Indenrigsanliggender (Økonomi- og Personalestyrelsen)

2.1. Indledning

Det er af afgørende betydning for bl.a. gyldigheden af afgørelsen om at bortvise A fra A's stilling som [...], at det er den kompetente myndighed, der har truffet afgørelse samt i øvrigt varetaget den bagvedliggende sagsbehandling i sagen. Det er således relevant at se på kompetenceafgrænsningen mellem myndighederne.

I de følgende afsnit behandler jeg spørgsmålet om arbejdsgiverkompetencen, herunder kompetencen til at træffe ansættelsesretlige afgørelser i forhold til de ansatte. I afsnit 2.2 gennemgår jeg arbejdsgiverkompetencen. I afsnit 2.3 ser jeg på Formandens Departements cirkulære om kompetenceafgrænsning i konkrete personalesager. Herefter ser jeg i afsnit 2.4 på, om det var den rette myndighed, der traf afgørelse om bortvisning af A.

Jeg har tidligere beskæftiget mig med problemstillingen vedrørende myndighedskompetencen ved behandlingen af personalesager. Jeg henviser til sagen med j.nr. 2011-303-0002, der er optrykt i min beretning for 2013, afsnit 5.1, sagen med j.nr. 2011-323-0031, der er optrykt i min beretning for 2012, afsnit 5.7, samt artiklen "Hvem har arbejdsgiverkompetencen i centraladministrationen?" fra samme beretning.

2.2. Arbejdsgiverkompetencen

Som nærmere beskrevet i de ovennævnte udtalelser og artikel er organiseringen af centraladministrationen reguleret ved inatsisartutlov nr. 26 af 18. november 2010 om Inatsisartut og Naalakkersuisut. Det er således formanden for Naalakkersuisut, der fordeler anliggender mellem medlemmerne af Naalakkersuisut, jf. lovens § 23, stk. 1, der knæsetter ministerstyreform. Det enkelte medlem af Naalakkersuisut er herefter øverste chef for det departement (eller de departementer), som vedkommende er tildelt.

Det er det enkelte departement, der som altovervejende hovedregel har den fulde arbejdsgiverkompetence over departementets medarbejdere, herunder kompetence til at træffe ansættelsesretlige afgørelser i forhold til disse.

Er der under det ansvarlige departement en underliggende myndighed, kan departementet – afhængig af den lovgivning, der regulerer den underliggende myndighed – beslutte, om arbejdsgiverkompetencen over de medarbejdere, der er ansat i den underliggende myndighed, skal ligge i departementet eller i den underliggende myndighed. Dette følger af de almindelige forvaltningsretlige regler om ekstern delegation.

Institution O er reguleret ved landstingslov [...] og bekendtgørelse [...].

Af de indledende bemærkninger til landstingsloven, fremgår det, at Institution O er en underliggende institution (myndighed) under nu Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling, og at Naalakkersuisut (Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling som det ressortansvarlige departement) har det overordnede administrative og økonomiske ansvar.

Det fremgår nærmere af landstingsloven, at det er Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling, der har det administrative og økonomiske ansvar for Institution O, og som ansætter en leder, der varetager dette ansvar på departementets vegne.

Af bemærkningerne til bestemmelsen fremgår bl.a. følgende:

”Bestemmelsen fremhæver, at Landsstyret [Naalakkersuisut, ved det ressortansvarlige departement, min bemærkning] har det administrative og økonomiske ansvar for Institution O, og præciserer hermed at Institution O ikke er en selvejende institution. Til varetagelse af Landstyrets ansvar ansættes en leder, der får selvstændig kompetence og ansvar. Som bestemmelsen er formuleret, har Landsstyret det overordnede ansvar, og bevarer alle arbejdsgiverbeføjelser. [...]”

Samlet set er det således Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling, der har arbejdsgiverkompetencen over de ansatte på Institution O, herunder kompetencen til at træffe ansættelsesretlige afgørelser i forhold til de ansatte. Kompetencen til at træffe afgørelse om bortvisning af ansatte på Institution O ligger således hos Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling.

2.3. Cirkulære om kompetenceafgrænsning i konkrete personalesager

Departementet for Finanser og Indenrigsanliggender (Økonomi- og Personalestyrelsen) har i sit svar til mig, som tidligere nævnt, henvist til Formandens Departements unummererede og udaterede cirkulære om kompetenceafgrænsning i konkrete personalesager (ikrafttrådt 1. oktober 2011).

Cirkulæret er fastsat i medfør af § 23, stk. 1, i inatsisartutlov nr. 26 af 18. november 2010 om Inatsisartut og Naalakkersuisut, der som nævnt fastsætter, at formanden for Naalakkersuisut fordeler anliggender mellem medlemmerne af Naalakkersuisut.

Som nævnt under afsnit 2.2 er det udgangspunktet, at det enkelte departement har arbejdsgiverkompetencen over departementets medarbejdere samt over medarbejdere i underliggende myndigheder. Dette bekræftes da også ved cirkulæret om kompetenceafgrænsning i konkrete personalesager, jf. cirkulærets § 2, stk. 1, som er affattet således:

”Hvert departement varetager deres egne personalesager og træffer alle afgørelser i disse sager.”

Følgende fremgår videre af cirkulærets § 3, stk. 4:

”Vurderinger og udtalelser fra Økonomi- og Personalestyrelsen er vejledende, og det er i alle tilfælde den ansvarshavende enhed selv, der træffer den endelige afgørelse og bærer ansvaret herfor.”

Cirkulærets § 3, stk. 4, støtter op om cirkulærets § 2, stk. 1, og er således også i overensstemmelse med det ovenfor nævnte udgangspunkt om, at det enkelte departement har arbejdsgiverkompetencen over medarbejdere i departementet og underliggende myndigheder, og således det enkelte departement, der træffer ansættelsesretlige afgørelser over for de ansatte. Jeg bemærker for en ordens skyld, at der i den bestemmelse (§ 23, stk. 1, i inatsisartutlov om Inatsisartut og Naalakkersuisut), som cirkulæret er udstedt i medfør af, ikke er hjemmel til at fastsætte regler om kompetenceafgrænsningen inden for det enkelte departements område. Der er således ikke hjemmel til i cirkulæret at fastsætte regler om arbejdsgiverkompetencen over ansatte i de enkelte departementers underliggende myndigheder.

Af cirkulærets § 4, stk. 1, fremgår følgende:

”Alle enheder har ret til at anmode Økonomi- og Personalestyrelsen om på deres vegne at udmønte de trufne afgørelser, jf. § 28 i Landstingslov nr. 8 af 13. juni 1994 om sagsbehandling i den offentlige forvaltning.”

Jeg forstår cirkulærets § 4, stk. 1, således, at det ansvarlige departement kan bede Departementet for Finanser og Indenrigsanliggender (Økonomi- og Personalestyrelsen) om at udarbejde afgørelser m.v. på departementets vegne og ekspedere disse. Hele den bagvedliggende sagsbehandling skal dog fortsat foregå i det ansvarlige departement, jf. også vendingen ”udmønte de trufne afgørelser”. Således er det fortsat det ansvarlige departement, der skal tage stilling til alle sagens aspekter, eksempelvis træffe de forvaltningsretlige afgørelser og tage stilling til de høringssvar, som parten afgiver.

Jeg bemærker i den forbindelse, at jeg umiddelbart forstår henvisningen til sagsbehandlingslovens § 28 (vedrørende videregivelse af fortrolige oplysninger mellem forvaltningsmyndigheder) således, at der dermed er givet mulighed for, jf. sagsbehandlingslovens § 28, stk. 2, nr. 3, at der kan ske videregivelse af fortrolige (og følsomme) oplysninger til Departementet for Finanser og Indenrigsanliggender (Økonomi- og Personalestyrelsen) (en anden forvaltningsmyndighed) i forbindelse med det ansvarlige departements henvendelse.

En fravigelse af det klare retlige udgangspunkt – der udledes af ministerstyrefor- men – om, at det er det enkelte departement, der har den fulde arbejdsgiverkompe- tence over departementets medarbejdere samt over medarbejdere i underlig- gende myndigheder, jf. afsnit 2.2 om ressortfordelingen, og som dermed varetager den bagvedliggende sagsbehandling i forbindelse hermed, ville kræve udtryk- kelig hjemmel. Udgangspunktet ses ikke sådan udtrykkeligt fraveget ved cirkulæ- rets § 4, stk. 1.

2.4. Afgørelsen om bortvisning

Som anført under afsnit 2.2 og 2.3 er det min opfattelse af gældende ret, at det er Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling, der har arbejdsgi- verkompetencen over de ansatte på Institution O, og dermed departementet, der skal varetage den fulde bagvedliggende sagsbehandling i ansættelsesretlige sager. I det følgende vil jeg se på, om det var Departementet for Uddannelse, Kirke, Kul-

tur og Ligestilling, som traf afgørelse om bortvisning af A, herunder om det var departementet, som i øvrigt varetog den bagvedliggende sagsbehandling i forbindelse hermed.

Den tjenstlige samtale fandt sted i Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling. På mødet deltog bl.a. en medarbejder fra Departementet for Finanser og Indenrigsanliggender (Økonomi- og Personalestyrelsen). Af referatet af den tjenstlige samtale fremgår det, at det var medarbejderen fra Departementet for Finanser og Indenrigsanliggender (Økonomi- og Personalestyrelsen), som på mødet oplyste, at baggrunden for den tjenstlige samtale var en følge af Intern Revisions gennemgang af Institution O's konti, og at "man" agtede at bortvise A. Den tjenstlige samtale lader således til at have været styret af medarbejderen fra Departementet for Finanser og Indenrigsanliggender (Økonomi- og Personalestyrelsen).

Efter den tjenstlige samtale fik A udleveret et partshøringsbrev, hvoraf det bl.a. fremgik, at Departementet for Finanser og Indenrigsanliggender (Økonomi- og Personalestyrelsen) havde modtaget en indstilling fra Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling om at bortvise A, samt at eventuelle indsigelser skulle indgives til Departementet for Finanser og Indenrigsanliggender (Økonomi- og Personalestyrelsen). Den efterfølgende korrespondance foregik mellem medarbejderen fra Departementet for Finanser og Indenrigsanliggender (Økonomi- og Personalestyrelsen) og advokat D.

I partshøringsbrevet og afgørelsen om bortvisning er anvendt formuleringer som eksempelvis "Økonomi- og Personalestyrelsens vurdering", "Økonomi- og Personalestyrelsen påtænker derfor at bortvise dig" samt "Økonomi- og Personalestyrelsen bortviser dig efter fuldmagt fra din stilling". Partshøringsbrevet og afgørelsen om bortvisning er udarbejdet på Departementet for Finanser og Indenrigsanliggenders (Økonomi- og Personalestyrelsen) brevpapir og underskrevet af en ansat i dette departement.

Til brug for min behandling af denne sag anmodede jeg særskilt Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling samt Departementet for Finanser og Indenrigsanliggender (Økonomi- og Personalestyrelsen) om at fremsende sagens akter.

Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling fremsendte alene sagsakter, som departementet havde indhentet fra Institution O. Ingen af disse dokumenter vedrørte bortvisningen af A.

Alle andre sagsakter, herunder akterne i bortvisningssagen, modtog jeg fra Departementet for Finanser og Indenrigsanliggender (Økonomi- og Personalestyrelsen).

Jeg bemærker videre, at den indstilling fra Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling om bortvisning af A, som der er henvist til i partshørbrevet, ikke forelå blandt nogen af de modtagne sagsakter.

På baggrund af ovenstående, herunder navnlig at sagens akter vedrørende bortvisningssagen alene forelå i Departementet for Finanser og Indenrigsanliggender (Økonomi- og Personalestyrelsen), finder jeg det meget tvivlsomt, at det var Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling, som varetog den bagvedliggende sagsbehandling, og som herunder traf afgørelse om bortvisning af A. Således kan jeg alene se, at Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestillings deltagelse i behandlingen af sagen vedrørende bortvisning af A er sket ved afgivelse af indstilling om bortvisning til Departementet for Finanser og Indenrigsanliggender (Økonomi- og Personalestyrelsen), deltagelse ved den tjenstlige samtale samt det forhold, at bortvisningsbrevet blev afleveret til A personligt af en ansat ved departementet.

Jeg finder ikke, at denne fremgangsmåde er i overensstemmelse med de regler, der gælder om arbejdsgiverkompetencen, jf. mine bemærkninger i afsnit 2.2 vedrørende arbejdsgiverkompetencen samt afsnit 2.3 vedrørende cirkulæret om kompetenceafgrænsning i konkrete personalesager. Cirkulæret giver, som tidligere nævnt, alene mulighed for, at Departementet for Finanser og Indenrigsanliggender (Økonomi- og Personalestyrelsen) kan udarbejde afgørelser m.v. på departementets vegne og ekspedere disse. Den fulde bagvedliggende sagsbehandling skal fortsat varetages af det ansvarlige departement.

Departementet for Finanser og Indenrigsanliggender (Økonomi- og Personalestyrelsen) har i sit svar til mig (brev af 31. marts 2014) anført, at den i sagen anvendte fremgangsmåde kan have givet modtageren anledning til tvivl om kompetenceforholdene. Departementet har videre anført, at den afgørelse, som depar-

tementet traf, alene var en udmøntning af en afgørelse, som Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling ved sin indstilling i realiteten havde truffet. Departementet for Finanser og Indenrigsanliggender (Økonomi- og Personalestyrelsen) henholder sig i sit svar til cirkulærets § 4, stk. 1.

Jeg er uenig med Departementet for Finanser og Indenrigsanliggender (Økonomi- og Personalestyrelsen) i, at Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling med sin indstilling om bortvisning af A reelt havde truffet en afgørelse om bortvisning. En myndigheds indstilling er ikke det samme som en afgørelse. Jeg henviser i øvrigt til mine bemærkninger ovenfor samt afsnit 2.3 om min opfattelse af, hvad cirkulærets § 4, stk. 1, giver mulighed for.

Jeg finder det kritisabelt, at Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling overlod det til Departementet for Finanser og Indenrigsanliggender (Økonomi- og Personalestyrelsen) at varetage den bagvedliggende sagsbehandling vedrørende bortvisningen, herunder træffe afgørelse om bortvisning af A som [...] ved Institution O. Det er således min opfattelse, at cirkulærets § 4, stk. 1, ikke giver hjemmel til at overlade denne kompetence til Departementet for Finanser og Indenrigsanliggender (Økonomi- og Personalestyrelsen).

Jeg beder Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling om at meddele mig, hvad mine bemærkninger giver departementet anledning til at foretage sig. Jeg henviser her til højesteretsdommen optrykt i Ugeskrift for Retsvæsen, årgang 1989, side 451 (jf. årgang 1996, side 880), hvor afskedigelsen af en lektor ved en handelshøjskole blev erklæret ugyldig, da afskedigelsen var foretaget af højskolens rektor og ikke af det kompetente organ ved højskolen, fakultetsrådet.

3. Aktindsigt

3.1. Indledning

I dette afsnit behandler jeg spørgsmålet om, hvilken myndighed der har kompetencen til at træffe afgørelse om aktindsigt. I afsnit 3.2 ser jeg på de generelle regler vedrørende myndighedskompetence. Herefter ser jeg i afsnit 3.3 nærmere på, om Departementet for Finanser og Indenrigsanliggender (Økonomi- og Personalestyrelsen) havde kompetence til at træffe afgørelse om aktindsigt i denne sag.

3.2. Kompetence til at træffe afgørelse om aktindsigt

Spørgsmålet om, hvilken myndighed der har kompetencen til at træffe afgørelse om aktindsigt, er reguleret ved offentlighedsloven (landstingslov nr. 9 af 13. juni 1994 om offentlighed i forvaltningen med senere ændringer) og sagsbehandlingsloven (landstingslov nr. 8 af 13. juni 1994 om sagsbehandling i den offentlige forvaltning med senere ændringer).

De almindelige regler om aktindsigt fremgår af offentlighedsloven. Er der derimod tale om en afgørelsessag, hvor der er en part, og denne ønsker aktindsigt, er det reglerne om aktindsigt i sagsbehandlingsloven, der finder anvendelse.

Udgangspunktet er, at når der begæres om aktindsigt i dokumenter, der indgår i sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, træffes afgørelsen om aktindsigt af den forvaltningsmyndighed, der har kompetencen til at træffe afgørelse vedrørende sagens realitet, jf. offentlighedslovens § 15 og sagsbehandlingsloven § 16. Dette gælder, uanset at dokumenterne stammer fra en anden myndighed, jf. John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 1998, side 263.

Der kan være sager, hvori flere myndigheder deltager i den forberedende sagsbehandling, inden der træffes en afgørelse i sagen. I sådanne sager er det også den forvaltningsmyndighed, der har kompetencen til at træffe afgørelse vedrørende sagens realitet, som har kompetencen til at træffe afgørelse om aktindsigt, jf. John Vogter, a.st., side 264.

Vedrører anmodningen om aktindsigt dokumenter, der ikke indgår i en afgørelsessag, træffes afgørelsen om aktindsigt af den forvaltningsmyndighed, som har dokumentet i sin besiddelse, jf. offentlighedslovens § 15, stk. 1, 2. pkt. Dette kan betyde, at man i praksis kan søge om aktindsigt hos flere myndigheder.

Når en forvaltningsmyndighed modtager en aktindsigtsanmodning, skal myndigheden således i første omgang vurdere, om den er rette myndighed til at træffe afgørelse om aktindsigt. Myndigheden skal vurdere, om de dokumenter, der anmodes om aktindsigt i, indgår i en afgørelsessag, hvor myndigheden har afgørelseskompetencen, eller – hvis der ikke er tale om en afgørelsessag – skal myndigheden undersøge, om myndigheden er i besiddelse af dokumenterne.

Modtager en forvaltningsmyndighed en anmodning om aktindsigt, og forvaltningsmyndigheden ikke er kompetent til at behandle sagen, skal forvaltningsmyndigheden så vidt muligt videresende henvendelsen til rette myndighed, jf. sagsbehandlingslovens § 7, stk. 2.

3.3. Departementet for Finanser og Indenrigsanliggendes (Økonomi- og Personalestyrelsen) afgørelse om aktindsigt

Departementet for Finanser og Indenrigsanliggender (Økonomi- og Personalestyrelsen) traf afgørelse om afslag på advokat D's anmodning om aktindsigt i den interne revisionsrapport vedrørende Institution O.

Aktindsigtsanmodningen vedrørte en intern revisionsrapport vedrørende forholdene på Institution O. Rapporten var en del af grundlaget for bortvisningen af A. Der var således tale om en afgørelsessag, hvor der var en part. Kompetencen til at behandle aktindsigtsanmodningen lå dermed hos den myndighed, der havde kompetencen til at træffe afgørelse om bortvisningen af A, jf. sagsbehandlingslovens § 16 og mine bemærkninger i afsnit 3.2.

Kompetencen til at træffe afgørelse om bortvisning af A lå hos Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling, jf. mine bemærkninger under afsnit 2.2. Det var derfor dette departement, der også havde kompetencen til at træffe afgørelse om aktindsigt. Departementet for Finanser og Indenrigsanliggender (Økonomi- og Personalestyrelsen) var således ikke kompetent til at træffe afgørelse om aktindsigt. Som følge af den grundlæggende kompetencemangel ved afgørelsen af aktindsigtsanmodningen finder jeg ikke anledning til at forholde mig til den materielle del af afgørelsen.

Jeg beder Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling om at meddele mig, hvad mine bemærkninger giver departementet anledning til at foretage sig.

4. Besvarelse af mine henvendelser

I forbindelse med min behandling af denne sag anmodede jeg Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling om en udtalelse i sagen. Jeg modtog svar fra Departementet for Finanser og Indenrigsanliggender (Økonomi- og Personalestyrelsen).

Når jeg sender en sag i høring hos en myndighed, må jeg forvente at modtage svar på min høring fra denne myndighed.

Baggrunden herfor er, at der, når jeg rejser en sag over for en myndighed, ikke bør være tvivl om, at det svar, som jeg modtager, er den pågældende myndigheds redegørelse af sagen, herunder eventuel redegørelse af praksis på et sagsområde samt pågældende myndigheds retsopfattelse. Dette forudsættes også implicit af ombudsmandslovens § 18, stk. 2, hvorefter jeg kan kræve udtalelse fra myndigheder, der er omfattet af min virksomhed.

På denne baggrund finder jeg det beklageligt, at Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling overlod det til Departementet for Finanser og Indenrigsafførelser (Økonomi- og Personalestyrelsen) at besvare min høring.”

Jeg havde ikke ved beretningsårets udløb modtaget svar fra Departementet for Uddannelse, Kultur, Forskning og Kirke (det tidligere Departement for Uddannelse, Kultur, Kirke og Ligestilling).

Inddrivelse af andre restancer

5.5 Efterbetaling for daginstitutionsplads

K Kommune havde på grund af en intern tastefejl ikke opkrævet betaling for A's yngste barns daginstitutionsplads i en periode på 16 måneder. Efter fejlene blev opdaget, opkrævede K Kommune efterbetaling, hvilket A klagede til ombudsmanden over.

Efter en nærmere gennemgang sagen fastslog ombudsmanden, at der måtte foretages en afvejning med inddragelse af flere momenter. Da denne afvejning skulle ske efter de obligationsretlige regler sammenholdt med, at resultatet af afvejningen forekom ombudsmanden uklart, var det ombudsmandens opfattelse, at denne uklarhed bedst kunne afklares ved domstolene (udtalelse af 11. november 2014, j.nr. 2013-632-0028).

Ved brev af 19. december 2013 med bilag klagede A til mig over, at K Kommune ved brev af 19. december 2013 fastholdt, at A skulle betale et beløb svarende til prisen på en dagsinstitutionsplads i 16 måneder. Det skyldige beløb var opstået ved, at kommunen på grund af en tastefejl ikke havde fået opkrævet betaling for institutionsplads for det yngste af parrets tre børn. Kommunen havde således alene foretaget opkrævning for de to ældste af børnene.

Ved brev af 12. marts 2014 bad jeg kommunen om at fremsende sagens akter. Ved brev af 22. april 2014 sendte kommunen mig sagens akter. Jeg modtog endvidere supplerende akter ved breve af 28. april 2014 samt 2. maj 2014.

Efter at have gennemgået sagsakterne sendte jeg ved brev af 20. maj 2014 K Kommune en anmodning om at komme med en udtalelse i sagen. Jeg bad K Kommune om i sin udtalelse til mig at redegøre for, om og i bekræftende fald hvorledes kommunen offentligt orienterer kommunens borgere om prisen for en institutionsplads i kommunens daginstitutioner.

I forlængelse heraf bad jeg kommunen redegøre for, om kommunen løbende – i forbindelse med de månedlige opkrævninger for daginstitutionspladserne via PBS – over for A havde udspecificeret det beløb, som blev trukket på A's konto til betaling for institutionspladser til A's børn. Herunder bad jeg K Kommune om i sin udtalelse at redegøre for, om og i bekræftende fald hvorledes kommunen oplyste A om prisen for dagsinstitutionspladsen til hans yngste barn, f.eks. via fremsendelsen af en regningsspecifikation.

Ved gennemgangen af sagsakterne noterede jeg mig endvidere, at K Kommunes afgørelse af 19. december 2013 ikke indeholdt en henvisning til, hvilket retsgrundlag kommunen anvendte i forbindelse med, at K Kommune besluttede at fastholde sit krav på efterbetaling over for A. Jeg bad derfor kommunen om i sin udtalelse til mig at redegøre for, hvilket retsgrundlag kommunen anvendte, herunder om kommunen iagttog de almindelige obligationsretlige regler om efterbetaling og i bekræftende fald hvorledes.

Ved brev af 12. juni 2014 med bilag svarede K Kommune på min høring af 20. maj 2014:

”[...]

K Kommune ved Forvaltningen for Børn, Familie og Skole har både procedurer for orientering om prisen for en institutionsplads ved årsskifte samt ved tildeling af en daginstitutionsplads midt på året.

Når Kommunalbestyrelsen godkender næste års budget, godkender de samtidig nye takster for daginstitutionsoophold. Derefter indrykker kommunen en annonce i lokale aviser for at orientere borgerne om nye takster.

Ved tildeling af en daginstitutionsplads for et barn får forældre en skriftlig meddelelse om tildelingen af en plads. Til skrivelsen vedlægges et oplysningsskema vedrørende indkomst, som forældrene skal udfylde og returnere til daginstitutionskontoret.

Førhen fik forældrene en mundtlig orientering om størrelsen af taksten for det barn, som starter i en daginstitution, når de returnerede oplysningsskemaet; men denne praksis er sidenhen blevet ændret, således at forældre i dag får en skriftlig meddelelse om størrelsen af taksten.

Forvaltningen for Børn, Familie og Skole skal hermed meddele, at A blev mundtligt orienteret om størrelsen af taksten for deres yngste barn, sådan som proceduren var dengang.

Kommunen kan endvidere orientere, at i forbindelse med de månedlige opkrævninger, og hvor opkrævningen sker via PBS, pålignes hvert enkelt forældre/betalere en månedlig regning for hvert enkelt barn. Restanter får efterfølgende tilsendt et kontoudtog (vedlagt et eksempel) med udspecificeret beløb for hvert enkelt barn.

Dette var ligeledes tilfældet i denne sag, og Forvaltningen for Børn, Familie og Skole ved K Kommune er derfor af den opfattelse, at A's kone og A til enhver tid har kunnet se, hvor meget de betalte for hvert enkelt barn.

Samtidigt havde parret, ved indlevering af deres oplysningsskema for deres indkomst, mundtligt fået oplyst, hvor meget de skal betale for barnet. Desuden havde parret haft mulighed for at se udspecificering af regninger for hvert enkelt barn fra det kontoudtog, de fik tilsendt månedligt.

Kommunen bemærker, at Ombudsmanden for Inatsisartut i sin skrivelse har brugt benævnelsen "de almindelige obligationsretlige regler" og har spurgt kommunen om, hvorledes betegnelsen er blevet brugt i afgørelsen. Kommunen anerkender, at det obligationsretlige grundlag for afgørelsen ikke har været fyldestgørende beskrevet. K Kommune er af den opfattelse, at der efter de almindelige obligationsretlige regler skal være opfyldt en

række betingelser, før efterbetaling afskæres. For det første skal debitor være i god tro, og for det andet skal debitores vildfarelse skyldes kreditors forhold, f.eks. skal kreditor have bestyrket, at betalingen var endelig, og for det tredje er det en betingelse, at fejlen ikke hurtigt opdages. Disse betingelser er kumulative.

Som ovenfor anført har K Kommune oplyst priserne over for forældrene, forinden tilbuddet blev accepteret. Når opkrævningen hel udebliver kan debitor vanskeligt være i god tro. K Kommune anerkender, at der er gået lang tid (16 måneder), før fejlen blev opdaget den 15. november 2011. Herefter blev der udsendt regning den 30. november 2011. K Kommune er af den opfattelse, at der er blevet reageret så hurtigt som muligt.

[...]"

Ved brev af 23. juni 2014 sendte jeg brevet i høring ved A, der ved brev af 14. juli 2014 sendte mig sine kommentarer. Brevet vil i det omfang, det har relevans i forbindelse med min behandling nedenfor, blive refereret.

Jeg udtalte herefter:

"1. Afgrænsning af min undersøgelse

Ved modtagelsen af A's klage, overvejede jeg, om jeg skulle behandle klagen, da den opkrævning, der er klaget over, skal foretages efter de obligationsretlige regler. Disse regler er privatretlige. De klager, der skal behandles efter disse regler, vil jeg normalt afvise, da de ligger uden for mit kerneområde. Da selve det underliggende retsgrundlag – selve hjemlen til at opkræve takstbetaling for daginstitutionspladser, jf. afsnit 2 – er offentligretlig, har jeg valgt at behandle klagen.

Udgangspunktet for denne undersøgelse er A's klage til mig over, at K Kommune har opkrævet efterbetaling for en daginstitutionsplads for A's yngste barn, som kommunen på grund af en intern tastefejl ikke har opkrævet betaling for i 16 måneder.

I afsnit 2 fremkommer jeg med nogle generelle bemærkninger vedrørende retsgrundlaget for min undersøgelse, og i afsnit 3 gennemgår jeg de obligationsretlige regler, der gælder for efterbetaling.

2. Det retlige grundlag

Det fremgår af § 28 i inatsisartutlov nr. 16 af 3. december 2012 om pædagogisk udviklende tilbud til børn i førskolealderen (daginstitutionsloven), at udgifter til daginstitutioner skal afholdes af kommunerne. Yderligere fremgår det af samme lovs § 29, at kommunen kan opkræve brugerbetaling for børns ophold i kommunale dagtilbud.

Selvstyrets bekendtgørelse nr. 3 af 4. februar 2011 om takstbetaling for pædagogisk udviklende kommunale dagtilbud til børn i folkeskolen har hjemmel i ovennævnte lov, jf. lovens § 32, stk. 4. Bekendtgørelsen regulerer takstfastsættelsen for den brugerbetaling, som kommunen kan opkræve. Bekendtgørelsens § 1, stk. 1, fastslår, at det er kommunalbestyrelsen, der fastsætter taksten, og samme bekendtgørelses § 1, stk. 2, fastslår, at taksterne fastsættes på grundlag af kommunernes udgifter til pædagogisk udviklende kommunale dagtilbud til børn i førskolealderen og de økonomiske forhold hos den eller de betalingspligtige.

K Kommune har således et lovhjemlet grundlag for at opkræve betaling for kommunale dagtilbud samt til at fastsætte taksten for institutionspladserne. Kommunens adgang til at opkræve efterbetaling er derimod ikke reguleret i hverken dagsinstitutionsloven eller den i medfør deraf hjemlede bekendtgørelse. Reguleringen af adgangen til at opkræve efterbetaling må derfor findes inden for de obligationsretlige regler, herunder reglerne om efterbetaling.

Jeg har overvejet, om kommunens beslutning om at opkræve efterbetaling må anses for at være en afgørelse i sagsbehandlingslovens forstand. Problematikken er indgående behandlet i en udtalelse fra Folketingets Ombudsmand (optrykt i Folketingets Ombudsmands beretning for 2013, løbenummer 3), der vedrørte en kommune, som krævede for meget erlagt løn tilbagebetalt – en problemstilling, der behandles efter reglerne om *condictio indebiti*. Reglerne om *condictio indebiti* er – ligesom reglerne om efterbetaling – uskrevne obligationsretlige regler. Da reglerne dermed har samme karakter, er det min opfattelse, at Folketingets Ombudsmands betragtninger kan indgå som et fortolkningsbidrag i vurderingen af, om kommunens efterbetalingsopkrævning i denne sag må betragtes som en afgørelse.

Det fremgår af udtalelsen, at det er Folketingets Ombudsmands opfattelse, at der ikke er en klar skillelinje mellem, hvornår offentlige myndigheders beslutninger er at karakterisere som privatretlige dispositioner, og hvornår der er tale om afgørelser i sagsbehandlingslovens forstand. Dette er jeg enig med Folketingets Ombudsmand i. I den nævnte udtalelse når Folketingets Ombudsmand efter en længere redegørelse imidlertid frem til, ”at mest taler for, at der ikke er tale om en afgørelse i forvaltningslovens forstand.”

Kommunens beslutning om at opkræve efterbetaling for A’s daginstitutionsplads for hans yngste barn er derfor efter min opfattelse næppe heller en afgørelse i sagsbehandlingslovens forstand.

3. Efterbetaling

3.1. Indledende bemærkninger om efterbetaling

Udgangspunktet for gældsforhold er, at skyldnere skal betale hele deres gæld. Forpligtelsen dækker over skyldforhold, som det må antages, at den pågældende kendte eller burde have kendt til.

I nogle tilfælde accepteres det imidlertid, at kreditors adgang til at kræve efterbetaling afskæres, såfremt bestemte forhold er til stede.

Den første forudsætning for at afskære adgangen til at opkræve efterbetaling er, at debitor er i god tro med hensyn til, at han har betalt hele sin gæld.

Ud over kravet om god tro må efterbetaling i øvrigt nægtes i følgende grupper af tilfælde, jf. A. Grathe, Pengefordringer, 1. udgave, 1992, s. 92:

- ”1) Fordringshaveren har begået fejl [min understregning] eller i hvert fald haft bedst mulighed for at bedømme spørgsmålet om skyldens eksistens og omfang.
- 2) Fordringshaveren har undladt at reklamere inden for en rimelig frist [min understregning].
- 3) Særlig grund til at nægte efterbetaling er der, når den betalende har indrettet sig i tillid til, at gælden var bragt ud af verden [min understregning].”

Jeg vil i de kommende afsnit nedenfor redegøre uddybende for de krav, som jeg har understreget ovenfor.

3.2. God tro

Som nævnt i afsnit 3.1 gælder der i forbindelse med opkrævning af efterbetaling et krav om, at skyldneren skal være i god tro. En person kan siges at være i god tro vedrørende et gældsforhold, hvis han hverken havde kendskab til eller burde have haft kendskab til gælden.

K Kommune oplyser i sit brev af 12. juni 2014, at K Kommune er af den opfattelse, at A vanskeligt kan være i god tro, når opkrævningen helt udebliver.

A har tre børn, der alle benytter kommunale institutionspladser. Kommunen har opkrævet betaling for to institutionspladser hver måned, og der er dermed ikke tale om, at opkrævningen helt er udeblevet, sådan som kommunen anfører. Der er derimod tale om, at opkrævningen for den ene institutionsplads er udeblevet.

Det afgørende i forhold til god tro-vurderingen i den konkrete sag er således, om A med rette kunne være af den overbevisning, at alle tre dagsinstitutionspladser blev betalt via den PBS-ordning, som var aftalt med kommunen.

Prisoplysning er i den forbindelse af stor betydning for udfaldet af en god tro-vurdering, da det er afgørende for skyldner at kende det eksakte skyldige beløb for at kunne betale sin gæld.

Jeg bad i forlængelse af ovenstående ved brev af 20. maj 2014 kommunen om at redegøre for, hvorledes kommunen har oplyst A om prisen på en institutionsplads.

Kommunen har ved brev af 12. juni 2014 (som er citeret i sagsfremstillingen) over for mig oplyst, at A kendte til satserne for daginstitutionspladser. Kommunen begrundede dette med, at A mundtligt har fået prisen oplyst ved indmeldelsen af barnet.

Oplysningen om, at A mundtligt skulle være orienteret om prisen, har givet mig anledning til at gennemgå sagsakterne med henblik på at undersøge, om kommunen har udarbejdet et skriftligt notat. Dette er umiddelbart ikke tilfældet. Jeg

bemærker, at det er kommunen, der som den, der vil påberåbe sig et givet forhold, har bevisbyrden for, at en sådan oplysning er givet.

A har i sin klage oplyst, at han ikke kendte til prisen.

Da kommunen ikke har udarbejdet noget skriftligt notat, sammenholdt med at der er uenighed om det faktiske forløb, forekommer det mig uklart, hvad der er sket i sagen. Som en følge heraf har jeg ikke mulighed for at tillægge kommunens oplysning om den mundtlige prisoplysning betydning.

Yderligere har kommunen oplyst mig om, at kommunen ved offentligt opslag orienterer borgerne om prisen på daginstitutioner. Jeg har overvejet, om dette forhold kan få betydning for en god tro-vurdering.

Da borgere ikke har en pligt til at læse lokale aviser, kan en undladelse heraf imidlertid ikke automatisk medføre ond tro. En borger kan dog bringes i konkret ond tro, såfremt borgeren via opslaget er blevet bekendt med prisen. Dette kræver dog, at kommunen kan bevise, at den pågældende borger har set og læst opslaget – en bevisbyrde, som kan være vanskelig at løfte.

Jeg bemærker i øvrigt, at kommunen har oplyst mig om, at kommunen har ændret praksis, således at borgere nu får oplyst prisen skriftligt, samtidig med at borgerne modtager en pladsanvisning.

I forbindelse med at kommunen ved brev af 12. juni 2014 sendte mig sagsakterne, modtog jeg de kontoudtog, som A har modtaget i forbindelse med opkrævningerne. A har telefonisk over for en af mine medarbejdere bekræftet, at han har modtaget kommunens kontoudtog. Af disse kontoudtog fremgår personnumrene på A's to ældste børn. Ud for de to personnumre fremgår prisen på daginstitutionspladserne for de to børn. Det må således lægges til grund, at man ud fra kontoudtogene kan se, at der alene bliver betalt for daginstitutionspladserne for to af børnene.

3.3. Den begåede fejl

Det har, som nævnt i afsnit 3.1, endvidere betydning for adgangen til efterbetaling, hvem der har begået fejlen, herunder også hvem af parterne, der bedst har

haft mulighed for at beregne og har haft anledning til at kontrollere størrelsen af gælden.

K Kommune sendte ved brev af 19. december 2013 et skriftligt svar til A på hans klage af 30. januar 2012 til K Kommune. I sit svar oplyser kommunen, at fejlen skyldes en tastefejl fra kommunen. Jeg må forstå det sådan, at kommunen erkender, at kommunen ikke har foretaget en korrekt opkrævning, idet der alene er blevet opkrævet betaling for institutionspladser for to børn.

Samtidigt må det lægges til grund, at kommunen har nem adgang til at kontrollere indkomne betalinger.

Uanset at kommunen har haft nem adgang til at kontrollere de indkomne betalinger, bør det dog indgå som et moment i sagen, at A tillige – via kontoudtogene – har haft adgang til at kontrollere, hvorvidt der blev betalt for alle tre institutionspladser.

3.4. Reklamation inden for rimelig frist

Reklamation skal ske inden for en rimelig frist.

Kommunen skriver i sit brev af 12. juni 2014, at kommunen mener, at kommunen har reageret så hurtigt som muligt. Jeg bemærker her, at der ikke alene skal lægges vægt på, hvor hurtigt der bliver reageret, efter fejlen er opdaget, men også hvor længe, der går, før fejlen bliver opdaget.

Jeg har forstået, at kommunen ikke har opkrævet betaling for A's yngste barns institutionsplads fra og med september 2010 til og med december 2011, i alt 16 måneder.

3.5. Indrettelseshensyn

A. Grathe anfører som nævnt i afsnit 3.1 endvidere, at der er en særlig grund til at nægte efterbetaling, når debitor har indrettet sig i tillid til, at gælden var bragt ud af verden. Det har i den forbindelse betydning, om kreditor er en privat person eller en offentlig myndighed.

I en udtalelse fra Folketingets Ombudsmands beretning for 1999, s. 509, har ombudsmanden ladet det indgå som et moment, at fordringshaveren er en offentlig myndighed, og at der i almindelighed må kunne fæstes lid til rigtigheden af offentlige myndigheders dispositioner.

Ovenstående indebærer, at der i de tilfælde, hvor kreditor er en offentlig myndighed, bør lægges vægt på borgernes interesse i at kunne indrette sig i tillid til forvaltningens oplysninger. Der skal derfor være tale om grovere tilfælde af uagtsomhed, når kreditor er en offentlig myndighed, end tilfældet er, når der er tale om opkrævning mellem to private parter.

3.6. Opsummering

Jeg har i delafsnittene ovenfor gennemgået de obligationsretlige krav, der regulerer adgangen til at opkræve efterbetaling.

Efter en nærmere gennemgang sagen står det mig klart, at der må foretages en afvejning med inddragelse af flere momenter, jf. afsnit 3. Da denne afvejning skal ske efter de obligationsretlige regler sammenholdt med, at resultatet af afvejningen forekommer mig uklart, er det min opfattelse, at denne uklarhed bedst kan afklares ved domstolene.”

Egen drift-projekt - Naalakkersuisut

5.6 Egen drift-projekt. Behandlingen af aktindsigtssager i Formandens Departement

Ombudsmanden påbegyndte i september 2013 en egen drift-undersøgelse af Formandens Departements håndtering af sager om aktindsigt. Undersøgelsen blev gennemført med udgangspunkt i 18 konkrete sager, hvori Formandens Departement havde truffet afgørelse vedrørende aktindsigtsanmodninger i perioden 1. januar 2012 til og med 21. oktober 2013.

På baggrund af sin undersøgelse fandt ombudsmanden, at det var problematisk, bl.a. i forhold til behandlingen af aktindsigtsanmodninger, at departementet ikke havde en struktureret journalplan.

Herudover fandt ombudsmanden ikke, at departementets journallister gav et tilstrækkeligt overblik over, hvilke dokumenter, der lå på den enkelte sag. I tilslutning hertil fandt ombudsmanden, at departementet i en række tilfælde ikke havde journaliseret dokumenter, herunder modtagne aktindsigtsanmodninger, på de respektive sager.

Herudover fandt ombudsmanden, at departementet i flere tilfælde ikke hurtigt nok havde journaliseret dokumenter, oprettet sager og afsluttet sager i forhold til, hvad der må antages at gælde på baggrund af god forvaltningsskik.

Derudover fandt ombudsmanden, at departementet i de fleste tilfælde havde truffet afgørelse om aktindsigt inden for 10-dagesfristen. Ombudsmanden fandt dog, at departementet den ene gang, hvor departementet underrettede den aktindsigtssøgende om, at 10-dagesfristen ikke kunne overholdes, ikke gav en saglig begrundelse herfor.

Endvidere blev en ansat ikke underrettet om en aktindsigtsanmodning i vedkommendes personalesag, herunder om afgørelsen.

Ombudsmanden fandt, at departementet i langt de fleste tilfælde havde kompetence til at træffe afgørelse om aktindsigt.

Departementet meddelte efterfølgende ombudsmanden, at departementet havde taget initiativ til en række forbedringer af departementets håndtering af aktindsigtssager. Departementet meddelte derudover, at departementet ville gennemgå og styrke departementets journalhåndtering i almindelighed og i særdeleshed håndteringen af aktindsigtssager.

Departementet oplyste, at der i 2015 ville blive implementeret et nyt sagsbehandlings- og journalsystem i hele centraladministrationen og i den forbindelse ville blive udarbejdet en ny journalplan samt fælles god praksis for registrering og journalisering. Det nye system ville desuden indeholde bedre søgemuligheder (j.nr. 2013-902-0002, udtalelse af 4. december 2014).

Jeg besluttede at påbegynde denne sag, da jeg ved gennemlæsning af blandt andet den advokatudredning, der omhandler de såkaldte pressekoordinator- og retschef-

sager, konstaterede, at der var sket flere sagsbehandlingsmæssige fejl i behandlingen af konkrete aktindsigtsanmodninger. Seher ved beretningen for 2013, afsnit 5.7.

På denne baggrund bad jeg Formandens Departement om at fremsende mig samtlige departementets sagsakter, herunder den enkelte sags journalplan, vedrørende aktindsigtsanmodninger, der er oprettet i perioden 1. januar 2012 til og med 21. oktober 2013. I denne forbindelse vil jeg nævne, at jeg finder det tvivlsomt, om jeg har modtaget samtlige sager vedrørende aktindsigtsanmodninger, jf. nærmere afsnit 1.6 nedenfor. Jeg bemærker videre, at jeg har modtaget en sag, som er oprettet af en anden forvaltningsmyndighed end Formandens Departement.

Blandt de sager om aktindsigt, som jeg har modtaget fra Formandens Departement, har jeg således udvalgt 18 sager. Disse sager vil jeg i det følgende omtale som de udvalgte sager. Min undersøgelse af denne sag er således gennemført på baggrund af de udvalgte sager.

Min undersøgelse har vedrørt, hvordan Formandens Departement i bred forstand behandler aktindsigtsanmodninger. Jeg har fokuseret på den generelle behandling og derfor valgt at afstå fra at tage sager ud til nærmere særskilt behandling.

Jeg har valgt ikke nærmere at komme ind på selvstyrets bekendtgørelse nr. 15 af 1. oktober 2012 om behandling og afgørelse af begæringer om aktindsigt. Denne bekendtgørelse giver Formandens Departement mulighed for i særlige tilfælde at beslutte, at behandlingen og afgørelsen af en begæring om aktindsigt fremsat over for Naalakkersuisut skal behandles af Formandens Departement. Da Formandens Departement alene har benyttet denne mulighed i én af de udvalgte sager, kommer jeg ikke nærmere ind på bekendtgørelsen i det følgende.

Efter en gennemgang af de udvalgte sager har jeg valgt at fokusere på Formandens Departements journaliseringspraksis, afsnit 1. I afsnit 2 gennemgår jeg departementets anvendelse af de processuelle regler for behandling af aktindsigt, herunder betydningen af bestemmelsen i offentlighedslovens § 16, stk. 2, hvorefter myndigheden skal underrette den aktindsigtssøgende, hvis myndigheden ikke kan imødekomme eller afslå aktindsigtsanmodningen inden for 10 dage. I afsnit 3 ser jeg nærmere på, hvilken myndighed der er kompetent til at behandle en anmodning om aktindsigt.

Jeg bemærker, at jeg har valgt ikke at fokusere på Formandens Departements anvendelse af de materielle regler i departementets behandling af aktindsigtsanmodningerne, herunder om afgørelserne er korrekte. Dette skyldes, at de fleste af aktindsigtsanmodningerne er imødekommet.

Ved brev af 7. oktober 2014 sendte jeg et udkast til denne udtalelse i høring hos Formandens Departement.

Departementet svarede ved brev af 27. november 2014. Departementet svarede bl.a. følgende:

”[...]

Formandens Departement har gennemgået udkastet til udtalelse og har herunder særligt noteret Ombudsmandens påpegning af forhold omkring journalplaner og journalisering.

Formandens Departement tog allerede i efteråret 2013 initiativ til en række forbedringer af departementets håndtering af aktindsigtssager. Departementet ser Ombudsmandens afslutning af egen undersøgelsen som en god lejlighed til på ny at gennemgå og styrke departementets journalhåndtering i almindelighed og håndtering af aktindsigtssager i særdeleshed. Departementet vil indtrænke dette i forbindelse med den forestående indfasning af et nyt sagsbehandlings- og journalsystem i centraladministrationen primo 2015.

Helt konkret foretages der over foråret 2015 tre initiativer der skal forbedre journaliseringen i hele Centraladministrationen:

- Der udarbejdes en ny journalplan med udgangspunkt i den fra 2008, der skal erstatte den eksisterende facetplan.
- Der udarbejdes en fælles god praksis for registrering og journalisering.
- Der implementeres et nyt ESDH system, der har markant bedre søgemuligheder og håndtering af aktindsigtssager, og som ikke kun vil indeholde alle de journaliserede dokumenter men også alle arbejdsdokumenter og mails, således det vil blive nemmere at fremfinde sager.”

Jeg udtalte herefter:

”1. Journalisering

1.1. Indledning

I det følgende behandler jeg principperne for en forvaltningsmyndigheds journalisering. Indledningsvis ser jeg i afsnit 1.2 på baggrunden for de forvaltningsretlige regler om journalisering og formålene med journalisering. I de følgende afsnit vil jeg se nærmere på de enkelte aspekter af god journaliseringspraksis sammenholdt med mine observationer ved gennemgang af de udvalgte sager. I afsnit 1.3 ser jeg således på, hvilke dokumenter der er omfattet af journaliseringspligten. Herefter beskriver jeg i afsnit 1.4, hvornår journalisering bør ske efter modtagelsen eller afsendelsen af et journaliseringspligtigt dokument, samt hvornår der bør oprettes en ny sag. I afsnit 1.5 behandler jeg kort spørgsmålet om afslutning af sager. Herefter ser jeg i afsnit 1.6 på de forvaltningsretlige krav til opbygningen af selve myndighedens journalsystem. Dernæst ser jeg i afsnit 1.7 på, hvordan myndighedens sager opdeles, og endelig beskriver jeg i afsnit 1.8 visse problematikker i forhold til brugen af aktnumre og dokumenttitler.

I den følgende gennemgang af principperne om journalisering henviser jeg blandt andet til betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, som ligger til grund for den nye danske offentlighedslov (lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen). Selvom den danske offentlighedslov ikke gælder for Grønland, har lovteksten og betænkningen bag alligevel betydning i forbindelse med fastlæggelsen af indholdet af god forvaltningsskik og gældende ret i grønlandsk ret.

Den tidligere danske offentlighedslov (lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen med senere ændringer) var på alle væsentlige punkter enslydende med den nugældende grønlandske offentlighedslov. Bestemmelserne om journalisering i den nye danske offentlighedslov er udtryk for en kodificering af principper, der tidligere var en del af god forvaltningsskik. Disse principper må antages at være gældende i form af god forvaltningsskik i grønlandsk ret.

Tilsvarende henviser jeg i det følgende flere gange til udtalelser fra Folketingets Ombudsmand vedrørende indholdet af god forvaltningsskik, som ligeledes er relevant i grønlandsk ret.

1.2. Baggrunden for kravene til en myndigheds journalisering

Der findes ikke nogen generel lovfæstet pligt for forvaltningsmyndighederne til at foretage journalisering af dokumenter, men visse krav følger af principperne om god forvaltningsskik.

Spørgsmålet om journalisering er tæt knyttet til de forvaltningsretlige regler om aktindsigt. Et effektivt journaliseringssystem og en god journaliseringspraksis er således en forudsætning for, at aktindsigtsbestemmelserne i offentlighedsloven (landstingslov nr. 9 af 13. juni 1994 om offentlighed i forvaltningen med senere ændringer) og kapitel 4 i sagsbehandlingsloven (landstingslov nr. 8 af 13. juni 1994 om sagsbehandling i den offentlige forvaltning med senere ændringer) kan fungere, jf. herved også bestemmelserne i offentlighedslovens § 5, stk. 1, nr. 2, og sagsbehandlingslovens § 10, stk. 1, nr. 2, om aktindsigt i ”indførelser i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter”.

Har en myndighed ikke tilstrækkeligt overblik over de enkelte sager og dokumenter, kan det forsinke myndighedens behandling af konkrete aktindsigtsanmodninger eller ligefrem betyde, at en aktindsigtsanmodning ikke bliver imødekommet fuldt ud, fordi dokumenterne ikke er gemt, eller der ikke er overblik over, hvor dokumenterne befinder sig. Har en myndighed ikke fuldt overblik over sine sager på grund af utilstrækkelig journalisering, tvinger det desuden den borger, der anmoder om aktindsigt, til at foretage en væsentlig mere detaljeret identifikation af sagen eller de dokumenter, der søges aktindsigt i, end forudsat i offentlighedslovens § 4, stk. 3, hvorefter vedkommende blot skal kunne angive de dokumenter eller den sag, som vedkommende ønsker at blive gjort bekendt med.

Ud over hensynet til en parts eller offentlighedens adgang til aktindsigt i forvaltningens sager tjener journalisering af en myndigheds dokumenter samtidig en række andre formål.

En løbende og systematisk registrering af forvaltningsmyndighedens dokumenter i et (enten manuelt eller elektronisk) journalsystem sikrer generelt en effektiv sagsbehandling, idet relevante dokumenter hurtigt og nemt vil kunne identificeres og fremfindes i journalsystemet som led i myndighedens sagsbehandling. Herunder er journaliseringen også med til at understøtte myndighedens iagttagel-

se af det forvaltningsretlige lighedsprincip, idet et struktureret journalsystem giver myndigheden et overblik over tidligere sager, der for eksempel vedrører samme regelsæt eller problemstilling, og gør det nemt senere at identificere og fremfinde disse.

Journaliseringen tjener desuden et bevis- og dokumentationshensyn, idet forvaltningsmyndigheden gennem sit journalsystem vil kunne dokumentere, om for eksempel ind- eller udgående post er henholdsvis afsendt eller modtaget. Effektiv journalisering sikrer på den måde også en vidensdeling og overblik over sagsgangen i de enkelte sager mellem myndighedens medarbejdere, således at man ikke er afhængig af den enkelte sagsbehandlers hukommelse.

Tilsvarende medvirker journaliseringen også til at varetage visse kontrollhensyn. Myndigheden vil således hurtigt og effektivt kunne danne sig et overblik over de enkelte sager og for eksempel kontrollere, om sagsbehandlingen holder sig inden for eventuelle (internt eller eksternt) fastsatte frister.

Endelig tjener journaliseringen også et arkivmæssigt hensyn. Kravene til en myndigheds journalisering kan således også til dels udledes af arkivloven (landstingslov nr. 22 af 30. oktober 1998 om arkivvæsen), derved at man ved hjælp af en systematisk og grundig journaliseringspraksis kan mindske risikoen for, at myndighedens sager og dokumenter går tabt – navnlig også efter at sagsbehandlingen i den enkelte sag er afsluttet.

Jeg har ved min gennemgang af de modtagne sager fra Formandens Departement noteret mig visse problematikker i forhold til indretningen af departementets journalsystem samt departementets journaliseringspraksis, som jeg vil gennemgå i det følgende.

1.3. Journalisering af dokumenter

1.3.1. Regelsættet

Som udgangspunkt bør alle dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med myndighedens virksomhed, journaliseres. Dette kan udledes af offentlighedslovens § 4, stk. 1, hvorefter enhver kan forlange at få aktindsigt i sådanne dokumenter, medmindre dokumenterne kan undtages efter en af lovens undtagelses-

bestemmelser i §§ 2 og 7-14. Skal muligheden for at give offentligheden indsigt i sådanne dokumenter have nogen praktisk mening, må der nødvendigvis gælde en pligt for forvaltningen til at journalisere og opbevare dokumenter, således at de senere kan fremfindes i forbindelse med en aktindsigtsanmodning.

I den anførte betænkning præciseres journaliseringspligten til kun at omfatte de dokumenter, der har betydning for sagen eller sagsbehandlingen i øvrigt, jf. side 871 ff. og nu § 15, stk. 1, i den nye danske offentlighedslov. I forhold til afgørelsessager betyder dette ifølge betænkningen, at kun dokumenter, der direkte eller indirekte har betydning for sagens afgørelse, er omfattet af journaliseringspligten. Hertil kommer dokumenter med betydning for sagsbehandlingen, f.eks. dokumenter vedrørende processkridt, som ifølge betænkningen også er omfattet af journaliseringspligten.

Omfattet af journaliseringspligten er navnlig dokumenter, som myndigheden har afsendt eller modtaget, herunder f.eks. selve aktindsigtsanmodningen og myndighedens afgørelse på baggrund af denne. Endvidere vil ansøgerens efterfølgende henvendelser til myndigheden vedrørende den konkrete anmodning typisk også skulle journaliseres på sagen sammen med myndighedens eventuelle svar. Herudover vil også andre dokumenter, der tillægges betydning for sagens afgørelse, skulle journaliseres. Det kunne for eksempel være dokumenter, der indeholder faglige vurderinger eller synspunkter fra udenforstående om afgørelsen eller behandlingen af den pågældende aktindsigtsanmodning.

Dokumentets form eller karakter er ikke afgørende. Journaliseringspligten gælder således såvel elektroniske som papirbaserede dokumenter, og eksterne såvel som interne dokumenter, så længe dokumenterne har betydning for sagen eller sagsbehandlingen. Det betyder, at f.eks. sms-beskeder også er omfattet af journaliseringspligten i det omfang, deres indhold har betydning for en konkret sag eller sagsbehandlingen. Dette er blandt andet behandlet i den anførte betænkning, side 873 ff., og af Folketingets Ombudsmand i Folketingets Ombudsmands beretning for 2001, side 290.

I det omfang et dokument skal journaliseres, bør journaliseringen ske snarest muligt efter modtagelse eller afsendelse af dokumentet, som beskrevet nedenfor under afsnit 1.4.

1.3.2. Journaliseringen af dokumenter i de udvalgte sager

Jeg har ved min gennemgang af de modtagne sager noteret mig, at Formandens Departement i flere tilfælde har undladt at journalisere selve aktindsigtsanmodningen på de respektive sager. Dette gælder sag nr. 2 og 6. Tilsvarende er selve aktindsigtsanmodningerne i sag nr. 4 og 5 heller ikke journaliseret i forbindelse med, at anmodningerne er indkommet hos Formandens Departement. I disse to sager fremgår anmodningerne dog af departementets senere e-mail med svar på aktindsigtsanmodningerne, som er journaliseret på sagen.

Tilsvarende har jeg fundet, at heller ikke al udgående post er blevet journaliseret. De fleste af departementets afgørelser på aktindsigtsanmodningerne er sendt via e-mail, men således at det alene er afgørelsen og ikke fremsendelses-e-mailen, der er journaliseret på de respektive sager. Dette gælder sag nr. 1, 2, 6, 7, 8, 10 og 13. Selvom det væsentligste er, at selve afgørelsen på aktindsigtsanmodningen er journaliseret, så ville det samtidig have været hensigtsmæssigt, om departementet også havde journaliseret den e-mail, hvorved afgørelsen blev fremsendt, idet dette også er en dokumentation for, at afgørelsen rent faktisk er sendt.

1.4. Tidspunktet for journalisering samt oprettelse af sager

1.4.1. Regelsættet

Som allerede nævnt bør journalisering så vidt muligt ske umiddelbart efter modtagelsen, afsendelsen eller udarbejdelsen af et journaliseringspligtigt dokument. En umiddelbar og systematisk journalisering mindsker risikoen for, at indkommen post og andre journaliseringspligtige dokumenter bortkommer.

I tilfælde hvor journalisering ikke kan ske umiddelbart efter modtagelsen, afsendelsen eller udarbejdelsen af et journaliseringspligtigt dokument, skal journaliseringen dog under alle omstændigheder ske snarest muligt.

Folketingets Ombudsmand har i flere udtalelser (f.eks. Folketingets Ombudsmands beretning for 1974, side 193, og Folketingets Ombudsmands beretning for 1993, side 294) fundet, at god forvaltningsskik stiller krav om, at journaliseringen så vidt muligt sker samme dag eller dagen efter, at et dokument er modtaget eller afsendt. Den danske offentlighedskommission fandt i sin betænkning, at en sådan generel tidsfrist i dag er for streng set i lyset af det store antal henvendelser – især pr. e-mail – som myndighederne modtager. I stedet henvises der til, at

journaliseringen bør tilrettelægges, således at sædvanlige papirbaserede dokumenter journaliseres senest 3-4 arbejdsdage efter modtagelsen eller afsendelsen, mens e-mails journaliseres senest syv arbejdsdage efter modtagelsen eller afsendelsen, jf. også bemærkningerne til § 15, stk. 2, i den nye danske offentlighedslov.

Journaliseringen skal dog, som nævnt, under alle omstændigheder ske hurtigst muligt. Udskydelse af journaliseringen kan alene ske under iagttagelse af en række betingelser, herunder bl.a. at der ikke er tale om en sag, der direkte implicerer borgere, samt at udskydelsen ikke medfører risiko for tilsidesættelse af aktindsigtsreglerne eller gældende ret i øvrigt, jf. anførte betænkning, side 864.

Ved modtagelsen af en ny sag gælder det tilsvarende, at myndigheden snarest muligt efter modtagelsen bør oprette en sag i journalsystemet og journalisere det indkomne. Der bør oprettes en særskilt sag for hver enkelt begæring om aktindsigt, hvilket jeg vil komme tilbage til nedenfor i afsnit 1.7. Samtidig bør der på den sag, hvori aktindsigt meddeles, lægges et notat om aktindsigtssagen, eller om i hvilket omfang og til hvem aktindsigt er meddelt, jf. John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 1998, side 42.

1.4.2. Tidspunktet for journalisering af dokumenter og oprettelse af de udvalgte sager

Jeg har ved min gennemgang af sagerne noteret mig, at der i flere tilfælde er gået længere tid mellem modtagelsen af den enkelte aktindsigtsanmodning og oprettelsen af en sag for denne. I mange sager er selve aktindsigtsanmodningen ydermere slet ikke journaliseret på den senere oprettede sag, som behandlet ovenfor under afsnit 1.3.2.

I sag nr. 1, 7, 10 og 14 gik der to hverdage fra modtagelsen af aktindsigtsanmodningen til oprettelsen af sagen i journalsystemet. Sag nr. 5, 8, 15 og 16 er oprettet tre hverdage efter departementets modtagelse af aktindsigtsanmodningen. Sag nr. 12 blev oprettet syv hverdage efter departementets modtagelse af aktindsigtsanmodningen. Sag nr. 13 blev oprettet 17 hverdage efter departementets modtagelse af aktindsigtsanmodningen. Sag nr. 6 er oprettet 17 hverdage efter modtagelsen af den første af de to aktindsigtsanmodninger, som ligger på sagen. Sag nr. 4 er først oprettet 35 hverdage efter modtagelsen af aktindsigtsanmodningen – og

vel at mærke også 26 dage efter departementets afgivelse af svar på aktindsigtsanmodningen.

For så vidt angår sag nr. 2 går jeg ud fra, at Formandens Departement oprettede sagen umiddelbart efter, at det blev besluttet, at Formandens Departement skulle træffe afgørelse på aktindsigtsanmodningerne i medfør af selvstyrets bekendtgørelse nr. 15 af 1. oktober 2012 om behandling og afgørelse af begæringer om aktindsigt, som jeg har beskrevet indledningsvis. Jeg bemærker dog, at oprettelsen først er sket et halvt år efter fremsættelsen af den første aktindsigtsanmodning på sagen.

Det bemærkes i øvrigt, at en række sager først er oprettet samme dag, som departementets afgørelse på aktindsigtsanmodningen er dateret. Det gælder således sag nr. 1, 5, 6, 7, 12 og 13.

1.5. Afslutning af sager

1.5.1. Regelsættet

Der ses ikke på nuværende tidspunkt at være nogen egentlig forvaltningsretlig pligt for myndighederne til at sikre, at sagerne afsluttes i journalsystemet. Det kan dog være hensigtsmæssigt at sørge for en systematisk praksis, således at de enkelte sager markeres som afsluttede i journalsystemet den dag, hvor myndighedens sagsbehandling i sagen slutes. Derved skabes overblik over, hvilke sager der stadig er under behandling og dermed myndighedens aktuelle sagsmængde.

1.5.2. Afslutning af de udvalgte sager

Jeg har ved min gennemgang af de modtagne sager noteret mig, at der er stor forskel på, hvornår departementet afslutter sine sager i journalsystemet. Nogle af de modtagne sager er således aldrig afsluttet til trods for, at der er forløbet lang tid siden departementets afgivelse af svar på de respektive aktindsigtsanmodninger. Det gælder sag nr. 1, 2, 6 og 13.

Sag nr. 12 er afsluttet tre hverdage efter departementets afgivelse af svar på aktindsigtsanmodningen. Sag nr. 15, 16 og 18 er afsluttet 13 hverdage efter departementets afgivelse af svar i sagen. Sag nr. 4, 7 og 10 er afsluttet henholdsvis 26, 23 og 43 hverdage efter departementets afgivelse af svar på de respektive aktindsigtsanmodninger.

1.6. Indretningen af journalsystemet

1.6.1. Regelsættet

En myndighed kan benytte sig af manuelle eller elektroniske journalsystemer. Det afgørende er, at journalsystemet er indrettet på en måde, der gør det muligt at identificere og adskille de enkelte sager og dokumenter.

For at sikre, at sager og dokumenter nemt kan identificeres, bør journalsystemet være bygget op omkring systematiske sagsnumre og emnebetegnelser med udgangspunkt i sagernes indhold. Tilsvarende bør de enkelte dokumenter journaliseres på de respektive sager med en betegnelse, der gør det muligt at identificere enkelte dokumenter ud fra emne og betegnelse ud over sagsnummer. Spørgsmålet om navngivning af de enkelte dokumenter vender jeg tilbage til i afsnit 1.8.

Udgangspunktet for journaliseringssystemet må desuden være, at der etableres et særskilt journaliseringssystem for hver selvstændig myndighed, således at andre myndigheder ikke har adgang hertil.

1.6.2. Indretningen af journaliseringssystemet i Formandens Departement

Jeg har noteret mig, at Formandens Departement ikke har nogen journalplan med sagsnumre struktureret efter emne. Som jeg har forstået det, oprettes departementets sager således blot med fortløbende sagsnumre uafhængigt af sagernes indhold.

Det betyder, at departementets medarbejdere er henvist til at anvende journalsystemets søgefunktion for at identificere sager om et bestemt emne. I den forbindelse er departementets medarbejdere afhængige af, at den enkelte sag indeholder netop det ord, som der søges på. Derved opstår der en risiko for, at departementet overser relevante sager, hvor netop det enkelte søgeord ikke er brugt – eller hvor dette er stavet forkert. Således modtog jeg i forbindelse med denne sag heller ikke kun sager, der drejede sig om konkrete aktindsigtsansøgninger hos Formandens Departement, men alle sager i den konkrete periode, hvor ordet aktindsigt indgik.

Når journalsystemet ikke er opbygget ud fra en struktureret journalplan, kan det give problemer i forhold til myndighedens og den enkelte medarbejders overblik over sagerne. Det kan tage tid, hvis medarbejderne skal gennemgå de enkelte sa-

ger for at finde ud af, hvad de konkret drejer sig om. Det kan gå ud over effektiviteten i sagsbehandlingen, hvis medarbejderne ikke har overblik over sagerne, eller hvis det er vanskeligt eller tidskrævende at fremfinde bestemte sager. Ustrukturerede journalsystemer kan ligeledes give problemer i forhold til iagttagelsen af lighedsprincippet, idet det kan være svært for medarbejderne at få overblik over departementets tidligere afgørelser i lignende sager.

Blandt de sager, som jeg modtog fra Formandens Departement, har jeg i øvrigt bemærket, at der var en sag, der var oprettet af en anden selvstændig myndighed end Formandens Departement.

1.7. Opdelingen af sager

1.7.1. Regelsættet

Der findes ikke egentlige regler for, hvordan en myndighed opdeler sine sager i journalsystemet. Det vil afhænge af den enkelte myndigheds sager, hvordan sagerne bedst kan opdeles. Sagerne bør dog generelt opdeles, således at man sikrer effektive og overskuelige arbejdsgange.

I forhold til aktindsigtsanmodninger gælder det, som tidligere nævnt, at der bør oprettes en særskilt sag for hver aktindsigtsanmodning. Dette gælder i hvert fald i de tilfælde, hvor begæringen afslås helt eller delvist, jf. John Vogter, a.st., side 42, men det vil dog også være hensigtsmæssigt i sager, hvor der meddeles fuld aktindsigt.

Ved at oprette særskilte sager for hver enkelt ansøgning bliver det lettere at overskue, hvad der er sket i hver enkelt sag, samt hvorvidt de enkelte ansøgninger er besvaret. Anmodes der efterfølgende om aktindsigt i selve aktindsigtssagen, vil det tilsvarende være nemmere at afgrænse denne begæring og parterne til sagen, hvis den tidligere aktindsigtssag ligger på en særskilt sag frem for sammen med andre aktindsigtsanmodninger på en fælles sag.

1.7.2. Opdelingen af de udvalgte sager

Jeg har i forbindelse med min gennemgang af de modtagne sager noteret mig, at flere af de modtagne sager indeholder mere end en aktindsigtsanmodning fra samme eller forskellige ansøgere.

Sag nr. 2 indeholder to afgørelser. Den ene afgørelse vedrører flere anmodninger sendt til forskellige departementer fra samme ansøger. Den anden afgørelse vedrører en anmodning om aktindsigt i en personalesag, men det fremgår ikke, hvortil anmodningen oprindeligt var stilet. Selve aktindsigtsanmodningerne findes ikke på sagen. Den ene anmodning vedrører telefonregninger, udgiftsbilag, personalesager, opgørelse over tjenesterejser samt ansøgning indgivet af et selskab. Den anden anmodning vedrører aktindsigt i en personalesag på en ansat i et andet departement end Formandens Departement. Det er i denne sag uklart, om der også er tale om en intern samlings sag i forbindelse med udarbejdelsen af et standardsvar vedrørende afslag på aktindsigt på grund af chikane.

I sag nr. 6 er der tale om to aktindsigtsanmodninger fra samme ansøger om samme emne. Selve aktindsigtsanmodningerne findes ikke på sagen, men det fremgår af besvarelsene, at anmodningerne er modtaget pr. e-mail henholdsvis den 13. maj 2013 og 10. juni 2013.

Sag nr. 14 omfatter aktindsigtsanmodninger om samme emne fra flere forskellige journalister.

1.8. Dokumenttitler og aktnumre

1.8.1. Regelsættet

Af hensyn til overblikket over den enkelte sag bør journalsystemet være indrettet således, at de enkelte dokumenter gives en passende titel. En systematisk navngivning af journaliserede dokumenter giver myndigheden et bedre overblik over sagens dokumenter og gør det nemmere at identificere de enkelte dokumenter på et senere tidspunkt.

Derudover gør et system med sigende dokumenttitler det også muligt for den enkelte aktindsigtsansøger at danne sig et overblik over sagens dokumenter ud fra den konkrete sags journalplan. Den, der anmoder om aktindsigt i en sag, har således også ret til at få indsigt i sagens journalplan, jf. offentlighedslovens § 5, stk. 1, nr. 2. Ud fra journalplanen vil aktindsigtsansøgeren kunne danne sig et overblik over sagen, herunder bl.a. hvilke dokumenter der er givet afslag på aktindsigt i. Det er derfor vigtigt, at dokumenttitlerne rent faktisk afspejler de enkelte dokumenters indhold og dermed giver den, der får indsigt i en sags journalplan, mulighed for at danne sig et indtryk af sagens indhold.

I dansk ret følger kravet om en passende titel i dag af § 15, stk. 3, nr. 2, i den nye offentlighedslov. Bestemmelsen stiller krav om, at journalsystemet skal være indrettet således, at det indeholder en kort tematisk angivelse af det journaliserede dokumentets indhold. Af bemærkningerne til bestemmelsen fremgår det, at en sådan kort, tematisk angivelse f.eks. kan være det pågældende dokumentets eventuelle titel (overskrift), hvorimod en ren typebetegnelse (som f.eks. brev, notat mv.) ikke vil være tilstrækkelig.

Ud over navngivningen af sagens dokumenter kan man for at forbedre overblikket over de enkelte sagers dokumenter overveje brugen af aktnumre i journaliseringen af dokumenter på de enkelte sager. Der gælder ingen forvaltningsretlige krav om brug af aktnumre, men en fortløbende nummerering af de enkelte dokumenter på en sag kan være en hjælp til at gøre den enkelte sags forløb overskueligt og give et hurtigt overblik over, hvad der senest er sket i den enkelte sag.

1.8.2. Brugen af dokumenttitler og aktnumre i de udvalgte sager

I en del sager er det noget uoverskueligt, hvad de enkelte dokumenter på sagen præcist indeholder. Her kunne det være en fordel – både for senere sagsbehandlere og for den, der får aktindsigt i journallisten – at give de enkelte dokumenter en mere sigende titel, således at man ud fra journallisten får et godt overblik over sagens dokumenter.

Eksempelvis har departementet i sag nr. 1 (dok.nr. 929463) journaliseret afgørelsen under titlen ”udkast”. Det giver et misvisende indtryk og gør det vanskeligt senere at afgøre, om der rent faktisk er tale om en endelig afgørelse eller et udkast. Dette gælder i særlig grad, når afgørelsen ikke er indscannet i underskreven form eller sammen med en eventuel fremsendelsesmail. Endelige afgørelser bør således ikke journaliseres med ordet ”udkast” i titlen.

I sag nr. 3 er titlen på departementets e-mail med svar på aktindsigtsanmodningen for eksempel ”VS: Aktindsigt tidligere ledelse [...]”. Da der findes flere andre e-mails på sagen med samme titel, kunne det have været mere overskueligt, om departementet havde givet denne e-mail en anden titel såsom f.eks. ”Svar på aktindsigtsanmodning”.

Generelt gælder det for de modtagne sager, at der ikke ses at være nogen konsekvent brug af aktnumre.

Ingen aktnumre er anvendt i sag nr. 1, 4, 5, 7, 8, 10, 11, 12 og 14. Jeg bemærker dog, at sag nr. 4 og 5 kun indeholder et dokument.

I sag nr. 2, 6, 13, 15, 16, 17 og 18 er der anvendt ét aktnummer (i alle tilfælde på afgørelsen).

2. Aktindsigt

2.1. Indledning

Offentlighedslovens regler om aktindsigt sikrer bl.a. gennemsigtighed i forvaltningen samt mulighed for at kontrollere denne. Dette er vigtigt for, at et demokratisk samfund kan fungere.

De almindelige regler om aktindsigt findes i offentlighedsloven og sagsbehandlingsloven. Som nævnt tidligere har jeg valgt at fokusere på de processuelle regler for behandling af aktindsigt.

Jeg vil ikke komme nærmere ind på de bestemmelser i henholdsvis offentlighedsloven og sagsbehandlingsloven, der vedrører aktindsigtens omfang. Begrundelsen herfor er, at spørgsmålet er mest relevant i forbindelse med afslag på aktindsigt. I langt de fleste af de udvalgte sager har den aktindsigtssøgende fået fuld aktindsigt. Af samme grund har jeg ikke undersøgt spørgsmålet om meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 4, stk. 1.

Jeg har ikke i min undersøgelse anset det for relevant at komme nærmere ind på måden aktindsigten gennemføres på, herunder evt. betaling for aktindsigten, da det ikke lader til at være noget, som volder problemer ved departementets behandling af aktindsigtsanmodninger.

Jeg vil i afsnit 2.2 kort indlede med at beskrive de generelle regler, der gælder for adgangen til aktindsigt. I afsnit 2.3 beskriver jeg reglerne for behandlingen af aktindsigtsanmodninger, herunder hvor hurtigt en aktindsigtsanmodning skal besvares samt pligten til at give underretning, hvis myndigheden ikke kan træffe afgørelse snarest. I afsnit 2.4 ser jeg på, hvorvidt departementet har truffet afgørelse

om aktindsigt eller givet underretning med den hurtighed, der kræves i henhold til aktindsigtsreglerne.

2.2. Adgangen til aktindsigt i henhold til offentlighedsloven og sagsbehandlingsloven

Offentlighedsloven gælder for al virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning, jf. offentlighedslovens § 1, stk. 1. Offentlighedslovens § 2 hjemler dog nogle generelle undtagelser fra anvendelsesområdet. Således er kriminalretlige sager ikke omfattet af offentlighedsloven. Personalesager er som udgangspunkt ligeledes ikke omfattet. Der er dog visse undtagelser hertil. Således er bl.a. oplysninger om den ansattes navn, stilling, uddannelse, arbejdsmæssige opgaver, lønmæssige forhold samt oplysning om tjenesterejser omfattet af offentlighedsloven, jf. offentlighedslovens § 2, stk. 3.

Sagsbehandlingsloven gælder for alle dele af den offentlige forvaltning under Grønlands Selvstyre og kommunerne, jf. sagsbehandlingslovens § 1, stk. 1.

Enhver kan med de undtagelser, der er nævnt i offentlighedslovens §§ 2 og 7-14, bede om aktindsigt efter offentlighedsloven, jf. offentlighedslovens § 4, stk. 1, 1. pkt. Aktindsigten omfatter de dokumenter, der er indgået til eller oprettet af forvaltningsmyndigheden, som led i dens administrative sagsbehandling i forbindelse med forvaltningsmyndighedens virksomhed. Forvaltningsmyndigheden kan give aktindsigt i videre omfang end det, som fremgår af reglerne i offentlighedsloven. Dette princip om meroffentlighed er dog begrænset af reglerne om tavshedspligt m.v., jf. offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt.

Retten til aktindsigt efter sagsbehandlingsloven har den, der er part i en afgørelsessag, jf. sagsbehandlingslovens § 9, stk. 1, 1. pkt. Bestemmelserne om aktindsigt omfatter som udgangspunkt de dokumenter, der ligger på afgørelsessagen.

Det afgørende for, om en myndighed skal behandle en aktindsigtsanmodning efter offentlighedslovens eller sagsbehandlingslovens regler, er således, hvorvidt den aktindsigtssøgende er part i den pågældende afgørelsessag, som dokumenterne ligger på.

Myndighedens afgørelse om aktindsigt er – både efter offentlighedsloven og sagsbehandlingsloven – en afgørelse i sagsbehandlingslovens forstand, jf. sagsbehandlingslovens § 2, stk. 1, sammenholdt med offentlighedslovens § 15, stk. 2, samt sagsbehandlingslovens § 16, stk. 1. Sagsbehandlingslovens regler gælder således ved myndighedens behandling af aktindsigtssager, herunder reglerne om begrundelse og klagevejledning.

Alle de udvalgte sager er blevet behandlet i henhold til den relevante lovgivning. Jeg finder derfor ikke anledning til at fremkomme med nærmere bemærkninger herom.

Blandt de udvalgte sager er der kun én sag, hvor aktindsigtsanmodningen er behandlet efter reglerne om aktindsigt i sagsbehandlingsloven. Henset hertil og da de processuelle regler om aktindsigt er enslydende i offentlighedsloven og sagsbehandlingsloven, har jeg i det følgende valgt alene at henvise til bestemmelserne i offentlighedsloven.

2.3. Regelsættet

Når en myndighed modtager en begæring om aktindsigt, skal myndigheden snarest afgøre, om begæringen om aktindsigt kan imødekommes, jf. offentlighedslovens § 16, stk. 1.

”§ 16. Vedkommende myndighed afgør snarest, om en begæring kan imødekommes, og om den, der har fremsat begæringen, skal gøres bekendt med dokumenterne ved, at der gives adgang til gennemsyn på stedet, eller ved, at der udleveres en afskrift eller kopi.

Stk. 2. Er en begæring om aktindsigt ikke imødekommet eller afslået inden 10 dage efter, at den er modtaget af vedkommende myndighed, skal myndigheden underrette den begærende om grunden hertil samt om, hvornår en afgørelse kan forventes at foreligge.

Stk. 3. Fremsættes der begæring om aktindsigt i sager som nævnt i § 2, stk. 2, 2. pkt., underretter myndigheden snarest den ansatte herom med angivelse af, hvem der har fremsat begæringen. Når der er truffet afgørelse om aktindsigt, underretter myndigheden den ansatte om, hvilke oplysninger i sagen der er udleveret.

Stk. 4. Landsstyret kan fastsætte regler om betaling for afskrifter og kopier.”

Det fremgår af de almindelige bemærkninger til offentlighedsloven, at lovforslaget indeholder væsentlige ændringer i forhold til offentlighedsloven af 1970 (lov nr. 280 af 10. juni 1970 om offentlighed i forvaltningen). Vedrørende det forhold, at myndigheden ”snarest” afgør, om en begæring kan imødekommes, fremgår det af bemærkningerne, at det er tilsigtet at fremhæve, at myndigheden skal behandle sager om aktindsigt med særlig hurtighed. Det er herved understreget, at sager om aktindsigt skal undergives en hurtig behandling, jf. bemærkningerne til offentlighedslovens § 16, stk. 1.

Det fremgår af offentlighedsloven, at hvis begæringen om aktindsigt ikke er imødekommet eller afslået inden 10 dage efter, at begæringen er modtaget af myndigheden, skal myndigheden underrette den aktindsigtssøgende om grunden hertil, samt om hvornår en afgørelse kan forventes at foreligge, jf. offentlighedslovens § 16, stk. 2. Baggrunden for bestemmelsen er at sikre, at den tid, som myndigheden bruger på behandling af begæringer om aktindsigt, ikke uden rimelig anledning trækker ud.

Det er således formålet med offentlighedsloven, at myndigheden skal træffe afgørelse om aktindsigtsansøgninger hurtigst muligt.

10-dagesfristen betyder således ikke, at myndigheden kan vente op til 10 dage fra modtagelsen af begæringen med at træffe afgørelse om aktindsigt. Anvendelsen af ordet ”snarest” sammenholdt med 10-dagesfristen forstås således, at myndigheden som udgangspunkt skal træffe en afgørelse hurtigst muligt.

Myndigheden skal således prioritere aktindsigtssager og kan ikke henvise til generel travlhed som udsættelsesgrund, jf. nærmere herom i betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, side 798 f.

I tilfælde, hvor der er anmodet om aktindsigt i flere dokumenter, bør myndigheden som udgangspunkt straks meddele aktindsigt i de dokumenter, der uden tvivl kan meddeles aktindsigt i, jf. Folketingets Ombudsmands beretning for 1994, side 356 ff. Myndigheden må så senere vende tilbage med en afgørelse vedrørende de resterende dokumenter. Kan myndigheden ikke træffe afgørelse vedrørende de resterende dokumenter inden for 10-dagesfristen, skal myndigheden stadig underrette den aktindsigtssøgende inden for 10-dagesfristen om grunden hertil samt om, hvornår svar kan forventes.

Myndigheden skal sende afgørelsen om aktindsigt eller underretningen inden udløbet af den 10. dag efter modtagelsen af begæringen om aktindsigt. 10-dagesfristen regnes fra myndighedens modtagelse af aktindsigtsbegæringen og 10 dage frem. Hvis en myndighed modtager en begæring om aktindsigt den 5. i en måned, skal myndigheden således træffe afgørelse eller afsende en underretning senest den 15., jf. John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 1998, side 291. Ved beregningen af 10-dagesfristen medregnes lørdage og søn- og helligdage.

Hvis myndigheden ikke kan overholde 10-dagesfristen, skal der være en saglig begrundelse herfor, jf. nærmere anførte betænkning, side 798 f., med de heri angivne udtalelser fra Folketingets Ombudsmand. Vedrørende ferieafholdelse hos den myndighed, som skal behandle aktindsigtsanmodningen, har Folketingets Ombudsmand udtalt, at ferie ikke kan begrunde udsættelse af afgørelsen om aktindsigt, jf. Folketingets Ombudsmands beretning for 1994, side 424 ff. I sagen havde en myndighed begrundet den manglende overholdelse af 10-dagesfristen med afholdelse af efterårsferie. Folketingets Ombudsmand udtalte bl.a., at behandlingen af aktindsigtsanmodningen må overlades til en anden, hvis den sagsbehandler, der skulle have behandlet aktindsigtsanmodningen, er på ferie.

Hvis underretningen gives mundtligt, skal det noteres på sagen, at den aktindsigtssøgende er underrettet. Dette følger af den ulovbestemte retsgrundsætning om notatpligt ved væsentlige ekspeditioner i en sag, jf. nærmere anførte betænkning, side 412 ff., med de heri angivne udtalelser fra Folketingets Ombudsmand.

Afslutningsvis bemærker jeg, at der desuden gælder en underretningspligt for myndigheden, hvis der begæres om aktindsigt i enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentlige tjeneste. Således skal myndigheden underrette den ansatte om, at der er fremsat begæring om aktindsigt i vedkommendes personalesag, samt oplyse, hvem der har fremsat begæringen, jf. offentlighedslovens § 16, stk. 3. Når myndigheden har truffet afgørelse om aktindsigt, skal myndigheden underrette den ansatte om, hvilke oplysninger i sagen der er udleveret. Hvis myndigheden ikke har imødekommet aktindsigtsanmodningen, skal myndigheden ligeledes underrette den ansatte herom.

Finder myndigheden, at den ikke har kompetence til at træffe afgørelse om aktindsigt, skal myndigheden så vidt mulig videresende henvendelsen til rette myndighed, jf. sagsbehandlingslovens § 7, stk. 2.

2.4. Besvarelsen af aktindsigtsanmodningerne i de udvalgte sager

I min undersøgelse af de udvalgte sager finder jeg, at 10-dagesfristen er overholdt i otte af sagerne (sagerne nr. 1, 5, 7, 11, 12, 15, 16 og 18). I de otte sager blev der således truffet afgørelse inden for 10-dagesfristen. Se nærmere om myndighedskompetencen i sagerne nr. 1, 15 og 18, i afsnit 3.

I én ud af de udvalgte sager (sag nr. 10) havde departementet underrettet den aktindsigtssøgende om, at departementet ikke kunne nå at træffe afgørelse inden for 10-dagesfristen. I sagen modtog departementet aktindsigtsanmodningen den 10. juni 2013. Ved brev af 20. juni 2013 (sendt per e-mail) underrettede departementet den aktindsigtssøgende. Det fremgik af underretningen bl.a., ”at sagsbehandlingsfristen desværre ikke kan overholdes grundet administrative forhold i Formandens Departement”, og at svar kunne forventes senest 12. juli 2013. Departementet beklagede i sin endelige afgørelse af 8. juli 2013 den lange sagsbehandlingstid. Samtidig med sin afgørelse henviste departementet den aktindsigtssøgende til at rette henvendelse til de enkelte departementer, for så vidt angik anmodning om aktindsigt i oplysninger om ansattes – i andre departementer end Formandens Departement – korrespondance med et konsulentfirma.

Departementet underrettede således den aktindsigtssøgende om, at departementet ikke kunne træffe afgørelsen inden for 10-dagesfristen. Departementet oplyste om tidspunktet for, hvornår en afgørelse kunne forventes at foreligge. Jeg finder dog, at departementets begrundelse – henvisningen til ”administrative forhold” – er for ukonkret og ikke lever op til kravet om saglig begrundelse.

Jeg finder videre, at departementet ved modtagelsen af begæringen om aktindsigt uden ophold burde have videresendt den del af aktindsigtsanmodningen, som angik aktindsigt i oplysninger om ansattes – i andre departementer end Formandens Departement – korrespondance med et konsulentfirma til de rette myndigheder, jf. sagsbehandlingslovens § 7, stk. 2, og herefter behandlet den resterende del af aktindsigtsanmodningen.

I min undersøgelse af de udvalgte sager finder jeg, at 10-dagesfristen ikke er overholdt i syv af sagerne (sagerne nr. 2, 3, 4, 6, 8, 13 og 17). I sagerne traf departementet afgørelse mellem 2-28 dage efter udløbet af 10-dagesfristen. I én af sagerne (den ene af afgørelserne i sag nr. 2) traf departementet afgørelse næsten otte måneder efter udløbet af 10-dagesfristen.

I ingen af de syv sager underrettede departementet den aktindsigtssøgende om, at myndigheden ikke kunne overholde 10-dagesfristen, herunder gav departementet ikke nogen begrundelse for den manglende overholdelse af 10-dagesfristen. I sagerne nr. 6, 8, 13 og 17 beklagede departementet sagsbehandlingstiden.

Ud over disse bemærkninger har jeg nedenfor nogle yderligere bemærkninger vedrørende sagerne nr. 2, 3 og 13.

Sag nr. 2 indeholder, som nævnt i afsnit 1.7.2, to afgørelser.

Den ene afgørelse i sag nr. 2 vedrørte flere aktindsigtsanmodninger sendt til forskellige departementer. Selve begæringerne findes ikke på sagen, men det fremgår af Formandens Departements breve af 10. april og 23. maj 2013, at anmodningerne var dateret henholdsvis den 19. april (årstal ikke angivet), 29. juli 2012, 29. juli 2012, 14. august 2012, 29. september 2012 og den 4. april 2013. Ved sit brev af 10. april 2013 skrev Formandens Departement til den aktindsigtssøgende og oplyste om forventet afslag på aktindsigtsanmodninger. Departementet bad den aktindsigtssøgende om eventuelle bemærkninger hertil. Departementet modtog ingen bemærkninger fra den aktindsigtssøgende. Herefter sendte departementet en afgørelse dateret den 23. maj 2013 om afslag på aktindsigtsanmodningerne. Jeg bemærker, at jeg ikke kan udelukke, at de departementer, som begæringerne oprindeligt var sendt til, underrettede den aktindsigtssøgende inden for 10-dagesfristen om sagens videresendelse til besvarelse hos Formandens Departement, begrundelse herfor, samt om hvornår svar kunne forventes. Der foreligger imidlertid ikke notater på sagen herom.

Den anden afgørelse i sag nr. 2 vedrørte aktindsigt i en personalesag for en ansat i et andet departement end Formandens Departement. Formandens Departement burde have videresendt anmodningen om aktindsigt til rette myndighed, jf. sagsbehandlingslovens § 7, stk. 2. Jeg bemærker desuden, at Formandens Departement

ment i sin behandling af aktindsigtsanmodningen ikke underrettede den ansatte, som aktindsigtsanmodningen vedrørte, jf. offentlighedslovens § 16, stk. 3.

I sag nr. 3 er der i afgørelsen henvist til en telefonsamtale mellem en medarbejder i departementet og den aktindsigtssøgende. Jeg kan således ikke udelukke, at den aktindsigtssøgende fik underretning om, at 10-dagesfristen ikke kunne overholdes, en begrundelse herfor, samt en besked om hvornår svar kunne forventes. Imidlertid foreligger der ikke et notat om samtalen på sagen. Hvis departementet gav en begrundet underretning, ville der have været tale om en væsentlig oplysning vedrørende sagens behandling, og departementet burde have udarbejdet et notat af telefonsamtalen, jf. den ulovbestemte retsgrundsætning om notatpligt ved væsentlige ekspeditioner i en sag, jf. nærmere anførte betænkning, side 412 ff.

I sag nr. 13 vedrørte en del af aktindsigtsanmodningen spørgsmål om lovgivning, der hørte under et andet departement end Formandens Departement. Formandens Departement videresendte denne del af henvendelsen samtidig med sin afgørelse om aktindsigt. Formandens Departement burde uden ophold have videresendt den del af henvendelsen, der vedrørte et andet departements lovgivning, til rette myndighed og herefter behandlet den resterende del af aktindsigtsanmodningen, jf. sagsbehandlingslovens § 7, stk. 2.

3. Kompetencen til at træffe afgørelse om aktindsigt

3.1. Indledning

I dette afsnit behandler jeg spørgsmålet om, hvilken myndighed der har kompetencen til at træffe afgørelse om aktindsigt. I afsnit 3.2 ser jeg på de generelle regler vedrørende myndighedskompetence. Herefter ser jeg i afsnit 3.3 nærmere på, om Formandens Departement har haft kompetence til at træffe afgørelse om aktindsigt i de udvalgte sager.

3.2. Reguleringen af myndighedskompetence

Spørgsmålet om, hvilken myndighed der har kompetencen til at træffe afgørelse om aktindsigt, er reguleret ved offentlighedslovens § 15.

Udgangspunktet er, at når der begæres om aktindsigt i dokumenter, der indgår i sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed,

træffes afgørelsen om aktindsigt af den forvaltningsmyndighed, der har kompetencen til at træffe afgørelse vedrørende sagens realitet, jf. offentlighedslovens § 15, stk. 1, 1. pkt. Dette gælder, uanset at dokumenterne stammer fra en anden myndighed, jf. John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 1998, side 263.

Der kan være sager, hvori flere myndigheder deltager i den forberedende sagsbehandling, inden der træffes en afgørelse i sagen. I sådanne sager er det også den forvaltningsmyndighed, der har kompetencen til at træffe afgørelse vedrørende sagens realitet, som har kompetencen til at træffe afgørelse om aktindsigt, jf. John Vogter, a.st., side 264.

Vedrører anmodningen om aktindsigt dokumenter, der ikke indgår i en afgørelsessag, træffes afgørelsen om aktindsigt af den forvaltningsmyndighed, som har dokumentet i sin besiddelse, jf. offentlighedslovens § 15, stk. 1, 2. pkt. Dette kan betyde, at man i praksis kan søge om aktindsigt hos flere myndigheder.

Når en forvaltningsmyndighed modtager en aktindsigtsanmodning, skal myndigheden således i første omgang vurdere, om den er rette myndighed til at træffe afgørelse om aktindsigt. Myndigheden skal vurdere, om de dokumenter, der anmodes om aktindsigt i, indgår i en afgørelsessag, hvor myndigheden har afgørelseskompetencen, eller – hvis der ikke er tale om en afgørelsessag – om myndigheden er i besiddelse af dokumenterne.

Modtager en forvaltningsmyndighed en anmodning om aktindsigt, og forvaltningsmyndigheden ikke er kompetent til at behandle sagen, skal forvaltningsmyndigheden så vidt muligt, som tidligere nævnt i afsnit 2.3, videresende henvendelsen til rette myndighed, jf. sagsbehandlingslovens § 7, stk. 2. Det vil i den forbindelse være god forvaltningsskik at orientere vedkommende, der har anmodet om aktindsigt om videresendelsen, herunder oplyse om, hvilken myndighed henvendelsen er videresendt til.

3.3. Myndighedskompetencen i de udvalgte sager

Ved en gennemgang af de udvalgte sager har jeg konstateret, at departementet i 13 af sagerne (sagerne nr. 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 16 og 17) havde kompetencen til at behandle aktindsigtsanmodningen.

I én af de udvalgte sager (sag nr. 13) videresendte Formandens Departement anmodningerne om aktindsigt til rette myndighed i overensstemmelse med sagsbehandlingslovens § 7, stk. 2.

I sagen gav Formandens Departement, i overensstemmelse med god forvaltningsskik, besked til den aktindsigtssøgende om sagens videresendelse til besvarelse i et andet departement.

I sag nr. 14 foreligger der to anmodninger om aktindsigt sendt til Formandens Departement. Begge aktindsigtsanmodninger vedrørte forhold, der hørte under et andet departement. Formandens Departement videresendte begge anmodninger til rette myndighed i overensstemmelse med sagsbehandlingslovens § 7, stk. 2. I begge sager gav Formandens Departement i overensstemmelse med god forvaltningsskik besked til de aktindsigtssøgende om sagens videresendelse til besvarelse i et andet departement. Det var dog kun i den ene af sagerne, at Formandens Departement oplyste om, til hvilken myndighed henvendelsen blev videre-sendt.

I fire af de udvalgte sager (sagerne nr. 1, 2, 15 og 18) havde Formandens Departement ikke kompetence til at behandle aktindsigtsanmodningerne. Formandens Departement traf således afgørelse om aktindsigt i sager, hvor kompetencen lå hos en anden forvaltningsmyndighed.

Sag nr. 1 vedrørte aktindsigt i en ansættelsessag; ansættelse af en direktør i en anden ligestillet myndighed end Formandens Departement. Den aktindsigtssøgende havde været en af ansøgerne og havde fået afslag på sin ansøgning som direktør. Kompetencen til at behandle aktindsigtsanmodningen lå således hos den pågældende myndighed, der havde kompetencen til at træffe afgørelse om ansættelse af direktøren.

Som tidligere nævnt foreligger der to afgørelser i sag nr. 2. Den ene afgørelse blev truffet af Formandens Departement med henvisning til selvstyrets bekendtgørelse om behandling og afgørelse af begæringer om aktindsigt.

Den anden afgørelse (i sag nr. 2) vedrørte en begæring om aktindsigt i en personalesag for en ansat i et andet departement end Formandens Departement. For-

mandens Departement havde derfor ikke kompetencen til at behandle anmodningen.

Sagerne nr. 15 og 18 vedrørte begge aktindsigt i ansættelsen af en departementschef i et andet departement end Formandens Departementet. Kompetencen til at behandle aktindsigtsanmodningerne lå således hos det pågældende departement, der havde kompetencen til at træffe afgørelse om ansættelse af departementschefen.

Formandens Departement burde have videresendt de fire aktindsigtsanmodninger i sagerne 1, 15 og 18 til behandling hos rette myndighed, jf. sagsbehandlingslovens § 7, stk. 2.”

Egen drift-sag - Naalakkersuisut

5.7 Det Sociale Ankenævn. Sagsoplysning. Officialprincippet

Det Sociale Ankenævn offentliggjorde i 2013, at nævnet var begyndt at træffe afgørelser på det foreliggende grundlag i sager, hvor kommunerne trods anmodning og rykker ikke indsendte samtlige sagens akter.

Ombudsmanden besluttede på denne baggrund af egen drift at indlede en undersøgelse af Det Sociale Ankenævns sagsoplysning.

Ombudsmanden foretog først en gennemgang af retsgrundlaget for Det Sociale Ankenævns virksomhed. Herefter gennemgik ombudsmanden de forvaltningsretlige regler for sagsoplysning. Herunder foretog ombudsmanden en beskrivelse af officialprincippet, hvorefter det påhviler den enkelte forvaltningsmyndighed at sørge for at fremskaffe de tilstrækkelige oplysninger til at kunne træffe den materielt rigtige afgørelse i en konkret sag.

Ombudsmanden var uenig med Det Sociale Ankenævn i, at nævnet havde det tilstrækkelige grundlag for at træffe en forsvarlig og materielt rigtig afgørelse, så længe nævnet ikke var bekendt med det materiale, som den underordnede myndighed havde lagt til grund for sin afgørelse. Ombudsmanden fandt det således beklageligt, at Det Sociale Ankenævn var begyndt at træffe afgørelser på det foreliggende grundlag.

Ombudsmanden tog dog i sin vurdering af kritikgraden hensyn til Det Sociale Ankenævns vanskeligheder med at fremskaffe sagsakterne fra kommunerne, herunder Det Sociale Ankenævns bestræbelser på at nedbringe sagsbehandlingstiden ved nævnet (j.nr. 2013-905-0018, udtalelse af 21. oktober 2014).

Jeg besluttede at påbegynde denne undersøgelse efter at have modtaget Det Sociale Ankenævns e-mail af 6. september 2013 udsendt til kommunerne, KANUKOKA og mit embede, hvor Det Sociale Ankenævn blandt andet orienterede om, at nævnet var begyndt at træffe afgørelser på det foreliggende grundlag i sager, hvor kommunerne trods anmodning og rykker ikke indsender samtlige sagens akter.

Jeg konstaterede efterfølgende, at Det Sociale Ankenævn også havde offentliggjort denne beslutning på sin hjemmeside sammen med nævnets brev af 19. februar 2013 til kommunerne og KANUKOKA. Af dette brev fremgik det, at der fremover vil blive sendt én enkelt rykker, hvorefter nævnet vil kunne træffe afgørelse uden at rykke yderligere eller afvente reaktion fra kommunerne.

Ved brev af 30. oktober 2013 bad jeg Det Sociale Ankenævn om en udtalelse til sagen. Herunder bad jeg Det Sociale Ankenævn om at redegøre nærmere for baggrunden for nævnets beslutning om at træffe afgørelser på det foreliggende grundlag, samt hvilke overvejelser nævnet havde gjort sig i forhold til det forvaltningsretlige officialprincip.

Ved brev af 31. januar 2014 med bilag modtog jeg Det Sociale Ankenævns udtalelse til sagen. I brevet udtalte Det Sociale Ankenævn blandt andet følgende:

”Overordnet set kan det oplyses, at hovedparten af drøftelserne, om i videre omfang end tidligere at træffe afgørelser på det foreliggende grundlag, i Det Sociale Ankenævn, blev foretaget på selve nævnsmøderne. Selve beslutningen om, i videre omfang end tidligere, at træffe afgørelser på det foreliggende grundlag, såfremt kommunerne ikke fremsendte sagsakter, blev truffet på nævnets møde den 15. februar 2013, hvilket fremgår af referatets første side, nederst.

Det er således ikke en praksis, der er startet ved nævnsmødet i juni 2013, men en stramning af en allerede benyttet praksis.

I forbindelse med denne stramning drøftede Det Sociale Ankenævn intenst retssikkerhedsprincipperne, herunder hensynet til officialprincippet, hvilket sekretariatet iagttager i forbindelse med sit arbejde.

Hvorvidt en sag kan anses for at være tilstrækkeligt oplyst, til at der kan træffes afgørelse på baggrund af de tilvejebragte oplysninger, er op til den offentlige myndighed — her Det Sociale Ankenævn — selv at vurdere. Heri ligger også, hvorvidt der træffes afgørelser til gunst eller ugunst for borgeren — dvs. klageren.

Det skal understreges, at sekretariatet i forbindelse med forberedelsen af sagerne individuelt har vurderet, hvorvidt der kunne lægges op til, at Det Sociale Ankenævn traf en afgørelse på det foreliggende grundlag. Der er således ikke tale om, at alle sager, hvori kommunerne ikke har fremsendt sagsakter, ”over en kam” bliver afgjort på det foreliggende grundlag. Dette fremgår tillige af referatet fra nævnets møde den 19. april 2013 under pkt. 3, øverst side 2.

Endvidere bemærkes det, at hovedparten af de sager, der er afgjort på det foreliggende grundlag (PDFG-sager), er afgjort helt eller delvist til fordel for klageren. Dvs. borgeren har fået ændret kommunens afgørelse til fordel for sig.

I de få sager, hvor kommunens afgørelser blev opretholdt, har årsagen hertil bl.a. været, at borgeren i forvejen var tilkendt det, som vedkommende maksimalt kunne få, hvorfor en afgørelse truffet på det foreliggende grundlag ikke anses for at være retssikkerhedsmæssigt problematisk.

En afventning af sagsakter ville i disse konkrete sager utvivlsomt ikke have ført til et andet, og for klageren gunstigt, resultat.

Det Sociale Ankenævns hovedargumenter for at træffe afgørelser på det foreliggende grundlag har overordnet set været to.

- 1) Nævnet har anset det for helt uacceptabelt, at en klager har skullet vente i halve og hele år på at få afgjort en sag, fordi kommunerne var sendrægtige til eller helt undlod at indsende sagsakter. En problematik som Det Sociale Ankenævns sekretariat har oplevet mange gange. Vi kan i den forbindelse henvise til de senere års jævnlige korrespondance om og fokus på Det Sociale Ankenævns sagsbehandlingstid.
- 2) Det skal endvidere bemærkes, at kommunerne, i medfør af landstingslov nr. 8 af 13. juni 1994 om sagsbehandling i den offentlige forvaltning, § 32, er *forpligtet* til at

fremsende sagsakter til Det Sociale Ankenævn. Denne forpligtelse har kommunerne i PDFG-sagerne *ikke* overholdt.

Det er som en følge af kommunernes manglende overholdelse af lovgivningen, at Det Sociale Ankenævn har set sig nødsaget til at stramme op på muligheden for at træffe afgørelser på det foreliggende grundlag. Dette sker for at varetage borgernes retssikkerhed (jf. punkt 1). Det Sociale Ankenævn har ikke fundet det nødvendigt at varetage kommunernes interesse i videre omfang, end der sker nu, da dette ikke er nævnets opgave, ligesom årsagen til denne praksisstramning er kommunernes manglende overholdelse af sagsbehandlingsloven ved ikke at fremsende sagsakter.

Forinden praksisstramningen udmøntede sig i afgørelser truffet på det foreliggende grundlag (i videre omfang end tidligere), hvilket skete på nævnsmødet den 28. juni 2013, var Det Sociale Ankenævn af flere omgange i kontakt med kommunerne og KANUKOKA for at informere om denne stramning.

Som det er Ombudsmanden bekendt, blev der fremsendt brev den 19. februar 2013 til kommunerne og KANUKOKA, dvs. umiddelbart efter, at beslutningen om at stramme praksisen blev truffet. I dette brev blev der informeret om stramningen.

Derudover fremsendte Det Sociale Ankenævns sekretariat også en ”fællesrykker” til hver af de fire kommuner den 16. april 2013, hvori samtlige af den pågældende kommunes sager, hvori der ikke var fremsendt akter, blev nævnt. Dette skete for konkret at give hver kommune overblik over hvilke sager akter, som Det Sociale Ankenævn efterspurgte.

Endelig afholdt Det Sociale Ankenævn og sekretariatet, [...], den 16. maj 2013 møde med KANUKOKA for netop at informere om denne stramning af praksis. Dette møde kom i stand på vores foranledning.

Som nævnt begyndte Det Sociale Ankenævn på sit møde den 28. juni 2013 i videre omfang end tidligere at træffe disse PDFG-afgørelser. I alle PDFG-sager, truffet på det møde og senere møder, blev kommunerne, efter kommunernes eget ønske, anmodet om akter via anmodninger til det pågældende lokalkontor, der havde truffet afgørelsen, samt kopi sendt til kommunernes hovedkontor. Rykkerbreve blev sendt på samme måde.

Dette skete for at sikre, at anmodnings- og rykkerbreve ”ikke blev væk i posten”.

Vi vedlægger til Ombudsmandens orientering referater fra Det Sociale Ankenævns møder afholdt 13. december 2012, 14. december 2012, 15. februar 2013, 19. april 2013, 28. juni 2013 og 30. august 2013. Det skal bemærkes, at Det Sociale Ankenævn ikke er

forpligtet til at udfærdige referat af nævnsmøderne, hvorfor referaterne ikke nødvendigvis er fuldt ud dækkende over det diskuterede og passerede på mødet.

Da der ikke er tale om en decideret ny beslutning (praksisstramningen) eller en sag, hvori der blev truffet en afgørelse, er der ikke oprettet en separat sag.

Afslutningsvis kan vi nævne, at vi meget gerne vil mødes med Ombudsmanden for at drøfte problematikken med at få fremsendt sagsakter fra kommunerne og den i forlængelse deraf indførte praksisstramning.”

Sammen med Det Sociale Ankenævns brev af 31. januar 2014 til mig var, som nævnt i brevet (citeret ovenfor), vedlagt en række referater fra nævnets møder i 2012 og 2013.

Af referatet fra Det Sociale Ankenævns møde den 15. februar 2013 fremgik blandt andet følgende:

”[Sekretariatet] oplyste, at flaskehalsen fortsat var problemet med at få akterne fra kommunerne. Sekretariatet havde derfor overvejet at afgøre sagerne på det foreliggende grundlag, hvis det var muligt. Kommunerne skulle i brevet om indsendelse af akterne oplyses om muligheden for en afgørelse på det foreliggende grundlag. Såfremt akterne ikke var indkommet indenfor den givne frist, skulle der rykkes for disse, hvorefter Ankenævnet kunne afgøre sagen på grundlag af de oplysninger, som nævnet havde kendskab til.”

Af referatet fra Det Sociale Ankenævns møde den 28. juni 2013 fremgik blandt andet følgende:

”Vi er blevet meget skarpe med hensyn til at træffe afgørelser på det foreliggende grundlag af hensyn til borgernes retssikkerhed, så de ikke skal vente i flere år på at få afklaret deres situation. Dette bygger videre på den beslutning, der blev taget på nævnsmøde i december 2012 og brevet til kommunerne vedrørende langsommelighed med at fremsende akter i de forskellige sager.”

På Det Sociale Ankenævns foranledning afholdtes den 19. marts 2014 møde mellem to af mine medarbejdere og to repræsentanter for Det Sociale Ankenævn. På mødet redegjorde Det Sociale Ankenævn for sin beslutning om at træffe afgørelser på det foreliggende grundlag.

Jeg udtalte herefter:

”1. Afgrænsning af min undersøgelse

Udgangspunktet for min undersøgelse er, som nævnt, Det Sociale Ankenævns udmelding om, at nævnet er begyndt at træffe afgørelser på det foreliggende grundlag i sager, hvor kommunerne trods anmodning og rykker ikke indsender samtlige sagens akter. Min undersøgelse indskrænker sig derfor til spørgsmålet om, hvilke oplysninger Det Sociale Ankenævn skal indhente, inden der kan træffes afgørelse.

Jeg har forstået på Det Sociale Ankenævn, at nævnets praksis med at træffe afgørelser på det foreliggende grundlag særligt relaterer sig til klager over afgørelser truffet af kommunerne.

I det følgende foretager jeg først en generel beskrivelse af grundlaget for Det Sociale Ankenævns klagesagsbehandling (afsnit 2). Derefter kommer jeg ind på officialprincippet og kravene til en forvaltningsmyndigheds sagsoplysning (afsnit 3). Herefter forholder jeg mig nærmere til Det Sociale Ankenævns argumentation for at træffe afgørelser på det foreliggende grundlag (afsnit 4). Dernæst konkluderer jeg på de foregående afsnit (afsnit 5).

Afslutningsvis forholder jeg mig kort til Det Sociale Ankenævns muligheder for at sikre, at nævnet får de nødvendige oplysninger fra kommunerne (afsnit 6).

2. Retsgrundlaget for Det Sociale Ankenævns virksomhed

Det Sociale Ankenævn er en særlig lovhjemlet rekursinstans for afgørelser truffet af kommunerne og Naalakkersuisut i medfør af det sociale regelsæt, jf. landstingsforordning nr. 11 af 12. november 2001 om socialvæsenets styrelse og organisation.

Efter § 8 skal klage indgives til Det Sociale Ankenævn inden for fire uger efter modtagelsen af den pågældende afgørelse.

Udgangspunktet ved rekursbehandling er, at rekursinstansen foretager en fuldstændig efterprøvelse af den påklagede afgørelse. Der kan i lovgivningen være fastsat begrænsninger i forhold til udstrækningen af rekursinstansens prøvelse af

realitetsbehandlede sager. Dette synes dog generelt ikke at være tilfældet for Det Sociale Ankenævn.

Det Sociale Ankenævn skal således i sin klagesagsbehandling foretage en fuldstændig efterprøvelse af den påklagede sags faktum og af alle sagens retlige spørgsmål samt i forlængelse heraf forholde sig til den konkrete subsumption i sagen, herunder afgørelsens rimelighed og hensigtsmæssighed.

I det følgende gennemgår jeg de forvaltningsretlige principper for, hvorledes Det Sociale Ankenævn skal oplyse disse elementer af en klagesag, inden nævnet træffer afgørelse.

3. Officialprincippet

Det påhviler den enkelte forvaltningsmyndighed selv at sørge for, at en sag er tilstrækkeligt oplyst, før myndigheden træffer afgørelse i sagen. Dette grundlæggende forvaltningsretlige princip kaldes officialprincippet eller undersøgelsesprincippet. Princippet har til formål at sikre, at forvaltningen træffer den materielt rigtige afgørelse i sagen.

Officialprincippet har karakter af en såkaldt garantiforskrift, hvilket betyder, at myndighedens manglende iagttagelse af princippet (dvs. utilstrækkelige fremskaffelse af oplysninger) generelt er af væsentlig betydning for den enkelte afgørelses lovlighed og rigtighed. Tilsidesættelse af officialprincippet vil således være en væsentlig retlig mangel, der i udgangspunktet vil medføre afgørelsens ugyldighed.

Officialprincippet indebærer, at myndigheden har pligt til at sikre dels, at myndigheden er i besiddelse af de oplysninger, der er nødvendige for at træffe en afgørelse i den foreliggende sag, og dels at disse oplysninger er korrekte. Når en rekursmyndighed skal efterprøve en underordnet myndigheds afgørelse, er det nødvendigt, at rekursmyndigheden fuldt ud er bekendt med det materiale, som danner grundlag for den underordnede myndigheds afgørelse, jf. Folketingets Ombudsmands beretning for 2004, s. 375. Rekursmyndigheden må derfor indhente den underordnede myndigheds sagsmateriale og normalt også høre den underordnede myndighed med henblik på at oplyse sagen forsvarligt.

Heroverfor gælder i sagens natur en pligt for den underordnede myndighed til at indsende de sagsakter og oplysninger, som rekursmyndigheden måtte bede om som led i sagsoplysningen ved rekursmyndigheden. Dette kan, som Det Sociale Ankenævn selv påpeger i sit brev af 31. januar 2014, også udledes af § 32 i sagsbehandlingsloven. Efter denne bestemmelse skal en forvaltningsmyndighed – i det omfang den er berettiget hertil – på begæring af en anden forvaltningsmyndighed videregive en oplysning, hvis den er af betydning for myndighedens virksomhed eller for en afgørelse, som myndigheden skal træffe.

Det afhænger af den enkelte sag, hvilke oplysninger det er nødvendigt at fremskaffe for at træffe afgørelse i en sag. En sag skal undersøges i netop det omfang, som er nødvendigt for at træffe en forsvarlig og materielt rigtig afgørelse i den enkelte sag. En forvaltningsmyndighed kan ikke uden hjemmel i lovgivningen fravige de almindelige principper for sagsoplysning ved f.eks. alene at foretage en generaliseret eller forenklet sagsoplysning.

Officialprincippet er blandt andet behandlet i Grønlands Hjemmestyres vejledning om sagsbehandlingsloven, 1994, s. 93 ff., samt i den juridiske litteratur af Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2. udgave, 2002, s. 447 ff.; Karsten Revsbech m.fl., Forvaltningsret – Sagsbehandling, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 7. udgave, 2014, s. 145 ff.; og Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1. udgave, 2013, s. 492 ff.

4. Det Sociale Ankenævns argumentation

Det Sociale Ankenævn har i sin udtalelse af 31. januar 2014 til mig fremhævet, at det er op til nævnet selv at vurdere, hvorvidt en sag kan anses for at være tilstrækkeligt oplyst, til at der kan træffes afgørelse på baggrund af de tilvejebragte oplysninger.

Jeg er enig i, at det som udgangspunkt er op til den enkelte myndighed at vurdere, hvilke oplysninger det er nødvendigt at indhente for, at myndigheden kan træffe den materielt rigtige afgørelse i sagen. Jeg er dog i denne forbindelse uenig med nævnet i, at nævnet har det tilstrækkelige grundlag for at træffe en forsvarlig og materielt rigtig afgørelse, så længe nævnet ikke er bekendt med det materiale, som den underordnede myndighed har lagt til grund for sin afgørelse.

Det Sociale Ankenævn skriver videre i sin udtalelse af 31. januar 2014, at et af hovedargumenterne for at træffe afgørelser på det foreliggende grundlag har været, at man derved ville nedbringe nævnets sagsbehandlingstid.

En forvaltningsmyndighed skal selvsagt behandle sine sager med den fornødne hurtighed, men dette betyder dog ikke, at der kan slækkes på kravene omkring sagernes oplysning, som behandlet i afsnit 3. Hvis en anden myndighed uberettiget nægter at medvirke ved sagens oplysning, bør forvaltningsmyndigheden forsøge at forfølge spørgsmålet på anden vis og ikke uden videre træffe afgørelse på det foreliggende grundlag, jf. Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2. udgave, 2002, s. 453.

Uden særlig hjemmel i lovgivningen kan Det Sociale Ankenævn som nævnt ikke fravige de almindelige principper for sagsoplysning.

Det Sociale Ankenævn fremhæver i sin udtalelse af 31. januar 2014, at der ikke er tale om, at alle sager, hvori kommunerne ikke har fremsendt sagsakter ”over en kam” bliver afgjort på det foreliggende grundlag.

Det Sociale Ankenævn fremhæver således, at hovedparten af de sager, der er blevet afgjort på det foreliggende grundlag, er afgjort helt eller delvist til fordel for klageren.

Hvorvidt en afgørelse er til fordel for klageren, har imidlertid ikke umiddelbart nogen indvirkning på spørgsmålet om udstrækningen af myndighedens sagsoplysning. Formålet med officialprincippet er således ikke alene at beskytte borgeren mod afgørelser, der måtte være til skade for denne. Iagttagelsen af officialprincippet skal generelt sikre, at myndigheden træffer den materielt rigtige afgørelse i sagen, hvad enten denne afgørelse måtte være til fordel eller skade for borgeren, som beskrevet ovenfor i afsnit 2.

Det Sociale Ankenævn skriver videre, at i de sager, hvor kommunens afgørelser blev opretholdt, har årsagen hertil bl.a. været, at borgeren i forvejen var tilkendt det, som vedkommende maksimalt kunne få, hvorfor en afgørelse truffet på det foreliggende grundlag ikke af nævnet blev anset for at være retssikkerhedsmæssigt problematisk. Det Sociale Ankenævn fremhæver, at en afventning af sagsakter i

disse konkrete sager utvivlsomt ikke ville have ført til et andet, og for klageren gunstigt, resultat.

Udgangspunktet i forbindelse med rekurs er, at rekursmyndigheden skal træffe den materielle rigtige afgørelse i sagen. I visse tilfælde gælder det dog, at rekursmyndigheden er afskåret fra at ændre en påklaget afgørelse til skade for klageren (også kaldet forbuddet mod reformatio in pejus). Hvorvidt rekursmyndigheden kan ændre en afgørelse til skade for klageren, beror på en fortolkning af lovgrundlaget for den enkelte afgørelse, herunder særligt hvorvidt der er andre klageberettigede, som kan klage ud fra andre interesser end den, der aktuelt har påklaget afgørelsen.

Uanset om en konkret klagesag måtte være omfattet af forbuddet mod reformatio in pejus, gælder det dog under alle omstændigheder, at Det Sociale Ankenævn bl.a. skal påse, om den påklagede afgørelse er gyldig efter forvaltningsrettens ugyldighedsregler. Det Sociale Ankenævn skal derfor sørge for, at sagen er oplyst i et sådant omfang, at det kan afgøres, om der er truffet en gyldig afgørelse. Er den påklagede afgørelse ugyldig, skal den som altovervejende hovedregel i hvert fald annulleres, uanset om dette er til skade for klageren.

Jeg kan i øvrigt henvise til gennemgangen af spørgsmålet om ændring til skade for klageren i Karsten Revsbech, "Administrativ rekurs", i Jens Garde m.fl., Forvaltningsret – Almindelige emner, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 4. udgave, 2004, s. 337 ff.

5. Konklusion

Jeg finder det beklageligt, at Det Sociale Ankenævn er begyndt at træffe afgørelser på det foreliggende grundlag i de sager, hvor kommunerne trods anmodning og rykker ikke indsender samtlige sagens akter. Jeg finder det således i strid med de almindelige forvaltningsretlige principper for sagsoplysning, når Det Sociale Ankenævn træffer afgørelse på det foreliggende grundlag uden fuldt kendskab til det materiale, som har dannet grundlag for kommunens afgørelser.

Jeg bemærker, at jeg i min vurdering af kritikgraden har taget hensyn til Det Sociale Ankenævns vanskeligheder med at fremskaffe sagsakterne fra kommunerne,

herunder Det Sociale Ankenævns bestræbelser på at nedbringe sagsbehandlingstiden ved ankenævnet.

6. Mulige tiltag

Det Sociale Ankenævn har i sit brev af 31. januar 2014 samt ved møde med to af mine medarbejdere den 19. marts 2014 redegjort for baggrunden for, at nævnet er begyndt at træffe afgørelser på det foreliggende grundlag.

Det Sociale Ankenævn anfører således, at det er som en følge af kommunernes manglende overholdelse af forpligtelsen til at indsende sagsakter, at nævnet har set sig nødsaget til at stramme op på muligheden for at træffe afgørelser på det foreliggende grundlag. Det Sociale Ankenævn henviser til, at nævnet har anset det for helt uacceptabelt, at klagere har skullet vente i halve og hele år på at få afgjort en sag, fordi kommunerne var sendrægtige til eller helt undlod at indsende sagsakter.

Kommunerne er, som tidligere beskrevet, forpligtede til at indsende de sagsakter, som Det Sociale Ankenævn måtte bede om som led i sagsoplysningen ved rekursmyndigheden.

Hvis Det Sociale Ankenævn anser det for et generelt problem, at kommunerne ikke indsender sagsakter på nævnets anmodning, henviser jeg nævnet til at rette henvendelse til de kommunale tilsynsmyndigheder.

Departementet for Finanser og Indenrigsanliggender har i overensstemmelse med § 57 i inatsisartutlov nr. 22 af 18. november 2010 om den kommunale styrelse ansvaret for at føre tilsyn med, at kommunalbestyrelserne i deres forvaltning overholder gældende offentligretlige regler. Departementet har herunder mulighed for at indbringe konkrete sager for Tilsynsrådet, hvis der er tilstrækkelig anledning til dette, jf. § 59.”

Ved brev af 30. oktober 2014 meddelte Det Sociale Ankenævn mig, at nævnet tog min udtalelse til efterretning, og at nævnet fremadrettet ville sikre, at nævnets sager er oplyst i overensstemmelse med det i min udtalelse anførte.

Det Sociale Ankenævn meddelte mig desuden, at nævnet havde besluttet at gennemgå samtlige sager, der var truffet på det foreliggende grundlag siden 28. juni 2013, og i fornødent omfang genoptage disse sager.

Ved brev af 17. november 2014 meddelte jeg Det Sociale Ankenævn, at jeg tog nævnets meddelelse til efterretning, og at jeg herefter ikke foretog mig videre i sagen.

Hjælp til børn og unge

5.8 Tildeling af kollegieværelse til mindreårig. Forældremyndighed. Myndighedskompetence

Advokat A klagede på vegne af B til ombudsmanden over gymnasiet G, herunder rektor R's, håndtering af en sag vedrørende B's 15-årige datter. A gjorde i den forbindelse blandt andet gældende, at G, herunder R, ikke kunne tildele værelser til mindreårige uden forældremyndighedsindehaverens samtykke, samt at R underrettede kommunens socialforvaltning for sent. Derudover vedrørte A's klage det forhold, at R havde undladt at acceptere udmeldelsen af B's datter fra G efter, at B var mødt personligt op på R's kontor og havde anmodet om datterens udmeldelse.

Efter en undersøgelse af sagen fandt ombudsmanden det meget beklageligt, at G havde tildelt et kollegieværelse til B's mindreårige datter uden samtykke fra forældremyndighedsindehaveren, B.

Ombudsmanden fandt dog ikke anledning til at kritisere G for det tidspunkt, hvor G's rektor, R, fandt det nødvendigt at underrette kommunen.

Ombudsmanden fandt endvidere ud fra en konkret vurdering ikke anledning til at kritisere, at R valgte ikke at imødekomme B's anmodning om udmeldelse af datteren fra G (j.nr. 2014-142-0009, udtalelse af 8. december 2014).

Ved brev af 13. marts 2014 med bilag klagede advokat A på vegne af sin klient, B, til mig over gymnasiet G, herunder skolens rektor, R.

Det fremgår af klagen, at A klagede over G's, herunder R's, håndtering af sagen, der udsprang af en episode, hvor B's datter rettede henvendelse til en studievejleder på G den 30. september 2013. Det fremgår af klagen, at B's datter fortalte studievejlederen, at hun var blevet smidt ud hjemmefra. Foranlediget heraf besluttede R at tildele B's datter et kollegieværelse pr. 1. oktober 2013. B krævede efterfølgende ved personligt fremmøde på R's kontor den 2. oktober 2013, at datteren blev udmeldt af G, hvilket R nægtede.

B indgav herefter samme dag, dvs. den 2. oktober 2013, en telefonisk klage til Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling, som departementet ved brev af 16. oktober 2013 forholdt sig til som sektortilsynsmyndighed. Ved brev af 15. april 2014 bad jeg departementet om en udtalelse i sagen, og samtidigt anmodede jeg departementet om at indhente en udtalelse fra G og at fremsende begge udtalelser til mig. Jeg bad departementet samt G om i deres udtalelser at redegøre for, hvorledes reglerne om forældremyndighed var blevet inddraget i den konkrete sag. Jeg indhentede samtidigt sagens akter.

Ved brev af 3. juli 2014 modtog jeg en udtalelse fra Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling samt en udateret udtalelse fra G. Jeg har af hensyn til B samt hendes datter valgt ikke at citere de to myndigheders udtalelser i deres helhed. I stedet vil jeg citere de to myndigheders udtalelser i det omfang de giver mig anledning til overvejelser i forbindelse med min behandling af sagen.

Jeg udtalte herefter:

"1. Afgrænsning af min undersøgelse

Den overordnede problemstilling i denne sag er, hvorvidt G, herunder R, har respekteret forældremyndighedsindehaverens kompetence i forhold til de dispositioner, som G foretog i det hændelsesforløb, som udsprang af, at B's datter rettede henvendelse til G's studievejleder den 30. september 2013.

Min undersøgelse har jeg opdelt i tre afsnit.

I afsnit 2 undersøger jeg lovligheden af tildelingen af kollegieværelset, og i den forbindelse foretager jeg blandt andet en vurdering af, hvor langt rektorer på GU-skolernes kompetence rækker. Denne vurdering er delt op i tre underafsnit. I det første undersøger jeg rektors kompetence. I det andet undersøger jeg foræl-

dremyndighedsindehaverens kompetence. Afslutningsvis – i det sidste underafsnit – foretager jeg en vurdering af, hvorledes de to kompetencer må fortolkes i forhold til hinanden.

Jeg bemærker, at jeg i min undersøgelse alene foretager en vurdering af rektors kompetence for så vidt angår de elever, der er under 18 år. Mine bemærkninger skal således læses i lyset af, at B's datter var mindreårig.

I afsnit 3 undersøger jeg, om G har foretaget korrekt underretning af kommunen i forbindelse med, at B's datter over for G oplyste, at hun ikke kunne bo hjemme længere.

I afsnit 4 foretager jeg en vurdering af, om R i det konkrete tilfælde kunne undlade at efterkomme B's ønske om at udmelde sin datter fra G.

2.1. G's organisatoriske status samt rektors kompetence

Jeg har i en tidligere sag (jf. min udtalelse vedrørende forbud mod alkoholholdige drikkevarer på en gymnasial institutions kollegier, optrykt i afsnit 5.3 i min beretning for 2013) haft anledning til at undersøge den juridisk-organisatoriske status for de gymnasiale institutioners, herunder G's, kollegievirksomhed. Jeg konkluderede i den forbindelse, at de gymnasiale institutioners kollegier indgår som en del af den enkelte gymnasiale institution, og at kollegierne derfor ikke er selvstændige retssubjekter/forvaltningsmyndigheder.

Det følger af § 62, stk. 1, 1. pkt., i inatsisartutlov nr. 13 af 22. november 2011 om den gymnasiale uddannelse (gymnasieloven), at rektor er den gymnasiale institutions daglige leder. Det følger endvidere af gymnasielovens § 62, stk. 5, at ”rektor træffer alle konkrete afgørelser vedrørende skolens elever, medmindre andet følger af denne lov eller regler fastsat i medfør heraf”.

Kollegierne indgår som nævnt som en del af de gymnasiale institutioner. Det betyder, at rektor – udover at være leder af selve den gymnasiale institution – også må antages at være overordnet leder af institutionens kollegier. Denne antagelse, sammenholdt med at rektor både via sin stilling som overordnet leder for gymnasiet samt med direkte hjemmel i gymnasielovens § 62, stk. 5, har kompetence til at træffe afgørelser vedrørende elevernes forhold, medfører efter min vurdering, at

rektor har kompetence til at tildele kollegieværelser til elever – også akut. Dette gælder i hvert fald, for så vidt angår de myndige elever.

2.2. Forældremyndighedsindehaverens kompetence

Udover gymnasieloven findes der også andre regelsæt, der regulerer afgørelseskompetence i forbindelse med sager, der vedrører børn og unge. Blandt disse regler er myndighedsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 443 af 3. oktober 1985, som ændret ved lov nr. 209 af 5. april 1989, der ved anordning nr. 306 af 14. maj 1993 med enkelte ændringer blev sat i kraft for Grønland. Reglerne om forældremyndighed reguleres i myndighedsloven.

Det følger af myndighedslovens § 6, at forældremyndighedsindehaveren skal drage omsorg for barnet og kan træffe afgørelse om dets personlige forhold ud fra barnets interesse og behov. Omsorgspligten er forældremyndighedens centrale indhold. De beføjelser, der er forbundet med forældremyndigheden, må i vidt omfang betragtes som en nødvendig funktion af omsorgspligten, jf. Ingrid Lund-Andersen i *Familieret af Ingrid Lund-Andersen m.fl.*, 2003, s. 99 f.

Forældremyndigheden medfører pligt til at sørge for, at barnet får tilstrækkelig ernæring, tøj, bolig samt pleje og lægehjælp i sygdomstilfælde. Denne forpligtelse er uafhængig af, om den, der har forældremyndigheden, også har pligt til som forsørger at afholde de udgifter, som er forbundet hermed.

Derudover er forældremyndighedsindehaveren forpligtet til at vise barnet en omsorg af mere ideel art. Dette gælder særligt pligten til at sørge for barnets socialisering, det vil sige dets indlæring af adfærd og normer, der sætter det i stand til at færdes blandt andre mennesker.

Forældremyndigheden giver endvidere indehaveren ret til at bestemme, hvordan omsorgspligten skal udøves, herunder hvordan barnet skal opdrages, hvilken uddannelse barnet skal have, hvor det skal opholde sig, hvilken mad og beklædning det skal have osv.

2.3. Kompetencefordelingsoverlap

Som det ses i afsnit 2.1 og 2.2 ovenfor, er der et overlap mellem gymnasieloven og myndighedsloven for så vidt angår kompetencen til at træffe beslutning om

børns forhold. Man har således en ganske vid bestemmelse i gymnasielovens § 62, stk. 5, der tillægger rektor kompetence til at træffe alle konkrete afgørelser vedrørende skolens elever. Samtidig fastslår myndighedslovens § 6, at kompetencen til at træffe afgørelser vedrørende mindreåriges personlige forhold er placeret ved forældremyndighedsindehaveren.

Spørgsmålet er herefter om gymnasielovens § 62, stk. 5, der fastslår, at rektorerne har kompetence til at træffe alle konkrete afgørelser vedrørende skolens elever, skal fortolkes sådan, at rektor kan træffe beslutninger om mindreåriges forhold; forhold, der normalt skal varetages af forældremyndighedsindehaveren. Af bemærkningerne til bestemmelsen fremgår følgende:

”Bestemmelsen er en kodificering af gældende praksis. Bestemmelsen forudsætter, at kompetencen til at træffe konkrete afgørelser vedr. skolens elever kan være begrænset enten af bestemmelser i loven eller i regler fastsat i medfør af loven.”

Det fremgår ikke af bemærkningerne til loven, at rektors afgørelseskompetence skulle være begrænset af forældremyndighedsindehaverens kompetence. Af gymnasieloven fremgår alene, at rektors kompetence kan være begrænset af gymnasielovens egne bestemmelser. Det er imidlertid min opfattelse, at en formålsfortolkning må føre til, at forældremyndighedsindehaverens kompetence ikke begrænses af den kompetence, som gymnasieloven tildeler rektor, da en begrænsning af forældremyndigheden må kræve klar og udtrykkelig lovhjemmel, idet der er tale om et indgreb i en fundamental rettighed. Denne retsopfattelse underbygges blandt andet af artikel 5 i FN-konvention af 20. november 1989 om Barnets Rettigheder (Børnekonventionen), der ved bekendtgørelse nr. 90 af 20. november 1989 om Danmarks tilbagetrækning af territorialt forbehold for så vidt angår Færøerne og Grønland over for FN-konvention om Barnets Rettigheder er sat i kraft for Grønland. Bestemmelsen fastslår, at deltagerstaterne skal respektere det ansvar og de rettigheder og pligter, som forældrene har.

I forhold til denne sag kommer dertil, at der via sociallovgivningen allerede er taget stilling til, hvorledes konflikter mellem mindreårige og forældremyndighedsindehavere skal løses, hvilket igen taler for, at lovgiver ikke har haft til hensigt, at der med gymnasieloven skulle tilvejebringes hjemmel til at gøre indgreb i forældremyndighedsindehaverens kompetence.

I øvrigt er familieretsområdet, som forældremyndighedslovgivningen er en del af, ikke overdraget Grønlands Selvstyre. Et indgreb fra Grønlands Selvstyres side i forældremyndighedskompetencen efter myndighedsloven, kræver således lovgivning på et overdraget område – for eksempel socialområdet – som har tydelig overlappning med familieretsområdet. Uddannelsesområdet, som gymnasieloven er en del af, har ikke umiddelbart denne tydelige overlappning.

Gymnasieloven må derfor fortolkes sådan, at en rektors dispositioner skal ske under respekt for forældremyndighedsindehaverens kompetence. Det er således herefter min opfattelse, at R ikke uden B's samtykke kunne tildele dennes mindreårige datter et kollegieværelse.

Jeg bemærker, at Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling i sit brev af 3. juli 2014 til mig anfører, at det er departementets opfattelse, at der er tale om et midlertidigt kollegieværelse, som tildeles for en begrænset periode. Departementet henviser i den forbindelse til § 2, stk. 3, i hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 18 af 1. november 2007 om kollegier. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

”Kollegieadministrationen kan, i ganske særlige tilfælde, herunder navnlig af hensyn til sociale forhold, og hvis kapaciteten tillader det, tildele uddannelsessøgende, der ikke opfylder betingelserne i stk. 2, stk. 1-3, jf. stk. 4 midlertidigt kollegiebolig for en begrænset periode.”

Jeg forstår departementets brev sådan, at departementet finder, at der i denne bestemmelse er hjemmel til at tildele mindreårige akutte kollegieværelser.

Jeg er ikke enig i departementets opfattelse. Det er således min opfattelse, at bekendtgørelsen ikke indeholder en hjemmel til at tilsidesætte forældremyndighedsindehaverens ret til at bestemme, hvor barnet skal bo. Bekendtgørelsen skal efter min opfattelse læses i lyset af myndighedsloven, sådan at der må kræves samtykke fra forældremyndighedsindehaveren, såfremt der skal tildeles kollegieværelser til mindreårige. Dette gælder efter min mening, uanset om der er tale om et midlertidigt eller et permanent værelse.

Jeg finder det meget beklageligt, at G tildelte et kollegieværelse uden B's samtykke til B's mindreårige datter.

3. De socialretlige regler

A klagede tillige over, at R ikke har underrettet K Kommune hurtigt nok. I dette afsnit vil jeg undersøge rækkevidden af offentlig ansattes underretningspligt og herunder foretage en vurdering af, om R foretog underretningen hurtigt nok.

Udgangspunktet er, at der ikke kan gøres indgreb i forældremyndighedsindehaverens kompetence, og at uklare lovbestemmelser skal fortolkes sådan, at forældremyndigheden respekteres.

Lovgiver har dog, som nævnt umiddelbart ovenfor, via socialretlige regler, herunder især landstingsforordning nr. 1 af 15. april 2003 om hjælp til børn og unge med senere ændringer (børn og unge-forordningen), udstedt hjemmel til, at der i nogle situationer godt kan gøres indgreb i forældremyndighedsindehaverens kompetence.

Af særlig relevans for denne sag kan nævnes § 10 i børn og unge-forordningen, der fastslår, at kommunalbestyrelsen uden forældremyndighedsindehaverens samtykke kan beslutte, at et barn skal anbringes uden for hjemmet. Det er endvidere fastsat i § 5, stk. 1 og 2, i børn og unge-forordningen, at personer, der er ansat i skolesektoren, har en skærpet pligt til at underrette kommunen, hvis personen får kendskab til, at et barn lever under forhold, der bringer dets sundhed eller udvikling i fare.

Som anført i afsnit 2.3 er det min opfattelse, at en rektor ikke har hjemmel til at tildele kollegieværelser uden samtykke fra forældremyndighedsindehaveren.

At rektor ikke kan tildele værelser uden samtykke fra forældremyndighedsindehaveren, er ikke ensbetydende med, at rektor ikke skal reagere på henvendelser fra elever, der tilkendegiver, at der er problemer i hjemmet, jf. § 5, stk. 1 og stk. 2, i børn og unge-forordningen.

Ansatte i skolesektoren har, som ovenfor nævnt, en skærpet indberetningspligt, der indebærer, at de skal underrette kommunen, hvis de får kendskab til, at et barn lever under forhold, der bringer dets sundhed eller udvikling i fare. Jeg bemærker videre, at idet der er tale om en skærpet pligt, indebærer det efter min opfattelse, at en underretning skal ske så hurtigt som muligt.

B's datter rettede henvendelse til G den 30. september 2013, og G, herunder R, iværksatte øjeblikkeligt en proces, der mandede ud i en underretning til kommunen den 2. oktober 2013. Henset til at R øjeblikkeligt reagerede på B's henvendelse finder jeg ikke ud fra en konkret vurdering anledning til at udtale kritik af R's skøn over, hvornår det var mest hensigtsmæssigt at underrette kommunen.

4. Adgang til at udmelde datteren fra G

Det fremgår af klagen fra A, at klagen tillige vedrører det forhold, at B ved sit personlige fremmøde på G den 2. oktober 2013 ønskede at udmelde sin datter fra G, men fik afslag på dette.

Udgangspunktet er, at forældremyndighedsindehaveren i henhold til myndighedslovens § 6 kan træffe afgørelse om barnets personlige forhold ud fra barnets interesse og behov.

Jeg har forstået, at forløbet udspillede sig sådan, at B mødte personligt op på R's kontor for at udmelde datteren på baggrund af, at R dagen forinden havde tildelt datteren et kollegieværelse. Jeg har endvidere forstået, at situationen var tilspidset. Denne omstændighed, sammenholdt med at B's udmeldelse af datteren i høj grad ville påvirke datteren, medfører, at jeg ikke finder, at der i den konkrete situation er grundlag for at kritisere R's beslutning om ikke at acceptere udmeldelsen af B's datter.

Dette underbygges også af, at G som offentlig myndighed er forpligtet til at anerkende børns ret til uddannelse, herunder opmuntre udviklingen af forskellige former for uddannelse, der følger efter grunduddannelsen, herunder almindelig og faglig uddannelse, samt gøre disse tilgængelige og opnåelige for ethvert barn, jf. artikel 28 i Børnekonventionen.

Jeg bemærker endvidere, at artikel 12 i Børnekonventionen fastslår, at deltagerstaterne skal sikre et barn, der er i stand til at udforme sine egne synspunkter, retten til frit at udtrykke disse synspunkter i alle forhold, der vedrører barnet; barnets synspunkter skal tillægges passende vægt i overensstemmelse med dets alder og modenhed. Dette taler for, at en udmeldelse på initiativ fra forældremyndighedsindehaveren af et barn fra en gymnasial institution kræver, at barnet får mu-

lighed for at udtrykke sine synspunkter, inden der træffes afgørelse om udmeldelse.

Afslutningsvis bemærker jeg, at det blandt andet fremgår af G's udtalelse af 13. marts 2014, der var vedlagt departementets brev af 3. juli 2014, at G – som jeg forstår det – er af den opfattelse, at ansvaret for B's datter mundtligt blev overdraget af B til R. Jeg må forstå det sådan, at R var af den opfattelse, at en del af forældremyndighedskompetencen, herunder kompetencen til at bestemme bo-pæl, på dette tidspunkt overgik til denne.

Af departementets brev af 3. juli 2014 fremgår endvidere, at departementet ved telefonisk samtale af 1. oktober 2013 har gjort G opmærksom på, at hverken G eller departementet besidder retlige instrumenter til at gøre indgreb i forældremyndigheden. Dette er jeg enig med departementet i.”

Advarsel

5.9 Offentligt ansattes ytringsfrihed. Partshøring og begrundelse

Advokat D, der repræsenterede fagforeningen F, klagede til ombudsmanden over, at Departementet for Sundhed og Infrastruktur havde tildelt en tillidsrepræsentant, A, en disciplinær advarsel som følge af dennes udtalelser til pressen om arbejdsmiljøforholdene på en hospitalsafdeling.

Ombudsmanden fandt det meget kritisabelt, at departementet havde tildelt den omhandlede advarsel til A. Ombudsmanden fandt således, at afgørelsen var klart i strid med de regler, der gælder for offentligt ansattes ytringsfrihed.

Ombudsmanden fandt endvidere departementets generelle sagsbehandling – partshøringen og begrundelsen for afgørelsen – utilfredsstillende og beklagelig (udtalelse af 17. september 2014, j.nr. 2014-321-0007).

I ugeavisen V fra den [...] fremgik en artikel med overskriften ”Få vil til Grønland”. Artiklen handlede om vanskelighederne ved på X afdeling på Y Hospital at rekruttere speciallæger. Endvidere omtalte artiklen arbejdsforholdene på afdelingen, herunder at Arbejdstilsynet havde udstedt et påbud til ledelsen om at forebygge risikoen for vold og trusler om vold.

Af artiklen fremgik blandt andet følgende:

”[...]

Pressede medarbejdere

Oplevelsen af en fraværende ledelse har medført et stort pres på medarbejderne, siger arbejdsmiljørepræsentanten på afdelingen.

- Der er et konstant pres på de ansatte. Det har aldrig været så dårligt som med den nuværende ledelse, fortæller B, der er ansat som socialpædagog på X afdeling.

Tillidsrepræsentant A bekræfter også, at det i en længere periode har været hårdt for medarbejderne.

- Det har gået skidt i længere tid, og der har virkelig manglet ledelse. Faktisk gennem to år, siden den forrige områdeleder stoppede. Det er som om kommunikationen er gået ned ad bakke, siger A til ugeavisen V.

At der også var problemer med arbejdsmiljøet før den nuværende ledelse, viser en såkaldt bekymringskrivelse dateret 16. marts 2011 fra fagforeningen F til den daværende ledende overlæge C.

Her fremgår det, at F er bekymret for, om der foregår en aktiv indsats for at forebygge vold og trusler om vold mod de ansatte.

Forsigtig optimisme

Forhåbentlig fører påbuddet til bedre arbejdsforhold, også mellem de ansatte og ledelsen.

I hvert fald er der ifølge tillidsmanden små tegn på forbedringer.

- Jeg synes, man kan mærke en ændring. Der er en opblødning og en større samarbejdsvilje. Men når det er sagt, er der endnu lang vej til, at medarbejderne har fuld tillid til ledelsen, siger A.”

Ved brev af 2. maj 2014 meddelte Departementet for Sundhed og Infrastruktur (Styrelsen for Sundhed og Forebyggelse), at departementet påtænkte at meddele A en skriftlig advarsel.

Af brevet fremgår blandt andet følgende:

”Du har i ugeavisen V [...] udtalt dig på en sådan måde om din arbejdsplads X afdeling på Y Hospital, at Sundhedsledelsen agter at give dig en skriftlig advarsel.

Advarslen vil få følgende ordlyd:

”På baggrund af citerede udtalelser i ugeavisen V [...] skal Sundhedsledelsen i Styrelsen for Sundhed og Forebyggelse tildele dig denne skriftlige advarsel.

Du har efter Sundhedsledelsens opfattelse udtalt dig på en måde, der ikke er forenelig med dine opgaver som tillidsrepræsentant. Vi skal i den forbindelse henvise til den på området gældende ”Aftale om tillidsrepræsentanter for ansatte i henhold til overenskomst eller klassificeringsaftale med organisationer, som deltager i samarbejdet Peqqinnissaq Pillugu Kattuffiat Sundhedskartellet i Grønland, dog undtaget ansatte, for hvem Peqqissasut Kattuffiat har forhandlingsretten”, § 3, stk. 1 og stk. 2.

Sundhedsledelsen anser dine udtalelser som en illoyal handling mod ledelsen på X afdeling og Sundhedsledelsen, hvilket Sundhedsledelsen hermed reagerer på.

Advarslen betyder, at såfremt du forsér dig på lignende vis inden for de næste 6 måneder, må du forvente yderligere ansættelsesretlige sanktioner.”

[...]”

Ved brev af 5. maj 2014 protesterede advokat D til Departementet for Sundhed og Infrastruktur på vegne af fagforeningen F over den påtænkte advarsel. Advokat D anførte blandt andet, at departementet ikke havde konkretiseret, hvilke af de to udtalelser som A var blevet citeret for, der gav grundlag for den påtænkte advarsel. Advokat D henholdt sig herudover til den omfattende ytringsfrihed, der gælder for offentligt ansatte, og henviste i den anledning til blandt andet udtalelser fra Folketingets Ombudsmand.

Ved brev af 21. maj 2014 tildelte Departementet for Sundhed og Infrastruktur (Styrelsen for Sundhed og Forebyggelse) A en skriftlig advarsel. Indholdet af brevet var i al væsentligt i overensstemmelse med parthøringsbrevet, idet departementet herudover kort meddelte, at advokat D's høringsvar ikke gav departementet anledning til at ændre holdning.

Ved brev af 16. juni 2014 klagede advokat D til mig.

Ved brev af 25. juni 2014 anmodede jeg Departementet for Sundhed og Infrastruktur om en udtalelse til sagen samt sagens akter. Jeg bad departementet om i departementets udtalelse også at redegøre for, om – og i givet fald i hvilket omfang – hensynet til offentligt ansattes yringsfrihed var indgået i departementets overvejelser forud for tildelingen af den tjenstlige advarsel.

I brev af 14. juli 2014 afgav Departementet for Sundhed og Infrastruktur udtalelse i sagen samt fremsendte sagens akter. Af departementets udtalelse fremgår blandt andet følgende:

”[...]

1. Redegørelsen for sagen i sin helhed

Sagens faktiske forløb:

I ugeavisen V bragtes [...] en artikel om forholdene på X afdeling på Y Hospital i Z By. Artiklen blev bragt, efter at journalist E, på opfordring af ledende overlæge G, havde besøgt afdelingen og havde haft lejlighed til at interviewe blandt andre tillidsmand A.

Forinden artiklen blev bragt, blev den sendt til gennemsyn hos Sundhedsledelsen for at sikre, at citater fra Sundhedsledelsen var korrekte. Ved samme lejlighed opfordrede Sundhedsledelsen E til ligeledes at sikre sig, at A var citeret korrekt.

Ved brev af 28. april 2014, fremsendt på mail, [...], inviteredes blandt andre repræsentanter fra F, A's faglige organisation, til drøftelse af den opståede situation. På mødet tilkendegav styrelseschefen, H, at Sundhedsledelsen overvejede at tildele A en skriftlig [advarsel]. På mødet oplyste Sundhedsledelsen endvidere, at såfremt organisationen agtede at meddele A, at de bragte citater ikke var egnede til at fremme samarbejdet på X afdeling, så ville overvejelserne blive stillet i bero. Dette ønskede A's organisation ikke, idet man henviste til tillidsmandens yringsfrihed.

Den 2. maj 2014 kontaktes Økonomi- og Personalestyrelsen for råd og vejledning i forbindelse med sindetskrivelsen. Dette medførte alene sproglige tilretninger af sindetskrivelsen.

Den 2. maj 2014 fremsendtes til A, på mail og med almindelig post, sindetskrivelse, som angav, at Sundhedsledelsen agtede at tildele ham en skriftlig advarsel på baggrund af ci-

tater i ovenfor nævnte avisartikel. Høringsfristen blev sat til 9. maj 2014, som dog på begæring af advokat I blev forlænget til 16. maj 2014.

Den 6. maj 2014 modtog Styrelsen for Sundhed og Forebyggelse [...] høringsvar fra advokat D, der repræsenterer F, som mandatar for A.

Den 13. maj 2014 accepterede F høringsfristforlængelse og dermed udsættelse af afgørelse om tildeling af advarsel, [...].

Ved mail af 22. maj 2014 fremsendtes skriftlig advarsel til A. Den 16. juni 2014 modtog Styrelsen for Sundhed og Forebyggelse, fra advokat D, kopi af klage til Landstingets Ombudsmand.

Sundhedsledelsens vurdering:

Styrelsen for Sundhed og Forebyggelse skal til ovennævnte sagsfremstilling bemærke, at man alene har taget udgangspunkt i citaterne i den omhandlede avisartikel, da beslutning om tildeling af advarsel blev truffet. Sundhedsledelsen har fundet, at udtalelserne har været af en sådan karakter, at disse ikke kunne blive siddet overhørig. En mildere reaktion end en advarsel blev overvejet, men forkastet, da Sundhedsledelsen fandt, at udtalelserne fra A var krænkende, illoyale og egnede til at skabe mistillid på arbejdspladsen både i forhold til den lokale områdeledelse og til Sundhedsledelsen.

2. Redegørelse for i hvilket omfang Sundhedsledelsen har overvejet hensynet til offentlige ansattes ytringsfrihed i forbindelse med advarslen

Sundhedsledelsen har, ved tildelingen af advarslen, nøje overvejet hensynet til A's ret til at ytre sig i det offentlige rum, også om forhold, der berører hans arbejdsplads, idet det er Sundhedsledelsens helt grundlæggende holdning, at offentligt ansatte har ret til at udtale sig på lige fod med alle andre borgere i landet. Sundhedsledelsen er dog tillige af den opfattelse, at det at ytre sig altid sker under ansvar, og at loyalitetsforpligtelsen over for sin arbejdsgiver i den forbindelse vejer tungt.

A har i den aktuelle situation fra Sundhedsledelsen modtaget en tilkendegivelse om, at man ikke havde noget imod, at han udtalte sig til pressen om patienternes forhold på X afdeling, som det anføres i klagen til ombudsmanden. Det skal bemærkes, at det var journalisten på V, der ønskede at tale med medarbejdere på X afdeling, hvilket som nævnt accepteredes. A har således på ingen måde, tværtimod, været underlagt forudgående censur fra hverken Sundhedsledelsens eller områdeledelsens side.

De udtalelser, der i den aktuelle sag er bragt i pressen, falder efter Sundhedsledelsens opfattelse uden for, hvad der er acceptabelt for en offentlig ansat at udtale sig om. Navnlig i nærværende situation, hvor der er tale om en tillidsmand, der i mange henseender har et tæt samarbejde med områdeledelsen.

[...]"

Ved brev af 16. juli 2014 sendte jeg Departementet for Sundhed og Infrastrukturs udtalelse i høring hos advokat D, der i e-mail af 3. september 2014 meddelte, at hun ikke havde flere bemærkninger til sagen.

Jeg udtalte herefter:

"1. Afgrænsning af min undersøgelse

Nærværende sag drejer sig om, hvorvidt A's udtalelser til ugeavisen V var af en sådan karakter, at Departementet for Sundhed og Infrastruktur kunne meddele ham en advarsel. Dette spørgsmål vil jeg nærmere forholde mig til i afsnit 3.

Indledningsvis, afsnit 2, vil jeg dog først kort forholde mig til advarselsens retlige karakter.

I afsnit 4 vil jeg forholde mig til Departementet for Sundhed og Infrastrukturs iagttagelse af de almindelige sagsbehandlingsregler, herunder blandt andet sagsbehandlingslovens regler om partshøring og begrundelse.

Den tjenstlige advarsel er i sagen meddelt af "Styrelsen for Sundhed og Forebyggelse". Jeg bemærker, at jeg i nærværende udtalelse ikke tager nærmere stilling til, hvorvidt denne styrelse må anses for at være en selvstændig myndighed under Departementet for Sundhed og Infrastruktur, hvilket i bekræftende fald ville medføre, at styrelsens afgørelse kan påklages til departementet. Jeg henholder mig således – for tiden – til departementets opfattelse af, at styrelsen og departementet udgør én og samme myndighed (departementet).

For så vidt angår problematikken om myndighedsstrukturen henviser jeg senest til min beretning for 2013, afsnit 6.1. Jeg bemærker hertil, at Formandens Departement ved brev af 24. marts 2014 har meddelt mig, at departementet mere

generelt vil se på myndighedsstrukturen i centraladministrationen, og at departementet vil søge en afklaring af dette spørgsmål i løbet af 2014.

2. Advarslens retlige karakter

En tjenstlig advarsel kan meddeles på to forskellige retlige grundlag, nemlig på et diskretionært grundlag og på et disciplinært grundlag.

En diskretionær reaktion, som en diskretionær advarsel er, er en udmøntning af arbejdsgiverens almindelige ledelsesret for at sikre arbejdspladsens almindelige funktion, herunder opgavevaretagelsen. En diskretionær reaktion kan således anvendes for eksempel i forbindelse med arbejdsgiverens vurdering af den ansattes egnethed til at bestride sin stilling eller til at imødegå almindelige samarbejdsproblemer.

En disciplinær reaktion (en sanktion), som en disciplinær advarsel er, er en reaktion som følge af en decideret tjenesteforseelse – for eksempel den ansattes overtrædelse af tavshedspligten – som kan tilregnes den ansatte med en grad af mindst uagtsomhed.

En tjenstlig advarsel – diskretionær som disciplinær – er en afgørelse i sagsbehandlingslovens forstand, jf. lovens § 2, stk. 1, hvorfor denne lovs regler skal iagttages (for eksempel reglerne om partshøring). Baggrunden for dette er, at en advarsel har gentagelsesvirkning og således efter omstændighederne vil kunne indgå direkte i grundlaget i en senere tjenstlig sag; advarslens har med andre ord retlig bindende betydning.

Jeg henviser her også til min udtalelse af 24. april 2014 (j.nr. 2011-320-0001), der er offentliggjort på min hjemmeside, og som vil blive optrykt i min beretning for 2014.

I denne sag er der tale om, at advarslens er blevet tildelt A på baggrund af et forhold – udtalelserne til ugeavisen V – som Departementet for Sundhed og Infrastruktur bebrejder denne, nemlig overtrædelse af loyalitetspligten, jf. nærmere nedenfor, afsnit 3. Der kan således efter min opfattelse ikke være tvivl om, at advarslens er blevet tildelt på et disciplinært grundlag.

3. A's mulighed for at ytre sig i henhold til reglerne for offentligt ansattes ytringsfrihed

3.1. Indledende bemærkninger

Offentligt ansatte er som øvrige borgere omfattet af ytringsfrihedsbestemmelserne i grundlovens § 77 og Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10.

Som det fremgår af de nævnte bestemmelser, er ytringsfriheden ikke ubetinget. Den ytringsfrihed, der er knæsat ved bestemmelserne, kan således underkastes visse begrænsninger.

Det er vanskeligt at foretage en meget enkel sammenfatning af retsstillingen vedrørende offentligt ansattes ytringsfrihed, herunder grænserne for denne frihed. For offentligt ansatte må ytringsfriheden i tjenstlig henseende dog overordnet anses for begrænset i medfør af tavshedspligten (jf. for eksempel sagsbehandlingslovens § 27, jf. kriminallovens § 50, stk. 1 og 3, og §§ 52-54), loyalitetspligten (jf. Folketingets Ombudsmands beretning for 1987, side 237 ff.) og vandelskravet (*decorum officiale*-kravet) (jf. Anders Jørgensen, *Decorumkravet for præster*, 2011, side 74 ff., med henvisninger). Endvidere omfatter ytringsfriheden ikke de såkaldte tjenstlige ytringer, altså ytringer, der afgives i tjenstligt øjemed.

Sager om eventuel overtrædelse af ytringsfrihedens grænser må altid afgøres meget konkret og med stor hensyntagen til ytringsfriheden som værdi eller princip. Ytringsfriheden er helt afgørende for et sundt og velfungerende demokratisk rets-samfund.

3.2. Loyalitetspligten

Som jeg må læse Departementet for Sundhed og Infrastrukturs afgørelse af 21. maj 2014 til A (samt departementets udtalelse til mig), finder departementet, at A med sine udtalelser har brudt sin loyalitetspligt.

Loyalitetspligten indgår i henhold til den gængse forvaltningsretlige teori som en del af arbejdspligten, som er én af fire hovedforpligtelser, offentligt ansatte er underlagt. De tre øvrige hovedforpligtelser er tavshedspligten, lydighedspligten og vandelskravet (*decorum officiale*-kravet). Jeg henviser til Kaj Larsen i Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., *Forvaltningsret*, 2002, side 188 ff.

Folketingets Ombudsmand har i sin beretning for 1987 (side 237 ff.), jf. i øvrigt Folketingets Ombudsmands beretning for 1995 (side 381 ff.) og Justitsministeriets vejledning nr. 87 af 14. september 2006 om offentligt ansattes yringsfrihed, forholdt sig nærmere til, på hvilken måde loyalitetspligten kan virke begrænsende for yringsfriheden. Folketingets Ombudsmand har således anført følgende:

”Det er [...] antaget, at hensynet til offentlige myndigheders interne beslutningsproces og funktionsevne i særlige tilfælde kan føre til en begrænsning af de ansattes yringsfrihed. Det er næppe muligt at give en fuldstændig beskrivelse af, hvornår, i hvilket omfang og for hvilke ansatte sådanne særlige begrænsninger gælder. Men der kan anføres nogle hovedsynspunkter:

1. Begrænsningerne omfatter alene udtalelser vedrørende sager inden for de pågældendes eget arbejdsområde. Offentligt ansatte har samme frihed som andre borgere til at udtale sig om sager på forvaltningsområder, som de ikke har berøring med i deres daglige arbejde.
2. Ved udtalelse inden for eget arbejdsområde er det af betydning, om den pågældende som led i sit arbejde har været (eller er) aktivt medvirkende i myndighedens beslutningsproces. Begrænsningerne vil i almindelighed ikke omfatte ansatte med en funktion, der ligger fjernt fra de politiske eller administrative beslutningstagere.
3. Det spiller en rolle, om udtalelserne fremsættes før eller efter, at en beslutning er truffet. Adgangen til at udtale sig, inden en sag er afgjort, kan – af hensyn til beskyttelse af den interne beslutningsproces – være noget snævrere end adgangen til at udtale sig senere.
4. Det ligger efter praksis fast, at offentligt ansatte har en vidtgående frihed til at udtale sig om ressourcspørgsmål inden for eget arbejdsområde, hvor spørgsmålet kan have væsentlig betydning for medarbejdernes fremtidige ansættelses- og arbejdsforhold.

Det følger af det anførte, dels at der kræves særlige tungtvejende grunde for at anerkende begrænsninger i offentligt ansattes yringsfrihed, dels at disse grunde normalt kun vil foreligge i forhold til centralt placerede medarbejdere, der deltager eller har deltaget i den omstridte beslutnings tilblivelse.”

Som det vil fremgå af ovenstående, kan loyalitetspligten således kun i særlige tilfælde – og kun i forbindelse med en beslutningsproces – begrænse offentligt an-

sattes ytringsfrihed. Der kræves særlige tungtvejende grunde for at anerkende begrænsninger i ytringsfriheden, og disse grunde vil normalt kun foreligge i forhold til centralt placerede medarbejdere, der deltager eller har deltaget i den omstridte beslutnings tilblivelse.

I nærværende sag er der tale om, at A har udtalt sig om de generelle arbejdsmiljømæssige forhold på X afdeling ved Y Hospital.

Allerede fordi disse ytringer ikke indgår som led i en beslutningsproces, kan den loyalitetspligt, som A som offentligt ansat er underlagt, efter min opfattelse således ikke danne grundlag for at iværksætte disciplinære sanktioner mod A.

3.3. Andre begrænsninger i ytringsfriheden

Som nævnt i afsnit 3.1 kan offentligt ansattes ytringsfrihed også være begrænset af tavshedspligten og vandelskravet (*decorum officiale*-kravet). Jeg har kort overvejet, hvorvidt A's ytringer kunne være i strid med disse to forpligtelser.

Det er efter min opfattelse helt oplagt, at A ikke med sine ytringer har overtrådt sin tavshedspligt. Generelle arbejdsmiljømæssige forhold på en arbejdsplads vil sjældent være fortrolige og derved ikke blive omfattet af tavshedspligtsreglerne. Jeg bemærker også, at jeg forstår, at interviewet med A til ugeavisen V kom i stand efter forståelse med afdelingens ledelse.

I medfør af § 12, stk. 1, 2. led, i landstingslov nr. 21 af 18. december 2003 om Grønlands Hjemmestyres og kommunernes tjenestemænd i Grønland (tjenestemandsløven) skal en tjenestemand såvel i som uden for tjenesten vise sig værdig til den agtelse og tillid, som stillingen kræver. Dette krav – vandelskravet (*decorum officiale*-kravet) – gælder også for ikke-tjenestemænd i henhold til en ulovbestemt retsgrundsætning, jf. for eksempel Jørgen Mathiassen, Forvaltningspersonellet – tjenestemænd og overenskomstansatte, 2000, side 94 f., samt Kaj Larsen i Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2002, side 195.

Udtalelser, der vil kunne være i strid med vandelskravet, vil typisk være udtalelser, der i formen ud fra en almindelig opfattelse vil være uacceptable.

Almindelige meningstilkendegivende ytringer vil kun i særlige tilfælde kunne være i strid med vandelskravet. I nærværende sag er der tale om, at A udtalte sig om

generelle arbejdsmiljømæssige forhold på X afdeling på Y Hospital. Det er vanskeligt at se, hvordan disse ytringer ud fra en almindelig opfattelse skulle kunne belaste det vandelskrav, der gælder for A, det vil sige gøre ham uværdig til den agtelse og tillid, som hans stilling kræver.

3.4. A's funktion som tillidsrepræsentant

Departementet for Sundhed og Infrastruktur har i sin afgørelse af 21. maj 2014 blandt andet henvist til § 3, stk. 1 og 2, i aftale (af 10. februar 2010) om tillidsrepræsentanter for ansatte i henhold til overenskomst eller klassificeringsaftale med organisationer, som deltager i samarbejdet Peqqinnissaq Pillugu Kattuffiat Sundhedskartellet i Grønland, dog undtaget ansatte, for hvem Peqqissaasut Kattuffiat har forhandlingsretten.

§ 3 i nævnte aftale har følgende ordlyd:

”§ 3. Tillidsrepræsentantens virksomhed.

Det er tillidsrepræsentantens pligt såvel over for organisationerne som over for Naalakkersuisut at gøre sit bedste for at fremme og vedligeholde rolige og gode arbejdsforhold. Tilsvarende pligt påhviler Naalakkersuisut og dennes repræsentant.

Stk. 2. Tillidsrepræsentanten fungerer i øvrigt som talsmand for de ansatte den pågældende er valgt iblandt, og kan som sådan over for institutionens ledelse forelægge forslag, henstillinger og klager fra de ansatte samt optage forhandling om lokale spørgsmål.

[...]”

Som også anført af advokat D har Folketingets Ombudsmand i sin beretning for 1995 (side 381 ff.) forholdt sig til en sag om en tillidsrepræsentant, der udtalte sig til pressen vedrørende arbejdsforholdene i en kommunal bistandsafdeling. Nævnte sag er meget lig nærværende sag. Folketingets Ombudsmand udtalte følgende i sagen:

”De af kommunen påberåbte tillidsmandsregler [der var fuldstændig enslydende med regelsættet i nærværende sag, min bemærkning] er vedtaget ved overenskomst og er således ikke af offentligretlig karakter.

Efter min opfattelse må de ovenfor gengivne bestemmelser forstås som en bredt formuleret angivelse af de formål der skal opnås ved tillidsmandsordningen. Herudover indeholder bestemmelserne en vis vejledning for med hvilken indstilling parterne skal deltage i det faglige arbejde.

De særlige regler om adgang til at afskedige tillidsrepræsentanter, om tillidsmænds forpligtelser samt reglerne om medlemmer af samarbejdsudvalg har efter min opfattelse ingen betydning for det foreliggende spørgsmål.

En antagelse om at tillidsrepræsentanter og medlemmer af samarbejdsudvalg ikke har samme adgang til at ytre sig offentligt som andre offentligt ansatte, savner efter min mening støtte i den foreliggende litteratur og praksis, og den finder heller ikke støtte i de nævnte bestemmelsers ordlyd.

Reaktioner i anledning af påståede tilsidesættelser af sådanne aftalte regler må i øvrigt normalt afklares igennem det fagretlige system og ikke ved personaleretlige reaktioner som et led i arbejdsgiverkompetencen.

I denne forbindelse må det bemærkes at indskrænkninger i den materielle ytringsfrihed i almindelighed kun kan antages at foreligge hvis indskrænkningen har et sikkert retskildemæssigt grundlag, jf. Folketingets Ombudsmands beretning for 1983, s. 248 (særligt s. 250), og Lars Nordskov Nielsen, Responsum om offentligt ansattes ytringsfrihed – med særligt sigte på overenskomstansatte DJØF'ere, offentliggjort i DJØF-bladet nr. 22/1987, s. 7.

På denne baggrund finder jeg ikke at der er grundlag for at mene at der med reglerne om tillidsrepræsentanter er sket en indskrænkning af ytringsfriheden.”

Jeg kan fuldt ud tiltræde Folketingets Ombudsmands retsopfattelse.

Det er herefter min opfattelse, at de af Departementet for Sundhed og Infrastruktur påberåbte tillidsrepræsentantregler ikke kan danne grundlag for en indskrænkelse af A's ytringsfrihed i forhold til, hvad der gælder i henhold til de almindelige regler, jf. ovenfor, afsnit 3.1.

3.5. Sammenfatning

På baggrund af ovenstående gennemgang finder jeg det meget kritisabelt, at Departementet for Sundhed og Infrastruktur meddelte A en tjenstlig disciplinær ad-

varsel for hans udtalelser til ugeavisen V. Afgørelsen er efter min opfattelse klart i strid med de regler, der gælder for offentligt ansattes ytringsfrihed.

4. Departementets sagsbehandling

Som nævnt ovenfor, afsnit 2, er tildelingen af en tjenstlig disciplinær advarsel en afgørelse i sagsbehandlingslovens forstand.

Dette medfører, at sagsbehandlingslovens regler skal følges ved tildelingen af den pågældende sanktion, herunder skal der således partshøres (lovens § 19), og der skal gives en begrundelse (lovens kapitel 6, §§ 22-24).

Endvidere skal den ulovbestemte regel (retsgrundsætning) om udvidet partshøring – formentlig – iagttages ved påtænkt tildeling af disciplinære advarsler, jf. Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer, 2013, side 520 f. Den udvidede partshøringspligt indebærer, at myndigheden (ud over at høre over de faktiske omstændigheder i sagen, jf. sagsbehandlingslovens § 19) i almindelighed skal give den ansatte en redegørelse for myndighedens egen foreløbige opfattelse af sagen, herunder den retlige kvalifikation, samt – for så vidt der i sagen måtte være bevismæssige spørgsmål – myndighedens bevismæssige vurdering, jf. Niels Fenger, a.st., side 518 f.

Partshøringsreglerne og begrundelsesreglerne har blandt andet som formål at sikre, at sagen oplyses bedst muligt, og at der træffes en korrekt og lovlig afgørelse.

I nærværende sag er der tale om, at Departementet for Sundhed og Infrastruktur i både partshøringsbrevet og afgørelsen har henvist til loyalitetspligten uden nærmere at uddybe denne.

Efter min opfattelse er det en tilsidesættelse af den ulovbestemte partshøringsregel samt af sagsbehandlingslovens § 24, der fastsætter, at en begrundelse for en afgørelse skal indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet (jf. nærmere Hans Gammeltoft-Hansen i Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., 2002, side 558), at det nærmere grundlag for og indholdet af denne loyalitetspligt ikke blev angivet mere præcist. Netop i en sag som den foreliggende, hvor den retlige bedømmelse sker på grundlag af en ulovbestemt regel, har

det særlig betydning for forståelsen af partshøringen og afgørelsen, at loyalitetspligten bliver præciseret.

Beskrivelsen af de udtalelser hos A, som fremkaldte den tjenstlige advarsel, blev angivet som ”På baggrund af citerede udtalelser”, ”udtalt dig på en måde, der ikke er forenelig med dine opgaver som tillidsrepræsentant” og ”anser dine udtalelser som en illoyal handling mod ledelsen” må jeg endvidere anse for helt utilstrækkelig til at gøre det ud for en begrundelse efter sagsbehandlingslovens § 24, stk. 2, samt § 24, stk. 1, 2. pkt., om gengivelse af det for afgørelsens udfald relevante sagsfaktum og skøn. Beskrivelsen er endvidere helt utilstrækkelig til at kunne opfylde partshøringsregelsættet.

Jeg noterer mig videre, at Departementet for Sundhed og Infrastruktur i sin afgørelse slet ikke har forholdt sig til advokat D’s – helt relevante – partsanbringender, men blot har anført, at ”Dette høringssvar giver imidlertid ikke anledning til, at [departementet] ændrer sin holdning, [...]”.

Der består ikke en almindelig pligt til i begrundelsen at gå ind på samtlige anbringender m.v. fra partens (partsrepræsentantens) side, men i det omfang der er tale om relevante anbringender, er der en formodning for, at de skal berøres i begrundelsen, jf. Hans Gammeltoft-Hansen i Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2002, side 562. Dette burde efter min opfattelse være sket i denne sag.

Samlet set finder jeg Departementet for Sundhed og Infrastrukturs generelle sagsbehandling utilfredsstillende og beklagelig.”

Ved e-mail af 30. oktober 2014 med bilag meddelte Departementet for Sundhed og Infrastruktur mig, at departementet som følge af min udtalelse havde tilbagekaldt den tjenstlige advarsel til A.

Jeg meddelte departementet ved brev af 4. november 2014, at jeg tog det anførte til efterretning og herefter ikke foretog mig videre i sagen.

Fiskeri - støtte

5.10 Modregning i tilskud til ophugning af fiskefartøj. Partshøring i forbindelse med modregning. Vejledningspligt

A søgte Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug om tilskud til ophugning af sit fiskefartøj. I forbindelse med udbetalingen af dette tilskud blev departementet opmærksom på, at A som selvskyldnerkautionist skyldte departementet for nogle misligholdte lån, og departementet modregnede som følge heraf i hele det tildelte ophugningstilskud.

Ombudsmanden fandt det beklageligt, at departementet ikke i forbindelse med modregningen i ophugningstilskuddet gjorde sig overvejelser om obligationsrettens regler om effektiv betaling og derved uhjemlet foretog modregning i i hvert fald den del af tilskuddet, der var øremærket til selve den fysiske ophugning af fiskefartøjet.

Ombudsmanden fandt ikke, at modregning efter de almindelige modregningsregler var en afgørelse i sagsbehandlingslovens forstand, hvorfor der ikke skulle partshøres efter denne lov. Efter en konkret vurdering fandt ombudsmanden dog, at A burde have været partshørt i henhold til god forvaltningsskik. Ombudsmanden fandt endvidere, at departementet i overensstemmelse med den forvaltningsretlige grundsætning om vejledningspligt burde have vejledt – hvilket ville have været naturligt – A i forbindelse med hans ansøgning om ophugningstilskud, herunder have oplyst ham om, at han kunne risikere at blive mødt med en modregningsbeslutning (udtalelse af 3. oktober 2014, j.nr. 2014-813-0009).

I 2006 og 2007 optog F ApS tre erhvervsstøttelån hos Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug (det daværende Direktoratet for Fiskeri og Fangst) til køb og istandsættelse af et fiskefartøj samt køb af diverse fiskeudstyr.

Samtidig med optagelsen af disse lån tiltrådte A, der var direktør og eneanpartshaver i F ApS, en selvskyldnerkaution, efter hvilken han indestod ”for al skyld, som [F ApS] til enhver tid måtte have til [departementet]” (såkaldt alskyldserklæring).

I 2008 gik F ApS konkurs. Jeg har forstået det sådan, at Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug anmeldte sit krav til konkursboet, men at boet blev afsluttet uden dividende til kreditorerne.

Der er uenighed mellem Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug og A om, hvorvidt departementet sendte opkrævninger for restgælden til A som selvskyldnerkautionist. Ud fra sagens akter må jeg dog umiddelbart konstatere, at der ikke blev erindret for gælden i en lang periode. Ved brev af 13. juli 2011 meddelte departementet A, at restgælden ville blive sendt til inddrivelse. A hævder, at han ikke har modtaget nævnte brev og henviser til, at brevet er påført forkert postnummer. Det står mig noget uklart, om og i bekræftende fald på hvilken måde gælden herefter blev søgt inddrevet.

På baggrund af en ansøgning fra A traf Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug ved brev af 5. juli 2013 afgørelse om tildeling af ophugningstilskud til ophugning af et fiskefartøj, der tilhørte A personligt. Tilskuddet blev meddelt med hjemmel i landstingslov nr. 15 af 20. november 2006 om fiskerifinansieringspulje med senere ændringer. Tilskuddet blev fastsat til ca. 1,5 mio. kr.

Jeg må forstå det sådan, at sager om erhvervsstøttelån og ophugningstilskud behandles af to forskellige afdelinger i departementet, således at den afdeling, der bevilligede ophugningstilskuddet, først ved udbetalingen af tilskuddet blev opmærksom på A's gæld (som selvskyldnerkautionist) til departementet.

Ved e-mail af 3. december 2013 meddelte Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug således A's advokat, at man var blevet opmærksom på A's gæld, og at departementet nærmere ville undersøge, hvilke konsekvenser dette ville have med hensyn til udbetalingen af ophugningstilskuddet.

I fortsættelse af nævnte e-mail meddelte departementet ved e-mail af 5. december 2013 A's advokat, at det tildelte ophugningstilskud på ca. 1,5 mio. kr. blev modregnet i A's restgæld på erhvervsstøttelånet, der androg over 3 mio. kr.

På baggrund af A's klage til mig udbad jeg mig ved brev af 20. maj 2014 Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug om en udtalelse til sagen. Jeg bad departementet om i departementets udtalelse også at redegøre for, hvilke overvejelser departementet ved modregningen havde gjort sig vedrørende de obligationsretlige

regler om effektiv betaling, samt i øvrigt hvilke overvejelser departementet ved modregningen havde gjort sig vedrørende det forvaltningsretlige afgørelsesbegreb.

Ved brev af 9. juli 2014 til mig afgav Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug udtalelse til mig. Af udtalelsen fremgår blandt andet følgende:

”[...]

Baggrunden for, hvorfor det ved behandlingen af ophugningsansøgningen ikke oplyses om restancen, er, at sagsbehandleren, der sidder med erhvervsstøttesagerne, var syg på det tidspunkt, hvor A's ansøgning om ophugningstilskud blev behandlet. I denne sammenhæng skal det bemærkes, at der ved behandlingen af ansøgningen er gået 2 år, siden sagen blev sendt til inddrivelse. Dette medførte, at det først er på tidspunktet, hvor departementet er i gang med udbetalingen af ophugningsstøtten, at dette forhold bliver bragt op igen og set i sammenhæng med partens ansøgning om ophugningstilskud.

Med hensyn til princippet om effektiv betaling skal departementet fremhæve, at det, at der vil blive foretaget modregning, direkte fremgår af cirkulære om ophugningstilskud til forældede fartøjer af 1. september 2010, § 8 [...]. Endvidere mener departementet, at parten ikke var i god tro med hensyn til gælden. Han burde, på baggrund af de fremsendte terminsopkrævninger samt den underskrevne selvskyldnererklæring samt brevet af 13. juli 2011, have forstået, at han fortsat havde et udestående.

Til information skal det oplyses, at departementet er i gang med at ændre reglerne, således at reglerne fremadrettet fremkommer af en bekendtgørelse og ikke af et cirkulære.

Endvidere varsler departementet parten, via hans advokat, om forholdet, så hurtigt departementet bliver opmærksom på dette. Departementet bliver opmærksom på forholdet den 27. november [2013] og kontakter umiddelbart inddrivelsesmyndigheden for at finde ud af, om gælden er inddrevet, og hvad konsekvenserne eventuelt bliver for det tilfælde, at gælden fortsat eksisterer. Departementet foretager underretningen til parten, i mail af 3. december [2013], hvor departementet meddeler:

”Under behandlingen af udbetalingen er departementet blevet opmærksom på, at A har udestående gæld til det offentlige. Det drejer sig om en udestående erhvervsstøttegæld, hvilket er sendt til inddrivelse i 2011. Departementet er sammen med Skattestyrelsen i gang med at undersøge, hvilke konsekvenser dette har med hensyn til udbetalingen. I vil høre fra os inden for kort tid.”

Departementet korresponderer på dette tidspunkt med inddrivelsesmyndigheden og skriver således igen den 5. december [2013] til partens advokat:

”Sagen er, at departementet den 13. juli 2011 oversendte en sag vedrørende misligholdt gæld til inddrivelse. Gælden stammer fra A’s tidligere selskab F ApS. Selskabet er gået konkurs, men A er solidarisk selvskyldnerkautionist for selskabet. På tidspunktet, hvor sagen blev oversendt til inkasso, udgjorde gælden 3.019.530 kr. I henhold til gældende regler vil således ophugningsstøtten på 1.502.450 kroner modregnes mod den udestående gæld. Med hensyn til modregningen og inddrivelsen af kravet er det Skattestyrelsen, der står for dette. Dokumenterne, der dokumenterer forholdene, er vedlagt.”

Departementet modtager ikke svar fra hverken parten eller fra partens advokat på disse to mails. Udbetalingen og modregningen foretages således den 12. december [2013]. Først den 21. januar [2014] skriver partens advokat til departementschefen og anmoder om et møde.

Med hensyn til hvilke overvejelser departementet ved modregningen har gjort sig vedrørende det forvaltningsretlige afgørelsesbegreb, er departementet enig i, at der er tale om en afgørelse i forvaltningsretlig forstand. Det er også på denne baggrund, departementet meddeler partens advokat om forholdet, så hurtigt departementet bliver opmærksom på dette, både i mail af 3. december [2013] og mail af 5. december [2013]. På trods af dette modtager departementet ikke svar på de to henvendelser. På denne baggrund foretager departementet udbetalingen og modregningen den 12. december [2013].

[...]”

Ved brev af 14. juli 2014 sendte jeg Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrugs udtalelse af 9. juli 2014 i høring hos A, som afgav bemærkninger ved e-mail af 7. august 2014 med bilag.

Jeg udtalte herefter:

”1. Afgrænsning af min undersøgelse

Den overordnede problematik i denne sag er, om Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug kunne modregne det af departementet bevilligede lån til F ApS, hvor A indgik som selvskyldnerkautionist, i departementets tilskud til A til ophugning af dennes fiskefartøj. Denne problemstilling vil jeg nærmere forholde mig til i afsnit 2.

I afsnit 3 vil jeg nærmere forholde mig til, hvorvidt der skulle være partshørt forhold for modregningsbeslutningen. Med andre ord vil jeg forholde mig til, hvorvidt sagsbehandlingsloven måtte anses for at være gældende i forbindelse med modregningen. Jeg vil endvidere i dette afsnit kort forholde mig til den vejledningspligt, der gælder for forvaltningen.

2. Modregning af erhvervsstøttelånet i bevilliget tilskud til ophugning af A's fiskefartøj

2.1. Indledende bemærkninger om kravet mod A

Jeg forstår A sådan, at det er A's opfattelse, at de tre erhvervsstøttelån, som F ApS i 2006 og 2007 optog hos Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug, må anses for at være bortfaldet. Som en konsekvens heraf forstår jeg det videre sådan, at det er A's opfattelse, at også A's selvskyldnerkaution er bortfaldet.

Indledningsvis bemærkes, at lånene er etablerede med hjemmel i landstingsforordning nr. 10 af 12. november 2001 om støtte til fiskeri, fangst og Landbrug (2006-lånene) samt landstingsforordning nr. 10 af 20. november 2006 om erhvervsfremme af fiskeri og fangst (2007-lånet). I medfør af § 8, stk. 1, nr. 1, i hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 12 af 12. december 1984 om erhvervsstøtte er erhvervsstøttelån forfaldne til betaling, dersom renter eller afdrag udebliver over én måned efter forfaldsdagen.

Et lån, der ikke er indfriet eller på anden måde bragt aktivt til ophør, kan bortfalde ved forældelse eller passivitet.

Retsgrundlaget om forældelse er Danske Lovs 5-14-4 samt §§ 1-3 i lov nr. 274 af 22. december 1908 om forældelse af visse fordringer (1908-loven). Regelsættet er sat i kraft for Grønland ved lov nr. 104 af 31. marts 1965 om ikraftsættelse for Grønland af visse formueretlige love m.v.

For forældelse af gældsbreve gælder reglen i Danske Lovs 5-14-4, der fastsætter en forældelsesfrist på 20 år fra fordringens stiftelse.

De pågældende lån er optaget i 2006 og 2007. Lånene er således ikke forældede. Dette gælder heller ikke i forhold til A som selvskyldnerkautionist, da krav mod kautionister forældes efter Danske Lovs regler, hvis der er tale om kaution for et

krav, der er omfattet af denne lov, jf. betænkning 1460/2005 om revision af forældelseslovgivningen, side 240.

Renter på lånene forældes dog efter fem år fra den tid, da renterne af departementet kunne kræves betalt, jf. 1908-lovens § 1, nr. 2, jf. § 2.

Ved siden af forældelsesreglerne gælder der også en almindelig passivitetsgrundsætning, hvorefter en kreditors krav mod debitor kan bortfalde, hvis kreditor ikke over for debitor gør det klart, at kreditor mener at have et krav og agter at gøre dette krav gældende, jf. Gomard, Obligationsret, 3. del, 2009, side 265 ff. Bortfalder et krav mod debitor i henhold til denne passivitetsgrundsætning, bortfalder en eventuel kaution for debitor også som følge af, at kautionen er et accessorium til hovedkravet.

Nævnte passivitetsgrundsætning gælder imidlertid ikke, dersom det står eller burde stå debitor klart, at kreditor har et krav, som kreditor vil gøre gældende, for eksempel et veldefineret pengekrav. Kreditors ret bortfalder ikke, blot fordi denne ikke har sørget for effektiv pleje af sin debitorportefølje, jf. Højesterets dom af 15. juni 1978 (optrykt i Ugeskrift for Retsvæsen, årgang 1978, side 635 ff.).

Ud over det ovenfor anførte om renteproblematikken har jeg således ikke bemærkninger til, at kravet mod A som selvskyldnerkautionist stadig er gældende.

2.2. Den gennemførte modregning

Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug har i sagen foretaget modregning af erhvervsstøttelånene i bevilliget tilskud til ophugning af A's fiskefartøj.

En offentlig myndighed kan som udgangspunkt foretage modregning i borgernes krav mod det offentlige efter obligationsrettens almindelige regler herom, jf. nærmere Gomard, a.st., side 218 ff., jf. side 208 ff. Grundbetingelserne for modregning er, at fordringerne er udjævnelige (komputabilitet), at de er afviklingsmodne, samt at der er gensidighed, det vil sige, at debitor efter den ene fordring er kreditor efter den anden fordring.

Jeg må lægge til grund, at disse grundbetingelser er opfyldt i nærværende sag. Jeg lægger endvidere til grund, at der ikke i sagen indgår tredjemandsrettigheder. Jeg

lægger endeligt til grund, at fordringerne i denne sag (erhvervsstøttelånene og ophugningstilskuddet) ikke udspringer af samme retsforhold (konneksitet), hvilket ville åbne for en videre modregningsadgang.

I visse tilfælde kan der ikke foretages modregning, selvom grundbetingelserne herfor er til stede. I disse tilfælde skal der foretages effektiv betaling.

Modregning er således blandt andet udelukket som middel til opfyldelse af tilgodehavender, som efter parternes aftale skal betales med rede penge, som efter deres karakter er bestemt til dækning af nødvendige leveomkostninger (løn, socialydelse m.v.), eller som ”efter aftalen eller den almindelige opfattelse er bestemt (”øremærket”) til anvendelse til et specielt formål”, jf. Gomard, a.st., side 224.

I denne sag er det spørgsmålet, hvorvidt ophugningstilskuddet er et tilgodehavende, som efter den almindelige opfattelse er bestemt (”øremærket”) til anvendelse til et specielt formål. Er dette tilfældet, kan der som nævnt ikke modregnes i A's krav på bevilliget ophugningstilskud.

Reglerne for ophugningstilskud fremgår af landstingslov nr. 15 af 20. november 2006 om fiskerifinansieringspulje med senere ændringer (især inatsisartutlov nr. 13 af 2. december 2009) (fiskerifinansieringsloven), jf. dennes kapitel 6.

Ophugningstilskuddets størrelse fastsættes med udgangspunkt i fiskerifinansieringslovens § 15. Efter denne bestemmelse udmåles tilskuddets størrelse overordnet som et af departementet fastsat grundbeløb plus et beløb for fartøjets tonnage.

Ophugningstilskuddet udgør således ikke alene udgiften til ophugning, og jeg må forstå det sådan, at tilskuddet således også skal sikre den enkelte ansøger rimelig økonomisk kompensation i forbindelse med ophugningen.

I medfør af fiskerifinansieringslovens § 16, stk. 1, skal det pågældende fiskefartøj ved udbetaling af ophugningstilskuddet ophugges fysisk.

Bestemmelsen uddybes i dens bemærkninger (lovforslagets § 1, nr. 11), hvoraf følgende fremgår:

”§ 16 fastsætter, hvad der skal ske med fartøjet efter, at ophugningstilskud er tildelt. [...] Det fremgår af § 16, stk. 1, at der ved udbetaling af tilskud skal fartøjet ophugges fysisk. Det vil sige, at fartøjet ikke må benyttes til andet formål, og skal slettes af skibsregistret.”

Der kan således næppe være tvivl om, at det med bestemmelsen er forudsat af lovgiver – hvilket også kan udledes allerede af overskriften til lovens kapitel 6: ”Bestemmelser om tilskud til ophugning af fiskefartøjer” – at (noget af) ophugningstilskuddet skal benyttes til den fysiske ophugning. Med andre ord, jf. Gormard, er (noget af) tilskuddet øremærket ophugningen.

Nævnte retsopfattelse kan også finde støtte i fiskerifinansieringslovens formålsbestemmelse, jf. lovens § 1. Af bestemmelsens stk. 1, 2. pkt., der blev indsat i forbindelse med indførelsen af ophugningstilskud (inatsisartutlov nr. 13 af 2. december 2009), fastslås det således, at loven (også) har til formål, ”at fiskerflådens størrelse i forbindelse med strukturtilpasninger i det kystnære fiskeri tilpasses de aktuelle og skønnede fremtidige fangstmuligheder ved indførelse af tilskud til ophugning af fartøjer mod at licenser tages ud”.

Det er således samlet set min opfattelse, at tilskuddet til selve den fysiske ophugning er øremærket af lovgiver på en sådan måde, at Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug ikke kan modregne for offentlige krav i dette beløb. Beløbet skal således udbetales effektivt.

Jeg finder det beklageligt, at Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug ikke i forbindelse med modregningen i A's sag gjorde sig disse overvejelser og derved uhjemlet foretog modregning i den pågældende del af tilskuddet. Jeg bemærker herved, at departementets henvisning til en modregningsbestemmelse, der er anført i et cirkulære, ikke fører til et andet resultat, da myndighederne ikke over for borgerne kan støtte ret i en sådan retsforskrift.

For så vidt angår den del af tilskuddet, der ikke benyttes til den fysiske ophugning, kan det igen overvejes, hvorvidt denne del også må anses for bestemt (øremærket) til anvendelse til et specielt formål – og derved friholdt for modregning. Nævnte del af tilskuddet må som ovenfor nævnt overordnet set betragtes som en form for økonomisk kompensation i forbindelse med ophugning.

Det er noget uklart, om denne del af tilskuddet er øremærket på en sådan måde, at modregning er udelukket. Jeg finder det således rigtigst, at Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug over for A i første omgang forholder sig til denne problematik.

Samlet set henstiller jeg således til, at Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug genoptager A's sag og behandler denne i lyset af mine ovennævnte betragtninger.

3. Partshøring i forbindelse med modregningen (det forvaltningsretlige afgørelsesbegreb) samt vejledningspligt

I forbindelse med behandlingen af denne sag har jeg noteret mig, at modregningen blev gennemført, uden at A forud herfor blev partshørt.

Jeg bemærker herved for en ordens skyld, at jeg ikke er enig med Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug i – som jeg må læse departementets udtalelse af 9. juli 2014 til mig – at A's advokat blev partshørt forud for modregningen. De nævnte e-mails, som departementet henviser til, lægger ikke op til en høring.

Reglerne om partshøring fremgår af sagsbehandlingslovens § 19.

Sagsbehandlingslovens regelsæt, herunder lovens § 19, gælder imidlertid alene i "afgørelsessager", jf. herved lovens § 2, hvorefter loven gælder for behandlingen af sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed.

Af bemærkningerne til sagsbehandlingslovens § 2 fremgår det, at der med udtrykket "truffet afgørelse" sigtes til udfærdigelse af retsakter, det vil sige udtalelser, der går ud på at fastsætte, hvad der er eller skal være ret i et foreliggende tilfælde.

Det er synspunktet i den juridiske teori, jf. for eksempel Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer, 2013, side 95 f., at en myndigheds beslutninger vedrørende dens økonomiske krav mod andre er omfattet af sagsbehandlingslovens afgørelsesbegreb, hvis retsgrundlaget for myndighedens krav er offentligt, men ikke hvis det er privatretligt.

De skridt, som myndigheden måtte tage med henblik på at inddrive sin fordring, anses som klart udgangspunkt – uanset om fordringen hviler på et offentligt

eller et privatretligt grundlag – for at være privatretlige dispositioner og derved ikke omfattet af afgørelsesbegrebet, jf. Niels Fenger, a.st, side 96, samt Folketingets Ombudsmands beretning for 2013, sag 2013-3, side 10. Afgørende for udfaldet af overvejelserne må være, om det enkelte inddrivelseskridt er særligt møntet på forvaltningen, eller om inddrivelseskridtet er et generelt kreditorinddrivelseskridt.

Folketingets Ombudsmand har – i hvert fald tidligere, jf. Hans Gammeltoft-Hansen i Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2002, side 53 – lagt til grund (om end nok noget tvivlende), at en modregningsbeslutning på linje med en beslutning om løntilbageholdelse må anses for at være en afgørelse i sagsbehandlingslovens (forvaltningslovens) forstand.

Denne opfattelse synes imidlertid muligvis forladt i ovennævnte ombudsmands-udtalelse fra 2013, side 10, første afsnit, der slet ikke nævner modregningsproblematikken.

Selvom det er forbundet med en vis tvivl, finder jeg det mest nærliggende ikke at anse beslutninger om modregning i henhold til de almindelige modregningsregler for afgørelser i sagsbehandlingslovens forstand. Dette stemmer også bedst overens med det ovenfor anførte om at trække skillelinjen for afgørelsesbegrebet mellem inddrivelseskridt, der er særligt møntet på forvaltningen, og inddrivelseskridt, der gælder for den brede kreditorreds. Jeg bemærker herved også, at henvisningen til løntilbageholdelsesreglerne som et argument for, at modregningsbeslutninger skulle være afgørelser, kan angribes ud fra det synspunkt, at løntilbageholdelsesreglerne til forskel fra de almindelige modregningsregler er særligt møntet på forvaltningen.

På trods af at man således efter min opfattelse må komme frem til, at beslutninger om modregning i henhold til de almindelige modregningsregler – formentlig – ikke er afgørelser, kan det efter omstændighederne være bedst stemmende med god forvaltningsskik alligevel at iagttage sagsbehandlingslovens principper og alligevel foretage for eksempel partshøring.

I nærværende sag er der tale om, at A efter vejledning fra Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug søgte og fik bevilliget ophugningstilskud, uden at departementet vejledte A om, at han kunne risikere at blive mødt med en modreg-

ningsbeslutning for et krav, der var opstået som følge af departementets egen lånebevilling.

På den baggrund finder jeg det beklageligt, at departementet ikke i henhold til god forvaltningsskik partshørte A forud for modregningsbeslutningen. Jeg finder det i øvrigt beklageligt, at departementet ikke i overensstemmelse med den forvaltningsretlige retsgrundsætning om vejledningspligt vejledte – hvilket ville have været naturligt – A i forbindelse med hans ansøgning om ophugningstilskud, herunder oplyste ham om, at han kunne risikere at blive mødt med en modregningsbeslutning. Jeg bemærker herved, at det efter min opfattelse ikke – som anført af departementet – kan anses for at være en formildende omstændighed, at den sagsbehandler, der sad med erhvervsstøttesagerne, var syg på tidspunktet for bevillingen af ophugningstilskuddet; en myndighed bør således indrette sine sagsgange og sagssystemer på en sådan måde, at misforståelser internt i myndigheden undgås.”

Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug meddelte mig ved brev af 19. november 2014, at departementet havde besluttet at genoptage behandlingen af sagen.

Jeg meddelte departementet ved brev af 21. november 2014, at jeg tog det anførte til efterretning og herefter ikke foretog mig videre i sagen.

Egen drift-sag - Naalakkersuisut

5.11 Egen drift-sag. Aktindsigt på råstofområdet. Myndighedsstrukturen. Styreformen for den udøvende magt i Grønlands Selvstyre

På baggrund af nogle udtalelser fra medlemmet af Naalakkersuisut for råstoffer til ugeavisen Sermitsiaq valgte ombudsmanden af egen drift at iværksætte en undersøgelse af, hvorvidt det som anført af medlemmet var korrekt, at dokumenter, der udveksledes mellem Råstofstyrelsen og Miljøstyrelsen for Råstofområdet, måtte anses som interne og således – som udgangspunkt – undtaget fra aktindsigt i henhold til offentlighedslovens almindelige regler om interne arbejdsdokumenter.

Ombudsmanden konkluderede med henvisning til statsretlige ("selvstyretlige") synspunkter og råstofloven, at Råstofstyrelsen og Miljøstyrelsen for Råstofområdet måtte anses for at være to adskilte myndigheder. Dokumenter, der blev udvekslet mellem disse styrelser, var således ikke interne og kunne derfor ikke undtages fra aktindsigt i henhold til offentlighedslovens almindelige regler om interne arbejdsdokumenter.

Da der i ombudsmandens undersøgelse indgik helt afgørende og fundamentale forhold både vedrørende den generelle organisation af den udøvende magt (Naalakkersuisut) i Grønlands Selvstyre samt myndighedsstrukturen, herunder aktindsigtsreglernes anvendelse, på råstofområdet, fandt ombudsmanden det rigtigst at underrette Lovudvalget i Inatsisartut og Formandens Departement om sagen (udtalelse af 1. december 2014, j.nr. 2014-905-0023).

I en artikel i ugeavisen Sermitsiaq den 11. juli 2014 blev medlemmet af Naalakkersuisut for råstoffer interviewet i forbindelse med et forslag til ændring af råstofloven, der var sendt i høring.

Lovforslaget, der skulle have været behandlet på Inatsisartuts efterårssamling 2014, som blev aflyst på grund af udskrivelsen af valg, drejede sig blandt andet om, at de dokumenter, der for fremtiden ville blive sendt til og mellem ressortdepartementet for råstoffer (for tiden Departementet for Erhverv, Råstoffer og Arbejdsmarked) og ressortdepartementet for miljø (for tiden Departementet for Miljø og Natur) i afgørelsessager i henhold til råstofloven, som udgangspunkt skulle undtages fra aktindsigt i henhold til offentlighedsloven.

I artiklen udtalte medlemmet af Naalakkersuisut blandt andet, at det var hans opfattelse, at de gældende regler i råstofloven medfører, at dokumenter, der udveksles mellem Råstofstyrelsen og Miljøstyrelsen for Råstofområdet, er interne og således (som udgangspunkt) undtaget fra aktindsigt i henhold til offentlighedslovens almindelige regler om interne arbejdsdokumenter. Medlemmet bemærkede således, at Råstofstyrelsen og Miljøstyrelsen for Råstofområdet må anses som én myndighed, "råstofmyndigheden".

Som jeg må forstå det, var det således medlemmet af Naalakkersuisuts opfattelse, at lovudkastet – med hvilket de to styrelser blev nedlagt og sagsbehandlingen derefter

trukket op i de to departementer – ikke ændrede væsentligt på, hvad der allerede gælder i dag i forhold til aktindsigt.

Da jeg fandt medlemmet af Naalakkersuisuts gengivelse af gældende ret for så vidt angik myndighedsstrukturen (og derved aktindsigtsmulighederne) tvivlsom, bad jeg ved brev af 15. juli 2014 Departementet for Erhverv, Råstoffer og Arbejdsmarked om en udtalelse til sagen. Jeg orienterede endvidere offentligheden om min undersøgelse via en pressemeddelelse.

Jeg bad departementet om i udtalelsen især at redegøre for myndighedsstrukturen på råstofområdet set i både en statsretlig (”selvstyretlig”) kontekst og i lyset af råstoflovgivningen.

Ved brev af 10. oktober 2014 afgav Departementet for Erhverv, Råstoffer og Arbejdsmarked udtalelse i sagen. Udtalelsen, der er af længere omfang, er vedlagt som bilag til nærværende udtalelse.

I udtalelsen konkluderede Departementet for Erhverv, Råstoffer og Arbejdsmarked overordnet med henvisning til råstoflovgivningen og almindelige forvaltningsretlige grundsætninger (som disse er omtalt i blandt andet offentlighedsloven), at Råstofstyrelsen og Miljøstyrelsen for Råstofområdet må anses for én og samme myndighed. Herefter er dokumenter, der sendes mellem disse styrelser, interne arbejdsdokumenter og er således som udgangspunkt undtaget fra aktindsigt.

Jeg udtalte herefter:

”1. Afgrænsning af min undersøgelse

Denne sag drejer sig konkret om, hvorvidt dokumenter, der udveksles mellem Råstofstyrelsen og Miljøstyrelsen for Råstofområdet, må anses for at være interne arbejdsdokumenter og derved – som udgangspunkt – undtaget fra aktindsigt i medfør af § 7, jf. § 8 og § 11, i landstingslov nr. 9 af 13. juni 1994 om offentlighed i forvaltningen med senere ændringer (offentlighedsloven).

Spørgsmålet om, hvorvidt dokumenter, der udveksles mellem de nævnte styrelser, er interne arbejdsdokumenter, har tæt sammenhæng med myndighedsstrukturen på råstofområdet. Det er således helt afgørende for at kunne anse nævnte

dokumenter som interne arbejdsdokumenter, at Råstofstyrelsen og Miljøstyrelsen for Råstofområdet er én og samme myndighed.

Problematikken om myndighedsstrukturen kan angribes fra to forskellige vinkler.

Den ene vinkel er den statsretlige ("selvstyretlige") indfaldsvinkel, der blandt andet omfatter reglerne for centraladministrationens organisation. Denne indfaldsvinkel vil nærmere blive belyst i afsnit 2.

Den anden vinkel er den lovgivning, med hvilken råstofområdet er reguleret, jf. her inatsisartutlov nr. 7 af 7. december 2009 om mineralske råstoffer og aktiviteter af betydning herfor med senere ændringer (råstofloven). Denne indfaldsvinkel vil nærmere blive belyst i afsnit 3.

I afsnit 4 vil jeg overordnet forholde mig til den retsopfattelse, som Departementet for Erhverv, Råstoffer og Arbejdsmarked er fremkommet med i sin udtalelse.

Afslutningsvis, afsnit 5, vil jeg komme med en kort sammenfatning.

2. Forvaltningsmyndighedsstrukturen på råstofområdet set i en statsretlig ("selvstyretlig") kontekst

2.1 Generelt om myndighedsstrukturen i Grønlands Selvstyre

Organiseringen af Grønlands Selvstyre er overordnet reguleret i § 1 i lov nr. 473 af 12. juni 2009 om Grønlands Selvstyre. Bestemmelsen lyder som følger:

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

I nærværende sammenhæng er det alene relevant at se på den udøvende magt i Grønlands Selvstyre, der – inden for de overtagne sagsområder – ligger hos Naalakkersuisut.

Den udøvende magt, Naalakkersuisut, er nærmere reguleret i inatsisartutlov nr. 26 af 18. november 2010 om Inatsisartut og Naalakkersuisut. Efter lovens § 22

består Naalakkersuisut af en formand og et antal menige medlemmer, der alle vælges af Inatsisartut.

Den helt afgørende regel for Naalakkersuisuts opbygning og virke er lovens § 23, stk. 1 (jf. i øvrigt under hjemmestyretiden § 3, 2. pkt., i lov nr. 577 af 29. november 1978 om Grønlands hjemmestyre), der fastsætter, at formanden for Naalakkersuisut fordeler anliggender mellem medlemmerne af Naalakkersuisut.

Med denne bestemmelse, der er en afledning af grundlovens § 14, 2. pkt., hvorefter kongen bestemmer ministrenes antal og forretningernes fordeling imellem dem, fastslås det, at den udøvende magt i Grønlands Selvstyre hviler på et ministerstyre.

Ministerstyret medfører, at Naalakkersuisut ikke i (forvaltnings)retlig forstand fungerer som et kollegialt organ (en myndighed). Ministerstyret medfører omvendt, at medlemmerne af Naalakkersuisut fungerer selvstændigt og sideordnet i forhold til hinanden, og således uafhængigt af hinanden varetager det forretningsområde, som de hver især har fået tildelt af formanden.

Med ministerstyret fødes departementerne, der hver især er det enkelte medlem af Naalakkersuisuts sekretariat. Departementet, der således har medlemmet som øverste chef, er den øverste forvaltningsmyndighed inden for det pågældende forretningsområde, som medlemmet af Naalakkersuisut har fået tildelt. Et medlems forretningsområde kan være spredt på flere (ligestillede) departementer.

Under det enkelte departement kan der ligge en eller flere forvaltningsmyndigheder. Disse underliggende myndigheder varetager med større eller mindre selvstændighed i forhold til departementet nærmere afgrænsede dele af departementets forretningsområde.

På for eksempel Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestillingsområde varetages uddannelsesområdet i vidt omfang således af forskellige uddannelsesmyndigheder, for eksempel universitetet, de enkelte (offentlige) gymnasiale institutioner og de enkelte (offentlige) erhvervs- og brancheskoler, mens kirkeområdet i vidt omfang varetages af de kirkelige myndigheder (biskop, provster, præster/præstegæld, menighedsrepræsentationer). For så vidt angår de underliggende myndigheders funktion kan jeg nærmere henvise til artiklen "Forvalt-

ningsmyndighedsstrukturen i den grønlandske centraladministration”, der er optrykt i min beretning for 2011, afsnit 3.2.

2.2. Konkret om myndighedsstrukturen på råstofområdet

Som nævnt i afsnit 2.1 er det formanden for Naalakkersuisut, der fordeler anliggenderne mellem de enkelte medlemmer af Naalakkersuisut og derved mellem de enkelte departementer.

Formandens Departements (formandens) fordeling af anliggender mellem de enkelte departementer (medlemmer) er ikke nedfældet i en retsforordning, det vil sige i en bekendtgørelse eller i et cirkulære. Ved opslag i finansloven og ved opslag på de enkelte departementers hjemmesider fremgår det dog, at miljødelen inden for råstofområdet er placeret under Departementet for Miljø og Natur. Den resterende del af råstofområdet er placeret under Departementet for Erhverv, Råstoffer og Arbejdsmarked.

Det medfører, hvilket ligeledes fremgår af finansloven samt hjemmesiderne, at Miljøstyrelsen for Råstofområdet er placeret under Departementet for Miljø og Natur, mens Råstofstyrelsen er placeret under Departementet for Erhverv, Råstoffer og Arbejdsmarked.

Det forhold, at de to styrelser er placeret under hvert sit departementsområde, medfører, at styrelserne ikke kan udgøre én og samme myndighed.

Baggrunden herfor er, at det ville stride fundamentalt mod hele forudsætningen for ministerstyret (herunder det medfølgende ministeransvar) at anse de to styrelser for at udgøre én og samme myndighed. Ministerstyret forudsætter som nævnt en adskillelse af de enkelte departementsområder, herunder altså en adskillelse af de under departementerne henhørende myndigheder.

Allerede på baggrund af statsretlige (”selvstyretlige”) overvejelser er jeg således ikke enig med Departementet for Erhverv, Råstoffer og Arbejdsmarked i, at Miljøstyrelsen for Råstofområdet og Råstofstyrelsen kan være én og samme myndighed.

3. Forvaltningsmyndighedsstrukturen på råstofområdet set i lyset af råstoflovgivningen

Selvom spørgsmålet om myndighedsstrukturen på råstofområdet kan besvares allerede ud fra en statsretlig ("selvstyretlig") indfaldsvinkel, vil jeg i dette afsnit kort forholde mig til myndighedsstrukturen set i lyset af råstoflovgivningen.

Myndighedsstrukturen på råstofområdet er beskrevet i råstofloven. I denne henseende er det primært af relevans at se på lovens §§ 3-3 c:

"§ 3. Råstofmyndigheden under Naalakkersuisut er den samlede administrative myndighed for råstofområdet, herunder alle forhold vedrørende mineralske råstoffer, råstofaktiviteter, anvendelse af undergrunden til lagring eller formål vedrørende råstofaktiviteter, tilknyttede energiaktiviteter, tilknyttede rørledningsaktiviteter og andre tilknyttede aktiviteter.

Stk. 2. Naalakkersuisut drager omsorg for, at alle forhold vedrørende mineralske råstoffer, råstofaktiviteter, anvendelse af undergrunden til lagring eller formål vedrørende råstofaktiviteter, tilknyttede energiaktiviteter, tilknyttede rørledningsaktiviteter og andre tilknyttede aktiviteter varetages som en samlet integreret myndighedsbehandling.

Stk. 3. Myndighedsbehandling foretages på grundlag af denne inatsisartutlov og bestemmelser fastsat i medfør af inatsisartutloven. Myndighedsbehandling foretages også på grundlag af andre love og regler, som har betydning for mineralske råstoffer, råstofaktiviteter, anvendelse af undergrunden til lagring eller formål vedrørende råstofaktiviteter, tilknyttede energiaktiviteter, tilknyttede rørledningsaktiviteter og andre tilknyttede aktiviteter, medmindre det følger af de andre love eller regler, at andre myndigheder skal foretage myndighedsbehandlingen. Råstofmyndigheden er den administrative og kompetente myndighed efter de andre love og regler med hensyn til mineralske råstoffer, råstofaktiviteter, anvendelse af undergrunden til lagring eller formål vedrørende råstofaktiviteter, tilknyttede energiaktiviteter, tilknyttede rørledningsaktiviteter og andre tilknyttede aktiviteter.

§ 3 a. Råstofmyndigheden, jf. § 3, stk. 1, omfatter Råstofstyrelsen, jf. stk. 2, og Miljøstyrelsen for Råstofområdet, jf. stk. 3.

Stk. 2. Råstofstyrelsen er den generelle administrative myndighed for råstofområdet, bortset fra forhold vedrørende miljø, jf. stk. 3.

Stk. 3. Miljøstyrelsen for Råstofområdet (Miljøstyrelsen) er den administrative myndighed for miljøforhold vedrørende råstofområdet, herunder miljøbeskyttelse, naturbeskyttelse, miljøansvar og miljøvurdering.

Stk. 4. Råstofmyndighedens vurderinger og afgørelser vedrørende miljøforhold baseres på vurderinger og udkast til afgørelser fra en eller flere videnskabelige og uafhængige miljøinstitutioner.

Stk. 5. Forvaltning og myndighedsbehandling vedrørende råstofområdet er organiseret efter et princip om, at rettighedshavere og andre kommunikerer med en enkelt myndighed og modtager alle meddelelser, dokumenter og afgørelser mv. fra denne myndighed. Råstofstyrelsen varetager den administrative kommunikation vedrørende råstofområdet i forhold til rettighedshavere og andre omfattet af denne inatsisartutlov.

Stk. 6. Råstofstyrelsen er den koordinerende forvaltningsmyndighed og indhenter nødvendige udtalelser og afgørelser fra Miljøstyrelsen. Miljøstyrelsen og Råstofstyrelsen orienterer hinanden løbende om sagsbehandling og afgørelser.

§ 3 b. Klage over en afgørelse truffet af Råstofstyrelsen eller Miljøstyrelsen kan indbringes for Naalakkersuisut. Klageberettigede er:

[...]

Stk. 3. En klage skal indgives skriftligt til den myndighed, der har truffet afgørelsen. Snarest muligt efter klagefristens udløb sender myndigheden klagen og myndighedens afgørelse og bemærkninger til klagen til Naalakkersuisut.

[...]

§ 3 c. Naalakkersuisut kan fastsætte nærmere bestemmelser om forholdene nævnt i §§ 3-3 b, herunder om klage og begrænsning af adgang til klage over visse typer af afgørelser truffet af Råstofstyrelsen eller Miljøstyrelsen, jf. dog stk. 2-5.

Stk. 2. Naalakkersuisut træffer afgørelse om meddelelse, væsentlig ændring, overdragelse, tilbagekaldelse og godkendelse af tilbagelevering af en tilladelse til efterforskning eller udnyttelse af mineralske råstoffer.

Stk. 3. Afgørelser om forhold, der kan få væsentlig indvirkning på samfundet eller miljøet, træffes af Naalakkersuisut, medmindre Naalakkersuisut har fastsat bestemmelser om, at bestemte afgørelser træffes af Råstofstyrelsen eller Miljøstyrelsen.

Stk. 4. Naalakkersuisut fastsætter nærmere bestemmelser om Råstofstyrelsen og Miljøstyrelsens opgaver og beføjelser, herunder deres afgørelseskompetence, jf. dog stk. 2, 3 og 5.

Stk. 5. Afgørelser vedrørende en tilladelse til forundersøgelse, jf. kapitel 4, eller en tilladelse til småskala efterforskning efter eller udnyttelse af mineraler, jf. kapitel 8, træffes af Råstofstyrelsen eller Miljøstyrelsen, medmindre afgørelserne kan få væsentlig indvirkning på samfundet eller miljøet, jf. stk. 3.”

Med den statsretlige (”selvstyretlige”) gennemgang i afsnit 2 in mente samt råstoflovens § 3 a, stk. 1, fastsætter loven således, at der skal være en ”råstofmyndighed”, der er placeret under et departement (eller eventuelt flere departementer, såfremt ”råstofmyndigheden” består af flere selvstændige myndigheder). Loven fastsætter videre, at visse kompetencer er placeret i ”Naalakkersuisut”, det vil sige, jf. igen den statsretlige (”selvstyretlige”) gennemgang ovenfor, det (eller de) ressortansvarlige departement(er), ligesom ”råstofmyndighedens” – ved Råstofstyrelsen og Miljøstyrelsen for Råstofområdet – afgørelser kan påklages til departementet (departementerne), jf. lovens § 3 b.

Et væsentligt spørgsmål at forholde sig til er, hvad begrebet ”råstofmyndigheden” dækker over.

”Råstofmyndigheden” er nærmere beskrevet i råstoflovens § 3 a, stk. 1, hvorefter ”råstofmyndigheden” omfatter Råstofstyrelsen og Miljøstyrelsen for Råstofområdet.

Begrebet ”råstofmyndigheden” kan terminologisk forstås på to forskellige måder.

For det første kan begrebet forstås sådan, at der forvaltningsretligt er tale om én myndighed (”råstofmyndigheden”), hvori Råstofstyrelsen og Miljøstyrelsen for Råstofområdet indgår som interne afdelinger.

For det andet kan begrebet ”råstofmyndigheden” forstås som et terminologisk samlebegreb for de i forhold til hinanden selvstændige myndigheder: Råstofstyrelsen og Miljøstyrelsen for Råstofområdet. Som illustration for denne forståelse henviser jeg herved til for eksempel kapitel 10 i lov om rettens pleje, jf. lovbekendtgørelse nr. 1139 af 24. september 2013, der benytter begrebet ”Anklagemyndigheden” som et terminologisk samlebegreb for de selvstændige myndigheder, der varetager anklagerfunktionen inden for strafferetsplejen.

En gennemgang af råstoflovens bemærkninger giver ikke et entydigt klart svar.

Det er dog min opfattelse, at klart mest – både i selve lovteksten og i bemærkningerne – taler for, at Råstofstyrelsen og Miljøstyrelsen for Råstofområdet er to adskilte myndigheder.

For så vidt angår lovteksten bemærker jeg således, at de to styrelser er meget velbeskrevet i selve loven, jf. således også lovens § 3 a, stk. 2 og 3, der i øvrigt omtaler styrelserne som myndigheder, samt § 3 b og § 3 c, der klart forudsætter, at en afgørelse træffes af enten Råstofstyrelsen eller Miljøstyrelsen for Råstofområdet og ikke af ”råstofmyndigheden”. Som udgangspunkt er det lovgiver utedkommende, hvordan en myndighed internt er organiseret. Lovens forudsætning om integreret myndighedsbehandling, jf. lovens § 3, stk. 2, fører ikke til andet resultat, idet der i den integrerede myndighedsbehandling ikke ligger en fastlæggelse af myndighedsstrukturen, men alene en tilkendegivelse af, at rettighedshavere m.fl. kun skal kommunikere med én myndighed, Råstofstyrelsen, og at denne er koordinerende myndighed, jf. lovens § 3 a, stk. 5 og 6.

Af bemærkningerne til den ændringslov, med hvilken styrelserne blev oprettet (inatsisartutlov nr. 26 af 18. december 2012), fremgår blandt andet, at ”råstofmyndigheden under Naalakkersuisut [vil] omfatte to myndigheder” (side 3 grønlandsksproget version/side 2 dansksproget version), ”Begge styrelser vil blive oprettet som særlige myndigheder” (side 6/4) og ”Miljøstyrelsen [for Råstofområdet] vil blive oprettet som en særlig myndighed” (side 59/43). Ikke mindst også bemærkningen om, at ”Det fremgår af forslaget, at Miljøstyrelsen [for Råstofområdet] og Råstofstyrelsen er to adskilte myndigheder” (side 56/41) taler klart for, at styrelserne er to separate myndigheder.

Endvidere fremgår det af bemærkningerne ganske klart af flere af de svar, der blev afgivet i lovforslagets høringsfase, at høringsparterne forudsatte, at der er tale om to adskilte myndigheder, jf. således hørings svarene fra henholdsvis Departementet for Indenrigs anliggender, Natur og Miljø (side 38/28), Grønlands Arbejdsgiverforening (side 43/31), Kommuneqarfik Sermersooq (side 49/35), Inuit Circumpolar Council – Grønland (side 51/37) og GrønlandsBanken (side 53/39). Disse forudsætninger fra omtalte høringsparters side blev ikke i bemærkningerne imødegået af det lovforslagsstillende departement.

Endelig kan min retsopfattelse støttes på det bagvedliggende formål med at oprette de to styrelser, nemlig at man ønskede ”at adskille den daglige myndigheds-

behandling af miljøforhold fra den daglige behandling af råstofforhold [...]. Forslaget gennemfører denne adskillelse.” (bemærkningernes side 2/2). Dette bagvedliggende formål bliver helt oplagt ikke imødekommet, dersom de to styrelser skulle udgøre én og samme myndighed.

Samlet set er det herefter min opfattelse, at råstofloven understøtter den i afsnit 2 statsretlige (”selvstyrelseretlige”) konklusion om, at Råstofstyrelsen og Miljøstyrelsen for Råstofområdet er to adskilte myndigheder.

4. Overordnede bemærkninger til Departementet for Erhverv, Råstoffer og Arbejdsmarkeds udtalelse om myndighedsstrukturen

4.1. Indledning

Som nævnt er Departementet for Erhverv, Råstoffer og Arbejdsmarked fremkommet med en længere udtalelse. Jeg finder anledning til i nærværende afsnit at fremkomme med nogle overordnede bemærkninger til departementets myndighedsforståelse. Jeg vil alene fremdrage de forhold i departementets udtalelse, som har snæver betydning for belysningen af nærværende sag.

4.2. Departementets statsretlige (”selvstyrelseretlige”) betragtninger

Departementet for Erhverv, Råstoffer og Arbejdsmarked forholder sig i sin udtalelse indirekte til statsretlige (”selvstyrelseretlige”) forhold.

Af departementets udtalelse kan man således udlede, at det er departementets opfattelse, at den udøvende magt (Naalakkersuisut) i forvaltningsretlig forstand skulle fungere som et kollegialt organ.

Denne retsopfattelse fra departementets side bekræftes i bemærkningerne til råstoflovgivningen. Jeg henviser herved blandt andet til bemærkningerne til inatsisartutlov nr. 26 af 18. december 2012 (der som nævnt er en ændringslov til råstofloven), der omtaler Naalakkersuisut ”som selvstyrets øverste (og politisk udpegede) forvaltningsmyndighed” (siderne 9/7, 63/46 og 69/49). Endvidere omtales Naalakkersuisut i forbindelse med delegation til styrelserne som ”det samlede Naalakkersuisut” (side 7/5).

Der er naturligvis ikke noget til hinder for at anskue Naalakkersuisut (det vil sige det samlede antal medlemmer af Naalakkersuisut) som et kollegialt organ – i po-

litisk forstand. Dette er også i overensstemmelse med gældende praksis, hvor de enkelte medlemmer af Naalakkersuisut mødes til regeringsmøder og drøfter politiske forhold og træffer politiske afgørelser.

Imidlertid vil det være problematisk i forhold til ministerstyretanken, jf. ovenfor, afsnit 2.1, at tillægge dette kollegiale organ juridisk (forvaltningsretlig) kompetence, det vil sige gøre organet til en øverste forvaltningsmyndighed.

Det er således afgørende for forståelsen af centraladministrationens opbygning, at Naalakkersuisut ikke i juridisk (forvaltningsretlig) forstand fungerer som et kollegialt organ, men altså som et ministerstyre med et antal ligestillede medlemmer af Naalakkersuisut som "ministre", der hver især styrer det forretningsområde, som de har fået tildelt. I modsat fald ville Naalakkersuisut som kollegialt organ være en forvaltningsmyndighed og derved underlagt de regler, der gælder for disse. Dette ville blandt andet betyde, at Naalakkersuisut som kollegialt organ ville være et retssubjekt, der kunne sagsøges, ligesom alle afgørelser, der blev truffet i centraladministrationen i sidste ende kunne påklages hertil. Så vidt jeg har erfaret, meddeles der aldrig klagevejledning til Naalakkersuisut i departementale afgørelser, ligesom mit embede siden dets oprettelse har realitetsbehandlet – uden at jeg har modtaget indsigelser herover – klager over departementsafgørelser. Dette ville være i strid med ombudsmandslovens § 13, såfremt Naalakkersuisut som kollegialt organ var en øverste forvaltningsmyndighed.

4.3. Departementets betragtninger i lyset af almindelige forvaltningsretlige grundsætninger

Som anført ovenfor, afsnit 3, er det min opfattelse, at man også ud fra en fortolkning af råstofloven må komme frem til, at Råstofstyrelsen og Miljøstyrelsen for Råstofområdet må anses for at være to selvstændige myndigheder.

Det er naturligvis lovgivningen, der er den vigtigste retskilde ved forståelsen af myndighedsstrukturen. Lovgivningen kan imidlertid suppleres af almindelige forvaltningsretlige principper (retsgrundsætninger), der kan benyttes som fortolkningselementer, når lovgivningen er uklar.

I departementets udtalelse, afsnit 3, fremkommer departementet med nogle betragtninger vedrørende myndighedsstrukturen ud fra disse mere overordnede for-

valtningsretlige grundsætninger, herunder især som disse er beskrevet i bemærkningerne til offentlighedsloven.

I bemærkningerne til offentlighedslovens § 7, der definerer begrebet ”internt arbejdsdokument”, er de forvaltningsretlige grundsætninger for, hvornår forskellige enheder skal anses som henholdsvis en del af samme myndighed eller som selvstændige myndigheder, således gengivet overordnet. Af bemærkningerne, der er i overensstemmelse med bemærkningerne til den tidligere danske offentlighedslov (Folketingstidende 1985-1986, tillæg A, spalte 219-220), fremgår således følgende:

”Afgrænsningen heraf [én eller flere myndigheder, min bemærkning] beror på en konkret vurdering af det underliggende retsgrundlag. Herved må den organisatoriske opbygning af de pågældende administrative enheder tages i betragtning (f.eks. hvilken grad af selvstændighed, den enkelte enhed indtager, om der træffes afgørelse på egne vegne, rekursadgangen, instruktionsbeføjelsen m.v.). Endvidere må der lægges vægt på, om varetagelsen af de enkelte enheders indbyrdes funktioner må antages at forudsætte, at udveksling af dokumenter enhederne imellem betragtes som intern.”

Som det fremgår af de citerede bemærkninger samt nærmere af betænkning 1510/2009 om offentlighedsloven, side 520, skal der ved vurderingen tages udgangspunkt i en organisatorisk præget vurdering af forholdet mellem de pågældende enheder. Denne organisatorisk prægede vurdering er nærmere kvalificeret af Karsten Loiborg i Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2002, side 118. Det organisatoriske kriterium kan, som det ligeledes fremgår af de citerede bemærkninger og betænkningen, i visse tilfælde suppleres af et funktionelt kriterium, hvor der skal lægges vægt på, om varetagelsen af de forskellige enheders indbyrdes funktioner må antages at forudsætte, at udvekslingen af dokumenter mellem disse må betragtes som intern.

Jeg forstår det sådan, at Departementet for Erhverv, Råstoffer og Arbejdsmarked i sin forvaltningsretlige argumentation for at anse (blandt andet) Råstofstyrelsen og Miljøstyrelsen for Råstofområdet for at udgøre én og samme myndighed lægger meget stor vægt på det funktionelle kriterium. Departementet henviser således overordnet til, at styrelserne varetager arbejdsopgaver inden for samme arbejdsområde (råstofområdet i Grønland).

Jeg er naturligvis enig i, jf. betragtningerne umiddelbart ovenfor, at man ved den forvaltningsretlige vurdering af, om Råstofstyrelsen og Miljøstyrelsen for Råstofområdet må anses som en del af samme myndighed eller som selvstændige myndigheder, som teoretisk udgangspunkt kan lægge vægt på det funktionelle kriterium.

Imidlertid er anvendelsesområdet for det funktionelle kriterium, som det også fremgår af betænkning 1510/2009 om offentlighedsloven, side 520, meget snævert. Jeg henviser herved også til, at det funktionelle kriterium ikke er medtaget i bemærkningerne til den nye danske offentlighedslov, jf. herved de specielle bemærkninger til lovens § 23 (Folketingstidende 2012-2013, tillæg A, side 89) samt anførte betænkning, side 576 f.

Det funktionelle kriterium skal således benyttes med stor varsomhed, og kriteriet er i øvrigt som nævnt alene supplerende i forhold til det organisatoriske kriterium, jf. anførte betænkning, side 520. Anvendelsen af det funktionelle kriterium vil uden klar lovhjemmel forudsætte, at der er tale om en helt særegen situation, som lovgiver ikke kan forventes at have forudset, og hvor det organisatoriske kriterium ikke kan anvendes med mening.

Det er således samlet set min opfattelse, at det funktionelle kriterium ikke imod både de statsretlige ("selvstyretlige") overvejelser og overvejelserne i forhold til råstoflovgivningen som gengivet ovenfor kan antages at medføre, at Råstofstyrelsen og Miljøstyrelsen for Råstofområdet må anses for at udgøre én og samme myndighed.

For så vidt angår det funktionelle kriterium er det i øvrigt min opfattelse, at dette klart bliver tildelt en for fremtrædende plads, når departementet på side 19/14 og side 80 f./61 i udtalelsen lægger til grund, at "Naalakkersuisut, departementet, Råstofstyrelsen, Miljøstyrelsen, GEUS [De Nationale Geologiske Undersøgelser for Danmark og Grønland] og DCE [Nationalt Center for Miljø og Energi]" udgør én og samme myndighed.

Det forhold, at De Nationale Geologiske Undersøgelser for Danmark og Grønland samt Nationalt Center for Miljø og Energi ikke er en del af Grønlands Selvstyre, gør, at disse ikke kan være en del af en selvstyreråstofmyndighed. De Nationale Geologiske Undersøgelser for Danmark og Grønland er således en forsk-

ningsinstitution under Miljøministeriet, jf. lov nr. 536 af 6. juni 2007, og Nationalt Center for Miljø og Energi er en forskningsenhed inden for Aarhus Universitet, der er reguleret af universitetsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 960 af 14. august 2014, og placeret under Uddannelses- og Forskningsministeriets ressort.

At ”departementet” skulle udgøre samme myndighed som Råstofstyrelsen samt Miljøstyrelsen for Råstofområdet, er endvidere i direkte modstrid med klagebestemmelsen i råstoflovens § 3 b, hvorefter styrelsernes afgørelser kan påklages til dette (”Naalakkersuisut”). Klageadgang i henhold til almindelige forvaltningsretlige regler, som klagebestemmelsen er udtryk for (jf. bemærkningerne til inatsisartutlov nr. 26 af 18. december 2012, side 9-10/7), forudsætter, at der er tale om forskellige myndigheder.

4.4. Departementets henvisning til praksis fra Folketingets Ombudsmand

Departementet for Erhverv, Råstoffer og Arbejdsmarked har i sin udtalelse til sagen (side 68 ff./52 ff., jf. bilagene 1 og 2) henvist til to udtalelser fra Folketingets Ombudsmand, der vedrører myndighedsstrukturen på henholdsvis Justitsministeriets og Finansministeriets område.

Sagerne drejede sig nærmere om, hvorvidt Direktoratet for Kriminalforsorgen og Personalestyrelsen måtte anses for at være selvstændige myndigheder under henholdsvis Justitsministeriet og Finansministeriet, eller om direktoratet og styrelsen måtte anses for at være en del af disse. Til trods for at flere forhold talte imod ministeriernes retsopfattelser, fandt Folketingets Ombudsmand ikke tilstrækkeligt grundlag for at kritisere ministerierne for at anse direktoratet og styrelsen for at være en del af deres respektive ressortministerier (departementer). Folketingets Ombudsmand lagde herved vægt på, at der herskede ”betydelig tvivl” med hensyn til direktoratets og styrelsens organisatoriske status, samt at ministerierne havde lagt deres retsopfattelser til grund i deres administrative praksis. Folketingets Ombudsmand underrettede blandt andet Folketingets Retsudvalg om den retlige tvivl.

Som nævnt lagde Folketingets Ombudsmand ved sin konklusion i sagerne stor vægt på, at der var tale om betydelig tvivl om retstilstanden. Samme forhold gør sig som nævnt ikke gældende i nærværende sag, hvorfor udtalelserne allerede af den grund ikke kan påberåbes med vægt. Jeg bemærker herved også, at hver af de

nævnte sager vedrørte forhold inden for et konkret ministerieområde og ikke som nærværende sag flere områder.

5. Sammenfatning

På baggrund af ovenstående gennemgang er det efter min opfattelse uomtvisteligt, at Råstofstyrelsen og Miljøstyrelsen for Råstofområdet må anses for at være to adskilte myndigheder. Min konklusion kan udledes på baggrund af statsretlige ("selvstyretlige") overvejelser, men også på baggrund af en fortolkning af råstofloven. Departementet for Erhverv, Råstoffer og Arbejdsmarkeds overvejelser, for så vidt angår blandt andet de almindelige forvaltningsretlige grundsætninger om forvaltningsmyndighedsstrukturen, fører ikke til andet resultat.

Som følge af at Råstofstyrelsen og Miljøstyrelsen for Råstofområdet må anses for at være to adskilte myndigheder, kan dokumenter, der udveksles mellem disse styrelser, ikke anses for interne. Derved kan disse ikke undtages fra aktindsigt i henhold til offentlighedslovens regler om interne arbejdsdokumenter.

Da nærværende udtalelse angår helt afgørende og fundamentale forhold både vedrørende den generelle organisation af den udøvende magt (Naalakkersuisut) i Grønlands Selvstyre samt myndighedsstrukturen, herunder aktindsigtsreglernes anvendelse, på råstofområdet, har jeg fundet det rigtigst ved kopi af udtalelsen at underrette Lovudvalget i Inatsisartut og Formandens Departement om sagen."

Departementet for Erhverv, Råstoffer og Arbejdsmarked brev af 10. oktober 2014, som er nævnt i sagsfremstillingen var vedlagt tre bilag – udtalelser fra Folketingets Ombudsmand – som jeg har valgt ikke at optage i min beretning. Som bilag 1 var vedlagt Folketingets Ombudsmands udtalelse af 17. maj 2004 (j.nr. 2002-4002-601). Som bilag 2 var vedlagt Folketingets Ombudsmands udtalelse af formentlig 2. marts 2006 (j.nr. 2003-0082-239), og som bilag 3 var vedlagt Folketingets Ombudsmands udtalelse af 23. november 2012 (dok.nr. 12-02509-17).

Departementets brev af 10. oktober 2014 til mig var sålydende:

"Myndighedsstrukturen og aktindsigt på råstofområdet

Ombudsmanden for Inatsisartut har ved brev af 15. juli 2014 rettet henvendelse til Departementet for Erhverv, Råstoffer og Arbejdsmarked (departementet) vedrørende akt-

indsigt på råstofområdet.

Ombudsmanden fra Inatsisartut har blandt anden noteret sig, at det er medlemmet af Naalakkersuisut for råstoffer og dermed departementets opfattelse, at dokumenter, der udveksles mellem Råstofstyrelsen og Miljøstyrelsen for Råstofområdet, er interne arbejdsdokumenter og derved som udgangspunkt undtaget fra aktindsigt.

Ombudsmanden for Inatsisartut har i den forbindelse bedt departementet om en udtalelse i sagen. Ombudsmanden har bedt departementet om i udtalelsen særligt at redegøre for myndighedsstrukturen på råstofområdet både i en statsretlig (selvstyretlig) kontekst og i lyset af råstoflovgivningen.

Departementet skal med nærværende udtalelse afgive den ønskede redegørelse om myndighedsstrukturen og aktindsigt på råstofområdet.

Indhold

<i>Afsnit</i>	<i>Overskrift</i>	<i>Side</i>
1	Sammenfatning	221
1.1	Myndighedsstrukturen på råstofområdet efter råstofloven	221
1.1.1	Råstofmyndigheden efter de tidligere gældende danske råstoflove for Grønland	221
1.1.2	Råstofmyndigheden efter den grønlandske råstoflov	224
1.1.3	De Nationale Geologiske Undersøgelser for Danmark og Grønland (GEUS) og Nationalt Center for Miljø og Energi (DCE)	227
1.2	Aktindsigt på råstofområdet og forholdet til reglerne om tavshedspligt	231
2	Myndighedsstrukturen på råstofloven efter råstofloven	236
2.1	Råstofmyndigheden efter de tidligere gældende danske råstoflove for Grønland	236
2.2	Råstofmyndigheden efter den grønlandske råstoflov	246

2.3	De Nationale Geologiske Undersøgelser for Danmark og Grønland (GEUS) og Nationalt Center for Miljø og Energi (DCE) i tiden før selvstyreloven	259
2.3.1	De Nationale Geologiske Undersøgelser for Danmark og Grønland (GEUS)	259
2.3.2	Nationalt Center for Miljø og Energi (DCE)	262
2.4	De Nationale Geologiske Undersøgelser for Danmark og Grønland (GEUS) og Nationalt Center for Miljø og Energi (DCE) efter selvstyreloven	263
3	Aktindsigt på råstofområdet	271
3.1	Aktindsigt efter offentlighedsloven for Grønland	271
3.2	Forholdet til tavshedspligt	289

1 Sammenfatning

1.1 Myndighedsstrukturen på råstofområdet efter råstofloven

1.1.1 Råstofmyndigheden efter de tidligere gældende danske råstoflove for Grønland

Den første egentlige danske råstoflov for Grønland blev vedtaget i 1965. Kompetencen til at træffe afgørelser på råstofområdet var efter denne lov hos den danske Minister for Grønland.

I 1978 fik Grønland hjemmestyre efter hjemmestyreloven. Samtidig blev der etableret en særlig ordning på råstofområdet. Formålet med denne ordning var at give Grønlands hjemmestyre kompetence og mere indflydelse på råstofområdet. De nærmere bestemmelser om kompetencefordelingen og myndighedsstrukturen på råstofområdet blev fastsat i den danske råstoflov fra 1978.

Det følger af blandt andet § 2 i råstofloven fra 1978 og hjemmestyrelovens § 8, stk. 2, at beslutningskompetencen, for så vidt angår afgørelser om iværksættelse af og meddelelse af tilladelser til forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse af mineralske råstoffer i Grønland, var fælles for det grønlandske landsstyre og den danske regering.

Der blev efter § 3 i råstofloven fra 1978 oprettet et fællesråd, der skulle understøtte den fælles beslutningskompetence og sikre, at det grønlandske landsstyre og den danske regering fik lige indsigt udviklingen på råstofområdet, herunder specielt i alle dele af råstofforvaltningens virksomhed. Fællesrådet skulle således blandt andet have fuld indsigt i alle ansøgninger og oplæg, der blev behandlet af råstofforvaltningen, ligesom fællesrådet skulle have adgang til den sagkundskab, der var til rådighed for råstofforvaltningen.

Fællesrådet havde ingen selvstændig beslutningskompetence på råstofområdet, men skulle afgive indstillinger til det grønlandske landstyre og den danske regering vedrørende udøvelsen af den fælles beslutningskompetence. Cheferne for henholdsvis det grønlandske landsstyres administration og det danske ministeries departement skulle tilknyttes fællesrådet som tilfornordnede. Det skulle sikre den nødvendige koordinering af politik, beslutninger og administration på råstofområdet med tilsvarende myndighedsudøvelse på andre områder, uanset om kompetencen på disse områder var hos det grønlandske landstyre eller den danske regering.

Inden for rammerne af de aftaler, der blev indgået mellem landstyret og regeringen, kunne den danske minister for Grønland træffe afgørelser som led i det offentlige myndighedsudøvelse og forvaltning, jf. § 4 i råstofloven fra 1978. Det indebar blandt andet, at ministeren kunne fastsætte detailforskrifter, udøve godkendelsesfunktioner og føre kontrol og tilsyn med tekniske, geologiske, biologiske og regnskabsmæssige forhold og visse andre forhold.

Der blev med loven oprettet en råstofforvaltning under den danske minister for Grønland, der skulle varetage forvaltningsopgaverne i forbindelse med forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse af mineralske råstoffer i Grønland og sekretariatsfunktionen for fællesrådet, jf. § 3, stk. 4, og § 5 i råstofloven fra 1978.

Det grønlandske landstyre og den danske regering havde således fælles beslutningskompetence som en samlet råstofmyndighed og fungerede og handlede derfor funktionelt som en fælles overordnet del af en samlet råstofmyndighed, når de traf afgørelser om disse forhold, selvom der organisatorisk var tale om to helt selvstændige og klart adskilte myndigheder, og selvom de to myndigheder var henholdsvis en grønlandsk myndighed og en dansk myndighed.

Udover det grønlandske landstyre og den danske regering fungerede fællesrådet og råstofforvaltningen ligeledes funktionelt som en del af den samlede råstofmyndighed efter råstofloven fra 1978, når de handlede inden for råstofområdet.

Fællesrådet var således underordnet landstyret og regeringen og havde primært til formål at følge udviklingen og sagsbehandlingen på råstofområdet og at afgive indstillinger og udtalelser derom til landstyret og regeringen til brug for deres afgørelser på råstofområdet og koordinering af den samlede politik og myndighedsudøvelse på råstofområdet.

Råstofforvaltningen under den danske minister for området varetog forvaltningen på råstofområdet og gennemførelsen af de overordnede afgørelser, der blev truffet af landsstyret og regeringen i fællesskab. Råstofforvaltningen udførte også sekretariatsopgaver for fællesrådet og leverede sagkyndig bistand til rådet.

Det fulgte således af hjemmestyrelovens § 8 og råstoflovens §§ 2-5, at det grønlandske landstyre, den danske regering, fællesrådet og råstofforvaltningen var forskellige dele af en samlet råstofmyndighed, når de traf afgørelser, afgav indstillinger eller udtalelser eller i øvrigt forvaltede forhold inden for råstofområdet, herunder miljøforhold vedrørende råstofaktiviteter. Desuden fungerede det grønlandske landstyre, den danske regering, fællesrådet og råstofforvaltningen dermed funktionelt som forskellige dele af en samlet råstofmyndighed, der traf afgørelser, afgav indstillinger og udtalelser og i øvrigt forvaltede alle væsentlige forhold inden for råstofområdet, herunder miljøforhold vedrørende råstofaktiviteter. Landstyret, regeringen, fællesrådet og råstofforvaltningen var på denne måde forskellige dele af en samlet råstofmyndighed og fungerede ligeledes som forskellige dele af en samlet råstofmyndighed, selvom de organisatorisk fremstod som forskellige og selvstændige myndigheder, og selvom myndighederne var henholdsvis grønlandske, danske og fælles grønlandsk-danske.

Denne opfattelse blev ligeledes lagt til grund i de grønlandske og danske myndigheders administrative praksis.

Derudover fremgår det af rigslovgivningen på miljø- og havmiljøområdet, at kompetencen vedrørende råstofrelaterede miljø- og havmiljøforhold ikke følger den generelle kompetence på henholdsvis miljøområdet og havmiljøområdet. Hensyn til miljø- og havmiljøforhold vedrørende råstofaktiviteter skal i stedet varetages som led i den samlede myndighedsudøvelse på råstofområdet, og kompetencen vedrørende disse forhold således hos den myndighed, der har kompetencen til at træffe afgørelser inden for råstofområdet.

Dette understøttes ligeledes af de almindelige bemærkninger til lovforslaget til lov nr. 317 af 3. juni 1998 om ændring af lov om mineralske råstoffer i Grønland (råstofloven), lov om beskyttelse af havmiljøet (havmiljøloven) og lov om kontinentalsoklen (Overførelse af råstofforvaltningen til Grønlands Hjemmestyre). Det fulgte deraf, at miljø-, sikkerheds- og ressourcemæssige hensyn i relation til råstofområdet fortsat skulle varetages

af råstofmyndigheden som led i den samlede myndighedsbehandling inden for råstofområdet, og at dette fortsat fulgte af den lovfastede råstofordning efter overførelsen af forvaltningskompetencen fra den relevante danske minister for området og råstofforvaltningen under ministeren til det grønlandske landsstyre og råstofdirektoratet under landsstyret.

Myndighedsstrukturen på råstofområdet blev generelt videreført indtil 1. januar 2010, hvor Grønlands Selvstyre overtog kompetencen på råstofområdet. Der skete dog den ændring, at den forvaltningskompetence, der hidtil havde været hos den danske minister for området og råstofforvaltningen under ministeren, blev overført til det grønlandske landsstyre og råstofdirektoratet under landsstyret. Det skete ved lov nr. 317 af 3. juni 1998 om ændring af lov om mineralske råstoffer i Grønland (råstofloven), lov om beskyttelse af havmiljøet (havmiljøloven) og lov om kontinentalsoklen (Overførelse af råstofforvaltningen til Grønlands Hjemmestyre) og i overensstemmelse med en aftale indgået mellem Grønlands Hjemmestyre og regeringen om forvaltningen vedrørende mineralske råstoffer i Grønland fra 1. juli 1998.

1.1.2 Råstofmyndigheden efter den grønlandske råstoflov

Den 1. januar 2010 overtog Grønlands Selvstyre kompetencen på råstofområdet efter selvstyreloven. Derved overtog Grønlands Selvstyre den lovgivende og udøvende magt på råstofområdet, jf. selvstyrelovens § 1.

Grønlands Selvstyre udnyttede kompetencen til at vedtage den første grønlandske råstoflov, Inatsisartutlov nr. 7 af 7. december 2009 om mineralske råstoffer og aktiviteter af betydning herfor (råstofloven). Loven trådte i kraft 1. januar 2010.

Det følger af råstoflovens § 3, stk. 1, bemærkningerne til § 3 i forslaget til råstofloven og afsnit 2.3 i de almindelige bemærkninger til forslaget til råstofloven, at råstofmyndigheden under Naalakkersuisut er den samlede, kompetente og ansvarlige myndighed for råstof- og undergrundsområdet i Grønland, herunder for alle forhold vedrørende mineralske råstoffer, råstofaktiviteter, anvendelse af undergrunden og tilknyttede energiaktiviteter. Råstofloven fra 2009 viderefører derved generelt den myndighedsstruktur med en samlet råstofmyndighed, der var gældende før Grønlands Selvstyre overtog kompetencen på råstofområdet. Efter råstofloven fra 2009 er den danske regering dog ikke længere er tillagt nogen kompetence på råstofområdet, ligesom det blandt andet af denne grund ikke længere er relevant at opretholde fællesrådet.

Efter råstofloven fra 2009 er det således Naalakkersuisut der træffer de overordnede beslutninger på råstofområdet og Naalakkersuisut, der har den overordnede myndighedskompetence på råstofområdet. Medlemmet af Naalakkersuisut med ansvar for råstofom-

rådet, medlemmets departement og Råstofstyrelsen varetager på vegne af Naalakkersuisut den praktiske forvaltning inden for råstofområdet og udmøntningen af de beslutninger, der træffes af Naalakkersuisut.

I råstofloven fra 2009 og bemærkningerne dertil præciseres det, at myndighedsudøvelsen på råstofområdet generelt skal være organiseret på en måde så myndighedsbehandlingen på området foretages som en samlet og integreret myndighedsbehandling. Det præciseres videre, at myndighedsbehandlingen på råstofområdet vedrører alle forhold og regler vedrørende mineralske råstoffer, råstofaktiviteter, anvendelse af undergrunden og tilknyttede energiaktiviteter tilknyttede rørledningsaktiviteter og andre tilknyttede aktiviteter. Det betyder, at forskellige myndighedsenheder fungerer som en samlet myndighed (en samlet funktionel myndighed), når myndighedsenhederne træffer afgørelse og foretager myndighedsbehandling vedrørende alle forhold og regler på råstofområdet.

Det fremgår af bemærkningerne til § 3, stk. 1, i forslaget til råstofloven fra 2009, at den samlede forvaltning af råstofområdet skal organiseres på en måde, så forvaltningen af råstofområdet afgrænses i forhold til den øvrige administration, således at blandt andet bevillinger, personaleopgaver og indtægter fra gebyrer med videre, som kan opkræves til brug for dækning af udgifter i råstofmyndighedens regi, kan identificeres og henføres til sagsområdet på en kontrollerbar måde, se blandt andet selvstyrelovens § 7.

Råstofloven blev ændret med Inatsisartutlov nr. 26 af 18. december 2012 om ændring af råstofloven. I ændringsloven er det anført hvilke konkrete myndighedsenheder, der er omfattet af råstofmyndigheden.

Det fremgår således af råstoflovens § 3 a og § 3 c, at råstofmyndigheden omfatter Naalakkersuisut og to underordnede fagmyndigheder. Naalakkersuisut er fortsat den overordnede råstofmyndighed med det samlede administrative ansvar for råstofområdet.

Den generelle administrative myndighed for råstofområdet under Naalakkersuisut er efter lovændringen Råstofstyrelsen, der i et vist omfang svarer til det tidligere Råstofdirektorat. Den anden administrative myndighed er Miljøstyrelsen for Råstofområdet (Miljøstyrelsen), der skal varetage miljømæssige forhold inden for råstofområdet.

Miljøstyrelsens forvaltning af miljøforhold på råstofområdet sker på grundlag af miljøreglerne i råstofloven og bestemmelser og tilladelsesvilkår om miljø fastsat i medfør af råstofloven. Forvaltning sker således ikke på grundlag af de almindelige miljøregler i miljølovgivningen. Miljøstyrelsen fungerer derved som en del af råstofmyndigheden.

Det følger af afsnit 2.1 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget om ændring af råstofloven, at formålet med lovændringen blandt andet var at skabe større klarhed og gennemsigtighed vedrørende forvaltningens organisering på råstofområdet og vedrørende klagemuligheder. Der var således med lovændringen generelt ikke tilsigtet nogen realitetsændring af den særlige ordning på råstofområdet med en samlet råstofmyndighed, der træffer integrerede myndighedsafgørelser under inddragelse af alle relevante forhold inden for råstofområdet.

Råstoflovens §§ 3 og 3 a-3 c er således blandt andet bestemmelser om, hvordan beføjelserne og arbejdsopgaverne med hensyn til administrationen af råstofområdet som udgangspunkt er fordelt mellem Naalakkersuisut, som den overordnede myndighedsenhed i råstofmyndigheden, og Råstofstyrelsen og Miljøstyrelsen, som de underordnede myndighedsenheder i råstofmyndigheden. Bestemmelserne må fortolkes i overensstemmelse med råstoflovens øvrige bestemmelser om, at Naalakkersuisut har det overordnede ansvar for lovens anvendelse og administration, og lovens bestemmelser om, at Naalakkersuisut, som den overordnede myndighedsenhed i råstofmyndigheden, kan fastsætte generelle administrative bestemmelser, som de underordnede myndighedsenheder i råstofmyndigheden skal følge ved deres myndighedsbehandling. Se blandt andet råstoflovens §§ 84 og 85, der giver Naalakkersuisut hjemmel til at fastsætte bestemmelser om forskellige forhold inden for råstofområdet.

Efter Grønlands Selvstyres overtagelse af råstofområdet 1. januar 2010 er den særlige råstofordning på råstofområdet med en samlet råstofmyndighed videreført. Naalakkersuisut, Råstofstyrelsen og Miljøstyrelsen, er og fungerer som en samlet råstofmyndighed, når de træffer afgørelser inden for råstofområdet, selvom de er forskellige myndighedsenheder i Naalakkersuisut og departementerne med ansvar for henholdsvis råstoffer og miljø. Naalakkersuisut er den overordnede myndighedsenhed i råstofmyndigheden, og Råstofstyrelsen og Miljøstyrelsen er underordnede myndighedsenheder i råstofmyndigheden. Når der træffes afgørelser inden for råstofområdet skal de tre myndighedsenheder således træffe en samlet og integreret afgørelse under inddragelse af alle relevante hensyn, herunder hensynet til at råstofaktiviteter udføres forsvarligt med hensyn til sikkerhed, sundhed, miljø, ressourceudnyttelse og samfundsmæssig bæredygtighed og hensigtsmæssigt og i overensstemmelse med anerkendt god international praksis, jf. råstoflovens § 1, stk. 2.

Dette er i overensstemmelse med en mangeårig retlig og administrativ praksis for råstofordningens organisatoriske og administrative indretning og funktion. Denne praksis indebærer, at der er en samlet råstofmyndighed, der træffer samlede og integrerede afgørelser på råstofområdet, og som efter råstoflovgivningen er indrettet og fungerer på denne måde, selvom råstofmyndigheden består af eller omfatter flere myndighedsenheder.

Det forhold, at der er tale om en samlet råstofmyndighed på råstofområdet, der varetager alle relevante hensyn inden for råstofområdet, lægges ligeledes forudsætningsvis til grund i et notat om afgrænsning af havmiljøområdet og råstofområdet i Grønland (udateret). Notatet blev sendt fra Naturstyrelsen under det danske miljøministerium til Departementet for Erhverv, Råstoffer og Arbejdsmarked med e-mail den 15. august 2014. I notatets sammenfatning og konklusion på side 10 anføres:

“Samlet set synes gennemgangen at vise, at de råstofrelaterede miljø- og havmiljøforhold har været betragtet som en integreret del af råstofordningen for Grønland. I lyset heraf vurderes det, at selvstyreloven og bemærkningerne til loven må læses sådan, at de råstofrelaterede havmiljøforhold må betragtes som en del af råstofområdet i selvstyrelovens forstand og dermed blev overtaget af selvstyret som en del af råstofområdet den 1. januar 2010.”

1.1.3 De Nationale Geologiske Undersøgelser for Danmark og Grønland (GEUS) og Nationalt Center for Miljø og Energi (DCE)

Grønlands Geologiske Undersøgelse (G.G.U), der senere blev en del af De Nationale Geologiske Undersøgelser for Danmark og Grønland (GEUS), blev oprettet i 1946.

I 1994 blev det ved aftale af 14. november 1994 mellem landstyreformanden (nu formanden for Naalakkersuisut) og statsministeren sikret, at de grønlandske myndigheder i forbindelse med projekter, der relaterede sig til det grønlandske råstofområde, vederlagsfrit kunne trække oplysninger og data fra samtlige institutioner under Miljø- og Energiministeriet, deriblandt fra G.G.U. og DMU.

I 2007 blev lov nr. 536 af 6. juni 2007 om GEUS vedtaget. Det følger af § 3 i lov om GEUS og bemærkningerne til lovforslaget til loven, at GEUS skal yde rådgivning til offentlige myndigheder vedrørende natur-, miljø-, energi- og råstofmæssige spørgsmål og varetage en række myndighedsopgaver af særlig karakter inden for disse områder. Det følger videre af loven og bemærkningerne til lovforslaget at GEUS fortsat blandt andet skal bistå den centrale myndighed, der forvalter råstofloven, i forbindelse med myndighedens varetagelse af opgaver inden for råstofområdet.

Det følger således af loven og bemærkningerne til lovforslaget i sammenhæng med hjemmestyrelovens § 8 og §§ 2-5 i den danske råstoflov fra 1978, se nærmere derom i afsnit 2.1 ovenfor, at GEUS også før vedtagelsen af selvstyreloven og Grønlands Selvstyres overtagelse af råstofområdet arbejdede tæt sammen med råstofmyndigheden, rådgav denne, deltog i råstofmyndighedens udførelse af myndighedsopgaver og tilvejebragte nødvendige oplysninger og data, når råstofmyndigheden traf afgørelser, afgav indstillinger eller udtalelser eller i øvrigt forvaltede råstofområdet. Funktionelt var og fungerede

GEUS dermed som en del af den samlede råstofmyndighed, når GEUS ydede rådgivning til de øvrige myndighedsenheder inden for råstofmyndigheden og i øvrigt varetog myndighedsopgaver inden for råstofområdet.

Dette er endvidere lagt til grund i de grønlandske og danske myndigheders mangeårige retlige og administrative praksis på området og forudsat i hjemmestyreloven og den danske råstoflov fra 1978, blandt andet som følge af, at råstofmyndigheden ikke i alle tilfælde ville kunne have tilvejebragt det nødvendige grundlag for afgørelserne på råstofområdet uden bistand fra GEUS.

Danmarks Miljøundersøgelser (DMU), der senere blev en del af Nationalt Center for Miljø og Energi (DCE), blev oprettet administrativt som sektorforskningsinstitution i 1989. I 1996 blev Grønlands Miljøundersøgelser ligeledes lagt ind under Danmarks Miljøundersøgelser.

Fra 1. januar 2007 blev DMU en del af Aarhus Universitet i forbindelse med regeringens reform af forsknings- og universitetsområdet.

I de grønlandske og danske myndigheders mangeårige retlige og administrative praksis på råstofområdet og i hjemmestyreloven og den danske råstoflov fra 1978 blev det lagt til grund, at DMU funktionelt var og fungerede som en del af den samlede råstofmyndighed, når DMU ydede rådgivning til de øvrige myndighedsenheder inden for råstofmyndigheden og i øvrigt varetog myndighedsopgaver inden for råstofområdet. Dette var således også tilfældet, før vedtagelsen af selvstyreloven og Grønlands Selvstyres overtagelse af råstofområdet.

I 2010 blev selvstyreloven vedtaget. Med loven blev der etableret en ny selvstyreordning for Grønland. Selvstyreloven har således til formål at sikre størst mulig grad af ligestilling mellem Grønland og Danmark, herunder at øge det grønlandske folks selvbestemmelse i størst muligt omfang inden for rammerne af det eksisterende rigsfællesskab. Selvstyreloven fastlægger desuden de retlige rammer for Grønlands Selvstyres overtagelse af yderligere kompetence på forskellige sagsområder og rammerne for det øvrige samarbejde mellem grønlandske og danske myndigheder, således at den grønlandske indflydelse på sagsområder, der fortsat varetages af rigsmyndighederne, øges.

Selvstyrelovens §§ 5-10 regulerer de økonomiske relationer mellem Grønlands Selvstyre og staten. Lovens § 9 vedrører særligt de økonomiske relationer mellem Grønlands Selvstyre og staten i forhold til forskning og rådgivning inden for råstofområdet ved Grønlands Selvstyres overtagelse af råstofområdet efter selvstyrelovens § 2.

Det følger af selvstyrelovens § 9, stk.1, at regeringen skal sikre, at Grønlands Selvstyre efter overtagelsen af råstofområdet fortsat har adgang til den nødvendige rådgivning og anden opgavevaretagelse ved administrationen af råstofområdet mod betaling. I bemærkningerne til § 9 i lovforslaget anføres det, at der ved denne formulering henvises til opgaver, der har været udført af de danske forskningsinstitutioner GEUS og DMU.

Det fremgår af selvstyrelovens § 9, stk. 2, og af bemærkningerne til § 9 i lovforslaget, at Naalakkersuisut og regeringen ved Grønlands Selvstyres overtagelse af råstofområdet skal indgå en aftale om rådgivning og anden opgavevaretagelse ved administrationen af råstofområdet. Det forudsættes, at aftalen indgås for en 5-årig periode. Efter udløbet af den første 5-årige aftale er det Naalakkersuisut, der efter stk. 3 afgør, om aftalen skal fornyes i form af flerårige aftaler.

Det følger af selvstyrelovens § 9, stk. 4, og af bemærkningerne til § 9 i lovforslaget, at så længe Naalakkersuisut indgår de nævnte aftaler med regeringen om rådgivning og anden opgavevaretagelse ved administrationen af råstofområdet, skal regeringen stille forskning af særlig relevans for råstofefterforskningen i Grønland vederlagsfrit til rådighed for Naalakkersuisut. I bemærkningerne til § 9 i lovforslaget anføres det, at der ved denne formulering henvises til basale institutions- og forskningsopgaver, herunder videreførelse og finansiering af driften af råstofspecifikke databaser, som for eksempel seismiske databaser, mineraldatabaser og databaser over følsomme naturområder, som GEUS og DMU hidtil har udført af relevans for råstofefterforskningen i Grønland.

Senest i august 2014 indgik Naalakkersuisut og den danske regering en ny projekt- og rådgivningsaftale. Aftalen løber fra 1. januar 2015 til 31. december 2019 og vil afløse den indtil da gældende femårige samarbejdsaftale.

Baggrunden for selvstyrelovens § 9 er, at selvstyret umiddelbart efter overtagelsen forventes at have behov for, at samarbejdet med danske institutioner på det administrative og forskningsmæssige niveau kan fortsætte. Det er derved hensigten at sikre et fortsat efterforskningsniveau, som følger målsætningen om at skabe et grundlag for at få indtægter fra udnyttelse af mineralske råstoffer i Grønland.

Råstoflovens § 2, stk. 4, giver GEUS og DMU adgang til uden tilladelse at udføre forskning svarende til den hidtidige forskning udført af GEUS og DMU af særlig relevans for råstofefterforskningen i Grønland.

Det følger således af råstoflovens § 2, stk. 4, at GEUS og DMU indtager en særlig position, når GEUS og DMU udfører forskning af særlig relevans for råstofefterforskningen i Grønland, svarende til den forskning, som GEUS og DMU udførte for råstofmyndighe-

den, før Grønlands Selvstyre overtog kompetencen på råstofområdet. Denne forskning kan således efter råstoflovens § 2, stk. 4, udføres uden at råstofmyndigheden har meddelt tilladelse til forskningen.

Det følger således af selvstyrelovens § 9, bemærkningerne til forslaget til selvstyreloven, råstofloven fra 2009 og bemærkningerne dertil, at regeringen skal sikre, at GEUS og DMU (fra 1. juli 2011 DCE) fortsat yder rådgivning til og varetager myndighedsopgaver for råstofmyndigheden på samme måde som før Grønlands Selvstyres overtagelse af kompetencen på råstofområdet, og at dette skal ske fra og efter overtagelsen af kompetencen på råstofområdet og så længe Naalakkersuisut ønsker det.

På samme måde som før Grønlands Selvstyres overtagelse af råstofområdet arbejder GEUS og DCE således tæt sammen med råstofmyndigheden, rådgiver denne og tilvejebringer de nødvendige oplysninger og data, når råstofmyndigheden træffer afgørelser, afgiver indstillinger eller udtalelser eller i øvrigt forvalter råstofområdet. Det indebærer, at GEUS og DCE stadig funktionelt er og fungerer som en del af den samlede råstofmyndighed, når GEUS og DCE yder rådgivning til de øvrige myndigheder inden for råstofmyndigheden og i øvrigt varetager myndighedsopgaver inden for råstofområdet.

Dette er videre lagt til grund i de grønlandske og danske myndigheders retlige og administrative praksis på området og forudsat i selvstyreloven og råstofloven fra 2009, blandt andet som følge af, at råstofmyndigheden i nogle tilfælde ikke kan tilvejebringe det nødvendige grundlag for afgørelserne på råstofområdet uden bistand fra GEUS og DCE. Se i den forbindelse særligt afsnit 2.3 i bemærkningerne til lovforslaget til råstofloven fra 2009 (citeret ovenfor i dette afsnit), hvor det anføres, at de overordnede miljømæssige og tekniske godkendelser og myndighedsbehandling vedrørende råstofaktiviteter, skal foretages af personale, der har erfaring med og indsigt i projekter af denne art, hvilket er baggrunden for råstofmyndighedens tætte samarbejde med GEUS og DMU.

Desuden følger det af selvstyrelovens § 9, bemærkningerne til forslaget til selvstyreloven, råstofloven fra 2009 og bemærkningerne dertil, at de første 5 år efter Grønlands Selvstyres overtagelse af kompetencen på råstofområdet skulle Naalakkersuisut i praksis blandt andet anvende GEUS og DMU som rådgivere på råstofområdet. Det gælder fortsat ved den aftalte videreførelse af samarbejdet med GEUS og DCE i 2015-2019. Naalakkersuisut's samarbejde med disse videnskabelige institutioner og rådgivere var og er således baseret på lovbestemmelser om Naalakkersuisut's adgang til anvendelse af GEUS og DCE og om de to institutioners mulige deltagelse i og udførelse af myndighedsopgaver som dele af råstofmyndigheden.

Med ændringen af råstofloven i 2012 blev den hidtidige praksis om at anvende GEUS og DCE som rådgivere for råstofmyndigheden og til at tilvejebringe de nødvendige oplysninger og data, når råstofmyndigheden træffer afgørelser, afgiver indstillinger eller udtalelser eller i øvrigt forvalter råstofområdet, ligeledes indskrevet i råstofloven.

1.2 Aktindsigt på råstofområdet og forholdet til reglerne om tavshedspligt

I dette afsnit omtales forholdene og reglerne vedrørende aktindsigt i dokumenter, der udarbejdes af Naalakkersuisut, departementet, Råstofstyrelsen, Miljøstyrelsen, GEUS eller DCE eller udveksles mellem disse myndighedsenheder indbyrdes, i forbindelse med disse myndighedsenheders myndighedsbehandling som råstofmyndighed inden for råstofområdet.

Det følger af offentlighedslovens § 4, stk. 1, at enhver, med de undtagelser, der fremgår af lovens §§ 7-14, har ret til efter begæring at blive gjort bekendt med dokumenter, der er udarbejdet eller modtaget af en forvaltningsmyndighed.

Det følger af offentlighedslovens § 7, at interne arbejdsdokumenter som udgangspunkt ikke er omfattet af retten til aktindsigt.

Det fremgår af offentlighedslovens § 7, at interne arbejdsdokumenter blandt andet er dokumenter, der er udarbejdet af en myndighed til eget brug, dokumenter, der udveksles mellem forskellige enheder inden for samme myndighed, og dokumenter, der udveksles mellem en kommunalbestyrelse og dennes udvalg og afdelinger og andre administrative myndigheder i kommunens regi og mellem disse myndigheder indbyrdes.

Det anføres i bemærkningerne til § 7 i forslaget til offentlighedsloven, at ved afgørelsen af, om der er tale om et internt arbejdsdokument vil et afgørende moment ofte være, om dokumentet i det væsentlige alene indeholder eller i øvrigt afspejler en forvaltningsmyndigheds egne interne overvejelser med hensyn til en sags fortsatte behandling eller afgørelse.

Når det skal afgøres, om et dokument er et internt arbejdsdokument, har det således betydning, om dokumentet er udvekslet mellem forskellige enheder inden for samme myndighed eller mellem forskellige selvstændige myndigheder jf. offentlighedslovens § 7, nr. 2.

Offentlighedens § 7 indeholder ikke nogen nærmere definition af, hvornår der er tale om enheder inden for samme myndighed, og hvornår der er tale om selvstændige myndigheder.

Det anføres flere steder i forarbejderne til de danske og grønlandske offentlighedslove, herunder blandt andet i bemærkningerne til § 7 i forslaget til den grønlandske offentlighedslov, at vurderingen af, om der tale om forskellige enheder inden for samme myndighed eller flere selvstændige myndigheder, som udgangspunkt beror på en konkret vurdering af det underliggende retsgrundlag.

I vurderingen af, om der tale om forskellige administrative enheder inden for samme myndighed eller flere selvstændige myndigheder, kan der ifølge forarbejderne til bestemmelsen blandt andet lægges vægt på det organisatoriske forhold mellem forskellige administrative enheder, om en administrativ enhed træffer afgørelse på egne vegne, om en administrativ enhed er tillagt omfattende og betydningsfulde opgaver, om der er rekursadgang til en anden administrativ enhed, om en administrativ enhed er undergivet en anden administrativ enheds instruktionsbeføjelse og om en administrativ enhed indtager en selvstændig rolle i forhold til det omgivende administrative system. Derudover må der lægges vægt på, om varetagelsen af de enkelte administrative enheders funktioner må antages at forudsætte, at der sker udveksling af dokumenter mellem forskellige enheder, og at denne udveksling skal betragtes som intern, jf. blandt andet bemærkningerne til § 7 i forslaget til offentlighedsloven.

Endvidere har Folketingets Ombudsmand i en række nyere afgørelser ved fortolkningen af offentlighedslovens bestemmelser og anvendelsen deraf lagt vægt på myndighedernes fortolkning og anvendelse af de pågældende bestemmelser i praksis. Det fremgår blandt andet af nogle nyere udtalelser fra Folketingets Ombudsmand, hvor ombudsmanden på trods af, at betydelige forhold taler imod myndighedernes vurderinger, lægger disse til grund. Ombudsmanden tillægger det i den forbindelse betydelig vægt, at myndighederne har lagt disse vurderinger til grund i administrativ praksis.

Et yderligere relevant forhold, der skal inddrages i vurderingen og i fortolkningen af offentlighedslovens § 7, er baggrunden for og formålet med bestemmelsen i offentlighedslovens § 7.

Det fremgår af bemærkningerne til § 7 i forslaget til offentlighedsloven, at bestemmelsen blandt andet har til formål at beskytte en myndigheds interne beslutningsproces og de offentligt ansattes arbejdsvilkår. Det skal således være muligt at foretage frie og formløse overvejelser og forberedende arbejde inden for det offentlige, uden at der senere er risiko for, at de overvejelser og dokumenter, der indgår på forskellige stadier i den interne beslutningsproces, offentliggøres.

Som anført følger det af blandt andet bemærkningerne til § 7 i forslaget til offentlighedsloven, at der skal foretages en samlet vurdering under inddragelse af alle relevante for-

hold, når det skal afgøres om dokumenter, der udarbejdes af myndighedsenheder eller udveksles mellem dem, er interne arbejdsdokumenter og dermed som udgangspunkt ikke omfattet af retten til aktindsigt efter offentlighedslovens § 7. Det gælder også for dokumenter, der udarbejdes af Naalakkersuisut, departementet, Råstofstyrelsen, Miljøstyrelsen, GEUS eller DCE i forbindelse med disse myndighedsenheders myndighedsbehandling som råstofmyndighedsenheder inden for råstofområdet.

Naalakkersuisut, departementet, Råstofstyrelsen, Miljøstyrelsen for Råstofområdet, GEUS og DCE er og fungerer, som anført ovenfor, som forskellige myndighedsenheder inden for en samlet råstofmyndighed, når de træffer afgørelser, afgiver indstillinger eller udtalelser eller i øvrigt foretager myndighedsbehandling inden for råstofområdet.

Naalakkersuisut er den overordnede myndighedsenhed i råstofmyndigheden. Det er således Naalakkersuisut, der i det væsentligste er tillagt kompetencen efter råstofloven. Råstofstyrelsen og Miljøstyrelsen er underordnede myndighedsenheder i råstofmyndigheden, der på vegne af Naalakkersuisut varetager den praktiske forvaltning inden for råstofområdet og udmøntningen af de beslutninger, der træffes af Naalakkersuisut. Når der træffes afgørelser inden for råstofområdet skal Naalakkersuisut, departementet, Råstofstyrelsen og Miljøstyrelsen således træffe en samlet og integreret afgørelse under inddragelse af alle relevante hensyn, herunder hensynet til at råstofaktiviteter udføres forsvarligt med hensyn til sikkerhed, sundhed, miljø, ressourceudnyttelse og samfundsmæssig bæredygtighed og hensigtsmæssigt og i overensstemmelse med anerkendt god international praksis, jf. råstoflovens § 1, stk. 2, og § 3.

GEUS og DCE arbejder tæt sammen med de øvrige myndighedsenheder inden for råstofmyndigheden, rådgiver disse og tilvejebringer de nødvendige oplysninger og data, når råstofmyndigheden træffer samlede afgørelser, afgiver indstillinger eller udtalelser eller i øvrigt forvalter råstofområdet. Det indebærer, at GEUS og DCE funktionelt er og fungerer som en del af den samlede råstofmyndighed, når GEUS og DCE vder rådgivning til de øvrige myndigheder inden for råstofmyndigheden og i øvrigt varetager myndighedsopgaver inden for råstofområdet.

Som nævnt ovenfor er det forudsat i råstofloven og lagt til grund i mangeårig administrativ praksis, at råstofmyndigheden skal foretage en samlet og integreret myndighedsbehandling og træffe samlede og integrerede afgørelse inden for råstofområdet. I forbindelse med denne myndighedsbehandling og overvejelserne omkring og forberedelsen af afgørelser inden for råstofområdet må der således nødvendigvis ske en udveksling af dokumenter mellem de forskellige myndighedsenheder inden for råstofmyndigheden. Disse dokumenter vil ofte indeholde myndighedsenhedernes egne interne overvejelser med hensyn til en sags behandling og afgørelse og dermed have karakter af foreløbige interne

arbejdsdokumenter jf. i overensstemmelse dermed bemærkningerne til § 7 i forslaget til offentlighedsloven. Blandt andet som følge af de hensyn, der ligger bag offentlighedslovens § 7, har det stor betydning, at disse dokumenter, der udveksles mellem forskellige myndighedsenheder inden for råstofmyndigheden, ikke er omfattet af retten til aktindsigt.

Som anført af kommissionen betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, bind I, side 564, vil offentlighed omkring sådanne dokumenter blandt andet kunne skade en myndigheds faglige troværdighed, hvis ufærdige og muligvis forkerte udkast til eksempelvis afgørelser offentliggøres og opfattes som udtryk for den pågældende myndigheds faglige formåen. Ligesom der ville kunne opstå tvivl om, hvorvidt en myndighed står inde for sin holdning, hvis en myndigheds foreløbige holdning, der er indeholdt i et udkast, ikke er i overensstemmelse med den endelige afgørelse i en sag. Videre vil indsigt i et udkast kunne skabe en forventning om en afgørelses udfald.

Indsigt i interne dokumenter, der udveksles mellem forskellige myndighedsenheder inden for råstofmyndigheden, vil desuden kunne svække grundlaget for beslutninger og afgørelser inden for råstofmyndigheden, da det ikke i samme omfang ville være muligt at foretage frie og formløse overvejelser og drøftelser mellem de forskellige myndighedsenheder, uden at der senere er risiko for at disse overvejelser offentliggøres. Se i overensstemmelse dermed kommissionens betragtninger i betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, bind I, side 563-566.

Derudover vil det kunne skade en myndighedens forhandlingsposition, hvis de øvrige deltagere i forhandlinger har kendskab til myndighedens interne vurderinger af forhold, der forhandles om. Det kan for eksempel være tilfældet ved råstofmyndighedens forhandlinger med private virksomheder, der ønsker at få meddelt en tilladelse til efterforskning efter eller udnyttelse af olie og gas eller mineraler. Ved sådanne forhandlinger kan det forringe råstofmyndighedens forhandlingsposition betydeligt, hvis den pågældende virksomhed eller andre kan få indsigt i dokumenter, der indeholder de overvejelser og drøftelser, der som led i forhandlingerne finder sted mellem forskellige myndighedsenheder inden for råstofmyndigheden.

Endvidere ville det kunne medføre vanskeligheder med hensyn til samarbejde eller koordinering, hvis de forskellige myndighedsenheder inden for råstofmyndigheden ikke kan udveksle forskellige meninger, vurderinger og synspunkter uden at dette bliver kendt i offentligheden. Se i overensstemmelse dermed kommissionens betragtninger i betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, bind I, side 509-510.

Af de ovenfor anførte grunde og andre grunde er det departementets opfattelse, at dokumenter, der udveksles på forskellige måder mellem Naalakkersuisut, departementet, Råstofstyrelsen, Miljøstyrelsen, GEUS og DCE, som udgangspunkt er interne arbejdsdokumenter og dermed som udgangspunkt ikke omfattet af retten til aktindsigt. Det skyldes særligt, at det både er forudsat i råstofloven og lagt til grund i mangeårig administrativ praksis, at de forskellige myndighedsenheder inden for råstofmyndigheden er og fungerer som en samlet administrativ myndighed, når der træffes afgørelse, afgives indstillinger og udtalelser eller i øvrigt foretages myndighedsbehandling inden for råstofområdet. Varetagelsen af de forskellige myndighedsenheders opgaver som led i den samlede myndighedsbehandling og arbejdet med afgørelser inden for råstofområdet må således forudsætte, at dokumenter, der udveksles mellem de forskellige myndighedsenheder inden for råstofområdet, ikke er omfattet af retten til aktindsigt.

Det følger af offentlighedslovens § 8, at en række nærmere angivne interne dokumenter, som foreligger i endelig form, uanset lovens § 7, er omfattet af retten til aktindsigt. Dette gælder blandt andet dokumenter, der udelukkende gengiver indholdet af myndighedens endelige beslutning vedrørende en sags afgørelse, dokumenter, der udelukkende indeholder en gengivelse af oplysninger om en sags faktiske omstændigheder, der er af betydning for en sags afgørelse, selvstændige dokumenter, der er udarbejdet af en myndighed for at tilvejebringe bevismæssig eller anden tilsvarende klarhed med hensyn til en sags faktiske omstændigheder, og dokumenter, der indeholder generelle retningslinjer for behandling af bestemte sagstyper.

Det følger af offentlighedens § 10 at visse dokumenttyper, udover interne arbejdsdokumenter, som udgangspunkt er undtaget fra retten til aktindsigt. Undtagelsen er begrundet i dokumenternes funktion og hensynet til offentlige myndigheders arbejdsproces.

Selvom et dokument er undtaget fra retten til aktindsigt, fremgår det af offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2 pkt., at en forvaltningsmyndighed kan give aktindsigt i videre omfang end fastsat i loven (meroffentlighedsprincippet). Ved vurderingen af om der bør gives meroffentlighed, må der foretages en afvejning af på den ene side hensynet til de beskyttelsesinteresser, der ligger bag en undtagelsesbestemmelse, og andre lovlige hensyn, som for eksempel det offentliges ressourcehensyn, og på den anden side hensynet til de interesser, der ligger bag begæringen om aktindsigt, herunder om ansøgeren har en særlig interesse i materialet.

Offentlighedsloven indeholder som anført regler om, i hvilket omfang offentligheden har ret til at forlange at blive gjort bekendt med forvaltningsmyndighedernes dokumenter. Der er således tale om regler, der vedrører spørgsmålet om videregivelse af oplysninger fra den offentlige forvaltning til offentligheden.

Det samme forhold reguleres ligeledes af reglerne om tavshedspligt, da reglerne om tavshedspligt regulerer, i hvilket omfang en offentlig ansat må videregive oplysninger af fortrolig karakter.

Spørgsmålet om sammenhængen mellem offentlighedslovens regler om aktindsigt og reglerne om tavshedspligt er reguleret i offentlighedslovens § 14.

Det følger af offentlighedslovens § 14, at det ikke er enhver bestemmelse om tavshedspligt, der afskærer offentlighedens adgang til aktindsigt, men alene de tavshedspligtbestemmelser, der har karakter af særlige tavshedspligtforskrifter. Det vil særligt være tilfældet, hvis det er en særlig tavshedspligtsbestemmelse fastsat i en lov eller i medfør af en lov, eller hvis tavshedspligtbestemmelsen nærmere angiver eller regulerer (præciserer) tavshedspligtens indhold eller omfang. I det omfang der foreligger en sådan særlig tavshedspligtbestemmelse, vil den således i realiteten have karakter af en særlig undtagelsesbestemmelse fra offentlighedslovens hovedregel om aktindsigt.

En sådan særlig tavshedspligtsbestemmelse følger af råstoflovens § 86, stk. 4.

Det følger af råstoflovens § 86, stk. 4, sammenholdt med offentlighedslovens § 14, at der kan fastsættes vilkår i tilladelser til forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse af mineralske råstoffer i Grønland, som undtager oplysninger, en myndighed har modtaget som led i en rettighedshavers rapportering, fra retten til aktindsigt efter offentlighedsloven. Sådanne vilkår er gennem en længere årrække blevet fastsat i en række tilladelser til forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse af mineralske råstoffer i Grønland og i godkendelser af udnyttelses- og nedlukningsplaner efter henholdsvis råstoflovens § 19 og 43 og andre godkendelser af aktiviteter under sådanne tilladelser efter råstoflovens § 86, stk. 1. Se for eksempel § 20 om fortrolighed i modeltilladelse til efterforskning og kulbrinter i et havområde i Nordøstgrønland anvendt ved udbudsrunderen i Grønlandshavet i 2012-2013. Tilsvarende bestemmelser findes i øvrige tilladelser til forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse af mineralske råstoffer i Grønland.

2 Myndighedsstrukturen på råstofområdet efter råstofloven

2.1 Råstofmyndigheden efter de tidligere gældende danske råstoflove for Grønland

Kompetencen på råstofområdet var efter lov nr. 166 af 12. maj 1965 om mineralske råstoffer i Grønland (råstofloven) hos den danske Minister for Grønland. I lovens § 2, stk. 1, blev det således blandt andet anført:

“Ministeren for Grønland kan give tilladelser til forundersøgelse og meddele bevilling med eneret til efterforskning og udnyttelse af mineralske råstoffer i Grønland.”

Efter råstofloven fra 1965 var det således den danske Minister for Grønland, der havde kompetencen til at træffe afgørelser og var ansvarlig for forvaltningen inden for råstofområdet.

I 1978 fik Grønland hjemmestyre med lov nr. 577 af 29. november 1978 om Grønlands Hjemmestyre (hjemmestyreloven). Samtidig blev der etableret en særlig ordning på råstofområdet. Hovedprincipperne i råstofordningen var fastlagt i hjemmestyreloven. I lovens § 8 var det således anført:

”§ 8. Den fastboende befolkning i Grønland har grundlæggende rettigheder til Grønlands naturgivne ressourcer.

Stk. 2. Til sikring af den fastboende befolknings rettigheder med hensyn til de ikke-levende ressourcer og til sikring af rigshedens interesser fastsættes det ved lov, at forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse af nævnte ressourcer finder sted i henhold til aftale mellem regeringen og landsstyret.

Stk. 3. Forinden aftale efter stk. 2 indgås, kan et landsstyremedlem kræve, at sagen forelægges for landstinget, som kan bestemme, at landsstyret ikke skal medvirke til indgåelse af en aftale af det pågældende indhold.”

I bemærkningerne til § 8 i forslaget til hjemmestyreloven var det følgende anført:

“Bestemmelsen i stk. 1 har karakter af en politisk principerklæring og kan af den grund næppe gøres til genstand for en egentlig juridisk fortolkning. Til grund for bestemmelsen ligger en anerkendelse af, at den fastboende befolkning i Grønland har grundlæggende rettigheder vedrørende de naturgivne ressourcer, hvilket navnlig fører til en formulering af visse politisk-moralske krav, som bør respekteres. Disse krav udspringer især af en følelsesmæssig samhørighed mellem en befolkning og det land, den har beboet gennem hundreder af år. Denne samhørighed fører naturligt til et krav om visse rettigheder, som ikke dækkes af den traditionelle juridiske sprogbrug.

De rettigheder, der skal tages hensyn til for så vidt angår de ikke-levende ressourcer (råstofområdet), er følgende:

- 1) ret til afgørende indflydelse på råstofområdet, navnlig på råstofpolitikens udformning og på udviklingstakten,

- 2) ret til at sikre imødegåelse af eventuelle skadelige påvirkninger af det fysiske og sociale miljø, således at Grønlands traditionelle erhverv, kultur og leveform beskyttes,
- 3) ret til udbytte af råstofvirksomhed med henblik på at skabe et økonomisk fundament for forbedring af levevilkårene også på længere sigt.

Ingen af disse rettigheder er absolutte i juridisk forstand og må endvidere ses i relation til den statsretlige ordning, der ønskes for riget og for befolkningen og som anerkendes af begge parter. Til sikring af disse rettigheder og til sikring af rigshedens interesser er den foreslåede råstofordning baseret på følgende principper:

at Grønland og Danmark skal være ligestillede med hensyn til fastlæggelsen af retningslinierne for råstofudviklingen i Grønland samt vedtagelsen af de konkrete beslutninger, som er afgørende for udviklingens forløb (ligestillingsprincippet),

at der i konsekvens af ligestillingsprincippet bør etableres en fælles beslutningskompetence for rigsmyndighederne og hjemmestyret med hensyn til de væsentlige beslutninger på råstofområdet, således at såvel rigsmyndighederne som hjemmestyret skal kunne modsætte sig en udvikling eller konkrete beslutninger, som af den pågældende part anses for uønsket (gensidig vetoret),

at der bør etableres et praktisk samvirke mellem de politiske instanser og den administrative og tekniske kapacitet, der er nødvendig for det offentliges styring af råstofområdet, og at hjemmestyret skal sikres adgang til i beslutningsprocessen at udnytte sagskundskab i samme omfang som rigsmyndighederne.

Ligestillingsprincippet og den fælles beslutningskompetence har fundet udtryk i bestemmelsen i stk. 2, hvori det foreslås fastsat ved lov, at forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse af de naturgivne, ikke-levende ressourcer skal finde sted i henhold til aftale mellem regeringen og landsstyret. De øvrige principper i råstofordningen er ligesom det nærmere indhold af den fælles beslutningskompetence og regler om fordelingen af offentlige indtægter fra råstofvirksomhed for så vidt angår mineralske råstoffer fastlagt i forslaget til lov om mineralske råstoffer i Grønland. Tilsvarende principper vil også skulle indgå i evt. lovgivning om andre ikke-levende ressourcer.

Bestemmelsen i stk. 3 indebærer, at spørgsmålet om, hvorvidt man fra grønlandsk side skal gøre brug af vetoretten, skal afgøres af landstinget, hvis blot et af landsstyrets medlemmer forlanger det. For så vidt angår forholdet mellem regeringen og folketinget, vil folketinget i overensstemmelse med sædvanlig parlamentarisk praksis på et hvilket som

helst tidspunkt kunne gøre et politisk ansvar gældende over for regeringen i anledning af aftaler, som denne måtte have indgået med landsstyret eller undladt at indgå.” (Understreget her.)

De nærmere bestemmelser om kompetencefordelingen og myndighedsstrukturen på råstofområdet blev fastsat i lov nr. 585 af 29. november 1978 om mineralske råstoffer i Grønland (råstofloven).

Lovens §§ 2-5 havde følgende ordlyd:

”§ 2. I henhold til aftale mellem regeringen og landsstyret kan ministeren for Grønland iværksætte forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse af mineralske råstoffer i Grønland samt meddele tilladelser til forundersøgelse og bevilling med eneret til efterforskning og udnyttelse af sådanne råstoffer.

Stk. 2. Forinden aftale efter stk. 1 indgås kan et landsstyremedlem kræve, at sagen forelægges for landstinget, som kan bestemme, at landsstyret ikke skal medvirke til indgåelse af en aftale af det pågældende indhold.

§ 3. Der oprettes et fællesråd, hvis opgave er at følge udviklingen på råstofområdet i Grønland, og som har fuld indsigt i de sager, der behandles i råstofforvaltningen, jfr. § 5. Fællesrådet kan afgive indstilling til regering og landsstyre i spørgsmål, der skal afgøres efter reglerne i § 2.

Stk. 2 Fællesrådet består af en formand samt 6 til 10 andre medlemmer. Formanden udnævnes af kongen for 4 år efter fælles indstilling fra regeringen og hjemmestyret. Regeringen og hjemmestyret udpeger hver for sin funktionstid halvdelen af rådets øvrige medlemmer og heraf 1 person fra hver gruppe, der skal fungere som næstformand.

Stk. 3 Chefen for landsstyrets administration og chefen for ministeriets departement tilknyttes fællesrådet som tilforordnede.

Stk. 4 Råstofforvaltningen udfører sekretariatsforretninger for fællesrådet og tilvejebringer sagkyndig bistand for rådet.

Stk. 5 Fællesrådet fastsætter selv sin forretningsorden.

§ 4. Ministeren for Grønland kan inden for rammerne af aftaler truffet i medfør af § 2 fastsætte sådanne administrative forskrifter, som er led i varetagelsen af det offentlige forvaltning med hensyn til forundersøgelser, efterforskning og udnyttelse, jfr. § 5, stk. 1. Tilsvarende gælder med hensyn til forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse, der er iværksat, eller hvortil bevilling er meddelt, forinden denne lovs ikrafttræden.

§ 5. Til varetagelse af forvaltningen vedrørende forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse af mineralske råstoffer i Grønland oprettes en råstofforvaltning under ministe-

ren for Grønland, jfr. § 4.

Stk. 2 Råstofforvaltningens chef udnævnes af kongen efter fælles indstilling fra regering og hjemmestyre.” (Understreget her.)

Oprettelsen af fællesrådet efter § 3 i råstofloven fra 1978 skulle understøtte den fælles beslutningskompetence og sikre, at det grønlandske landstyre og den danske regering fik lige indsigt i udviklingen på råstofområdet, herunder specielt i alle dele af råstofforvaltningens virksomhed. Fællesrådet skulle således blandt andet have fuld indsigt i alle ansøgninger og oplæg, der blev behandlet af råstofforvaltningen, ligesom fællesrådet skulle have adgang til den sagkundskab, der var til rådighed for råstofforvaltningen.¹⁷ Fællesrådets fulde navn var Fællesrådet vedrørende Mineralske Råstoffer i Grønland.

Fællesrådet havde ingen selvstændig beslutningskompetence på råstofområdet, men skulle afgive indstillinger til det grønlandske landstyre og den danske regering vedrørende udøvelsen af den fælles beslutningskompetence. Indstillingerne kunne afgives samlet af hele fællesrådet, eller enkelte medlemmer af fællesrådet kunne afgive særskilte indstillinger til den politiske myndighed (landstyret eller regeringen), de hver især var udpeget af.¹⁸

Det følger af § 3, stk. 3, i råstofloven fra 1978, at cheferne for henholdsvis det grønlandske landstyes administration og det danske ministeries departement skulle tilknyttes fællesrådet som tilfornordnede. Det skulle sikre den nødvendige koordinering af politik, beslutninger og administration på råstofområdet med tilsvarende myndighedsudøvelse på andre områder, uanset om kompetencen på disse områder var hos det grønlandske landstyre eller den danske regering.¹⁹

Inden for rammerne af de aftaler, der blev indgået mellem landstyret og regeringen, kunne den danske minister for Grønland træffe afgørelser som led i det offentlige myndighedsudøvelse og forvaltning, jf. § 4 i råstofloven fra 1978. Det indebar blandt andet, at ministeren kunne fastsætte detailforskrifter, udøve godkendelsesfunktioner og føre kontrol og tilsyn med tekniske, geologiske, biologiske og regnskabsmæssige forhold og visse andre forhold.²⁰

Der blev med loven oprettet en råstofforvaltning under den danske minister for Grønland, der skulle varetage forvaltningsopgaverne i forbindelse med forundersøgelse, efter-

17) Jf. bemærkningerne til § 3 i bemærkningerne til forslag til råstofloven fra 1978.

18) Jf. bemærkningerne til § 3 i bemærkningerne til forslag til råstofloven fra 1978.

19) Jf. bemærkningerne til § 3 i bemærkningerne til forslag til råstofloven fra 1978.

20) Jf. bemærkningerne til § 4 i bemærkningerne til forslag til råstofloven fra 1978.

forskning og udnyttelse af mineralske råstoffer i Grønland og sekretariatsfunktionen for fællesrådet, jf. § 3, stk. 4, og § 5 i råstofloven fra 1978.

Efter råstofloven fra 1978 var det således det grønlandske landstyre og den danske regering, som sammen havde den overordnede beslutningskompetence og det overordnede ansvar på råstofområdet. Hverken det grønlandske landstyre eller den danske regering havde kompetence til på egen hånd at træffe afgørelser om iværksættelse af forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse af mineralske råstoffer i Grønland og meddelelse af tilladelser til forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse af råstoffer.

Det grønlandske landstyre og den danske regering havde således fælles beslutningskompetence som en samlet råstofmyndighed og fungerede og handlede derfor funktionelt som en fælles overordnet del af en samlet råstofmyndighed, når de traf afgørelser om disse forhold, selvom der organisatorisk var tale om to helt selvstændige og klart adskilte myndigheder, og selvom de to myndigheder var henholdsvis en grønlandsk myndighed og en dansk myndighed.

Udover det grønlandske landstyre og den danske regering fungerede fællesrådet og råstofforvaltningen ligeledes funktionelt som en del af den samlede råstofmyndighed efter råstofloven fra 1978, når de handlede inden for råstofområdet.

Råstofforvaltningen under den danske minister for området varetog forvaltningen på råstofområdet og gennemførelsen af de overordnede afgørelser, der blev truffet af landstyret og regeringen i fællesskab. Råstofforvaltningen udførte også sekretariatsopgaver for fællesrådet og leverede sagkyndig bistand til rådet.

Det fulgte således af hjemmestyrelovens § 8 og råstoflovens §§ 2-5, at det grønlandske landstyre, den danske regering, fællesrådet og råstofforvaltningen var forskellige dele af en samlet råstofmyndighed, når de traf afgørelser, afgav indstillinger eller udtalelser eller i øvrigt forvaltede forhold inden for råstofområdet, herunder miljøforhold vedrørende råstofaktiviteter. Desuden fungerede det grønlandske landstyre, den danske regering, fællesrådet og råstofforvaltningen dermed funktionelt som forskellige dele af en samlet råstofmyndighed, der traf afgørelser, afgav indstillinger og udtalelser og i øvrigt forvaltede alle væsentlige forhold inden for råstofområdet, herunder miljøforhold vedrørende råstofaktiviteter. Landstyret, regeringen, fællesrådet og råstofforvaltningen var på denne måde forskellige dele af en samlet råstofmyndighed og fungerede ligeledes som forskellige dele af en samlet råstofmyndighed, selvom de organisatorisk fremstod som forskellige og selvstændige myndigheder, og selvom myndighederne var henholdsvis grønlandske, danske og fælles grønlandsk-danske.

Myndighedsstrukturen på råstofområdet blev generelt videreført indtil 1. januar 2010, hvor Grønlands Selvstyre overtog kompetencen på råstofområdet. Der skete dog den ændring, at den forvaltningskompetence, der hidtil havde været hos den danske minister for området og råstofforvaltningen under ministeren, blev overført til det grønlandske landsstyre og råstoffdirektoratet under landsstyret. Det skete ved lov nr. 317 af 3. juni 1998 om ændring af lov om mineralske råstoffer i Grønland (råstofloven), lov om beskyttelse af havmiljøet (havmiljøloven) og lov om kontinentalsoklen (Overførelse af råstofforvaltningen til Grønlands Hjemmestyre) og i overensstemmelse med en aftale indgået mellem Grønlands Hjemmestyre og regeringen om forvaltningen vedrørende mineralske råstoffer i Grønland fra 1. juli 1998.

Ordningen med en samlet myndighed, der varetager myndighedsbehandling vedrørende alle forhold inden for råstofområdet, er også i mange år blevet lagt til grund i retlig og administrativ praksis hos de grønlandske og danske myndigheder og i rigslovgivningen, herunder blandt andet i miljølovgivningen.

Med virkning fra 1. januar 1989 overtog Grønlands Hjemmestyles kompetencen på området for miljø for landområder i Grønland ved lov nr. 850 af 21. december 1988 for Grønland om miljøforhold m.v. (bemyndigelsesloven). Lovens § 1, stk. 1 og 2, havde følgende ordlyd:

”§ 1. Grønlands Hjemmestyre fastsætter ved landstingsforordning regler for Grønland om beskyttelse af miljøet og om regulering af og tilsyn med forhold af miljømæssig betydning.

Stk. 2. Fastsættelse af regler om beskyttelse af miljøet samt regulering af og tilsyn med forhold af miljømæssig betydning i forbindelse med forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse af ikke-levende ressourcer i Grønland, herunder mineralske råstoffer, foretages dog fortsat på grundlag af den lovgivning, der ligger til grund for meddelelse af bemyndigelse eller bevilling til sådanne aktiviteter, samt som led i den samlede myndighedsbehandling af disse.” (Understreget her.)

Grønlands Hjemmestyre udnyttede den overtagne kompetence for miljø for landområder til at vedtage landstingsforordning nr. 12 af 22. december 1988 en beskyttelse af miljøet. I landstingsforordningens § 3 fandtes en bestemmelse, der var enslydende med § 1, stk. 2, i bemyndigelsesloven.

I bemærkningerne til § 1 i lovforslaget til bemyndigelsesloven var det anført:

“Da det ikke er hensigten, at der med lovforslaget skal gennemføres nogen ændring af råstoffordningen for Grønland, foreslås det ved bestemmelsen i stk. 2 at præcisere, at de

gældende bestemmelser på dette område og eventuelle fremtidige ændringer heraf ikke berøres af lovforslaget. Hensyn til miljøforhold og beskyttelsen af disse indgår som væsentlige og integrerede elementer ved planlægning og udførelse af forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse af ikke-levende ressourcer i Grønland, herunder mineralske råstoffer.”

Det fulgte af § 1, stk. 2, i bemyndigelsesloven og bemærkninger dertil og af § 3 i landstingsforordning nr. 12 af 22. december 1988 en beskyttelse af miljøet, at hjemmestyret i forbindelse med overtagelsen af miljøområdet for landområder i Grønland ikke overtog kompetencen vedrørende råstofrelaterede miljøforhold i landområder. Råstofrelaterede miljøforhold udgjorde derved ikke en del af det generelle miljøområde for landområder i Grønland. Råstofrelaterede miljøhensyn skulle i stedet fortsat varetages som led i den samlede myndighedsbehandling på råstofområdet efter den særlige råstofordning for Grønland. Det fremgik i overensstemmelse dermed af bemærkningerne til lovforslaget at forhold af miljømæssig betydning indgik som vigtige og integrerede elementer i myndighedsbehandlingen på råstofområdet. Råstofmyndigheden skulle således inddrage alle relevante hensyn, herunder miljøhensyn, når der blev truffet afgørelser inden for råstofområdet.

Samme fortolkning af § 1, stk. 2, i bemyndigelsesloven og bemærkninger dertil fremgår af et notat om afgrænsning af havmiljøområdet og råstofområdet i Grønland (udateret). Notatet blev sendt fra Naturstyrelsen under det danske miljøministerium til Departementet for Erhverv, Råstoffer og Arbejdsmarked med e-mail den 15. august 2014. På side 10 i notatet anføres det således:

“Gennemgangen viser vedrørende miljøforhold på land, at råstofrelaterede miljøforhold ikke blev overtaget af hjemmestyret sammen med miljøområdet i 1989, men forblev hos Råstofforvaltningen i Danmark, som administrerede råstofordningen, og som således varetog disse miljøhensyn som led i den samlede myndighedsbehandling.”²¹

Inatsisartutlov nr. 9 af 22. november 2011 om beskyttelse af miljøet er den gældende lov, der regulerer forholdene vedrørende miljø for landområder. I denne lov er det ligeledes fastslået, at loven ikke regulerer de råstofrelaterede miljøforhold. Lovens § 4 har således følgende ordlyd:

“§ 4. Fastsættelse af regler om miljømæssig beskyttelse i forbindelse med aktiviteter, der er omfattet af Inatsisartutlov om mineralske råstoffer og aktiviteter direkte af betydning herfor, omfattes ikke af Inatsisartutloven.”

21) Se ligeledes side 4 i notatet.

Grønlands Hjemmestyre overtog ved lov nr. 921 af 25. november 1993 (bemyndigelsesloven), der er en ændringslov til bemyndigelsesloven fra 1988, ligeledes kompetencen på havmiljøområdet ud til 3 sømil (søterritoriet). Kompetencen vedrørende råstofrelaterede miljøforhold for områder i Grønlands søterritorium blev dog, på samme måde som ved overtagelsen af kompetencen på miljøområdet for landområder i Grønland, ikke overtaget som en del af den generelle myndighedsovertagelse af området. I stedet skulle kompetencen vedrørende råstofrelaterede miljøforhold for områder i Grønlands søterritorium i medfør af loven fortsat udøves som led i den overordnede myndighedsbehandling på råstofområdet.²²

Den gældende lov om regulering af miljøforhold i havområder ud til 3 sømil er landstingsforordning nr. 4 af 3. november 1994 om beskyttelse af havmiljøet. I forordningen er det ligeledes fastslået, at den ikke regulerer de råstofrelaterede miljøforhold. Lovens § 6 har således følgende ordlyd:

”§ 6. Fastsættelse af regler om miljømæssig beskyttelse af det grønlandske søterritorium samt regulering af og tilsyn med forhold af miljømæssig betydning i forbindelse med forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse af ikke-levende ressourcer, herunder mineralske råstoffer, omfattes ikke af landstingsforordningen, men foretages fortsat på grundlag af den lovgivning, der ligger til grund for meddelelse af bemyndigelse eller bevilling til sådanne aktiviteter, samt som et led i den samlede myndighedsbehandling af disse.”

Miljøforhold i havområder uden for 3 sømil i Grønland er reguleret af den danske havmiljølov²³, der er sat i kraft for Grønland med enkelte ændringer ved anordning nr. 1012 af 14. december 1994 og anordning nr. 1035 af 22. oktober 2004 om ikrafttræden for Grønland af lov om beskyttelse af havmiljøet (havmiljøanordningen).

Havmiljølovens § 68, stk. 1 og 2, har følgende ordlyd:

”§ 68. Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland, men kan ved kongelig anordning sættes i kraft for Grønland med de afvigelser, som de særlige grønlandske forhold tilsiger.

Stk. 2. For virksomhed omfattet af tilladelser til undersøgelse og udnyttelse af mineral-

22) Samme fortolkning fremgår af et notat om afgrænsning af havmiljøområdet og råstofområdet i Grønland (udateret), se side 5-6 og side 10. Notatet blev sendt fra Naturstyrelsen under det danske miljøministerium til Departementet for Erhverv, Råstoffer og Arbejdsmarked med e-mail den 15. august 2014.

23) Lovbekendtgørelse nr. 963 af 3. juli 2013.

ske råstoffer i Grønland, herunder kulbrinter, varetages myndighedsbeføjelserne og -opgaverne i henhold til loven, bortset fra beføjelser til at fastsætte regler i henhold til loven, af Grønlands landsstyre. Grønlands landsstyre kan som led i den samlede myndighedsbehandling af råstofaktiviteter i Grønland, jf. lov nr. 335 af 6. juni 1991 om mineralske råstoffer mv. i Grønland (råstofloven) og lov om kontinentalsoklen, jf. lov-bekendtgørelse nr. 182 af 1. maj 1979, fravige bestemmelserne i loven eller regler udstedt i medfør heraf, hvor dette ikke strider mod internationale aftaler.” (Understreget her.)

En tilsvarende bestemmelse findes i havmiljøanordningens § 2, der har følgende ordlyd:

”§ 2. For virksomhed omfattet af tilladelser til forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse af mineralske råstoffer i Grønland, herunder kulbrinter, varetages myndighedsbeføjelserne og -opgaverne i henhold til loven, bortset fra beføjelser til at fastsætte regler i henhold til loven, af Grønlands landsstyre som led i den samlede myndighedsbehandling af råstofaktiviteter i Grønland i henhold til lov om mineralske råstoffer i Grønland (råstofloven) og lov om kontinentalsoklen.

Stk. 2. Grønlands landsstyre kan som led i den samlede myndighedsbehandling af råstofaktiviteter i Grønland nævnt i stk. 1 fravige bestemmelserne i loven eller regler udstedt i medfør heraf, hvor dette ikke strider mod internationale aftaler.” (Understreget her.)

Det følger således af havmiljølovens § 68, stk. 2 og havmiljøanordningens § 2, at myndighedsbehandlingen vedrørende råstofrelaterede miljøforhold i havområder uden for 3 sømil skal udøves efter lovgivningen på råstofområdet som led i den samlede myndighedsbehandling på råstofområdet. Det svarer således til det, der gælder i forhold til myndighedsbehandlingen vedrørende miljøforhold i landområder og i havområder i søterritoriet i Grønland.²⁴

Det følger videre af havmiljøanordningens § 2, stk. 2, at Grønlands landsstyre (Naalakkersuisut) som led i den samlede myndighedsbehandling af råstofaktiviteter i Grønland kan fravige bestemmelserne i havmiljøloven eller regler udstedt i medfør deraf, hvor det ikke strider mod internationale aftaler.

24) Samme fortolkning fremgår af et notat om afgrænsning af havmiljøområdet og råstofområdet i Grønland (udateret), se side 7. Notatet blev sendt fra Naturstyrelsen under det danske miljøministerie til Departementet for Erhverv, Råstoffer og Arbejdsmarked med e-mail den 15. august 2014.

Det fremgår således af rigslovgivningen på miljø- og havmiljøområdet, at kompetencen vedrørende råstofrelaterede miljø- og havmiljøforhold ikke følger den generelle kompetence på henholdsvis miljøområdet og havmiljøområdet. Hensyn til miljø- og havmiljøforhold vedrørende råstofaktiviteter skal i stedet varetages som led i den samlede myndighedsudøvelse på råstofområdet. Kompetencen vedrørende disse forhold er således hos den myndighed, der har kompetencen til at træffe afgørelser inden for råstofområdet.

Dette understøttes ligeledes af de almindelige bemærkninger til lovforslaget til lov nr. 317 af 3. juni 1998 om ændring af lov om mineralske råstoffer i Grønland (råstofloven), lov om beskyttelse af havmiljøet (havmiljøloven) og lov om kontinentalsoklen (Overførelse af råstofforvaltningen til Grønlands Hjemmestyre). Under punkt 10 var det således anført:

“Miljø-, sikkerheds- og ressourcemæssige hensyn vil fortsat være overordnede og centrale elementer i myndighedsbehandlingen, og lovforslaget tilsigter ingen ændringer i det hidtidige grundlag for fastsættelse af regler om beskyttelse af miljøet samt regulering af og tilsyn med forhold af miljømæssig betydning i forbindelse med råstofaktiviteter.”

Det følger deraf, at miljø-, sikkerheds- og ressourcemæssige hensyn i relation til råstofområdet fortsat skulle varetages af råstofmyndigheden som led i den samlede myndighedsbehandling inden for råstofområdet, og at dette fortsat fulgte af den lovfastsatte råstofordning efter overførelsen af forvaltningskompetencen fra den relevante danske minister for området og råstofforvaltningen under ministeren til det grønlandske landsstyre og råstofdirektoratet under landsstyret.

2.2 Råstofmyndigheden efter den grønlandske råstoflov

Den 1. januar 2010 overtog Grønlands Selvstyre kompetencen på råstofområdet efter § 2 og § 3, stk. 2, i lov nr. 473 af 12. juni 2009 om Grønlands Selvstyre (selvstyreloven), jf. lovbilagets liste II, nr. 26.

Grønlands Selvstyre udnyttede kompetencen til at vedtage den første grønlandske råstoflov, Inatsisartutlov nr. 7 af 7. december 2009 om mineralske råstoffer og aktiviteter af betydning herfor (råstofloven). Loven trådte i kraft 1. januar 2010, jf. lovens § 98, stk. 1.

Råstoflovens § 3 vedrører myndighedsstrukturen på råstofområdet. I loven § 3 anføres:

”§ 3. Råstofmyndigheden under Naalakkersuisut er den samlede administrative myndighed for råstofområdet, herunder alle forhold vedrørende mineralske råstoffer, rå-

stofaktiviteter, anvendelse af undergrunden til lagring eller formål vedrørende råstofaktiviteter, tilknyttede energiaktiviteter, tilknyttede rørledningsaktiviteter og andre tilknyttede aktiviteter.

Stk. 2. Naalakkersuisut drager omsorg for, at alle forhold vedrørende mineralske råstoffer, råstofaktiviteter, anvendelse af undergrunden til lagring eller formål vedrørende råstofaktiviteter, tilknyttede energiaktiviteter, tilknyttede rørledningsaktiviteter og andre tilknyttede aktiviteter varetages som en samlet integreret myndighedsbehandling.

Stk. 3. Myndighedsbehandling foretages på grundlag af denne Inatsisartutlov og bestemmelser fastsat i medfør af Inatsisartutlov. Myndighedsbehandling foretages også på grundlag af andre love og regler, som har betydning for mineralske råstoffer, råstofaktiviteter, anvendelse af undergrunden til lagring eller formål vedrørende råstofaktiviteter, tilknyttede energiaktiviteter, tilknyttede rørledningsaktiviteter og andre tilknyttede aktiviteter, medmindre det følger af de andre love eller regler, at andre myndigheder skal foretage myndighedsbehandlingen. Råstofmyndigheden er den administrative og kompetente myndighed efter de andre love og regler med hensyn til mineralske råstoffer, råstofaktiviteter, anvendelse af undergrunden til lagring eller formål vedrørende råstofaktiviteter, tilknyttede energiaktiviteter, tilknyttede rørledningsaktiviteter og andre tilknyttede aktiviteter.”(Understreget her.)

I bemærkningerne til § 3 i forslaget til råstofloven fra 2009 anføres:

“Til stk. 1

Det fremgår af bestemmelsen, at råstofmyndigheden under Naalakkersuisut er myndighed for råstofområdet i Grønland, herunder alle forhold vedrørende mineralske råstoffer, råstofaktiviteter, anvendelse af undergrunden til visse formål og tilknyttede energiaktiviteter. Råstofmyndigheden er således den administrerende myndighed for de aktiviteter, som dette forslag omfatter. Ved bestemmelsen institueres den hidtidige ordning på råstofområdet med en særskilt råstofmyndighed, der skal varetage den centrale praktiske administration af de beslutninger, der træffes af Naalakkersuisut samt de forvaltningsopgaver, der iøvrigt skal varetages i medfør af denne lov og anden lovgivning, der har betydning for aktiviteter omfattet af denne lov. Disse opgaver har hidtil efter dengældende råstoflov været varetaget af Råstofdirektoratet under Naalakkersuisut.

I forhold til staten forudsætter den nye råstofordning og den indtægtsdefinition, som følger af selvstyreloven, at den samlede forvaltning af råstofområdet skal organiseres og afgrænses i forhold til den øvrige administration, således at bevillinger, personaleopgaver med videre samt indtægter fra gebyrer med videre, som kan opkræves til brug for

dækning af udgifter i råstofmyndighedens regi, kan identificeres og henføres til sagsområdet på en kontrollerbar måde.

Der er ikke hermed taget stilling til, om råstofmyndigheden skal organiseres under et departement eller direkte under det kompetente medlem af Naalakkersuisut, men fremtidige ændringer i myndighedsudøvelsen på råstofområdet skal ske med respekt af, at indtægtsdefinitionen fortsat er i overensstemmelse med selvstyrelovens intentioner.

Til stk. 2

Den foreslåede bestemmelse fastslår, at Naalakkersuisut skal drage omsorg for, at myndighedsudøvelsen på råstofområdet organiseres som en samlet og integreret myndighedsbehandling. Myndighedsbehandlingen omfatter alle forhold og regler vedrørende mineralske råstoffer, råstofaktiviteter, anvendelse af undergrunden til lagring eller formål tilknyttet råstofaktiviteter og tilknyttede energiaktiviteter.

En samlet og integreret myndighedsbehandling skal bidrage til en helhedsorienteret sagsbehandling på de teknisk vanskelige forvaltningsområder, som forudsætter kendskab til råstof- og undergrundsaktiviteters geologiske, tekniske og økonomiske forhold samt forhold, der kan have betydning for sikkerhed, sundhed, miljø, ressourceudnyttelse og samfundsmæssig bæredygtighed.

Endvidere skal en samlet og integreret myndighedsbehandling sikre og styrke faglige miljøer, der til enhver tid kan varetage opgaver på det niveau, som forvaltningen af råstof- og undergrundsområdet kræver, og som de nationale og internationale råstofvirksomheder forventer.

Endelig skal Naalakkersuisut sikre, at der er en sammenhængende styring og prioritering af forvaltningsområdet. Dermed kan der blandt andet tages højde for, at det grønlandske samfunds økonomiske og erhvervmæssige interesser i råstofaktiviteter og tilknyttede undergrundsaktiviteter må anskues og varetages i sammenhæng med hensynene til sikkerhed, sundhed, miljø, ressourceudnyttelse og samfundsmæssig bæredygtighed.

En samlet og integreret myndighedsbehandling giver mulighed for bedre og lettere at varetage og koordinere det administrative arbejde og mindske dobbeltarbejde og uklarheder i arbejdsdelingen.

Råstofmyndigheden vil være ansvarlig for alle forvaltningsaktiviteter på råstofområdet, herunder vedrørende råstofaktiviteter, undergrundsaktiviteter og tilknyttede energiaktiviteter. Dette kræver, at den relevante viden og erfaring om disse aktiviteter samles,

og at sagsbehandlingen integreres på tværs af faglige specialer. Det forventes, at den samlede og integrerede myndighedsbehandling kan forbedre grundlaget for Naalakkersuisut's beslutninger om væsentlige samfundsspørgsmål på råstof- og undergrundsområdet.

Administrationen af råstofområdet blev 1. juli 1998 overført fra miljø- og energiministeren/Råstofforvaltningen for Grønland til Grønlands Landsstyre/Råstofdirektoratet for, at der kunne blive opbygget en samlet erfaring og indsigt på råstofområdet i Grønland og inden for varetagelsen af de forvaltningsopgaver, der er relateret til råstofområdet, herunder opgaver vedrørende geologiske, tekniske, branchemæssige og miljømæssige forhold.

For at sikre, at den relevante viden og erfaring, som er opbygget om disse aktiviteter, fortsat kan bevares og udbygges, videreføres med bestemmelsen, princippet om den samlede og integrerede myndighedsbehandling. Samtidig med den fulde overtagelse af råstofområdet overtages sagsområdet arbejdsmiljø for offshore arbejde. Det forventes, at den samlede og integrerede myndighedsbehandling giver forvaltningen mulighed for bedre og lettere at varetage og koordinere det administrative arbejde samt mindske dobbeltarbejde og uklarheder i arbejdsdelingen.

Bestemmelsen suppleres af den foreslåede bestemmelse i stk. 3. Den indebærer, at råstofmyndigheden som hidtil også er den ansvarlige og kompetente myndighed efter andre love og regler med hensyn til mineralske råstoffer, råstofaktiviteter, anvendelse af undergrunden til lagring eller formål tilknyttet råstofaktiviteter og tilknyttede energiaktiviteter.

Til stk. 3

Efter den foreslåede bestemmelse skal råstofmyndighedens myndighedsbehandling foretages på grundlag af dette forslag og bestemmelser fastsat i medfør af forslaget. Myndighedsbehandling skal endvidere som hidtil foretages på grundlag af andre love eller regler, som har betydning for mineralske råstoffer, råstofaktiviteter, anvendelse af undergrunden til lagring eller andre formål tilknyttet råstofaktiviteter og tilknyttede energiaktiviteter, tilknyttede rørledningsaktiviteter og andre tilknyttede aktiviteter, medmindre det følger af de andre love eller regler, at andre myndigheder skal foretage myndighedsbehandlingen. Endelig følger det af bestemmelsen, at råstofmyndigheden er den ansvarlige og kompetente myndighed efter disse andre love og regler med hensyn til mineralske råstoffer, råstofaktiviteter, anvendelse af undergrunden til visse formål og tilknyttede energiaktiviteter, tilknyttede rørledningsaktiviteter og andre tilknyttede aktiviteter. Der henvises endvidere til § 9, stk. 2, om lovens anvendelsesområde i forhold til arbejdsmiljø på landterritoriet.” (Understreget her.)

I afsnit 2.3 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget til råstofloven er det videre anført:

“Myndighedsforhold

[...]

Efter forslaget er råstofmyndigheden den ansvarlige myndighed for råstof- og undergrundsområdet i Grønland, herunder alle forhold vedrørende mineralske råstoffer, råstofaktiviteter, anvendelse af undergrunden og tilknyttede energiaktiviteter. Råstofmyndigheden er således den ansvarlige myndighed for de aktiviteter, som forslaget omfatter.

Råstofmyndigheden skal fortsat fungere som en myndighed, der foretager en samlet og integreret myndighedsbehandling. Den omfatter alle forhold og regler vedrørende mineralske råstoffer, råstofaktiviteter, anvendelse af undergrunden og tilknyttede energiaktiviteter.

Alle forvaltningsaktiviteter, der vedrører mineralske råstoffer, råstofaktiviteter, anvendelse af undergrunden eller tilknyttede energiaktiviteter, samles således i råstofmyndigheden. Dermed søges opnået en helhedsorienteret sagsbehandling på de forvaltningsområder, som forudsætter kendskab til specialiserede emner som råstof- og undergrundsaktiviteters geologiske, tekniske og økonomiske forhold samt forhold, der kan have betydning for sikkerhed, sundhed, miljø, ressourceudnyttelse og samfundsmæssig bæredygtighed.

Endvidere skal råstofmyndigheden som en samlet integreret myndighed sikre og styrke faglige miljøer, der til enhver tid kan varetage opgaver på det niveau og inden for de sagsbehandlingstider, som forvaltningen af råstof- og undergrundsområdet kræver, og som de nationale og internationale råstofvirksomheder forventer.

Endelig skal råstofmyndigheden bidrage til en sammenhængende styring og prioritering af forvaltningsområdet. Dermed kan der blandt andet tages højde for, at det grønlandske samfunds økonomiske og erhvervmæssige interesser i råstof- og undergrundsaktiviteterne må ansues og varetages i sammenhæng med hensynene til sikkerhed, sundhed, miljø, ressourceudnyttelse og samfundsmæssig bæredygtighed.” (Understreget her.)

Det følger således af råstoflovens § 3, stk. 1, bemærkningerne til § 3 i forslaget til råstofloven og afsnit 2.3 i de almindelige bemærkninger til forslaget til råstofloven, at råstof-

myndigheden under Naalakkersuisut er den samlede, kompetente og ansvarlige myndighed for råstof- og undergrundsområdet i Grønland, herunder for alle forhold vedrørende mineralske råstoffer, råstofaktiviteter, anvendelse af undergrunden og tilknyttede energiaktiviteter. Råstofloven fra 2009 viderefører derved generelt den myndighedsstruktur med en samlet råstofmyndighed, der er gældende før Grønlands Selvstyre overtog kompetencen på råstofområdet. Efter råstofloven fra 2009 er den danske regering dog ikke længere tillagt nogen kompetence på råstofområdet, ligesom det blandt andet af denne grund ikke længere er relevant at opretholde fællesrådet.

Efter råstofloven fra 2009 er det således Naalakkersuisut, der træffer de overordnede beslutninger på råstofområdet og Naalakkersuisut, der har den overordnede myndighedskompetence på råstofområdet. Medlemmet af Naalakkersuisut med ansvar for råstofområdet, medlemmets departement og Råstofstyrelsen varetager på vegne af Naalakkersuisut den praktiske forvaltning inden for råstofområdet og udmøntningen af de beslutninger, der træffes af Naalakkersuisut.

I råstofloven fra 2009 og bemærkningerne dertil præciseres det, at myndighedsudøvelsen på råstofområdet generelt skal være organiseret på en måde så myndighedsbehandlingen på området foretages som en samlet og integreret myndighedsbehandling. Det præciseres videre, at myndighedsbehandlingen på råstofområdet vedrører alle forhold og regler vedrørende mineralske råstoffer, råstofaktiviteter, anvendelse af undergrunden og tilknyttede energiaktiviteter tilknyttede rørledningsaktiviteter og andre tilknyttede aktiviteter. Det betyder, at forskellige myndighedsenheder fungerer som en samlet myndighed (en samlet funktionel myndighed), når myndighedsenhederne træffer afgørelse og foretager myndighedsbehandling vedrørende alle forhold og regler på råstofområdet.

Det fremgår af bemærkningerne til § 3, stk. 1, i forslaget til råstofloven fra 2009, at den samlede forvaltning af råstofområdet skal organiseres på en måde, så forvaltningen af råstofområdet afgrænses i forhold til den øvrige administration, således at blandt andet bevillinger, personaleopgaver og indtægter fra gebyrer med videre, som kan opkræves til brug for dækning af udgifter i råstofmyndighedens regi, kan identificeres og henføres til sagsområdet på en kontrollerbar måde, se blandt andet selvstyrelovens § 7. Det fremgår videre af bemærkningerne til § 3, stk. 1, i forslaget til råstofloven fra 2009, at der dermed ikke er taget stilling til, om råstofmyndigheden skal organiseres under et departement eller direkte under det kompetente medlem af Naalakkersuisut, men fremtidige ændringer i myndighedsudøvelsen på råstofområdet skal ske med respekt af, at indtægtsdefinitionen fortsat er i overensstemmelse med selvstyrelovens intentioner.

I Inatsisartutlov nr. 26 af 18. december 2012 om ændring af råstofloven anføres det, hvilke konkrete myndighedsenheder, der er omfattet af råstofmyndigheden.

Med ændringen af råstofloven blev §§ 3 a-3 c, der ligeledes vedrører myndighedsstrukturen, indsat i råstofloven. Råstoflovens §§ 3 a-3 c har følgende ordlyd:

”§ 3 a. Råstofmyndigheden, jf. § 3, stk. 1, omfatter Råstofstyrelsen, jf. stk. 2, og Miljøstyrelsen for Råstofområdet, jf. stk. 3.

Stk. 2. Råstofstyrelsen er den generelle administrative myndighed for råstofområdet, bortset fra forhold vedrørende miljø, jf. stk. 3.

Stk. 3. Miljøstyrelsen for Råstofområdet (Miljøstyrelsen) er den administrative myndighed for miljøforhold vedrørende råstofområdet, herunder miljøbeskyttelse, naturbeskyttelse, miljøansvar og miljøvurdering.

Stk. 4. Råstofmyndighedens vurderinger og afgørelser vedrørende miljøforhold baseres på vurderinger og udkast til afgørelser fra en eller flere videnskabelige og uafhængige miljøinstitutioner,

Stk. 5. Forvaltning og myndighedsbehandling vedrørende råstofområdet er organiseret efter et princip om, at rettighedshavere og andre kommunikerer med en enkelt myndighed og modtager alle meddelelser, dokumenter og afgørelser mv. fra denne myndighed. Råstofstyrelsen varetager den administrative kommunikation vedrørende råstofområdet i forhold til rettighedshavere og andre omfattet af denne Inatsisartutlov.

Stk. 6. Råstofstyrelsen er den koordinerende forvaltningsmyndighed og indhenter nødvendige udtalelser og afgørelser fra Miljøstyrelsen. Miljøstyrelsen og Råstofstyrelsen orienterer hinanden løbende om sagsbehandling og afgørelser.

§ 3 b. Klage over en afgørelse truffet af Råstofstyrelsen eller Miljøstyrelsen kan indbringes for Naalakkersuisut. Klageberettigede er:

- 1) Den, der er part i sagen.
- 2) Alle, der må antages at have en væsentlig individuel interesse i sagens udfald.
- 3) Foreninger og organisationer der efter deres vedtægter har til formål at varetage væsentlige interesser vedrørende rekreative, miljø og naturmæssige interesser eller samfundsmæssige forhold.

Stk 2. Klagefristen er 6 uger. Klagefristen regnes fra dagen for meddelelsen, hvis afgørelsen er meddelt til en part, og fra dagen for offentliggørelse, hvis afgørelsen er offentligt bekendtgjort. Hvis klagefristen udløber på en lørdag eller en helligdag, forlænges klagefristen til den følgende hverdag.

Stk 3. En klage skal indgives skriftligt til den myndighed, der har truffet afgørelsen. Snarest muligt efter klagefristens udløb sender myndigheden klagen og myndighedens afgørelse og bemærkninger til klagen til Naalakkersuisut.

Stk. 4. En klage over en tilladelse, en godkendelse eller en dispensation har ikke opsættende virkning, medmindre Naalakkersuisut bestemmer andet.

Stk. 5. Naalakkersuisut kan fastsætte bestemmelser om, at bestemte tilladelser, godkendelser og dispensationer ikke må udnyttes inden for klagefristen.

Stk 6. En klage over et påbud eller et forbud har ikke opsættende virkning, medmindre Naalakkersuisut bestemmer andet.

§ 3 c. Naalakkersuisut kan fastsætte nærmere bestemmelser om forholdene nævnt i §§ 3-3b, herunder om klage og begrænsning af adgang til klage over visse typer af afgørelser truffet af Råstofstyrelsen eller Miljøstyrelsen, jf. dog stk. 25.

Stk 2. Naalakkersuisut træffer afgørelse om meddelelse, væsentlig ændring, overdragelse, tilbagekaldelse og godkendelse af tilbagelevering af en tilladelse til efterforskning eller udnyttelse af mineralske råstoffer.

Stk 3. Afgørelser om forhold, der kan få væsentlig indvirkning på samfundet eller miljøet, træffes af Naalakkersuisut, medmindre Naalakkersuisut har fastsat bestemmelser om, at bestemte afgørelser træffes af Råstofstyrelsen eller Miljøstyrelsen.

Stk. 4. Naalakkersuisut fastsætter nærmere bestemmelser om Råstofstyrelsen og Miljøstyrelsens opgaver og beføjelser, herunder deres afgørelseskompetence, jf. dog stk. 2, 3 og 5.

Stk. 5. Afgørelser vedrørende en tilladelse til forundersøgelse, jf. kapitel 4, eller en tilladelse til småskala efterforskning efter eller udnyttelse af mineraler, jf. kapitel 8, træffes af Råstofstyrelsen eller Miljøstyrelsen, medmindre afgørelserne kan få væsentlig indvirkning på samfundet eller miljøet, jf. stk. 3.” (Understreget her.)

I bemærkningerne til § 3 a, stk. 4, i lovforslaget om ændring af råstofloven anføres blandt andet:

“Bestemmelsen fastslår, at Råstofmyndigheden, forstået som både Råstof- og Miljøstyrelsen, i indstillinger med videre skal basere disse på vurderinger foretaget af uafhængige miljøinstitutioner.

Hvor Naalakkersuisut er øverste myndighed, vil råstofmyndighedens indstilling som altid være en samlet indstilling vedrørende samtlige forhold. Vurderinger med videre fra de uafhængige miljøinstitutioner vil som hidtil blive vedlagt en indstilling i den fulde udgave.

Hverken Naalakkersuisut, Råstofstyrelsen eller Miljøstyrelsen er dog bundet af vurderingerne, der indgår som et delelement i en helhedsafgørelse. Miljøstyrelsen vil eksempelvis stadig kunne lave en negativ indstilling om et forhold, selvom den rådgivende miljøinstitution, har angivet, at et forhold ikke har nævneværdig miljøpåvirkning eller indstille til at forholdet yderligere undersøges.

Den endelige beslutning og afgørelse tilkommer i alle tilfælde Naalakkersuisut, der på baggrund af samtlige elementer og forhold træffer en samlet afgørelse, hvori der fore-

tages en vægtning af samtlige forhold og en afvejning af samtlige elementer i forhold til kravene i råstofloven.” (Understreget her.)

I afsnit 2.1 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget om ændring af råstofloven er det anført:

”2.1. Råstofmyndigheden

Efter forslaget er Naalakkersuisut som overordnet råstofmyndighed fortsat den samlede administrative myndighed for råstofområdet. Naalakkersuisut sørger dermed fortsat for, at der sker en samlet og integreret myndighedsbehandling af alle forhold vedrørende mineralske råstoffer, råstofaktiviteter og andre aktiviteter omfattet af råstofloven.

Forslaget fastslår, at aktiviteter, der kan få væsentlig indvirkning på samfundet eller miljøet skal godkendes af Naalakkersuisut. Dette er udtryk for det gældende princip om, at tilladelse til eller godkendelse af aktiviteter, der kan få væsentlig indvirkninger på samfundet eller miljøet, bør træffes af Naalakkersuisut, som værende Grønlands Selvstyres øverste forvaltningsmyndighed.

Igennem en mangeårig periode var praksis, at alle sager vedrørende tilladelser blev behandlet i Fællesrådet vedrørende Mineralske Råstoffer i Grønland, hvorefter indstillingerne herfra efterfølgende blev tiltrådt eller forkastet af Naalakkersuisut og den danske minister for området. Denne praksis har været fastholdt siden Grønlands Selvstyre overtog råstofområdet den 1. januar 2010 på den måde, at sagerne har været forelagt Naalakkersuisut til afgørelse.

På råstofområdet træffes dagligt en række konkrete afgørelser, dels i henhold til egentlige ansøgninger om råstofaktiviteter men også i forbindelse med godkendelser af aktiviteter i henhold til allerede udstedte tilladelser.

Råstofdirektoratet behandler og træffer afgørelser i sager om generelle godkendelser i henhold til standardvilkår for forundersøgelse og efterforskning, herunder de gældende feltregler. Råstofdirektoratet fører ligeledes tilsyn med overholdelse af råstofloven og gældende vilkår herfor, samt meddeler påbud mv. om overholdelse heraf. Råstofdirektoratet udarbejder herudover indstillinger vedrørende forhold, som Naalakkersuisut eller Medlem af Naalakkersuisut for råstoffer skal træffe afgørelse i.

Forslaget fastlægger en ny overordnet organisering af råstofmyndigheden. Den omfatter Naalakkersuisut og 2 underordnede fagmyndigheder.

Ved vedtagelsen af råstofloven lagde Inatsisartut til grund, at der er en række fordele ved en enkelt råstofmyndighed for hele råstofområdet og ved en samlet, integreret myndighedsbehandling af alle forhold vedrørende råstofområdet. Det følger blandt andet af råstoflovens § 3. Disse fordele er søgt videreført.

Den generelle myndighed for råstofområdet er efter forslaget Råstofstyrelsen, der svarer til det nuværende Råstofdirektorat med enkelte ændringer som følge af forslaget.

Den anden myndighed er Miljøstyrelsen for Råstofområdet (Miljøstyrelsen). Begge styrelser vil blive oprettet som særlige myndigheder, med henblik på at fastholde og udvikle den faglige og tekniske viden og erfaring samt de faglige og tekniske kompetencer i øvrigt, som er påkrævede for at foretage den samlede og integrerede myndighedsbehandling og træffe afgørelser om faglige og tekniske forhold. Samt for at sikre, at ressourcerne anvendes til netop disse formål.

Miljøstyrelsen vil herefter overtage den daglige administration og sagsbehandling vedrørende sager om miljøforhold på råstofområdet, som i dag foretages af Råstofdirektoratet. Forslaget tilsigter i øvrigt ikke nogen ændring af den ovenfor nævnte afgørelseskompetence. Miljøstyrelsen vil derfor kunne træffe afgørelse vedrørende generelle godkendelser i henhold til standardvilkår for forundersøgelse og efterforskning, herunder de gældende feltregler med videre.

I overensstemmelse med den hidtidige praksis på området, vil henholdsvis Råstofstyrelsen og Miljøstyrelsen på baggrund af hidtidig praksis træffe afgørelser i forhold til de standardvilkår, der er gældende på området, herunder de vilkår og retningslinier, der generelt er godkendt af Naalakkersuisut.

Det betyder således, at Råstofstyrelsen og Miljøstyrelsen eksempelvis forventes at træffe afgørelser i sager vedrørende tildeling af småskala tilladelser på standardvilkår, godkendelse af aktiviteter i henhold til vilkår for allerede meddelte tilladelser til forundersøgelse, efterforskning eller udnyttelse. Ligeledes vil styrelserne forestå almindelig sagsbehandling, borgerbetjening samt udarbejdelse af indstillinger til sager, der skal behandles af Naalakkersuisut.

Styrelserne vil ligeledes føre tilsyn indenfor deres respektive områder og vil kunne meddele påbud om overholdelse af råstofloven og vilkår for meddelelse af tilladelser og godkendelser meddelt efter denne.

Behandling af sager om aktiviteter, der kan få væsentligt indflydelse på miljøet eller samfundet, herunder om meddelelse af tilladelse til efterforskning og udnyttelse af

kulbrinter og udnyttelse af hårde mineraler forelægges som hidtil for det samlede Naalakkersuisut til beslutning. Ligesom afgørelser, hvori der foreslås en væsentlige praksisændring ligeledes skal forelægges Naalakkersuisut til afgørelse.

Naalakkersuisut beslutter som led i ressortfordelingen, hvilken enhed der behandler de enkelte spørgsmål. Efter forslaget vedtagelse, vil der skulle foretages en ny delegation og afgrænsning af beslutningskompetencen mellem Naalakkersuisut og de nye råstofmyndigheder.

Ved Naalakkersuisut forstås i den sammenhæng det samlede Naalakkersuisut. Når det skal afgøres, om en aktivitet kan få væsentlig indvirkning på samfundet eller miljøet, må der blandt andet tages hensyn til reglerne i råstoflovens kapitel 15 (§§ 73-75) om miljøvurdering og kapitel 16 (§§ 76-78) om vurdering af samfundsmæssig bæredygtighed. Se særligt §§ 73 og 76 og bemærkningerne til disse bestemmelser i forslaget til råstofloven.

Efter § 73, stk. 1, kan tilladelse til og godkendelse af seks forskellige typer aktiviteter, der er nævnt i stk. 1, nr. 1-6, kun meddeles, når en vurdering af virkningerne på miljøet (VVM) ved udførelse af aktiviteten er foretaget og en redegørelse derfor (VVM-redegørelse) er godkendt af Naalakkersuisut. Efter § 73, stk. 2, kan tilladelse til og godkendelse af andre aktiviteter, der må antages at kunne få væsentlig indvirkning på miljøet, kun meddeles, når en miljøvurdering er foretaget og en VVM-redegørelse er godkendt af Naalakkersuisut.

Andre aktiviteter som godkendelse af rapportering i henhold til vilkår i tilladelser om økonomiske, tekniske, miljømæssige og geologiske forhold skal modsat ikke godkendes af Naalakkersuisut ligesom løbende godkendelse af tekniske installationer og driftsmæssige forhold af sikkerheds- og sundhedsmæssig betydning er andre eksempler på aktiviteter, der ikke kræver godkendelse af Naalakkersuisut.

[...]

Med forslaget ønsker Naalakkersuisut således at fastsætte lovbestemmelser om forvaltningens organisering på råstofområdet og om forvaltningsenhedernes overordnede funktioner. Naalakkersuisut ønsker dermed at skabe større klarhed og gennemsigtighed om de gældende regler om disse forhold på råstofområdet, således at forvaltningen, såvel som borgere og private virksomheder, får nemmere ved at forstå og anvende reglerne i praksis.

Forslaget fastsætter nye regler om, at en klage over en afgørelse truffet af Råstofstyrelsen eller Miljøstyrelsen for Råstofområdet kan indbringes for Naalakkersuisut, der så træffer afgørelse i sagen.

Dette er i overensstemmelse med hensynet om, at sager vedrørende forhold af væsentlig betydning generelt bør afgøres af eller kunne afgøres af Naalakkersuisut som selvstyrets øverste forvaltningsmyndighed.

Forslaget vil ikke ændre ved praksis hvorefter afgørelser om væsentlig og principiel ændring af praksis, eller hvor der er tale om væsentlige høringsproblemstillinger samt beslutninger om meddelelse af tilladelse til efterforskning og udnyttelse af kulbrinter og udnyttelse af hårde mineraler som hidtil forelægges for det samlede Naalakkersuisut til beslutning.

I grønlandsk og dansk lovgivning findes en række eksempler på lovbestemmelser, der regulerer forholdene vedrørende adgang til administrativ behandling af klager over afgørelser (administrativ rekurs). Lovbestemmelserne er fastsat, selvom ekstern delegation til en underordnet forvaltningsmyndighed i sig selv kan skabe en sådan ret til administrativ rekurs efter ulovbestemte regler. Sådanne lovbestemmelser kan f.eks. angive, hvilke dele af en overordnet myndighed en afgørelse skal påklages til, klagefristens længde og forholdene vedrørende beregningen heraf, samt om en klage har opsættende virkning.

Med forslaget ønsker Naalakkersuisut at fastsætte lovbestemmelser om adgang til klage over afgørelser og dermed lovfæste de ulovbestemte, generelle regler derom samt fastsætte enkelte, nærmere regler derom. Naalakkersuisut ønsker dermed at skabe større klarhed og gennemsigtighed om de gældende regler om disse forhold på råstofområdet, således at forvaltningen, såvel som borgere og private virksomheder, får nemmere ved at forstå og anvende reglerne i praksis. Dette medfører generelt de samme fordele som nævnt ovenfor med hensyn til fastsættelsen af lovbestemmelser om forvaltningens organisering på råstofområdet og forvaltningens overordnede funktioner.”
(Understreget her.)

Det fremgår således af råstoflovens § 3 a og § 3 c, at råstofmyndigheden omfatter Naalakkersuisut og to underordnede fagmyndigheder. Naalakkersuisut er fortsat den overordnede råstofmyndighed med det samlede administrative ansvar for råstofområdet.

Den generelle administrative myndighed for råstofområdet under Naalakkersuisut er efter lovændringen Råstofstyrelsen, der i et vist omfang svarer til det tidligere Råstofdirek-

torat. Den anden administrative myndighed er Miljøstyrelsen for Råstofområdet (Miljøstyrelsen), der skal varetage miljømæssige forhold inden for råstofområdet.

Miljøstyrelsens forvaltning af miljøforhold på råstofområdet sker på grundlag af miljøreglerne i råstofloven og bestemmelser og tilladelsesvilkår om miljø fastsat i medfør af råstofloven. Forvaltning sker således ikke på grundlag af de almindelige miljøregler i miljølovgivningen. Miljøstyrelsen fungerer derved som en del af råstofmyndigheden.

Det følger af afsnit 2.1 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget om ændring af råstofloven, at formålet med lovændringen blandt andet var at skabe større klarhed og gennemsigtighed vedrørende forvaltningens organisering på råstofområdet og vedrørende klagemuligheder. Der var således med lovændringen generelt ikke tilsigtet nogen realitetsændring af den særlige ordning på råstofområdet med en samlet råstofmyndighed, der træffer integrerede myndighedsafgørelser under inddragelse af alle relevante forhold inden for råstofområdet.

Råstoflovens §§ 3 og 3 a-3 c er således blandt andet bestemmelser om, hvordan beføjelserne og arbejdsopgaverne med hensyn til administrationen af råstofområdet som udgangspunkt er fordelt mellem Naalakkersuisut, som den overordnede myndighedsenhed i råstofmyndigheden, og Råstofstyrelsen og Miljøstyrelsen, som de underordnede myndighedsenheder i råstofmyndigheden. Bestemmelserne må fortolkes i overensstemmelse med råstoflovens øvrige bestemmelser om, at Naalakkersuisut har det overordnede ansvar for lovens anvendelse og administration, og lovens bestemmelser om, at Naalakkersuisut, som den overordnede myndighedsenhed i råstofmyndigheden, kan fastsætte generelle administrative bestemmelser, som de underordnede myndighedsenheder i råstofmyndigheden skal følge ved deres myndighedsbehandling. Se blandt andet råstoflovens §§ 84 og 85, der giver Naalakkersuisut hjemmel til at fastsætte bestemmelser om forskellige forhold inden for råstofområdet.

Efter Grønlands Selvstyres overtagelse af råstofområdet 1. januar 2010 er den særlige råstofordning på råstofområdet med en samlet råstofmyndighed videreført. Naalakkersuisut, Råstofstyrelsen og Miljøstyrelsen, er og fungerer som en samlet råstofmyndighed, når de træffer afgørelser inden for råstofområdet, selvom de er forskellige myndighedsenheder i Naalakkersuisut og departementerne med ansvar for henholdsvis råstoffer og miljø. Naalakkersuisut er den overordnede myndighedsenhed i råstofmyndigheden, og Råstofstyrelsen og Miljøstyrelsen er underordnede myndighedsenheder i råstofmyndigheden. Når der træffes afgørelser inden for råstofområdet skal de tre myndighedsenheder således træffe en samlet og integreret afgørelse under inddragelse af alle relevante hensyn, herunder hensynet til at råstofaktiviteter udføres forsvarligt med hensyn til sikkerhed, sundhed, miljø, ressourceudnyttelse og samfundsmæssig bæredygtighed og hensigtsmæs-

sigt og i overensstemmelse med anerkendt god international praksis, jf. råstoflovens § 1, stk. 2. Dette er i overensstemmelse med en mangeårig retlig og administrativ praksis for råstofordningens organisatoriske og administrative indretning og funktion. Denne praksis indebærer, at der er en samlet råstofmyndighed, der træffer samlede og integrerede afgørelser på råstofområdet, og som efter råstoflovgivningen er indrettet og fungerer på denne måde, selvom råstofmyndigheden består af eller omfatter flere myndighedsenheder.

Det forhold, at der er tale om en samlet råstofmyndighed på råstofområdet, der varetager alle relevante hensyn inden for råstofområdet, lægges ligeledes forudsætningsvis til grund i et notat om afgrænsning af havmiljøområdet og råstofområdet i Grønland (udateret). Notatet blev sendt fra Naturstyrelsen under det danske miljøministerium til Departementet for Erhverv, Råstoffer og Arbejdsmarked med e-mail den 15. august 2014. I notatets sammenfatning og konklusion på side 10 anføres:

”Samlet set synes gennemgangen at vise, at de råstofrelaterede miljø- og havmiljøforhold har været betragtet som en integreret del af råstofordningen for Grønland. I lyset heraf vurderes det, at selvstyreloven og bemærkningerne til loven må læses sådan, at de råstofrelaterede havmiljøforhold må betragtes som en del af råstofområdet selvstyrelovens forstand og dermed blev overtaget af selvstyret som en del af råstofområdet den 1. januar 2010.”

2.3 De Nationale Geologiske Undersøgelser for Danmark og Grønland (GEUS) og Nationalt Center for Miljø og Energi (DCE) i tiden før selvstyreloven

2.3.1 De Nationale Geologiske Undersøgelser for Danmark og Grønland (GEUS)

I forbindelse med Minelovskommissionens udarbejdelse af et udkast til lovforslag til den første danske råstoflov for Grønland, udarbejdede Minelovskommissionen ligeledes et forslag til lov om Grønlands Geologiske Undersøgelse. Lovforslaget blev vedtaget som lov nr. 238 af 14. juni 1965 om Grønlands Geologiske undersøgelse.

Lovens § 1 havde følgende ordlyd:

“§ 1. Statens videnskabelige og praktiske undersøgelse af de geologiske forhold i Grønland varetages af Grønlands geologiske Undersøgelse, der udgør et direktorat under Ministeriet for Grønland.

Stk. 2. Grønlands geologiske Undersøgelse er rådgivende organ for Ministeriet for Grønland med hensyn til alle spørgsmål, der er af betydning for de stk. 1 nævnte for-

hold samt for ministeriets bestræbelser til fremme af og kontrol med minevirksomhed i Grønland, alt i overensstemmelse med lovgivningens regler derom.”

Det følger deraf, at G.G.U. var organiseret som et direktorat under Ministeriet for Grønland, og at G.G.U. havde en rådgivende funktion over for ministeriet. Ifølge bemærkningerne til lovforslaget til lov om Grønlands Geologiske Undersøgelse var G.G.U.'s hovedopgave at foretage systematisk udforskning af Grønland med henblik på at tilvejebringe geologiske kort, der var en afgørende forudsætning for efterforskning og udnyttelse af mineralske råstoffer.

I 1994 blev det ved aftale af 14. november 1994 mellem landstyreformanden (nu for manden for Naalakkersuisut) og statsministeren sikret, at de grønlandske myndigheder i forbindelse med projekter, der relaterede sig til det grønlandske råstofområde, vederlagsfrit kunne trække oplysninger og data fra samtlige institutioner under Miljø- og Energi- ministeriet, deriblandt fra G.G.U. og DMU.²⁵

I 1995 blev lov om Grønlands Geologiske Undersøgelse ophævet ved lov nr. 408 af 14. juni 1995 om ophævelse af lov om Grønlands Geologiske Undersøgelse. Derefter blev Grønlands Geologiske Undersøgelse og Danmarks Geologiske Undersøgelser sammenlagt i Danmarks og Grønlands Geologiske Undersøgelse (GEUS).

Forholdene omkring GEUS var derefter reguleret af lov nr. 1076 af 20. december 1995 om sektorforskningsinstitutioner, der fra 1. januar 2005 blev erstattet af lov nr. 326 af 5. maj 2004 om sektorinstitutioner (sektorinstitutionsloven).

I 2007 blev lov nr. 536 af 6. juni 2007 om De Nationale Geologiske Undersøgelser for Danmark og Grønland (GEUS) vedtaget. Lovens §§ 1-3 havde følgende ordlyd:

“§ 1. De Nationale Geologiske Undersøgelser for Danmark og Grønland (GEUS) er en selvstændig og uafhængig forskningsinstitution under Miljøministeriet.

§ 2. GEUS er ansvarlig for den videnskabelige udforskning af de geologiske forhold i Danmark og Grønland med tilhørende sokkelområder.

Stk. 2. GEUS skal drive forskning indtil højeste internationale niveau om forhold, som er af betydning for udnyttelsen og beskyttelsen af Danmarks og Grønlands geologiske naturværdier. GEUS skal endvidere foretage kortlægning, overvågning, dataindsam-

25) En til svarende aftale blev indgået mellem Grønlands Landsstyre og regeringen 1. juli 1998. Dele af aftalen er optrykt på side 420-421 i Grønlandsk-dansk selvstyrekommissiones betænkning om selvstyre i Grønland fra april 2008.

ling, dataforvaltning og formidling om de nævnte forhold.

Stk. 3. GEUS udfører sin forskning uafhængigt af miljøministeren og skal værne om videnskabsetikken.

§ 3. GEUS yder geologisk rådgivning til offentlige myndigheder i natur-, miljø-, energi- og råstofmæssige spørgsmål, og deltager i udførelsen af myndighedsopgaver inden for disse områder.

Stk. 2. GEUS er nationalt geologisk datacenter og stiller i denne egenskab data og viden til rådighed for myndigheder, uddannelsesinstitutioner, virksomheder og private m.v.

Stk. 3. Ved varetagelsen af myndighedsopgaver efter stk. 1 og 2 er GEUS undergivet miljøministerens instruktionsbeføjelse. (Understreget her.)

I de almindelige bemærkninger til lovforslaget til loven anføres følgende om lovforslagets baggrund og formål:

”Lovforslaget har til formål at etablere et nyt regelgrundlag for den hidtidige sektorforskningsinstitution Danmarks og Grønlands Geologiske Undersøgelse (GEUS), der indebærer, at GEUS bliver en selvstændig og uafhængig forskningsinstitution og skifter navn.

Lovforslaget skal ses på baggrund af beslutningen om at integrere hovedparten af de eksisterende sektorforskningsinstitutioner i universiteterne.

Regeringen finder imidlertid ikke, at GEUS bør være en del af universitetsområdet. Det skyldes, at GEUS varetager en række myndighedsopgaver af særlig karakter, herunder på råstofområdet, samt har særlige relationer til søsterinstitutioner i andre lande. Hertil kommer, at institutionen er det største samlede forskningsmiljø på det geologiske område, ligesom GEUS med sine opgaver i Grønland har stor betydning for Rigsfællesskabet, blandt andet i relation til kontinentalsokkelprojektet.

Derfor foreslår regeringen, at Danmarks og Grønlands Geologiske Undersøgelse (GEUS) omdannes til en national, selvstændig og uafhængig forskningsinstitution og skifter navn til De nationale geologiske undersøgelser for Danmark og Grønland (GEUS).”

Det følger af § 3 i lov om GEUS og bemærkningerne til lovforslaget til loven, at GEUS skal yde rådgivning til offentlige myndigheder vedrørende natur-, miljø-, energi- og råstofmæssige spørgsmål og varetage en række myndighedsopgaver af særlig karakter inden for disse områder. Det følger videre af loven og bemærkningerne til lovforslaget at

GEUS fortsat blandt andet skal bistå den centrale myndighed, der forvalter råstofloven, i forbindelse med myndighedens varetagelse af opgaver inden for råstofområdet.

Det følger således af loven og bemærkningerne til lovforslaget i sammenhæng med hjemmestyrelovens § 8 og §§ 2-5 i den danske råstoflov fra 1978, se nærmere derom i afsnit 2.1 ovenfor, at GEUS også før vedtagelsen af selvstyreloven og Grønlands Selvstyres overtagelse af råstofområdet arbejdede tæt sammen med råstofmyndigheden, rådgav denne, deltog i råstofmyndighedens udførelse af myndighedsopgaver og tilvejebragte nødvendige oplysninger og data, når råstofmyndigheden traf afgørelser, afgav indstillinger eller udtalelser eller i øvrigt forvaltede råstofområdet. Funktionelt var og fungerede GEUS dermed som en del af den samlede råstofmyndighed, når GEUS ydede rådgivning til de øvrige myndighedsenheder inden for råstofmyndigheden og i øvrigt varetog myndighedsopgaver inden for råstofområdet. Dette er endvidere lagt til grund i de grønlandske og danske myndigheders mangeårige retlige og administrative praksis på området og forudsat i hjemmestyreloven og den danske råstoflov fra 1978, blandt andet som følge af, at råstofmyndigheden ikke i alle tilfælde ville kunne have tilvejebragt det nødvendige grundlag for afgørelserne på råstofområdet uden bistand fra GEUS.

2.3.2 Nationalt Center for Miljø og Energi (DCE)

Danmarks Miljøundersøgelser (DMU), der senere blev en del af Nationalt Center for Miljø og Energi (DCE), blev oprettet administrativt som sektorforskningsinstitution i 1989 ved sammenlægning af fem speciallaboratorier under Miljøstyrelsen (Havforureningslaboratoriet, Ferskvandslaboratoriet, Luftforureningslaboratoriet Analytisk-kemisk Laboratorium og Center for Jordøkologi) og Levnedsmiddelstyrelsens mikrobiologiske laboratorium. I 1996 blev Grønlands Miljøundersøgelser ligeledes lagt ind under Danmarks Miljøundersøgelser.

Fra 1. januar 2007 blev DMU en del af Aarhus Universitet i forbindelse med regeringens reform af forsknings- og universitetsområdet.

I de grønlandske og danske myndigheders mangeårige retlige og administrative praksis på råstofområdet og i hjemmestyreloven og den danske råstoflov fra 1978 blev det lagt til grund, at DMU funktionelt var og fungerede som en del af den samlede råstofmyndighed, når DMU ydede rådgivning til de øvrige myndighedsenheder inden for råstofmyndigheden og i øvrigt varetog myndighedsopgaver inden for råstofområdet. Dette var således også tilfældet, før vedtagelsen af selvstyreloven og Grønlands Selvstyres overtagelse af råstofområdet.

2.4 De Nationale Geologiske Undersøgelser for Danmark og Grønland (GEUS) og Nationalt Center for Miljø og Energi (DCE) efter selvstyreloven

I 2010 blev lov nr. 473 af 12. juni 2009 om Grønlands Selvstyre (selvstyreloven) vedtaget.

Selvstyrelovens §§ 5-10 regulerer de økonomiske relationer mellem Grønlands Selvstyre og staten. Lovens § 9 vedrører særligt de økonomiske relationer mellem Grønlands Selvstyre og staten i forhold til forskning og rådgivning inden for råstofområdet ved Grønlands Selvstyres overtagelse af råstofområdet efter selvstyrelovens § 2.

Selvstyrelovens § 9 har følgende ordlyd:

“§ 9. Ved Grønlands Selvstyres overtagelse af råstofområdet sikrer regeringen, at der mod betaling ydes rådgivning og anden opgavevaretagelse til brug for selvstyrets varetagelse af råstofområdet.

Stk. 2. Naalakkersuisut og regeringen indgår med virkning fra Grønlands Selvstyres overtagelse af råstofområdet aftale om de i stk. 1 nævnte ydelser.

Stk. 3. Naalakkersuisut kan beslutte at forny den i stk. 2 nævnte aftale i form af flerårige aftaler.

Stk. 4. Ved indgåelse af aftaler efter stk. 2 og 3 stiller regeringen forskning af særlig relevans for råstofefterforskningen i Grønland vederlagsfrit til rådighed for Naalakkersuisut.” (Understreget her.)

Det følger af selvstyrelovens § 9, stk.1, at regeringen skal sikre, at Grønlands Selvstyre efter overtagelsen af råstofområdet fortsat har adgang til den nødvendige rådgivning og anden opgavevaretagelse ved administrationen af råstofområdet mod betaling. I bemærkningerne til § 9 i lovforslaget anføres det, at der ved denne formulering henvises til opgaver, der har været udført af de danske forskningsinstitutioner GEUS og DMU.

Det fremgår af selvstyrelovens § 9, stk. 2, og af bemærkningerne til § 9 i lovforslaget, at Naalakkersuisut og regeringen ved Grønlands Selvstyres overtagelse af råstofområdet skal indgå en aftale om rådgivning og anden opgavevaretagelse ved administrationen af råstofområdet. Det forudsættes, at aftalen indgås for en 5-årig periode. Efter udløbet af den første 5-årige aftale er det Naalakkersuisut, der efter stk. 3 afgør, om aftalen skal fornyes i form af flerårige aftaler.

Det følger af selvstyrelovens § 9, stk. 4, og af bemærkningerne til § 9 i lovforslaget, at så længe Naalakkersuisut indgår de nævnte aftaler med regeringen om rådgivning og anden opgavevaretagelse ved administrationen af råstofområdet, skal regeringen stille forskning af særlig relevans for råstofefterforskningen i Grønland vederlagsfrit til rådighed for Naa-

lakkersuisut. I bemærkningerne til § 9 i lovforslaget anføres det, at der ved denne formulering henvises til basale institutions- og forskningsopgaver, herunder videreførelse og finansiering af driften af råstofs specifikke databaser, som for eksempel seismiske databaser, mineraldatabaser og databaser over følsomme naturområder, som GEUS og DMU hidtil har udført af relevans for råstofefterforskningen i Grønland.

Senest i august 2014 indgik Naalakkersuisut og den danske regering en fly projekt- og rådgivningsaftale. Aftalen løber fra 1. januar 2015 til 31. december 2019 og vil afløse den indtil da gældende femårige samarbejdsaftale.

Baggrunden for selvstyrelovens § 9 er, at selvstyret umiddelbart efter overtagelsen forventedes at have behov for, at samarbejdet med danske institutioner på det administrative og forskningsmæssige niveau kan fortsætte. Det er derved hensigten at sikre et fortsat efterforskningsniveau, som følger målsætningen om at skabe et grundlag for at få indtægter fra udnyttelse af mineralske råstoffer i Grønland.

Samtidig med vedtagelsen af selvstyreloven blev lov nr. 474 af 12. juni 2009 om forskellige forhold i forbindelse med Grønlands Selvstyre vedtaget. Lov om forskellige forhold i forbindelse med Grønlands Selvstyre har til formål at skabe hjemmel til, at regeringen kan opfylde sine forpligtelser efter selvstyreloven, herunder særligt sine forpligtelser efter selvstyrelovens § 9.

I § 1 i lov om forskellige forhold i forbindelse med Grønlands Selvstyre anføres:

“§ 1. Ministeren for videnskab, teknologi og udvikling kan ved Grønlands Selvstyres overtagelse af råstofområdet pålægge universiteter, der hidtil har udført opgaver på området efter universitetslovens § 2, stk. 4, at fortsætte hermed mod betaling.”

I bemærkningerne til § 1 i lovforslaget til lov om forskellige forhold i forbindelse med Grønlands Selvstyre er det anført:

”Til § 1

Den foreslåede bestemmelse er en konsekvens af forslaget til lov om Grønlands Selvstyre. Hidtil har Aarhus Universitet udført opgaver på råstofområdet efter opdrag fra miljøministeren. Hvis råstofområdet overtages af Grønlands Selvstyre, skabes der med bestemmelsen sikkerhed for, at Aarhus Universitet fortsat kan forpligtes til at udføre opgaverne mod betaling.”

Råstoflovens § 2, stk. 4, giver GEUS og DMU adgang til uden tilladelse at udføre forskning svarende til den hidtidige forskning udført af GEUS og DMU af særlig relevans for råstofefterforskningen i Grønland. Råstoflovens § 2 har følgende ordlyd:

”§ 2. Grønlands Selvstyre har ejendomsretten til at råde over og udnytte mineralske råstoffer i undergrunden i Grønland.

Stk. 2. De følgende aktiviteter må kun finde sted i henhold til tilladelse med delt af Naalakkersuisut efter reglerne i inatsisartutloven, jf. dog §§ 45-45:

1) Forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse af mineralske råstoffer i Grønland samt udførsel af mineralske råstoffer fra Grønland.

2) Anvendelse af undergrunden til lagring eller formål vedrørende råstofaktiviteter.

3) Udnyttelse af energi fra vand, vind eller undergrund til aktiviteter omfattet af Inatsisartutlov.

4) Etablering og drift af rørledninger til brug for aktiviteter omfattet af Inatsisartutlov.

Stk. 3. Grønlands Selvstyre kan dog udføre videnskabelige og praktiske undersøgelser af generel eller kortlægningsmæssig karakter vedrørende mineralske råstoffer, råstofaktiviteter, anvendelse af undergrunden til lagring eller formål vedrørende råstofaktiviteter, tilknyttede energiaktiviteter, tilknyttede rørledningsaktiviteter eller andre tilknyttede aktiviteter.

Stk. 4. De Nationale Geologiske Undersøgelser for Danmark og Grønland (GEUS) og Danmarks Miljøundersøgelser (OMU) kan dog udføre forskning af særlig relevans for råstofefterforskningen i Grønland, i det omfang og så længe forskningen udføres for at opfylde regeringens forpligtelse til at stille sådan forskning til rådighed for Naalakkersuisut efter Lov om Selvstyre for Grønland § 9, stk. 4.” (Understreget her.)

I bemærkningerne til § 2, stk. 4, i forslaget til råstofloven er det anført:

”Bestemmelsen fastsætter en særlig og begrænset undtagelse til det generelle tilladelseskrav efter § 2, stk. 2, og § 49.

Efter bestemmelsen kan De Nationale Geologiske Undersøgelser for Danmark og Grønland (GEUS) og Danmarks Miljøundersøgelser/Aarhus Universitet (DMU) uden tilladelse udføre forskning svarende til den hidtidige forskning fra GEUS og DMU, herunder samfinansieret forskning, af særlig relevans for råstofefterforskningen i Grønland. Forskningen kan dog alene udføres uden tilladelse, i det omfang og så længe forskningen udføres for at opfylde regeringens forpligtelse til at stille sådan forskning til rådighed for Naalakkersuisut efter selvstyrelovens § 9, stk. 4. GEUS og DMU kan således ikke uden tilladelse udføre forskning eller andre aktiviteter, der er omfattet af forslaget, hvis det ikke sker for at opfylde regeringens forpligtelse til at stille forskning

til rådighed for Naalakkersuisut efter selvstyrelovens § 9, stk. 4, eller hvis regeringen ikke længere har en sådan forpligtelse.” (Understreget her.)

Det følger således af råstoflovens § 2, stk. 4, at GEUS og DMU indtager en særlig position, når GEUS og DMU udfører forskning af særlig relevans for råstofefterforskningen i Grønland, svarende til den forskning, som GEUS og DMU udførte for råstofmyndigheden, før Grønlands Selvstyre overtog kompetencen på råstofområdet. Denne forskning kan således efter råstoflovens § 2, stk. 4, udføres uden at råstofmyndigheden har meddelt tilladelse til forskningen.

I bemærkningerne til lovforslaget til råstofloven anføres i afsnit 1.2.4. det følgende om samarbejdet på råstofområdet:

”1.2.4. Samarbejdet på råstofområdet

I de almindelige bemærkninger til lov om Grønlands Selvstyre (afsnit 5.3.6) anføres følgende vedrørende samarbejdet mellem grønlandske og danske myndigheder på råstofområdet:

“Indtil Selvstyret overtager råstofområdet efter bestemmelserne i dette lovforslag, er råstofområdet reguleret i hjemmestyreloven, råstofloven samt i de aftaler, som, baseret på denne lovgivning, er eller måtte blive indgået mellem landsstyret og regeringen, herunder »Aftalen mellem Grønlands landsstyre og regeringen om forvaltningen vedrørende mineralske råstoffer i Grønland fra 1. juli 1998”.

Råstofområdet er i dag præget af et omfattende samarbejde mellem grønlandske og danske myndigheder. Det forudses, at Selvstyret umiddelbart efter en overtagelse af råstofområdet vil have behov for, at samarbejdet med danske institutioner på det administrative og det forskningsmæssige niveau kan fortsætte.

Efter lovforslagets § 9 indgås derfor en aftale mellem Naalakkersuisut og regeringen gældende fra umiddelbart efter, at Grønland har overtaget sagsområdet. Det forudsættes, at aftalen skal gælde for en 5-årig periode. Forud for udløbet af den første femårige aftale kan Naalakkersuisut beslutte at forny aftalen i form af en flerårig aftale, som kan fornys succesivt i form af flerårige aftaler. Sådanne aftaler forudsættes at indeholde følgende elementer:

Naalakkersuisut modtager mod betaling ydelser fra danske offentlige forskningsinstitutioner i form af rådgivning og anden opgavevaretagelse til brug for Selvstyrets varetagelse af råstofområdet. Hensigten er, at Naalakkersuisut får adgang til sådan rådgivning mv. i samme omfang som i det hidtidige samarbejde med GEUS og DMU (fra den 1. januar 2007 en del af Aarhus Universitet). Det forudsættes, at betalingen for disse ydelser svarer til de udgifter, som GEUS og DMU hidtil har haft som følge af udførelsen af disse opgaver, dvs. en

årlig betaling, som i 2004 lå på henholdsvis 3,0 mio. kr. og 2,2 mio. kr. til GEUS og DMU. Selvstyret kan herudover indgå aftale med GEUS og DMU om supplerende rådgivning mv. fra GEUS og DMU eller fra anden side.

Som nævnt kan der efter udløbet af den første femårige aftale efter ønske fra Naalakkersuisut indgås efterfølgende flerårige aftaler om nævnte eller lignende ydelser. I givet fald er det tanken, at forhandlingerne indledes tolv måneder før udløbet af den indeværende aftale. Begrundelsen for den relativt lange aftaleperiode og indledningen af forhandlingerne i god tid før aftaleperiodens start er et sikret, at Selvstyrets råstofmyndigheder får mulighed for at afgøre, hvorvidt man ønsker et fortsat samarbejde med de danske forskningsinstitutioner, eller om man vil købe rådgivning fra anden side, samt at forskningsinstitutionerne får mulighed for at tilrettelægge deres aktivitetsniveau over en årrække.

Ved indgåelse af ovennævnte aftaler stiller regeringen forskning svarende til den hidtidige forskning fra offentlige danske forskningsinstitutioner af særlig relevans for råstofeftersøgningen i Grønland vederlagsfrit til rådighed for Naalakkersuisut, så længe aftalerne kontinuerligt videreføres. Der tænkes her på de basale institutions- og forskningsopgaver, herunder videreførelse og finansiering af driften af råstofs specifikke databaser som f. eks. seismiske databaser, mineraldatabaser og databaser over følsomme naturområder, som GEUS og DMU hidtil har udført af relevans for råstofeftersøgningen i Grønland. Indsatsen vil i den første aftaleperiode være af samme økonomiske omfang som i 2005 (pris- og lønreguleret). GEUS og DMU har oplyst, at det beløbsmæssigt drejer sig om i alt ca. 29 mio. kr. årligt.

Det forudsættes endvidere, at Selvstyret på sin side under en sådan aftale gennemfører råstofprojekter til markedsføring af råstofpotentialer mv. af samme økonomiske omfang som hidtil, og at Selvstyret i den første aftaleperiode gennemfører disse projekter som projektsamarbejde med GEUS og DMU i et omfang, der svarer til omfanget i perioden 2000-2004, dvs. for en aftaleperiode som helhed svarende til knap halvdelen af projektomfanget. Staten medfinansierer i samme omfang som i ovennævnte periode disse projektaktiviteter.

Samtidig med fremsættelsen af dette lovforslag vil der blive fremsat forslag til lov om forskellige forhold i forbindelse med Grønlands Selvstyre, der vil tilvejebringe hjemmel til, at regeringen kan opfylde sine forpligtelser i henhold til § 9.

Det står Selvstyret frit, om man efter den første femårige aftaleperiode ønsker at indgå nye flerårige aftaler med regeringen om træk på offentlige danske forskningsinstitutioner, ligesom dette lovforslag ikke begrænser Naalakkersuisut's muligheder for herefter at indgå lignende aftaler til anden side.

De grønlandske og danske institutioners og myndigheders opgaver og udgifter i forbindelse med den nuværende råstofordning er nærmere beskrevet i bilag 3 i rapport afgivet af Arbejdsgruppen vedrørende ikke-levende ressourcer under Selvstyrekommissionen.”

Hensynet til kontinuiteten i samarbejdet med de danske offentlige forskningsmyndigheder i den første femårige aftaleperiode, og hensynet til selvestyrets muligheder for bedst muligt at kunne opfylde dets forpligtelser efter indgåede aftaler, tilsiger at myndighedsudøvelsen på råstofområdet opretholdes som en samlet integreret myndighedsudøvelse.” (Understreget her.)

I bemærkningerne til lovforslaget til råstofloven anføres i afsnit 2.3 det følgende om myndighedsforhold:

“2.3. Myndighedsforhold

I det nuværende Råstofdirektorat er der igennem en årrække oparbejdet stor erfaring og indsigt i forvaltningen af råstofområdet og varetagelsen af forvaltningsopgaver, der er relateret til råstofområdet, herunder opgaver vedrørende tekniske, branchemæssige og miljømæssige forhold.

Den nuværende organisation i Råstofdirektoratet vil efter lovens ikrafttrædelse fortsat varetage forvaltning af råstofområdet og tilknyttede energiaktiviteter tillige med undergrundsaktiviteter. Det indebærer, at den relevante viden og erfaring om disse aktiviteter bevares samlet, og at sagsbehandlingen fortsat kan ske integreret på tværs af faglige specialer.

Det forventes, at den samlede og integrerede myndighedsbehandling giver det bedste grundlag for Naalakkersuisuts beslutninger om væsentlige samfundsspørgsmål på råstof- og undergrundsområdet.

Det forudsættes ligeledes, at der vil ske en omfattende koordinering i forhold til den generelle lovgivning vedrørende sammenfaldende forvaltning, således at de generelle forvaltningsmyndigheder inddrages via høringssvar og koordineret tilsyn. De overordnede miljømæssige og tekniske godkendelser og myndighedsbehandling vedrørende råstofaktiviteter, skal dog foretages af personale, der har erfaring med og indsigt i projekter af denne art. Dette er baggrunden for Råstofdirektoratets tætte samarbejde med Danmarks Miljøundersøgelser (DMU) og De Nationale Geologiske Undersøgelser for Danmark og Grønland (GEUS).

Endelig er råstofmyndigheden den ansvarlige og kompetente myndighed efter andre love og regler med hensyn til mineralske råstoffer, råstofaktiviteter, anvendelse af undergrunden og tilknyttede energiaktiviteter.

Denne forvaltning vil ske i tæt samarbejde med de generelle forvaltningsmyndigheder på disse områder, således at det sikres, at den overordnede politik på området varetages.” (Understreget her.)

Det følger således af selvstyrelovens § 9, bemærkningerne til forslaget til selvstyreloven, råstofloven fra 2009 og bemærkningerne dertil, at regeringen skal sikre, at GEUS og DMU (fra 1. juli 2011 DCE) fortsat yder rådgivning til og varetager myndighedsopgaver for råstofmyndigheden på samme måde som før Grønlands Selvstyres overtagelse af kompetencen på råstofområdet, og at dette skal ske fra og efter overtagelsen af kompetencen på råstofområdet og så længe Naalakkersuisut ønsker det.

Det følger desuden af råstoflovens § 2, stk. 4, at GEUS og DMU indtager en særlig position, når GEUS og DMU udfører forskning og varetager opgaver i forbindelse med administrationen af råstofområdet i Grønland.

På samme måde som før Grønlands Selvstyres overtagelse af råstofområdet arbejder GEUS og DCE således tæt sammen med råstofmyndigheden, rådgiver denne og tilvejebringer de nødvendige oplysninger og data, når råstofmyndigheden træffer afgørelser, afgiver indstillinger eller udtalelser eller i øvrigt forvalter råstofområdet. Det indebærer, at GEUS og DCE stadig funktionelt er og fungerer som en del af den samlede råstofmyndighed, når GEUS og DCE yder rådgivning til de øvrige myndigheder inden for råstofmyndigheden og i øvrigt varetager myndighedsopgaver inden for råstofområdet.

Dette er videre lagt til grund i de grønlandske og danske myndigheders retlige og administrative praksis på området og forudsat i selvstyreloven og råstofloven fra 2009, blandt andet som følge af, at råstofmyndigheden i nogle tilfælde ikke kan tilvejebringe det nødvendige grundlag for afgørelserne på råstofområdet uden bistand fra GEUS og DCE. Se i den forbindelse særligt afsnit 2.3 i bemærkningerne til lovforslaget til råstofloven fra 2009 (citeret ovenfor i dette afsnit), hvor det anføres, at de overordnede miljømæssige og tekniske godkendelser og myndighedsbehandling vedrørende råstofaktiviteter, skal foretages af personale, der har erfaring med og indsigt i projekter af denne art, hvilket er baggrunden for råstofmyndighedens tætte samarbejde med GEUS og DMU. Desuden følger det af selvstyrelovens § 9, bemærkningerne til forslaget til selvstyreloven, råstofloven fra 2009 og bemærkningerne dertil, at de første 5 år efter Grønlands Selvstyres overtagelse af kompetencen på råstofområdet skulle Naalakkersuisut i praksis blandt andet anvende GEUS og DMU som rådgivere på råstofområdet. Det gælder fortsat ved den

aftalte videreførelse af samarbejdet med GEUS og DCE i 2015-2019, Naalakkersuisut's samarbejde med disse videnskabelige institutioner og rådgivere var og er således baseret på lovbestemmelser om Naalakkersuisut's adgang til anvendelse af GEUS og DCE og om de to institutioners mulige deltagelse i og udførelse af myndighedsopgaver som dele af råstofmyndigheden.

Med ændringen af råstofloven i 2012 blev den hidtidige praksis om at anvende GEUS og DCE som rådgivere for råstofmyndigheden og til at tilvejebringe de nødvendige oplysninger og data, når råstofmyndigheden træffer afgørelser, afgiver indstillinger eller udtalelser eller i øvrigt forvalter råstofområdet, ligeledes indskrevet i råstofloven.

Råstoflovens § 3 a, stk. 4, har således følgende ordlyd:

”Stk. 4. Råstofmyndighedens vurderinger og afgørelser vedrørende miljøforhold baseres på vurderinger og udkast til afgørelser fra en eller flere videnskabelige og uafhængige miljøinstitutioner.” (Understreget her.)

I bemærkningerne til § 3 a, stk. 4, i lovforslaget til råstofloven anføres:

”Til stk. 4

Som nævnt ovenfor i bemærkningerne til stk. 3 skal det nuværende samarbejde mellem Naalakkersuisut og DCE - Nationalt Center for Miljø og Energi (DCE) fortsætte uændret som et samarbejde mellem Miljøstyrelsen og DCE. Det er dog hensigten, at Grønlands Naturinstitut gradvist skal overtage de arbejdsopgaver, der varetages af DCE, i det omfang instituttet etablerer den nødvendige viden og kompetence.

I en periode kan Råstofmyndighedens afgørelser og vurderinger dermed være baseret på vurderinger og udkast til afgørelser fra DCE og Grønlands Naturinstitut.

Bestemmelsen fastslår, at Råstofmyndigheden, forstået som både Råstof- og Miljøstyrelsen, i indstillinger med videre skal basere disse på vurderinger foretaget af uafhængige miljøinstitutioner.

Hvor Naalakkersuisut er øverste myndighed, vil råstofmyndighedens indstilling som altid være en samlet indstilling vedrørende samtlige forhold. Vurderinger med videre fra de uafhængige miljøinstitutioner vil som hidtil blive vedlagt en indstilling i den fulde udgave.

Hverken Naalakkersuisut, Råstofstyrelsen eller Miljøstyrelsen er dog bundet af vurderingerne, der indgår som et delelement i en helhedsafgørelse. Miljøstyrelsen vil eksem-

pelvis stadig kunne lave en negativ indstilling om et forhold, selvom den rådgivende miljøinstitution, har angivet, at et forhold ikke har nævneværdig miljøpåvirkning eller indstille til at forholdet yderligere undersøges.

Den endelige beslutning og afgørelse tilkommer i alle tilfælde Naalakkersuisut, der på baggrund af samtlige elementer og forhold træffer en samlet afgørelse, hvori der foretages en vægtning af samtlige forhold og en afvejning af samtlige elementer i forhold til kravene i råstofloven.” (Understreget her.)

3 Aktindsigt på råstofområdet

3.1 Aktindsigt efter offentlighedsloven for Grønland

I dette afsnit omtales forholdene og reglerne vedrørende aktindsigt i dokumenter, der udarbejdes af Naalakkersuisut, departementet, Råstofstyrelsen, Miljøstyrelsen, GEUS eller DCE eller udveksles mellem disse myndighedsenheder indbyrdes, i forbindelse med disse myndighedsenheders myndighedsbehandling som råstofmyndighed inden for råstofområdet.

Reglerne om offentlighedens generelle ret til aktindsigt i forvaltningens dokumenter i Grønland er fastsat i landstingslov nr. 9 af 13. juni 1994 om offentlighed i forvaltningen (offentlighedsloven).²⁶ Lovens § 4 har følgende ordlyd:

”§ 4. Enhver kan med de undtagelser, der er nævnt i §§ 7-14, forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed. En forvaltningsmyndighed kan give aktindsigt i videre omfang, medmindre andet følger af regler om tavshedspligt m.v.

Stk. 2. Den, hvis personlige forhold er omtalt i et dokument, kan med de undtagelser, der er nævnt i §§ 7-11 og § 14, forlange at blive gjort bekendt med oplysningerne herom. Det gælder dog ikke i det omfang de hensyn, der er nævnt i § 13, eller hensynet til den pågældende selv eller andre med afgørende vægt taler imod.

Stk. 3. Begæring efter stk. 1 og 2 skal angive de dokumenter eller den sag, som den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med.” (Understreget her.)

26) Loven er baseret på den danske lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen, der blev sat i kraft for Grønland ved anordning nr. 1187 af 27. december 1994 med virkning fra 1. januar 1995. I forhold til den tidligere gældende danske offentlighedslov er § 9 og § 17, stk. 3, 3.-5. pkt., ændret i den grønlandske offentlighedslov.

Det følger af offentlighedslovens § 4, stk. 1, at enhver, med de undtagelser, der fremgår af lovens §§ 7-14, har ret til efter begæring at blive gjort bekendt med dokumenter, der er udarbejdet eller modtaget af en forvaltningsmyndighed.

I offentlighedslovens §§ 7-10 findes regler om undtagelse af visse dokumenter fra retten til aktindsigt. Lovens §§ 7, 8 og 10 har følgende ordlyd:

”§ 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.

§ 8. Retten til aktindsigt omfatter uanset bestemmelsen i § 7 interne arbejdsdokumenter, som foreligger i endelig form, når

- 1) dokumenterne alene gengiver indholdet af myndighedens endelige beslutning vedrørende en sags afgørelse,
- 2) dokumenterne alene indeholder en gengivelse af oplysninger, som myndigheden har haft pligt til at notere efter bestemmelsen i § 6,
- 3) dokumenterne er selvstændige dokumenter, der er udarbejdet af en myndighed for at tilvejebringe bevismæssig eller anden tilsvarende klarhed med hensyn til en sags faktiske omstændigheder, eller
- 4) dokumenterne indeholder generelle retningslinier for behandlingen af bestemte sagstyper.

[...]

§ 10. Retten til aktindsigt omfatter ikke:

- 1) Referater af landsstyremøder og dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til brug for sådanne møder.
- 2) Brevveksling mellem landsstyreområder om lovgivning, herunder bevillingslove.
- 3) Dokumenter, der udveksles i forbindelse med, at en myndighed udfører sekretariatsopgaver for en anden myndighed.
- 4) Myndigheders brevveksling med sagkyndige til brug i retssager eller ved overvejelse at, om retssag bør føres.
- 5) Materiale, der tilvejebringes som grundlag for udarbejdelse af offentlig statistik eller videnskabelige undersøgelser.” (Understreget her.)

I bemærkningerne til §§ 7, 8 og 10 i lovforslaget til den grønlandske offentlighedslov anføres:

“Til § 7:

Bestemmelsen, der med enkelte sproglige ændringer svarer til den gældende lovs § 5, nr. 3-5, tilsigter at beskytte myndighedernes interne beslutningsproces. Retten til aktindsigt omfatter efter denne bestemmelse som udgangspunkt ikke dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til eget brug ved behandlingen af en sag. Denne adgang til at undtage interne arbejdsdokumenter fra retten til aktindsigt gælder i almindelighed dog kun, så længe materialet er i den pågældende myndigheds besiddelse og således udelukkende danner grundlag for myndighedens egne interne overvejelser.

Bestemmelsen angiver tillige, hvornår et dokument anses for internt. Det er dog ikke muligt udtømmende at opregne, hvilke dokumenttyper begrebet “internt arbejdsmateriale” dækker over. I tvivlstilfælde vil et afgørende moment ofte være, om dokumentet i det væsentlige alene indeholder eller i øvrigt afspejler en forvaltningsmyndigheds egne interne overvejelser med hensyn til en sags fortsatte behandling eller afgørelse.

Ifølge bestemmelsen i nr. 1 anses dokumenter for det første for interne, i det omfang de udarbejdes af en myndighed til eget brug. Som eksempel på sådanne dokumenter kan nævnes: (1) referater, notater og lignende, der udover en beskrivelse af sagens faktum, således som det fremtræder på grundlag af sagens dokumenter, typisk vil indeholde den eller de pågældende medarbejders juridiske eller anden vurdering af sagen samt i tilslutning hertil et forslag til dens afgørelse eller fortsatte behandling, (2) patient- og klientjournaler, (3) udkast til skrivelser og til administrative retsfor skrifter planer, (4) referater af møder eller andre drøftelser med udenforstående, der alene udarbejdes til myndighedens eget brug, og (5) “visdomsbøger”, praksisoversigter og lignende.

Som interne dokumenter anses ifølge nr. 2 også brevveksling mellem forskellige enheder inden for samme myndighed. Det er uden betydning, om brevvekslingen foregår ved udveksling af formelige skrivelser eller mere uformelt ved påtegninger, “mavebæltter” eller lignende, hvilket ganske svarer til den tilsvarende undtagelsesbestemmelse i den gældende lovs § 5, nr. 4. Bestemmelsen indeholder ikke – lige så lidt som den gældende lovs § 5, nr. 4 nogen nærmere angivelse af, hvad der skal anses for “forskellige enheder inden for samme myndighed”.

Afgrænsningen heraf beror på en konkret vurdering af det underliggende retsgrundlag. Herved må den organisatoriske opbygning af de pågældende administrative enheder tages i betragtning (f.eks. hvilken grad af selvstændighed, den enkelte enhed indtager,

om der træffes afgørelse på egne vegne, rekursadgangen, instruktionsbeføjelsen m.v.). Endvidere må der lægges vægt på, om varetagelsen af de enkelte enheders indbyrdes funktioner må antages at forudsætte, at udveksling af dokumenter enhederne imellem betragtes som intern.

Endelig er det præciseret bestemmelsen i nr. 3, at brevveksling mellem en kommunalbestyrelse og dennes udvalg, afdelinger og andre organer eller brevveksling mellem disse organer indbyrdes også omfattes af undtagelsesbestemmelsen om interne arbejdsdokumenter. Som følge af den almindelige kommunalretlige grundsætning om kommunalforvaltningens enhed må det antages, at anvendelsesområdet for bestemmelsen i nr. 3 formentlig i det hele er dækket af reglen i nr. 2. Det kan imidlertid ikke udelukkes, at udeladelsen af bestemmelsen, der er enslydende med gældende lovs § 5, nr. 5, kunne give anledning til fortolkningstvivl.

Den almindelige bestemmelse om, at interne arbejdsdokumenter er undtaget fra retten til aktindsigt, begrænses af reglerne i forslagens §§ 8, 9 og 11, jf. nærmere nedenfor.

Til § 8:

Bestemmelsen, der ikke findes i den gældende lov, begrænser den hidtidige adgang til at undtage dokumenter som interne ved at opregne nogle typer af dokumenter, som ikke er omfattet af undtagelsesadgangen om internt arbejdsmateriale i § 7. Dokumenterne er derfor med de undtagelser, der i øvrigt måtte gælde efter §§ 12, 13 og 14 - omfattet af retten til aktindsigt, uanset at dokumentet er udarbejdet som led i den interne behandling af sagen. De angivne dokumenttyper indeholder ikke og afspejler heller ikke på anden måde den pågældende myndigheds interne overvejelser om sagens afgørelse eller fortsatte behandling. Hverken hensynet til myndighedens interne beslutningsproces eller væsentlige administrative hensyn kan derfor med rimelighed anføres til støtte for at undtage disse dokumenter fra retten til aktindsigt. Det foreslås derfor, at de i fremtiden skal være omfattet af pligten til at give aktindsigt.

Bestemmelsen i nr. 1 omfatter dokumenter, der alene gengiver indholdet af myndighedens endelige beslutning vedrørende en sags afgørelse. Det forudsættes herved, at dokumentet ikke tillige indeholder oplysning om myndighedens overvejelser vedrørende beslutningen eller i øvrigt er af foreløbig karakter, som f.eks. koncepter, der først udarbejdes, efter at vedkommende, typisk kollegiale, myndighed har truffet sin afgørelse. F.eks. vil en beslutningsprotokol i modsætning til voterings- og forhandlingsprotokoller - være omfattet af bestemmelsen i nr. 1. Såfremt beslutningen alene består i tiltrædelser af en indstilling, vil adgangen til aktindsigt også omfatte denne, i det omfang det er nødvendigt for at få kendskab til beslutningens indhold. Det vil formentlig

i praksis navnlig sige indstillingens konklusion. Denne bestemmelse betegner næppe nogen ændring i forhold til gældende ret.

[...]

Til § 10:

Bestemmelsen angiver nogle undtagelser fra retten til aktindsigt for visse typer af dokumenter begrundet den funktion, som dokumentet varetager.

Bestemmelserne i nr. 1 og 2, der tilsigter at beskytte den politiske beslutningsproces, er enslydende med den gældende offentlighedslov § 5, nr. 1 og 2.

Et ministeriums brevveksling om lovgivning med andre myndigheder end ministerier er ikke omfattet af undtagelsesreglen i nr. 2. En tidsbegrænset undtagelsesadgang i adgangen til aktindsigt i disse sager er imidlertid indeholdt i lovforslagets § 2, stk. 2.

Undtagelsen i nr. 3 er ny i forhold til den gældende offentlighedslov. Reglen tager sigte på tilfælde, hvor en forvaltningsmyndighed udfører sekretariatsopgaver for en anden forvaltningsmyndighed. Undtagelsesadgangen vil også kunne finde anvendelse i tilfælde, hvor en myndighed i forbindelse med en bestemt sags behandling udøver sekretariatsmæssige funktioner i forhold til en anden myndighed, uden at betingelserne for at anse organerne for en og samme myndighed af den grund er opfyldt, f.eks. hvor et direktorat til brug for vedkommende landsstyremedlem udarbejder et udkast til besvarelse af et landstingsspørgsmål eller en ansøgning til finansudvalget. [...]" (Understreget her.)

Det følger af offentlighedslovens § 7, at interne arbejdsdokumenter som udgangspunkt ikke er omfattet af retten til aktindsigt.

Det fremgår af offentlighedslovens § 7, at interne arbejdsdokumenter blandt andet er dokumenter, der er udarbejdet af en myndighed til eget brug, dokumenter, der udveksles mellem forskellige enheder inden for samme myndighed, og dokumenter, der udveksles mellem en kommunalbestyrelse og dennes udvalg og afdelinger og andre administrative myndigheder i kommunens regi og mellem disse myndigheder indbyrdes.

Det er i § 7 ikke udtømmende anført, hvilke dokumenter der skal betragtes som interne arbejdsdokumenter. Andre dokumenter end de i § 7 anførte kan således anses for at være interne arbejdsdokumenter og dermed som udgangspunkt undtaget fra retten til aktindsigt. Det anføres i bemærkningerne til § 7 i forslaget til offentlighedsloven, at ved afgø-

relsen af, om der er tale om et internt arbejdsdokument vil et afgørende moment ofte være, om dokumentet i det væsentlige alene indeholder eller i øvrigt afspejler en forvaltningsmyndigheds egne interne overvejelser med hensyn til en sags fortsatte behandling eller afgørelse.

Når det skal afgøres, om et dokument er et internt arbejdsdokument, har det således betydning, om dokumentet er udvekslet mellem forskellige enheder inden for samme myndighed eller mellem forskellige selvstændige myndigheder, jf. offentlighedslovens § 7, nr. 2.

Offentlighedens § 7 indeholder ikke nogen nærmere definition af, hvornår der er tale om enheder inden for samme myndighed, og hvornår der er tale om selvstændige myndigheder.

I betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, bind I, side 56, er anført følgende om spørgsmålet:

“Ved afgørelsen af om forskellige enheder skal anses som en del af samme myndighed eller som selvstændige myndigheder, tages der udgangspunkt i en organisatorisk præget vurdering af forholdet mellem de pågældende enheder/myndigheder, og der lægges således bl.a. vægt på, om enheden træffer afgørelse på egne vegne, om enheden er tillagt omfattende og betydningsfulde opgaver, om der er rekursadgang til en anden administrativ enhed, om enheden er undergivet en anden administrativ enheds instruktionsbeføjelse og om den pågældende enhed indtager en selvstændighed i forhold til det omgivende administrative system.”

I betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, bind I, side 519-520, anføres videre:

“I forarbejderne til bestemmelsen er anført følgende om spørgsmålet, jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 219 f.:

“Bestemmelsen indeholder ikke [...] nogen nærmere angivelse af, hvad der skal anses for ‘forskellige enheder inden for samme myndighed’. Afgrænsningen heraf beror på en konkret vurdering af det underliggende retsgrundlag. Herved må den organisatoriske opbygning af de pågældende administrative enheder tages i betragtning (f.eks. hvilken grad af selvstændighed, den enkelte enhed indtager, om der træffes afgørelse på egne vegne, rekursadgangen, instruktionsbeføjelsen m.v.). Endvidere må der lægges vægt på, om varetagelsen af de enkelte enheders indbyrdes funktioner må antages at forudsætte, at udveksling af dokumenter enhederne imellem betragtes som intern.”

Der skal således ved afgørelsen af, om forskellige enheder skal anses som en del af samme myndighed eller som selvstændige myndigheder, tages udgangspunkt i en organisatorisk præget vurdering af forholdet mellem de på gældende myndigheder. Dette organisatoriske kriterium kan i visse tilfælde suppleres med et funktionelt kriterium, hvor der skal lægges vægt på, om varetagelsen af de forskellige enheders indbyrdes funktioner må antages at forudsætte, at udvekslingen af dokumenter mellem disse må betragtes som intern.” (Understreget her.)

Det anføres flere steder i forarbejderne til de danske og grønlandske offentlighedslove, herunder blandt andet i bemærkningerne til § 7 i forslaget til den grønlandske offentlighedslov (se citatet ovenfor i dette afsnit), at vurderingen af, om der tale om forskellige enheder inden for samme myndighed eller flere selvstændige myndigheder, som udgangspunkt beror på en konkret vurdering af det underliggende retsgrundlag.

I vurderingen af, om der tale om forskellige administrative enheder inden for samme myndighed eller flere selvstændige myndigheder, kan der ifølge forarbejderne til bestemmelsen blandt andet lægges vægt på det organisatoriske forhold mellem forskellige administrative enheder, om en administrativ enhed træffer afgørelse på egne vegne, om en administrativ enhed er tillagt omfattende og betydningsfulde opgaver, om der er rekursadgang til en anden administrativ enhed, om en administrativ enhed er undergivet en anden administrativ enheds instruktionsbeføjelse og om en administrativ enhed indtager en selvstændig rolle i forhold til det omgivende administrative system. Derudover må der lægges vægt på, om varetagelsen af de enkelte administrative enheders funktioner må antages at forudsætte, at der sker udveksling af dokumenter mellem forskellige enheder, og at denne udveksling skal betragtes som intern, jf. blandt andet bemærkningerne til § 7 i forslaget til offentlighedsloven.

Endvidere har Folketingets Ombudsmand i en række nyere afgørelser ved fortolkningen af offentlighedslovens bestemmelser og anvendelsen deraf lagt vægt på myndighedernes fortolkning og anvendelse af de pågældende bestemmelser i praksis. Det fremgår blandt andet af de følgende udtalelser fra Folketingets Ombudsmand, hvor ombudsmanden på trods af, at betydelige forhold taler imod myndighedernes vurderinger, lægger disse til grund. Ombudsmanden tillægger det i den forbindelse betydelig vægt, at myndighederne har lagt disse vurderinger til grund i administrativ praksis.

I Folketingets Ombudsmands udtalelse af 17. maj 2004, der er vedlagt denne udtalelse som bilag 1, havde en journalist klaget til ombudsmanden over Justitsministeriets afgørelse om at give afslag på en anmodning om aktindsigt i dokumenter udvekslet mellem Direktoratet for Kriminalforsorgen og Justitsministeriet. Justitsministeriet begrundede afgørelsen med, at det er ministeriets samlede vurdering, at dokumenter, der udveksles

mellem Direktoratet for Kriminalforsorgen og Justitsministeriet, må anses for at være interne arbejdsdokumenter, og dermed som udgangspunkt undtaget fra retten til aktindsigt. Det er således ministeriets opfattelse, at Direktoratet for Kriminalforsorgen og Justitsministeriets departement er forskellige myndighedsenheder inden for samme myndighed, selvom en række forhold taler for at direktoratet skal betragtes som en selvstændig myndighed i forhold til Justitsministeriets departement. Direktoratet for Kriminalforsorgen varetager således en række væsentlige opgaver, ligesom direktoratet har sin egen hoveddriftskonto på finansloven. Heroverfor står imidlertid, at direktoratet i almindelighed træffer afgørelser på ministerens vegne, at direktoratet i de fleste tilfælde er undergivet ministeriets instruktionsbeføjelse (og ikke departementets) og at direktoratets afgørelser som hovedregel ikke kan påklages til departementet. Justitsministeriet anførte ligeledes, at denne opfattelse var lagt til grund i langvarig administrativ praksis.

Ombudsmanden anførte i sin udtalelse i sagen, at der var betydelig tvivl om direktoratets organisatoriske forhold. Under hensyn til at udveksling af dokumenter mellem direktoratet og departementet i langvarig administrativ praksis er blevet anset som intern fandt ombudsmanden ikke, at der var tilstrækkeligt grundlag for at kritisere afgørelsen. I ombudsmandens udtalelse anføres på side 7:

“Jeg er enig med Justitsministeriets lovfdeling i at direktoratets organisatoriske placering i forhold til Justitsministeriets departement må give anledning til nogen retlig tvivl. En række forhold taler for at direktoratet som hævdet af ministeriet må betragtes som en selvstændig enhed i Justitsministeriet, og dermed at brevveksling mellem direktoratet og departementet anses for intern i relation til offentlighedslovens § 7. For denne opfattelse taler især at der ikke er adgang til at påklage direktoratets afgørelser til departementet, at direktøren i de fleste sager har umiddelbart referat til ministeren, at direktoratets afgørelser træffes på Justitsministeriets vegne samt fraværet af instruktionsbeføjelse for departementet i de fleste borgerrelaterede sager. Imod taler at direktorat har sager som ifølge straffuldbyrdelsesloven forudsættes at blive truffet af Direktoratet for Kriminalforsorgen, samt at direktoratet navnlig i sager vedrørende økonomiske forhold ikke har direkte referat til ministeren, samt at direktoratet i disse sager er undergivet departementets instruktionsbeføjelse.

Under hensyn til den betydelige tvivl der således hersker med hensyn til direktoratets organisatoriske status, samt til at brevveksling mellem direktoratet og departementet i praksis gennem længere tid er blevet anset for intern, finder jeg ikke at have tilstrækkeligt grundlag for at kritisere direktoratets afgørelse om at afslå aktindsigt.” (Understreget her.)

I Folketingets Ombudsmands udtalelse af 2. marts 2006, der er vedlagt denne udtalelse som bilag 2, havde ombudsmanden bedt Finansministeriet om en udtalelse om § 3 i Finansministeriets skrivelse af 27. juni 2000 om Personalestyrelsen, hvoraf det fremgår, at Personalestyrelsen træffer afgørelser på vegne af Finansministeren, og at styrelsens afgørelser derfor ikke kan indbringes for anden administrativ myndighed. Finansministeriet bad til brug for besvarelsen til ombudsmanden Justitsministeriet om en udtalelse i sagen. Justitsministeriet anførte blandt andet, at Personalestyrelsen varetager en række omfattende og væsentlige opgaver og har sin egen hoveddriftskonto på finansloven, hvilket kan tale for, at Personalestyrelsen skal betragtes som en selvstændig myndighed i forhold til Finansministeriets departement. Heroverfor står imidlertid, at Personalestyrelsen ikke har selvstændig afgørelseskompetence, men udøver en række beføjelser og træffer afgørelse på vegne af Finansministeren, at Personalestyrelsens direktør har direkte referat til Finansministeriets departementschef, at Personalestyrelsen ikke er undergivet departementets instruktionsbeføjelse og at det i administrativ praksis, herunder i en række administrativt udstedte forskrifter udstedt af Personalestyrelsen er forudsat, at styrelsen er en del af Finansministeriets departement. På baggrund deraf er det Justitsministeriets samlede vurdering, at Personalestyrelsen og Finansministeriets departement må anses som forskellige myndighedsenheder inden for samme myndighed. Finansministeriet henholdt sig i det hele til Justitsministeriets udtalelse.

Ombudsmanden anførte i sin udtalelse i sagen, at der var betydelig tvivl om Personalestyrelsens organisatoriske placering. Under hensyn til at det i administrativ praksis er forudsat, at styrelsen er en del af departementet, foretog ombudsmanden sig ikke yderligere i sagen. I ombudsmandens udtalelse anføres på side 7-8:

“Jeg er enig med Justitsministeriet i, at en række forhold taler for at anse Personalestyrelsen som en selvstændig myndighed i forhold til Finansministeriets departement. For denne opfattelse taler, at Personalestyrelsen varetager en række væsentlige opgaver vedrørende løn- og ansættelsesvilkår for ansatte i staten og folkekirken, bl.a. aftaleindgåelser og fastlæggelse af den overordnede personalepolitik, og at styrelsen har sin egen hoveddriftskonto på finansloven. Endvidere har styrelsen ikke referat direkte til ministeren. Jeg har endvidere for så vidt angår indgåelse af resultatkontrakt, noteret mig, at det af finansloven for 2004, konto § 07.14.01, fremgår at styrelsen har indgået resultatkontrakt “med Finansministeriet”. Denne ordlyd peger i retning af to selvstændige myndigheder.

Imod taler at styrelsen ikke er oprettet ved lov eller i henhold til lov, og at styrelsens afgørelseskompetence ikke er fastsat ved eller i henhold til lov. Styrelsen træffer således afgørelse på finansministerens vegne, og styrelsen er ikke undergivet departementets, men alene departementschefens instruktionsbeføjelser.

På denne baggrund er det min opfattelse, at styrelsens organisatoriske status giver anledning til betydelig tvivl. Under hensyn til at det i praksis er forudsat, at styrelsen er en del af departementet og at styrelsens afgørelser ikke kan på klages til departementet, foretager jeg mig efter omstændighederne ikke mere i sagen.” (Understreget her.)

I Folketingets Ombudsmands udtalelse af 25. juni 2012, der er vedlagt denne udtalelse som bilag 3, tog ombudsmanden blandt andet stilling til, om der var hjemmel til at meddele Henrik Sass Larsen tavshedsplæg efter § 27, stk. 3, i den tidligere gældende forvaltningsloven med hensyn til et notat udarbejdet af Politiets Efterretningstjeneste (PET), som indeholdt oplysninger af betydning for Henrik Sass Larsens sikkerhedsgodkendelse. En forudsætning for at kunne pålægge en person en sådan tavshedspligt er, at de omfattede oplysninger er videregivet til den pågældende, uden at myndigheden er forpligtet dertil. Bestemmelsen kan således ikke anvendes i forhold til oplysninger, der er omfattet af retten til aktindsigt. Ombudsmanden skulle således tage stilling til om oplysningerne i notatet var undtaget fra retten til aktindsigt. I ombudsmandens udtalelse anføres på side 7:

“Efter min gennemgang af notatet og ud fra sagens omstændigheder i øvrigt er det efter min opfattelse noget tvivlsomt, om der for alle dele af notatet foreligger så afgørende hensyn til forebyggelse mv. af lovovertrædelser, at der ikke ville skulle gives aktindsigt. Den gengivelse af tilkendegivelserne fra Justitsministeriets departementschef, som er indeholdt i Henrik Sass Larsens referat af det første møde i Statsministeriet den 28. september 2011 – og hvis indhold Justitsministeriet ikke har bestridt – kan afhængig af den nærmere forståelse siges at underbygge denne tvivl.

Jeg har imidlertid ikke fuldt tilstrækkeligt grundlag for at tilsidesætte Justitsministeriets vurdering af, at der efter en konkret vurdering af oplysningerne i notatet forelå hensyn til forebyggelse af lovovertrædelser mv., der med afgørende vægt talte imod, at der skulle gives aktindsigt i dem, jf. offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 3, sammenholdt med § 4, stk. 2. Jeg har i den forbindelse også lagt vægt på, at ombudsmanden tidligere har accepteret PET's praksis om, at der efter en konkret vurdering i almindelighed ikke gives indsigt (egenacces) i materiale, som efterretningstjenesten har om en person. Se bla. Folketingets Ombudsmands beretning for 1998, s. 176 ff. Jeg henviser også til Østre Landsrets dom i Ugeskrift for Retsvæsen for 2006, s. 65 ff.” (Understreget her.)

Et yderligere relevant forhold, der skal inddrages i vurderingen og i fortolkningen af offentlighedslovens § 7, er baggrunden for og formålet med bestemmelsen i offentlighedslovens § 7.

Det fremgår af bemærkningerne til § 7 i forslaget til offentlighedsloven, at bestemmelsen blandt andet har til formål at beskytte en myndigheds interne beslutningsproces og de offentligt ansattes arbejdsvilkår. Det skal således være muligt at foretage frie og formløse overvejelser og forberedende arbejde inden for det offentlige, uden at der senere er risiko for, at de overvejelser og dokumenter, der indgår på forskellige stadier i den interne beslutningsproces, offentliggøres. Det samme følger af kommissionens betænkning om forslaget til den tidligere gældende danske offentlighedslov.²⁷

I betænkning nr. 325/1963, side 51, anførte kommissionen således følgende om begrundelsen for at undtage interne arbejdsdokumenter fra aktindsigt:

“Det er kommissionens opfattelse, at afgørende administrative hensyn taler for, at [...] interne arbejdsdokumenter må undtages fra offentligheden. Det findes nødvendigt, at tjenestemændene har adgang til på fri og formløs måde at foretage deres overvejelser over sagerne og udføre det forberedende arbejde, eventuelt under drøftelser med kolleger, uden at arbejde under presset af en offentliggørelse af de i referaterne nedfældede betragtninger, som måske vil skifte i værdi, efterhånden som sagen skrider frem. Det er da også almindeligt anerkendt, at sådanne arbejdsdokumenter bør undtages fra offentligheden.” (Understreget her.)

I betænkning nr. 325/1963, side 66, anførte kommissionen følgende vedrørende § 4 i den tidligere gældende danske offentlighedslov, der svarer til § 7 i den grønlandske offentlighedslov:

“Udgangspunktet for udformningen af bestemmelsen i § 4, stk. 2, har været, at de offentlige myndigheders arbejdsdokumenter er af en sådan foreløbig karakter, at de ikke bør være undergivet offentlighedsprincippet. Forvaltningsmyndighederne må have mulighed for frit og uforstyrret at overveje og drøfte de afgørelser, som skal træffes. Efter den svenske ordning er arbejdsdokumenter offentlige efter sagernes færdigbehandling, men kun for så vidt de henlægges sammen med den pågældende sag. Det må antages, at man under en sådan ordning vil være tilbøjelig til - som det efter det for kommissionen oplyste også sker i Sverige - at udskille eller tilintetgøre arbejdsdokumenter med deraf følgende ulemper for forvaltningen ved behandlingen af senere lignende sager, og man har derfor ment det rigtigt at undtage disse dokumenter fra offentlighedsprincippet, også efter at sagen er afsluttet.” (Understreget her.)

27) Lov nr. 280 af 10. juni 1970 om offentlighed i forvaltningen.

I betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, bind I, side 509-510, anfører kommissionen blandt andet følgende om baggrunden og formålet med at undtage interne arbejdsdokumenter, navnlig ud fra offentlighedslovens § 7, nr. 1:

“På denne baggrund kan det mere sammenfattende konstateres, at undtagelsen af interne arbejdsdokumenter fra retten til aktindsigt tilgodeser såvel de offentligt ansattes som forvaltningsmyndighedernes interesse. De offentligt ansattes interesse tilgodeses ved, at der med undtagelsen gives de ansatte adgang til på en fri og formløs måde at foretage deres overvejelser og udføre det forberedende arbejde uden at arbejde under presset af en offentliggørelse af mere foreløbige overvejelser. Forvaltningsmyndighedernes interesse tilgodeses ved, at den interne beslutningsproces - og de forskellige stadier af denne - beskyttes mod offentliggørelse.”

Hertil kommer også mere overordnet, at manglende offentlighed omkring internt arbejds materiale bidrager til at forhindre samarbejds- og loyalitetskonflikter mellem den politiske ledelse af forvaltningen og embedsværket som følge af, at eventuelle meningsforskelle med hensyn til en sags behandling eller afgørelse bliver genstand for offentlig omtale, jf. betænkning nr. 857/1978, side 213 f.” (Understreget her.)

I betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, bind I, side 563-566, anføres følgende:

”Hensyn bag undtagelsen af interne dokumenter

6.1.1.1.1. Bestemmelserne i den gældende lovs § 7, nr. 1-3, der undtager interne arbejdsdokumenter fra retten til aktindsigt, er begrundet i hensynet til at beskytte forvaltningsmyndighedernes interne beslutningsproces samt hensynet til embedsværkets arbejdsvilkår, jf. pkt. 2.1.1 ovenfor. Kommissionen finder, at de nævnte hensyn fortsat begrunder en undtagelse af interne dokumenter fra retten til aktindsigt.

I den forbindelse skal kommissionen særligt fremhæve, at offentlighed omkring interne dokumenter ville kunne resultere i en svækkelse af grundlaget for de beslutninger, der træffes i den offentlige forvaltning. En almindelig offentlighed omkring den rådgivning, som f.eks. en minister modtager fra sine embedsmænd, kunne således føre til, at embedsmænd pålagde sig selv uhensigtsmæssige begrænsninger i forhold til indholdet af og formen for ministerrådgivningen. Man kunne således risikere, at embedsmændene for ikke at havne i et offentligt modsætningsforhold til vedkommende minister ville undlade at rådgive skriftligt om f.eks. faglige svagheder ved en løsning, som ministeren er tilhænger af, eller om eventuelle alternative løsninger, hvis offentlig kendskab til indholdet af rådgivningen kunne bruges mod ministeren af f.eks. politiske modstandere.

Som nævnt finder kommissionen, at hensynet til at beskytte forvaltningsmyndighedernes interne beslutningsproces samt hensynet til embedsværkets arbejdsvilkår begrundet en undtagelse af interne dokumenter fra retten til aktindsigt. Kommissionen finder dog anledning til at præcisere disse hensyn nærmere, og skal således bemærke følgende:

6.1.1.1.2 Den omstændighed, at hensynet til forvaltningsmyndighedernes interne beslutningsproces begrundet, at interne dokumenter undtages fra retten til aktindsigt, hænger efter kommissionens opfattelse sammen med flere forhold. Offentlighed vedrørende et internt dokument, f.eks. udkast til en beslutning, vil således kunne skade myndighedens faglige troværdighed, hvis de ufærdige og muligvis forkerte udkast bliver kendt og opfattet som udtryk for den pågældende myndigheds faglige formåen, ligesom indsigt i et udkast vil kunne skabe en uberettiget forventning om, at "beslutningen" i sagen vil blive truffet i overensstemmelse med det, der er anført i udkastet.

Der kan endvidere peges på, at offentlighed omkring en myndigheds foreløbige holdning til et spørgsmål i nogles øjne vil kunne skade myndighedens almindelige troværdighed, hvis den foreløbige holdning, der er indeholdt i et udkast, af viger fra det, som endte med at være den endelige holdning. Skaden vil f.eks. kunne ske ved, at der opstår tvivl om, hvorvidt myndigheden står inde for deres holdning - f.eks. en anbefaling af en løsning eller støtte til en idé - når det af udkastet fremgår, at nogen i myndigheden på et tidspunkt har haft en anden holdning.

Det er endvidere kommissionens opfattelse, at offentlighed omkring interne dokumenter vil kunne skade myndighedens forhandlingsposition i relation til forhandlinger med andre myndigheder, politikere og private. Det vil således være en stor ulempe for en myndighed, hvis de øvrige deltagere i forhandlingerne har kendskab til myndighedens (interne) vurderinger af de spørgsmål, som der under forhandlingerne skal opnås enighed om. Et sådant kendskab vil skabe ulighed mellem på den ene side myndigheden og på den anden side andre forhandlingsparter, der ikke er underlagt reglerne om aktindsigt.

6.1.1.1.3. Det forhold, at hensynet til embedsværkets arbejdsvilkår begrundet, at interne dokumenter, herunder udkast til breve, notater mv., undtages fra offentlighed, skal efter kommissionens opfattelse ses i sammenhæng med, at de udkast til breve, notater mv., der - eventuelt under et tidspres - udarbejdes på et tidligt tidspunkt i sagens forberedelse, ikke nødvendigvis vil have samme kvalitet som det endelige dokument. I visse tilfælde kan det foreløbige dokument således have en sådan (ringe) kvalitet, at det - at hensyn til den embedsmand, der har udarbejdet dokumentet - ikke bør offentliggøres.

Det nævnte hensyn skal endvidere ses i sammenhæng med, at de interne dokumenter vil kunne indeholde mere foreløbige og skitseagtige tanker om, hvorledes et spørgsmål skal løses, ligesom dokumenterne vil kunne indeholde alternative synspunkter, overvejelser og løsningsmodeller. Der er efter kommissionens opfattelse en risiko for, at embedsværket ikke i samme omfang vil overveje og nedfælde alternative synspunkter og løsningsmodeller mv., hvis sådanne overvejelser — der som nævnt kan have en mere foreløbig og skitseagtig karakter — som udgangspunkt skulle være offentligt tilgængelige.

Det er på den baggrund kommissionens opfattelse, at embedsmændene skal have frihed i udførelsen af deres arbejde, og ikke skal leve med det pres, at interne dokumenter med foreløbige og ufærdige overvejelser kan blive offentliggjort som led i den almindelige offentlighedsordning. En sådan frihed i udførelsen af arbejdet vil — fortiden at varetage hensynet til den enkelte embedsmand - understøtte kvaliteten af embedsværkets arbejde, da det må forventes, at embedsværket ikke vil være så tilbageholdende med at overveje forskellige og alternative løsningsmodeller.

6.1.1.1.4. Herudover er det kommissionens opfattelse, at der i forhold til en myndighed, der er politisk ledet, gør sig særlige hensyn gældende for så vidt angår spørgsmålet om offentlighed omkring interne dokumenter.

Det er således kommissionens opfattelse, at eksempelvis en minister af hensyn til sine politiske manøvremligheder skal kunne bede sine embedsmænd foretage såvel faglige som taktiske og politiske vurderinger af spørgsmål, uden at der bliver offentlighed omkring de pågældende interne vurderinger.

Hvis der uden videre er offentlighed omkring de oplysninger, som f.eks. en minister modtager som led i rådgivningen af politiske sager, vil det reelt gøre det umuligt for ministeren at fungere i det politiske system, idet de politiske manøvremligheder for ministeren (den politiske leder) bliver begrænset. Oplysningerne vil f.eks. kunne afsløre, at ministeren overvejer at tage et politisk initiativ, at der har været andre udgaver af et offentliggjort politisk initiativ, og at ministeren tidligere har haft en anden holdning til initiativet.

Sådanne afsløringer vil f.eks. i forbindelse med forhandlinger kunne udgøre en uforholdsmæssig fordel for oppositionen, interesseorganisationer samt andre, der indgår i det politiske system, men vil samtidig forringe ministerens politiske spillerum og manøvremligheder. Hertil kommer, at offentlighed omkring de oplysninger, som ministeren modtager fra embedsværket, efter omstændighederne vil kunne indebære en ri-

siko for, at ministeren af andre politikere samt offentligheden tillægges politiske holdninger til et spørgsmål, som den pågældende ikke har taget stilling til endnu.

Det er på denne baggrund kommissionens opfattelse, at offentlighed omkring den rådgivning, som ministeren (den politiske leder) modtager fra sine embedsmænd navnlig i politisk prægede sager, i realiteten vil kunne indebære, at ministeren som følge af offentlighedslovens regler om aktindsigt havner i en situation, hvor det er nødvendigt at "kæmpe" med såvel foreløbige som endelige - faglige, taktiske og politiske vurderinger fra vedkommendes egne embedsmænd. Offentlighed omkring de interne dokumenter vil således kunne indebære en væsentlig forringelse af den politiske leders arbejdsvilkår.

Herudover er det også - som nævnt ovenfor under pkt. 6.1.1.1.1 - kommissionens opfattelse, at offentlighed omkring interne dokumenter, herunder sådanne dokumenter, der indgår i politisk prægede sager, ville kunne føre til, at embedsmænd pålagde sig selv uhensigtsmæssige begrænsninger i forhold til indholdet af og formen for ministerrådgivningen. Det er på denne baggrund kommissionens opfattelse, at hensynet til, at myndighederne - herunder myndigheder, som ledes af en politiker - kan fungere på en effektiv og hensigtsmæssig måde, indebærer, at interne dokumenter som udgangspunkt ikke skal være undergivet aktindsigt." (Understreget her.)

Som anført ovenfor følger det af blandt andet bemærkningerne til § 7 i forslaget til offentlighedsloven, at der skal foretages en samlet vurdering under inddragelse af alle relevante forhold, når det skal afgøres om dokumenter, der udarbejdes af myndighedsenheder eller udveksles mellem dem, er interne arbejdsdokumenter og dermed som udgangspunkt ikke omfattet af retten til aktindsigt efter offentlighedslovens § 7. Det gælder også for dokumenter, der udarbejdes af Naalakkersuisut, departementet, Råstofstyrelsen, Miljøstyrelsen, GEUS eller DCE i forbindelse med disse myndighedsenheders myndighedsbehandling som råstofmyndighedsenheder inden for råstofområdet.

Naalakkersuisut, departementet, Råstofstyrelsen, Miljøstyrelsen for Råstofområdet, GEUS og DCE er og fungerer, som anført ovenfor i afsnit 2, som forskellige myndighedsenheder inden for en samlet råstofmyndighed, når de træffer afgørelser, afgiver indstillinger eller udtalelser eller i øvrigt foretager myndighedsbehandling inden for råstofområdet.

Naalakkersuisut er den overordnede myndighedsenhed i råstofmyndigheden. Det er således Naalakkersuisut, der i det væsentligste er tillagt kompetencen efter råstofloven. Råstofstyrelsen og Miljøstyrelsen er underordnede myndighedsenheder i råstofmyndigheden, der på vegne af Naalakkersuisut varetager den praktiske forvaltning inden for rå-

stofområdet og udmøntningen af de beslutninger, der træffes af Naalakkersuisut. Når der træffes afgørelser inden for råstofområdet skal Naalakkersuisut, departementet, Råstofstyrelsen og Miljøstyrelsen således træffe en samlet og integreret afgørelse under inddragelse af alle relevante hensyn, herunder hensynet til at råstofaktiviteter udføres forsvarligt med hensyn til sikkerhed, sundhed, miljø, ressourceudnyttelse og samfundsmæssig bæredygtighed og hensigtsmæssigt og i overensstemmelse med anerkendt god international praksis, jf. råstoflovens § 1, stk. 2, og § 3. Se nærmere derom i afsnit 2.1 og 2.2 ovenfor.

GEUS og DCE arbejder tæt sammen med de øvrige myndigheder inden for råstofmyndigheden, rådgiver disse og tilvejebringer de nødvendige oplysninger og data, når råstofmyndigheden træffer samlede afgørelser, afgiver indstillinger eller udtalelser eller i øvrigt forvalter råstofområdet. Det indebærer, at GEUS og DCE funktionelt er og fungerer som en del af den samlede råstofmyndighed, når GEUS og DCE yder rådgivning til de øvrige myndigheder inden for råstofmyndigheden og i øvrigt varetager myndighedsopgaver inden for råstofområdet. Se nærmere derom i afsnit 2.3 og 2.4 ovenfor.

Som nævnt ovenfor i blandt andet afsnit 2.1 og 2.2 er det forudsat i råstofloven og lagt til grund i mangeårig administrativ praksis, at råstofmyndigheden skal foretage en samlet og integreret myndighedsbehandling og træffe samlede og integrerede afgørelser inden for råstofområdet. I forbindelse med denne myndighedsbehandling og overvejelserne omkring og forberedelsen af afgørelser inden for råstofområdet må der således nødvendigvis ske en udveksling af dokumenter mellem de forskellige myndighedsenheder inden for råstofmyndigheden. Disse dokumenter vil ofte indeholde myndighedsenhedernes egne interne overvejelser med hensyn til en sags behandling og afgørelse og dermed have karakter af foreløbige interne arbejdsdokumenter, jf. i overensstemmelse dermed bemærkningerne til § 7 i forslaget til offentlighedsloven. Blandt andet som følge af de hensyn, der ligger bag offentlighedslovens § 7, har det stor betydning, at disse dokumenter, der udveksles mellem forskellige myndighedsenheder inden for råstofmyndigheden, ikke er omfattet af retten til aktindsigt.

Som anført af kommissionen i betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, bind I, side 564 (gengivet ovenfor), vil offentlighed omkring sådanne dokumenter blandt andet kunne skade en myndigheds faglige troværdighed, hvis ufærdige og muligvis forkerte udkast til eksempelvis afgørelser offentliggøres og opfattes som udtryk for den pågældende myndigheds faglige formåen. Ligesom der ville kunne opstå tvivl om, hvorvidt en myndighed står inde for sin holdning, hvis en myndigheds foreløbige holdning, der er indeholdt i et udkast, ikke er i overensstemmelse med den endelige afgørelse i en sag. Videre vil indsigt i et udkast kunne skabe en forventning om en afgørelses udfald.

Indsigt i interne dokumenter, der udveksles mellem forskellige myndighedsenheder inden for råstofmyndigheden, vil desuden kunne svække grundlaget for beslutninger og afgørelser inden for råstofmyndigheden, da det ikke i samme omfang ville være muligt at foretage frie og formløse overvejelser og drøftelser mellem de forskellige myndighedsenheder, uden at der senere er risiko for at disse overvejelser offentliggøres. Se i overensstemmelse dermed kommissionens betragtninger i betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, bind I, side 563-566, som er gengivet ovenfor.

Derudover vil det kunne skade en myndigheds forhandlingsposition, hvis de øvrige deltagere i forhandlinger har kendskab til myndighedens interne vurderinger af forhold, der forhandles om. Det kan for eksempel være tilfældet ved råstofmyndighedens forhandlinger med private virksomheder, der ønsker at få meddelt en tilladelse til efterforskning efter eller udnyttelse af olie og gas eller mineraler. Ved sådanne forhandlinger kan det forringe råstofmyndighedens forhandlingsposition betydeligt, hvis den pågældende virksomhed eller andre kan få indsigt i dokumenter, der indeholder de overvejelser og drøftelser, der som led forhandlingerne finder sted mellem forskellige myndighedsenheder inden for råstofmyndigheden.

Endvidere ville det kunne medføre vanskeligheder med hensyn til samarbejde eller koordinering, hvis de forskellige myndighedsenheder inden for råstofmyndigheden ikke kan udveksle forskellige meninger, vurderinger og synspunkter uden at dette bliver kendt i offentligheden. Se i overensstemmelse dermed kommissionens betragtninger i betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, bind I, side 509-510, som er gengivet ovenfor.

Af de ovenfor anførte grunde og andre grunde er det departementets opfattelse, at dokumenter, der udveksles på forskellige måder mellem Naalakkersuisut, departementet, Råstofstyrelsen, Miljøstyrelsen, GEUS og DCE, som udgangspunkt er interne arbejdsdokumenter og dermed som udgangspunkt ikke omfattet af retten til aktindsigt. Det skyldes særligt, at det både er forudsat i råstofloven og lagt til grund i mangeårig administrativ praksis, at de forskellige myndighedsenheder inden for råstofmyndigheden er og fungerer som en samlet administrativ myndighed, når der træffes afgørelse, afgives indstillinger og udtalelser eller i øvrigt foretages myndighedsbehandling inden for råstofområdet. Varetagelsen af de forskellige myndighedsenheders opgaver som led i den samlede myndighedsbehandling og arbejdet med afgørelser inden for råstofområdet må således forudsætte, at dokumenter, der udveksles mellem de forskellige myndighedsenheder inden for råstofområdet, ikke er omfattet af retten til aktindsigt.

Som eksempel på den administrative praksis, der er blevet anvendt på området kan det anføres, at Fællesrådet, der er nærmere omtalt ovenfor i afsnit 2.1, generelt i forbindelse

med dets møder traf afgørelse om, hvilke af de på mødet behandlede dokumenter, herunder dokumenter der var modtaget fra Råstofdirektoratet, der senere kunne offentliggøres. Dermed tog Fællesrådet indirekte også stilling til, hvilke af disse dokumenter, der ikke kunne offentliggøres. Det må derfor antages, at Fællesrådet lagde til grund, at dokumenterne ikke var undergivet aktindsigt, og at det derfor var op til Fællesrådet at træffe afgørelse om, hvorvidt dokumenterne skulle offentliggøres. Denne opfattelse er i overensstemmelse med Råstofdirektoratets indstilling vedrørende suppleant Poul Qvist Jørgensens anmodning om adgang til Fællesrådets sagsmateriale fra 11. august 1998.

I Råstofdirektoratets indstilling anføres det således:

”[...]

2. Som grundlag for fællesrådets drøftelser modtager fællesrådet via Råstofdirektoratet sagsmateriale vedrørende bla. miner- og olieselskaber. Sagsmaterialet indeholder ofte oplysninger, som selskaberne ønsker holdt fortroligt grundet deres økonomiske og strategiske karakter. Råstofdirektoratet opbevarer, som det er international praksis for myndigheder indenfor råstofområdet, denne type sagsmateriale således, at materialet ikke er tilgængeligt i almindelighed, og kun kopieres og udleveres til relevante sagsbehandlere og beslutningstagere.

[...]”

Det følger af offentlighedslovens § 8, at en række nærmere angivne interne dokumenter, som foreligger i endelig form, uanset lovens § 7, er omfattet af retten til aktindsigt. Dette gælder blandt andet dokumenter, der udelukkende gengiver indholdet af myndighedens endelige beslutning vedrørende en sags afgørelse, dokumenter, der udelukkende indeholder en gengivelse af oplysninger om en sags faktiske omstændigheder, der er af betydning for en sags afgørelse, selvstændige dokumenter, der er udarbejdet af en myndighed for at tilvejebringe bevismæssig eller anden tilsvarende klarhed med hensyn til en sags faktiske omstændigheder, og dokumenter, der indeholder generelle retningslinjer for behandling af bestemte sagstyper.

Det følger af offentlighedens § 10 at visse dokumenttyper, udover interne arbejdsdokumenter, som udgangspunkt er undtaget fra retten til aktindsigt. Undtagelsen er begrundet i dokumenternes funktion og hensynet til offentlige myndigheders arbejdsproces.

Det følger af offentlighedslovens § 10, nr. 1, at referater af møder i Naalakkersuisut og dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til brug for sådanne møder, er undtaget fra aktindsigt. Et oplæg til Naalakkersuisut som for eksempel departementet eller råstofsty-

relsen udarbejder til brug for et møde i Naalakkersuisut, er således undtaget fra aktindsigt efter denne bestemmelse. Bestemmelsen omfatter kun dokumenter, der er udarbejdet specifikt til Naalakkersuisut's møder. Dokumentet er undtaget, uanset om det reelt anvendes på mødet eller ej.

Det følger af offentlighedslovens § 2, stk. 2, at sager om lovgivning først er omfattet af offentlighedsloven og dermed retten til aktindsigt efter lovens § 4 fra det tidspunkt, hvor et lovforslag er fremsat for Inatsisartut. Også efter dette tidspunkt giver offentlighedslovens § 10, nr. 2, dog en vis beskyttelse af internt præget samarbejde og den interne politiske beslutningsproces. Efter lovens § 10, nr. 2, omfatter retten til aktindsigt således ikke brevveksling mellem departementer om lovgivning, herunder bevillingslove. Sådan brevveksling er således undtaget fra offentlighed, også efter at lovforslaget er fremsat for Inatsisartut. Retten til aktindsigt omfatter videre ikke dokumenter, der udveksles i forbindelse med, at en myndighed udfører sekretariatsopgaver for en anden myndighed, jf. offentlighedslovens § 10, nr. 3. Offentlighedslovens § 10, nr. 3, tager navnlig sigte på de relativt sjældne tilfælde, hvor det er bestemt eller forudsat i lovgivningen, at sekretariatsfunktionerne for en myndighed varetages af en anden myndighed. Uden for de lovbestemte tilfælde kan der dog også være tale om, at en myndighed udfører sekretariatsfunktionen for en anden myndighed.

Selvom et dokument er undtaget fra retten til aktindsigt, fremgår det af offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2 pkt., at en forvaltningsmyndighed kan give aktindsigt i videre omfang end fastsat i loven (meroffentlighedsprincippet). Ved vurderingen af om der bør gives meroffentlighed, må der foretages en afvejning af på den ene side hensynet til de beskyttelsesinteresser, der ligger bag en undtagelsesbestemmelse, og andre lovlige hensyn, som for eksempel det offentliges ressourcehensyn, og på den anden side hensynet til de interesser, der ligger bag begæringen om aktindsigt, herunder om ansøgeren har en særlig interesse i materialet.

3.2 Forholdet til tavshedspligt

Offentlighedsloven indeholder som anført i afsnit 3.1 regler om, i hvilket omfang offentligheden har ret til at forlange at blive gjort bekendt med forvaltningsmyndighedernes dokumenter. Der er således tale om regler, der vedrører spørgsmålet om videregivelse af oplysninger fra den offentlige forvaltning til offentligheden.

Det samme forhold reguleres ligeledes af reglerne om tavshedspligt, da reglerne om tavshedspligt regulerer, i hvilket omfang en offentlig ansat må videregive oplysninger af fortrolig karakter.

Spørgsmålet om sammenhængen mellem offentlighedslovens regler om aktindsigt og reglerne om tavshedspligt er reguleret i offentlighedslovens § 14, der har følgende ordlyd:

”§14. 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 hverv. Det gælder ikke, for så vidt angår den almindelige tavshedspligt efter straffeloven, landstingsloven om den offentlige forvaltning og tjenestemandsløvgivningen.”

I bemærkningerne til § 14 i forslaget til offentlighedsloven anføres det:

”Til § 14:

I overensstemmelse med princippet i den gældende offentlighedslovs § 7 fastslås det i denne bestemmelse, at pligten til at meddele oplysninger efter offentlighedsloven er begrænset i det omfang, de pågældende dokumenter indeholder oplysninger, der er undergivet tavshedspligt efter særlige bestemmelser om tavshedspligt, der er fastsat ved lov eller hjemmel i lov. Pligten til at give aktindsigt begrænses som hidtil ikke af de almindelige regler om tavshedspligt i kriminalloven og tjenestemandsløvgivningen eller de regler i den øvrige lovgivning, der alene gentager eller henviser til kriminallovens regler, uden at der derved foretages en præcisering eller ændring af tavshedspligtens omfang. Det samme gælder bestemmelserne om tavshedspligt i det fremsatte forslag til landstingslov om den offentlige forvaltning. Bestemmelser, der f.eks. alene har til formål at præcisere eller udvide kredsen af de personer, der skal være omfattet af tavshedspligten, vil således ikke begrænse pligten til at give aktindsigt.

Den gældende formulering i § 7 om “lovgivningens bestemmelser om tavshedspligt” har i praksis givet anledning til tvivl om, hvorvidt bestemmelser om tavshedspligt, der er fastsat administrativt, kan begrænse pligten til at give aktindsigt. Det er derfor i forslaget præciseret, at særlige bestemmelser om tavshedspligt, der er fastsat med hjemmel i lov, kan begrænse pligten til at give aktindsigt. Det følger heraf, at bestemmelsen om tavshedspligt skal være fastsat med hjemmel i en lovbestemmelse, der udtrykkelig i lovteksten eller forarbejderne hertil afgiver hjemmel for administrativ fastsættelse af tavshedspligt, dermed hensyn til tavshedspligtens omfang går videre end kriminallovens almindelige regler.

Det er alene egentlige tavshedspligtsbestemmelser der kan medføre indskrænkninger i pligten til at give aktindsigt efter § 14. Bestemmelser i lovgivningen, f.eks. om at møder skal holdes for lukkede døre, eller at offentlig gengivelse af, hvad der er passeret under et møde, ikke er tilladt, kan ikke anses for særlige tavshedspligtsbestemmelser ef-

ter § 14. De almindelige bestemmelser om tavshedspligt i kriminallovens og forslaget til landstingslov om den offentlige forvaltning vil efter bestemmelsen ikke have betydning med hensyn til pligten til at give aktindsigt. Disse bestemmelser er dog fortsat afgørende for, i hvilket omfang en myndighed er berettiget til at give aktindsigt i videre omfang, end hvad der er pligt til efter offentlighedslovens regler (meroffentlighed), jf. således også formuleringen af bestemmelsen om “meroffentlighed” i § 4, stk. 1, 2. pkt.” (Understreget her.)

Det følger således af offentlighedslovens § 14, at det ikke er enhver bestemmelse om tavshedspligt, der afskærer offentlighedens adgang til aktindsigt, men alene de tavshedspligtbestemmelser, der har karakter af særlige tavshedspligtforskrifter. Det vil særligt være tilfældet, hvis det er en særlig tavshedspligtsbestemmelse fastsat i en lov eller i medfør af en lov, eller hvis tavshedspligtbestemmelsen nærmere angiver eller regulerer (præciserer) tavshedspligtens indhold eller omfang. I det omfang der foreligger en sådan særlig tavshedspligtbestemmelse, vil den således i realiteten have karakter af en særlig undtagelsesbestemmelse fra offentlighedslovens hovedregel om aktindsigt.²⁸

En sådan særlig tavshedspligtsbestemmelse følger af råstoflovens § 86, stk. 4. Råstoflovens § 86, stk. 4, har følgende ordlyd:

“*Stk. 4.* Rettighedshavere skal regelmæssigt fremsende rapportering om den udførte virksomhed og dennes resultater. Vilkår om rapportering samt om fortrolighed i forbindelse dermed fastsættes i tilladelserne.”

I bemærkningerne til § 86, stk. 4, i forslaget til råstofloven anføres:

“Til stk. 4

Bestemmelsen vedrører rettighedshaveres rapportering til myndighederne.

Bestemmelserne svarer til § 25, stk. 4, i den gældende råstoflov.

Efter bestemmelsen skal rettighedshaveren løbende rapportere om den udførte virksomhed under dette forslag og resultaterne af aktiviteterne. Der fastsættes nærmere vilkår om indrapportering i tilladelsen, herunder eksempelvis om form, hyppighed og indhold. Derudover fastsættes nærmere vilkår om fortrolighed for rapportering og resultater.

28) Jf. Betænkning nr. 1510 fra 2009 om offentlighedsloven, kapitel 18.

Det er nødvendigt at fastsætte regler om fortrolighed, idet visse oplysninger kan karakteriseres som erhvervshemmeligheder, der kan give andre en uberettiget fordel, såfremt Naalakkersuisut kunne forpligtes til at udlevere disse ved eksempelvis en aktindsigtsanmodning.

Bestemmelsen er i fuld overensstemmelse med landstingslov om offentlighed i forvaltningen, der i § 3, stk. 1 siger, at “Landsstyret kan fastsætte regler om, at nærmere angivne myndigheder, sagsområder eller arter af dokumenter, for hvilke bestemmelserne i §§ 7-14 i almindelighed vil medføre, at begæring om aktindsigt kan afslås, skal være undtaget fra loven”.

De pågældende rapporter vil som udgangspunkt være omfattet af §§ 12-14 i landstingslov om offentlighed i forvaltningen. Når det alligevel er fundet nødvendigt at medtage en regel om fortrolighed i forslaget, er dette begrundet i, at visse oplysninger udveksles med andre myndigheder, samt sendes til Inatsisartutudvalg.” (Understreget her.)

Det følger således af råstoflovens § 86, stk. 4. sammenholdt med offentlighedslovens § 14, at der kan fastsættes vilkår i tilladelser til forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse af mineralske råstoffer i Grønland, som undtager oplysninger, en myndighed har modtaget som led i en rettighedshavers rapportering, fra retten til aktindsigt efter offentlighedsloven. Sådanne vilkår er gennem en længere årrække blevet fastsat i en række tilladelser til forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse af mineralske råstoffer i Grønland og i godkendelser af udnyttelses- og nedlukningsplaner efter henholdsvis råstoflovens § 19 og 43 og andre godkendelser af aktiviteter under sådanne tilladelser efter råstoflovens § 86, stk. 1. Se for eksempel § 20 om fortrolighed i modeltilladelse til efterforskning og kulbrinter i et havområde i Nordøstgrønland anvendt ved udbudsrunder i Grønlandshavet i 2012-2013.²⁹ Bestemmelsen har følgende ordlyd:

“§ 20. Fortrolighed

2001. Alle data og enhver rapportering fremsendt i henhold til punkt 1801-1802 skal af [Råstofmyndigheden] behandles som fortrolig i 5 år fra det tidspunkt, hvor rapporteringen skulle have været Råstofmyndigheden i hænde. Fortrolighedsperioden ophører dog:
- a. For områder, der er tilbageleveret i henhold til punkt 202 og 203, ved tilbageleveringen.
 - b. For områder, der ikke er omfattet af en Udnyttelsestilladelse, ved Efter-

29) Denne modeltilladelse og øvrige tilladelser til forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse af mineralske råstoffer i Grønland er tilgængelige på govmin.gl.

forskningstilladelsens ophør.

c. For en Udnyttelsestilladelse ved tilladelsens ophør.

2002.

Uanset punkt 2001 er [Råstofmyndigheden] berettiget til:

a. At afgive generelle udtalelser vedrørende det af tilladelsen omfattede område og den af tilladelsen omfattede virksomhed på grundlag af det af rettighedshaveren fremsendte materiale;

b. At anvende og offentliggøre, uden begrænsninger og betingelser, data af miljømæssig, sundhedsmæssig, socio-økonmisk, teknisk, besejlingsmæssig, meteorologisk og glaciologisk karakter, herunder bathymetriske kort, hvis dette efter [Råstofmyndighedens] opfattelse vurderes at være af almen samfundsmæssig interesse, dog med undtagelse af materiale, som er under patentering;

c. At anvende og offentliggøre materiale, der er fremsendt af rettighedshaveren om generelle geologiske og geofysiske forhold herunder generaliserede fortolkninger.

Forud for offentliggørelse i henhold til punkt 2002.b og c orienterer [Råstofmyndigheden] rettighedshaveren herom. Rettighedshaveren skal orientere [Råstofmyndigheden] før offentliggørelse af indholdet af bilag 1-5 til denne tilladelse.” (Understreget her.)

Tilsvarende bestemmelser findes i øvrige tilladelser til forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse af mineralske råstoffer i Grønland.”

Egen drift-sag - Naalakkersuisut

5.12 Anvisning af boliger til psykisk syge. Lighedsgrundsætningen. Handicapkonventionen

Departementet for Boliger havde overladt det til Kommuneqarfik Sermersooq at stå for anvisningen af visse selvstyrejede handicaptilgængelige lejligheder ("bundlejligheder"), således at kommunen var forpligtet til at anvise disse lejligheder til bevægelseshæmmede.

På baggrund af forskellige konkrete sager, der vedrørte psykisk syge lejere, meddelte Departementet for Boliger i september 2014 Kommuneqarfik Sermersooq, at kommunen kun måtte anvise lejligheder til bevægelseshæmmede, der ikke var psykisk syge.

Som følge af omtale i medierne blev ombudsmanden opmærksom på sagen og besluttede at iværksætte en undersøgelse af denne.

Ombudsmanden fandt det kritisabelt, at Departementet for Boliger havde meddelt Kommuneqarfik Sermersooq, at de pågældende lejligheder generelt ikke måtte anvises til psykisk syge.

Ombudsmanden lagde herved vægt på, at det pågældende vilkår – der altså gik på psykisk syge generelt – måtte anses for at stride mod den almindelige forvaltningsretlige lighedsgrundsætning, som denne skulle fortolkes i lyset af handicap-konventionen (udtalelse af 21. oktober 2014, j.nr. 2014-905-0024).

Ved brev af 21. juli 2014 skrev Departementet for Boliger følgende til Kommuneqarfik Sermersooq [jeg har valgt ikke at anonymisere kommunens navn, allerede fordi min undersøgelse ikke er rettet mod kommunen, min bemærkning] om kommunens mulighed for at anvise visse selvstyrejede boliger til psykisk syge:

”Med baggrund i konkrete sager skal Departementet for Boliger hermed meddele Kommuneqarfik Sermersooq, at der er et stigende problem med psykisk syge lejere i Selvstyrets udlejningsboliger.

En del af dem støjer, forurener og virker truende. Andre skaber risiko for tab af liv eller fast ejendom. Udbryder der brand i en ejendom, vil både den psykisk syge og naboerne risikere røgforgiftning og i værste fald dødsfald. En brand kan også medføre tab af personlige ejendele for naboerne og ved manglende forsikringsdækning betydelige økonomiske tab. Hertil kommer det tab, som Grønlands Selvstyre lider ved, at dets ejendom brænder.

En beboer i [...] har netop fået ophævet sit lejemål pga. støj og trusler. Han har igennem en længere periode virket så truende, at børnene ikke har turdet gå op gennem opgangen alene. En af naboerne har anmodet om at få en vakantbolig pga. den utryghed, han skaber.

En beboer i [...] er samler. Han bruger at tænde stearinlys. Efter al sandsynlighed er han skyld i, at der udbrød brand i blokken for nylig. For øjeblikket bor han i en vakantbolig. Hvis han vender tilbage til en almen bolig, skal hans naboer leve i konstant utryghed.

Der findes også en teenagedreng i [...] og to beboere på [...], som i længere tid har skabt store problemer for deres omgivelser.

A/S Boligselskabet INI oplyser, at sagerne har været rejst over for kommunens socialforvaltning, der vurderer, at beboerne skal klare sig selv.

Grønlands Selvstyre har tidligere meddelt, at kommunen har anvisningsret til selvstyrets bundlejligheder. Vi skal hermed meddele, at kommunen fremover kun kan benytte den anvisningsret til gangbesværede ældre og handicappede, som ikke er psykisk syge. Kommunen vil miste sin anvisningsret til bundlejlighederne, hvis det sker én gang, at en bundlejlighed benyttes til en psykisk syg. Dette gælder, uanset om kommunen vurderer, at de ikke er til gene eller fare for deres omgivelser.

Ovennævnte personer hører ikke hjemme i almene boliger. Frem for at de skal fratages deres boliger efter at have modtaget advarsel og ophævelse, bør kommunen selv tage initiativet til at give dem et sted at bo, hvor de ikke skaber gener og fare for deres omgivelser, og hvor de kan få den støtte, som de har behov for.

Hvis kommunen mener, at de skal bo i almene boliger, må kommunen anvende sine egne boliger frem for selvstyrets.”

Kommuneqarfik Sermersooq forelagde Departementet for Boligers brev for Institut for Menneskerettigheder, der ved brev af 18. august 2014 afgav følgende udtalelse:

”[...]

Danmark har juli 2009 ratificeret FN's Handicapkonvention. Grønland har i 2013 anerkendt, at konventionen også har virkning for Grønland. Det følger heraf, at Naalakkersuisut er retligt forpligtet til i sit virke at overholde konventionen.

FN's Handicapkonvention indeholder i artikel 1 en definition af handicap, hvorefter personer med længerevarende funktionsnedsættelser anses at have et handicap, hvis deres funktionsnedsættelse i samspil med forskellige barrierer kan hindre dem i at deltage i samfundslivet på lige fod med andre. Personer med længerevarende psykisk sygdom anses at have et handicap i konventionens forstand.

Konventionens artikel 5 forbyder diskrimination på grund af handicap. Dette forbud indebærer, at personer med handicap ikke må stilles ringere end andre, medmindre forskelsbehandlingen er sagligt begrundet og dens virkning er forholdsmæssig. I henhold til konventionens artikler 5 og 2 gælder endvidere en pligt til at yde tilpasning i rimeligt omfang for handicap. Denne forpligtelse indebærer, at det i nogle situationer kan være nødvendigt at tage særlige tiltag for at sikre, at personer med handicap får lige mulighed

for deltagelse i samfundslivet. Endelig gælder i henhold til konventionens artikel 19 en pligt til at fremme inklusion i samfundslivet, herunder til at sikre, at samfundets tilbud og faciliteter til den almene befolkning er tilgængelige for personer med handicap.

I sit brev af 21. juli 2014 til Kommuneqarfik Sermersooq skriver Departementet for Boliger, at kommunen fremover ikke må anvise selvstyrets bundlejligheder til personer med psykisk sygdom. I henhold til brevet gælder dette forbud "uanset om kommunen vurderer, at [personerne] ikke er til gene eller fare for deres omgivelser".

Institut for Menneskerettigheder finder det vanskeligt at se, hvordan Departementet for Boligers helt generelt formulerede afvisning af fremtidig boliganvisning til personer med psykisk sygdom er forenelig med Naalakkersuisuts forpligtelser under FN's Handicapkonvention, herunder konventionens forbud mod usaglig forskelsbehandling på grund af handicap og konventionsforpligtelsen til at fremme inklusion i samfundslivet."

På baggrund af forskellige artikler om sagen på KNR's hjemmeside (medio september 2014) blev jeg opmærksom på sagen, og ved brev af 15. september 2014 til Departementet for Boliger anmodede jeg departementet om en udtalelse til sagen, herunder bad jeg departementet redegøre for, hvilke juridiske overvejelser departementet havde gjort sig i forbindelse med sin udmelding om, at de pågældende lejligheder generelt ikke måtte anvises til psykisk syge.

Ved brev af 16. september 2014 afgav Departementet for Boliger udtalelse i sagen. Af udtalelsen, der i det væsentlige er overensstemmende med et svar af 15. september 2014 på et § 37-spørgsmål af 12. september 2014 (187/2014) stillet af medlem af Inatsisartut Naaja H. Nathanielsen til medlemmet af Naalakkersuisut for boliger, fremgår blandt andet følgende:

"Deling af boligmassen mellem Hjemmestyret og Nuup Kommunea

I foråret 2005 meddelte Nuup Kommunea, at kommunen pr. 1. januar 2006 har opsagt administrationsaftalen med A/S Boligselskabet INI, hvorefter der reelt vil blive to boligadministrative enheder i Nuuk (Iserit og INI).

Kommunens opsigelse af aftalen medførte bl.a., at kommunen efterfølgende selv varetager administrationen af anvisningen af personaleboliger til eget personale, som så alene anviser personaleboliger i boliger ejet af Nuup Kommunea.

Opsigelse af aftalen medførte endvidere, at anvisning af personaleboliger til ansatte med ret til anvist bolig ved Grønlands Hjemmestyre og Staten samt de underliggende institutioner og selskaber m.m. herefter sker fra boliger i Hjemmestyrets boligmasse.

Yderligere medførte opsigelsen, at kommunen nu havde 2 muligheder for at anvise boliger til handicappede (bevægelseshæmmede), ældre og gangbesværede, kørestolsbrugere samt familier med handicappede børn; kommunen kan anvise dem en bundlejlighed i kommunens boligmasse eller i Selvstyrets boligmasse.

Psykisk syge lejere

Lejere med psykiske sindslidelser er i sig selv ikke et problem. I Selvstyrets boligmasse er der givet en række lejere, der har en sindslidelse i mindre eller større grad, og som modtager den rette pleje, støtte og omsorg fra kommunen, således at de kan få en hverdag til at fungere. Dette er prisværdigt, og der er ingen tvivl om, at disse personer er meget velkomne som lejere hos Selvstyret.

Problemet opstår, hvor lejere med svære psykiske lidelser ikke modtager den fornødne eller rette pleje, støtte og omsorg fra kommunen. Disse personer er ofte overladt til sig selv og nærmiljøet. Departementet har ved flere lejligheder fået oplyst af INI, at boligselskabet oplever stigende problemer med psykisk syge i Selvstyrets udlejningsboliger, der kræver en del sagsbehandling, fordi der kommer klager fra naboer til de psykisk syge. INI oplyser, at de har problemer med at sikre, at kommunen yder den fornødne hjælp til de psykisk syge, og dermed reelt kun står med muligheden for at udsætte den syge fra lejeboligen.

Foranlediget af et personligt fremmøde fra en lejer, der var nabo til en psykisk syg, tog Departementet for Boliger problemstillingen op med INI med mail af den 17. juni 2014.

Den 26. juni 2014 oplyste A/S Boligselskabet INI, at der var 6 svært psykisk syge personer i Selvstyrets boliger i Nuuk, som var til grov gene for sine naboer og omgivelser. Der er tale om personer, der ikke er egnet til at bo for sig selv, men burde være anbragt i et bofællesskab eller institution under opsyn.

Derfor har INI bedt Departementet for Boliger om at rejse problemstillingen over for Kommuneqarfik Sermersooq.

INI har oplevet, at kommunen vurderer, at de psykisk syge skal klare sig selv. Dette på trods af, at de psykisk syge i nogle tilfælde gennem lang tid truer deres naboer og kan væ-

re til fare for sig selv og deres omgivelser, ligesom de risikerer at påføre ejendommen skade (eksempelvis ved brand og/eller hærværk mod installationer).

I de tilfælde, hvor en psykisk syg opfører sig truende over for sine naboer og er til fare for sig selv, eller de udgør en trussel for tab af liv eller ødelæggelse af fast ejendom, og hvor kommunen ikke hjælper den psykisk syge, har INI ikke anden mulighed end at sætte den psykisk syge ud af lejligheden.

Det er ikke nogen let sag at udsætte en lejer fra en bolig – det sker først efter gentagne klager fra flere naboer og velunderbygget dokumentation over for kredsretten. Der går lang tid, hvor op til mange naboer lever i angst, og hvor deres bolig ikke er den trygge ramme, som en bolig skal være.

FN's Handicapkonventions artikel 5 forbyder diskrimination på grund af handicap. Dette forbud indebærer, at personer med handicap ikke må stilles ringere end andre, medmindre forskelsbehandlingen er sagligt begrundet, og dens virkning er forholdsmæssig. I henhold til konventionens artikler 5 og 2 gælder endvidere en pligt til at yde tilpasning i rimeligt omfang for handicap.

Denne forpligtelse indebærer, at det i nogle situationer kan være nødvendigt at tage særlige tiltag for at sikre, at personer med handicap får lige mulighed for deltagelse i samfundslivet. Endelig gælder i henhold til konventionens artikel 19 en pligt til at fremme inklusion i samfundslivet, herunder til at sikre, at samfundets tilbud og faciliteter til den almene befolkning er tilgængelige for personer med handicap.

Faktisk har kommunen pligt til at yde de psykisk syge en hjælp. Dette fremgår af handicapforordningen og FN's handicapkonvention. A/S Boligselskabet INI har som boligadministrator hverken den fornødne ressource eller faglige viden til at hjælpe de psykisk syge. Derfor henvender INI sig til kommunen om anmodning om hjælp i sager, hvor der er psykisk syge involverede – men kommunen gør ikke tilstrækkeligt.

Departementet finder, at Kommuneqarfik Sermersooq ikke yder tilstrækkelig hjælp til nogle af de psykisk syge, således at de bliver hjulpet i tide. Frem for at de psykisk syge får frataget deres bolig efter at have modtaget advarsel og ophævelse, bør kommunen tage initiativ til at give dem den fornødne hjælp, hvis det er muligt, så de kan blive boende, alternativt et sted at bo, hvor de ikke skaber gene og fare for deres omgivelser, og hvor de kan få den støtte, som de har behov for.

Det fremgår af § 75 i landstingsforordning nr. 2 af 12. maj 2005 om leje af boliger, at

”Udlejer kan straks hæve lejemålet, når lejerer 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) Lejerer udøver eller truer
- 2) Lejerers adfærd kan være til fare for ejendommen eller de pågældende personer, herunder med fysisk vold over for de pågældende personer, på grund af anvendelse af våben eller opbevaring af farlige materialer i det lejede.”

Lejerne i Selvstyrets udlejningsboliger har krav på, at de og deres børn kan færdes trygt i og omkring deres hjem. Udlejer har pligt til at drage omsorg for, at udlejers boliger er et trygt sted at være, både for voksne og børn.

Anvisningsret til bundlejligheder

Kommuneqarfik Sermersooq har og har haft anvisningsretten til bundlejlighederne i Selvstyrets ejendomme. Disse boliger skal anvises til handikappede (bevægelseshæmmede), ældre og gangbesværede, kørestolsbrugere og ikke mindst familier med fysisk handicappede børn.

Det er en tillids sag, når Selvstyret på denne måde afgiver retten til at anvise disse boliger til kommunen. Det er desto mere skuffende, når kommunen vælger at anvise boligerne til andre end målgruppen.

Det tangerer til ansvarssvigt, når kommunen så vælger at anvise bundlejligheder til personer med svære psykiske lidelser og efterfølgende ikke yder dem den fornødne eller rette pleje, støtte og omsorg. Disse personer er ofte overladt til dem selv og nærmiljøet. Desværre kan det medføre fatale situationer, når de svært psykisk syge ikke modtager tilstrækkelig eller korrekt pleje, støtte og omsorg. I de sidste par år har vi desværre måtte opleve lejlighedsbrande, hvor svært psykisk syge har sat ild til deres bolig. Dette kunne have ført til tab af naboernes liv, men heldigvis har der kun været tale om materielle skader og ødelagte ting.

Skaderne har dog været omfattende, idet de psykisk syge har beboet bundlejligheder, og ilden har spredt sig opad i bygningerne. Således har flere nabofamilier måtte bo vakant i flere måneder, mens deres bolig bliver renoveret efter sod, røg og vandskade. Enkelte af lejerne har ikke haft indboforsikring, så de har mistet stort set hele deres indbo, tøj mv. Departementet er helt klar over, at de psykisk syge er havnet i en situation, hvor de handler desperat eller handler uden viden om konsekvens af deres handling. Dette kunne

måske være undgået, såfremt de ansvarlige og rette instanser havde ydet dem den fornødne eller rette pleje, støtte og omsorg.

Når psykisk syge udsættes fra deres boliger, er der ofte oparbejdet en stor huslejerestance. Herudover vil der ofte også være materielle skader på det lejede. INI har den 11. september 2014 fremsendt udskrift af én sag til illustration af en sag med en psykisk syg [...]. Heraf fremgår, at lejligheden har været udsat for betydeligt hærværk. Der er således ikke kun tale om chikane af naboer, men også direkte ødelæggelser af ejendom. Foruden oparbejdelse af restancer, bliver der også en stor regning at betale for genopretning af lejligheden. Der bliver vel at mærke tale om en restance, som de psykisk syge ikke kan betale. Dermed bliver boligafdelingen belastet med udgifterne. Dermed er det de øvrige lejere, der over deres husleje bliver belastet af restancerne og genopretning af ødelæggelserne.

Under Inatsisartuts forårssamling 2010 behandledes et forslag om udlægning af handicapområdet til kommunerne. Inatsisartutforordning nr. 10 af 31. maj 2010 om ændring af landstingsforordning om hjælp til personer med vidtgående handicap (udlægning af handicapforsorgen til kommunerne). Et enigt Familieudvalg indstillede, at forslaget blev fremmet til vedtagelse.

Ændringsforslaget fastsætter herefter et regelsæt, som kommunerne skal følge ved deres administration af handicapområdet. Endvidere indføres der hjemmel til, at Naalakkersuisut kan fastsætte nærmere regler for en række forhold på handicapområdet. Det er hensigten, at Naalakkersuisut skal udnytte hjemlen til at udstede en ny bekendtgørelse om hjælp til personer med vidtgående handicap.

Foranlediget af ovenstående, særligt INI's frustrationer i forhold til manglende hjælp til de psykisk syge fra kommunens side, har departementet således kontaktet Kommuneqarfik Sermersooq ved brev af den 21. juli 2014.

Det kan afslutningsvis oplyses, at INI pt. kører 2 sager ved kredsretten for at få udsat 2 psykisk syge i Nuuk, da de er til stor gene for deres naboer. Kommuneqarfik Sermersooq foretager sig ikke noget i forhold til de psykisk syge, og INI har ingen anden mulighed end at søge at udsætte de psykisk syge fra deres boliger.”

Jeg udtalte herefter:

- ”1. Afgrænsning af min undersøgelse samt præsentation af retsgrundlaget af betydning for bedømmelse af sagen

Nærværende sag drejer sig om, hvorvidt det er i overensstemmelse med gældende ret, at Departementet for Boliger ved sit brev af 21. juli 2014 har pålagt Kommuneqarfik Sermersooq generelt ikke at anvise visse selvstyrejede boliger, over hvilke kommunen af departementet har fået tillagt anvisningsret, til psykisk syge.

I det anførte brev er det følgende passus, der har interesse:

”[Departementet] skal hermed meddele, at kommunen fremover kun kan benytte den anvisningsret til gangbesværede ældre og handicappede, som ikke er psykisk syge. Kommunen vil miste sin anvisningsret til bundlejlighederne, hvis det sker én gang, at en bundlejlighed benyttes til en psykisk syg. Dette gælder, uanset om kommunen vurderer, at de ikke er til gene eller fare for deres omgivelser.”

Departementet for Boliger er som en del af den offentlige forvaltning underlagt de forvaltningsretlige principper om saglig forvaltning, som gælder for denne. Dette gælder for departementets myndighedsudøvelse, men også – i vidt omfang – for departementets udøvelse af anden (privatretlig) virksomhed, jf. for eksempel Vestre Landsrets dom af 28. juni 2007 (optrykt i Ugeskrift for Retsvæsen, årgang 2007, side 2522 ff.).

At Departementet for Boliger er underlagt de forvaltningsretlige principper om saglig forvaltning, medfører blandt andet, at departementet er bundet af lighedsgrundsætningen. Lighedsgrundsætningen forbyder, at i alt væsentligt ens sager bliver behandlet retligt forskelligt, jf. for eksempel Jon Andersen i Hans Gameltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2002, side 340 ff.

Af betydning for bedømmelsen af denne sag er endvidere handicapkonventionen, jf. Udenrigsministeriets bekendtgørelse nr. 35 af 15. september 2009 af FN-konvention af 13. december 2006 om rettigheder for personer med handicap. Konventionen har gyldighed for Grønland. Konventionen, der som anført af Institut for Menneskerettigheder også omfatter personer med ”langvarig psykisk funktionsnedsættelse”, jf. konventionens artikel 1, er ikke inkorporeret i dansk eller grønlandsk ret, men anses for en relevant retskilde ved beskrivelsen af retstilstanden i Danmark og Grønland, jf. nærmere Justitsministeriets betænkning 1546/2014 om inkorporering m.v. inden for menneskeretsområdet, side 34 ff.

Det fremgår af de almindelige bemærkninger til forslaget til folketingsbeslutning om Danmarks ratifikation af handicapkonventionen (B 194/2008-09), at Danmark ved ratifikationen påtager sig en folkeretlig forpligtelse til at indrette sin lovgivning og sin administrative praksis således, at konventionens krav opfyldes.

Som også anført af Institut for Menneskerettigheder er ikke mindst konventionens artikel 5 af relevans ved bedømmelsen af denne sag. Bestemmelsen lyder således:

”Lighed og ikke diskrimination

1. Deltagerstaterne anerkender, at alle er lige for loven, og at alle uden nogen form for diskrimination har ret til lige beskyttelse og til at drage samme nytte af loven.
2. Deltagerstaterne skal forbyde enhver diskrimination på grund af handicap og skal sikre personer med handicap lige og effektiv retlig beskyttelse imod diskrimination af enhver grund.
3. Med henblik på at fremme lighed og afskaffe diskrimination skal deltagerstaterne tage alle passende skridt til at sikre, at der tilvejebringes rimelig tilpasning.
4. Særlige foranstaltninger, der er nødvendige for at fremskynde eller opnå reel lighed for personer med handicap, anses ikke for diskrimination i henhold til denne konvention.”

Det fremgår af de særlige bemærkninger til beslutningsforslaget, at bestemmelsen blandt andet fastslår, at deltagerstaterne skal anerkende, at alle er lige for loven samt forbyde enhver diskrimination på grund af handicap. Af de særlige bemærkninger fremgår videre følgende:

”Det er et fundamentalt princip i dansk ret, at alle mennesker er lige for loven. Personer med handicap nyder derfor samme rettigheder og beskyttelse efter lovgivningen som andre borgere.

Offentlige myndigheder er bundet af den almindelige forvaltningsretlige lighedsgrund-sætning, der indebærer, at lige forhold skal behandles lige for loven. Offentlige myndigheder må således ikke foretage usaglig negativ forskelsbehandling af personer med handicap.”

Som det tydeligt ses af de citerede bemærkninger, får handicapkonventionen på handicapområdet således relevans for forståelsen af den almindelige forvaltningsretlige lighedsgrundsætning.

2. Begunstigelsen af bevægelseshæmmede til at få anvist ”bundlejligheder”

Jeg har forstået det sådan, at Departementet for Boliger har overladt det til Kommuneqarfiik Sermersooq at stå for anvisningen af visse typer af de selvstyrejede boliger i kommunen, nemlig de såkaldte ”bundlejligheder”, det vil sige lejligheder, der er handicaptilgængelige.

Jeg har videre forstået det sådan, at Departementet for Boliger oprindeligt har fastsat det som et vilkår for kommunens anvisningsret, at disse lejligheder skal anvises til mennesker, der overordnet set må anses for at være bevægelseshæmmede (handicappede, ældre, gangbesværede, kørestolsbrugere og familier med fysisk handicappede børn, jf. departementets udtalelse af 16. september 2014).

At departementet reserverer de pågældende lejligheder til nævnte personkreds, har jeg ikke bemærkninger til. Det er således efter min opfattelse sagligt at reservere de omtalte lejligheder til mennesker, der i en eller anden forstand er afhængige af handicapvenlige forhold. Det forhold, at en vis gruppe mennesker i forhold til andre er afhængige af de pågældende lejligheder, gør, at der er et legitimt argument for, at anse sagerne som ikke i alt væsentligt ens, hvorfor lighedsgrundsætningen ved begunstigelsen af førstnævnte gruppe derfor ikke krænkes.

3. Udelukkelse af psykisk syge til at få anvist ”bundlejligheder”

Imidlertid er det spørgsmålet i denne sag, om Departementet for Boliger som meddelt i sit brev af 21. juli 2014 kan fastsætte vilkår om, at kommunen ikke må anvise de pågældende lejligheder til psykisk syge – selvom disse måtte være bevægelseshæmmede. Med andre ord er det spørgsmålet, om lighedsgrundsætningen krænkes ved generelt at udelukke mennesker, der er bevægelseshæmmede, fra at få anvist ”bundlejligheder” – alene med det argument at de måtte være psykisk syge.

For at undgå en krænkelse af lighedsgrundsætningen ville det kræve, at der var et legitimt argument for generelt at anse boliganvisningssager for psykisk syge mennesker som afgørende forskellige i forhold til andre anvisningssager. Dette mener jeg ikke er tilfældet. Alene det forhold, at man er psykisk syg, stiller en ikke anderledes end andre lejere.

Det er herefter vanskeligt for mig at se, at Departementet for Boliger over for Kommuneqarfik Sermersooq kan fastsætte vilkår om, at "bundlejligheder" aldrig kan anvises til psykisk syge. Det helt blotte forhold, at man har en psykisk sygdom kan efter min opfattelse ikke indgå som et – negativt – sagligt kriterium i anvendelsen af lighedsgrundsætningen ved tildelingen af de pågældende lejligheder.

Denne opfattelse af lighedsgrundsætningen understøttes også af handicapkonventionens artikel 5, herunder bemærkningerne til bestemmelsen i folketingsbegrundningsforslaget, jf. nærmere ovenfor, afsnit 1.

4. Departementet for Boligers argumentation for at udelukke psykisk syge fra at få tildelt "bundlejligheder"

Departementet for Boliger har i sit brev af 21. juli 2014 til Kommuneqarfik Sermersooq og i sin udtalelse af 16. september 2014 til mig henvist til flere sager om psykisk syge, der ikke har kunnet fungere i selvstyrets boliger, herunder har raseret disse og har været til alvorlig ulempe for de øvrige lejere. Jeg må forstå det sådan, at det med udgangspunkt i disse sager er departementets opfattelse, at der herefter er et sagligt grundlag for at fastsætte vilkår om, at kommunen helt generelt ikke må anvise de omhandlede lejligheder til psykisk syge. Med andre ord forstår jeg departementet således, at nævnte sager medfører, at anvisning af "bundlejligheder" til psykisk syge adskiller sig fra andre anvisningssager på en sådan måde, at lighedsgrundsætningen ikke overtrædes.

Departementet for Boliger kan naturligvis i sine vilkår for kommunens anvisningsret forudsætte (og kommunen kan ved anvisningen sagligt lade indgå), at de omtalte lejligheder ikke udlejes til personer, der ikke kan overholde gældende lejeretlige regler. Det gælder både i forhold til psykisk syge lejere som øvrige lejere.

Det er dog vigtigt at fastslå, at skønnet i anvisningsretten ikke må afskæres. Med andre ord må der ikke fastsættes retningslinjer for, at lejlighederne generelt ikke må anvises til psykisk syge. En sådan generel afskæring vil som nævnt ovenfor være en overtrædelse af lighedsgrundsætningen (som denne også skal forstås i lyset af handicapkonventionen).

Den skønsmæssige anvisning af ”bundlejlighederne” må således foretages helt konkret, hvorunder den pågældende lejers mulighed for at kunne bebo lejligheden må vurderes. Denne vurdering vil have fokus på lejerens adfærd m.v. – og ikke direkte om lejerens psykiske sygdom.

5. Sammenfatning

Jeg finder det samlet set kritisabelt, at Departementet for Boliger i sit brev af 21. juli 2014 – som man klart må læse brevet – meddelte Kommuneqarfiik Sermer-sooq, at ”bundlejligheder” generelt ikke må anvises til psykisk syge. Udmeldingen fra Departementet for Boligers side er efter min opfattelse klart i strid med de regler om saglig forvaltning, som departementet er underlagt.

Jeg bemærker, at jeg ved fastsættelsen af kritikgraden har taget hensyn til, at Departementet for Boliger i sin udtalelse af 16. september 2014 til mig har udtalt, at ”Lejere med psykiske sindslidelser [...] i sig selv ikke [er] et problem”, og at ”disse personer er meget velkomne som lejere hos Selvstyret”. Jeg forstår umiddelbart de anførte bemærkninger sådan, at departementet – trods sit brev af 21. juli 2014 – har en forståelse for, at anvisningsretten skal administreres konkret og ud fra saglige og lovlige kriterier.”

6. Opfølgning på tidligere års beretninger – klagesager

Der var ingen opfølgninger på klagesager fra tidligere års beretninger.

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

Der var ingen opfølgninger på egen drift-sager fra tidligere års beretninger.

8. Inspektioner og egen drift-projekter

8.1 Inspektion på døgninstitutionen Qasapermiut i Sisimiut (Rapport af 13. maj 2014, j.nr. 2014-900-0002)

Ved brev af 27. januar 2014 gjorde jeg Qasapermiut bekendt med, at jeg havde besluttet at gennemføre et tilsynsbesøg på institutionen.

Tirsdag den 25. marts 2014 gennemførte jeg sammen med tre af mine medarbejdere tilsynsbesøget på Qasapermiut. Herudover deltog også en repræsentant fra Børnerettighedsinstitutionen (MIO) og en repræsentant fra Departementet for Familie og Justitsvæsen.

Besøget på Qasapermiut blev gennemført som en del af min almindelige inspektionsvirksomhed i henhold til § 16 i inatsisartutlov nr. 8 af 3. december 2009 om Ombudsmanden for Inatsisartut (ombudsmandsloven).

Det fremgår af § 7, stk. 1, i ombudsmandsloven, at min virksomhed omfatter alle dele af den offentlige forvaltning under Grønlands Selvstyre og kommunerne.

Efter § 16 i ombudsmandsloven kan jeg som ombudsmand undersøge enhver institution eller virksomhed samt ethvert andet tjenestested, der hører under min virksomhed.

Som led i min almindelige virksomhed undersøger jeg, om myndigheder eller personer, der er omfattet af min virksomhed, handler i strid med gældende ret eller på anden måde gør sig skyldig i fejl eller forsømmelser ved udførelsen af deres opgaver. Herudover kan jeg – i forbindelse med min undersøgelse i henhold til § 16 – bedømme forhold vedrørende en institutions indretning og drift samt forhold vedrørende behandlingen af og aktiviteterne for institutionens brugere ud fra almenmenneskelige og humanitære synspunkter.

Tilsynsbesøgets gennemførelse

Tilsynsbesøget blev gennemført efter følgende dagsorden:

1. Indledende møde med forstanderen på Qasapermiut
2. Rundvisning på Qasapermiut

3. Frokost
4. Personalemøde
5. Afsluttende møde med forstanderen

Jeg havde på forhånd orienteret Qasapermiuts personale, beboere og beboernes forældre om mit besøg og muligheden for at tale med mig under besøget. Muligheden for en samtale med mig blev gentaget på besøgsdagen, men ingen af beboerne tog imod tilbuddet om en samtale. Udover mit møde med institutionens forstander havde jeg på besøgsdagen en samtale med en af medarbejderne, og jeg har derudover haft samtaler med to forældre til beboere på Qasapermiut.

Jeg havde forud for besøget valgt følgende fokusområder:

Organisatoriske forhold, personale, relationer, beskæftigelse/skole/fritid, magtanvendelse og sektorovergange.

Fokusområderne blev belyst ved de samtaler, som jeg havde i forbindelse med besøget på institutionen, observationer i forbindelse med rundvisning på Qasapermiut og det materiale, som jeg havde modtaget forud for besøget, herunder de to seneste tilsynsrapporter fra Departementet for Familie og Justitsvæsen.

Ved brev af 13. maj 2014 skrev jeg blandt andet følgende til Qasapermiut:

”[...]

Vurdering

Jeg har overordnet fået et positivt indtryk af Qasapermiut som en institution, hvor ledelsen er bevidst om de problemstillinger og udfordringer, som institutionen står overfor. I det følgende vil jeg kort kommentere på de væsentligste problemstillinger, som jeg blev særligt opmærksom på i forbindelse med mit besøg.

I denne forbindelse bemærker jeg, at jeg ved det afsluttende møde overordnet har drøftet disse problemstillinger med forstander A.

Organisatoriske forhold

Jeg har ved mit besøg fået indtryk af, at Qasapermiut har gennemgået en del større omstruktureringer inden for den seneste tid. Således er institutionen flyttet fra de tidligere

to huse til et enkelt hus, og det har været en udfordring for både ledelse, medarbejdere og beboere. På baggrund af mine samtaler på besøgsdagen og rundvisningen i den nye bygning var det mit indtryk, at omstruktureringerne er blevet håndteret godt, og at institutionen nu er ved at være på plads i den nye bygning. Institutionen var ved departementets seneste tilsynsbesøg i 2013 normeret til 11 beboere, men er efter flytningen til den nye bygning normeret til syv beboere. Ved mit besøg var der foreløbigt fem beboere, og en sjette beboer var på vej til at flytte ind.

Ud fra departementets tilsynsrapporter fra marts 2012 og januar 2013 har jeg forstået, at der var forskellige problemer med de tidligere bygninger, og at departementet fandt indretningen for institutionspræget. Jeg fik ved mit besøg indtryk af, at der er blevet gjort en indsats for at rette op på dette i den nye bygning. Fællesarealerne var lyse og pænt indrettede med billeder på væggene og planter, og beboernes værelser og badeværelser fremstod pæne og rene. Det var meget positivt at se, at alle beboere nu har eget værelse, hvilket ifølge tilsynsrapporterne ikke var tilfældet for alle beboere i de tidligere bygninger.

Personale

Departementet har i sine tilsynsrapporter udtrykt kritik af, at for få af Qasapermiuts ansatte har en pædagogisk uddannelse. Jeg drøftede dette spørgsmål med forstanderen under mit besøg på institutionen.

Jeg forstod på forstanderen, at institutionen for øjeblikket har to medarbejdere med en egentlig pædagogisk uddannelse. Forstanderen forklarede, at han havde oplevet problemer med, at medarbejdere med en pædagogisk uddannelse alligevel ikke var ordentligt rustede til at håndtere omsorgssvigtede børn. Han forklarede, at han ved rekruttering af nyt personale lægger vægt på, at personalet egner sig til at indgå i institutionens arbejde med fangst og fiskeri, og at de derudover har familieerfaring, er robuste og kan håndtere beboerne. Herudover fremhævede forstanderen, at han ved rekruttering lægger vægt på, at personalet behersker grønlandsk, da alle beboerne har grønlandsk som modersmål og for de flestes vedkommende kun er grønlandsksprogede. Jeg forstod, at forstanderen opfattede det som en stor udfordring at finde grønlandsksprogede pædagoger med de rette kvalifikationer vedrørende omsorgssvigtede børn.

Jeg noterede mig, at forstanderen var meget interesseret i og bevidst om behovet for efteruddannelse og kurser til de ansatte i håndteringen af omsorgssvigtede børn. Jeg forstod, at man på institutionen generelt savner midler til kurser til medarbejderne og også et større udbud af kurser vedrørende omsorgssvigtede børn. Jeg har i et samtidigt brev til Departementet for Familie og Justitsvæsen opfordret departementet til, i det omfang de-

partementet kan tilbyde vejledningsmateriale og kurser i eksempelvis anvendelsen af den nye magtanvendelseslov, at stille dette til rådighed for Qasapermiut.

Det er rigtig positivt, at institutionen har fokus på behovet for efteruddannelse af medarbejderne. Jeg stiller dog spørgsmålstegn ved, om behovet for pædagogisk uddannet personale kan opfyldes ved kurser alene. Jeg vil anbefale institutionen at forsøge at tiltrække flere medarbejdere med en pædagogisk uddannelse og i det hele taget have mere fokus på personalesammensætningen, således at det fangst- og fiskerikyndige personale suppleres af medarbejdere med fagkundskab vedrørende omsorgssvigtede unge.

Jeg forstod under min samtale med forstanderen, at institutionen overvejer at ansætte en ekstra medarbejder til institutionen, således at man kan have to medarbejdere på vagt på institutionen om natten til at håndtere eventuelle konflikter blandt beboerne. Jeg forstod, at det efter forstanderens vurdering ville give ro på institutionen at have både en vågen og en sovende nattevagt. Jeg har ved mit samtidige brev til Departementet for Familie og Justitsvæsen gjort departementet opmærksom på, at Qasapermiut savner midler til at ansætte en ekstra nattevagt, og jeg opfordrer institutionen til at tage spørgsmålet op over for Departementet for Familie og Justitsvæsen.

Relationer

Der var desværre ikke nogen af beboerne, der tog imod tilbuddet om at tale med mig under mit besøg på Qasapermiut, men jeg havde på besøgsdagen umiddelbart indtryk af, at stemningen blandt medarbejdere og beboere på institutionen var behagelig og uformel.

Jeg forstod, at man på Qasapermiut arbejder på at indføre en ordening, hvor hver af beboerne skiftevis én dag om ugen deltager i en aktivitet med sin kontaktperson uden for institutionen. Det er positivt, at beboerne har en fast kontaktperson blandt personalet. Den påtænkte ordening lyder som et fint initiativ til at styrke relationen mellem den enkelte beboer og vedkommendes kontaktperson. Jeg kunne forstå, at det har givet anledning til nogle overvejelser omkring personalenormeringen på institutionen. Hvis ordningen ikke kan tilrettelægges inden for rammerne af institutionens nuværende bevilling, opfordrer jeg institutionen til at gå i dialog med departementet omkring dette. Jeg har ved mit samtidige brev til Departementet for Familie og Justitsvæsen også gjort departementet opmærksom på dette.

Jeg har ved mine samtaler med to forældre til beboere på institutionen forstået, at disse forældre savnede mere information om, hvordan det går med deres børn på institutionen. Jeg vendte under mit besøg spørgsmålet med forstanderen, og jeg forstod, at Qasapermiut sædvanligvis ikke har kontakt med forældrene ud over de halvårlige rapporter,

som sendes til forældrene via kommunens sagsbehandler. Jeg forstod dog på forstanderen, at forældrene altid er velkomne til at tage kontakt til institutionen.

Ved mine samtaler med forstanderen fik jeg indtryk af, at institutionen egentlig gerne ville lave opfølgninger på beboerne oftere end hvert halve år. I den forbindelse vil jeg opfordre Qasapermiut til at overveje, om man kunne gøre mere for at holde forældrene opdateret på, hvordan det går med deres børn på Qasapermiut. Dette kunne eventuelt gøres i samarbejde med de enkelte sagsbehandlere i kommunerne, således at det sikres, at det ikke griber ind i opgavefordelingen mellem institutionen og kommunen, og at forældrene ikke risikerer at modtage uoverensstemmende orienteringer fra henholdsvis Qasapermiut og den enkelte sagsbehandler.

Beskæftigelse/skole/fritid

Ud fra mine samtaler og oplevelser på besøgsdagen fik jeg et godt indtryk af tilrettelæggelsen af dagligdagen på Qasapermiut. Beboerne inddrages i rengøring, madlavning og lignende på institutionen. Herudover er beboerne på skift ude at hjælpe til med arbejdet på institutionens kutter eller med slædehundene. Jeg noterer mig, at institutionens mission med fiskeri- og fangstarbejdet er at anvende arbejdet som et pædagogisk instrument og lære beboerne at indgå i nogle normale arbejdsrammer og samtidig give dem nogle succesoplevelser og derigennem en større selvtillid og selvrespekt.

Departementet har i sine tilsynsrapporter kritiseret, at kun enkelte af beboerne går i skole. Jeg forstod på forstanderen, at alle de nuværende beboere enten er gået ud eller smidt ud af skolen, og at de ikke er motiverede til at vende tilbage til skolen.

Efter §§ 29-31 i inatsisartutlov nr. 15 af 3. december 2012 om folkeskolen er ethvert barn omfattet af undervisningspligt fra skoleårets begyndelse i det kalenderår, hvor barnet fylder 6 år, og indtil barnet har modtaget regelmæssig undervisning i 10 år. Under forudsætning af, at der iværksættes et erhvervs- og uddannelsesforløb, kan kommunalbestyrelsen efter forældrenes anmodning fritage en elev for undervisning efter 9 års undervisning, når særlige grunde taler for det, jf. § 31, stk. 3. Spørgsmålet om fritagelse for undervisning ses ikke at være behandlet i nogle af de handleplaner, som jeg har modtaget kopi af.

Det var mit indtryk ved samtalen med forstanderen, at Qasapermiut gerne støtter op omkring beboerne, såfremt de selv tager initiativ til at genoptage deres skolegang. Jeg forstod således, at institutionen havde sørget for, at tidligere beboere havde kunnet genoptage deres skolegang – eventuelt på et lavere skoletrin eller ved eneundervisning på institutionen. Ligeledes havde institutionen støttet op om, at en beboer blev sendt på efter-skole.

Det er positivt, at man fra institutionens side støtter op og hjælper beboerne med at genoptage deres skolegang, hvis de beder om det. Institutionen bør dog i højere grad arbejde på at motivere beboerne til at vende tilbage til skolen – også med henblik på at få dem godt i gang med en normal hverdag og forberede dem på at skulle forlade institutionen og leve selvstændigt.

Magtanvendelse

Jeg forstod, at man generelt på institutionen savner vejledning i, hvordan man håndterer beboerne inden for rammerne af magtanvendelsesloven og FN's børnekonvention. Mine samtaler med forstanderen og en af medarbejderne gav mig indtryk af, at man på institutionen er meget usikker på, hvordan man inden for rammerne af magtanvendelsesloven kan håndtere situationer, hvor beboerne for eksempel ikke vil stå op om morgenen eller ikke kommer hjem til tiden om aftenen. Både forstanderen og den medarbejder, som jeg talte med på institutionen, efterspurgte kurser i disse spørgsmål.

Det er meget væsentligt, at døgninstitutionerne og deres medarbejdere kender til og forstår at arbejde inden for rammerne af magtanvendelsesloven og FN's børnekonvention. Jeg tager til efterretning, at Qasapermiut oplever dette som en udfordring.

Jeg henleder i den forbindelse institutionens opmærksomhed på, at Inatsisartut i efteråret vedtog en ny magtanvendelseslov (inatsisartutlov nr. 1 af 21. november 2013 om magtanvendelse inden for det sociale område). Jeg vil i min opfølgning til Departementet for Familie og Justitsvæsen opfordre departementet til at sørge for, at Qasapermiut får tilsendt vejledninger i den nye magtanvendelseslov samt om muligt bliver tilbudt kurser for institutionens medarbejdere i anvendelsen af loven.

Sektorovergange

Jeg forstod under min samtale med forstanderen, at man generelt oplever store problemer med, at beboerne ikke er udredt, når de kommer til Qasapermiut. Institutionen modtager generelt kun ganske sparsomme oplysninger fra kommunerne, inden en ny beboer flytter ind, og institutionen oplever derfor, at personalet skal bruge mange ressourcer på at sætte sig ind i den enkelte beboers behov, når vedkommende flytter ind. Det er meget krævende for personalet at håndtere og giver en usikkerhed på institutionen. Forstanderen forklarede i den forbindelse, at den manglende udredning også har betydet, at en del bliver fejlplaceret til gene for både den enkelte, som ikke får den nødvendige hjælp, og de øvrige beboere.

Udover bedre udredning af beboerne fra kommunernes side inden ankomst til Qasapermiut pegede forstanderen på, at institutionen savner flere midler til eksempelvis psykologbistand og familievejledning til beboerne og deres familier.

Jeg forstod på forstanderen, at institutionen kun i meget begrænset omfang har et samarbejde med kommunerne og beboernes sagsbehandlere. Dette gælder både i forhold til indskrivning, under beboerens ophold på Qasapermiut og ved udskrivning. Qasapermiut har normalt ikke kontakt til beboerne forud for deres indflytning og heller ikke efter, at de er blevet udskrevet.

Jeg forstod på forstanderen, at han gerne så, at Qasapermiut blev inddraget mere i kommunernes opdatering af beboernes handleplaner. Jeg vil opfordre Qasapermiut til at indlede en dialog med kommunerne om mulighederne for et tættere samarbejde omkring for eksempel udarbejdelsen af handleplaner.

I forbindelse med mit besøg modtog jeg fra Qasapermiut kopi af beboernes handleplaner. Jeg har ved min gennemgang af handleplanerne konstateret, at de generelt er meget udetaljerede og i flere tilfælde ikke er blevet opdateret.

Bestemmelserne om udarbejdelse og opdatering af handleplaner for børn anbragt uden for hjemmet findes i §§ 14 og 15 i landstingsforordning nr. 1 af 15. april 2003 om hjælp til børn og unge. Heri findes bl.a. visse overordnede krav til indholdet af handleplanerne, herunder beskrivelse af formålet med anbringelsen og den forventede varighed.

Jeg vil tage denne problemstilling op i min opfølgning over for departementet.

Afslutning

Alt i alt fik jeg et positivt indtryk af institutionen. Jeg oplevede, at der på flere områder er sket en positiv udvikling på institutionen set i forhold til departementets tilsynsrapporter. Visse af de problemstillinger, som departementet har taget fat i, er dog fortsat relevante, herunder spørgsmålet om pædagogisk uddannet personale, udredning, beboernes skolegang og behovet for mere vejledning og uddannelse i magtanvendelsesloven og FN's børnekonvention.

Jeg har ved brev af dags dato – bilagt kopi af nærværende brev – orienteret Departementet for Familie og Justitsvæsen, som det ressortansvarlige departement, om mine konklusioner på besøget. Jeg vedlægger til orientering kopi af mit brev til departementet.

I øvrigt finder jeg ikke grundlag for at foretage mig yderligere i denne sag.”

I forlængelse af dette brev sendte jeg samme dag et brev til Departementet for Familie og Justitsvæsen. Af dette brev fremgik blandt andet følgende:

”Ved brev af 31. januar 2014 gjorde jeg Departementet for Familie og Justitsvæsen opmærksom på, at jeg havde besluttet at afholde tilsynsbesøg på døgninstitutionen Qasapermiut i Sisimiut.

[...]

Forud for mit tilsynsbesøg havde jeg bedt Qasapermiut om at fremsende en kopi af alle beboernes handleplaner.

I forbindelse med min gennemlæsning af disse handleplaner er jeg blevet opmærksom på, at handleplanerne generelt er meget udetaljerede og i flere tilfælde ikke er blevet opdateret i overensstemmelse med bestemmelserne i §§ 14 og 15 i landstingsforordning nr. 1 af 15. april 2003 om hjælp til børn og unge. I tilknytning hertil blev jeg under mit besøg på Qasapermiut opmærksom på, at institutionen oplever store udfordringer ved, at nye beboere ofte ikke er ordentligt udredt fra kommunernes side, inden de indskrives og flytter ind på institutionen.

Jeg finder det rigtigst ved nærværende brev at orientere Departementet for Familie og Justitsvæsen, som ressortansvarligt departement og tilsynsmyndighed over for kommunerne, om ovennævnte, da der muligvis er tale om en generel problemstilling.

Jeg henviser herved også til mit brev af 18. december 2013 til Departementet for Familie og Justitsvæsen, hvor jeg orienterede departementet om, at jeg i forbindelse med mit tilsynsbesøg på Røde Kors Børnehjemmet i Nuuk den 14. november 2013 var blevet opmærksom på, at flere af beboerne ikke havde en handleplan, og at handleplanerne for de fleste af de beboere, der havde en handleplan, ikke var blevet opdateret i overensstemmelse med § 15, stk. 3, i nævnte forordning.

Herudover blev jeg under mit besøg på Qasapermiut opmærksom på, at institutionens ledelse og medarbejdere føler sig usikre på forståelsen og anvendelsen af den nye magt-anvendelseslov (inatsisartutlov nr. 1 af 21. november 2013 om magtanvendelse inden for det sociale område) og FN's børnekonvention.

I det omfang departementet kan tilbyde vejledningsmateriale og kurser i de pågældende regelsæt, vil jeg opfordre til, at Qasapermiut får stillet dette til rådighed.

Afslutningsvis gør jeg departementet opmærksom på, at Qasapermiut savner midler til at ansætte en ekstra medarbejder, således at institutionen kan have to medarbejdere på vagt om natten, og således at man kan tage beboerne ud på ture enkeltvis med deres kontakt-

person. Jeg har opfordret ledelsen på Qasapermiut til at tage spørgsmålet om behovet for en ekstra medarbejder op med departementet.

[...].”

8.2 Inspektion på Prinsesse Margrethes Børnehjem i Tasiilaq (Rapport af 30. december 2014, j.nr. 2014-900-0004)

Ved brev af 24. juli 2014 gjorde jeg Prinsesse Margrethes Børnehjem bekendt med, at jeg havde besluttet at gennemføre et tilsynsbesøg på institutionen.

Den 4. og 5. september 2014 gennemførte jeg sammen med fire af mine medarbejdere inspektionen på Prinsesse Margrethes Børnehjem. Herudover deltog også to konsulenter fra Børnerettighedsinstitutionen (MIO).

Besøget på Prinsesse Margrethes Børnehjem blev gennemført som en del af min almindelige inspektionsvirksomhed i henhold til § 16 i inatsisartutlov nr. 8 af 3. december 2009 om Ombudsmanden for Inatsisartut (ombudsmandsloven).

Det fremgår af § 7, stk. 1, i ombudsmandsloven, at min virksomhed omfatter alle dele af den offentlige forvaltning under Grønlands Selvstyre og kommunerne.

Efter § 16 i ombudsmandsloven kan jeg som ombudsmand undersøge enhver institution eller virksomhed samt ethvert tjenestested, der hører under min virksomhed.

Som led i min almindelige virksomhed undersøger jeg, om myndigheder eller personer, der er omfattet af min virksomhed handler i strid med gældende ret eller på anden måde gør sig skyldig i fejl eller forsømmelser ved udførelsen af deres opgaver. Herudover kan jeg – i forbindelse med min undersøgelse i henhold til § 16 – bedømme forhold vedrørende en institutions indretning og drift samt forhold vedrørende behandlingen af og aktiviteterne for institutionens brugere ud fra almenmenneskelige og humanitære synspunkter.

Besøgets gennemførelse

Jeg havde på forhånd orienteret Prinsesse Margrethes Børnehjems personale, beboere og beboernes forældre om mit besøg og om muligheden for at tale med mig under besøget. Forud for mit besøg havde jeg en telefonisk samtale med en af forældrene til en beboer. På besøgsdagen blev muligheden for en samtale med mig gentaget over for beboerne, men ingen af beboerne tog imod tilbuddet. Under mit besøg talte jeg med flere af medarbejderne. Efter mit besøg havde jeg en telefonisk samtale med en bedsteforælder til flere af beboerne. Desværre havde jeg meget svært ved at få kontakt- og adresseoplysninger på børnenes forældre, pårørende og værger fra Prinsesse Margrethes Børnehjem og Kommuneqarfik Sermersooq. Dette betød, at det ikke var alle forældre, pårørende og værger til børnene, som fik tilbuddet om muligheden for at tale med mig. Jeg opfordrer Prinsesse Margrethes Børnehjem til i samarbejde med kommunen at opdatere og kontrollere kontakt- og adresseoplysningerne på børnene. Jeg vil orientere Kommuneqarfik Sermersooq herom.

Besøget blev gennemført efter følgende dagsorden:

Torsdag den 4. september 2014

1. Møde med forstander A og afdelingsleder B
2. Frokost
3. Rundvisning
4. Samtaler med medarbejdere enkeltvis
5. Hilste på nogle af beboerne
6. Opfølgende møde med forstander A

Fredag den 5. september 2014

1. Samtaler med medarbejdere enkeltvis
2. Afsluttende møde med forstander A og afdelingsleder B

Jeg havde forud for besøget valgt følgende fokusområder: Organisatoriske forhold, personale, relationer, undervisning og fritid, magtanvendelse, sektorovergang samt sundheds- og bygningsmæssige forhold.

Forinden mit besøg modtog jeg en del materiale fra Prinsesse Margrethes Børnehjem samt de to seneste tilsynsrapporter fra det daværende Departement for Familie og Justitsvæsen. Herudover blev fokusområderne belyst på det indledende møde

med ledelsen, samtaler med personalet og observationer i forbindelse med rundvisning på Prinsesse Margrethes Børnehjem.

Ved brev af 30. december 2014 skrev jeg bl.a. følgende til Prinsesse Margrethes Børnehjem:

”[...]

Vurdering

Jeg har overordnet fået et positivt indtryk af Prinsesse Margrethes Børnehjem som en institution, hvor ledelsen er bevidst om og har fokus på at løse de problemstillinger, som institutionen står overfor.

I det følgende vil jeg kort kommentere på de væsentligste problemstillinger, som jeg blev særlig opmærksom på i forbindelse med min inspektion.

I denne forbindelse bemærker jeg, at jeg under mit besøg på Prinsesse Margrethes Børnehjem overordnet har drøftet disse problemstillinger med ledelsen.

Organisatoriske forhold

Prinsesse Margrethes Børnehjem har tilknyttet handicapsatellitten Nasippi, som er en døgninstitution med plads til seks handicappede voksne. Institutionerne har fælles forstander (A) og souschef (C), men er derudover to særskilte institutioner, som har hver deres økonomi og personale. Der er dog en række overlap i forhold til f.eks. administration og fællesudgifter bl.a. til den fælles bil og båd.

Prinsesse Margrethes børnehjem er opdelt i to afdelinger: Storegruppen (med de ældste børn på 8-18 år) og Lillegruppen (med de yngste børn på 0-9 år). Hver afdeling er opdelt i to stuer.

Der har i 2013 været en udskiftning i ledelsen. Tidligere souschef A tiltrådte som forstander den 1. januar 2013 og tidligere afdelingsleder C tiltrådte som souschef den 1. april 2013. Ledelsen har delt arbejdet mellem sig, således at A står for det administrative og C står for det praktiske og det meste af kontakten til afdelingerne. Det er mit indtryk, at denne opdeling fungerer godt, og at begge har et godt kendskab og forhold til personalet og børnene i både Storegruppen og Lillegruppen.

Jeg forstod, at souschefen på tidspunktet for mit besøg var i gang med at gennemføre medarbejderudviklingssamtaler blandt de ansatte, mens forstanderen stadig manglede at gennemføre lederudviklingssamtaler.

Jeg havde ved mine samtaler med medarbejdere fra Prinsesse Margrethes Børnehjem indtryk af, at alle var tilfredse med den nuværende ledelse og kontakten mellem ledelsen og afdelingerne.

Jeg har forstået, at ledelsen ikke er helt klar over, hvilke muligheder og tilbud, som Departementet for Familie, Ligestilling og Sociale Anliggender kan tilbyde. Jeg har derfor anbefalet, at ledelsen tager kontakt til departementet med henblik på at få information om, hvad departementet kan tilbyde både til personalet og beboerne, herunder eksempelvis supervision af personalet.

Personale

Jeg har forud for mit besøg modtaget departementets tilsynsrapporter fra juli 2011 og juni 2013 samt materiale fra Prinsesse Margrethes Børnehjem. Det er på baggrund af disse oplysninger tydeligt, at institutionen har store problemer på personaleområdet.

Prinsesse Margrethes Børnehjem har især problemer med et højt sygefravær og mange udeblivelser blandt de fastansatte og vikarer. Jeg har indtryk af, at det er meget frustrerende både for ledelsen og de øvrige medarbejdere. Det blev således også nævnt under mine samtaler med flere af de ansatte. Det er min oplevelse, at ledelsen har meget fokus på problemstillingen og forsøger at sætte ind på flere punkter.

Jeg forstår, at problemet er størst i lønudbetalingsweekenderne – og især i de weekender, hvor lønudbetalingerne falder sammen med udbetaling af børnepenge, feriepenge eller lignende. I disse weekender forstår jeg, at det er en meget lille gruppe af stabilt personale, der dækker vagterne. Disse medarbejdere bliver så ofte nødt til at tage dobbelte vagter eller komme ind på deres fridage, da det i disse weekender tilmed kan være svært at få fat på vikarer. Der opstår derfor også tit situationer med underbemanding på grund af sygefravær, udeblivelser og mangel på vikarer.

Det store sygefravær og mange udeblivelser blandt de fastansatte medarbejdere giver et stort behov for vikarer, men det er ligeledes vanskeligt for Prinsesse Margrethes Børnehjem at skaffe stabile vikarer – såvel faglærte som ufaglærte. Mange stopper efter få vagter enten på eget initiativ eller fordi de er udeblevet fra en vagt og dermed ikke får tilbudt flere timer.

Jeg forstår, at ledelsen er bekymret over det høje forbrug af vikarer på børnehjemmet. Ledelsen anser det for problematisk for arbejdet med de omsorgssvigtede børn med det

store antal vikarer, der kommer og går. Dette blev også påpeget af flere ansatte under mine individuelle samtaler på besøgsdagen.

Jeg forstod på ledelsen, at man har sat fokus på at skabe øget stabilitet blandt de fastansatte medarbejdere for dermed at nedbringe antallet af vikarer. Man har bl.a. forsøgt at fastansætte flest mulige medarbejdere ud fra en forhåbning om, at det vil skabe mere stabilitet og ansvarsfuldhed over for arbejdspladsen, når man er i en fast stilling. Herudover forsøger ledelsen at køre en konsekvent linje over for fastansatte, der udebliver fra vagter. Der indkaldes til samtaler, og ved yderligere udeblivelser er man konsekvent med mundtlige og skriftlige advarsler.

Jeg forstod, at man i en del tilfælde har en mistanke om, at de ansattes sygefravær og udeblivelser er alkoholrelateret. Ledelsen forklarede, at Prinsesse Margrethes Børnehjem har mulighed for at tilbyde kommunale alkoholkurser og misbrugsafvænnning til personalet. Jeg forstod det dog således, at der kan være tvivl om, hvor institutionen skal henvende sig for at få kommunens hjælp, når man har en fra personalet, som ønsker denne hjælp. Jeg anbefalede, at institution afklarer dette og nedskriver en procedure, der kan følges, når en fra personalet ønsker at komme i misbrugsbehandling.

Ud over problemerne med stabilitet forstår jeg, at Prinsesse Margrethes Børnehjem har vanskeligt ved i det hele taget at skaffe kvalificerede ansøgere til stillingerne på institutionen – både lederstillinger og pædagogstillinger.

Jeg forstod på forstanderen, at det ikke er alle pædagogstillinger, der er besat. Forstanderen forklarede, at det er svært at rekruttere udefrakommende pædagoger, da de ifølge lovgivningen kun kan ansættes for ét år ad gangen.

Jeg har noteret mig, at ledelsen har udarbejdet en fin velkomstpjece til nye medarbejdere og vikarer med information om institutionens regler og forventninger. Jeg forstår, at der i øvrigt arbejdes på at sikre, at der i hver af institutionens afdelinger er faste medarbejdere, der tager imod og introducerer nye vikarer og medarbejdere. Det er rigtig positivt, at der er fokus på at give nye medarbejdere en god introduktion til arbejdet på institutionen.

Det var mit indtryk, at ledelsen støtter godt op om ufaglærte ansatte, der ønsker at tage en uddannelse som f.eks. pædagog.

Herudover fik jeg under mit besøg på institutionen indtryk af, at ledelsen generelt har fokus på vigtigheden af, at personalet tilbydes kurser og efteruddannelse.

Afdelingsleder B bemærkede dog under samtalen med mig, at der mangler tilbud om efteruddannelse af det ufaglærte personale, de pædagoguddannede samt afdelingslederne. Afdelingslederen efterlyste samtidig flere muligheder for sparring med andre pædagoger. Jeg forstod, at forstanderen har taget dette til efterretning.

Jeg forstod under samtalen, at der ikke blot er behov for faglige kurser, men også kurser inden for andre områder.

Ledelsen forklarede, at nogle medarbejdere selv har oplevet svigt i barndommen eller har misbrugsproblemer inde på livet, og at det særligt for disse medarbejdere kan være svært at rumme børnenes følelser. Jeg forstod, at det er et emne, der tit bliver taget op på personalemøder, og som ledelsen generelt har meget fokus på. Vi talte i den forbindelse om, at det vil være en hjælp for personalet at vide noget om håndtering af konflikter, som for eksempel en oversigt, der viser, hvad man skal gøre, når man har en konflikt.

Ledelsen forklarede, at Prinsesse Margrethes Børnehjem er med i et Robusthedsprojekt finansieret af Kommuneqarfik Sermersooq. Robusthedsprojektet går ud på at give værktøjer til at arbejde med børnene og børnenes håndtering af følelser i forskellige situationer. Dette har haft en positiv afsmittende effekt på personalet på den måde, at personalet også kan bruge værktøjerne personligt. Robusthedsprojektet startede i Lillegruppen og er senere udbredt til Storegruppen og Nasippi.

Herudover forstår jeg, at der er blevet afholdt kurser med fokus på konflikthåndtering – både i forhold til børnene og i personalegruppen. Ledelsen oplever, at der ofte kan være samarbejdsvanskeligheder og forståelsesproblemer i personalegruppen. Der er fra ledelsen sat fokus på at få løst disse konflikter ved at bakke op om, at personalet får talt sammen og afklaret eventuelle misforståelser. Jeg forstod videre, at der er lavet aftale om omgangstonen blandt personalet, herunder at personalet skal tale pænt til hinanden og undlade at bagtale hinanden.

Herudover har der været et fælleskursus for alle ansatte om alkohol i forbindelse med udarbejdelsen af en alkoholpolitik. Tre medarbejdere deltager i et 2-årigt kursusforløb for døgninstitutioner i Grønland. En afdelingsleder har deltaget i et kursusforløb arrangeret af Mælkebøtten i samarbejde med Ålborg Universitet. To medarbejdere har deltaget i et lokalt bådførerkursus.

Det er samlet set min opfattelse, at ledelsen har store udfordringer på personaleområdet, som ledelsen har stort fokus på. Jeg har derfor, som nævnt tidligere, anbefalet ledelsen at tage kontakt til departement med henblik på at få oplyst, hvad departementet kan tilbyde af kurser og vejledning, herunder vedrørende tilbud om supervision af personalet,

herunder supervision i forhold til det psykiske arbejdsmiljø og personalets tidligere oplevelser og problemer.

Relationer

Jeg forstår, at man på afdelingerne har arbejdet med at formulere nogle værdier for, hvordan man omgås hinanden.

Der var desværre ingen af beboerne, der tog imod tilbuddet om at tale med mig under mit besøg. Jeg hilste dog på nogle af børnene i forbindelse med rundvisningen på institutionen, og jeg havde indtryk af, at børnene var trygge, og at stemningen blandt personalet og børnene var afslappet.

Om relationerne børnene imellem oplyste forstanderen, at der er flere søskendepar, som bor på institutionen. Forstanderen oplyste videre, at alle børnene kender hinanden godt, og derfor har et forhold til hinanden, som minder om et søskendeforhold.

Ledelsen oplyste, at Prinsesse Margrethes Børnehjem laver faste samværsaftaler med forældrene om, hvornår børnene kan komme hjem på besøg. Samværsaftalerne med forældrene bliver formidlet til børnene, og børnene er hele tiden klar over ændringer i samværsaftalerne. Jeg havde indtryk af, at Prinsesse Margrethes Børnehjem støtter op om, at børnene holder kontakten med deres familie. Således har Prinsesse Margrethes Børnehjem bl.a. støttet op om, at børnene så vidt muligt kom hjem og fejre jul med deres familier (med eller uden overnatning).

Jeg forstod på forstanderen og afdelingslederen, at alle børnene har en kontaktperson blandt personalet, og at hver kontaktperson som udgangspunkt maksimalt har to kontaktbørn. Jeg forstod videre, at ordningen fungerer godt, og at ordningen skal give stabilitet og lære børnene om relationer og om at sætte grænser. Kontaktpersonen har kontakt til barnets skole, kommunen og laver udviklingsplaner og halvårsrapporter. Det tilstræbes, at det kun er kontaktpersonen, der bader barnet, og at kontaktpersonen har tid alene med det enkelte barn i løbet af ugen.

Undervisning og fritid

Der var på tidspunktet for mit besøg fire børn i børnehavealderen og én, som er skoleudsat. Det barn, som er skoleudsat, er på venteliste til en børnehaveplads. Der ansøges ligeledes om børnehaveplads til de øvrige børn, men kommunen nedprioriterer dem og vil ikke skrive dem på venteliste, da man mener, at der jo er personale til at passe børnene på Prinsesse Margrethes Børnehjem. Ledelsen forklarede, at dette er et problem i forhold til børnenes socialisering og samvær med andre børn.

Det er meget beklageligt, at kommunen nedprioriterer at tilbyde børnehavepladser til børnene på Prinsesse Margrethes Børnehjem. Jeg vil tage dette op over for Kommuneqarfik Sermersooq.

For så vidt angår skolebørnene oplyste afdelingslederen, at man har en god kontakt til børnenes skole. Nogle børn følges til og fra skole, og andre går selv. Børnene får generelt ikke lektier for i skolen, da skolen oplever, at børnene ikke får den nødvendige støtte hjemmefra til at lave lektierne.

Efter skole har børnene mulighed for at benytte sig af fritidstilbud i byen, men det er svært at fastholde børnene i tilbuddene. Herudover har afdelingerne faste ugentlige tider til leg og sport i institutionens minihal.

Prinsesse Margrethes Børnehjem fejrer højtiderne på institutionen, tager på sejlture med institutionens båd og på koloni i institutionens hytte i den nedlagte bygd Qernertivartivit.

Prinsesse Margrethes Børnehjem blev efter departementets tilsynsbesøg i juli 2011 bedt om at eftersende husregler og sanktioner. Jeg bragte spørgsmålet om en husorden og sanktioner op på mødet, og jeg forstod på forstanderen og afdelingslederen, at der ikke er udarbejdet sådanne retningslinjer. Afdelingslederen oplyste, at der for Storegruppen er lavet en strukturplan og faste hjemmetider. Afdelingslederen oplyste videre, at der på nogle af stuerne er enighed om nogle værdier, som er skrevet ned og hængt op på stuen.

Jeg forstod dog på forstanderen og afdelingslederen, at børnene er klar over sanktionerne, men at manglen på fast personale samt forskellig reaktion fra personalet kan gøre det vanskeligt at gennemføre sanktioner. Som eksempel nævnte afdelingslederen en situation, hvor en beboer ikke kommer hjem til den aftalte tid, er reglen, at personalet skal kontakte politiet, hvis beboeren ikke er kommet hjem inden for én time. I en sådan situation vil én medarbejder følge reglen, mens en anden medarbejder bliver bekymret og kontakter bagvagten inden der er gået én time, og en tredje medarbejder reagerer ikke, da medarbejderen ved, at det pågældende barn kommer hjem på et tidspunkt.

Jeg forstod på afdelingslederen, at reglerne om brug af time out (tid alene på værelset væk fra en konfliktsituation for at barnet falder til ro) er klare, således at døren til værelset for eksempel skal være åben, og at der skal være en voksen i nærheden af barnets under time out'en.

Jeg forstod på forstanderen, at der er en regel om, at beboerne skal aflevere deres mobil til personalet om aftenen, men at denne regel vist ikke følges, og desuden ikke er sanktioneret.

Vi talte på mødet om, at det i forhold til børn – især omsorgssvagede børn – er vigtigt, at der er husregler og normer for, hvad man gør. Det er især vigtigt, at der er en ensartet reaktion fra personalets side ved manglende overholdelse af reglerne.

Magtanvendelse

Prinsesse Margrethes Børnehjem har oplyst, at der fra børneafdelingerne har været ti indberetninger af vold og trusler i 2011, 17 i 2012, syv i 2013 og endnu ingen på tidspunktet for mit besøg i 2014.

For så vidt angår magtanvendelser har Prinsesse Margrethes Børnehjem oplyst, at der fra børneafdelingerne har været 24 indberetninger i 2011, 17 i 2012, 20 i 2013 og endnu ingen på tidspunktet for mit besøg i 2014.

Prinsesse Margrethes Børnehjem har selv gjort opmærksom på, at der må tages forbehold i forhold til antallet af indberetninger og det reelle antal tilfælde af vold, trusler og magtanvendelser.

Ledelsen forklarede mig, at man har vanskeligt ved at få medarbejderne til at indberette. Ledelsen pegede på, at mange medarbejdere ikke er vant til at udtrykke sig på skrift, og at de nye indberetningsskemaer i forbindelse med indførelsen af den nye magtanvendelseslov er blevet mere komplicerede. Indberetningsskemaerne er ifølge ledelsen uoverskuelige at udfylde for mange af de ansatte. Forstanderen har henvendt sig til lederen af Døgninstitutionsafdelingen herom, men havde på tidspunktet for mit besøg ikke fået svar.

Jeg vil orientere Departementet for Familie, Ligestilling og Sociale Anliggender om Prinsesse Margrethes Børnehjems udfordringer med de nye indberetningsskemaer.

Jeg havde herudover generelt indtryk af, at ledelsen har fokus på problemet og gør en indsats for at oplære personalet i magtanvendelsesloven. Forstanderen oplyste bl.a., at forstanderen har lavet informationsmateriale til personalet om lovens indhold og undervist personalet i loven i forbindelse med afholdelsen af en pædagogisk dag i december 2013. Jeg forstod, at man på grund af den store udskiftning i personalegruppen forventer at gentage gennemgangen af magtanvendelsesloven i løbet af efteråret 2014.

Sektorovergang

Prinsesse Margrethes Børnehjem er normeret til at modtage 18 børn.

Indskrivning sker igennem kommunen eller ved akutindskrivninger.

Prinsesse Margrethes Børnehjem har ikke en normering for antal af akutbørn, som man kan modtage. I det omfang det er muligt modtager Prinsesse Margrethes Børnehjem akutbørn. Det sker dog, at man må afvise at kunne tage imod ekstra børn på grund af underbemanning eller pladsmangel.

Når Prinsesse Margrethes Børnehjem modtager akutbørn, vurderes det, om nogle af institutionens børn skal rykkes sammen på værelserne for at skabe plads, eller om man skal bruge de større rum til akutbørnene. Der er dog ikke gode erfaringer med at rykke rundt på de børn, som bor på børnehjemmet, da det jo er deres hjem og værelser. Prinsesse Margrethes Børnehjem kunne godt bruge noget mere plads til modtagelse af akutbørn.

Jeg forstod, at Prinsesse Margrethes Børnehjem særligt modtager akutbørn i lønudbetalingsweekenderne – og især i de weekender, hvor lønudbetalingerne falder sammen med udbetaling af børnepenge, feriepenge eller lignende. I de weekender kan det i forvejen være svært at få vagtplanerne til at hænge sammen, og det kan derfor vanskeligt for Prinsesse Margrethes Børnehjems personale at påtage sig den ekstra opgave at modtage akutbørn. Jeg forstod på ledelsen, at man i disse situationer har haft gode erfaringer med at tilbyde en forælder eller pårørende at tage med barnet. I disse situationer ommøbleres institutionens mødelokale med senge, således at barnet og dets ledsager kan få et rum. Familien har så eget køkken og toiletter (personaletoaletter), og de tilbydes hjælp og støtte fra personalet og kan spise sammen med grupperne. Jeg forstod, at Prinsesse Margrethes Børnehjem har meddelt Velfærdsforvaltningen, at denne løsning er lettere at få til at fungere for Prinsesse Margrethes Børnehjem.

Prinsesse Margrethes Børnehjem har givet udtryk for, at der generelt et godt samarbejde med kommunens sagsbehandlere om de børn, som kommer fra Tasiilaq og omkringliggende bygder. Kontakten varetages dog primært af barnets kontaktperson, og afdelingslederen oplyste, at det ikke er alle børnene, som ved, hvem der er deres sagsbehandler ved kommunen. Der var på tidspunktet for mit besøg et barn på institutionen, som kom fra en anden kommune, og ledelsen fortalte, at samarbejdet er mere vanskeligt i forhold til dette barns hjemkommune.

Ledelsen efterlyste dog, at kommunen får udarbejdet handleplaner for alle børn på institutionen. Ledelsen forklarede, at man oplever, at det kan give problemer i forhold til institutionens samarbejde med forældrene, hvis forældrene på grund af manglende kom-

munale handleplaner føler, at det er Prinsesse Margrethes Børnehjem, der træffer beslutningerne vedrørende anbringelsen.

Det gælder generelt, at der mangler kommunale handleplaner for børnene på institutionen. Jeg bemærker i den forbindelse, at jeg forinden mit besøg fik tilsendt kopi af handleplaner for tre børn, som bor på institutionen samt oplysning om, at der var en handleplan under udarbejdelse for en fjerde beboer. Jeg har ved min gennemgang af de tre handleplaner konstateret, at de generelt er meget udetaljerede, og at de alle er over et år gamle.

Bestemmelserne om udarbejdelse og opdatering af handleplaner for børn anbragt uden for hjemmet findes i §§ 14 og 15 i landstingsforordning nr. 1 af 15. april 2003 om hjælp til børn og unge. Heri findes bl.a. visse overordnede krav til indholdet af handleplanerne, herunder beskrivelse af formålet med anbringelsen og den forventede varighed. Herudover fremgår det af § 15, stk. 3, at kommunen ved længerevarende anbringelser mindst én gang om året skal tage beslutningen om anbringelse op til vurdering på baggrund af handleplanens beskrivelse af målet med anbringelsen, og såfremt der træffes beslutning om fortsat anbringelse, revidere handleplanene i overensstemmelse med den nye beslutning.

Jeg vil tage denne problemstilling op i min opfølgning over for Departementet for Familie, Ligestilling og Sociale Anliggender.

På Prinsesse Margrethes Børnehjem er der en af beboerne, som på et tidspunkt inden for de næste par år skal udsluses. Jeg forstår, at institutionen har særligt fokus på, at der bliver lavet en handleplan for den unge med henblik på udslusning, ligesom der er overvejelser om, hvordan beboeren skal lære at styre sin økonomi.

Sundhedsmæssige forhold

Alle børn bliver rutinemæssigt undersøgt af sundhedsplejersker, og sygehus/lægebetjening benyttes efter behov.

Ledelsen oplyste, at der er regler om, at beboerne ikke må være kærestepar, men der er ikke udarbejdet en egentlig seksualitetspolitik. Man har ikke oplevet nogen problemer hermed. Der har været en jordemoder på besøg for at tale om seksualitet med beboerne.

Bygningsmæssige forhold

Udover de to børneafdelinger har Prinsesse Margrethes Børnehjem en administrationsbygning, et pedelværksted og en mini-hal, som bruges til sport, leg og andre aktiviteter.

I Lillegruppen deler børnene værelse to og to, mens værelserne for børnene i Storegruppen består af både enkelt- og dobbeltværelser. Værelserne fremstod pæne, rene og velholdte. Børnene bestemmer selv indretningen af værelserne, og de virkede hjemlige. Der findes fælles badeværelser på gangen. Disse var pæne og rene. Herudover var der et afdelingslederkontor, køkken og fællesrum med spisepladser og fjernsyn.

Prinsesse Margrethes Børnehjem havde i 2013 besøg af brandinspektøren, og jeg forstår, at der efterfølgende er blevet rettet op på de bygningsmæssige forhold, som blev påpeget under brandtilsynet.

Alle bygninger fremstod pæne, og jeg havde generelt indtryk af, at børn og personale har de hjælpemidler til rådighed, som man har brug for. En medarbejder efterspurgte dog badekar med prop til at bade de mindre børn. Jeg forstod på afdelingslederen, at man er ved at undersøge mulighederne for at indkøbe sådanne badekar.

Afslutning

Alt i alt fik jeg et særdeles positivt indtryk af institutionen.

Jeg var meget tilfreds med håndteringen af besøget og det materiale, som jeg fik tilsendt inden besøget.

På besøgsdagen havde vi en god og åben dialog med forstanderen om udfordringerne på institutionen. Prinsesse Margrethes Børnehjem oplever store udfordringer i forhold til rekruttering, fastholdelse og stabilitet blandt medarbejderne. Det er meget frustrerende for ledelsen og de øvrige medarbejdere, men jeg havde indtryk af, at ledelsen havde nogle konstruktive overvejelser omkring problemet og mulige tiltag for at afhjælpe det, herunder fokus på kurser både i forhold til håndteringen af omsorgssvigtede børn og de ansattes egen robusthed. Herudover havde jeg indtryk af, at ledelsen tager hånd om de samarbejdsvanskeligheder, som man til tider oplever mellem medarbejderne.

Jeg har herudover indtryk af, at Prinsesse Margrethes Børnehjem er en velfungerende institution, hvor ledelsen har fokus på, at de enkelte beboeres livskvalitet og udviklingsmuligheder sættes i centrum i det daglige arbejde.

[...]

I øvrigt finder jeg ikke grundlag for at foretage mig yderligere i denne sag.

[...]”

I forlængelse af dette brev sendte jeg samme dag et brev til Departementet for Familie, Ligestilling og Sociale Anliggender samt til Kommuneqarfik Sermersooq.

Jeg skrev bl.a. følgende til Departementet for Familie, Ligestilling og Sociale Anliggender:

”Ved brev af 24. juli 2014 gjorde jeg det daværende Departementet for Familie og Justitsvæsen opmærksom på, at jeg havde besluttet at afholde tilsynsbesøg på Prinsesse Margrethes Børnehjem i Tasiilaq.

[...]

Forud for mit tilsynsbesøg havde jeg bedt Prinsesse Margrethes Børnehjem om at fremsende en kopi af alle beboernes handleplaner.

Jeg modtog handleplaner for tre af børnene. I forbindelse med min gennemlæsning af disse handleplaner er jeg blevet opmærksom på, at handleplanerne generelt er meget udetaljerede og i flere tilfælde ikke er blevet opdateret i overensstemmelse med bestemmelserne i §§ 14 og 15 i landstingsforordning nr. 1 af 15. april 2003 om hjælp til børn og unge. I tilknytning hertil blev jeg under mit besøg på Prinsesse Margrethes Børnehjem opmærksom på, at institutionen oplever, at de mangelfulde handleplaner og de manglende handleplaner for flere børn, kan give problemer i forhold til institutionens samarbejde med forældrene. Institutionen oplever således, at forældrene på grund af de manglende kommunale handleplaner føler, at det er Prinsesse Margrethes Børnehjem, der træffer beslutningerne vedrørende anbringelsen.

Herudover blev jeg under mit besøg på Prinsesse Margrethes Børnehjem opmærksom på, at ledelsen på Prinsesse Margrethes Børnehjem ikke er helt klar over, hvilke muligheder og tilbud, som Departementet for Familie, Ligestilling og Sociale Anliggender kan tilbyde.

I det omfang departementet kan tilbyde personalet på Prinsesse Margrethes Børnehjem vejledning og kurser, herunder supervision, vil jeg opfordre til, at Prinsesse Margrethes Børnehjem får stillet dette til rådighed.

Afslutningsvis gør jeg departementet opmærksom på, at ledelsen på Prinsesse Margrethes Børnehjem har vanskeligt ved at få medarbejderne til at foretage indberetning af tilfælde af trusler, vold og magtanvendelser. Ledelsen har over for mig påpeget, at mange medarbejdere ikke er vant til at udtrykke sig på skrift, og at de nye indberetningsskemaer i forbindelse med indførelsen af den nye magtanvendelseslov er blevet mere komplicerede.

Forstanderen har taget dette spørgsmål op over for lederen af Døgninstitutionsafdelingen, men havde på tidspunktet for mit besøg ikke fået svar. Jeg henleder hermed departementets opmærksomhed herpå, da det er mit indtryk, at de nye indberetningsskemaer ikke bidrager til reelt billede af tilfælde af antal vold, trusler og magtanvendelser.

Jeg foretager mig herefter ikke yderligere i sagen om tilsynsbesøg på Prinsesse Margrethes Børnehjem.

[...]"

Jeg skrev bl.a. følgende til Kommuneqarfik Sermersooq:

"Jeg gennemførte et tilsynsbesøg på Prinsesse Margrethes Børnehjem den 4. og 5. september 2014. [...]"

Forud for mit tilsynsbesøg havde jeg bedt Prinsesse Margrethes Børnehjem om at fremsende kontakt- og adresseoplysninger på børnenes forældre, pårørende og værger. Desværre havde jeg meget svært ved at få disse oplysninger fra Prinsesse Margrethes Børnehjem og fra Kommuneqarfik Sermersooq. Dette betød, at det ikke var alle forældre, pårørende og værger til børnene, som fik tilbuddet om muligheden for at tale med mig under mit besøg.

Jeg opfordrer kommunen til i samarbejde med Prinsesse Margrethes Børnehjem at opdatere og kontrollere kontakt- og adresseoplysningerne på forældre, pårørende og værger til børnene.

Forinden mit besøg modtog jeg en del materiale fra Prinsesse Margrethes Børnehjem samt de to seneste tilsynsrapporter fra det daværende Departement for Familie og Justits.

Af materialet fremgår det, at flere af børnene ikke går i vuggestue eller børnehave. Det fremgår af tilsynsrapporten fra 2011, at årsagen er, at kommunen har afslået at give børnene en vuggestue- og børnehaveplads med henvisning til, at børnene på Prinsesse Margrethes Børnehjem har "pleje" personale. Det fremgår videre, at der kan være fare for, at børnene stigmatiseres, og at det skal undersøges, hvorfor børnene ikke får en institutionsplads. I tilsynsrapporten fra 2013 fremgår det alene, at der bliver arrangeret besøg i børnehaven én gang om ugen for de børn, som ikke har en børnehaveplads, og at de mindre børn, som ikke har en vuggestueplads kommer på besøg på byens værested "Amarngivat".

På tidspunktet for mit besøg var der fire børn i børnehavealderen og én, som er skoleudsat. Det barn, som er skoleudsat, er på venteliste til en børnehaveplads, og der er ligeledes søgt om børnehaveplads til de fire børn. Ledelsen på Prinsesse Margrethes Børnehjem har oplyst mig om, at kommunen nedprioriterer disse børn og ikke vil skrive dem på venteliste, da kommunen mener, at personalet på Prinsesse Margrethes Børnehjem kan tage sig af børnene.

Kommunen har til opgave at henvise børn i førskolealderen til henholdsvis vuggestue og børnehave og kommunal dagpleje, jf. § 8, stk. 1, i inatsisartutlov nr. 16 af 3. december 2012 om pædagogisk udviklende tilbud til børn i førskolealderen. Ved henvisningen skal kommunen foretage en udvælgelse af børn fra ventelisten efter den prioritet, der fremgår af den nævnte lovs § 9.

Jeg henstiller til, at kommunen overvejer, hvad min rapport giver kommunen anledning til at foretage sig i forhold til at henvise børn i førskolealderen på Prinsesse Margrethes Børnehjem til henholdsvis vuggestue, børnehave og kommunal dagpleje, jf. inatsisartutlov om pædagogisk udviklende tilbud til børn i førskolealderen samt mine bemærkninger ovenfor.

Jeg foretager mig herefter ikke yderligere i sagen om tilsynsbesøg på Prinsesse Margrethes Børnehjem.

[...]"

8.3 Inspektion på handicapsatellitten Nasippi i Tasiilaq (Rapport af 30. december 2014, j.nr. 2014-900-0005)

Ved brev af 24. juli 2014 gjorde jeg Nasippi bekendt med, at jeg havde besluttet at gennemføre et tilsynsbesøg på institutionen.

Den 4. og 5. september 2014 gennemførte jeg sammen med fire af mine medarbejdere inspektionen på Nasippi.

Besøget på Nasippi blev gennemført som en del af min almindelige inspektionsvirksomhed i henhold til § 16 i inatsisartutlov nr. 8 af 3. december 2009 om Ombudsmanden for Inatsisartut (ombudsmandsloven).

Det fremgår af § 7, stk. 1, i ombudsmandsloven, at min virksomhed omfatter alle dele af den offentlige forvaltning under Grønlands Selvstyre og kommunerne.

Efter § 16 i ombudsmandsloven kan jeg som ombudsmand undersøge enhver institution eller virksomhed samt ethvert tjenestested, der hører under min virksomhed.

Som led i min almindelige virksomhed undersøger jeg, om myndigheder eller personer, der er omfattet af min virksomhed handler i strid med gældende ret eller på anden måde gør sig skyldig i fejl eller forsømmelser ved udførelsen af deres opgaver. Herudover kan jeg – i forbindelse med min undersøgelse i henhold til § 16 – bedømme forhold vedrørende en institutions indretning og drift samt forhold vedrørende behandlingen af og aktiviteterne for institutionens brugere ud fra almenmenneskelige og humanitære synspunkter.

Besøgets gennemførelse

Efter fastlæggelsen af tilsynsbesøget på Nasippi gjorde institutionen mig opmærksom på, at Nasippi af NunaFonden var blevet tildelt penge til en rejse til Danmark i september. Samtlige beboere og størstedelen af personalet var derfor bortrejst under vores besøg i Tasiilaq.

Det er beklageligt, at vi ikke på forhånd havde fået besked om, at man planlagde en rejse til Danmark i de dage, hvor vi havde meddelt, at vi kom til Tasiilaq og påtænkte at komme på besøg på institutionen. Det havde været optimalt, om vi havde haft lejlighed til at møde beboere og personale i Tasiilaq.

Jeg vil dog samtidig rose institutionen for at have gjort et stort stykke arbejde med at sende os de ubedte oplysninger inden vores besøg og bistå os med at arrangere Skype-samtaler med beboere og ansatte.

Jeg orienterede inden mit besøg Nasippis personale og beboere om mit besøg og muligheden for at tale med mig i forbindelse med besøget (evt. via telefon eller Skype). Jeg har desuden informeret nogle af beboernes forældre og/eller værger om mit besøg og muligheden for at tale med mig i forbindelse med besøget. Desværre havde vi meget svært ved at få kontakt- og adresseoplysninger på beboernes forældre, pårørende og værger fra Nasippi og Kommuneqarfik Sermersooq.

Inden besøget gennemførte jeg via Skypesamtaler med tre af institutionens beboere. Herudover havde jeg på besøgsdagen en samtale med en af institutionens medarbejdere, og jeg har efterfølgende gennemført samtaler med to andre medarbejdere via Skype.

På selve besøgsdagen var programmet således:

1. Indledende samtale med Nasippis forstander A
2. Rundgang på Nasippi
3. Samtale med en tilbageværende medarbejder
4. Besøg på værkstedet Qaaliaq og samtaler med brugere af værkstedet
5. Afsluttende samtale med forstanderen

Jeg havde forud for besøget valgt følgende fokusområder: Organisation, personale, relationer, beskæftigelse og fritid, magtanvendelse, sektorovergang samt sundheds- og bygningsmæssige forhold.

Fokusområderne blev belyst ved de samtaler, som jeg havde i forbindelse med besøget på institutionen, observationer i forbindelse med rundvisning på Nasippi og det materiale, som jeg havde modtaget forud for besøget, herunder de to seneste tilsynsrapporter fra det daværende Departementet for Familie og Justitsvæsen.

Ved brev af 30. december 2014 skrev jeg bl.a. følgende til Nasippi:

”[...]

Vurdering

Jeg har overordnet fået et positivt indtryk af Nasippi som en institution, hvor ledelsen er bevidst om og har fokus på at løse de problemstillinger, som institutionen står overfor.

I det følgende vil jeg kort kommentere på de væsentligste problemstillinger, som jeg blev særligt opmærksom på i forbindelse med mit besøg.

I denne forbindelse bemærker jeg, at jeg ved det afsluttende møde overordnet har drøftet disse problemstillinger med forstander A.

Organisation

Prinsesse Margrethes Børnehjem og Nasippi er organisatorisk to særskilte institutioner, som har hver deres økonomi og personale. Der er dog en række overlap i forhold til f.eks. administration og fællesudgifter bl.a. til den fælles bil og båd.

Institutionerne har fælles forstander (A) og souschef (C). Herudover har Nasippi sin egen afdelingsleder.

Jeg har forstået, at Nasippi inden for de seneste tre år har skiftet afdelingsleder tre gange, og at dette har givet uro i forhold til den daglige ledelse og fastlæggelsen af de mere overordnede pædagogiske linjer på institutionen. Der er i løbet af sommeren 2014 blevet ansat en ny afdelingsleder på Nasippi, og jeg forstår, at dette har givet mere ro på institutionen til at arbejde med bl.a. institutionens arbejdsmiljø og pædagogiske linje.

Personale

Jeg forstod på mit møde med ledelsen, at det kan være vanskeligt at skaffe kvalificerede ansøgere til stillingerne på institutionen – både lederstillinger og pædagogstillinger.

I forhold til uddannelsesmæssig baggrund bestod personalegruppen på tidspunktet for mit besøg på Nasippi af to social- og sundhedsassistenter, to pædagoger, to socialhjælpere og fem medhjælpere. Derudover var der to socialhjælpere og en tømrer på Qaaliaq.

Det var mit indtryk, at ledelsen støtter godt op om ufaglærte ansatte og vikarer, der ønsker at tage en uddannelse som f.eks. pædagog eller socialhjælper.

Herudover fik jeg under mit besøg på institutionen indtryk af, at ledelsen generelt har fokus på vigtigheden af, at personalet tilbydes kurser og efteruddannelse. To af institutionens medarbejdere, som begge var blevet ansat inden for det sidste halve år, gav dog under samtaler med to af mine medarbejdere udtryk for, at de savner flere kurser i håndteringen af handicappede. Jeg påpeger derfor i den forbindelse, at kurser fortsat er et ønske fra – måske især de nyansatte – medarbejderes side.

Jeg har noteret mig, at ledelsen har udarbejdet en fin velkomstpjece til nye medarbejdere og vikarer med information om institutionens regler og forventninger. Jeg forstår, at der i øvrigt arbejdes på at sikre, at der i hver af institutionens afdelinger er faste medarbejdere, der tager imod og introducerer nye vikarer og medarbejdere. Det er rigtig positivt, at der er fokus på at give nye medarbejdere en god introduktion til arbejdet på institutionen.

Vi talte under mit besøg en del om Nasippis problemer med højt sygefravær blandt ansatte og vikarer. Jeg forstod, at man i en del tilfælde har en mistanke om, at fraværet er

alkoholrelateret. Jeg havde indtryk af, at ledelsen forsøger at sætte ind på mange punkter for at komme problemerne til livs, men at det er meget vanskeligt. Ledelsen forklarede, at personalet på Nasippi tilbydes kommunale alkoholkurser og misbrugsafvænningskursus. Jeg forstod det dog således, at der kan være tvivl om, hvor institutionen skal henvende sig for at få kommunens hjælp, når en medarbejder ønsker denne hjælp. Jeg anbefalede, at institution afklarer dette og nedskriver en procedure, der kan følges, når en medarbejder ønsker at komme i misbrugsbehandling.

Ud over problemerne med stort sygefravær forstår jeg, at Nasippi igennem en længere periode har oplevet store problemer i forhold til samarbejdet internt i medarbejdergruppen.

Der har på det seneste været en del udskiftninger i personalegruppen, idet flere medarbejdere selv har sagt op, og en medarbejder er under afskedigelse. Jeg forstod på ledelsen, at ansættelsen af en ny afdelingsleder og flere nye medarbejdere har givet ro og bedring i arbejdsklimaet.

Jeg har indtryk af, at ledelsen generelt har arbejdet aktivt på at forbedre arbejdsmiljøet blandt medarbejderne i Nasippi bl.a. ved afholdelse af kurser, pædagogisk dag og personalemøder, hvor man har drøftet samarbejdsproblemerne.

Ledelsen har desuden udarbejdet en handleplan for forbedring af arbejdsmiljøet på institutionen. Handleplanen fokuserer på fire temaer: Oplæring, instruktion og tilsyn; risiko for ulykker; ergonomisk arbejdsmiljø; og psykisk arbejdsmiljø. Jeg forstår, at handleplanen i øjeblikket er ved at blive gennemgået og indarbejdet i medarbejdergruppen.

Jeg fik indtryk af, at der er et godt og konstruktivt arbejde i gang i forhold til at forbedre arbejdsmiljøet på Nasippi. Det er meget positivt, at ledelsen har så stor fokus på problemet og sætter ind på mange punkter.

For så vidt angår personalemæssige forhold bemærker jeg afslutningsvis, at en af institutionens ansatte under samtalen med to af mine medarbejdere gav udtryk for, at den ansatte bruger for meget tid på at tolke for dansksprogede kolleger i løbet af sin arbejdsdag. Mine medarbejdere foreslog over for den ansatte, at den ansatte beder om hjælp fra institutionens tolk, hvis det er et større problem.

Relationer

Vi havde desværre ikke mulighed for at møde beboerne under vores besøg i Tasiilaq. Ud fra de tilsendte informationer og vores korte Skype-samtaler med tre af beboerne havde

Jeg dog indtryk af, at alle var glade og tilfredse, og at der generelt er en god stemning på institutionen.

Beboerne har boet sammen på Nasippi igennem flere år og kender derfor hinanden rigtig godt. Jeg kan forstå, at der kan være lidt smådrillerier mellem beboerne engang imellem, men at de generelt kommer godt ud af det med hinanden.

Jeg vil generelt rose Nasippi for de detaljerede rapporter om hver af beboeren, som jeg fik tilsendt inden mit besøg. De gav mig et godt indtryk af de seks beboere og deres dagligdag. Rapporterne er meget nyttige i forhold til nye medarbejdere på institutionen, sagsbehandlere mv. Jeg forstår, at der er blevet gjort en indsats for at få opdateret rapporterne og udviklingsplanerne for alle beboere. Jeg forstod, at man nu har fokus på implementeringen af udviklingsplanerne i hverdagen. Det er rigtig positivt at se, at der bliver gjort en indsats for at sikre, at rapporter og udviklingsplaner er opdaterede, og at de bliver anvendt i det daglige arbejde.

Ud fra det tilsendte materiale har jeg indtryk af, at relationerne mellem personalet og beboerne er noget, der er fokus på, og som man til stadighed arbejder med. Der er blevet arbejdet med at formulere nye pædagogiske principper for institutionen og med at integrere disse i det daglige arbejde.

Jeg kan forstå, at en af Nasippis beboere kan være særligt voldsom, når beboeren bliver vred. Ledelsen har over for mig beskrevet en episode i november 2013, hvor denne beboer blev så vred, at beboeren væltede borde og stole og efterfølgende stak sig selv i maven med en kniv. Jeg har indtryk af, at denne hændelse er blevet håndteret og bearbejdet godt af medarbejderne og ledelsen. Beboeren blev indlagt på sygehuset, og de involverede medarbejdere fik tilbudt krisehjælp af en psykolog og mulighed for at snakke dels indbyrdes med hinanden og dels med ledelsen om hændelsen. Der er desuden blevet snakket med de øvrige beboere om hændelsen mange gange.

Jeg forstår, at man også efterfølgende har gjort meget for at forhindre, at episoden gentager sig. Beboeren har fået støtteperson otte timer dagligt, og der er derudover blevet talt både med beboeren og i personalegruppen om, hvad der gør beboeren gal, og hvad man kan gøre for at aflede og/eller imødekomme beboeren.

Jeg forstår, at man har strammet op på reglerne for beboernes hævekort efter en episode i maj 2014, hvor der blev hævet ulovligt på to af beboernes hævekort. Ledelsen beskrev, at tyveriet blev anmeldt til politiet, og at den pågældende ikke længere arbejder som vikar.

For så vidt angår kontakten mellem de enkelte beboere og deres familie oplyste forstanderen under vores samtale, at alle beboerne gør brug af muligheden for en årlig hjemrejse for at besøge deres familier.

Vi bemærkede i forbindelse med vores indhentelse af kontakt- og adresseoplysninger på beboernes forældre, pårørende og værger, at kun én af beboerne på Nasippi har fået udpeget en værge. Jeg vil bemærke dette over for Kommuneqarfik Sermersooq.

Beskæftigelse og fritid

Ud fra de tilsendte rapporter og min samtale med ledelsen fik jeg et indblik i beboernes dagligdag på Nasippi.

Beboerne indgår efter evne og med den fornødne hjælp i de daglige gøremål på Nasippi, herunder f.eks. indkøb, madlavning, opvask og rengøring. Opgaverne fordeles på det ugentlige husmøde. Beboerne har en tavle i fællesrummet med billedkonkreter, hvor de kan se, hvad de skal i løbet af dagen.

Til Nasippi hører også det beskyttede værksted Qaaliaq, som beboerne kan benytte sig af. Antallet af arbejdstimer er individuelt alt efter den enkeltes behov og interesse i at komme på værkstedet. Værkstedet benyttes også af eksterne brugere fra byen. Qaaliaq fungerer dels som et beskæftigelsestilbud for beboerne og dels som et sted, hvor de kan have socialt samvær med de øvrige brugere fra byen.

Jeg har indtryk af, at man på institutionen har fokus på beboernes livskvalitet, udviklingsmuligheder og medbestemmelse. Institutionen arrangerer forskellige aktivitetsmuligheder i hverdagen f.eks. i multihallen og i Qaaliaq, ligesom der arrangeres årlige udflugter, sejlture med institutionens båd, og man fejrer højtiderne på institutionen.

Magtanvendelse

Nasippi har oplyst, at institutionen har haft to indberetninger af vold og trusler i 2011, tre i 2012, to i 2013 (samt en episode med fire ansatte hvor en beboer øvede vold mod sig selv og udviste en truende adfærd, som blev anmeldt på anden måde) og seks (heraf tre indberetninger vedrørende den samme episode) i 2014 på tidspunktet for mit besøg.

For så vidt angår magtanvendelser har Nasippi oplyst, at institutionen har haft én indberetning i 2011, ingen i 2012, én i 2013 og én i 2014 på tidspunktet for mit besøg.

Nasippi har selv gjort opmærksom på, at der må tages forbehold i forhold til antallet af indberetninger og det reelle antal tilfælde af vold, trusler og magtanvendelser.

Ledelsen forklarede mig, at man har vanskeligt ved at få medarbejderne til at indberette. Ledelsen pegede på, at mange medarbejdere ikke er vant til at udtrykke sig på skrift, og at de nye indberetningsskemaer i forbindelse med indførelsen af den nye magtanvendelseslov er blevet mere komplicerede. Indberetningsskemaerne er ifølge ledelsen uoverskuelige at udfylde for mange af de ansatte.

Forstanderen fortalte, at forstanderen har henvendt sig herom til lederen af Døgninstitutionsaftdelingen i det daværende Departementet for Familie og Justitsvæsen. Forstanderen havde på tidspunktet for mit besøg endnu ikke fået svar fra lederen af Døgninstitutionsaftdelingen.

Jeg havde herudover generelt indtryk af, at ledelsen har fokus på problemet med de manglende indberetninger og gør en indsats for at oplære personalet i magtanvendelsesloven. Forstanderen oplyste bl.a., at forstanderen har lavet informationsmateriale til personalet om lovens indhold og undervist personalet i loven i forbindelse med afholdelsen af en pædagogisk dag i december 2013. Jeg forstod, at man på grund af den store udskiftning i personalegruppen forventer at gentage gennemgangen af magtanvendelsesloven i løbet af efteråret 2014.

Jeg vil orientere Departementet for Familie, Ligestilling og Sociale Anliggender om Nasippis udfordringer med de nye indberetningsskemaer.

Sektorovergang

Indskrivning på Nasippi sker gennem kommunen. Beboerne overgår til ældreomsorg, når de fylder 62 år.

Alle de nuværende seks beboere har boet på institutionen i en længere periode.

Jeg forstår, at den ældste af beboerne på Nasippi er blevet mere motorisk usikker og kræver mere hjælp i dagligdagen. Beboeren ønsker ikke selv at flytte fra Nasippi, så man prøver på at indrette sig på institutionen, så man kan tage sig af beboeren. Beboeren har fået kørestol, men kræver opsyn, når beboeren f.eks. skal flytte sig fra kørestolen til sengen. Jeg forstod, at Nasippi arbejder på at få lavet et kaldesystem til beboeren, men at man herudover har de fornødne hjælperekskaber.

Det kunne være hensigtsmæssigt, om Nasippi i samarbejde med Kommuneqarfik Sermersooqs sagsbehandler fik lavet en handleplan for, hvad der skal ske med denne beboer,

når beboeren bliver for plejekrævende til at være på Nasippi både af hensyn til instituti-
onens forberedelse og beboerens egen mulighed for at vænne sig til en mulig flytning.

Sundhedsmæssige forhold

Beboerne på Nasippi får hvert år en helbredsundersøgelse. Herudover kontaktes sygehu-
set eller lægen efter individuelt behov, herunder ved usikkerhed i forhold til medicin og
sundhedsmæssige spørgsmål.

Personalet på Nasippi bliver instrueret af ergoterapeuter og fysioterapeuter i forskellige
øvelser for de enkelte beboere.

Jeg forstod, at man generelt synes, at man har de nødvendige hjælpemidler til rådighed
til beboerne/personalet på Nasippi.

Bygningsmæssige forhold

Nasippi er placeret i en bygning for sig tæt på Prinsesse Margrethes Børnehjems øvrige
bygninger. Administrationen befinder sig dog i en særskilt bygning sammen med Prin-
sesse Margrethes Børnehjems øvrige administration.

Beboerne har hver deres værelse. Værelserne fremstod pæne, rene og velholdte. Beboerne
bestemmer selv indretningen af værelserne, og de virkede hjemlige. Beboerne deler bade-
værelse to og to. Disse var pæne og rene, og der var plads til kørestol og nødvendige
hjælpemidler. Herudover var der ét stort fællesrum med køkken, spisepladser og fjern-
synstue.

En af beboerne ryger, og beboeren er også begyndt at få lov til at ryge indenfor på sit væ-
relse. Beboerens værelse lugtede meget af røg. Vi talte under besøget om mulighederne
for at installere bedre udluftning på værelset af hensyn til beboeren selv, de øvrige beboe-
re og personalet.

På flere af værelserne var der opsat billedkonkreter til hjælp til den enkelte beboers for-
ståelse af, hvad vedkommende skal i løbet af dagen. Der var også billedkonkreter på en
fællestavle bl.a. om, hvem der skal vaske tøj, gøre rent, hjælpe med madlavning, og
hvornår beboerne skal spille banko, i minihallen og arbejde på Qaaliaq.

Det beskyttede værksted Qaaliaq er placeret i en bygning for sig selv nede i byen. Huset
virkede hyggeligt med mange forskellige muligheder for kreativt arbejde og en fællestue
med plads til at drikke kaffe og snakke. De (eksterne) brugere, som vi mødte på værkste-
det, var meget tilfredse med faciliteterne i værkstedet. En bruger savnede dog bedre ud-
luftning i det store værkstedslokale.

Afslutning

Alt i alt fik jeg et særdeles positivt indtryk af institutionen.

Det var meget ærgerligt, at alle beboere og medarbejdere var bortrejst under besøget, men vi var herudover meget tilfredse med håndteringen af besøget og det tilsendte materiale.

På besøgsdagen havde vi en god og åben dialog med forstanderen om udfordringerne på institutionen. Nasippi oplever store udfordringer i forhold til rekruttering, fastholdelse og stabilitet blandt medarbejderne. Det er meget frustrerende for ledelsen og de øvrige medarbejdere, men jeg havde indtryk af, at ledelsen havde nogle konstruktive overvejelser omkring problemet og mulige tiltag for at afhjælpe det, herunder fokus på kurser både i forhold til håndteringen af handicappede og de ansattes egen robusthed. Herudover havde jeg indtryk af, at ledelsen har taget nogle gode initiativer i forhold til forbedringen af arbejdsmiljøet på institutionen.

Jeg har herudover indtryk af, at Nasippi er en velfungerende institution, hvor ledelsen har fokus på, at de enkelte beboeres livskvalitet og udviklingsmuligheder sættes i centrum i det daglige arbejde. Man har fra ledelsens side arbejdet meget med formuleringen af institutionens pædagogiske linje, og jeg fornemmer, at det er noget, som man stadig har fokus på.

[...]

I øvrigt finder jeg ikke grundlag for at foretage mig yderligere i denne sag.

[...]”

I forlængelse af dette brev sendte jeg samme dag et brev til Departementet for Familie, Ligestilling og Sociale Anliggender samt til Kommuneqarfik Sermersooq.

Jeg skrev bl.a. følgende til Departementet for Familie, Ligestilling og Sociale Anliggender:

”Ved brev af 24. juli 2014 gjorde jeg det daværende Departementet for Familie og Justitsvæsen opmærksom på, at jeg havde besluttet at afholde tilsynsbesøg på Nasippi (Prinsesse Margrethes Børnehjem) i Tasiilaq.

[...]

Under mit besøg på Nasippi blev jeg opmærksom på, at ledelsen på Nasippi ikke er helt klar over, hvilke muligheder og tilbud, som Departementet for Familie, Ligestilling og Sociale Anliggender kan tilbyde.

I det omfang departementet kan tilbyde personalet på Nasippi vejledning og kurser, herunder supervision, vil jeg opfordre til, at Nasippi får stillet dette til rådighed.

Jeg er desuden blevet opmærksom på, at ledelsen på Nasippi har vanskeligt ved at få institutionens medarbejdere til at foretage indberetning af tilfælde af trusler, vold og magtanvendelser. Ledelsen har over for mig påpeget, at mange medarbejdere ikke er vant til at udtrykke sig på skrift, og at de nye indberetningsskemaer i forbindelse med indførelsen af den nye magtanvendelseslov er blevet mere komplicerede. Forstanderen har taget dette spørgsmål op over for lederen af Døgninstitutionsaftningen, men havde på tidspunktet for mit besøg ikke fået svar. Jeg henleder hermed departementets opmærksomhed herpå, da det er mit indtryk, at de nye indberetningsskemaer ikke bidrager til at give et reelt billede af antallet af tilfælde af vold, trusler og magtanvendelser.

Jeg foretager mig herefter ikke yderligere i sagen om tilsynsbesøg på Nasippi.

[...]"

Jeg skrev bl.a. følgende til Kommuneqarfik Sermersooq:

"Jeg gennemførte et tilsynsbesøg på Nasippi (Prinsesse Margrethes Børnehjem) den 4. og 5. september 2014. [...]"

Forud for mit tilsynsbesøg havde jeg bedt Nasippi om at fremsende kontakt- og adresseoplysninger på beboernes pårørende og værger. Desværre havde jeg meget svært ved at få disse oplysninger fra Nasippi og fra Kommuneqarfik Sermersooq. Dette betød, at det ikke var alle pårørende og værger til beboerne, som fik tilbuddet om muligheden for at tale med mig under mit besøg.

Jeg opfordrer kommunen til i samarbejde med Nasippi at opdatere og kontrollere kontakt- og adresseoplysningerne på pårørende og værger til beboerne.

Jeg bemærker samtidig, at jeg i forbindelse med mit besøg på institutionen blev opmærksom på, at kun én af Nasippis seks beboere har fået udpeget en værge.

Jeg foretager mig herefter ikke yderligere i sagen om tilsynsbesøg på Nasippi. [...]"

8.4 Undersøgelse af sager om uansøgt afskedigelse i Kommuneqarfik Sermersooq

RAPPORT

Undersøgelse af sager om uansøgt afskedigelse i Kommuneqarfik Sermersooq

4. december 2014

J.nr. 2014-901-0048

1. Indledning	343
2. Undersøgelsens resultater	345
3. Retsgrundlaget	346
3.a Generelt om uansøgt afskedigelse	347
3.b Afskedigelse af henholdsvis diskretionær og disciplinær karakter	348
4. Afskedigelsessagens faser	350
4.a Sagens opstart/indledning	350
4.a.i Sagsoplysning og bevisvurdering	350
4.a.i.a Særligt om notatpligt	352
4.b Partshøring	353
4.b.i. Generelt om partshøring, herunder udvidet partshøring	353
4.b.ii Særligt om personalereduktion/besparelser	361
4.b.iii Særligt om anonymisering af oplysning om anmeldere	362
4.b.iv Særligt om retlig kvalifikation af juridiske forhold	364
4.c Sagens afgørelse	366
4.c.i Proportionalitetsprincippet	366
4.c.i.a Generel om proportionalitetsprincippet	366
4.c.i.b Særligt om advarsler	369
4.c.i.c Særligt om bortvisning	371
4.c.ii Lighedsgrundsætningen	373
4.c.iii Begrundelse	375
5. Generelle forhold	379
5.a Terminologi	379
5.b Særligt om fratrædelsesaftaler	380
5.c Særligt om decorum-kravet	381
5.d Særligt om den ansattes egen opsigelse	382
6. Journalisering/sagsstyring	383

1. Indledning

Jeg har nu afsluttet min egen drift-undersøgelse, som jeg påbegyndte ved brev af 2. maj 2014 til Kommuneqarfik Sermersooq.

Min undersøgelse omfatter kommunens behandling af sager om uansøgt afskedigelse, herunder bortvisning, som er afsluttet i 2013 og 2014 med skæringsdato 1. marts 2014.

Jeg besluttede at påbegynde denne undersøgelse som led i mit løbende tilsyn med forvaltningen. Min beslutning om at undersøge afskedigelsessager i Kommuneqarfik Sermersooq skyldes bl.a., at afskedigelsessager er af meget indgribende karakter for den afskedigede. Ud over den indlysende konsekvens af tab af indkomst kan en afskedigelse også medføre, at den afskedigede mister en personalebolig. Endelig kan en afskedigelse have en stigmatiserende effekt – både i forhold til den afskedigedes fremtidige arbejdsliv, men også mere generelt i samfundet. Disse forhold stiller krav om, at afskedigelsessager behandles korrekt, og derfor har jeg valgt at rette fokus på dette med denne undersøgelse.

Min undersøgelse af kommunens sagsbehandling i afskedigelsessager er gennemført på baggrund af et antal udvalgte sager. Jeg har således udvalgt 36 sager fra Kommuneqarfik Sermersooq, hvor der har været tale om uansøgt afskedigelse fra ansættelse i kommunen, og som var afsluttet i 2013 eller 2014. Disse sager vil jeg i det følgende betegne som de udvalgte sager. De udvalgte sager omtales i denne udtalelse i anonymiseret form. Kommunens journalnummer er således erstattet med sagsnumre fra 1 til 36. De udvalgte sager og de af mig tildelte numre fremgår af vedlagte bilag. I mine referater af sagerne i denne rapport betegnes den afskedigede som A.

Det bemærkes, at de udvalgte sager ikke omhandler afskedigelse af tjenestemænd. Det skyldes, at kommunen har oplyst alene at have afskediget en enkelt tjenestemand i perioden. Henset til undersøgelsens generelle fokus fandt jeg ikke grundlag for at inddrage denne ene sag i min undersøgelse.

Jeg har i min undersøgelse primært valgt at fokusere på, om kommunen i forbindelse med behandlingen af sagerne har overholdt grundlæggende forvaltningsretlige regler og principper for sagsbehandling i den type sager.

Dette skyldes, at uansøgt afskedigelse som nævnt er en meget indgribende afgørelse for den enkelte, og retssikkerhedsmæssige synspunkter spiller derfor en væsentlig rolle. Dette understreges endvidere af, at sager om uansøgt afskedigelse i høj grad beror på skøn og afvejning af hensyn. Overholdelse af de særlige procedureregler, der gælder ved bl.a. afgørelser om uansøgt afskedigelse, og som skal sikre, at afgørelserne træffes på et forsvarligt grundlag, er derfor af væsentlig betydning.

Herudover er jeg ved min gennemgang af de udvalgte sager blevet opmærksom på en række mere generelle eller principielle problemstillinger, som jeg har fundet det formålstjenligt at påpege med henblik på kommunens fremtidige behandling af sager om uansøgt afskedigelse.

Som nævnt tidligere har mit fokus for undersøgelsen været mere generelt, og denne udtalelse skal heller ikke ses som en tilbundsgående undersøgelse af hver enkelt sag. De under de enkelte afsnit nævnte sager tjener således som identifikation og illustration af den pågældende problemstilling. Hvis en sag således ikke er nævnt i et afsnit, betyder det ikke nødvendigvis, at sagen er behandlet fuldt ud korrekt eller – og det er vigtigt at understrege – det modsatte.

Herudover skal jeg påpege, at jeg som udgangspunkt ikke har taget stilling til, hvorvidt kommunens afgørelse materielt har haft det korrekte resultat, altså om det var korrekt eller berettiget at afskedige den pågældende.

Da min undersøgelse har afdækket en del forhold, som jeg har fundet det relevant at kommentere, har jeg – med henblik på at skabe bedst muligt overblik – valgt at udmønte resultatet af min undersøgelse i nærværende rapport, som bl.a. er opdelt i de forskellige faser i en sag om afskedigelse. Det er herudover mit håb, at denne

måde at fremstille undersøgelsens resultater på gør, at rapporten kan benyttes fremadrettet i kommunens behandling af sager om uansøgt afskedigelse.

I forbindelse med min undersøgelse henviser jeg flere gange til udtalelser, som er optrykt i Folketingets Ombudsmands beretning. Dette skyldes, at jeg ikke selv har haft anledning til at tage stilling til lignende sager, samt at Danmark og Grønland i det væsentlige har samme retsgrundlag.

2. Undersøgelsens resultater

Som nævnt i det forudgående afsnit har formålet med min undersøgelse været en generel gennemgang af et udvalg af kommunens sager om uansøgt afskedigelse med særligt fokus på procedurereglerne.

Min undersøgelse har afdækket både konkrete og mere generelle problemstillinger, og jeg henviser til mine bemærkninger/konklusioner under de enkelte afsnit.

Min undersøgelse har vist, at kommunen i mange tilfælde overordnet set har behandlet sagerne i overensstemmelse med regler og praksis. Det er dog også min opfattelse, at der er områder, hvor der er plads til forbedringer.

Min undersøgelse har herudover afdækket konkrete sager, hvori kommunens sagsbehandling efter min mening har været af en sådan karakter, at der kan rejses berettiget tvivl om, hvorvidt kommunen havde det fornødne grundlag for at afskedige den ansatte.

Jeg mener derfor, at kommunen fremadrettet bør have stor fokus på de regler og procedurer, som skal sikre den ansattes retssikkerhed, herunder at den korrekte afgørelse bliver truffet. Her tænker jeg særligt på sagsoplysning, partshøring, proportionalitetsprincippet, lighedsgrundsætningen og begrundelsen for afgørelsen. Som nævnt i indledningen er dette særligt vigtigt i sager om uansøgt afskedigelse.

Min undersøgelse har samtidig vist visse problematikker i forhold til kommunens journalisering/sagsstyring. Dette bør efter min opfattelse give kommunen anledning til at overveje, om der kan ske forbedringer af kommunens journalisering/sagsstyring.

Jeg har ved brev af 26. september 2014 meddelt kommunen resultaterne af min undersøgelse samt sendt kommunen et udkast af min rapport. Kommunen har ved brev af 16. oktober 2014 svaret mig, at kommunen tager mine bemærkninger til efterretning. Kommunen gjorde mig samtidigt opmærksom på enkelte fejl i sagsfremstillingerne; disse fejl er rettet i den endelige rapport. Jeg foretager mig herefter ikke yderligere i anledning af min undersøgelse.

3. Retsgrundlaget

Modsat private arbejdsgivere er offentlige arbejdsgivere bundet af to forskellige sæt retsregler. Ud over de ansættelsesretlige regler er offentlige arbejdsgivere således også bundet af offentligretlige (særligt forvaltningsretlige) regler. På begge områder findes der både skrevne og uskrevne regler.

Af relevante – i forhold til de udvalgte sager – skrevne regler på det ansættelsesretlige område findes funktionærloven (inatsisartutlov nr. 11 af 29. november 2013 om retsforholdet mellem arbejdsgiveren og funktionærer). Denne trådte imidlertid først i kraft den 1. januar 2014 og regulerer dermed ikke alle sagerne i undersøgelsen. Ud over funktionærloven, som er ensidigt fastsat af lovgiver, reguleres det ansættelsesretlige område særligt af overenskomster eller aftaler fastsat af arbejdsmarkedets parter, ligesom det enkelte ansættelsesforhold reguleres af ansættelseskontrakten; dette skyldes, at et offentligretligt ansættelsesforhold grundlæggende – hvis man bortser fra tjenestemandsansættelsen – hviler på aftale.

Anden relevant ansættelsesretlig lovgivning i forhold til de udvalgte sager er ferieloven (landstingslov nr. 10 af 12. november 2001 om ferie), da der i forbindelse med afskedigelse kan opstå spørgsmål om afholdelse af ferie i en eventuel opsigelsesperiode. Jeg har imidlertid ikke i denne undersøgelse vurderet, om kommunen har overholdt ferieloven, da der ikke er tale om lovgivning, som relaterer sig direkte til spørgsmålet om afskedigelse.

De skrevne ansættelsesretlige regler suppleres af uskrevne ansættelsesretlige regler, som kan have karakter af sædvaner, og af retspraksis.

Skrevne forvaltningsretlige regler, som har betydning for denne undersøgelse, findes i sagsbehandlingsloven (landstingslov nr. 8 af 13. juni 1994 om sagsbehandling i den offentlige forvaltning med senere ændringer) og offentlighedsloven (lands-

tingslov nr. 9 af 13. juni 1994 om offentlighed i forvaltningen med senere ændringer). Disse lovregler suppleres af almindelige, ulovbestemte grundsætninger samt retspraksis og (dansk) ombudsmandspraksis. Som nævnt indledningsvis er det kommunens overholdelse af de forvaltningsretlige regler, som er denne undersøgelses hovedfokus.

Jeg har valgt i denne undersøgelse ikke at undersøge nærmere, om overenskomsterne (og ansættelseskontrakterne) i de enkelte sager måtte være overholdt. Ud over ressourcemæssige forhold og det forhold, at mit hovedfokus som nævnt er på de forvaltningsretlige regler, skyldes dette, at overenskomster (og ansættelseskontrakter) sjældent – ud over evt. at anføre opsigelsesvarsler – regulerer afskedigelses-situationen nærmere.

3.a Generelt om uansøgt afskedigelse

En offentlig arbejdsgiver kan – ligesom en privat arbejdsgiver – påtale og forfølge den ansattes arbejdsforhold; altså f.eks. om en ansat skal afskediges. Vurderingen af, om den ansatte skal afskediges, kan være begrundet i forvaltningens forhold (f.eks. besparelser/rationaliseringer) eller den ansattes forhold (f.eks. uegnethed eller tjenesteforseelser). Ved afskedigelse er det afgørende for behandlingen og selve retsfølgen, hvorvidt der er tale om afskedigelse af henholdsvis diskretionær eller disciplinær karakter, jf. nærmere afsnit 3.b nedenfor.

En afskedigelsessag består af to led; nemlig fastlæggelse af, på hvilket grundlag arbejdsgiveren ønsker at forfølge den ansattes ansættelsesforhold, og når dette er sket – en stillingtagen til spørgsmålet om selve retsfølgen. Retssfølgen i de udvalgte sager har alle været afskedigelse enten ved opsigelse eller bortvisning. For god ordens skyld skal det dog påpeges, at en reaktion på en ansats forhold f.eks. også kan være en advarsel.

Selve beslutningen om afskedigelse er en afgørelse i sagsbehandlingslovens forstand. Dette er bl.a. fastslået i Højesterets dom af 12. september 1996 (optrykt i Ugeskrift for Retsvæsen for 1996, side 1462). Afskedigelsessager er således omfattet af sagsbehandlingslovens afgørelsesbegreb. Flere af sagsbehandlingslovens bestemmelser finder kun anvendelse ved bebyrdende afgørelser. De udvalgte sager drejer sig alle om uansøgt afskedigelse, som i sagens natur er en bebyrdende afgørelse.

3.b Afskedigelser af henholdsvis diskretionær og disciplinær karakter

I sager om uansøgt afskedigelse er det af helt afgørende betydning for sagens behandling at vurdere, hvorvidt der er tale om en afskedigelse af *diskretionær* eller *disciplinær* karakter. Denne sondring har således betydning for bl.a. karakteren af retsfølgen, herunder om der kan ske bortvisning, ligesom sondringen også har betydning for, f.eks. hvilken form for partshøring der skal ske af den påtænkt afskedigede. Vigtigheden af at skelne mellem diskretionære og disciplinære sager er ligeledes fastslået i Folketingets Ombudsmands beretning for 2001, side 552, hvori ombudsmanden udtalte, at ”efter min opfattelse bør det af en partshøring klart fremgå, om den påtænkte afskedigelse er en disciplinær eller diskretionær afskedigelse”.

Jeg vil derfor indledningsvis beskrive, hvad der nærmere forstås ved afskedigelse af henholdsvis diskretionær og disciplinær karakter.

Diskretionær afskedigelse er funderet i arbejdsgiverens ledelsesret, og ”diskretionær” forstås i denne sammenhæng som skønsmæssig. En diskretionær afskedigelse kan bunde i både arbejdsgiverens (f.eks. besparelser) og den ansattes forhold (f.eks. uegnethed). Det skal samtidig nævnes her, at en arbejdsgiver også diskretionært på anden måde kan påtale den ansattes forhold, hvis det sker med henblik på at få denne til at ændre adfærd. Dette kan f.eks. ske ved at meddele den ansatte en diskretionær advarsel.

Som forvaltningsmyndighed har kommunen pligt til at inddrage alle relevante hensyn i den skønsmæssige afvejning. Blandt de hensyn, der skal inddrages, er hensynet til den ansattes retsbeskyttelse, jf. også Folketingets Ombudsmands beretning for 1975, side 202, hvori ”ønskeligheden af at det offentlige fører en hensynsfuld personaleadministration” anføres, og Jørgen Mathiassen, Forvaltningspersonellet – tjenestemænd og overenskomstansatte, 2000, side 161.

Det skøn, som kommunen skal foretage, er som udgangspunkt frit, men som forvaltningsmyndighed er kommunen imidlertid underlagt de almindelige forvaltningsretlige grundsætninger for udøvelse af et administrativt skøn, herunder kravet om forholdsmæssighed/proportionalitet og kravet om, at forvaltningen alene må varetage saglige hensyn.

I sager af diskretionær karakter kan retsfølgen strække sig fra helt formløse reaktioner som f.eks. påtale, tilrettevisninger m.v. til deciderede forvaltningsretlige afgørelser som advarsler og afskedigelse. Det er i den forbindelse vigtigt at understrege, at der ikke kan ske bortvisning i sager af diskretionær karakter.

En *disciplinær* afskedigelse funderes groft sagt i, at den ansatte har begået en handling – eller undladelse for den sags skyld – af relevans for den ansattes arbejde, som ikke er forenelig med ansættelsen. Dette beskrives ofte således, at den ansatte har begået en tjenesteforseelse. Som eksempel kan nævnes en ansat, som nægter at udføre en lovlig tjenestebefaling eller stjæler fra arbejdspladsen. Brud på decorumkravet, jf. også afsnit 5.c, anses traditionelt for at være en tjenesteforseelse. Det er et krav for at anse et givent forhold for at være en tjenesteforseelse, at den ansatte skal kunne bebrejdes (tilregnes) det med en grad af mindst uagtsomhed.

I sager af disciplinær karakter er retsfølgen (straffen) i praksis advarsel og afskedigelse (med almindeligt varsel). I sager af disciplinær karakter kan der tillige ske bortvisning. I forhold til bortvisning er det vigtigt at være opmærksom på, at bortvisning efter almindelige ansættelsesretlige grundsætninger kræver ”væsentlig” misligholdelse fra den ansattes side, førend denne reaktion kan benyttes, jf. nærmere nedenfor afsnit 4.c.i.c om bortvisning. En disciplinær sag kan godt efter omstændighederne munde ud i alene en formløs (diskretionær) reaktion – påtale, tilrettevisning m.v. – der således ikke vil være en straf.

Der kan opstå tilfælde, hvor baggrunden for en afskedigelse kan vurderes som både diskretionær og disciplinær.

I sådanne sager står det som udgangspunkt arbejdsgiveren frit for at vælge, efter hvilket ”system” – altså henholdsvis diskretionært og disciplinært – sagen skal køre efter. Det er dog vigtigt at understrege, at arbejdsgiveren skal vælge ”system” efter den reelle baggrund for afskedigelsen, og arbejdsgiveren kan således f.eks. ikke vælge en diskretionær fremgangsmåde, hvis den reelle årsag er disciplinær.

I flere af de udvalgte sager kan det ikke umiddelbart fastslås, hvorvidt afskedigelsen henføres til diskretionære eller disciplinære forhold. Jeg henviser i den forbindelse for eksempel til sag nr. 5. I sagen blev A afskediget på grund af ulovlig udeblivelse samt uegnethed. Sagen indeholder således både diskretionære forhold (spørgsmål om uegnethed) og disciplinære forhold (ulovligt fravær/udeblivelse).

Det samme gør sig gældende i sag nr. 13. I denne skrev kommunen i partshøringen bl.a., at A skulle afskediges, fordi A var gået i banken i arbejdstiden (uden forudgående aftale/tilladelse). Ligeledes henviste kommunen til, at A skulle have haft sin mobiltelefon tændt under arbejdet, havde forskelsbehandlet klienter, brugt kommunens telefon til private samtaler og anstiftet skænderi på arbejdspladsen. Udeblivelsen på grund af banken og brugen af kommunens telefon – hvis det var gjort klart for A, at dette ikke var tilladt – må betegnes som disciplinære forhold, mens spørgsmålet om A's evner og behandling af klienter for diskretionært. Kommunen skrev dog, at A's kompetencer er "for lette", og jeg må derfor lægge til grund, at baggrunden for afskedigelsen overvejende var diskretionær, men det fremgår ikke klart af partshøringen eller afgørelsen.

Det er afgørende for sagens behandling – som også anført i dette afsnits indledning – at kommunen fra sagens start gør det klart, hvilken type afskedigelsessag, der er tale om.

4. Afskedigelsessagens faser

Som anført i indledningen har jeg valgt at opdele min rapport i de overordnede faser i en sag om afskedigelse; nemlig sagens opstart (afsnit 4.a), partshøring (afsnit 4.b) og sagens afgørelse (afsnit 4.c), jf. nedenfor.

4.a Sagens opstart/indledning

En sag om uansøgt afskedigelse igangsættes i sagens natur på arbejdsgiverens initiativ, og denne skal derfor tilvejebringe, dokumentere og vurdere de nødvendige oplysninger, jf. nedenfor.

4.a.i Sagsoplysning og bevisvurdering

Officialprincippet – eller undersøgelsesprincippet – er et grundlæggende (og ulovbestemt) princip i forvaltningsretten. Officialprincippet medfører, at den enkelte forvaltningsmyndighed som udgangspunkt selv skal fremskaffe de fornødne oplysninger i den konkrete sag for at kunne træffe en lovlige og korrekt afgørelse i sagen, og heri ligger således også princippet formål; nemlig den *korrekte afgørelse*.

Det følger af officialprincippet, at myndigheden først må træffe afgørelse i en sag, når de nødvendige oplysninger foreligger. Hvilke oplysninger, der er nødvendige for den konkrete sag, og som myndigheden derfor skal indhente, afhænger af det

retsgrundlag, der gælder for den afgørelse, som myndigheden skal træffe, samt omstændighederne i den konkrete sag i øvrigt.

Afgørelser om uansøgt afskedigelse anses i almindelighed for indgribende, og kravene til undersøgelsens udstrækning og til sikkerheden for de relevante oplysningers rigtighed er derfor relativt høje, jf. Kaj Larsen i Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2002, side 226. Samme sted anføres endvidere, at hvis der er 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.

Ovennævnte betyder, at det er vigtigt, at kommunen sikrer sig, at der er de nødvendige oplysninger i sagen. Det betyder endvidere, at hvis der er tvivl om en oplysning i sagen – fordi denne f.eks. er fremkommet ved et mundtligt udsagn – bør det overvejes, om denne overhovedet kan lægges til grund.

Spørgsmålet om sagsoplysning har en nær sammenhæng med spørgsmålet om partshøring og begrundelse, jf. nedenfor afsnit 4.b og 4.c.iii. Dette skyldes, at sagsoplysningen skal tilvejebringe de relevante oplysninger, som skal danne grundlag for partshøringen, som igen skal danne grundlag for afgørelsen. I den forbindelse er det indlysende, at den påtænkt afskedigede skal oplyses om det, som kommunen de facto lægger vægt på, således at den pågældende kan forholde sig til det og har mulighed for at korrigere eventuelle fejltagtige oplysninger eller misforståelser fra kommunens side.

Et eksempel på problematisk eller decideret manglende sagsoplysning findes i sag nr. 19. Denne sag omhandler en person (A), som var ansat i en fritidsklub. A blev afskediget på baggrund af en unavngiven/ikke underskrevet klage fra fritidsklubben. Tilsyneladende baserede kommunen sin vurdering af forholdene alene på denne klage, som indeholder flere oplysninger om den pågældendes adfærd i klubben, herunder at A skulle have drillet og mobbet brugerne. Disse oplysninger var dog ikke konkretiseret yderligere, ligesom kommunen ikke foretog skridt til nærmere at oplyse baggrunden for klagen.

En sådan sagsoplysning efterlader efter min mening meget tvivl om berettigelsen af afskedigelsen.

I sag nr. 18 (refereret nedenfor afsnit 4.b.i) blev kommunen – efter partshøring og afgørelse i sagen – oplyst om, at A ikke direkte havde truet med at slå en kollega ihjel, men i stedet havde opført sig truende. Dette understreger vigtigheden af en grundig indledende sagsoplysning med henblik på at få klarlagt de faktiske omstændigheder.

I sag nr. 29 (også refereret nedenfor afsnit 4.b.iv) fremgår det af kommunens afgørelse, at kommunen lagde vægt på, at de kolleger, som skulle have modtaget A's udskrift fra sagen, "højest sandsynligt" ville dele denne ud til borgere. Der fremgår intet af sagen om, at de kommunalt ansatte, som A ville give udskriften til, havde oplyst, at de ville uddele disse. Kommunen lagde altså udokumenterede og hypotetiske betragtninger til grund for sin afgørelse. Herudover blev A gjort ansvarlig for sine kollegers hypotetiske handlinger. Kommunens sagsoplysning og bevisvurdering i sagen må betegnes som højst tvivlsom.

En sagsoplysning og bevisvurdering som i de førnævnte sager må anses for retssikkerhedsmæssigt betænkelig og viser vigtigheden af, at kommunen sørger for at tilvejebringe de nødvendige oplysninger i sagerne. Herudover understreger det nødvendigheden af, at kommunen (HR-afdelingen) forholder sig kritisk til de oplysninger, som f.eks. et kontor, institution eller anden afdeling i kommunen fremkommer med i forbindelse med en sag om afskedigelse.

Afslutningsvis skal anføres, at officialprincippet hører til de såkaldte garantiforskrifter, hvis iagttagelse generelt er af væsentlig betydning for den enkelte afgørelses lovlighed og rigtighed. Tilsidesættelse af officialprincippet vil således være en væsentlig retlig mangel, der i udgangspunktet vil medføre afgørelsens ugyldighed, jf. Karsten Revsbech m.fl., Forvaltningsret – sagsbehandling, 2014, side 357 f. I en sag om afskedigelse vil ugyldighed betyde, at den pågældende fortsat er ansat. Det bemærkes dog, at i praksis vil f.eks. en domstolsprøvelse – naturligvis alt efter parternes påstande – ofte i stedet føre til, at den uberettiget afskedigede får erstatning, jf. eksempelvis Oluf Emborg og Peer Schaumburg-Müller, Offentlig arbejdsret, 2010, side 497 f.

4.a.i.a Særligt om notatpligt

Reglerne om notatpligt imødekommer generelt flere forskellige hensyn, der svært kan gøres op dækkende. Af hensyn kan nævnes offentlighedshensynet (spørgsmålet

om aktindsigt), effektivitetshensynet (altså hensynet til myndighedens effektive sagsbehandling), kontrollensynet, bevis- og dokumentationshensynet samt tillidshensynet.

Det følger af notatpligten i § 6, stk. 1, i offentlighedsloven, at en forvaltningsmyndighed, 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, skal gøre notat om indholdet af oplysningerne. Denne notatpligt gælder dog ikke, hvis oplysningerne i øvrigt fremgår af sagens dokumenter.

I forlængelse af denne lovbestemte notatpligt gælder en almindelig (ulovbestemt) retsgrundsætning, hvorefter en forvaltningsmyndighed har pligt til at gøre notat om alle væsentlige ekspeditioner i en sag, i det omfang disse ekspeditioner ikke fremgår af sagens akter.

Derudover følger det af god forvaltningsskik, at forvaltningen sørger for, at der skabes et tillidsforhold mellem borgeren – i disse tilfælde den ansatte – og forvaltningen. Dette kan blandt andet skabes ved, at forvaltningen undgår tvivl om, hvad der er foregået og sagt i sagen, jf. Jens Olsen i Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2002, side 642.

Som eksempel på manglende iagttagelse af notatpligten kan nævnes sag nr. 19 (refereret ovenfor under afsnit 4.a.i). I denne sag henviste kommunen i partshøringen til en tjenstlig samtale af 21. januar 2013, uden at det nærmere indhold af denne er gengivet i partshøringen. Der findes heller ikke på sagen noget notat om, hvad indholdet af denne samtale har været. Jeg mener derfor, at kommunen i en sådan situation i medfør af offentlighedslovens § 6, stk. 1, burde have sørget for, at der fandtes et notat om indholdet af samtalen, særligt når dette tilsyneladende indgik som grundlag for beslutningen om afskedigelse.

4.b Partshøring

4.b.i Generelt om partshøring, herunder udvidet partshøring

Førend der kan træffes en afgørelse om afskedigelse, skal den påtænkt afskedigede som altovervejende hovedregel partshøres. Alt efter hvilken type sag der er tale om

(diskretionær/disciplinær), gør forskellige forhold sig gældende med hensyn til partshøringen. I dette afsnit gennemgås reglerne om partshøring.

De almindelige partshøringsregler fremgår af sagsbehandlingslovens § 19, og anvendelsen af disse regler forudsætter, udover at der skal være tale om en afgørelses-sag, *at* der er tale om oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, *at* oplysningerne er til ugunst for den pågældende part, *at* oplysningerne er af væsentlig betydning for sagens afgørelse, og *at* parten ikke kan antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af oplysningerne.

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

Ved siden af sagsbehandlingsloven gælder på ulovbestemt grundlag en partshøringspligt, som går videre end sagsbehandlingslovens regler. Denne partshøringspligt, den udvidede partshøringspligt, er udviklet gennem praksis fra Folketingets Ombudsmand – herunder til dels med henvisning til god forvaltningsskik – og domstolene.

Den udvidede partshøringspligt er udelukkende udvidet i forhold til, hvad der skal høres over, og altså ikke i hvilke tilfælde. Den udvidede partshøringspligt gælder i forbindelse med anvendelse af visse negative ledelsesreaktioner over for den offentligt ansatte. Folketingets Ombudsmand har således fastslået, at der i visse typer sager om uansøgt afskedigelse over for offentligt ansatte ”eksisterer en ulovbestemt grundsætning om partshøring, ikke blot om sagens faktum, men også om sagens retlige grundlag.”

Ved vurderingen af, om den udvidede partshøringspligt gælder i den konkrete sag, skal man indledningsvis sondre mellem, om det forhold, som myndigheden ønsker at reagere imod, er et disciplinært eller diskretionært forhold, jf. afsnit 3.b.

Hvis myndigheden over for den ansatte ønsker at træffe en afgørelse om afskedigelse på baggrund af et *disciplinært* forhold, skal myndigheden partshøre medarbejderen i overensstemmelse med den udvidede partshøringspligt. Det samme gælder

formentlig, hvis myndigheden ønsker at tildele den ansatte en advarsel for et disciplinært forhold.

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

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

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

Det må nok antages, at den udvidede partshøringspligt på baggrund af gældende ret ikke gælder i forbindelse med anvendelsen af andre reaktioner over for diskretionære forhold, for eksempel tildeling af en advarsel. Omvendt kan det imidlertid følge af princippet om god forvaltningsskik, at myndigheden bør foretage udvidet partshøring også i forhold til advarsler på diskretionært grundlag, jf. Jon Andersen og Elizabeth Bøggild Nielsen i artiklen ”Mere om partshøring i personalesager” (optrykt i Ugeskrift for Retsvæsen, litterær afdeling, for 2008, side 175).

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

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

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

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

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

En redegørelse om *sagens juridiske forhold* betyder, at myndigheden skal gøre det klart for parten, hvilke juridiske forhold myndigheden har ladet indgå i sagen. Dette kan eksempelvis omfatte oplysninger om partens ansættelsesforhold, herunder om den ansatte er overenskomstansat og i givet fald under hvilken overenskomst.

Det kan ligeledes omfatte en beskrivelse af de krav, der gælder for partens ansættelsesforhold. Hvis den ansatte eksempelvis har handlet i strid med den tavshedspligt, der gælder for den pågældende, så skal myndigheden nærmere redegøre for indholdet af denne tavshedspligt.

En redegørelse for myndighedens *retlige kvalifikation* af de faktiske omstændigheder medfører, at myndigheden skal sammenholde de faktiske omstændigheder og de juridiske forhold og derved gøre rede for myndighedens foreløbige vurdering i sagen. I den forbindelse skal myndigheden ligeledes gøre det klart for den ansatte, hvilken reaktion myndigheden påtænker at anvende i den konkrete situation.

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

Hvis myndigheden – som nævnt tidligere – for eksempel påtænker at afskedige den ansatte, fordi denne har brudt sin tavshedspligt, så skal myndigheden over for den ansatte gøre det klart, hvorfor de faktiske omstændigheder i sagen sammenholdt med de juridiske forhold (beskrivelsen af tavshedspligten) efter myndighedens (foreløbige) vurdering skal føre til afskedigelse af den ansatte.

Den udvidede partshøringspligt kan sammenfattes således, at i de tilfælde, hvor den finder anvendelse, bør myndigheden, jf. Oluf Emborg og Peer Schaumburg-

Müller, Offentlig arbejdsret, 2010, side 52, udarbejde en skriftlig redegørelse til den ansatte om grundlaget for den påtænkte reaktion indeholdende:

- de forhold fra den ansatte, som myndigheden tillægger vægt,
- myndighedens foreløbige opfattelse af sagen,
- eventuelle bevismæssige vurderinger, og
- myndighedens syn på sagens retlige spørgsmål, herunder hvilke retsregler, der tænkes anvendt, og hvordan disse forholder sig til den konkrete sag.

Herudover bør partshøringen, jf. mine bemærkninger under afsnit 3.b, indeholde oplysning om, hvorvidt sagen er af diskretionær eller disciplinær karakter. Som nævnt er denne sondring af væsentlig betydning for sagens behandling, og derfor bør det angives i partshøringen, hvilken type sag der er tale om.

Partshøringen skal således normalt gennemføres skriftligt, når der er tale om afskedigelser omfattet af kravet om udvidet partshøring. I andre tilfælde, hvor der alene skal ske høring efter sagsbehandlingslovens § 19, kan høringen gennemføres mundtligt. Af ordens- og bevismæssige grunde bør partshøring i afskedigelsessager dog normalt foretages skriftligt. Hvis partshøring undtagelsesvis gennemføres mundtligt, bør myndigheden udarbejde et notat til sagen, jf. herved Kaj Larsen i Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2002, side 236.

I sag nr. 1 var A udeblevet fra arbejde uden at have givet besked, og der var således tale om ulovligt fravær. Der var derfor tale om disciplinær afskedigelse (bortvisning), og sagen var dermed omfattet af grundsætningen om udvidet partshøringspligt. I partshøringsbrevet henviste kommunen til de faktiske omstændigheder, altså hvornår A var udeblevet. Af partshøringen fremgår imidlertid ikke nogen henvisning til ansættelsesbeviset/overenskomsten eller mere generelt, hvorfor kommunen anså udeblivelse for en væsentlig misligholdelse af ansættelsesforholdet. Det konstateres alene, at der er tale om en væsentlig misligholdelse af ansættelsesforholdet. Denne partshøring lever således ikke op til grundsætningen om udvidet partshøringspligt, da der således ikke er en henvisning til sagens juridiske forhold eller kommunens kvalifikation af disse.

I sag nr. 18 (også refereret ovenfor afsnit 4.a.i) skrev kommunen i partshøringen om påtænkt bortvisning, at A havde truet med at slå en anden medarbejder ihjel, og at der var lagt vægt på, at kommunen havde modtaget et notat fra en leder, hvoraf fremgik, at A havde samarbejdsproblemer samt udvist grov og illoyal adfærd. Kommunen skrev imidlertid ikke, hvordan A havde udvist denne adfærd. Notatet, som kommunen henviste til, blev heller ikke vedlagt. Der var heller ikke nogen henvisning til sagens retlige forhold, idet der blot henvistes til, at kommunen vurderede A's adfærd som grov misligholdelse af A's ansættelsesforhold. Partshøringen af A må derfor betegnes som mangelfuld.

I sag nr. 20 skrev kommunen i partshøringsbrevet, at A var uegnet til stillingen i en dagsinstitution og derfor påtænkte afskediget med almindeligt varsel. Dette begrundedes i A's adfærd i forhold til børnene, da A talte med høj stemme og kritiserede børnene. Der var dog ikke en nærmere konkretisering af dette. Herudover havde A ikke deltaget i et møde, ligesom A ikke var mødt på arbejde på to angivne dage. Det angives imidlertid ikke, hvad der var det afgørende, altså om det var uegnetheden eller fraværet eller begge dele, og dermed om det var en diskretionær eller disciplinær afskedigelse. Partshøringen blev iværksat på baggrund af en indberetning fra A's chef. Denne indberetning indeholder imidlertid flere oplysninger end partshøringen, herunder at lederen flere gange havde indskærpet, at A skulle ændre "facon".

Partshøringen i sagen må konstateres at være noget upræcis. Det er således svært at se, hvad det nærmere er, som kommunen lagde vægt på i den foreløbige vurdering af sagen. I selve afgørelsen skriver kommunen, at "lederen ikke kan have samarbejde med (A)", hvilket jo indikerer samarbejdsvanskeligheder – og ikke decideret uegnethed – hvilket ikke fremgår af selve partshøringen.

I sag nr. 23 påtænkte kommunen at bortvise A, fordi A skulle have indledt et forhold til en bruger på den institution, hvor A var ansat. Dette nægtede A dog. Baggrunden for bortvisningen var en skriftlig klage over A, hvori anmelderen ønskede at være anonym, hvilket kommunen tilsyneladende imødekom. Herudover fremgår det af sagens dokumenter, at der er notater om kommunens samtaler med den person, som havde klaget over A, og en kollega til A. I disse samtaler nævnes oplysninger om A's kontakt til brugeren. A blev dog ikke oplyst om disse notater, oplysningerne i øvrigt eller identiteten på de pågældende. Endelig fremgår det af sagen,

at kommunen var i besiddelse af udskrifter fra Facebook, som i et vist omfang indikerer en kontakt mellem A og brugeren. Heller ikke disse oplysninger blev A partshørt om.

A blev således ikke partshørt om væsentlige oplysninger, som indgik i kommunens vurdering af sagen, og havde dermed ikke mulighed for at forholde sig til eller imødegå disse oplysninger. Der kan derfor sættes spørgsmålstegn ved grundlaget for kommunens afgørelse.

Endvidere finder jeg det relevant at fremdrage sag nr. 26. I denne sag havde en pige i en daginstitution fortalt sine forældre, at en pædagog skulle have rørt hende i skridtet uden på tøjet. Kommunens partshøring angav hverken navnet på pigen eller hendes forældre. Endvidere oplystes der en dato for den påståede hændelse, som efterfølgende viste sig ikke at være korrekt. Der er i sagens natur tale om en meget alvorlig påstand, som kommunen/institutionen ikke kan sidde overhørig og er nødt til at reagere på. Det er dog også vigtigt, at A fik oplyst de relevante faktiske oplysninger i sagen, således at A kunne forholde sig til dem.

I sag nr. 34 skrev kommunen, at A påtænkte bortvist, fordi A var blevet idømt en dom til anbringelse på anstalt. I partshøringen henviste kommunen til, at en sådan dom ikke var forenelig med varetagelse af arbejdet som lærer ved kommunen. Jeg må forstå dette som en henvisning til det såkaldte decorum-krav, jf. også nedenfor afsnit 5.c. Decorum-kravet beskrives imidlertid ikke nærmere i partshøringen. Jeg mener, at kommunen i partshøringen burde have forklaret dette decorum-krav, herunder hvorfor dette medførte, at A ikke kunne bestride stillingen som lærer efter dommen.

Det bemærkes også i forhold til sag nr. 34, at kommunen i denne sag benyttede formuleringen ”Den påtænkte bortvisning betyder, at dit ansættelsesforhold bringes til ophør efter høringsfristens udløb [...]”. En sådan formulering kan efter min opfattelse efterlade indtrykket af, at afgørelsen om afskedigelse allerede er truffet. Sådanne formuleringer bør derfor undgås.

Endelig fremhæver jeg sag nr. 36. I denne sag blev A påtænkt afskediget med almindeligt varsel under henvisning til, at kommunen skønnede, at A's sygefravær var til væsentlig gene for den ordinære drift på arbejdspladsen. Kommunen henviste endvidere til, at A's ægtefælle havde oplyst, at A ”sandsynligvis ikke vender til-

bage i indeværende år”. Jeg bemærker i den forbindelse, at sygdom som udgangspunkt er lovligt fravær, men jeg er samtidig enig med kommunen i, at sygdom i visse tilfælde kan være en saglig grund til afskedigelse, f.eks. under henvisning til arbejdsgiverens forhold/virksomhedens drift, jf. f.eks. Oluf Emborg og Peer Schaumburg-Müller, Offentlig arbejdsret, 2010, side 453. Jeg mener dog, at det havde været hensigtsmæssigt, at kommunen mere uddybende angav denne retsopfattelse i partshøringen. Herudover – i nær sammenhæng med spørgsmålet om sagsoplysning – burde kommunen også have fået nærmere konkretiseret, hvor lang tid A ville være sygemeldt. Dette understreges af, at A’s ægtefælle efterfølgende afviste at have oplyst den i partshøringen angivne tidshorisont for A’s eventuelle tilbagevenden.

Jeg må således konstatere, at der i flere sager, hvor der efter min vurdering skulle være foretaget udvidet partshøring, ikke er henvist til sagens juridiske forhold, hvilket er betænkeligt. Hvis der ikke er en henvisning til det retlige grundlag, som kommunen afskediger i henhold til, er det vanskeligt for den påtænkt afskedigede at forholde sig til berettigelsen af afskedigelsen. Herudover ses i flere tilfælde ikke at være angivet (alle relevante) faktiske oplysninger. Endelig ses resultatet af kommunens foreløbige vurdering af sagen – altså reglerne sammenholdt med de faktiske omstændigheder – i nogle tilfælde at være upræcis.

Jeg finder det således nødvendigt at understrege vigtigheden af, at kommunen er præcis og grundig i forbindelse med partshøringer – det gælder både i forhold til de juridiske og faktiske omstændigheder og ikke mindst kvalifikationen af disse (den foreløbige vurdering). Det skyldes, at partshøringen er afgørende for, at kommunen kan træffe den korrekte afgørelse, ligesom en korrekt partshøring sikrer den ansatte en mulighed for at øve indflydelse på behandlingen og afgørelsen af sagen.

Herudover er det også vigtigt at påpege, at det generelle udgangspunkt for tilside-sættelse af reglerne om partshøring er, at afgørelsen bliver ugyldig, da der herved er svigtet en væsentlig retsgaranti. I sager om afskedigelse af offentligt ansatte er Højesterets praksis dog den, at partshøringsfejlen ikke medfører ugyldighed med fortsat ansættelse (med tilhørende løn) til følge, men alene en økonomisk kompensation, jf. Karsten Revsbech m.fl., Forvaltningsret – sagsbehandling, 2014, side 361.

Endelig har jeg konstateret, at der ikke i nogen af de udvalgte sager er angivet, hvorvidt den påtænkte afskedigelse er af diskretionær eller disciplinær karakter. Jeg mener, at denne oplysning bør fremgå af partshøringen i afskedigelsessager.

4.b.ii Særligt om personalereduktion/besparelser

Ofte bundes afskedigelsessager i den ansattes forhold, men i sager om afskedigelse på grund af personalereduktion/besparelser er der imidlertid tale om en afskedigelse på grund af arbejdsgiverens forhold.

Arbejdsmangel/personalereduktion er en saglig afskedigelsesgrund, og arbejdsgiveren er berettiget og forpligtet til at foretage et skøn over, hvilke af de ansatte som bedst kan undværes. Der er således tale om en diskretionær afskedigelse. Dette skøn forudsætter, at myndigheden har et fyldestgørende grundlag for at foretage skønnet. I en dom afsagt af Højesteret den 12. september 1996 (optrykt i Ugeskrift for Retsvæsen for 1996, side 1462), hvor en kommune havde besluttet at afskedige én blandt tre klinikassistenter, udtalte Højesteret således, at et fyldestgørende grundlag for beslutningen om, hvem blandt de tre, der skulle afskediges, måtte omfatte oplysninger om de enkelte klinikassistenter og deres arbejdsopgaver.

I sager om afskedigelse på grund af ansættelsesmyndighedens forhold – f.eks. sager om personalereduktion – gælder endvidere de samme krav, som i øvrige sager om afskedigelse, og det betyder, at der bl.a. skal ske partshøring osv.

Dette betyder endvidere, at der – medmindre samtlige ansatte inden for et område/institution/myndighed afskediges – så skal årsagen til, hvorfor valget falder på netop denne ansatte, angives.

Dette betyder endelig, at den påtænkt afskedigede skal partshøres over dette, forinden der træffes afgørelse. Således udtalte Østre Landsret i en dom afsagt den 25. april 2002 (optrykt i Ugeskrift for Retsvæsen for 2002, side 1684), at der i forbindelse med afskedigelse på grund af besparelser er en pligt for myndighederne til at partshøre den enkelte medarbejder om de oplysninger, der vedrører besparelsen, og om de oplysninger om den enkelte ansatte, som er tillagt væsentlig betydning ved udvælgelsen af den pågældende.

Blandt de udvalgte sager er der kun én sag om afskedigelse på grund af personale-reduktion (sag nr. 16). Det fremgår af sagen, at A arbejdede på en institution, men

på grund af en faldende normering vurderede ledelsen, at tre medarbejdere skulle opsiges. Dette blev A partshørt over. I partshøringen nævnes imidlertid alene, at der skulle afskediges tre medarbejdere, og at A var en af disse. Der nævnes således ikke noget om, hvorfor netop A skulle afskediges, eller hvilke kriterier/hensyn kommunen havde valgt at tillægge vægt i forhold til vurderingen af, hvem der skulle afskediges.

Partshøringen i sag nr. 16 er således ikke i overensstemmelse med reglerne.

4.b.iii Særligt om anonymisering af oplysning om anmeldere

Som nævnt i afsnit 4.b.i har myndigheder i forbindelse med afskedigelsessager som minimum pligt til at partshøre medarbejdere efter sagsbehandlingslovens § 19. Formålet med denne partshøring er at give de ansatte lejlighed til at kommentere de oplysninger om sagens faktiske omstændigheder, som myndigheden vil lade indgå i grundlaget for sin afgørelse.

Oplysninger om navne på personer, der giver oplysninger, der indgår i en afskedigelsessag, vil ofte for parten være ugunstige oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder af væsentlig betydning for sagens afgørelse i sagsbehandlingslovens § 19, stk. 1's forstand, jf. Folketingets Ombudsmands udtalelser i Folketingets Ombudsmands beretning for 1999, side 472, og for 1971, side 110.

Udgangspunktet er derfor, at der skal partshøres over disse oplysninger, medmindre oplysningerne undtagelsesvis kan undtages fra aktindsigt, jf. sagsbehandlingslovens § 19, stk. 2, nr. 4. Sagsbehandlingslovens § 19, stk. 2, nr. 4, henviser til lovens kapitel 4. Af størst relevans i kapitel 4 i relation til anonymisering af oplysninger er sagsbehandlingslovens § 15.

Sagsbehandlingslovens § 15 har følgende ordlyd:

”§ 15. Retten til aktindsigt kan i øvrigt begrænses, i det omfang partens interesse i at kunne benytte kendskab til sagens dokumenter til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til den pågældende selv eller til andre private eller offentlige interesser, herunder

- 1) rigets sikkerhed eller forsvar,
- 2) rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, herunder forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner,

- 3) forebyggelse, opklaring eller forfølgning af lovovertrædelser, fuldbyrdelse af kriminalretlige domme og lignende samt beskyttelse af sigtede, vidner eller andre i sager om kriminalretlig eller disciplinær forfølgning,
- 4) gennemførelse af offentlig kontrol-, regulerings- eller planlægnings virksomhed eller af påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen, eller
- 5) det offentliges økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed.

Stk. 2. Gør hensyn som nævnt i stk. 1 sig kun gældende for en del af et dokument, skal parten gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold.”

Som det ses, indeholder bestemmelsen i stk. 1, 1. led, en generel bestemmelse, der fastslår, at retten til aktindsigt kan undtages efter en konkret vurdering.

Det kan således udledes af nævnte led, at oplysninger, herunder om f.eks. en anmelders navn, kan undtages fra aktindsigt, såfremt det må lægges til grund, at der er risiko for, at anmelderen vil blive udsat for repressalier i form af f.eks. trusler, chikane, hævværk eller vold (jf. også for sager om disciplinær forfølgning, stk. 1, nr. 3). For at få belyst om en sådan risiko foreligger, kan det fra myndighedens side være nødvendigt at indhente en udtalelse fra anmelderen, inden der tages stilling til, om anmelderens navn kan videregives, jf. Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer, 2013, side 460. Folketingets Ombudsmand har i relation til ovennævnte udtalt, at det ikke er nok, at anmelderen frygter at blive mødt med en eller anden form for repressalie, hvis ikke det tillige er klart, hvilken form for repressalie, der er tale om, jf. Folketingets Ombudsmands beretning for 2005, side 317, samt Folketingets Ombudsmands beretning for 2011, sag 20-10.

Folketingets Ombudsmand har tidligere taget stilling til, hvornår en klagers/anmelders identitet kan undtages fra aktindsigt, og nåede i den forbindelse frem til, at det afhænger af en konkret vurdering af de modstående hensyn, herunder hensynet til partens interesse i at kende anmelderens identitet for at kunne varetage sine interesser, jf. Folketingets Ombudsmands beretning for 1987, side 197, og for 1996, side 93. Myndigheden har således en pligt til at foretage en konkret vurdering, og i den forbindelse er det vigtigt, at myndigheden holder sig for øje, at adgangen til at kunne undtage oplysninger fra aktindsigt efter sagsbehandlingsloven er særdeles snæver.

Det helt klare udgangspunkt er således, at en myndighed skal foretage en partshøring vedrørende oplysninger om navnene på anmeldere. Kun hvis myndigheden, efter en konkret vurdering, finder, at afgørende hensyn taler imod – jf. sagsbehandlingslovens § 15 – kan myndigheden undlade at partshøre over oplysningerne.

Det fremgår af partshøringen i sag nr. 23 og 26, at kommunen havde modtaget en anmeldelse, og at selve afskedigelsessagen blev opstartet på baggrund af denne anmeldelse.

I disse sager fik de anmeldte medarbejdere ikke oplyst, hvem anmelderen var. Kommunen behandlede således anmeldelserne som anonyme anmeldelser på trods af, at kommunen var bekendt med anmeldernes identitet.

Det er min opfattelse, at det er helt afgørende for en medarbejders mulighed for at forholde sig til en anmeldelse, at denne kender anmelderens identitet – i modsat fald bliver partshøringen jo også nemt illusorisk. Jeg mener derfor, at kommunen fremover bør foretage en meget mere konkret vurdering af, hvorvidt anmelderens identitet kan tilbageholdes, og kommunen bør i denne vurdering tillægge hensynet til den anmeldte medarbejders mulighed for at forholde sig til oplysningerne stor vægt.

4.b.iv Særligt om retlig kvalifikation af juridiske forhold

I flere af de udvalgte sager er der tale om, at den ansatte blev afskediget disciplinært, fordi denne efter kommunens opfattelse havde overtrådt en lovregel, og dette ifølge kommunen var uforeneligt med ansættelsen. Sagerne drejer sig primært om overtrædelse af kriminalloven, men der kan også være tale om overtrædelse af specialregler for offentligt ansatte, som f.eks. reglerne om tavshedspligt, jf. nedenfor.

Som anført ovenfor afsnit 4.b.i er der en udvidet partshøringspligt i sager om afskedigelse pga. disciplinære forhold. Det betyder bl.a., at der ikke kun skal ske partshøring om de faktiske forhold, men også de juridiske forhold og endelig kommunens kvalifikation af disse. Hvis der er tale om, at kommunen mener, at en ansat har overtrådt en lovregel, skal kommunen således redegøre for indholdet af de regler, som påberåbes, og hvorfor kommunen mener, at den ansatte har overtrådt disse.

Som eksempel kan nævnes sag nr. 29 (som også refereret i afsnit 4.a.i og 4.c.iii). I denne havde A, som var ansat som sagsbehandler ved kommunen, udskrevet en blanket fra en konkret personsag. A oplyste, at A af andre ansatte hos kommunen var blevet bedt om at forklare, hvordan en speciel type ydelse skulle beregnes. Dette var årsagen til, at A havde printet blanketten ud, således at A med afsæt i den konkrete sag kunne vise kollegerne, hvordan ydelsen beregnedes, og jeg må forstå oplysningerne i sagen sådan, at A havde til hensigt at give disse kolleger en kopi af blanketten. Kommunen anførte i afgørelsen, at dette var et brud på tavshedspligten for kommunalt ansatte.

A's videregivelse af arbejdsrelaterede oplysninger skete i forbindelse med vidensdeling/oplæring, hvilket jeg på det foreliggende grundlag ikke mener kan anses for et brud på tavshedspligten, da A's kolleger også måtte være underlagt tavshedspligt. Hvis kollegerne videregav oplysninger til private – som kommunen antog, at kollegerne ville gøre – ville kollegerne have overtrådt tavshedspligten, men ikke A.

Sagen illustrerer, at det er afgørende, at kommunen sørger for en grundig retlig kvalificering af forholdene. Dette gør sig især gældende, når den ansatte måske næppe kan antages at have de fornødne forudsætninger for at anfægte kommunens retlige vurdering.

I forhold til spørgsmålet om overtrædelse af kriminalloven fremgår det af flere af sagerne, at kommunen mente, at den afskedigede medarbejder havde begået et kriminalretligt forhold, og at dette forhold indgår enten med fuld eller delvis vægt i forbindelse med, at kommunen har truffet afgørelse om afskedigelse.

Jeg kan som eksempel nævne sag nr. 14, hvor en afdelingsleder blev afskediget. I denne sag fremgår det af partshøringen, at en af begrundelserne for afskedigelsen var, at A havde skrevet i sit tjenesteplanskema, at hun havde en mistet fridag en bestemt dato. Kommunen anførte videre:

”Du havde bagvagt den dag, hvor du honoreres med et tillæg. Dette anses som bedrageri ifølge kriminalloven og er uacceptabelt.”

Et andet eksempel er sag nr. 32, hvor A havde modtaget feriepenge samtidig med, at A var ansat som timevikar på et kollektiv for psykisk handicappede. I forbindelse

med udbetalingen af feriepengene havde A skrevet under på, at A var arbejdsløs. I denne sag anførte kommunen følgende:

”Du har overtrådt § 62 i kriminalloven ved at underskrive en tro- og loveerklæring, da du derved på urigtig vis har dokumenteret, at du er arbejdsløs og ikke modtager offentlige ydelser. Du har således på svigagtig vis fået arbejdsmarkedsformidlingen til at udbetale feriepenge og begået økonomisk kriminalitet og ligeledes derved overtrådt § 104 i kriminalloven. Det kan Kommuneqarfik Sermersooq aldeles ikke acceptere.”

Sådanne formuleringer kan efterlade indtrykket af, at det er fastslået, at den ansatte de facto har overtrådt kriminalloven. Denne kompetence til at fastslå forholdet tilkommer i sagens natur alene domstolene. I de tilfælde, hvor kommunen mener, at der er sket en overtrædelse af kriminalloven, bør det således fremgå, at det er kommunens (foreløbige) vurdering og ikke et faktum, og at denne vurdering indgår i kommunens decorum-overvejelser.

4.c Sagens afgørelse

Efter sagsoplysning og partshøring af den påtænkt afskedigede bør kommunen have det fornødne grundlag for at vurdere, hvorvidt der skal træffes afgørelse om f.eks. afskedigelse. Det kan dog også forekomme, at den påtænkt afskedigede i forbindelse med sit partshøringssvar er fremkommet med oplysninger eller tilkendegivelser, som kræver, at kommunen foretager yderligere sagsoplysning og eventuelt en fornyet partshøring, jf. også afsnit 4.a.i.

Det er således først på dette stadie i sagsbehandlingen, at der kan træffes en egentlig afgørelse i sagen. I forbindelse med sagens afgørelse skal kommunen som forvaltningsmyndighed overveje forskellige forhold, som jeg i dette afsnit vil komme ind på. I sager om påtænkt afskedigelse bør der allerede i sagens opstart gøres overvejelser om sagens mulige udfald, ligesom der naturligvis ikke bør indledes en afskedigelsessag uden fornøden grund, men den endelige afgørelse kan som nævnt indledningsvis først træffes, når der er et fuldt oplyst grundlag.

4.c.i Proportionalitetsprincippet

4.c.i.a Generelt om proportionalitetsprincippet

Som anført i indledningen har jeg i denne undersøgelse valgt ikke at fokusere på kommunens valg af reaktion i den enkelte sag. Jeg har altså ikke foretaget en til-

bundsgående prøvelse af, om jeg mener, at kommunen med rette har opsagt eller bortvist den pågældende, ligesom jeg anerkender, at kommunen som arbejdsgiver har et forholdsvist bredt skøn. Uanset dette skal kommunen dog være opmærksom på proportionalitetsprincippet.

Proportionalitetsprincippet medfører, at hvor forvaltningen har et valg mellem flere typer af indgreb til opnåelse af et ønskeligt resultat, følger det af princippet, at forvaltningen er forpligtet til at vælge det mindst indgribende, jf. Jens Garde i Jens Garde m.fl., Forvaltningsret – almindelige emner, 2009, side 264. Dette betyder bl.a., at forvaltningen er forpligtet til ikke at træffe mere byrdefulde afgørelser end nødvendigt. Afgørelsen skal således være nødvendig og forholdsmæssig.

De almindelige krav om nødvendighed og forholdsmæssighed er endnu mere udtalte i sager om afskedigelse, da afskedigelse repræsenterer den mest vidtrækkende blandt flere mulige retsfølger. Proportionalitetsprincippet indebærer i afskedigelses-sager et krav om, at de mindre vidtrækkende muligheder forsøges, før der træffes beslutning om afskedigelse, jf. Jørgen Mathiassen, Forvaltningspersonellet – tjenestemænd og overenskomstansatte, 2000, side 160. Folketingets Ombudsmand har f.eks. anført i forhold til sager om samarbejdsvanskeligheder, ”at der fra den afskedigende myndigheds side skal være udfoldet bestræbelser på at løse samarbejdsproblemer ved mindre vidtgående skridt end afskedigelse”, jf. Folketingets Ombudsmands beretning for 1990, side 93.

Således bør myndigheden i tjenstlige sager overveje, om en påtale eller en advarsel om ændret adfærd i første omgang er tilstrækkelig. Modsat en (uformel) påtale har en decideret advarsel såkaldt gentagelsesvirkning og kan derfor efter omstændighederne indgå direkte i grundlaget for vurderingen af eventuel afskedigelse. Jeg henviser i den forbindelse til mine bemærkninger nedenfor i afsnit 4.c.i.b.

Proportionalitetsprincippet bør også føre til, at kommunen i forbindelse med overvejelser om eventuel afskedigelse ligeledes overvejer muligheden for en eventuel omplacering af medarbejderen.

Proportionalitetsprincippet skal som udgangspunkt vurderes i forhold til selve afgørelsen. I sager om afskedigelse, som er omfattet af det udvidede partshøringsbegreb, er det også vigtigt, at kommunen allerede i forbindelse med partshøringen

inddrager proportionalitetsprincippet i overvejsen om, hvilken reaktion der påtænkes benyttet.

I min gennemgang af de udvalgte sager har jeg i forhold til spørgsmålet om proportionalitet særligt hæftet mig ved sag nr. 5, 13, 21 og 31.

I sag nr. 5 (også refereret under afsnit 3.b) er det som nævnt tidligere svært at identificere, om afskedigelsen skete pga. ulovligt fravær (disciplinær) eller pga. uegnethed (diskretionær), og det lader til at være en kombination. Umiddelbart tyder det dog på, at uegnethed var hovedårsagen til afskedigelsen af A. Således skrev kommunen i afgørelsen bl.a., at der ikke var sket en positiv udvikling i A's kompetencer. A skulle således ikke være opsøgende i forhold til arbejdsopgaver, ofte spørge til løsningen af opgaver samt "være bange for computere". Der er ikke oplysninger i sagen, som tyder på, at A var blevet gjort opmærksom på dette eller i øvrigt pålagt at forbedre sin arbejdsindsats. I forhold til spørgsmålet om udeblivelse var A fire gange gået tidligere fra arbejde uden tilladelse fra lederen, hvilket kommunen anså for ulovlig udeblivelse. Heller ikke i dette tilfælde lader A til at have fået en advarsel om, at dette var ulovlig udeblivelse. Uanset om der var tale om uegnethed eller ulovlig udeblivelse, kan afskedigelsen af A – henset til "grovheden" af A's handlinger – virke uproportional.

I sag nr. 13 (også nævnt under afsnit 3.b) lægges der i afgørelsen vægt på, at A brugte kommunens telefon til private samtaler og var gået i banken i arbejdstiden uden tilladelse/forudgående aftale. A havde ikke fået nogen advarsel om dette. På den baggrund mener jeg, at det er tvivlsomt, om afskedigelsen var proportional.

I sag nr. 21 blev A afskediget pga. misbrug af sin arbejdsmobiltelefon. Det fremgår ikke af afgørelsen, hvor stort dette misbrug var. Endvidere fremgår af sagen, at A tidligere havde misbrugt arbejdsmobiltelefonen. Det fremgår ikke, at A havde fået en advarsel for dette, eller hvordan kommunen i øvrigt havde reageret på det tidligere misbrug. Afgørelsen kan således virke uproportional.

I sag nr. 31 blev A afskediget på grund af samarbejdsvanskeligheder. I afgørelsen skrev kommunen, at A ved flere lejligheder havde givet anledning til utryghed blandt de øvrige medarbejdere. A skulle således have udtalt sig negativt om ledelsen, ligesom A under et møde havde diskuteret med denne. Dette havde A dog undskyldt. Endelig skulle A have skældt sin leder ud. Det fremgår af afgørelsen, at

der flere gange skulle have været samtaler med A, og at A havde fået at vide, at denne opførelse skulle ændre sig. A ses dog ikke at have fået en advarsel om at ændre adfærd. Spørgsmålet er, om A havde fået tilpas mulighed for at ændre adfærd, og om afgørelsen derfor er proportional.

Det er således vigtigt, at kommunen, i alle faser af en personalesag, hvor negative ledelsesreaktioner overvejes, er opmærksom på proportionalitetsprincippet.

Afslutningsvis bemærkes, at manglende iagttagelse af proportionalitetsprincippet kan medføre, at afgørelsen kendes ugyldig. Jeg henviser bl.a. til Højesterets dom af 27. august 1964 (optrykt i Ugeskrift for Retsvæsen for 1964, side 714), i hvilken en plejer på en åndssvageanstalt var blevet afskediget uden pension, bl.a. fordi denne korporligt havde revset en patient. Højesteret fandt, at forholdet omkring korporlig revselse burde medføre en streng sanktion, men fandt at afskedigelsen var uproportional.

4.c.i.b Særligt om advarsler

I de situationer, hvor det må lægges til grund, at en afskedigelsesreaktion ikke kan bæres af sagens omstændigheder – altså efter en proportionalitetsvurdering – kan arbejdsgiveren i stedet vælge at give den pågældende medarbejder en advarsel. En advarsel kan både være af diskretionær og disciplinær karakter, og den har til hensigt at påtale en uhensigtsmæssig/uønsket adfærd. Såfremt arbejdstager ikke retter ind og ændrer den uønskede adfærd, vil det kunne medføre en afskedigelse. Man kalder dette, at en advarsel har gentagelsesvirkning.

Hjemlen til at tildele ikke-tjenestemænd advarsler ligger overordnet i den ledelsesret, som forvaltningen har i kraft af sin stilling som arbejdsgiver.

Kommunen skal være opmærksom på, at der er forskel på en (uformal) påtale (indskærpelse, tilrettevisning m.v.) af et dadelværdigt forhold hos den ansatte – for eksempel påtale af for sent fremmødetidspunkt eller manglende arbejdsindsats – og en decideret advarsel.

Således er en advarsel en afgørelse i sagsbehandlingslovens forstand, jf. nedenfor. Det samme gør sig imidlertid som oftest ikke gældende for påtaler, indskærpelser, tilrettevisninger m.v. Disse vil sædvanligvis i stedet have karakter af ledelsesmæssige præciseringer af ansættelsesforholdets varetagelse. Af samme årsag kan disse heller

ikke umiddelbart medføre, at den ansatte kan afskediges under en senere tjenstlig sag alene under henvisning til påtalen; disse har ikke ligesom advarslen gentagelsesvirkning.

At både diskretionære og disciplinære advarsler er afgørelser i sagsbehandlingslovens forstand, indebærer, at sagsbehandlingslovens bestemmelser skal overholdes, herunder at der skal ske partshøring.

Om negative ledelsesreaktioner, herunder om afgørelsesbegrebet i forhold til disse, henviser jeg til min udtalelse med journalnummer 2011-320-0001, se beretningens afsnit 5.2.

Jeg har efter en gennemgang af sagerne konstateret, at kommunen i langt de fleste af de sager, hvor der er givet en advarsel, har partshørt om advarslen inden. Det er imidlertid ikke sket i sag nr. 3, 8 og 17. Fælles for disse sager er, at advarslen ikke er tildelt af kommunens HR-afdeling, men af chefer i lokale afdelinger/institutioner.

Jeg mener derfor, at kommunen bør sikre sig, at ledere i de lokale afdelinger/institutioner er tilstrækkeligt oplyst om kravene til sagsbehandlingen i forbindelse med tildelingen af advarsler.

Herudover har jeg konstateret, at indholdet af nogle advarsler har været uklart, således at formuleringen kan give anledning til tvivl om, hvad den pågældende indskærpes at overholde. Jeg bemærker i den forbindelse, at forvaltningsakter skal være klart og bestemt affattet, og at der i tvivlstilfælde fortolkes imod affatteren, således at det er myndigheden, der bærer risikoen i tvivlstilfælde. Jeg henviser f.eks. til Karsten Revsbech m.fl., Forvaltningsret – sagsbehandling, 2014, side 300 f.

Endelig finder jeg det endvidere relevant at fremhæve sag nr. 35. Det fremgår af sagen, at kommunen den 19. november 2012 gav en medarbejder en skriftlig advarsel pga. for højt sygefravær. Som nævnt ovenfor anvendes advarsler til at påtale en u hensigtsmæssig/uønsket adfærd. Advarsler bør alene gives i de situationer, hvor der er noget at bebrejde medarbejderen. Kommunen anførte imidlertid i sin skriftlige advarsel bl.a.:

”[Kommunen] er klar over, at sygdom er lovligt fravær. Kommunen må dog stadig reagere, når et sygefravær er så stort, at det går ud over driften på arbejdspladsen og undervisningen af eleverne.”

I afgørelsen om afskedigelse henviser kommunen til denne skriftlige advarsel, og jeg forstår kommunens afgørelse om afskedigelse sådan, at kommunen lagde vægt på, at kommunen tidligere havde givet en advarsel.

Jeg er – som tidligere nævnt – enig med kommunen i, at en arbejdsgiver kan reagere, når en medarbejder har et højt antal sygedage.

En advarsel er en reaktion, som arbejdsgiveren kan bruge som et redskab til at informere en medarbejder om, at en given adfærd ikke vil blive tolereret, og at denne adfærd ønskes ændret. Det følger således af advarslens natur, at denne påtaler et kritiserbart forhold ved medarbejderens udfyldelse af sin stilling.

Sygdom er som udgangspunkt lovligt fravær, og det helt klare udgangspunkt er, at sygdom ikke kan bebrejdes medarbejderen. Tildelingen af en advarsel til en syg medarbejder kan således synes formålsløs og vil i øvrigt næppe være i overensstemmelse med god forvaltningsskik, herunder i forhold til at føre en hensynsfuld personalepolitik.

4.c.i.c Særligt om bortvisning

I en række af de udvalgte sager har kommunen valgt at bortvise den ansatte i stedet for at afskedige med almindeligt varsel. Bortvisning forudsætter, at der er tale om en disciplinær sag. Således kan der ikke ske bortvisning i sager om f.eks. uegnethed eller (almindelige) samarbejdsvanskeligheder.

En bortvisning anses for den ”hårdeste” af de negative ledelsesreaktioner. Dette skyldes, at ansættelsesforholdet ophæves, hvilket betyder, at forholdet mellem parterne øjeblikkeligt afbrydes. For den ansatte betyder det, at den pågældende inden for en kort periode pludselig står uden ansættelse og dermed indtægt.

Indledningsvis bemærkes, at bortvisning først kan ske efter partshøring. Bortvisning forudsætter endvidere, at der er tale om ”væsentlig” misligholdelse fra den ansattes side. Det betyder, at ikke enhver misligholdelse fra den ansattes side kan berettigede en bortvisning. Hvad der forstås ved ”væsentlig misligholdelse” kan være

reguleret i den ansattes ansættelseskontrakt eller overenskomsten. Således fremgår det af mange af de udvalgte sager, at det er skrevet ind i ansættelseskontrakten, at ulovlig udeblivelse anses for væsentlig misligholdelse. I sådanne tilfælde kan kommunen derfor påberåbe sig væsentlig misligholdelse og bortvise. Kommunen kan og bør dog også overveje en ”mildere” sanktion, jf. proportionalitetsprincippet. På den anden side taler hensynet til lighedsgrundsætningen for en ens bedømmelse af sammenlignelige forhold, jf. også mine bemærkninger under afsnit 4.c.ii.

Ud over de oplagte tilfælde, hvor der konkret i ansættelseskontrakten er taget stilling til, hvad der udgør væsentlig misligholdelse, er der tale om en konkret vurdering i den enkelte sag, når det skal vurderes, om der er tale om væsentlig misligholdelse. I dette skøn kan indgå mange forskellige hensyn, herunder f.eks. hvor alvorlig handlingen/undladelsen er, hvor klart det har stået for den ansatte, at der var tale om en misligholdelse, om den ansatte tidligere har fået at vide, at et forhold/opførsel var uacceptabel etc. Jeg henviser i den forbindelse også til det under afsnit 4.c.i.b anførte om gentagelsesvirkninger ved deciderede advarsler, ctr. almindelige ledelsesmæssige præciseringer af ansættelsesforholdets varetagelse.

Det falder uden for formålet med denne undersøgelse at gennemgå alle disse hensyn, som (teoretisk) kan indgå i denne vurdering. Af relevant teori kan f.eks. nævnes Lars Svenning Andersen, Funktionærret, 2011, side 817 ff., Ole Hasselbalch, Lærebog i ansættelsesret og personalejura, 2012, side 358 ff., samt Oluf Emborg og Peer Schaumburg-Müller, Offentlig arbejdsret, 2010, side 503 ff.

En bortvisning træder først i kraft, når der er truffet afgørelse om det, og når dette er meddelt (kommet frem til) den ansatte. Dette er fastslået af Folketingets Ombudsmand i en rapport optrykt i Folketingets Ombudsmands beretning for 1990, side 339, hvori ombudsmanden udtalte (side 389), at der efter hans opfattelse ikke er bemyndigelse til at afskedige eller bortvise med tilbagevirkende kraft, heller ikke selv om der for så vidt tidligere havde været grundlag for at bortvise.

I sag nr. 1 og 3 skete der imidlertid bortvisning med tilbagevirkende kraft, altså at bortvisningen skete fra et tidligere tidspunkt end kommunens afgørelse. Dette bør kommunen for fremtiden være opmærksom på.

Bortvisning skal endvidere ske i umiddelbar tilknytning til det forhold, som arbejdsgiveren ønsker at støtte sin bortvisning på. Sker dette ikke, kan den ansatte

foranlediges til at tro, at arbejdsgiveren ikke vil sanktionere forholdet. Dette understreges også af, at formålet med en bortvisning jo er at hæve ansættelsesforholdet, således at parternes forpligtelser over for hinanden øjeblikkeligt ophører, og ved en sen udnyttelse af bortvisningsadgangen forsømmes dette formål.

Jeg henviser i den forbindelse igen til sag nr. 3. I denne var A udeblevet fra sit arbejde fra og med den 30. april 2013. A blev den 20. juni 2013 partshørt af kommunen med oplysning om, at A påtænkte bortvist med henvisning til den ulovlige udeblivelse. Den 28. juni 2013 traf kommunen afgørelse om, at A var bortvist. Det fremgår af sagen, at A ikke på noget tidspunkt efter den 30. april 2013 havde været på arbejde. Ud fra korrespondancen i sagen lader det til, at A's arbejdsplads i maj 2013 havde indsendt papirer vedrørende A's bortvisning, og at disse tilsyneladende var bortkommet, hvilket formentlig forklarer, hvorfor der gik så lang tid, før der blev truffet afgørelse om bortvisning. I den konkrete sag vedblev A med at udeblive, hvorfor A næppe kan have været i tvivl om, at A ikke opfyldte sin arbejdsforpligtelse.

4.c.ii Lighedsgrundsætningen

I forbindelse med sagens afgørelse skal kommunen også være opmærksom på det forvaltningsretlige princip "lighedsgrundsætningen". Dette princip indebærer, at væsentligt lige forhold skal behandles lige; altså at sammenlignelige forhold skal behandles på samme måde. Heri ligger et krav om konsekvens i forvaltningens afgørelser. Formålet med reglerne er i sagens natur, at borgerne (de ansatte) behandles lige, og at der er en "rød tråd" i kommunens valg af tjenstlige reaktioner.

Jeg kan dog konstatere, at kommunen i visse sager, som umiddelbart fremstår sammenlignelige, vælger forskellige retsfølger. F.eks. omhandler sag nr. 1, 2, 3 og 6 alle afskedigelse på grund af udeblivelse, men i sag nr. 1 og 3 bortvises A, mens A i sag nr. 2 og 6 afskediges med almindeligt varsel.

Jeg er opmærksom på, at der kan være hensyn i den enkelte sag, som kan tale for enten den ene eller anden retsfølge, ligesom kommunen som arbejdsgiver også har et vist skøn i forhold til retsfølgen, men som forvaltningsmyndighed bør kommunen tilstræbe, at sammenlignelige forhold bedømmes på samme måde.

Jeg har endvidere ved min gennemgang af de udvalgte sager i flere tilfælde (f.eks. sag nr. 5, 10 og 13) ud fra mailkorrespondance mellem kommunens HR-afdeling

og ansættelsesstedet konstateret, at HR-afdelingen har spurgt, hvad kommunens reaktion (f.eks. advarsel, afskedigelse med almindeligt varsel eller bortvisning) skal være. Som nævnt ovenfor er jeg opmærksom på, at der altid er tale om en konkret vurdering, men da kommunen er en enhedsforvaltning, bør det tilstræbes, at umiddelbart sammenlignelige forhold bedømmes ens. HR-afdelingen bør derfor måske mere aktivt vejlede om, hvad der er den korrekte reaktion i den pågældende sag, i stedet for at overlade denne vurdering alene til lederne i de lokale afdelinger/institutioner.

Jeg kan også konstatere, at kommunen i en sag (sag nr. 24) har ændret en allerede meddelt skriftlig advarsel til en afskedigelse. Dette indikerer, at kommunen er opmærksom på, at der skal være en ”klar linje” i forhold til kommunens valg af reaktion.

I sagen var A påtænkt afskediget, fordi kommunen mente, at A havde begået vold mod et barn i den institution, hvor A var ansat. A var uenig i kommunens vurdering af ”grovheden” af situationen, som i øvrigt var uden vidner. A havde selv rapporteret til ledelsen om episoden. Som følge af episoden havde lederen af institutionen tildelt A en mundtlig advarsel. Dette orienterede lederen kommunen om, men kommunen iværksatte i stedet en afskedigelsessag, da en advarsel blev vurderet til at være en for lempelig sanktion. I stedet for en advarsel blev A således afskediget.

Dette må jeg tolke således – medmindre kommunen havde/har generelle retningslinjer, hvorefter lederen ikke kunne give denne advarsel – at kommunen erstattede den første afgørelse (advarslen) og traf en ny afgørelse (afskedigelsen). I forvaltningsretten betegnes dette som en tilbagekaldelse. I tilfælde som dette sker det ud fra almindelige forvaltningsretlige grundsætninger, hvilket som udgangspunkt forudsætter, at der er et tilstrækkeligt tungtvejende grundlag for tilbagekaldelse, ligesom det indgår i vurderingen, om der er tale om en afgørelse til gunst eller ugunst for parten. Der er således tale om en konkret vurdering.

Uden at gå nærmere ind i problemstillingen mener jeg, at kommunen bør være opmærksom på ovennævnte i situationer, hvor eksempelvis HR-afdelingen ønsker at ændre en allerede meddelt afgørelse.

Afslutningsvis bemærkes, at tilsidesættelse af lighedsgrundsætningen i den konkrete sag kan medføre, at afgørelsen om afskedigelse anses for ugyldig.

4.c.iii Begrundelse

I medfør af sagsbehandlingslovens § 22 skal en afgørelse, når den gives skriftligt, være ledsaget af en begrundelse, medmindre den giver den pågældende part fuldt ud medhold. Afgørelser om uansøgt afskedigelse bør altid meddeles skriftligt, jf. f.eks. Folketingets Ombudsmands bemærkninger på side 358 i en rapport optrykt i Folketingets Ombudsmands beretning for 1990, side 339, og da sådanne afgørelser i sagens natur ikke giver parten fuldt ud medhold, skal de således begrundes i overensstemmelse med sagsbehandlingslovens regler.

Kravet om begrundelse skyldes flere forskellige hensyn. Først og fremmest er der tale om hensynet til borgeren (den ansatte). Således er en fyldestgørende begrundelse nødvendig for, at den ansatte kan forstå – og eventuelt acceptere – baggrunden for afskedigelsen. Dermed har begrundelseskravet også til hensigt at øge tilliden til forvaltningen.

Herudover tjener begrundelseskravet det formål, at det er væsentligt for den ansatte at kende begrundelsen for afgørelsen, således at den ansatte (eller den ansattes fagforening) kan vurdere, om der skal gås videre med sagen.

Endelig er der også et retssikkerhedsmæssigt perspektiv, idet kravet om begrundelse gerne skulle skærpe myndighedernes fokus på at træffe den korrekte afgørelse i sagen, da myndigheden tvinges til at ”argumentere” for afgørelsen.

Sammenfattende kan man sige, at det overordnede krav til en begrundelses indhold er, at den skal udgøre en forklaring på, hvorfor afgørelsen fik det pågældende indhold, jf. også vejledning om sagsbehandlingsloven af december 1994, punkt 130. Begrundelsen skal dog ikke indeholde en udtømmende gengivelse af sagens grundlag og myndighedens overvejelser.

Sagsbehandlingslovens § 24, stk. 1, fastslår, at en begrundelse for en afgørelse skal indeholde en henvisning til de *retsregler*, som afgørelsen er truffet efter. Hvis der er tale om et skøn, skal begrundelsen samtidig angive de hovedhensyn, som er blevet afgørende for *skønsudøvelsen*. Endvidere følger af sagsbehandlingslovens § 24, stk. 2, at begrundelsen om fornødent skal indeholde en kort redegørelse for de oplys-

ninger om sagens *faktiske omstændigheder*, som er tillagt væsentlig betydning ved afgørelsen.

For så vidt angår spørgsmålet om henvisning til retsregler betyder dette, at der skal være en henvisning til de retsregler, som afgørelsen er truffet efter. I sager om uansøgt afskedigelse er disse ofte ikke truffet i medfør af lov, men efter f.eks. overenskomster, ansættelseskontrakten eller efter ansættelsesretlige grundsætninger, herunder ledelsesretten. Afgørelsen skal således henvide til de skrevne regler (overenskomsten m.v.), hvis disse lægges til grund. Hvis der er tale om retsgrundsætninger på ulovbestemt grundlag – f.eks. decorum-kravet – skal der redegøres for dette, jf. også det under afsnit 4.b.i anførte om partshøring.

For så vidt angår de sager, som er af diskretionær karakter – f.eks. sager om uegnethed eller samarbejdsvanskeligheder – er der tale om en skønsmæssig afgørelse; altså en afvejning af forskellige hensyn. I sådanne sager skal begrundelsen i medfør af sagsbehandlingslovens § 24 indeholde en angivelse af, hvilke hovedhensyn der er lagt vægt på. Ligeledes skal der – hvilket også gælder i forhold til sager af disciplinær karakter – angives de hovedhensyn, som der er lagt vægt på i forhold til valg af reaktion fra ledelsen.

For så vidt angår ”sagens faktiske omstændigheder” skal begrundelsen – som nævnt ovenfor – om fornødent indeholde en henvisning til de omstændigheder, som er tillagt betydning ved afgørelsen. Oplysninger om de faktiske omstændigheder kan være overflødige, fordi disse i forvejen er kendt for den ansatte, f.eks. fordi denne selv er fremkommet med dem, eller fordi der ikke hersker tvivl om dem. Hvis der imidlertid er flere faktiske omstændigheder, som kunne tænkes at have relevans i forhold til afgørelsen, men kun nogen af disse er tillagt vægt, må dette fremgå af begrundelsen. I dette tilfælde går beskrivelsen af de faktiske omstændigheder således over i mere at være en angivelse af hovedhensynene i begrundelsen. Hans Gammeltoft-Hansen opsummerer dette i Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2002, side 560, således:

”Generelt kan det anføres, at jo mere sammensat en sags faktiske omstændigheder er, des større behov vil der være for udtrykkeligt at forklare, hvilke dele af faktum der er lagt grund for afgørelsen.”

Særligt vigtigt er det at angive det faktiske grundlag for afgørelsen i de tilfælde, hvor der er uenighed mellem kommunen og den ansatte.

En begrundelse bør generelt efter omstændighederne forholde sig til de anbringender (indsigelser), som den ansatte fremfører under sagen. Dette betyder dog ikke, at kommunen er forpligtet til at kommentere på samtlige anbringender/indsigelser, som den ansatte måtte komme med, men hvis disse er relevante, er der formodning for, at kommunen bør tage stilling til disse.

Endelig følger det af forholdets natur, at en begrundelse selvfølgelig skal være klar og forståelig.

I sag nr. 16 (refereret under afsnit 4.b.ii) om personalereduktion er begrundelsen for afgørelsen ikke i overensstemmelse med reglerne, da den ikke indeholder nogen begrundelse for, hvorfor netop A blev afskediget.

I sag nr. 17 var A blevet partshørt om påtænkt afskedigelse pga. samarbejdsvanskeligheder, ligesom A skulle have reageret med raseri og trussel mod sin leder under en personlig samtale. A fremkom med bemærkninger, herunder at A mente, at lederen havde misforstået A's reaktion under den personlige samtale. I selve afgørelsen anføres dog alene, at A's bemærkninger var blevet inkluderet i vurderingsarbejdet. Kommunen forholdt sig således ikke til A's indsigelser. Herudover lader det til, at kommunen i stedet fokuserede på, at A tidligere har fået en advarsel. Det fremgår således ikke klart, om det er truslen under samtalen eller mere generelt samarbejdsvanskeligheder – eller en kombination af disse – som kommunen begrundede afgørelsen om afskedigelse med.

I sag nr. 18 indeholder kommunens afgørelse ingen begrundelse. Udover oplysningerne om, hvornår der var sket partshøring, anførtes alene:

”Det skal hermed meddeles dig, at ledelsen har truffet afgørelse om at bortvise dig med øjeblikkeligt varsel på grund af misligholdelse fra din side”.

Der er således ingen henvisninger til sagens retlige eller faktiske omstændigheder, og heller ingen oplysninger om, hvorfor A skal afskediges. Kommunens afgørelse lever således ikke op til kravene om begrundelse i sagsbehandlingsloven.

I sag nr. 19 (som også refereret under afsnit 4.a.i) anfægtede A i sit partshøringsvar de oplysninger, som kommunen i partshøringen anførte som grundlag for den påtænkte afskedigelse. I begrundelsen for afgørelsen anførtes alene, at ”høringssvaret er blevet forelagt ledelsen”. Det er således ikke begrundet, hvorfor kommunen tillagde klagen over A afgørende vægt, eller på anden måde en begrundelse for, hvorfor A’s indsigelser ikke havde relevans. Begrundelsen i sagen må således anses for ikke at være i overensstemmelse med sagsbehandlingsloven.

Samme problemstilling gør sig gældende i sag nr. 23 (som også refereret under afsnit 4.b.i), idet kommunen meget kortfattet henviste til, at A’s indsigelser havde været forelagt ledelsen, men at disse ikke ændrede på ledelsens vurdering. Kommunen begrundede dette med, at vidner kunne bekræfte, at A havde været i et forhold med en bruger. Der fremgår dog ikke noget af afgørelsen om, hvilke vidner der var tale om, hvilke oplysninger, disse var fremkommet med, eller hvorfor kommunen lagde afgørende vægt på disse vidners udsagn. Afgørelsen lever derfor ikke op til reglerne i sagsbehandlingsloven.

Det samme gør sig også gældende i sag nr. 29 (som også refereret under afsnit 4.a.i). I denne sag forholdt kommunen sig ikke til A’s indsigelser, men skrev alene, at A’s svar havde været forelagt ledelsen.

Jeg finder det også særligt relevant at fremhæve sag nr. 36. Kommunens begrundelse indeholder ikke henvisning til hverken de juridiske eller faktiske omstændigheder. Kommunens partshøring/agterskrivelse nævnes, men der er ikke tale om, at der henvises til denne. Kommunens afgørelse må således anses for klart mangelfuld. I den forbindelse er det vigtigt at påpege, at det er i selve afgørelsen, at beslutningen om afskedigelse tages. Uanset kommunens vurderinger i forbindelse med sagens opstart og partshøringen, er det således ved afgørelsen, at disse hensyn og vurderinger skal formidles.

Ovennævnte eksempler understreger vigtigheden af, at kommunen bør have fokus på at meddele den ansatte en fyldestgørende begrundelse. Som nævnt i indledningen til dette afsnit tjener en begrundelse flere formål. Således skal kravene til begrundelsen understøtte, at der bliver truffet en korrekt afgørelse, ligesom den ansatte forklares årsagen til afskedigelsen.

Hvis en afgørelse ikke er begrundet i overensstemmelse med reglerne, er en vigtig garantiforskrift tilsidesat, hvilket kan medføre, at afgørelsen anses for ugyldig.

5. Generelle forhold

Som nævnt i indledningen er jeg i forbindelse med min gennemgang af de udvalgte sager blevet opmærksom på nogle mere generelle forhold, som jeg har fundet anledning til at knytte kommentarer til.

5.a Terminologi

I forbindelse med min gennemgang af de udvalgte sager har jeg bemærket, at der i visse tilfælde er blevet benyttet en forkert terminologi.

Som eksempel kan nævnes sag nr. 5 og 21. I disse sager skrev kommunen, at den påtænkt afskedigede var "fritstillet" i partshøringsfasen. Jeg må forstå kommunen således, at dette betød, at den pågældende ikke skulle møde på arbejde, indtil der var truffet en afgørelse i sagen; altså en fritagelse for arbejdspligten. Begrebet "fritstillet/fritstilling" benyttes inden for ansættelsesretten imidlertid i den situation, hvor den ansatte er opsagt med et opsigelsesvarsel, men hvor arbejdsgiveren har bestemt, at den ansatte ikke skal arbejde i opsigelsesperioden. Fritstilling har således alene sigte på forløbet, efter der er truffet afgørelse om afskedigelse. I situationer, hvor kommunen ikke ønsker at benytte den ansattes arbejdskraft i partshøringsfasen, bør det i stedet f.eks. tilkendegives over for den ansatte, at denne fritages for at møde på arbejde eller fritages for tjeneste.

Kommunens ses dog også at have benyttet fritstilling korrekt i flere sager, og den fejlagtige benævnelse i de to sager tyder således ikke på en gennemgående forveksling af begreber. Uanset dette bør kommunen dog have for øje at benytte de korrekte termer, således at misforståelser undgås.

Endelig er jeg ved min gennemgang af de udvalgte sager blevet opmærksom på, at der i de grønlandske dokumenter i visse tilfælde benyttes en forkert terminologi, således at de forskellige former for afbrydelse af et ansættelsesforhold blandes sammen.

Der er således i visse sager anvendt udtrykket ”afskedigelse” (forstået som opsigelse) konsekvent i de grønlandske versioner af diverse agterskrivelser/partshøringer og afgørelser, selv om der reelt er tale om bortvisning, jf. f.eks. sag nr. 32.

Sådanne forvekslinger/uklarheder kan medføre tvivl om den ansattes retsstilling, og kommunen bør således have fokus på korrekt benyttelse af terminologi i breve og tekster på grønlandsk.

5.b Særligt om fratrædelsesaftaler

Jeg er ved min gennemgang af de udvalgte sager blevet opmærksom på sag nr. 13 (også refereret ovenfor i afsnit 3.b) i forhold til kommunens brug af fratrædelsesaftaler.

I partshøringen skrev kommunen, at kommunen agtede at afskedige A, og at kommunen ville foreslå en fratrædelsesaftale. Denne fratrædelsesaftale indebar bl.a. et forlænget ”opsigelsesvarsel”. Herudover anførtes følgende i partshøringen:

”Til fuld og endelig afgørelse af enhver indsigelse og ethvert mellemværende i forbindelse med ansættelsesforholdets ophør er der mellem parterne indgået fratrædelsesaftale.”

A fremkom med bemærkninger til sagen, som dog ikke relaterede sig til spørgsmålet om fratrædelsesaftalen. Der ses heller ikke at være andet i sagen, som indikerer, at A skulle have tiltrådt denne. Kommunen traf efterfølgende afgørelse om, at A afskedigedes. Herudover skrev kommunen, at ledelsen havde besluttet at lave en fratrædelsesaftale med bl.a. førnævnte ordlyd.

Det er vigtigt at understrege, at en aftale – i sagens natur – indgås mellem to parter. Kommunen kan således ikke ensidigt diktere en aftale, herunder vilkår, som forringer en ansats retsstilling. Dette uanset, om den ansatte ”kompenseres” med at få løn i længere tid, end denne egentlig er berettiget til. Den pågældende aftale med A må således anses for ikke at være indgået, og kommunen ville efterfølgende ikke kunne påberåbe sig ”aftalens” indhold.

Herudover fremgår det af kommunens interne korrespondance i sagen, at det er kommunens opfattelse, at fratrædelsesaftalen medfører, at sagens parter ikke kan kræve sagen genoptaget. Dette er som sagt ikke korrekt.

Jeg anser fremgangsmåden i denne sag for problematisk, især fordi ”aftalens” ordlyd kan have forledt A til at tro, at der ikke kunne gøres indsigelser mod afskedigelsen.

5.c Særligt om decorum-kravet

Udgangspunktet for kravet om decorum findes i landstingslov nr. 21 af 18. december 2003 om Grønlands Hjemmestyres og kommunernes tjenestemænd i Grønlands (tjenestemandslovens) § 12, stk. 1, 2. led, hvorefter tjenestemanden såvel i som uden for tjenesten skal vise sig værdig til den agtelse og tillid, som stillingen kræver.

Det er antaget, at et lignende krav på ulovbestemt grundlag er gældende for ikke-tjenestemænd.

I forbindelse med, at en myndighed skal tage stilling til, om en medarbejder har handlet således, at decorum-kravet er tilsidesat, skal myndigheden foretage en vurdering. Denne vurdering skal foregå i to trin, således at kommunen skal foretage en vurdering af, om 1) medarbejderens adfærd er at betragte som en tjenesteforseelse, samt – hvis der er tale om en tjenesteforseelse – 2) foretage et skøn over om afskedigelse af medarbejderen er proportional, eller om mindre sanktioner bør anvendes først.

Når myndigheder foretager skøn, er myndighederne underlagt retsgrundsætningen om forbud mod at sætte skønnet under regel. Heri ligger, at i det omfang en given afgørelse kræver, at myndigheden foretager et skøn, må myndigheden ikke uden hjemmel fastsætte regler, der afskærer dette skøn, jf. Jon Andersen i Hans Gamletoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2002, side 360 ff.

Vurderingen af, om medarbejderens adfærd er en tjenesteforseelse efter decorum-kravet, er en juridisk vurdering, men i denne juridiske vurdering ligger der et vist skøn – et såkaldt bundet skøn. Vurderingen er derfor som udgangspunkt underlagt reglen om forbud mod skøn under regel.

I sag nr. 32 fremgår det f.eks. af et mødenotat, som blev udleveret til og underskrevet af medarbejderen, at:

”Ulovlige handlinger er altid en bortvisningsgrund, selvom hun ikke har fået mundtlig/skriftlig advarsel før. Dette er til dels fordi en underskrift på en tro og love erklæring er en kriminel handling som ikke kan accepteres, [...]”

Formuleringen kan forstås således, at en underskrift på en tro og love-erklæring *i sig selv* er en kriminel handling. Dette er naturligvis ikke tilfældet, og jeg går derfor ud fra, at der er tale om upræcis formulering.

Kommunen anfører endvidere i førnævnte notat, at ulovlige handlinger altid er bortvisningsgrund.

Jeg bemærker, at afskedigelse i forbindelse med handlinger, der kan forfølges kriminalretligt, sker med baggrund i decorum-kravet.

Kommunen skal derfor, jf. ovenfor, først foretage en vurdering af, om den ulovlige handling er en tjenesteforseelse på baggrund af decorum-betragtninger, og dernæst – i bekræftende fald – foretage et skøn over, hvilken sanktion der skal benyttes. Kommunen kan således ikke, som det ses i eksemplet ovenfor, drage den slutning, at en kriminallovsovertrædelse automatisk skal føre til en afskedigelse. Afgørende for den samlede vurdering er nemlig ikke, om medarbejdere har gjort sig skyldig i en kriminallovsovertrædelse, men om denne handling (ud over at kunne forfølges kriminalretligt) tillige er decorum-forringende i en sådan grad, at medarbejderen ikke længere kan bestride stillingen.

En myndighed må derfor på baggrund af de fremkomne oplysninger tage konkret stilling til, hvorvidt disse forhold sammenholdt med den ansattes decorum-krav kan begrunde, at der skrives til afskedigelse, jf. også Personalestyrelsens (nu Moderniseringsstyrelsens) håndbog om afskedigelse, side 34 f.

5.d Særligt om den ansattes egen opsigelse

Jeg er blevet opmærksom på sag nr. 8 i forhold til den ansattes adgang til at opsiges sin stilling. I denne sag sendte kommunen en partshøring om påtænkt afskedigelse til A den 14. oktober 2013. Den 28. oktober 2013 opsigede A sin stilling. Den 31. oktober 2013 sendte kommunen A en afgørelse om afskedigelse med sædvanligt varsel. Af afgørelsen fremgik bl.a. følgende:

”Du fik frist indtil 28. oktober 2013 for at komme med dine udtalelser eller indsigelser til sagen. Du har ikke leveret noget indsigelser eller udtalelser, men har leveret din eget opsigelse, men det ændrer ikke på ledelsen vurdering af sagen.”

Herefter traf kommunen afgørelse om at afskedige A. Jeg forstår umiddelbart kommunens afgørelse sådan, at kommunen ikke anerkendte A's opsigelse.

Det følger af de almindelige aftaleretlige regler, at en opsigelse af en aftale er et påbud, og opsigelsen har dermed virkning, når den kommer frem. Idet kommunen forholdt sig til opsigelsen i sin afgørelse af 31. oktober 2013, var opsigelsen kommet frem til kommunen, inden kommunen traf afgørelse om afskedigelse.

A havde dermed allerede opsagt sin stilling, og jeg mener derfor ikke, at kommunen som udgangspunkt kunne træffe afgørelse om at afskedige A. Der var således intet ansættelsesforhold at bringe til ophør, da dette allerede var sket ved A's opsigelse.

6. Journalisering/sagsstyring

Ved min opstart af undersøgelsen bad jeg kommunen om at udlevere samtlige sagsakter i de udvalgte sager. Kommunen oplyste i den forbindelse, at jeg havde modtaget alle relevante sagsakter. Jeg har i min gennemgang imidlertid konstateret, at der i nogle sager har manglet akter, som der refereres til i sagens øvrige bilag. Som eksempel kan nævnes, at der i en sag mangler ansættelsesbevis (sag nr. 21). I en anden (sag nr. 28) mangler partshøringsbrevet og den ansattes svar på dette. Vedrørende sag nr. 31 findes denne – ifølge det oplyste – ikke som decideret sag, ligesom der mangler et partshøringssvar fra den ansatte.

Herudover oplyste kommunen, at korrespondance i nogle sager ikke var tilknyttet selve sagen, men i stedet efterfølgende skulle printes ud fra den enkelte sagsbehandlers computer eller e-mailkonto. Jeg må forstå dette således, at denne korrespondance således ikke var placeret i den enkelte (fysiske) sag.

Endelig kan jeg konstatere, at jeg ikke har modtaget aktoversigter – altså en oversigt fra et journalsystem over ind- og udgående post, e-mailkorrespondance, noter etc. i den enkelte sag.

Ovenstående giver mig anledning til nedenfor at komme med nogle mere generelle bemærkninger i forhold til myndigheders journaliseringspligt.

Jeg gør opmærksom på, at jeg i den følgende gennemgang af principperne om journalisering blandt andet henviser til kommissionsbetænkningen (betænkning 1510/2009 om offentlighedsloven) bag den nye danske offentlighedslov (lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen). Selvom den danske offentlighedslov ikke gælder for Grønland, har lovtæksten og betænkningen bag alligevel betydning i forbindelse med fastlæggelsen af indholdet af god forvaltningsskik og gældende retsgrundsætninger i grønlandsk ret.

Den tidligere danske offentlighedslov (lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen med senere ændringer) var (på alle væsentlige punkter) enslydende med den gældende grønlandske offentlighedslov. Bestemmelserne om journalisering i den nye danske offentlighedslov er udtryk for en kodificering af principper, der tidligere var en del af god forvaltningsskik. Disse principper må antages stadig at være gældende i form af god forvaltningsskik i grønlandsk ret.

Der findes ikke nogen generel lovfæstet pligt for forvaltningsmyndighederne til at foretage journalisering af dokumenter, men visse krav følger af principperne om god forvaltningsskik, som allerede nævnt ovenfor.

Spørgsmålet om journalisering er tæt knyttet til de forvaltningsretlige regler om aktindsigt. Et effektivt journaliseringssystem og en god journaliseringspraksis er således en forudsætning for, at *aktindsigtsbestemmelserne* i offentlighedsloven og sagsbehandlingslovens kapitel 4 kan fungere, jf. herved også bestemmelserne i offentlighedslovens § 5, stk. 2, nr. 2, og sagsbehandlingslovens § 10, stk. 1, nr. 2, om aktindsigt i ”indførelser i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter”. Har en myndighed ikke tilstrækkeligt overblik over de enkelte sager og dokumenter, kan det forsinke myndighedens behandling af konkrete aktindsigtsanmodninger eller ligefrem betyde, at en aktindsigtsanmodning ikke bliver imødekommet fuldt ud, fordi dokumenterne ikke er gemt, eller der ikke er overblik over, hvor dokumenterne befinder sig. Har en myndighed ikke fuldt overblik over sine sager på grund af utilstrækkelig journalisering, tvinger det desuden den borger, der anmoder om aktindsigt, til at foretage en væsentlig mere detaljeret identifikation af sagen eller de dokumenter, der søges aktindsigt i, end forudsat i offentlighedslovens § 4, stk. 3.

Ud over hensynet til en parts eller offentlighedens adgang til aktindsigt i forvaltningens sager tjener journalisering af en myndigheds dokumenter samtidig en række andre formål.

En løbende og systematisk registrering af forvaltningsmyndighedens dokumenter i et (enten manuelt eller elektronisk) journalsystem sikrer generelt en *effektiv sagsbehandling*, idet relevante dokumenter hurtigt og nemt vil kunne identificeres og fremfindes i journalsystemet som led i myndighedens sagsbehandling. Endvidere er journalisering også med til at understøtte myndighedens iagttagelse af *lighedssætningen*, jf. afsnit 4.c.ii, idet et struktureret journalsystem giver myndigheden et overblik over tidligere sager, der for eksempel vedrører samme regelsæt eller problemstilling, og gør det nemt senere at identificere og fremfinde disse til brug for sagsbehandlingen i lignende sager.

Journaliseringen tjener desuden et *bevis- og dokumentationshensyn*, idet forvaltningsmyndigheden gennem sit journalsystem vil kunne dokumentere, om for eksempel ind- eller udgående post er henholdsvis afsendt eller modtaget. Effektiv journalisering sikrer således også en *vidensdeling* og overblik over sagsgangen i de enkelte sager mellem myndighedens medarbejdere, således at man ikke er afhængig af den enkelte sagsbehandlers hukommelse.

Tilsvarende medvirker journaliseringen også til at varetage visse *kontrolhensyn*. Myndigheden vil således hurtigt og effektivt kunne danne sig et overblik over de enkelte sager og for eksempel kontrollere, om sagsbehandlingen holder sig inden for eventuelle (internt eller eksternt) fastsatte frister.

Endelig tjener journaliseringen også et *arkivmæssigt hensyn*. Kravene til en myndigheds journalisering kan således også til dels udledes af arkivloven (landstingslov nr. 22 af 30. oktober 1998 om arkivvæsen), derved at man ved hjælp af en systematisk og grundig journaliseringspraksis kan mindske risikoen for, at myndighedens sager og dokumenter går tabt – navnlig også efter at sagsbehandlingen i den enkelte sag er afsluttet.