OMBUDSMANDEN FOR INATSISARTUT BERETNING FOR 2012

OMBUDSMANDEN FOR INATSISARTUT BERETNING FOR 2012

ROSENDAHLS-SCHULTZ GRAFISK

ISSN 2245-1382

Til Inatsisartut

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

I overensstemmelse med nævnte bestemmelser afgiver jeg hermed beretning for 2012.

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

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

Beretningen for 2012 indeholder ligeledes orienteringer fra mig og mine medarbejdere i form af artikler om organisatoriske spørgsmål og retsforhold, som Embedet i beretningsårets løb har været særlig opmærksom på.

Embedet har foretaget sin første inspektion i henhold til tillægsprotokol til FN's konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf (OPCAT). Inspektionen blev foretaget på Dronning Ingrids Hospitals psykiatriske afdeling A1. Rapport om inspektionen er optrykt sidst i beretningen.

Nuuk, juni 2013

Vera Leth

Indholdsfortegnelse

Forord 3

1. Embedets almindelige forhold 9

1.1 Personale 9

1.2 Rejser, besøg og inspektioner samt internationalt samarbejde 9

1.3 Ombudsmandens kompetence 10

1.4 Samarbejdsrelationer 16

2. Statistiske oversigter 17

3. Artikler 29

3.1 Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestillings kompetence i kirkelige sager med teologisk islæt 29

3.2 Hvem har arbejdsgiverkompetencen i centraladministrationen? .. 32

3.3 Ombudsmandens kompetence i sager, der vedrører arbejdsretlige forhold 36

3.4 Oversættelse af juridiske tekster fra dansk til grønlandsk med dansk grammatik 39

4. Generelle bemærkninger vedrørende forvaltningsretlige spørgsmål 45

4.1 Afvisning af behandling af sag på baggrund af bortkomne forarbejder til en landstingsforordning (j.nr. 2009-146-0005) 45

4.2 En mulig suspension af en klagefrist over en afgørelse om tilbagebetalingsfrist medførte, at det ikke var hensigtsmæssigt at behandle en klage over inddrivelsen af samme fordring (j.nr. 2011-639-0001) 48

4.3 Beskæftigelse af personer med vidtgående handicap i beskyttede stillinger (j.nr. 2011-901-0043) 49

5. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde 53

5.1 Klage over lukning af privat selvejende institution. Myndigheden havde ikke hjemmel til at godkende institutionen, men alene til at indgå aftale med institutionen (j.nr. 2009-109-0001) 53

5.2 Tilladelse til nedlægning af rener. Hjemmelsspørgsmål (j.nr. 2009-839-0001) 71

5.3 Myndighedsstrukturen. Rekurs. Afskedigelse af kontorfuldmægtig (j.nr. 2010-324-0004) 79

5.4 En offentlig ansats loyalitetsforpligtelse kunne ikke begrunde, at myndigheden kunne begrænse den ansattes ytringsfrihed ved at bortvise ham. Manglende partshøring og mangelfuld begrundelse i forbindelse med bortvisningen (j.nr. 2010-324-0005) 99

5.5 Afslag på ansøgning om erhvervsjagtbevis (j.nr. 2010-821-0001) 123

5.6 Klage fra Den Selvejende Institution Skoleskibet M/S Tûgdlik over Departementet for Familie, Kultur, Kirke og Ligestillings beslutning om at tilbagekalde godkendelsen af institutionen (j.nr. 2011-109-0003) 162

5.7 Myndighedskompetence. Officialprincippet. Afskedigelse af konsulent (j.nr. 2011-323-0031) 164

5.8 Afslag på aktindsigt i Råstofdirektoratets dokumenter vedrørende olieefterforskning. Sagsbehandlingsfejl, herunder forkert retlig kvalifikation af faktum og mangelfuld begrundelse (j.nr. 2011-802-0003) 186

5.9 Departementets kompetence som klageinstans, herunder i retsteologiske spørgsmål. Tildeling af advarsel (j.nr. 2012-321-0005) 285

6. Opfølgning på tidligere års beretninger - klagesager..... ... 297

6.1 Årsberetning 2011, afsnit 5, side 43ff
Afslag på aktindsigt i dokumenter vedrørende den administrative koordinationsgruppe for aluminiumsprojektet (j.nr. 2008-802-0001) 297

6.2 Årsberetning 2011, afsnit 5, side 66ff
Reglerne om samordningsfradrag i borgmesterpensioner har ikke den nødvendige hjemmel. Den seneste bekendtgørelse på området er i øvrigt bortfaldet (j.nr. 2010-309-0001)..... 298

6.3 Årsberetning 2011, afsnit 5, side111ff
Myndighedernes aftaler med faglige organisationer om afslutning af afskedigelsessager (j.nr. 2011-323-0029)..... 299

6.4 Årsberetning 2011, afsnit 5, side 135ff
Klage over afslag på genetableringsstøtte (j.nr. 200-823-0001) 307

6.5 Årsberetning 2011, afsnit 5, side 152ff
Uacceptabel lang sagsbehandlingstid i sag om beregning af alderspension (j.nr. 2011-104-0013)..... 307

6.6 Årsberetning 2011, afsnit 5, side 167ff
Kirken i Grønlands virksomhed i Danmark (j.nr. 2011-241-0001)..... 310

6.7 Årsberetning 2011, afsnit 6, 184f
Ulovlig opkrævning af boligsikring, som efter myndighedernes opfattelse var udbetalt med urette. Tillige spørgsmål om forståelsen af reglerne for betaling af leje i fremlejeforhold (j.nr. 2008-119-0001)..... 312

6.8 Årsberetning 2011, afsnit 6, side 193f
Spørgsmål om høringspligt og om definition af en selvstændig myndighed (j.nr. 2008-820-0001)..... 313

6.9 Årsberetning 2011, afsnit 6, 194f
Manglende iagttagelse af regler om partshøring og begrundelse i forbindelse med afskedigelse. Utilstrækkelig sagsoplys-

ning i rekursmyndigheden (j.nr. 2009-323-0019)..... 313

6.10 Årsberetning 2011, afsnit 6, side 196ff
Grønlands Hjemmestyre havde ikke hjemmel til at afkræve brugerbetaling for benyttelse af en børnepasningsordning under hjemmestyrets kollegieadministration i strid med de betalingsregler, som hjemmestyrets har fastsat for kommunale daginstitutioner (j.nr. 2008-143-0001)..... 315

6.11 Årsberetning 2011, afsnit 6, side 203f
Det Sociale Ankenævns stadfæstelse af afslag på førtidspension (j.nr. 2008-120-0008)..... 318

7. Opfølgning på tidligere års beretninger - egen drift-sager..... 322

7.1 Årsberetning 2011, afsnit 7, side 205
Mangler i retsgrundlaget for afdragsvis betaling af huslejerestancer (j.nr. 2008-904-0003)..... 322

7.2 Årsberetning 2011, afsnit 7, side 205f
Det Sociale Ankenævns sagsbehandlingstid (j.nr. 2008-905-0006)..... 322

7.3 Årsberetning 2011, afsnit 7, side 206f
Generelle bemærkninger om manglende udskrivning af elektroniske notater/dagbøger og kreditorers prioritet (j.nr. 2008-901-0018)..... 323

7.4 Årsberetning 2011, afsnit 7, side 207ff
Forskellige spørgsmål knyttet til forældelse af restancer om ulovlig anvendelse af tvangsmidler over for en skyldner (j.nr. 2008-901-0024) 324

7.5 Årsbereting 2011, afsnit 7, side 210
Generelle bemærkninger til en kommunes inkassosager (j.nr. 2009-901-0031)..... 329

7.6 Årsberetning 2011, afsnit 7, side 210
Gennemgang af inkassosager. Hjemmels- og kompetencespørgsmål (j.nr. 2009-901-0028)..... 333

7.7 Årsberetning 2011, afsnit 7, side 211
Gennemgang af inkassosager, konkurssager, sagsdokumentation i udlægssager, det offentliges modregningsadgang, spørgsmål om opfølgning på løntilbageholdelsespålæg (j.nr. 2009-901-0029) 334

7.8 Årsberetning 2011, afsnit 7, side 211
Gennemgang af inkassosager (j.nr. 2009-901-0026)..... 335

8. OPCAT-inspektioner 337

8. 1 Inspektion på Dronning Ingrids Hospitals psykiatriske afdeling A1 (j.nr. 2011-928-0013)..... 337

1. Embedets almindelige forhold

1.1 Personale

Michael Mikkelsen fratrådte sin stilling som retschef ved udgangen af oktober måned 2011. Jeg konstituerede Anders Jørgensen i stillingen. Stillingen som retschef var ikke besat ved udgangen af beretningsårets udløb.

Embedet havde ved udgangen af 2012 følgende medarbejderstab:

Cheftolk Jørgen Hansen
Konstitueret retschef Anders Jørgensen
Tolk Lars Vahl
Sekretær Alice Møller
Fuldmægtig Lili Rasmussen
Tolk Jakob Kristiansen
Fuldmægtig Maria Louise Mikkelsen
Fuldmægtig Lone Jensen
Fuldmægtig Mie Vejen Ritter

1.2 Rejser, besøg og inspektioner samt internationalt samarbejde

Jeg gennemførte den 21. marts 2012 på baggrund af min funktion som national forebyggende mekanisme en inspektion på Dronning Ingrids Hospitals psykiatriske afdeling A1 i henhold til tillægsprotokol til FN's konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.

Inspektionsholdet bestod ud over mig selv af daværende retschef Michael Mikkelsen og specialkonsulent Anders Jørgensen, begge fra mit Embede. Herudover deltog som faglige rådgivere overlæge, speciallæge i psykiatri, ph.d. Marianne Engberg fra Rehabiliterings- og Forskningscentret for Torturofre samt seniorforsker, cand.jur., ph.d. Peter Vedel Kessing fra Institut for Menneskerettigheder.

Rapport udarbejdet på baggrund af inspektionen kan læses under afsnit 8 i denne beretning.

Konstitueret retschef Anders Jørgensen repræsenterede Embedet ved festligholdelsen af 50 års jubilæet den 30. oktober 2012 for Stortingets ombudsmand for forvaltningen i Oslo.

1.3 Ombudsmandens kompetence

Klager over Grønlands Forbrugerråd (j.nr. 2010-804-0003)

I en sag, som jeg endnu ikke har færdigbehandlet, har jeg anset mig for kompetent til at behandle klager over Grønlands Forbrugerråd.

Grønlands Forbrugerråd rejste, i forbindelse med behandling af sagen, spørgsmålet om, hvorvidt min kompetence omfatter Grønlands Forbrugerråd.

Jeg modtog brev af 18. januar 2011 fra Grønlands Forbrugerråd, hvoraf følgende fremgår om kompetencespørgsmålet:

> "Forinden videre foretages skal Forbrugerrådet anmode om en tilkendegivelse fra ombudsmanden om, på hvilket grundlag ombudsmanden anser sig for kompetent til at behandle en sag vedrørende Grønlands Forbrugerråd.
>
> Ved en nærmere gennemgang af Forbrugerrådets kompetenceområde er rådets sekretariat kommet i tvivl om, hvorvidt ombudsmanden kan behandle sager indenfor det område, som forbrugerrådet skal tilgodese.
>
> Landstingets ombudsmand ses ikke, hverken i Ombudsmandens årsberetninger eller ifølge bemærkningerne, dateret 5. november 2009 til lovforslaget om Landstingets Ombudsmand at have foretaget en kompetenceafgrænsning overfor Forbrugerrådet.
>
> Forbrugerrådet er opmærksomt på, at Ombudsmanden har anset sig for kompetent til at behandle sager, der vedrører forbrugerklageudvalget, som behandler klager fra forbrugere vedrørende varer, arbejds- og tjenesteydelser, jfr. herved § 26 i Landstingsforordning nr. 10 af 13. november 1986 om forbrugerråd, markedsføring, mærkning, priser og forbrugerklageudvalg.
>
> Forbrugerrådet er ikke et klageorgan.
>
> Det fremgår således af § 4 i ovennævnte landstingsforordning at Forbrugerrådet har til opgave at
>
> - modvirke urimelige priser og forretningsvilkår,

- arbejde for en øget forbrugerbevidsthed gennem oplysning om forhold, der er af betydning for forbrugernes vurdering af varer og tjenesteydelser, og gennem oplysning om forbrugernes retsstilling,

- fremlægge forbrugerpolitiske synspunkter overfor erhvervslivet, offentlige myndigheder og landsting,

- føre tilsyn med lovens bestemmelser i overensstemmelse med kapitel 7.

Det fremgår af §§ 21, 22 og 23 i samme forordning, at Forbrugerrådet fører tilsyn med, at der ikke sker overtrædelser af bestemmelserne i lovens kapitler 4 og 6 eller bestemmelser fastsat i medfør af disse.

Forbrugerrådet skal på eget initiativ eller på grundlag af klage eller henvendelse fra andre ved forhandling søge at påvirke de erhvervsdrivende til at virke i overensstemmelse med de ovenfor anførte bestemmelser.

Hvis Forbrugerrådet finder, at der ikke kan opnås en tilfredsstillende ordning i disse sager, kan Forbrugerrådet indbringe sagen for retten til afgørelse.

Forbrugerrådet kan afgive generelle forbrugerpolitiske synspunkter i alle spørgsmål, der omfattes af denne lov.

Forbrugerrådets virke udøves således i form af undersøgelser, rådgivning, vejledning, udtalelser, henstillinger, forhandling m.m. men ikke i form af sædvanlig offentlig forvaltning ved at træffe egentlige afgørelser.

Der er ingen klageadgang vedrørende forbrugerrådets henstillinger, undersøgelser mv. idet eventuelle konflikter mellem forbrugerrådet og parterne afgøres ved domstolene.

På baggrund af ovenstående finder Forbrugerrådet det tvivlsomt, om Ombudsmanden er kompetent til at behandle klagen, indgivet af A."

Jeg besvarede Grønlands Forbrugerråds spørgsmål ved følgende brev af 30. maj 2011:

"[…]

Jeg har tidligere i en konkret klagesag forholdt mig til spørgsmålet om min kompetence i forhold til henholdsvis Forbrugerrådet og Forbrugerklageudvalget. Den udtalelse, som jeg afgav herom, er gengivet i Landstingets Ombudsmands beretning for 1996 under afsnit 1.5:

> "I en konkret klagesag har jeg også taget stilling til spørgsmålet om rækkevidden af min kompetence:

Jeg har således anset mig for kompetent i forhold til Forbrugerrådet, idet jeg har udtalt:

"Forbrugerklageudvalget består i medfør af landstingslov nr. 10 af 13. november 1986, § 27, stk. 1, af 9 medlemmer som udpeges således:

"§ 27. …4 medlemmer udpeges af Forbrugerrådet blandt dets medlemmer eller disses suppleanter Hver af følgende udpeger et medlem:

Foreningen af Næringsdrivende i Grønland, De Grønlandske Brugser -

Kalaallit Niuerfiat og Grønlands Arbejdsgiverforening. Et medlem, som

skal være jurist, udpeges af det ansvarlige landsstyreområde.

Stk. 2. Det af landsstyreområdet udpegede medlem skal være formand for Forbrugerklageudvalget, og varetager samtidig Forbrugerklageudvalgets sekretariatsfunktion.

Stk. 3. For hvert medlem udpeges en suppleant. Medlemmer og suppleanter udpeges for fire år;

Stk.4....

…

Stk. 8…."

Efter samme landstingslovs § 3, sammensattes Grønlands Forbrugerråd således:

"§ 3. Grønlands Forbrugerråd består af syv medlemmer; Tre medlemmer udpeges af Landstinget. Et medlem udpeges af hver af følgende organisationer: De Grønlandske Kommuners Landsforening, KNAPK, SIK og Kvindeforeningerne i fællesskab.

Stk. 2. For hvert medlem udpeges en suppleant.

Stk. 3. Medlemmer og suppleanter udpeges for fire år;

Stk. 4. Rådet vælger selv blandt sine medlemmer en formand og en næstformand. Valget gælder for Rådets funktionsperiode".

Uanset Forbrugerklageudvalgets atypiske sammensætning i forhold til traditionelle forvaltningsmyndigheder under Landsstyret og kommunerne, har jeg valgt at anse mig for kompetent overfor Forbrugerklageudvalgets sagsbehandling, idet Udvalget udfører en offentlig kontrolfunktion, som hviler på et offentligretligt

> grundlag, landstingslov nr. 10 af 13. november 1986 om forbrugerråd, markedsføring, mærkning, priser og Forbrugerklageudvalg.""

Det må imidlertid erkendes, at min udtalelse i den gengivne form kan efterlade tvivl om, hvorvidt jeg har anset mig for kompetent i forhold til såvel Forbrugerklageudvalget som Forbrugerrådet, eller alene til Forbrugerklageudvalget.

Jeg skal derfor vedrørende min kompetence i forhold til Grønlands Forbrugerklageudvalg udtale:

Om Ombudsmandens kompetence bestemmer § 7 i inatsisartutlov nr. 8 af 3. december 2009 om Ombudsmanden for Inatsisartut følgende:

> "§ 7. Ombudsmandens virksomhed omfatter alle dele af den offentlige forvaltning under Grønlands Selvstyre og kommunerne.
> Stk. 2. Ombudsmanden behandler ikke klager over nævn, der i betryggende former træffer afgørelse om tvister mellem private, selv om vedkommende nævn i anden sammenhæng betragtes som tilhørende den offentlige forvaltning.
> Stk. 3. Såfremt selskaber, institutioner, foreninger m.v. ved lov eller administrativ beslutning helt eller delvist inddrages under de regler eller principper, der gælder for den offentlige forvaltning, kan Ombudsmanden bestemme, at de pågældende organer i samme omfang skal være omfattet af Ombudsmandens virksomhed."

Afgørende for, om Ombudsmanden har kompetence i forhold til Grønlands Forbrugerråd er således, om Grønlands Forbrugerråd kan siges at udgøre en del af den offentlige forvaltning under Grønlands Selvstyre. Er dette tilfældet, omfattes Forbrugerrådet af Ombudsmandens kompetence, idet Forbrugerrådet ikke har karakter af et tvistnævn, og således ikke er omfattet af inatsisartutlovens § 7, stk. 2.

I vurderingen af, om en institution er en del af den offentlige forvaltning under Grønlands Selvstyre vil det normalt være af væsentlig betydning, om

institutionen tildeles ressourcer (penge og personale) via en driftsbevilling på den af Inatsisartut vedtagne finanslov, eller

at institutionen er oprettet ved lov (eller i henhold til lov), og at lovgivningen må fortolkes således, at institutionen er en offentlig forvaltningsmyndighed.

Hvad angår det første af de nævnte kriterier, kan det konstateres, at Forbrugerrådet tildeles ressourcer via en driftsbevilling på den af Inatsisartut vedtagne finanslov. Det fremgår således af budgetbidraget til Finanslovens konto 62.30.01, at Styrelsen for Råd og Nævn varetager sekretariatsbetjeningen af Grønlands Forbrugerråd. Bevillingen dækker samtlige udgifter til Styrelsen for Råd og Nævns virksomhed, herunder sekretariatsbetjening, mødeafholdelse, rejser, dagpenge, vederlag, mødediæter, oplysningsvirksomhed, og ekstern bistand.

Hvad angår det andet kriterium, bemærkes, at Grønlands Forbrugerråd (i sin nuværende form) er oprettet ved landstingslov nr. 10 af 13. november 1986 om forbrugerråd, markedsføring, mærkning, priser og forbrugerklageudvalg med senere ændringer.

Det er i landstingslovens § 2, stk. 1, fastsat, at lovens administration varetages af blandt andet Grønlands Forbrugerråd. Det er endvidere i landstingslovens § 21, stk. 1, fastsat, at Forbrugerrådet fører tilsyn med, at der ikke sker overtrædelse af en række nærmere afgrænsede bestemmelser i loven og af bestemmelser fastsat i medfør af loven.

Forbrugerrådet er således oprettet ved lov og er ved lov pålagt at varetage forvaltningsopgaver.

Uanset Grønlands Forbrugerråds uafhængighed og organisatoriske placering uden for centraladministrationen, vil Forbrugerrådet derfor som udgangspunkt kunne henregnes til den offentlige forvaltning.

Imidlertid nødvendiggør Forbrugerrådets sammensætning yderligere overvejelser, hvilket også afspejles i min (ovenfor citerede) udtalelse, som er gengivet i Landstingets Ombudsmands beretning for 1996.

Efter de regler, som var gældende, da jeg i 1996 afgav udtalelse vedrørende Ombudsmandens kompetence i forhold til Forbrugerrådet, udpegedes 3 af rådets 7 medlemmer af Landstinget.

Også i henhold til den i dag gældende landstingslov om forbrugerråd, markedsføring, mærkning, priser og forbrugerklageudvalg består Forbrugerrådet af 7 medlemmer, hvoraf 3 udpeges af Landstinget (nu: Inatsisartut).

Landstinget (nu: Inatsisartut) og organer knyttet til dette er ikke omfattet af den offentlige forvaltning. Kollegiale organer, hvor Landstingets (nu Inatsisartut's) medlemmer i henhold til lov eller på andet grundlag besætter hele eller dele af organet, udgør derfor et specielt problem. Problemet er nærmere beskrevet i Ombudsmandens beretning for 1995 (Dansk version side 13).

I forhold til kollegiale organer, hvor Inatsisartut's medlemmer i henhold til lov eller på andet grundlag besætter hele eller dele af organet, må en afgrænsning af min kompetence foretages på grundlag af en konkret vurdering af det pågældende organs sammensætning og funktion.

Idet Forbrugerrådet udfører en offentlig kontrolfunktion, som hviler på et offentligretligt grundlag, landstingslov nr. 10 af 13. november 1986 om forbrugerråd, markedsføring, mærkning, priser og Forbrugerklageudvalg med senere ændringer, og da alene et mindretal af Forbrugerrådets medlemmer udpeges af Inatsisartut, er det min opfattelse, at Inatsisartut's indflydelse på Forbrugerrådets sammensætning ikke afskærer min kompetence i forhold til Forbrugerrådet.

Det er på baggrund af ovenstående min opfattelse, at min kompetence i henhold til § 7 i Inatsisartutlov nr. 8 af 3. december 2009 om Ombudsmanden for Inatsisartut omfatter Forbrugerrådet."

Klage over Iserit A/S (j.nr. 2012-519-0011)

A klagede ved brev af 16. september 2012 til mig over, at Iserit A/S ikke havde besvaret hendes henvendelser.

Jeg besluttede at afvise sagen, idet jeg ikke finder, at jeg har kompetencen til at behandle sager over Iserit A/S.

Baggrunden herfor er, at det fremgår af § 7, stk. 1, i inatsisartutlov nr. 8 af 3. december 2009 om Ombudsmanden for Inatsisartut, at min virksomhed omfatter alle dele af den offentlige forvaltning under Grønlands Selvstyre og kommunerne.

Iserit A/S er ikke en del af den offentlige forvaltning, idet Iserit A/S er et aktieselskab og derved omfattet af de selskabsretlige regler.

Det fremgår dog af § 7, stk. 3, i inatsisartutlov om Ombudsmanden for Inatsisartut, at såfremt selskaber, m.v. ved lov eller administrativ beslutning helt eller delvist inddrages under de regler eller principper, der gælder for den offentlige forvaltning, kan jeg bestemme, at de pågældende organer i samme omfang skal være omfattet af min virksomhed.

Iserit A/S er ikke ved lov eller administrativ beslutning helt eller delvist inddraget under de regler eller principper, der gælder for offentlig forvaltning, men er et privat selskab, der har indgået en aftale med Nuup Kommunia, nu Kommuneqarfik Sermersooq, om administration af kommunens udlejningsejendomme.

Personlig inhabilitet (j.nr. 2010-811-0001 og 2012-810-0001)

Jeg besluttede i 2012 at indstille min behandling af 2 klager over Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug med henvisning til inatsisartutlov nr. 8 af 3. december 2009 om Ombudsmanden for Inatsisartut, § 5, stk. 2, som er sålydende:

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

Jeg videresendte på denne baggrund begge sager til behandling i Lovudvalget for Inatsisartut.

Omstændigheden i den ene sag, som jeg fandt egnet til at vække tvivl om min upartiskhed bestod i, at min ægtefælle havde tiltrådt en stilling som arbejdende bestyrelsesformand i det fiskeriselskab, der havde klaget.

I den anden sag drejede det sig om, at klager repræsenterede et andet fiskeriselskab, der, såfremt klager fik medhold i klagen, ville udgøre en konkurrent til det fiskeriselskab, hvor min ægtefælle tiltrådte en stilling som bestyrelsesformand.

1.4 Samarbejdsrelationer

Der er ingen tilførsler for beretningsåret 2012.

2. Statistiske oversigter

I det følgende fremgår statistiske opgørelser over de sager, som mit embede har behandlet i beretningsåret 2012. Til sammenligning opstilles endvidere tallene fra de to forudgående beretningsår.

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

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

I beretningsåret 2012 (1. januar - 31. december 2012) har jeg oprettet 86 enkeltsager på baggrund af indkomne klager. Herudover har jeg opstartet 3 sager af egen drift.

I 2012 blev der desuden foretaget 30 vejledninger på baggrund af henvendelser fra borgere. Antallet af vejledninger foretaget i 2012 er faldet med 32 i forhold til 2011, hvor jeg foretog 62 vejledninger. Til sammenligning foretog jeg i 2010 63 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 2012 foretog jeg 3 vejledninger på baggrund af henvendelser fra myndigheder og virksomheder.

De følgende opgørelser er baseret på de sager, som blev afsluttet i 2012. Opgørelserne vedrører således afsluttede sager, som kan være modtaget i både indeværende og forudgående beretningsår.

Opgørelserne over afsluttede sager i 2012 er nedenfor opdelt i to hovedgrupper:

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

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

Ikke-realitetsbehandlede sager

I beretningsåret 2012 blev i alt 119 klager afvist. I tabellen nedenfor er afvisningsgrundene samt antal for årene 2012, 2011 og 2010 angivet (se procentvis opgørelse i figur 1).

	2012	**2011**	**2010**
Klagen var for sent indgivet	2	2	1
Klagen angik domme eller dommeres embedsførelse	0	5	0
Klagen angik rigsmyndigheder	3	5	4
Klagen angik private	3	4	1
Klagen kunne indbringes for højere administrativ myndighed	22	28	15
Klagen angik et selvstyreejet selskab	0	0	0
Klagen blev tilbagekaldt	24	13	9
Forespørgsler	1	1	0
Klagers krav imødekommet	0	9	6
Inhabilitet	2	0	0
*Andet	62	22	33
I alt	**119**	**89**	**69**

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

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

- klager over inatsisartutlove,

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

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

Realitetsbehandlede sager

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

Jeg kan hertil oplyse, at jeg i 2012 afsluttede 23 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 2011 afsluttede jeg 8 og i 2010 5 sager af denne type.

I beretningsåret 2012 blev der efter realitetsbehandling afsluttet 13 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):

	2012	**2011**	**2010**
Selvstyremyndighed, centraladministrationen	9	14	5

Det sociale Ankenævn	0	0	1
Skatterådet	0	0	0
Andre	0	5	0
Kommuner	4	5	12
A/S Boligselskabet INI	0	0	0
I alt	**13**	**24**	**18**

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

	2012	**2011**	**2010**
Socialret	**1**	**2**	**4**
Heraf:			
- Sociale boliger	1	0	0
- Boligsikring	0	0	0
- Social pension	0	0	3
- Personlige tillæg	0	0	0
- Anden hjælp fra det offentlige	0	1	0
- Underholdsbidrag mv. til børn	0	0	0
- Hjælp til børn og unge	0	0	0
- Hjælp mod tilbagebetaling	0	0	0
- Takstmæssig hjælp	0	0	0
- Andet	0	1	1
Ansættelsesret	**6**	**5**	**5**
Heraf:			
- Ansættelse og ansættelsesvilkår/-rettigheder	0	0	1
- Ansættelse; pligter, sanktioner og afskedigelse	4	3	4
- Pensionsforhold	0	1	0
- Personaleboliger	0	0	0
- Andet	2	1	0
Lejeret	**0**	**1**	**0**
Heraf			

- Anvisning af lejemål	0	0	0
- Ophævelse af lejemål	0	1	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	0	0
- Andet	0	0	0
Skatter og afgifter	**0**	**0**	**0**
Heraf:			
- Beregning	0	0	0
- Renter	0	0	0
- § 50-udbetalinger	0	0	0
- Dispensationer	0	0	0
- Andet	0	0	0
Opkrævningsvirksomhed	**0**	**1**	**0**
Sundhed	**0**	**2**	**1**
Heraf:			
- Administrative klager	0	1	0
- Andet	0	1	1
Fiskeri, fangst og landbrug	**3**	**3**	**0**
Heraf:			
- Fiskeri	1	0	0
- Fangst	1	0	0
- Erhvervsstøtte	0	3	0
- Kvote- og licenstildeling	0	0	0
- Andet	1	0	0
Erhverv i øvrigt	**0**	**4**	**2**

Undervisning	**0**	**4**	**0**
Heraf:			
- Praktik	0	0	0
- Andet	0	4	0
Kirke	**0**	**0**	**0**
Forbruger	**1**	**1**	**0**
Andet	**2**	**1**	**6**
I alt	**13**	**24**	**18**

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

	2012	**2011**	**2010**
Afgørelser	9	10	11
Begrundelse	0	5	0
Kompetence	0	0	0
Sagsbehandlingstid	3	4	3
God forvaltningsskik	0	0	0
Aktindsigt	1	2	1
Faktisk forvaltningsvirksomhed	0	1	0
Hjemmelsspørgsmål	0	0	0
Videregivelse af oplysninger	0	0	0
Tavshedspligt	0	1	0
Vejledning	0	1	0
Lighedsgrundsætningen	0	0	0
Andet	0	0	3
I alt	**13**	**24**	**18**

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

	2012	**2011**	**2010**
Kritik	5	6	11
Henstilling alene	3	4	0
Kritik og henstilling	3	10	6
Bemærkninger	1	-	-
Intet at bemærke	1	4	1
I alt	**13**	**24**	**18**

Inspektionsvirksomhed

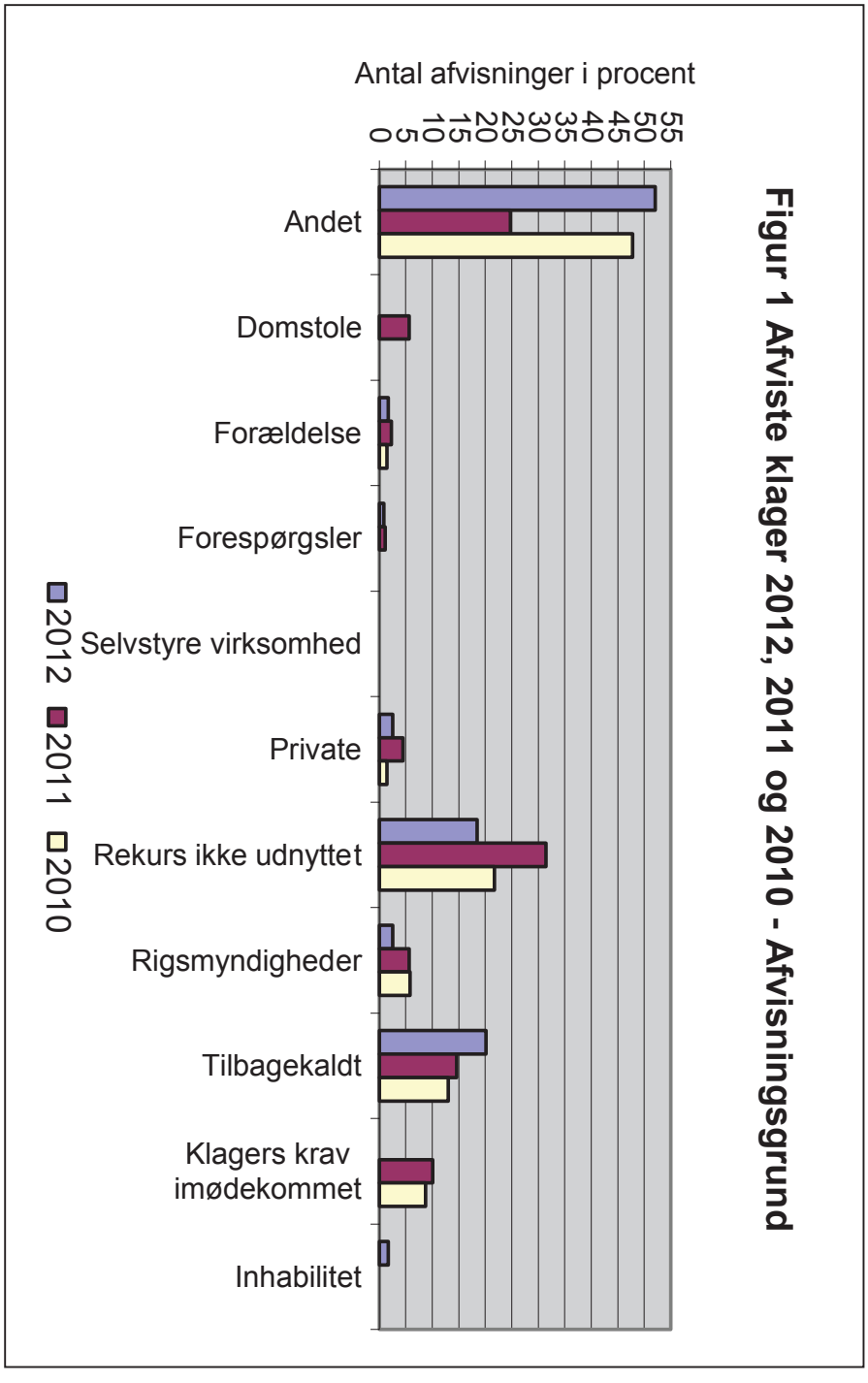
På baggrund af Inatsisartuts udpegning af Ombudsmanden for Inatsisartut som den nationale forebyggende mekanisme i henhold til valgfri protokol af 18. december 2002 til FN-konventionen om tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf i overensstemmelse med protokollens bestemmelser har jeg oprettet en inspektionssag i beretningsåret 2012.

I 2012 afsluttede jeg syv inspektionssager.

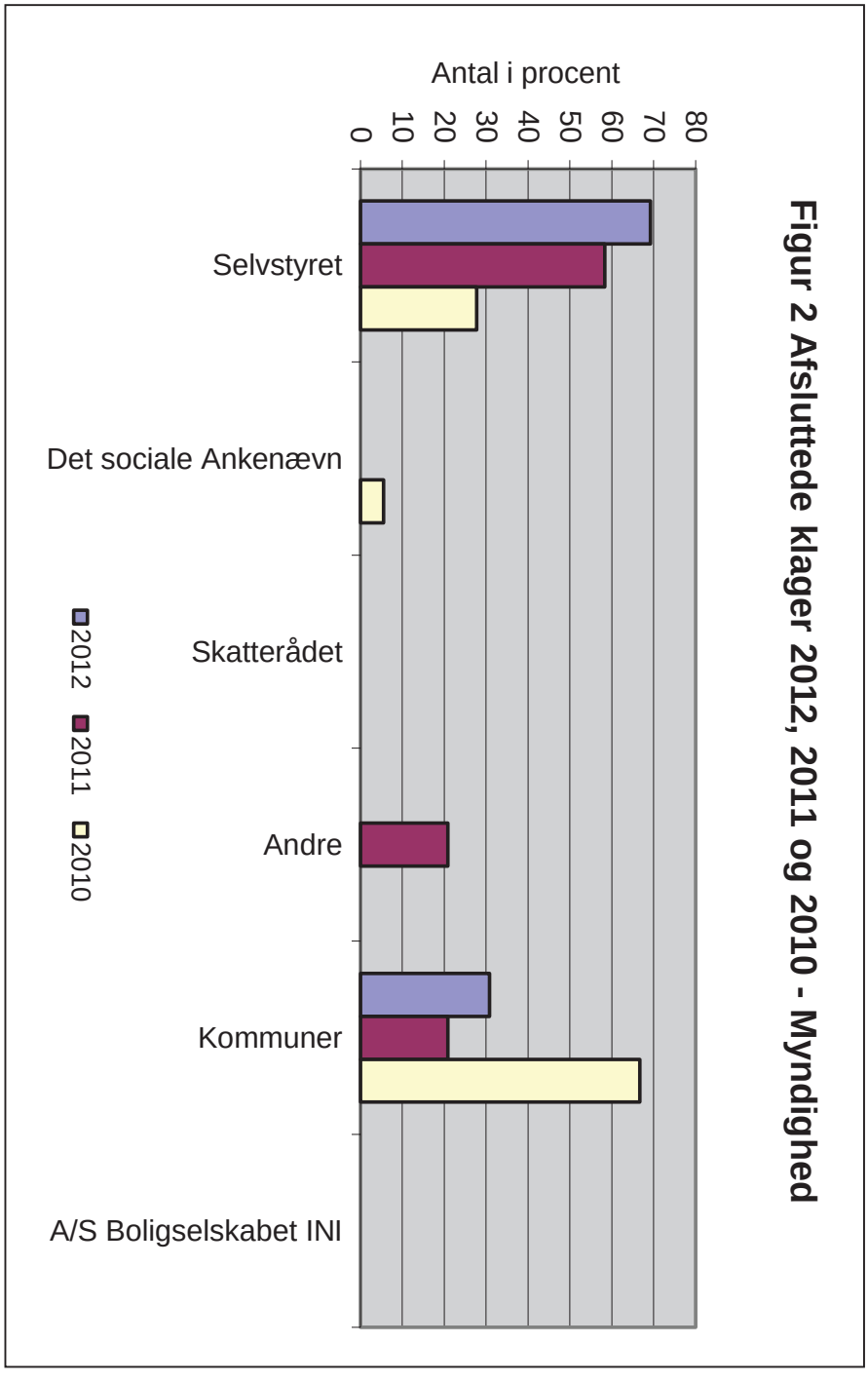
To af sagerne vedrørte høring af lovforslag.

Fem af sagerne afsluttede jeg uden realitetsbehandling, da Inatsisartut på efterårssamlingen 2012 behandlede forslag til inatsisartutlov om frihedsberøvelse og anden tvang i psykiatrien, der træder i kraft 1. juli 2013 og erstatter det nuværende lovgrundlag. Ved denne inatsisartutlov overgår kompetencen til at iværksætte tvangsindlæggelse i sundhedsregionerne i øvrigt fra den enkelte sundhedsregion ved distriktslægen til Dronning Ingrids Hospital ved overlægen på den psykiatriske afdeling. Det er på den baggrund, min opfattelse, at det vil være mest hensigtsmæssigt og den mest optimale udnyttelse af mit embedes ressourcer at udskyde de pågældende inspektioner, indtil det nye lovgrundlag er fuldt implementeret.

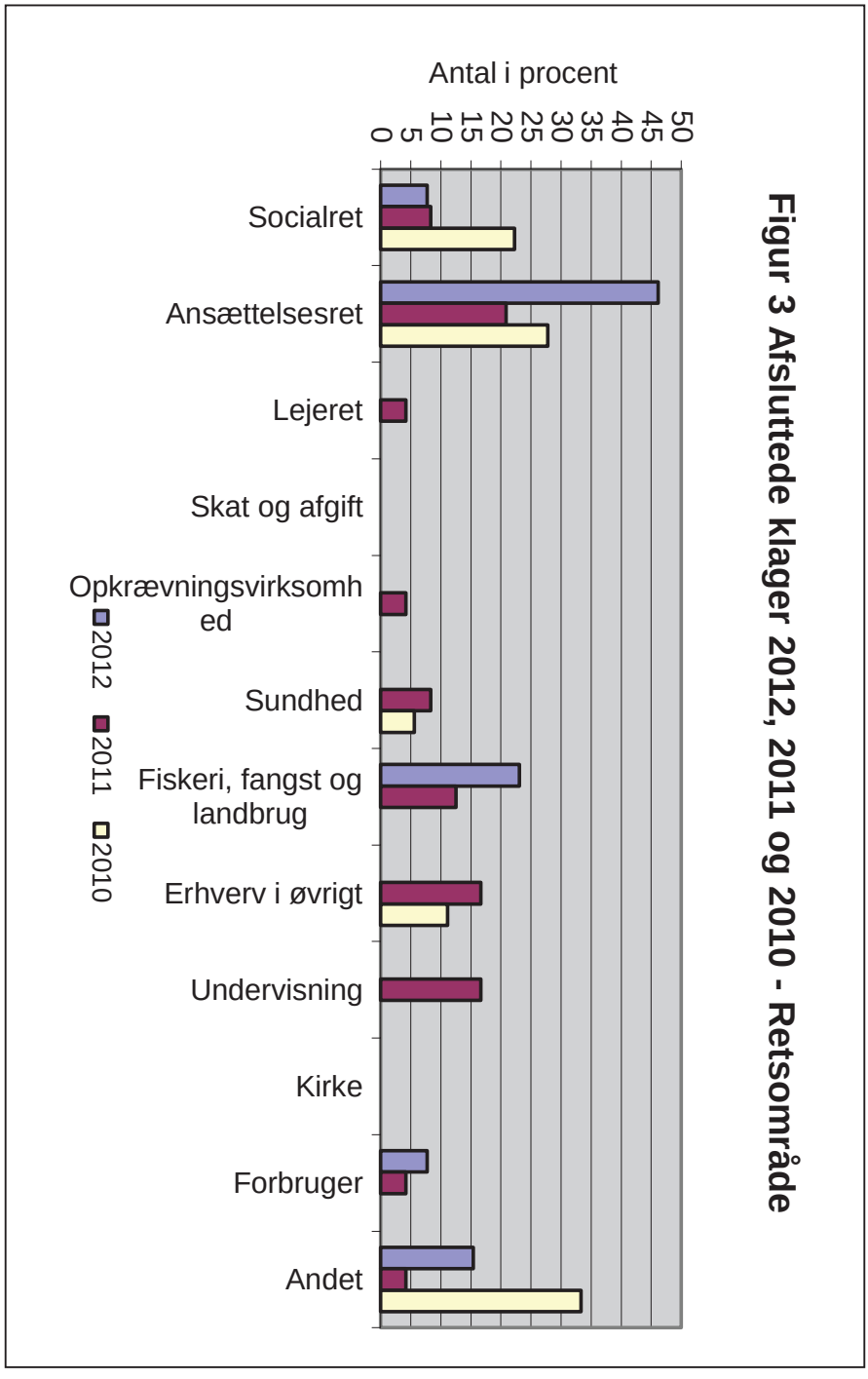
En inspektionssag resulterede i en rapport, som findes i beretningens afsnit 8.



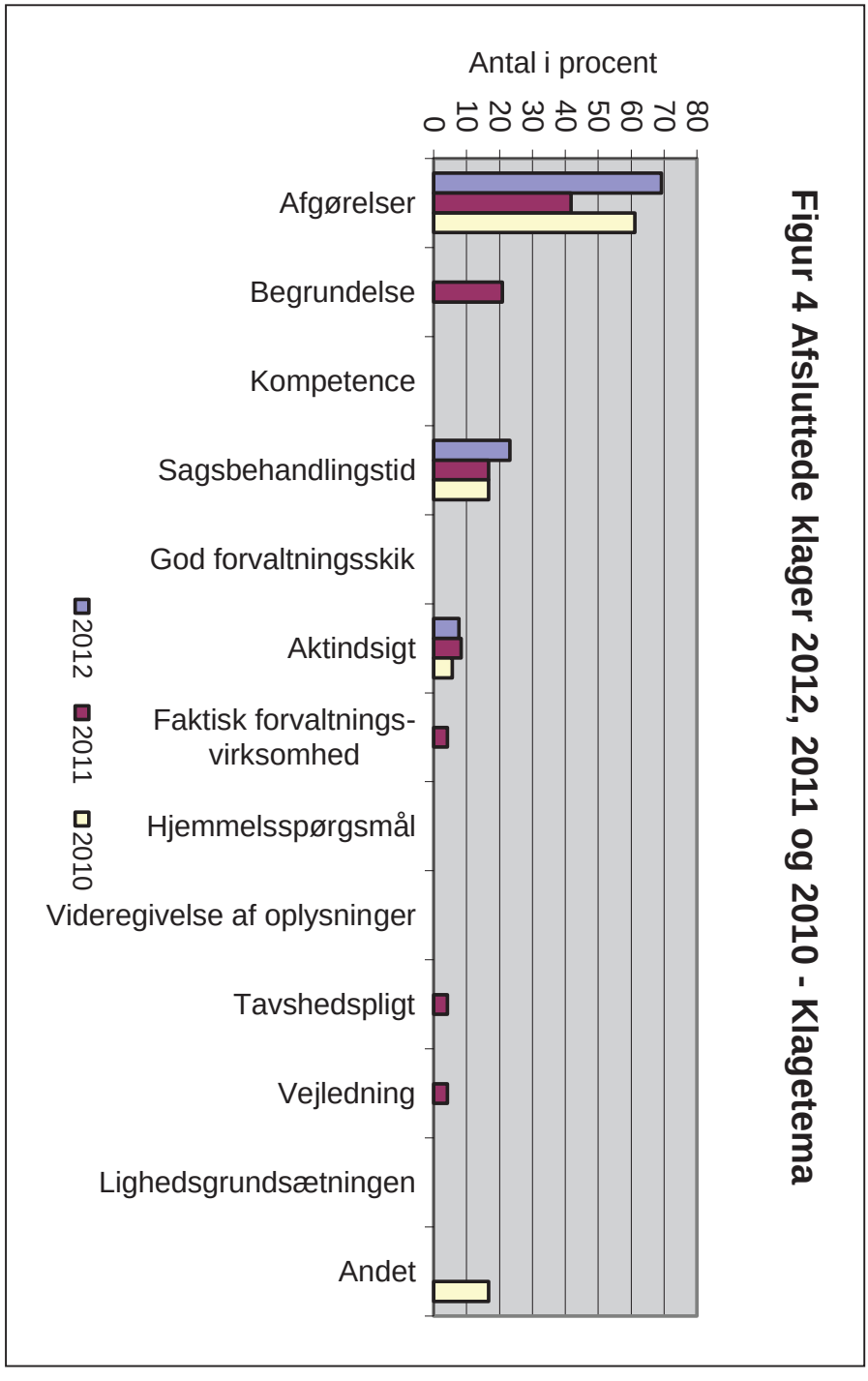
Figur 1 Afviste klager 2012, 2011 og 2010 - Afvisningsgrund



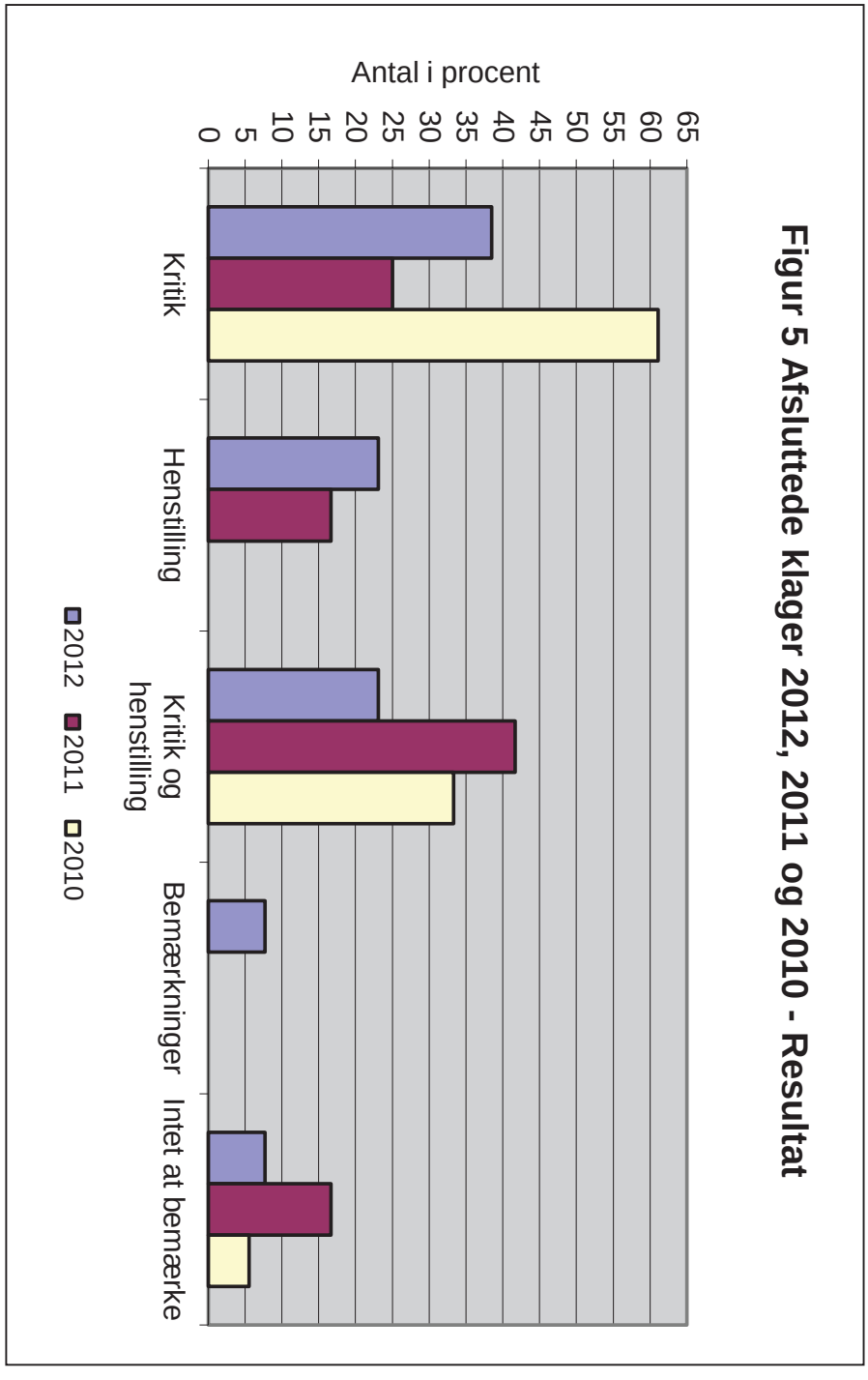
Figur 2 Afsluttede klager 2012, 2011 og 2010 - Myndighed



Figur 3 Afsluttede klager 2012, 2011 og 2010 - Retsområde



Figur 4 Afsluttede klager 2012, 2011 og 2010 - Klagetema



Figur 5 Afsluttede klager 2012, 2011 og 2010 - Resultat

3. Artikler

3.1 Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestillings kompetence i kirkelige sager med teologisk islæt.

Af retschef Anders Jørgensen

Ombudsmanden fik i 2012 lejlighed til at se nærmere på Departementet for Familie, Kultur, Kirke og Ligestillings (nu Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling) kompetence i kirkelige sager, der har et teologisk islæt.

Den konkrete sag,[1] der dannede baggrund for ombudsmandens undersøgelse, udsprang af en henvendelse fra en præst, A, der klagede over, at Departementet for Familie, Kultur, Kirke og Ligestilling havde afvist at behandle A's klage over, at biskoppen havde tildelt A en disciplinær advarsel for mangelfuld kirkebogsføring.

Den nærmere omstændighed var den, at biskoppen i sin afgørelse om at tildele A advarslen havde meddelt A klagevejledning til Departementet for Familie, Kultur, Kirke og Ligestilling i overensstemmelse med kirkelovens § 28, hvorefter biskoppens afgørelser kan påklages til departementet senest fire uger efter, at afgørelsen er truffet. Departementet afviste imidlertid at behandle A's klage med henvisning til, at der var tale om en sag af "gejstlig karakter".

I forbindelse med sin behandling af sagen var ombudsmanden i tvivl om, hvad departementet helt bestemt mente med begrebet "gejstlig karakter". Efter en høring af departementet måtte ombudsmanden udlede, at departementet med begrebet mente sager, hvori der indgik teologiske overvejelser.

Ombudsmanden fandt på den baggrund anledning til at komme med blandt andet nogle betragtninger om departementets kompetence som klageinstans i sager, hvor der fra underinstansens side (biskoppen) indgår teologiske overvejelser.

Jura og teologi – to uforenelige størrelser?

1) Se beretningens afsnit 5.9.

Der er i den kirkelige debat brugt ganske mange kræfter på at debattere forholdet mellem jura og teologi.

Denne debat har nogle gange ført til ganske voldsomme diskussioner mellem teologer og jurister. Teologer har ofte anført, at juraen "DJØF-iserer" folkekirken på bekostning af en levende kirke, der bygger på kirkens bekendelsesgrundlag, mens jurister omvendt har advaret om, at en for ensidig fokusering på teologien kan ske på bekostning af retssikkerheden.

Hvis man forsøger at træde et skridt tilbage fra disse diskussioner, er problematikken ikke så kompliceret endda.

Løsningen kan allerede, jf. nyere kirkeretlig teori,[2] hentes ved en helt nøgtern betragtning af grundlovens § 4 – især dennes 1. led.

Af grundlovens § 4 fastslås det, at den evangelisk-lutherske kirke er den danske (og grønlandske) folkekirke.

Herved er det fastslået, at den lovgivende magt (herunder også Inatsisartut), den udøvende magt (herunder også Naalakkersuisut) og den dømmende magt (domstolene) i den retlige regulering af folkekirken er *forpligtet* på folkekirkens teologiske ståsted, herunder kirkens bekendelsesgrundlag og -skrifter.[3] For hvis denne forpligtelse ikke respekteres, risikerer man at bevæge sig uden for folkekirkens evangelisk-lutherske ståsted, og så kan der blive tale om grundlovsbrud.

Nu er det naturligvis nemmere sagt end gjort at sige, at henholdsvis den lovgivende, udøvende og dømmende magt er forpligtet på folkekirkens teologiske ståsted, for hvordan overholdes denne forpligtelse i praksis?

Som hjælperedskab for at overholde denne forpligtelse har man *retsteologien.* Retsteologiens genstand er af en af de mest fremtrædende nyere kirkeretsteoretikere, Kirkeministeriets tidligere departementschef, professor, dr.jur. Preben Espersen, blevet defineret som en "analyse og beskrivelse af kirkelige normer af betydning for produktion eller anvendelse af retlige normer på det kirkelige område".[4]

2) For eksempel Hans Gammeltoft-Hansen i Hans Gammeltoft-Hansen og Jørgen Stenbæk (red.), Kirkeretsantologi 1991, side 152 ff.

3) Bibelen, de tre oldkirkelige trosbekendelser, Den Augsburgske Bekendelse og Luthers Lille Katekismus.

Overgangen fra denne videnskabelige definition af retsteologien til benyttelsen af denne i konkrete sager kan synes vanskelig, men er det i praksis ofte ikke.

Som eksempel på anvendelsen af retsteologien kan man pege på det forhold, at en konkret kirkelig lov fastsætter, at der i et bestemt kirkeligt organ skal sidde en præst. Når man skal fortolke på, hvad loven præcist mener med betegnelsen "præst" (er for eksempel kun præster i tjeneste eller også tidligere præster omfattet?), er det ikke nok blot at foretage en gængs juridisk analyse af loven, herunder af dens for- og efterarbejder; man må også inddrage teologiske normer for, hvad definitionen på en præst er.

Et andet eksempel kan være, at en præst har opført sig på en måde, der gør, at man må overveje at afskedige ham for brud på det værdighedskrav, decorumkravet, der gælder for præster. Ved en juridisk analyse af, hvilke værdighedskrav der gælder for præstestillingen, må man også inddrage teologiske overvejelser om, hvad præsteembedet, der jo udspringer af teologien, i det hele taget er for en størrelse.

Som det ses af ovennævnte eksempler, kommer teologien (i bred forstand) til at indgå i den retlige regulering af folkekirken. Nogle gange vil den gøre det i større omfang, andre gange i mindre eller slet intet omfang.

Det er klart, at en korrekt håndtering af retsteologien må medføre et forpligtende samarbejde mellem teologer og jurister, således at denne får sin rette indflydelse, men at den heller ikke strækkes længere, end det fagligt er holdbart. Det er for eksempel oplagt, at henvisninger til mere eller mindre uklare bibelske skriftsteder ikke pr. automatik skal indgå i afgørelsesgrundlaget for den enkelte sag.

Den konkrete sag

Departementet for Familie, Kultur, Kirke og Ligestillings håndtering af sagen stillede overordnet spørgsmålstegn ved departementets kompetence som klageinstans i forhold til biskoppens afgørelser. Ombudsmanden tog i sagen udgangspunkt i de almindelige forvaltningsretlige regler og kom på baggrund heraf frem til, at departementet burde have behandlet sagen.

4) Preben Espersen, Kirkeret – almindelig del, 1999, side 14 f.

Herefter forholdt ombudsmanden sig til departementets overvejelser i sagen for så vidt angår den retsteologiske problemstilling.

Ombudsmanden kom her frem til, at det havde været korrekt, om departementet i sin behandling af A's klage som klageinstans havde afvist at gå nærmere ind i retsteologiske overvejelser, som biskoppen måtte have lagt til grund for at tildele A advarslen – det vil sige, at departementet havde begrænset sin prøvelse af A's klage. Ombudsmanden lagde herved konkret vægt på, at en klageinstans i henhold til almindelige forvaltningsretlige regler ikke kan behandle dele af en klage, som kræver særlig fagkundskab (her teologisk fagkundskab), som klageinstansen ikke besidder.

Problemet i denne sag var blot, at det var tvivlsomt, om der overhovedet var retsteologiske elementer i sagen. Det fremgik således slet ikke af sagen, hvori disse retsteologiske elementer skulle bestå, ligesom kirkebogsføring i øvrigt må antages at være en ren administrativ opgave blottet for teologiske overvejelser.

Ombudsmanden henstillede således til Departementet for Familie, Kultur, Kirke og Ligestilling at foretage en fuldstændig behandling af A's klage.

Sagen viser, at nok skal retsteologiske forhold respekteres af departementet, når departementet behandler klager over biskoppens afgørelser, men det skal naturligvis i det konkrete tilfælde kunne begrundes, hvorfor sagen hviler på retsteologiske elementer.

3.2 Hvem har arbejdsgiverkompetencen i centraladministrationen?[5]

Af retschef Anders Jørgensen

Ombudsmanden har i en sag fra 2012[6] haft lejlighed til at beskæftige sig med kompetenceforholdene i forbindelse med behandling af personalesager i centraladministrationen.

5) Artiklen bygger til dels videre på den analyse af myndighedsstrukturen, der er foretaget i artiklen "Forvaltningsmyndighedsstrukturen i den grønlandske centraladministration", der er optrykt i ombudsmandens beretning for 2011 (afsnit 3).
6) Se beretningens afsnit 5.7.

Den overordnede problematik går på, hvilken myndighed der har arbejdsgiverkompetencen i forhold til medarbejdere, der er ansat i centraladministrationen.

Sagen fra 2012

Sagen drejede sig om en medarbejder, A, der klagede til ombudsmanden over at være blevet afskediget fra sin stilling i Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked (nu Departementet for Erhverv, Råstoffer og Arbejdsmarked).

Sagen rejste flere problemstillinger, men en af de problemstillinger, som ombudsmanden valgte at beskæftige sig med, angik, hvilken myndighed der havde kompetence til at afskedige A.

Afskedigelsen var således ikke blevet udmøntet af Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked, hvor A som nævnt gjorde tjeneste, men af Økonomi- og Personalestyrelsen, der ressortmæssigt hørte under Departementet for Finanser (nu Departementet for Finanser og Indenrigsanliggender).[7]

Juraen kort

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.

Dette kan juridisk udledes af en bestemmelse i inatsisartutloven om Inatsisartut og Naalakkersuisut, hvorefter den udøvende magt, Naalakkersuisut, juridisk er opdelt i departementer, der varetager hvert sit sagsområde.[8]

Et departement, der varetager f.eks. fiskeriområdet, varetager således ikke blot fiskeriområdet som sådan, dvs. udarbejdelse og administration af fiskerireglerne, men også de mere accessoriske områder, der knytter sig

7) Enten som en enhed (afdeling) i departementet eller som en myndighed under dette. Se om problemstillingen angående styrelsesbegrebet, a.st., især artiklens afsnit 4.

8) Nævnte bestemmelse er en afledning af grundlovens § 14, hvorefter kongen bestemmer forretningernes fordeling mellem sine ministre (ministerier).

til fiskeriområdet, f.eks. arbejdsgiverkompetencen for departementets medarbejdere.

Dette er også en helt naturlig følge af det minsteransvarssystem, der gælder: Det er i sidste ende naalakkersuisoq, der jo er chef for det pågældende departement, der personligt bærer ansvaret for forvaltningen af sit sagsområde. Dette ansvar kan i sidste ende ikke meningsfuldt forvaltes fyldestgørende, hvis departementet med naalakkersuisoq i spidsen ikke har arbejdsgiverkompetencen over egne medarbejdere.

Den skitserede retsopfattelse, nemlig at det enkelte departement ligger inde med arbejdsgiverkompetencen over departementets medarbejdere, er også blevet bekræftet ved Formandens Departements cirkulære om kompetenceafgrænsning i konkrete personalesager, hvoraf fremgår, at hvert departement varetager egne personalesager.

Det er bestemt ikke kun af akademisk interesse, hvilken myndighed der har arbejdsgiverkompetencen over en medarbejder i et departement. Hvis en medarbejder f.eks. afskediges af den forkerte myndighed, er afskedigelsen således som klart udgangspunkt ugyldig.

Økonomi- og Personalestyrelsens rolle

Økonomi- og Personalestyrelsens rolle er i budgetbidraget til inatsisartutfinansloven overordnet beskrevet på følgende måde:

> "[Økonomi- og Personalestyrelsen] står for forhandling af overenskomster og aftaler på tjenestemandsområdet og det overenskomstdækkede område for Grønlands Selvstyres og kommunernes personale samt for Selvstyrets personale i Danmark. Herudover varetager [styrelsen] de centrale løn- og andre personalerelaterede opgaver. Desuden foretages forhandling på konkrete personalesager samt fortolkning af aftaler og overenskomster. Derudover varetages lovgivning og retningslinier indenfor tjenestemandsområdet, ferielov og sekretariatsfunktion for lønningsrådet."

Baggrunden for, at man i centraladministrationen har en central personalefunktion, er, at centraladministrationen som samlet begreb er underlagt de samme regler på det ansættelsesretlige område, herunder samme overenskomster. En samlet funktion på det ansættelsesretlige område kan derfor være af stor betydning for en ensartet og korrekt anvendelse af disse regler.

Det er dog vigtigt at pointere, at Økonomi- og Personalestyrelsens funktion i den konkrete ansættelsesretlige sag alene er af vejledende karakter; dette gælder naturligvis også i konkrete ansættelsesretlige sager, hvor der indgår overenskomstmæssige forhold selvom styrelsen indgår overenskomsterne på hele centraladministrationens vegne. Det er således alene det enkelte departement, der har arbejdsgiverkompetencen i den enkelte sag, jf. ovenfor.

Myndigheder under det ansvarlige departement

Under det enkelte ansvarlige departement kan der være placeret underliggende myndigheder. F.eks. er sundhedsregionerne myndigheder under Departementet for Sundhed og Infrastruktur. Børnerettighedsinstitutionen, der internt består af en børnetalsmand, et børneråd og et sekretariat, er tilsvarende en myndighed under Departementet for Familie og Justitsvæsen.

Alt afhængigt af den lovgivning, der regulerer den underliggende myndighed, kan departementet beslutte, om arbejdsgiverkompetencen for de medarbejdere, der fungerer i den underliggende myndighed, skal ligge i departementet eller i den underliggende myndighed. Dette er en følge af almindelige forvaltningsretlige principper om såkaldt ekstern delegation.

Departementet kan således – som udgangspunkt – frit delegere arbejdsgiverkompetence ned i sit system og trække denne delegation tilbage.[9] I eksemplet med sundhedsregionerne er der ikke foretaget en sådan delegation til disse – i hvert fald ikke for så vidt angår sager om uansøgt afsked. I eksemplet med Børnerettighedsinstitutionen er det institutionen (børnetalsmanden) selv, der har arbejdsgiverkompetencen over sine medarbejdere.[10]

Visse ansættelsesretlige afgørelser[11] truffet en af underliggende myndighed kan som udgangspunkt påklages (ankes) til departementet.

Ombudsmandens konklusion i sagen fra 2012

9) Men en sådan delegation kan naturligvis ikke ske "sidelæns" – altså til et andet departementsområde.

10) Jf. også § 17, stk. 3, i inatsisartutlov nr. 11 af 22. november 2011 om Børnetalsmand og Børneråd.

11) Såkaldte afgørelser i sagsbehandlingslovens forstand, dvs. afgørelser som defineret i § 2, stk. 1, i landstingslov nr. 8 af 13. juni 1994 om sagsbehandling i den offentlige forvaltning.

I sagen fra 2012 kom ombudsmanden frem til, at det var uklart, om det vitterligt var Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked – som ellers anført af dette departement – der reelt havde behandlet og truffet afgørelse i sagen. Ombudsmanden konkluderede, at forholdet – på grund af modstridende oplysninger i sagen – måtte afklares ved domstolene.

Sagen illustrerer, hvor vigtigt det er, at det er den rigtige myndighed, der udøver arbejdsgiverkompetencen i den enkelte ansættelsesretlige sag. Som nævnt vil f.eks. det forhold, at det er en forkert myndighed, der behandler og træffer afgørelse i en sag, som klart udgangspunkt medføre afgørelsens ugyldighed – og det vil i sidste ende bl.a. kunne få store økonomiske konsekvenser for administrationen.

3.3 Ombudsmandens kompetence i sager, der vedrører arbejdsretlige forhold.

Af fuldmægtig Maria Louise Mikkelsen

1. Indledning

Ombudsmanden har i 2012 modtaget en række klager, der vedrører arbejdsretlige spørgsmål. Disse klager har givet ombudsmanden anledning til at tage sin kompetence i spørgsmål af arbejdsretlig karakter op til overvejelse.

Formålet med denne artikel er at skitsere de overordnede rammer for ombudsmandens kompetence i de arbejdsretlige klagesager og samtidig give et overblik over de sager, hvor ombudsmanden finder det mest hensigtsmæssigt, at parterne søger sagen afklaret uden for ombudsmandens regi, selvom ombudsmanden er kompetent til at behandle sagen.

2. Ombudsmandens kompetence

Det fremgår af § 7 i inatsisartutlov nr. 8 af 3. december 2009 om Ombudsmanden for Inatsisartut, at hovedområdet for ombudsmandens virksomhed er alle dele af den offentlige forvaltning under Grønlands Selvstyre og kommunerne. Der er her tale om en organisatorisk afgrænsning af ombudsmandens kompetence. Det betyder, at udgangspunktet er, at om-

budsmanden i forhold til de grønlandske myndigheder kan undersøge såvel offentligretlige som privatretlige forhold.

Det fremgår imidlertid af samme bestemmelses stk. 3, at såfremt selskaber, institutioner, foreninger m.v. ved lov eller administrativ beslutning helt eller delvist inddrages under de regler eller principper, der gælder for den offentlige forvaltning, kan ombudsmanden bestemme, at de pågældende organer i samme omfang skal være omfattet af ombudsmandens virksomhed. Man kan forudsætningsvis udlede heraf, at kerneområdet for ombudsmandens virksomhed er at undersøge, om forvaltningen overholder de offentligretlige (herunder især de forvaltningsretlige) regler.

Det følger yderligere af § 14, stk. 1, i inatsisartutlov om Ombudsmanden for Inatsisartut, at ombudsmanden selv afgør, om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse. Heri ligger også, at ombudsmanden kan afvise sager, som ligger inden for ombudsmandens organisatoriske kompetence, men uden for kerneområdet for ombudsmandens virksomhed.

3. Det arbejdsretlige område

Arbejdsmarkedet i Grønland (og andre nordiske lande, som vi normalt sammenligner os med) er karakteriseret ved i høj grad at være reguleret via aftaler. Disse aftaler indgås af på den ene side en fagforening, der repræsenterer arbejdstagerne, og på den anden side ofte en arbejdsgiverforening, der repræsenterer en gruppe af arbejdsgivere inden for en bestemt branche.

Det vil ofte være således, at fagforeningen og arbejdsgiverforeningen indgår en hovedaftale. Hovedaftalen fastlægger de overordnede spilleregler for foreningsparternes indbyrdes relation på det arbejdsretlige område.

Der er for eksempel i hovedaftalen ofte aftalt regler for, hvorledes eventuelle konflikter mellem parterne skal løses. Ofte aftaler man, at uenighed om fortolkning af overenskomsten – indgået i henhold til hovedaftalen – skal løses ved mægling, og i så fald dette ikke lykkes ved faglig voldgift.

I henhold til hovedaftalen indgås der efterfølgende en overenskomst. Denne overenskomst fornys ved nye forhandlinger, når det er aftalt, at overenskomsten skal udløbe – typisk efter to, tre eller fire år. Som eksem-

pler på forhold, der aftales i en kollektiv overenskomst, kan nævnes løn, tildeling af tillæg, regler for merarbejde, og hvilke rettigheder fagforeningen har i forbindelse med, at foreningen repræsenterer et medlem i en afskedigelsessag.

Groft skitseret kan man sige, at de aftalepunkter, som parterne ikke ønsker skal være til forhandling under overenskomstforhandlingerne, typisk vil være aftalt i hovedaftalen, mens de aftalepunkter, der muligvis kunne ønskes genforhandlet på et tidspunkt af en af parterne er aftalt i overenskomsten.

4. Kompetenceoverlap

Som nævnt i afsnit 2 er kerneområdet for ombudsmandens virksomhed at påse, at den offentlige forvaltning overholder de offentligretlige regler. Uden for kerneområdet af ombudsmandens virksomhed falder derfor som udgangspunkt det arbejdsretlige område, der – som nævnt i afsnit 3 – typisk er karakteriseret ved at være reguleret af aftaler. Når ombudsmanden skal tage stilling til, om ombudsmanden vil behandle en klagesag, vil ombudsmanden derfor først foretage en vurdering af, hvilke type arbejdsretlige forhold, som sagen udspringer af.

Når sagen angår spørgsmål, som er reguleret i en overenskomst, vil ombudsmanden være meget tilbageholdende med at behandle sagen. Det skyldes blandt andet, at udgangspunktet for aftalers fortolkning er, at de skal fortolkes i henhold til aftaleretlige regler og ikke offentligretlige regler, herunder forvaltningsretlige regler. Fortolkning af overenskomster falder derfor uden for kerneområdet af ombudsmandens virksomhed. Hertil kommer, at overenskomsten er indgået mellem i princippet ligestillede parter, hvor ombudsmanden kun har kompetence over for den ene part, nemlig den offentlige arbejdsgiver.

Ombudsmanden modtager også klager, der vedrører arbejdsretlige forhold, som ikke er aftalt i overenskomst, men relaterer sig til rene ansættelsesretlige (lov)regler. Det drejer sig eksempelvis om tvister om feriepenge, der skal løses i henhold til ferielovens regler. I denne type sager er udgangspunktet, at ombudsmanden ligeledes vil være tilbageholdende med at behandle sagen, da sagen ingen offentligretlig relation har – det gælder i særdeleshed i de situationer, hvor parten er repræsenteret af en

fagforening, der ofte har bedre forudsætninger end ombudsmanden for at kunne vejlede og bistå klageren.

Sidst bør de sager, der alene omhandler offentligretlige, herunder forvaltningsretlige problemstillinger nævnes. Her vil udgangspunktet være, at ombudsmanden foretager en undersøgelse af sagen, herunder om den offentlige forvaltning har overholdt de offentligretlige regler. Som eksempel kan nævnes spørgsmål om, hvorvidt der er foretaget behørig partshøring i forbindelse med en afskedigelse.

De tre ovennævnte situationer er naturligvis en grov inddeling, der blot skal give et fingerpeg om, hvordan ombudsmanden som udgangspunkt forholder sig til de forskellige typer af arbejdsretlige sager. Det kan ske – og sker ofte – at klager indeholder flere forskellige klagepunkter, eksempelvis både en klage over en myndigheds håndtering af feriepenge samt en klage over manglende partshøring i forbindelse med en afskedigelsessag. I sådanne tilfælde vil ombudsmanden vurdere de enkelte klagepunkter hver for sig og eventuelt kun behandle dele af en sag.

3.4 Oversættelse af juridiske tekster fra dansk til grønlandsk med dansk grammatik.

Af cheftolk Jørgen Hansen

1. Indledning

Artiklen i beretning 2011 drejede sig om brug af uensartet retlig terminologi i oversættelse af juridiske tekster til grønlandsk.

Denne artikel beskæftiger sig med oversættelse af tekster fra dansk til grønlandsk med dansk grammatik, med et eksempel herpå.

2. Oversættelse fra dansk til grønlandsk

Ombudsmanden modtager hvert år mange breve, oversat fra dansk til grønlandsk, fra offentlige myndigheder. Kvaliteten af disse oversættelser er meget svingende. Mange oversættelser er oversat til grønlandsk, så teksten tilpasses grønlandsk tale, tankegang og grammatik. Imidlertid

findes der oversættelser, der følger den danske tekst slavisk, med dansk tegnsætning.

Denne oversættelsesmetode, der følger den danske tekst slavisk og med dansk tegnsætning, resulterer i kunstige grønlandske sætninger, der skurer fælt i ørerne, og som ikke formidler tekstens budskab klart og tydeligt. Derved presses også den almindelige og normale brug af sproget grønlandsk ud og erstattes efterhånden af et kunstigt og ufuldstændigt oversættelsessprog, der på længere sigt bliver "den normale talemåde", hvilket må betegnes som en fare for bevarelse af det oprindelige grønlandske sprog.

I de følgende afsnit vises et eksempel på en af Ombudsmanden modtaget oversættelse af en myndigheds svar i sin helhed til Ombudsmandens brev, og derefter vises den tilrettede oversættelse til grønlandsk.

Det danske brev er affattet således:

> "Ombudsmanden har i sit brev af ... anmodet Naalakkersuisut om at meddele, hvad Ombudsmandens meddelelse vedrørende ovennævnte ... giver anledning til at foretage.
>
> I den anledning skal det oplyses, at Naalakkersuisut tager Ombudsmandens meddelelse til efterretning.
>
> [Myndigheden] har samtidig hermed sendt kopi af Ombudsmandens meddelelse, herunder Ombudsmandens afgørelse vedrørende klage fra tidligere ... A, til K Kommune.
>
> I den forbindelse har [myndigheden] anmodet K Kommune om at genoptage behandlingen og træffe ny afgørelse om beregning og udbetaling af .... til A.
>
> [Myndigheden] kan ikke udelukke, at der er andre tildligere og nu pensionerede ..., der får foretaget samarodningsfradrag i ...-pensionen.
>
> Derfor har [myndigheden] tillige orienteret KANUKOKA og de øvrige kommuner om Ombudsmandens meddelese og anmodet kommunerne om at genoptage behandlingen af og træffe ny afgørelse om beregning og udbetaling af ...-pension i sådanne tilfælde.
>
> For såvidt angår bekendtgørelse nr. ... af ... kan det oplyses, at der snarest muligt sendes et udkast til en ny bekendtgørelse i høring. Regler om samordningsfrafrag udelades i udkastet til ny bekendtgørelse. Efter afsluttet høring vil den nye bekendtgørelse blive udstedt."

Oversættelsen er affattet således:

> "Ombudsmandip allakkatigut ...–meersutigut Naalakkersuisut qinnuigisimavai nalunaaruteqaqqullugit, nalunaarut qulaani pineqartoq pillugu Ombudsmandip nalunaarutaa qanoq iliuuseqartitsilernersoq.
>
> Tassunga atatillugu nalunaarutigineqassaaq, Naalakkersuisunit Ombudsmandip nalunaarutaa tusaatissatut tiguneqarmat.
>
> [Oqartussaasup] peqatigalugu matumuuna Ombudsmandip nalunaarutaata nuutinnera nassiussimavaa, tassunga ilanngullugu ...-sup A-p naammagittaalliuutigisimasaa pillugu Ombudsmandip aalajangiisimanera, K Kommunimut.
>
> Tassunga atatillugu [oqartussaasup] K Kommuni qinnuigisimavaa A-mut ...-mi soraarnerussutisiap suliarineqarneranik aallartitseqqullugu nutaamillu naatsorsuisimaneq tunniussisimanerlu pillugit aalajangeeqqullugu.
>
> [Oqartussaasumit] ilaatinngitsoorneqarsinnaanngilaq, allanik siusinnerusumik maannakkullu soraarninngorsimasunik ...-qassammat, ...-tut soraarnerussutisiaminni ataatsimut aaqqiissutissanik ilanngaavigineqartartunik.
>
> Taamaattumik [oqartussaasup] ilanngullugu KANUKOKA kommunillu allat Ombudsmandip nalunaarutigisaa pillugu ilisimatissimavai kommunillu qinnuigisimallugit taamatut pisuni ...-simanermi soraarnerussutisiassap suliarineqarnerinik aallartitseqqullugu nutaamillu naatsorsuisimanerit tunniussisimanerillu pillugit aalajangeeqqullugit.
>
> Nalunaarut nr. ..., ...-imeersoq eqqarsaatigalugu nalunaarutigineqarsinnaavoq, piaarnerpaamik nalunaarutissaq nutaaq pillugu missingiummik tusarniaassutigalugu nassiussisoqassammat. Nalunaarutissatut nutaamut missingiummi ataatsimut aaqqiissutissatut ilanngaasarneq pillugu malittarisassat ilaatinneqassanngillat. Tusarniaaneq qaangiussimalerpat nutaamik nalunaarut saqqummiunneqassaaq."

Læser man det oversatte tekst, er det første, der springer i øjnene, at man har fuldt den danske tegnsætning, hvilket bevirker, at det er meget svært at forstå, hvad brevets budskab egentlig går ud på, og oversættelse af visse sætninger er direkte forkerte.

De enkelte ord i en grønlandsk sætning får mening, alt efter hvor de står i en sætning og derved giver hele sætningen en mening, og en sætning slutter med et udsagnsord.

Eksempel:

I indledningen til det citerede oversatte brev står der: "Ombudsmandip allakkatigut …-meersutigut Naalakkersuisut qinnuigigimavai nalunaarutigeqqullugit, …" (Ombudsmanden har i sit brev af … anmodet Naalakkersuisut om at meddele, …), og her får man det umiddelbare indtryk ved læsningen af det oversatte, at Ombudsmanden har anmodet det i brevet af … nævnte Naalakkersuisut om at ….

Den citerede sætning i oversættelsen fortsætter og slutter således: "…, nalunaarut pineqartoq pillugu Ombudsmandip nalunaarutaa qanoq iliuuseqartitsilernersoq" (hvad Ombudsmandens meddelelse giver anledning til at foretage).

Det bemærkes, at den første sætning i den oversatte tekst slutter med et komma (,), og at udsagnsordet står midt i det hele, hvorfor det er svært at forstå, om hovedsætningen slutter der, og om den næste er en bisætning uden et udsagnsord, der ikke har nogen afgørende betydning for hele sætningen. Derved har man bare fuldt den danske tegnsætning, hvilket giver det indtryk, at denne sidste og ufuldstændige sætning ligger der og blafrer i vinden. Det har ikke været nødvendigt at sætte et komma i den grønlandske tekst. Således bliver den citerede oversatte tekst uklar og utydelig, fordi man ikke taler sådan på grønlandsk.

Ser man på resten af afsnittene i den oversatte tekst, går denne problematik med brug af dansk tegnsætning igen og igen.

Det citerede danske brev slutter af således. "… Efter afsluttet høring vil den nye bekendtgørelse blive udstedt". Den oversatte tekst lyder således: "… Tusarniaaneq qaangiusimalerpat nutaamik nalunaarut saqqummiunneqassaaq" (Efter afsluttet høring vil bekendtgørelsen blive udgivet på ny), selv om oversættelsen skulle have været: "Nalunaarut nutaaq tusarniaaneq naareerpat aalajangersarneqassaaq."

Den grønlandske oversættelse af det danske brev i sin helhed burde have været således:

> "Ombudsmandip nalunaarut qulaani taaneqartoq pillugu nalunaarutini qanoq iliuuseqarnissamut pissutissaqalersitsinersoq paasissutissiissutigeqqullugu Naalakkersuisut allakkani ...-meersuni qinnuigai.
>
> Ombudsmandip nalunaarutaa Naalakkersuisunit tusaatissatut tiguneqarmat tamatumunnga atatillugu nalunaarutigineqassaaq.

Ombudsmandip nalunaarutaata assilinera [oqartussaasup] K Kommunimut matumunnga peqatigitillugu nassiuppaa, matumani ...-simasup A-p naammagittaalliuutaanik Ombudsmandip aalajangiiviginninnera ilanngullugu eqqarsaatigalugu.

(Oqartussaasup] K Kommuni suliaq suliareqqeqqullugu aamma ...-simasup A-p ...-tut soraarnerussutiassaasa naatsorsorneqarnerat tunniunneqarnerallu pillugit nutaamik aalajangeeqqullugu tamatumunnga atatillugu qinnuigaa.

(Oqartussaasup] siusinnerusukkut massakkullu soraarninngorsimasunik ...-tut soraarnerussutisiassaminnit aaqqiissutissatut ataatsimut ilanngaanneqartartunik peqarnera mattussinnaanngilaa. Taamaattumik Ombudsmandip nalunaarutaa [oqartussaasup] KANUKOKA-mut kommuninullu allanut ilisimatitsissutigaa, kommunillu pisuni taamaattuni ...-tut soraarnerussutisiassat naatsorsorneqarneri tunniunneqarnerilu pillugit nutaanik aalajangeeqqullugit qinnuigalugit.

Nalunaarut nr. ..., ...-imeersoq eqqarsaatigalugu nalunaarummut nutaamut missingiut sapinngisamik pilertornerpaamik nassiunneqassasoq nalunaarutigineqarsinnaavoq. Aaqqiissutissatut ataatsimut ilanngaassisarneq pillugu malittarisassat nalunaarummut nutaamut missingiummi ilaatinneqassanngillat. Nalunaarut nutaaq tusarniaaneq naareerpat aalajangersarneqassaaq." (Embedets oversættelse)

Læg mærke til, at selv om de enkelte ord i de to oversatte tekster stort set er identiske, er opbygningen af den første og den anden grønlandske tekst og de enkelte ords placering forskellige, jf. ovennævnte.

Således er budskabet i denne artikel den, at man ikke kan følge den danske grammatik og tegnsætning i oversættelse af tekster fra dansk til grønlandsk, men at man opbygger de grønlandske sætninger tilpasset grønlandsk tale, tankegang og grammatik, således at budskabet i teksten i den danske tekst kan formidles klart og tydeligt til grønlandsk.

Eksempler på brug af uensartet terminologi

I artiklen om ovennævnte i Ombudsmandens beretning 2011 blev der fremdraget nogle eksempler på uensartet brug af terminologi i grønlandske oversættelse af juridiske tekster. Her medtages også et eksempel herpå:

Pisinnaatitaaneq (kompetence)

Begrebet kompetence i juridiske tekster bruges primært ved beskrivelse af en myndigheds kompetence til at behandle og afgøre sager under myndighedens sagområde, fastlagt ved lov eller retsforskrift, jf. kapitel 2, §§ 7-

17 i Inatsisartutlov nr. 8 af 3. december 2009 om Ombudsmanden for Inatsisartut, hvori Ombudsmandens kompetence er fastslået og afgrænset.

I forbindelse med oversættelse sker det, at man forveksler begrebet "pisinnaatitaaneq" (kompetence) med begreber som "pisinnaatitaaffik" (rettighed) og "oqartussaassuseq" (myndighed).

Imidlertid bruges begrebet kompetence også i andre sammenhænge, men ikke i betydningen som ovennævnte, men i betydningen som enkelte personers, medarbejderes, virksomheders/institutioners m.m. styrkeområde. Derfor skal man i forbindelse med oversættelse af tekster være opmærksom på, i hvilken sammenhæng begrebet kompetence bruges i den pågældende tekst.

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 Afvisning af behandling af sag på baggrund af bortkomne forarbejder til en landstingsforordning (j.nr. 2009-146-0005)

I forbindelse med min behandling af en klage over, at en kommune ikke havde draget omsorg for, at en række bygninger skulle gøres tilgængelige for handicappede, blev jeg opmærksom på, det ikke var muligt at fremskaffe forarbejderne (lovforslag med bemærkninger og forelæggelsesnotat) til landstingsforordning nr. 1 af 18. juni 1987 om ændring af landstingsforordning nr. 6 af 19. december 1986 om arealanvendelse og planlægning.

Jeg bad den 26. april 2011 Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik om at sende mig forarbejderne til landstingsforordning nr. 1 af 18. juni 1987 om ændring af landstingsforordning nr. 6 af 19. december 1986 om arealanvendelse og planlægning.

Departementet svarede mig ved e-mail af 26. april 2011:

> "[Jeg har] gennemgå[et] bygningsmyndighedens arkivkasser fra perioden, ligesom jeg fik sat mine kolleger i Landsplanafdelingen på sagen. Begge dele er dog endt, uden at de savnede forarbejder er kommet for dagen."

Departementet søgte dernæst at rekvirere forarbejderne fra Bureauet for Inatsisartut og svarede mig herefter ved e-mail af 3. maj 2011:

> "Efter i sidste uge at have løbet panden mod en mur i LABU - eller IBU som de kalder sig i dag - lykkedes mig i dag at få hjælp fra en flink medarbejder. Han skriver imidlertid:
>
> > Jeg har været i arkivet, og må desværre konstatere, at de efterspurgte oplysninger ikke findes der. Ændringsforordningen blev behandlet som pkt. 10 på FM 1987 - og netop punkterne 10 til 16 mangler i vores arkiv.
> >
> > De er ikke blot "blevet væk", men der står trykt på arkivkasserne, at nævnte punkter mangler. Det kunne umiddelbart tyde på, at dokumenterne ikke er blevet overdraget til bureauet i sin tid.

Eftersøgningen har altså indtil nu ikke bragt os videre. Så vidt jeg kan bedømme, har anledningen til ændringsforordningen i 1987 været, at der skulle tilvejebringes hjemmel for kommunerne til at opkræve gebyrer for byggesagsbehandlingen."

Jeg spurgte efterfølgende telefonisk Grønlands Arkiv om forarbejderne. Landarkivet svarede, ligeledes telefonisk, at arkivet ikke havde fået overdraget forarbejderne.

Jeg har herefter forespurgt Rigsombudsmanden i Grønland, som svarede mig ved e-mail af 16. september 2011:

"Det har desværre ikke været muligt at finde noget her hos Rigsombuddet. Jeg ville have foreslået Landsarkivet, men kan se, at du har søgt hos dem. Jeg beklager Rigsombuddet ikke har kunnet være behjælpelige."

Jeg har herudover telefonisk kontaktet KANUKOKA, som heller ikke var i besiddelse af forarbejderne.

Min mulighed for at foretage en fyldestgørende fortolkning af de lovregler, som er relevante for min kontrol med forvaltningsmyndighederne, forudsætter, at jeg har adgang til lovforslagene med bemærkninger og forelæggelsesnotater fra det pågældende medlem af Naalakkersuisut til Inatsisartut.

Jeg har således måttet afslutte min behandling af den aktuelle klagesag med henvisning til, at myndighedsstrukturen i byggesager var uklar frem til ikrafttrædelsen af inatsisartutlov nr. 13 af 26. maj 2010 om byggeri den 1. januar 2011.

Jeg finder, at det er en væsentlig fejl, at hverken det ansvarlige medlem af Naalakkersuisut eller Grønlands Arkiv er i besiddelse af de administrativt udarbejdede forarbejder i en lovgivningssag.

Jeg har i den forbindelse også taget i betragtning, at sådanne forarbejder til lovgivningen som udgangspunkt er undergivet aktindsigt i henhold til offentlighedsloven, og at de skal opbevares og arkiveres i overensstemmelse med §§ 6, 7, 8 og 15 i landstingslov nr. 22 af 30. oktober 1998 om arkivvæsen.

Jeg besluttede på denne baggrund at give Naalakkersuisut og Lovudvalget i Inatsisartut meddelelse om forholdet jf. ombudsmandslovens § 23,

og bad i den forbindelse Naalakkersuisut om at meddele mig, hvad Naalakkersuisut agter at foretage sig med henblik på at sikre, at administrativt udarbejdede forarbejder til lovgivning ikke bortkommer.

Naalakkersuisut svarede mig ved brev af 12. marts 2012 således:

"Naalakkersuisut skal hermed svare på skrivelsen af 10. januar 2012, fra Ombudsmanden for Inatsisartut, omkring de bortkomne forarbejder til Landstingsforordning nr. 1 af 18. juni 1987 om ændring af landstingsforordning nr. 6 af 19. december 1986 om arealanvendelse og planlægning.

Siden 1938 og indtil foråret 2000 blev de af Landstinget vedtagne love med forarbejder trykt i samlingen "Grønlands Landstings Forhandlinger", hvorved det har været muligt at gøre sig bekendt med vedtagne love og tilhørende forarbejders ordlyd og indhold. Samlingen blev dog, af uvisse årsager, ikke udgivet i årene 1986-87, hvorfor det ikke har været muligt at finde forarbejderne til ovennævnte landstingsfordning.

Det har tillige været sædvane, at de ansvarlige ressortdepartementer samt Bureau for Inatsisartut har arkiveret eksemplarer af den vedtagne lovgivning med forarbejder.

Naalakkersuisut finder det derfor særdeles beklageligt, at det ikke har været muligt at fremskaffe de omtalte forarbejder hos det relevante ressortdepartement eller hos Bureauet for Inatsisartut, da læsning af loves forarbejder er en forudsætning for at få den fulde forståelse for de bevæggrunde, der har motiveret lovgivningen.

I forhold til Ombudsmandens forespørgsel, om hvad Naalakkersuisut agter at gøre for at sikre, at administrativt udarbejdede forarbejder til lovgivning ikke bortkommer, skal Naalakkersuisut bemærke følgende:

Grønlands Selvstyre er siden 1997 overgået til det elektroniske journaliseringssystem Scanjour 1, hvorved alt arbejde i centraladministrationen, herunder love og forarbejder, gemmes og arkiveres. Med henblik på optimal sikring af centraladministrationens arbejde, er systemet løbende blevet opdateret med nyere versioner, senest i 2010 med Captia 4.0.

Vedtaget lovgivning samt forarbejder bliver endvidere indsamlet og offentliggjort på den grønlandske lovgivningsdatabase www.lovgivning.gl Dette bidrager yderligere til sikring og bevarelse af grønlandsk regulering.

Naalakkersuisut vurderer derfor, at der allerede i dag er iværksat betryggende foranstaltninger for at sikre bevarelse af grønlandsk lovgivning og tilhørende forarbejder."

Jeg afsluttede herefter sagens behandling.

4.2 En mulig suspension af en klagefrist over en afgørelse om tilbagebetalingspligt medførte, at det ikke var hensigtsmæssigt at behandle en klage over inddrivelsen af samme fordring (j.nr. 2011-639-0001)

A klagede over, at Skattestyrelsen ved modregning i overskydende skat havde inddrevet en fordring til K Kommune på trods af en indgået afdragsordning imellem A og K Kommune. Fordringen var opstået på baggrund af en afgørelse om tilbagebetaling af offentlig hjælp, idet K Kommune ved udfyldelsen af formularen "Tilbagebetalingserklæring" af 29. december 2010 havde truffet en skriftlig afgørelse om tilbagebetaling.

Det fremgår af § 22 i landstingslov nr. 8 af 13. juni 1994 om sagsbehandling i den offentlige forvaltning (sagsbehandlingsloven), at en afgørelse, når den meddeles skriftligt, skal være ledsaget af en begrundelse, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold.

Af forvaltningsretlig litteratur og praksis fremgår det endvidere, at alvorligere begrundelsesmangler ved en afgørelse bevirker, at klagefristen til en eventuel klageinstans suspenderes.

I afgørelsen af 29. december 2010 vedrørende tilbagebetaling var der ikke anført en nærmere begrundelse for afgørelsen. Den præcise hjemmel for afgørelsen om tilbagebetaling havde K Kommune efterfølgende oplyst til mig som værende § 28, stk. 1, nr. 2, i landstingsforordning nr. 15 af 20. november 2006. Afgørelser truffet efter ovennævnte landstingsforordning kan indbringes for Det Sociale Ankenævn.

Jeg fandt, at klagefristen, der var anført i K Kommunes afgørelse af 29. december 2010 vedrørende tilbagebetaling, kunne være suspenderet, og afgørelsen om A's tilbagebetalingspligt kunne derfor muligvis påklages til Det Sociale Ankenævn. Såfremt Det Sociale Ankenævn valgte at realitetsbehandle sagen, kunne udfaldet af denne realitetsbehandling være afgørende for A's klage over Skattestyrelsens inddrivelse af fordringen ved modregning.

Jeg fandt med hjemmel i § 14, stk. 1, i ombudsmandsloven det derfor ikke hensigtsmæssigt at fortsætte min behandling af A's klage over Skattestyrelsens modregning i A's overskydende skat. Jeg fandt det rigtigst, at Det Sociale Ankenævn tog stilling til sagen, og jeg oversendte derfor A's klage som en anmodning fra A om, at Det Sociale Ankenævn behandlede A's

klage, som en klage over K Kommunes afgørelse 29. december 2010 om tilbagebetalingspligt af offentlig hjælp.

Jeg tilkendegav over for klager, at jeg ville anse for etårsfristen i § 12, stk. 3, i ombudsmandsloven for opfyldt, såfremt jeg modtog en ny klage inden fire uger efter Det Sociale Ankenævns afgørelse.

4.3 Beskæftigelse af personer med vidtgående handicap i beskyttede stillinger (j.nr. 2011-901-0043)

I forbindelse med et besøg i K Kommune i maj 2011 udtog jeg stikprøvevis handicapsager til gennemgang. Denne gennemgang gav anledning til, at jeg i brev af 30. maj 2012 skrev til Departementet for Familie, Kultur, Kirke og Ligestilling som sektortilsyn på området:

"…

Jeg blev i forbindelse med denne kontrol opmærksom på, at der er forekommet tilfælde, hvor handicappede i egen bolig har fået ydet beskæftigelsesvederlag for beskæftigelse, som kommunen definerer som "beskyttet beskæftigelse" på almindelige arbejdspladser.

Det drejer sig konkret om to sager, hvor en handicappet i den ene sag har været beskæftiget som viceværtmedhjælper hos A/S Boligselskabet INI, og i den anden sag har en handicappet været beskæftiget på byens alderdomshjem. I begge sager modtog de pågældende et beskæftigelsesvederlag på 15 kr. pr. time, men fik herudover ikke løn. Jeg vedlægger udskrift af mine bemærkninger til kommunen om disse sager og af kommunens svar.

Jeg er umiddelbart af den opfattelse, at ordningerne er etableret med udgangspunkt i bekendtgørelse nr. 9 af 4. april 2008 om hjælp til personer med vidtgående handicap § 36, som er sålydende:

> "Aktiveringen foregår på dagcentre, væresteder, beskyttede værksteder eller på beskyttede arbejdspladser."

Jeg er imidlertid samtidig af den umiddelbare opfattelse, at det er tvivlsomt, hvorvidt den citerede regel har den fornødne lovhjemmel for så vidt angår adgangen til at aktivere handicappede på beskyttede arbejdspladser.

Jeg lægger herved vægt på, at landstingsforordningen om hjælp til personer med vidtgående handicap § 18, stk. 2, foreskriver, at beskæftigelse skal ske på beskyttede værksteder drevet af Direktoratet for Sociale Anliggender eller i tilknytning til dagcentre og

lignende, ligesom der fremgik af den nu ophævede § 18 a i samme landstingsforordning, at der kunne ydes driftstilskud til kommunalt drevne beskyttede værksteder for handicappede med egen bolig.

Jeg lægger samtidig vægt på, at den handicappede ikke modtager normal løn i forbindelse med aktiveringstilbud efter handicaplovgivningen men et væsentligt mindre beskæftigelsesvederlag.

Jeg beder på denne baggrund om departementets udtalelse til spørgsmålet, om hjemmelsgrundlaget for, at handicappede, herunder handicappede med egen bolig, kan beskæftiges på beskyttede arbejdspladser i virksomheder, som i øvrigt ikke er forbeholdt handicappede, og at de alene modtager et beskæftigelsesvederlag, som ligger væsentligt under den almindelige aflønning af ufaglært arbejdskraft."

Departementet fremkom ved brev af 11. april 2012 med følgende udtalelse i sagen:

"Ombudsmanden for Inatsisartut har i brev d. 10. april 2012 bedt Departementet for Familie, Kultur, Kirke og Ligestilling om udtalelse til spørgsmålet om hjemmelsgrundlag for, at handicappede, herunder handicappede med egen bolig kan beskæftiges på beskyttede arbejdspladser i virksomheder, som i øvrigt ikke er forbeholdt handicappede, og at de alene modtager et beskæftigelsesvederlag, som ligger væsentligt under den almindelige aflønning for en ufaglært.

Indledningsvist kan det bemærkes at hjemlen for udstedelse af §§ 36 og 37 i bekendtgørelsen findes i § 18 i landstingsforordning nr. 7. af 3. november 1994 om hjælp til personer med vidtgående handicap.

I § 18, stk. 2 følger det, at beskæftigelsen kan ske på et af Direktoratet for Sociale Anliggender oprettet og drevet værksted, der kan etableres i forbindelse med en døgninstitution, eller ved at den handicappede tilknyttes et dagcenter eller lignende.

Det kan diskuteres om "lignende" kan udgøre hjemlen til, at en person med vidtgående handicap kan beskæftiges på en beskyttet arbejdsplads og modtage vederlag jf. § 38, stk. 5 i bekendtgørelsen.

Bestemmelsen i § 18, stk. 2. ligger umiddelbart op til, at de beskæftigelsestilbud der skal kunne begrunde vederlag iht. § 38, stk. 5 og 6 i bekendtgørelsen skal have en særlig karakter og være specielt oprettet til personer med vidtgående handicap, samt dette tilbud skal have en vis tilknytning til en døgninstitution eller et dagcenter.

Der er under alle omstændigheder tale om en meget vidtgående fortolkning, hvis hjemlen til § 37 i bekendtgørelsen antages at have hjemmel i § 18, stk. 2. i Landstingsforordningen om personer med vidtgående handicap.

Det er ikke formålet med de tilbud der ydes jf. § 18, stk. 2, at de skal være jobs som ellers ville kunne tilbydes som jobtræning til offentlig hjælps modtagere eller personer i aktivering.

Ombudsmanden har en pointe, når det pointeres, at det er meget tvivlsomt om der er hjemmel til at personer med vidtgående handicap skal modtage vederlag jf. § 38, stk. 5 og 6, når disse personer varetager et job som ligger uden tilknytning til en døgninstitution eller dagcenter.

Det skal afslutningsvist fremføres, at der ikke er noget til hinder for at man beskæftiger personer med vidtgående handicap i beskyttede jobs, men i så tilfælde skal personen ikke aflønnes jf. § 38, stk. 5 og 6 i bekendtgørelsen."

Departementet fremsendte herudover følgende mail af 9. maj 2012:

"…

Vedrørende vores samtale kan jeg nu oplyse, at vedhæftede skrivelse vil blive sendt til alle kommuner.

Departementet for Familie, Kultur, Kirke og Ligestilling vil derudover være særligt opmærksom [på] denne praksis i forbindelse med tilsynsbesøgene i kommunerne.

Der er allerede planlagt et tilsynsbesøg i K by, som vil blive gennemført i uge x. I forbindelse med tilsynet vil der blive afholdt mini kursus for socialchefen samt alle sagsbehandlerne i kommunen. På kurset vil der være anledning for sagsbehandlerne til at stille spørgsmål vedrørende sociallovgivningen, derudover vil tilsynet på eget initiativ tage de problemstillinger op, som tilsynet observerer under gennemgangen af sagsakterne.

Da Departementet, via jeres skrivelse, allerede er opmærksom på problematikken vedrørende beskæftigelse af handicappede i kommunen, vil der også være mulighed for at gennemgå bestemmelsen i § I § 18, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 19 af 16. december 2010.

I tilfælde af ombudsmanden finder, at der bør foretages yderligere fra departementets side, er du velkommen til at kontakte mig."

Departementet havde til mailen vedhæftet følgende rundskrivelse af 8. maj 2012 til kommunerne samt KANUKOKA:

"Departementet for Familie, Kultur, Kirke og Ligestilling er blevet opmærksom på, at der i visse kommuner forefindes en praksis, hvorefter kommunerne beskæftiger personer med handicap på almindelige arbejdspladser i beskyttede stillinger, som ikke særligt er forbeholdt handicappede. Personer med vidtgående handicap modtager ale-

ne et beskæftigelsesvederlag, som ligger væsentligt under den almindelige aflønning for en ufaglært.

I § 18, stk. 2, i Landstingsforordning nr. 7 af 3. november 1994 om hjælp til personer med vidtgående handicap, følger det, at beskæftigelse kan ske på et af Direktoratet for Sociale Anliggender oprettet og drevet værksted, der kan etableres i forbindelse med en døgninstitution, eller ved at den handicappede tilknyttes et dagcenter eller lignende.

Det er departementets opfattelse, at "lignende" ikke kan udgøre hjemlen til, at en person med vidtgående handicap kan beskæftiges på en beskyttet arbejdsplads og modtage vederlag, jf. § 38, stk. 5 i Selvstyrets bekendtgørelse nr. 19 af 16. december 2010 om hjælp til personer med vidtgående handicap.

Bestemmelsen i § 18, stk. 2 i forordningen ligger umiddelbart op til, at de beskæftigelsestilbud der skal kunne begrunde vederlag iht. § 38, stk. 5 og 6 i bekendtgørelsen skal have en særlig karakter og være specielt oprettet til personer med vidtgående handicap, samt at dette tilbud skal have en vis tilknytning til en døgninstitution eller et dagcenter.

Der er ikke formålet med de tilbud der ydes jf. § 18, stk. 2, at de skal være jobs som ellers vil kunne tilbydes som jobtræning til offentlig hjælps modtagere eller personer i aktivering/revalidering.

Det skal afslutningsvist anføres, at der ikke er noget til hinder for at man beskæftiger personer med vidtgående handicap i beskyttede jobs, men i så tilfælde skal personen ikke aflønnes jf. § 38, stk. 5 og 6 i bekendtgørelsen, men efter gældende overenskomst."

Jeg meddelte herefter departementet, at jeg tager departementets udtalelse samt rundskrivelse til kommuner til efterretning.

5. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Andet

5.1 Klage over lukning af privat selvejende institution. Myndigheden havde ikke hjemmel til at godkende institutionen, men alene til at indgå aftale med institutionen.

En advokat klagede på vegne af A over det daværende Departement for Familie og Sundheds, (nu Departementet for Familie, Kultur, Kirke og Ligestilling) sagsbehandling i forbindelse med hans afskedigelse fra og lukningen af døgninstitutionen E.

Ombudsmanden fandt, at institutionen var en privat selvejende institution. Da ombudsmanden alene behandler sager over den offentlige forvaltning har ombudsmanden ikke behandlet selve afskedigelsen.

Ombudsmanden fandt, at Departementet for Familie, Kultur, Kirke og Ligestilling ikke har hjemmel til at godkende institutioner. Det er således ombudsmandens opfattelse, at det er meget kritisabelt, at departementet har godkendt døgninstitutionen E, idet § 22, stk. 4 i landstingsforordning nr. 1 af 15. april 2003 om hjælp til børn og unge alene giver departementet mulighed for at indgå aftale med private, selvejende institutioner.

Ombudsmanden fandt endvidere, at det er kritisabelt, at der ikke er udarbejdet en driftsoverenskomst, idet udarbejdelsen af en sådan udgør en forudsætning for, at institutionen kan være en døgninstitution omfattet af landstingsforordning nr. 1 af 15. april 2003 om hjælp til børn og unge. Samtidig udgør driftsoverenskomsten et fortolkningsbidrag i forbindelse med klarlæggelsen af, hvilke driftsmæssige, økonomiske og pædagogiske forpligtelser institutionen skal leve op til.

Ombudsmanden bad Departementet for Familie, Kultur, Kirke og Ligestilling meddele ombudsmanden, om det er fast praksis, at departementet ikke indgår aftaler med private selvejende institutioner. Såfremt departementet kunne bekræfte, at der er tale om en fast praksis, bad ombudsmanden departementet meddele ombudsmanden, hvad departementet påtænker at gøre fremover (j.nr. 2009-109-0001, udtalelse af 24. februar 2012).

Den 18. juni 2009 modtog jeg følgende klage fra A.

"

[…]

Undertegnede, blev indkaldt til møde ved Hjemmestyret d. 28. april 2009, af styrelseschef C. Her fortalte hun at der var kommet nogle indberetninger vedr. undertegnede.

[…]

I samråd med advokat […] og bestyrelsesformand […], blev der truffet den beslutning at undertegnede skulle suspenderes med løn som følge af mistanken rettet mod undertegnede for […]. Dette skulle gøres for at redde institutionen overlevelse. Undertegnede skulle så forblive suspenderet så længe sagen kørte. Hvilket undertegnede finder helt korrekt.

Efterfølgende er der fremkommet diverse udtagelser fra tidligere ansatte, der forholder sig kritisk til undertegnede.

[…]

Undertegnede mener ikke at anklagerne fra de tidligere ansatte er saglige men derimod angreb, fordi de selv af en eller anden grund er utilfredse med deres forløb ved døgninstitutionen E. Det de tidligere ansatte kalder voldelig har været magtanvendelserne og det er lovligt, undertegnede erkender dog at have glemt at lave indberetninger to gange.

Undertegnede har aldrig slået, kun fastholdt de unge til vedkomne faldt til ro, og ikke længere var til fare for sig selv eller andre.

På baggrund af alle de indberetninger der angiveligt skulle foreligge, krævede C at undertegnede skal helt ud at døgninstitutionen E, for at døgninstitutionen E kan fortsætte. Dette gælder også institutionens vedtægter/Fundas.

Undertegnede er aldrig blevet præsenteret nogen konkret redegørelse for de kritisable forhold, og har endnu ikke modtaget nogen henvendelse fra politiet. Undertegnede har kontaktet politichef i K1 by to gange der hverken kan be- eller afkræfte en politianmeldelse.

Undertegnede blev fortalt at hele sagen var sendt op til politiets jurister?

<u>Historien om døgninstitutionen E kort.</u>

Døgninstitutionen E blev stiftet i maj 2005 af undertegnede der hermed er stifter og leder ved døgninstitutionen E.

Døgninstitutionen E er en ungdomsinstitution for unge mellem 14 og 17 år, med mange forskellige problemer.

Efter mange meget positive tilkendegivelser fra forskellige kommune i Grønland og opfordringer om udvidelser gennem de ca. 4 år, har døgninstitutionen E udvidet sig fra 7 unge i starten til 22 unge da undertegnede blev suspenderet.

Døgninstitutionen E har været oppe på 45 ansatte da der var flest.

På grund af de meget svære konkurrence forvridninger der er mellem de hjemmestyre ejede institutionen og de selvejende institutioner, har døgninstitutionen E altid kørt med en lidt højere takstbetaling til kommunerne end de Hjemmestyre ejede institutioner.

Idet at døgninstitutionen E er lidt dyer med taksten, betyder dette også at døgninstitutionen E blev en slags "skraldespand" idet døgninstitutionen E fik alle de unge Hjemmestyret ikke ville eller kunne have. Derfor er mange af de unge døgninstitutionen E har, nogle der er smidt ud fra de Hjemmestyre ejede institutioner.

Ved døgninstitutionen E får de unge at vide fra starten at, her kan de ikke smides ud fra. Dette er måske en af grundene til at vi altid har fået denne meget positive respons fra kommunerne.

Døgninstitutionen E køre hovedsagligt konsekvens- og erfaringspædagogik. Dette er beskrevet i vores formålserklæring og det er det som døgninstitutionen E fik vores godkendelse på, af Hjemmestyret da vi i starten opstartede institutionen.

Undertegnede har altid fulgt disse regler.

I alt den tid døgninstitutionen E har været åben, har der været to tilsynsbesøg fra Hjemmestyret.

Det første besøg gik rigtig godt, døgninstitutionen E fik meget ros fra de to repræsentanter fra Hjemmestyret. Bl.a. blev det skrevet i rapporten at drengeafdelingen var lidt lille, men meget familiær og hyggelig, man var glad for den tætte kontakt der var mellem de unge og de voksne.

Det næste besøg var i marts 09, her havde hjemmestyret ændret total mening, huset var nu for lille og der måtte ikke være kontakt mellem de unge og de voksne.

Undertegnede mener selv at døgninstitutionen E er en succes historie, der er skabt ved meget hårdt arbejde. Specielt har undertegnet brugt utrolig mange resurser for at få tingende op og stå og for at få det hele til at hænge sammen, både socialt men også økonomisk. Derfor er det utrolig deprimerende og nedslående at blive sat helt uden for det hele og kan kun stå ved siden af og se det hele gå i opløsning.

Som nævnt er døgninstitutionen E en selvejende institution, der ledes af en bestyrelse. Undertegnede mener at, en selvejende institution ikke ved et pennestrøg kan eller ved indsætning af en konstitueret forstander bringes til ophør af Familie- og Forebyggelsesstyrelsen, der er underlagt de samme forvaltningsretlige regler, som gælder for alle

myndigheder i Grønland, samt den speciallovgivning, der i øvrigt er gældende på området. Hvis Styrelsen har planer om at lukke institutionen som selvejende institution og lade denne fortsætte i offentligt regi, må Styrelsen derfor følge almindelige gældende regler og fremsende en begrundet høringsskrivelse herom til institutionens bestyrelse. Bestyrelsen vil herefter kunne forholde sig til den, samt forelægge kritikpunkter for den suspenderede forstander. Når bestyrelsen er fremkommet med sit høringssvar, vil Styrelsen kunne tage stilling til, hvad der videre skal foretages i sagen.

Bestyrelsen har indvilliget i, at der indsættes en midlertidig forstander i institutionen, hvilket efter omstændighederne synes at være en udmærket løsning. Denne midlertidige forstander bør imidlertid ikke have anden kompetence end til at varetage de daglige forretninger indtil situationen vedrørende undertegnede, er fuldstændig afklaret.

Undertegnede skal hermed igen gøre opmærksom på at Hjemmestyret selv har godkendt fundasen da døgninstitutionen E startede i 2005, der har aldrig været klager over denne siden.

I og med at jeg er blevet pålagt ikke at tale/se de unge og medarbejderne, har jeg måtte flygte fra K1 by. De unge bliver ved med at ringe og skrive sms'er til mig, de kan ikke forstå at jeg ikke tager telefonen eller skriver tilbage, herved har de unge nu fået endnu et svigt fra de voksne de stolede på.

Undertegnede føler at Hjemmestyret har noget personligt imod undertegnede og bare skal af med undertegnede så hurtigt som muligt.

Det synes som om Hjemmestyret planlægger og er i gang med at bemægtige sig institutionen døgninstitutionen E på et lovløst grundlag.

Jeg skal venligst bede ombudsmanden om at undersøge sagen. Jeg føler som borger at mine rettigheder helt bliver til side sat og at den selvejende institution jeg har stiftet og oprettet overhovedet ikke nyder nogen beskyttelse fra embedsmændendes sikkert velmente overgreb."

Ved brev af 24. juni 2009 sendte jeg et høringsbrev til det daværende Departement for Familie og Sundhed. Brevet havde følgende indhold:

"Ombudsmanden har modtaget den i kopi vedlagte klage. Jeg vedlægger samtidig min oversættelse af klagen til grønlandsk.

Ombudsmanden har i den anledning besluttet at undersøge, om Departementet for Familie og Sundhed har handlet i overensstemmelse med den hjemmel, som følger af landstingsforordning nr. 1 af 15. april 2003 om hjælp til børn og unge med senere ændringer § 23, ligesom ombudsmanden vil undersøge Departementet for Familie og Sundheds sagsbehandling.

Jeg beder derfor departementet om en udtalelse til klagen og om at forholde sig til spørgsmålet om hjemmel til de fremsatte krav til døgninstitutionen E.

Jeg beder også departementet om at gøre rede for hvilken sagsoplysning, som har dannet grundlag for de fremsatte krav.

Herudover beder jeg departementet sende mig sagsmappen vedrørende tilsynet med døgninstitutionen E til gennemsyn.

Departementets svar vil eventuelt blive forelagt A til partshøring."

Departementet sendte mig svar ved brev af 13. oktober 2009:

"I Landstingets Ombudsmands brev af 24. juni 2009 anmodes Departementet for Familie om en udtalelse til A's fremsendte klage, hvori vi bedes forholde os til følgende:

- Hjemmel til de fremsatte krav til døgninstitutionen E.

- Redegørelse for hvilken sagsoplysning, som har dannet grundlag for de fremsatte krav.

Herudover beder Landstingets Ombudsmand om at få tilsendt sagsmappen vedrørende tilsynet med døgninstitutionen E, hvilket følger blandt bilagene til denne skrivelse.

Departement for Familie hedder nu Departement for Sociale Anliggender og herunder er det Døgninstitutionsafdelingen, der konkret varetager tilsynsforpligtelsen. I nærværende refereres overordnet til Departementet.

Sagsoplysning

Tilsyn

I perioden 3. - 6. april 2009 udførte Departementet uanmeldt tilsyn på den selvejende institution døgninstitutionen E. Tilsynet blev udført på baggrund af henvendelse fra døgninstitutionen E om godkendelse af udslusningsenhed i K2 by, samt henvendelse fra K2 Kommune om bekymring ifl. pædagogisk praksis på døgninstitutionen E.

Tilsynet konstaterede blandt andet:

- En grænseoverskridende fysisk kontakt mellem forstander A og nogle af de anbragte piger.

- Tilkendegivelser af utilfredshed fra hhv, personale og anbragte med forstander A's aggressive og voldsomme adfærd.

Manglende overensstemmelse mellem beskrivelsen af det pædagogiske arbejde i institutionens formålserklæring og det, der reelt foregår.

(Bilag I)

Indberetning fra Psykiatrisk afdeling A1 (DIH)

D. 20. april 2009 modtog Departementet en indberetning fra Psykiatrisk afdeling A1 (DIH). Indberetningen beskriver en mistanke om et seksuelt forhold mellem institutionens leder, A, og en 17-årig pige indskrevet i døgninstitutionen E og indlogeret, på institutionens ikke godkendte udslusningsafdeling i K2 by. I indberetningen blev pigen beskrevet som "ulykkelig, grædende, mut og svært uvillig overfor at videregive oplysninger, der kan begrunde tilstanden".

Herudover at hun dog ikke frembyder umiddelbare symptomer på psykisk sygdom. Pigen har fortalt om dyre gaver (mobil og tøj) fra institutionslederen, og at hun overnatter hos ham i weekender. Hun ønsker ikke at tale om det. Institutionslederen har desuden sms'et pigen og adviseret at besøge hende på afdelingen i K2 by, hvilket hun tydeligt har vist, at hun ikke ønsker. Pigen blev d. 28. april 2009 på Departementets foranledning *flyttet* til en Hjemmestyreejet institution for at beskytte hende.

Bestyrelsen

Efter tilsynsbesøget og modtagelsen af ovenstående indberetning forsøgte Departementet at kontakte døgninstitutionen E's bestyrelse. Jf. døgninstitutionen E's vedtægter (bilag 8) er bestyrelsen ansvarlig for, at institutionen drives i henhold til gældende regelsæt.

To af de bestyrelsesmedlemmer, der stod nævnt på døgninstitutionen Es hjemmeside, oplyste, at de aldrig havde været indkaldt til møde, og to var ikke til at træffe, herunder formanden. Da bestyrelsen således ikke var til at træffe blev A indkaldt til møde i Departementet i forbindelse med, at han var i K2 by af andre årsager.

Møde med A

D. 27. april 2009 afholdt Departementet møde med A. Han blev præsenteret for, at Departementet ikke havde kunnet få kontakt til døgninstitutionen E's bestyrelse, og at vi havde mistanke om, at den reelt ikke eksisterede. Herefter blev han orienteret om indberetningen fra Psykiatrisk afdeling A1, (DIH), som han fik udleveret. Da A tilbageviste anklagen i indberetningen, blev han oplyst om tilsynets egen vurdering af hans adfærd. Herudover blev han orienteret om, at Departementet tillige havde modtaget både skriftlige og mundtlige indberetninger fra ansatte og tidligere ansatte i døgninstitutionen E, der gav os begrundet mistanke om grænseoverskridende kontakt med de unge piger og voldelig adfærd.

Departementet forklarede A alvoren i ovenstående, samt at man på hjemmestyrets egne institutioner omgående ville have suspenderet en forstander, hvis vi havde oven-

stående oplysninger om vedkommende. Da der er tale om en selvejende institution, er det kun bestyrelsen, der kan gøre dette, men da vi ikke kunne få kontakt til en bestyrelse, var Departementets eneste handlemulighed nu at indstille til at trække godkendelsen af den selvejende institution døgninstitutionen E tilbage.

(Bilag 2)

Politianmeldelser

Efter ovenstående møde indgav K2 Kommune politianmeldelse på baggrund af samtale med den pige som Psykiatrisk afdeling A1 (DIH) havde sendt indberetning om. Dette skete med pigens samtykke. Senere indgav Departementet politianmeldelse på baggrund af skriftlige indberetninger fra tidligere og nuværende medarbejder, med samtlige personers samtykke.

De fremsatte krav

28. april 2009 modtager Departementet et opkald fra døgninstitution E's bestyrelsesformand, der orienteres om sagen. Samme dag modtager Departementet opkald fra døgninstitutionen Es souschef, der spørger om institutionen må drives videre uden A, der er suspenderet med øjeblikkelig virkning (bekræftet i brev fra bestyrelsesformanden). Departementet udbeder sig skriftlig henvendelse vedr. ønsket om at drive institutionen videre og definerer efterfølgende krav ifm. eventuel fortsat drift af institutionen.

Der sammensættes en ny bestyrelse.

14. maj 2009 deltager Departementet i et møde med den nye bestyrelse i K1. Som alternativ til en øjeblikkelig tilbagetrækning af godkendelsen indvilligede Departementet i en ordning, hvor personale og fysiske rammer fortsat kunne danne ramme for en institution. På dette møde blev parterne enige om, at følgende skulle være på plads indenfor en periode på 3 måneder (citeret fra mødereferatet, bilag 4):

- døgninstitutionen E lukkes

- Der skal påny søges om godkendelse til en ny institution, som oprettes i døgninstitutionen E's bygninger med nye vedtægter, stiftelsesdokument og nyt navn

- Der skal ansættes en forstander med pædagogisk baggrund og erfaring fra døgninstitutioner

- Der skal annonceres efter personale med pædagogiske uddannelser

- Den selvejende institution ansætter en af Hjemmestyret udpeget forstander, D, for en periode på 3 måneder, startende d. 25. maj 2009 - 31. august 2009, denne aflønnes efter gældende overenskomst mellem PIP og Landsstyret

- Der skal være et visitationsudvalg bestående af: formand, forstanderen, 1 repræsentant fra PPR, 1 relevant medarbejder, 1 repræsentant fra sundhedsvæsenet, 1 repræsentant fra socialvæsenet

- Institutionen skal holde sig inden for målgruppen 14-18 årige Departementet stillede tillige krav om, at A ikke på nogen måde måtte være involveret i den nye institution, idet flere af de kritisable forhold er personbundet til ham. Dette var der også enighed om.

Kravene blev stillet for at imødekomme ønsket om fortsat drift af institutionen og samtidig sikre acceptable forhold for de anbragte unge både med øjeblikkelig virkning, samt fremover.

(Bilag 3 &4)

Hjemmel

Lovhjemmel til etablering og drift af hhv, kommunale og selvejende døgninstitutioner findes i:

- Landstingsforordning nr. 1 af *15.* april 2003 om hjælp til børn og unge, med senere ændringer (særligt § 22, stk. 4)

- Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 32 af 14. december 2006 om hjælp til børn og unge

- Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 64 af 29. december 1994 om døgninstitutioner m.v. for børn og unge samt for personer med vidtgående handicap

- Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 6 af 16. februar 2006 om tilsyn med det sociale område

Iht. Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 6 af 16. februar 2006 om tilsyn med det sociale område § 6 varetages tilsynet med de døgninstitutioner, der enten ejes eller drives af Grønlands Hjemmestyre samt kommunale og selvejende døgninstitutioner af landsstyreområdet for Familie. Efter omstruktureringer betyder det konkret, at tilsynet udføres af Departement for Sociale Anliggender, Døgninstitutionsafdelingen på vegne af Naalakkersuisut. Det generelle tilsyn med kommunale og selvejende institutioner, som Naalakkersuisut har godkendt og dermed indgået aftale med, tager afsæt i en grundig godkendelsesproces ifl. ovenstående bestemmelser og efterfølgende tilsyn. Formålet med tilsynet er at sikre, at institutionen drives i overensstemmelse med gældende lovgivning, det godkendte formål og den indgåede aftale.

Hvis Departementet konstaterer mislighold af den i godkendelsen indgåede aftale, kan der indstilles til Naalakkersuisut, at godkendelsen af døgninstitutionen trækkes tilbage.

På grundlag af Departementets tilsyn, indberetning fra Psykiatrisk afdeling A1 (DIH), en tilsyneladende ikkeeksisterende bestyrelse og indberetninger fra ansatte og tidligere ansatte i døgninstitutionen E, konkluderede Departementet, at betingelserne for Naalakkersuisuts godkendelse af døgninstitutionen E ikke længere var til stede.

Med hjemmel i ovenstående blev det besluttet at indstille til Naalakkersuisut at trække godkendelsen af døgninstitutionen E tilbage. Dette blev dog ikke gjort pga. ønsket om at drive institutionen videre uden A. De fremsatte krav var således en alternativ løsning, der blev tilbudt for at give mulighed for fortsat at drive institutionen og samtidig sikre, at den blev drevet i overensstemmelse med godkendelsen og gældende lovgivning, samt under acceptable forhold ifl. formålet for institutionen og de indskrevne unges trivsel.

Yderligere bemærkninger til A's fremsendte klage

A skriver i sin klage, at anklagerne fra tidligere ansatte ikke er saglige, men derimod angreb pga. anden utilfredshed. Departementet kan ikke forholde sig til, hvorvidt dette er korrekt. Departementet har derimod forholdt sig til, at indberetningerne understøtter hinanden og understøtter tilsynets egne iagttagelser.

I denne *sammenhæng* skal det understreges, at de indberetninger, Departementet har modtaget fra ansatte og tidligere ansatte om A's voldelige adfærd, *ikke* beskriver lovlige magtanvendelser.

Hvorvidt der ikke er overensstemmelse mellem Departementets to tilsynsbesøg er irrelevant, idet et tilsyn *løbende* kontrollerer den *aktuelle* situation. Således kan det aldrig være et argument, at man tidligere har fået ros. Et tilsyn vil altid være en subjektiv vurdering. Mht. den omtalte drengeafdeling er der ikke tale om, at Departementet har *"ændret total mening"*, men derimod om en vurdering af det, som tilsynet konkret så ved besøget. Som godkendende og tilsynsførende myndighed kan Departementet ikke forsvare at have en evigtgyldig holdning til institutionernes virke, men må derimod løbende sikre, at forholdene er i orden.

En godkendelse som selvejende institution indebærer tilsyn fra Departementet og tilsynet kontrollerer, at institutionen til enhver tid lever op til godkendelsen. A skriver i sin klage, at *"Styrelsen"* har planer om at *"bemægtige sig institutionen døgninstitutionen E"* og *"lade denne fortsætte i offentligt regi"*, hvilket Departementet klart må afvise. Ligeledes har Departementet ikke på nogen måde haft noget personligt imod A, men handler udelukkende på baggrund af den viden, vi er kommet i besiddelse af ved tilsynet og efterfølgende. Departementet har stor forståelse for A's frustrationer i forhold til det, han har brugt så mange ressourcer på at opbygge. Vi har dog fra Departementets side været nødt til at forholde os til den viden, vi er kommet i besiddelse af, af hensyn til de anbragte unges trivsel.

Bilag

1. Tilsynsrapport døgninstitutionen E - april 2009

2. Referat af møde m. A 27.4.2009.

3. Brev til bestyrelsen - I .maj 09 - krav

4. døgninstitutionen E - mødereferat 14. maj 09

5. Faktuelle rettelser og bemærkninger til Tilsynsrapporten april 2009 (med bilag)

6. Oplæg til Landsstyret af 28. april 2005

7. Godkendelse af døgninstitutionen E af 9. maj 2005

8. Eftersendt materiale fra døgninstitutionen E dateret 11. april 2006

9. Endelig godkendelse af døgninstitutionen E dateret 3. juli 2006".

Jeg sendte departements brev til A og gav ham mulighed for at kommentere på det. Den 16. oktober 2009 sendte han følgende kommentarer:

"Jeg skal hermed vende tilbage med supplerende bemærkninger til sagen.

Jeg bemærker indledningsvis, at min kritik drejer sig om, at der ikke er hjemmel for Familie og forebyggelsesstyrelsens afgørelse samt Styrelsens kritisable forvaltningsskik. Jeg er klar over, at Styrelsen har indgivet anmeldelse til politiet i K1 by og kan herom oplyse, at politiet den 23. juli 2009 skriftligt har meddelt min advokat, at de har modtaget en anmeldelse, men at jeg ikke er sigtet for noget som helst. Jeg har på nuværende tidspunkt, snart mere end et år efter at anmeldelsen blev indgivet, ikke hørt fra politiet. Om politianmeldelsen i øvrigt henviser jeg til Styrelsens skrivelse til Dem af 13. oktober 2009.

Jeg gør udtrykkelig opmærksom på, at jeg ikke ønsker at kritisere det forhold, at Styrelsen, når de bliver bekendt med, at der er risiko for at der er sket et overgreb, uanset hvor grundløs mistanken er eller måtte vise sig at være og angiveligt begået af en forstander på en institution, det være sig en privat eller offentlig institution, der har til opgave at tage vare på socialt belastede børn og unge, griber ind og forlanger, at den pågældende medarbejder suspenderes, mens anklagerne undersøges. Jeg er imidlertid ikke enig i, at denne mistanke under nogen omstændigheder, hverken kan eller bør føre til, at Styrelsen, som det er tilfældet i denne sag, træffer afgørelse om, at døgninstitutionen E skal nedlægges og døgninstitutionen E's ejendomme overføres til en ny institution. Jeg er klar over, at døgninstitutionen E ikke uden videre juridisk kan beskrives som en forening, men der er efter min opfattelse alligevel forhold ved en selvejende institution, der taler for, at døgninstitutionen E juridisk kan sidestilles med en forening, således som dette begreb forstås i Grundlovens § 78. Jeg skal undlade her at gengive bestemmelsens indhold og indskrænker mig til at bemærke, at det står tem-

melig klart, at Styrelsens afgørelse i betænkelig grad nærmer sig en tilsidesættelse af Grundlovens § 78. For en sikkerheds skyld bemærker jeg, at der heller ikke i de bestemmelser Styrelsen henviser til i sit høringssvar af 13. oktober 2009 er hjemmel til at nedlægge døgninstitutionen E og ej heller hjemmel til at overføre døgninstitutionen E's ejendomme til en ny forening.

Jeg er derudover uforstående overfor, at det i det hele taget har været nødvendigt for Styrelsen at nedlægge døgninstitutionen E, og jeg mener heller ikke, at der i sagen er oplysninger, der tilsiger et så indgribende skridt fra Styrelsens side. Det ser ud til, at Styrelsen, uden at der er tilgået sagen nye og afgørende oplysninger arbitrært, har ændret opfattelse i sagen, idet Styrelsen i sin skrivelse af 1. maj 2009 til døgninstitutionen E's bestyrelse ikke forlangte døgninstitutionen E nedlagt, hvorimod Styrelsen 14 dage efter, den 14. maj 2009, nu mente at det var afgørende at døgninstitutionen E blev lukket. I Styrelsens skrivelse af 1. maj 2009 er det nærmere anført, at:

"Departementet for Familie- og Sundhed/Familie- og Forebyggelsesstyrelsesstyrelsen har på et møde den 30. april 2009 gjort status over situationen på døgninstitutionen E ud fra følgende..... Departementet for Familie og Sundhed vil indstille til Landsstyret at den selvejende institutions godkendelse trækkes tilbage medmindre følgende krav opfyldes.

1. *A skal helt ud af foretagendet, dette gælder både i forhold til kontakten til institutionen og økonomiske interesser i enhver henseende.*

2. *Bestyrelsen skal suppleres med yderligere et medlem, da der ifølge vedtægterne skal være fire bestyrelsesmedlemmer, forstander kan ikke udfylde en bestyrelsespost.*

3. *Der i en periode på 3 måneder ansættes en af Hjemmestyret udpeget forstander, som skal sikre at institutionen får rettet op på forholdene, denne skal aflønnes efter gældende overenskomst, udgiften afholdes af døgninstitutionen E.*

4. *Inden for de 3 måneder skal der ansættes en forstander som har en pædagogisk uddannelse og erfaringer fra døgninstitutionsområdet."*

Bortset fra at jeg ikke er klar over, hvad der skal forstås med det, der er anført under pkt. 1, om at jeg skal helt ud af foretagendet, mener jeg, at kravene er rimelige og fornuftige og overlader det til bestyrelsen at tage stilling til, hvad der skal efter en 3 måneders periode skulle ske. På det tidspunkt kunne bestyrelsen afhængig af udfaldet af politianmeldelsen beslutte at fastansætte den konstituerede daglige leder og afskedige mig eller forlænge suspensionen,

Uden at der som anført ovenfor tilgik sagen nye oplysninger meddelte Styrelsen imidlertid ved et møde den 14. maj 2009 bestyrelsen for døgninstitutionen E, at døgninstitutionen E i modsætning til hvad Styrelsen tidligere havde meddelt bestyrelsen, jfr. mødereferat af 18. maj 2009, hvoraf det det nærmere fremgår, at Styrelsen ønskede

1. Døgninstitutionen E lukkes.

2. *Der skal påny søges om godkendelse til en ny institution, som oprettes i døgninstitutionen E's bygninger med nye vedtægter, stiftelsesdokument og nyt navn.*

3. *De skal ansættes en forstander med pædagogisk baggrund og erfaring fra døgninstitutioner.*

4. *Der skal annonceres efter personale med pædagogiske uddannelser.*

5. *Den selvejende institution ansætter en af Hjemmestyret udpeget forstander, D, for en periode på 3 måneder, startende d. 25. maj - 31. august 2009, denne aflønnes efter gældende overenskomst mellem PIP og Landsstyret.*

6. *Der skal være et visitationsudvalg bestående af: formand/forstanderen, 1 repræsentant fra PPR, 1 relevant medarbejder, 1 repræsentant fra sundhedsvæsenet, 1 repræsentant fra socialvæsenet.*

7. *Institutionen skal holde sig inden for målgruppen 14-18 årige.*

Det bemærkes at Styrelsen ikke redegør for, hvorfor man nu i modsætning til det, Styrelsen meddelte den 1. maj 2009, har ændret opfattelse og nu mener at døgninstitutionen E skal lukkes. Styrelsen anfører i øvrigt intet om de økonomiske konsekvenser af at lukke døgninstitutionen E med øjeblikkelig virkning og er øjensynlig ikke bekymret ved at overføre døgninstitutionen E's aktive til en ny institution uden hensyn til eventuelle kreditorers retsstilling i døgninstitutionen E.

Samtidigt meddelte Styrelsen til de synspunkter, der under mødet blev fremsat af bestyrelsen for døgninstitutionen E om, at "*Bestyrelsen giver udtryk for en vis bekymring over at skulle ansætte en anden person i A's sted, så længe der ikke er falde dom over A, her tænkes på, at såfremt det viser sig, at han ikke dømmes, hvilke krav han så vil stille over for bestyrelsen/institutionen. Hertil er det hjemmestyres klare melding; alene de mundtlige og skriftlige udsagn som Styrelsen har modtaget fra nuværende og tidligere ansatte samt tilsynets indtryk medfører, at Styrelsen finder A uegnet til at være ansat på en institution, og vil derfor ikke medvirke til at godkende en selvejende institution, hvor han er involveret og dette gælder uanset, om han bliver dømt eller ej.*"

Jeg har meget svært ved at forlige med, at Styrelsen åbenbart ikke generer sig for at erklære, at de ikke har det mindste imod og vel nærmest er stolte over, at de vil tilsidesætte og administrere i strid med en domstolsafgørelse. Jeg mener, at der er tale om en stærkt kritisabel sagsbehandling, der derudover i sig selv i betænkelig grad nærmer sig gerningsindholdet i den danske straffelov §§ 266c og 268."

Jeg sendte A's brev til departementet og bad departementet kommentere på det. Ved brev af 11. juni 2010 fik jeg følgende svar fra departementet:

"Vedrørende klage fra A i forbindelse med døgninstitutionen E

Inatsisartuts Ombudsmand har forespurgt Departementet for Sociale Anliggender, om yderligere bemærkninger til A's supplerende bemærkninger af 11 marts 2010 i sagen om døgninstitutionen E.

Det bemærkes at bestyrelsen for en selvejende institution er ansvarlig for, at denne administreres i henhold til gældende regelsæt og i overensstemmelse med de betingelser institutionen er godkendt ud fra. I modsat fald kan bestyrelsen træffe afgørelse om opløsning af den selvejende institution jf. bla. vedtægternes § 10.2.

Hvis Departementet i sit tilsyn konstaterer misligholdelse af den i godkendelsen indgåede aftale, kan det indstilles til Naalakkersuisut, at godkendelsen af døgninstitutionen trækkes tilbage. Departementet har i forbindelse med sit tilsyn fundet grundlag for, at godkendelsen blev trukket tilbage.

Konsekvensen var, at døgninstitutionen E blev afviklet. En at omstændighederne heri har bl.a. været at ingen af de ansatte medarbejdere ønskede at drive institutionen videre og at der reelt ikke eksisterede en bestyrelse. At en ny institution herefter er blevet etableret og nu har til huse andetsteds er sket på baggrund af en ny ansøgning til Departementet og har intet med den nærværende sag at gøre.

[…]".

Der har herefter fundet yderligere høringer sted. Da disse høringer ikke resulterede i oplysninger, der kræver en behandling fra min side, vil jeg undlade at referere disse høringer. Næste høring af relevans for denne udtalelse blev sendt fra mit kontor ved brev af den 26. august 2011:

"Inden jeg endeligt kan afslutte sagen, beder jeg Departementet for Familie, Kultur, Kirke og Ligestilling tage stilling til, om departementet mener, at den selvejende institution døgninstitutionen E opfylder betingelserne for at kunne betragtes som en del af den offentlige forvaltning.

Jeg vil i den forbindelse henlede departementets opmærksomhed på, at en selvejende institution med en standardmæssig driftsoverenskomst inden for det sociale område, der finansieres fuldt ud via offentlige midler i almindelig anses for at være omfattet af den offentlige forvaltning, såfremt den er undergivet ganske tæt styring af forvaltningen. Det skal hertil bemærkes, at det er min vurdering, at samtlige kriterier skal være opfyldt, før der kan være tale om en offentlig myndighed.

Endvidere beder jeg departementet sende mig driftsoverenskomsten samt døgninstitutionen E's regnskab eller andre dokumenter, der kan belyse, hvorledes døgninstitutionen E var finansieret. "

Departementet svarede mig ved brev af den 3. november 2011:

"Ombudsmanden for Inatsisartut har i brev dateret den 26.august 2011 bedt Departementet for Familie, Kirke, Kultur og Ligestilling om at tage stilling til, om departementet mener, at den selvejende institution døgninstitutionen E opfylder betingelserne for at kunne betragtes som en del af den offentlige forvaltning.

Departementet skal først og fremmest bemærke, at der ikke foreligger nogen driftsoverenskomst mellem Departementet for Familie, Kirke, Kultur og Ligestilling og døgninstitutionen E. Årsagen hertil er, at der ikke er noget driftsmæssigt eller økonomisk mellemværende mellem Selvstyret / Departementet og en selvejende døgninstitution for børn og unge.

Døgninstitutionen E finansieres ligesom øvrige selvejende døgninstitutioner overvejende af offentlige midler via takstbetalinger fra kommunerne, men har mulighed for også andre indtægter.

Det er departementets holdning, at en selvejende døgninstitution for børn og unge ikke kan betragtes som værende en del af den offentlige forvaltning, af ovennævnte årsager.

I relation til selvejende døgninstitutioner har departementet / Naalakkersuisut følgende opgaver:

1) At godkende de selvejende institutioner jf. § 22, stk. 4 i Landstingsforordning nr. 1 af 15. april 2003 om hjælp til børn og unge.

2) At føre tilsyn jf. § 6 stk.1 i Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 6 af 16. februar 2006 om tilsyn med det sociale område

3) At modtage indberetninger ved et barns anbringelse udenfor hjemmet jf. § 13, stk.1 i Landstingsforordning nr. 1 af 15. april2003 om hjalp til børn og unge."

Jeg udtaler herefter:

> *"**1. Afgrænsningen af min undersøgelse.***
>
> *Af sagens akter fremgår det ikke klart, om den selvejende institution døgninstitutionen E er en privat eller en offentlig institution, og jeg har derfor besluttet at undersøge forholdet nærmere. Dette nødvendiggøres af § 4 i landstingslov nr. 7 af 13. juni 1994 om Landstingets Ombudsmand[12], der fastslår, at ombudsmandens kompetence omfatter den offentlige forvaltning og private institutioner, som landsstyret har fastsat regler om skal omfattes af landstingsloven om*

12) Den tidligere ombudsmandslov anvendes i denne sag, da klagen er indgivet før 1. januar 2010, jf. § 30. stk. 3, jf. stk. 1, i inatsisartutlov nr. 8 af 3. december 2009 om Ombudsmanden for Inatsisartut.

sagsbehandling i den offentlige forvaltning og landstingslov om offentlighed i forvaltningen.

Med det formål at få institutionens forhold belyst yderligere sendte jeg ved brev af den 26. august 2011 en høring til Departementet for Familie, Kultur, Kirke og Ligestilling.

Departementet svarer mig ved brev af den 3. november 2011 (brevet er citeret i sagsgennemgangen ovenfor), at døgninstitutionen E ikke er en del af den offentlige forvaltning. Da jeg ikke finder, at departementets svar til mig af 3. november 2011 overbevisende redegør for institutionens status, har jeg valgt selv at undersøge institutionens status.

Folketingets Ombudsmand har tidligere taget stilling til, hvilke kriterier der skal inddrages i vurderingen af, om der er tale om en offentlig eller privat institution. Kriterier, der taler for, at en institution må betragtes som værende en del af den offentlige forvaltning, er som følger:

- I henhold til driftsoverenskomsten udøves der en budgetstyring, der i det væsentlige svarer til den budgetstyring der skal ske i forhold til andre egentlige offentlige institutioner.

- Institutionen finansieres via offentlige midler.

- Der udføres et jævnligt og intensivt tilsyn og kontrol med institutionen.

Yderligere fastslår Folketingets Ombudsmand, at selvejende institutioner er karakteriseret ved, at institutionerne har deres egne vedtægter og deres egen formue. Udgangspunktet er herefter, at institutionerne falder uden for den offentlige forvaltning, dels på baggrund af, at institutionerne er organiseret på et privatretligt grundlag, dels på baggrund af de førnævnte karakteristika. Der er imidlertid ikke tale om en ufravigelig hovedregel. Konkrete omstændigheder kan således medføre, at en institution må anses som værende en del af den offentlige forvaltning uanset, at der er tale om en selvejende institution, jf. Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2002, side 106.

For at kunne bestemme en selvejende institutions status er departementets tilsynsforpligtelse og budgetstyring, som tidligere nævnt, af betydning. Det er derfor nødvendigt at se på indholdet af driftsoverenskomsten, idet denne fastslår omfanget af tilsynspligten. Da departementet ikke har taget initiativ til at

få indgået en driftsoverenskomst med døgninstitutionen E, er det ikke muligt at fastslå intensiteten af en eventuel budgetstyring.

Idet jeg finder, at alle betingelserne bør være opfyldt, førend man fraviger udgangspunktet om, at selvejende institutioner er private, betyder det, at min konklusion bliver, at døgninstitutionen E er en privat institution.

Jeg bemærker, at jeg ikke har taget stilling til, om indgåelsen af en driftsoverenskomst ændrer ved institutionens status, da dette må bero på indholdet af en sådan aftale.

Institutionens status som privat betyder, at jeg ikke kan behandle afskedigelsessagen vedrørende A, da jeg alene behandler klager over den offentlige forvaltning, jf. § 4 i landstingslov nr. 7 af 13. juni 1994 om Landstingets Ombudsmand. Min undersøgelse vil derfor udelukkende koncentrere sig om departementets sagsbehandling og ikke institutionens interne forhold.

2. Driftsoverenskomst.

§ 22 i landstingsforordning nr. 1 af 15. april 2003 om hjælp til børn og unge har følgende ordlyd:

> *"§ 22:*
>
> *Stk. 1. Landsstyret påser, at der er det nødvendige antal pladser på institutioner for børn og unge, der skal anbringes uden for hjemmet.*
>
> *Stk. 2. Landsstyret koordinerer oprettelsen og driften af institutioner omfattet af stk. 1 og yder pædagogisk vejledning.*
>
> *Stk. 3. Landsstyret varetager administrationen af landsdækkende institutioner*
>
> *Stk. 4. Institutionerne kan oprettes og drives af Landsstyret, af en eller flere kommuner eller som selvejende institutioner, som Landsstyret indgår aftale med. "*

*Af særlig interesse er her stk. 4, der fastslår, at Naalakkersuisut – nærmere bestemt Departementet for Familie, Kultur, Kirke og Ligestilling – kan indgå **aftaler** med selvejende institutioner.*

Bestemmelsen indeholder således ikke hjemmel til, at departementet kan træffe afgørelser, hvori departementet godkender institutioner. Bestemmelsen fastslår derimod, at departementet skal indgå en aftale – også kaldet driftsoverenskomst

– med de institutioner, som departementet ønsker at samarbejde med. I det omfang en offentlig myndighed ønsker at udstede retsakter med bindende virkning for borgerne kræver dette, at myndigheden har hjemmel til det.

Det er vigtigt, at aftaler adskilles fra godkendelser rent begrebsmæssigt. En godkendelse af en ansøgning er en ensidig beslutning fra en myndighed og er dermed omfattet af det klassiske afgørelsesbegreb. Indgåelse af en aftale kræver derimod, at begge parter samtykker og en aftale kan – medmindre andet er aftalt – alene ophæves ensidigt af en part, såfremt den anden part væsentligt misligholder aftalen.

Det skal hertil bemærkes, at bestemmelsen ikke indeholder nogen delegationsadgang til kommunen. Kompetencen til at indgå aftaler med selvejende institutioner ligger derfor ved Departementet for Familie, Kultur, Kirke og Ligestilling. Den omstændighed, at døgninstitutionen E hovedsageligt blev finansieret via takstbetalinger fra kommunen ændrer ikke ved, at kompetencen til at indgå aftaler med private selvejende institutioner tilhører Departementet for Familie, Kultur, Kirke og Ligestilling.

I brev af 3. november 2011 oplyser Departementet for Familie, Kultur, Kirke og Ligestilling mig om, at et af departementets opgaver er at godkende selvejende institutioner. I den forbindelse henviser departementet til § 22, stk. 1, i landstingsforordning nr. 1 af 15. april 2003 om hjælp til børn og unge.

Jeg er for så vidt enig med departementet i, at departementet skal "godkende", at en institution lever op til de retlige krav, der stilles til institutioner, der skal omfattes af landstingsforordning om hjælp til børn og unge nr. 1 af 15. april 2003. Denne godkendelse er imidlertid alene en intern vurdering af institutionen og er således ikke en afgørelse i forvaltningsretlig forstand. Institutionen opnår alene status som døgninstitution i henhold til landstingsforordning om hjælp til børn og unge nr. 1 af 15. april 2003, når der er indgået en aftale mellem departementet og institutionen.

Som nævnt giver den nævnte bestemmelse alene departementet hjemmel til at indgå aftaler med selvejende institutioner. Departementet har derfor ikke hjemmel til at godkende institutioner. Det er således min opfattelse, at departementets praksis lider af en hjemmelsmangel.

I de tilfælde, hvor der er tale om en privat selvejende institution, følger det af de obligationsretlige regler, at departementet – såfremt institutionen væsentligt

misligholder aftalen – kan hæve aftalen. Konsekvensen af, at departementet hæver aftalen er, at aftalen i sin helhed bortfalder. Det er således alene aftaleklausuler indgået i henhold til de aftalemæssige beføjelser, departementet har, der bortfalder. Det betyder, at selve institutionen – som er oprettet på privatretligt grundlag – hverken kan lukkes eller overtages af Departementet for Familie, Kultur, Kirke og Ligestilling.

Jeg finder, at det er meget kritisabelt, at departementet har godkendt døgninstitutionen E, idet departementet alene har hjemmel til at indgå aftaler med private selvejende institutioner. Departementet har således ikke beføjelse til at godkende døgninstitutioner, men kan alene fravælge at samarbejde med institutionen, såfremt departementet ikke finder, at institutionen lever op til de forpligtelser, som institutionen har påtaget sig i henhold til driftsoverenskomsten eller de forpligtelser, som følger af lovgivningen.

Jeg finder, at det er kritisabelt, at der ikke er udarbejdet en driftsoverenskomst, idet udarbejdelsen af en sådan udgør en forudsætning for, at institutionen kan være en døgninstitution omfattet af landstingsforordning nr. 1 af 15. april 2003 om hjælp til børn og unge. Samtidig udgør driftsoverenskomsten et fortolkningsbidrag i forbindelse med klarlæggelsen af, hvilke driftsmæssige, økonomiske og pædagogiske forpligtelser institutionen skal leve op til.

Jeg beder Departementet for Familie, Kultur, Kirke og Ligestilling meddele mig, om det er fast praksis, at departementet ikke indgår aftaler med private selvejende institutioner. I bekræftende fald beder jeg departementet meddele mig, hvad departementet påtænker at gøre fremover.

Det skal nævnes, at jeg ved min behandling af sagen ikke har taget stilling til, om departementet ved den ulovlige godkendelse ifalder et erstatningsansvar. Det er min holdning, at spørgsmål af privatretlig karakter bør løses ved domstolene.

3. Afsluttende bemærkninger

Afsluttende vil jeg gøre departementet opmærksom på, at såfremt departementet ønsker at videreføre den hidtidige praksis kræver det en lovændring.

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

Jeg beder endvidere departementet meddele mig, hvorledes departementet forholder sig til den konkrete sag og beder det meddele mig, hvorledes departementet påtænker at rette de begåede fejl."

Jeg modtog ved brev af 10. juli 2012 svar fra Departementet for Familie, Kultur, Kirke og Ligestilling:

"Indledende skal beklages det sene svar på Ombudsmandens brev af 19. april 2012.

Departementet tager Ombudsmandens udtalelse til efterretning og agter at ændre praksis således, at departementet ikke godkender selvejende døgninstitutioner, men indgår aftale, jf. § 22, stk. 4 i landstingsforordningen om hjælp til børn og unge. Dette gælder såvel de nuværende "godkendte" selvejende døgninstitutioner som fremtidige selvejende døgninstitutioner, som departementet måtte indgå aftale med.

Departementet kan oplyse, at det siden ikrafttrædelsen af gældende landstingsforordning om hjælp til børn og unge har været praksis at godkende selvejende døgninstitutioner. Formålet har været at sikre overensstemmelse med grønlandsk lovgivning og internationale forpligtelser, der beskytter børn og unge. Godkendelse af en selvejende institution forpligter ikke den selvejende institution ud over de i godkendelsen fastsatte rammer og betingelser.

Det kan oplyses, at departementet forbereder et nyt lovforslag om hjælp til børn og unge, hvor der forventes indarbejdet bestemmelser om godkendelse af selvejende døgninstitutioner. Formålet er at sikre bedst mulig beskyttelse af de børn og unge, som anbringes på døgninstitution.

Lovforslaget forventes fremlagt på Inatsisartuts forårsmøde 2013.

I den konkrete sag kan oplyses, at departementet snarest vil tage kontakt til E med henblik på at indgå aftale med institutionen."

Jeg afsluttede herefter sagens behandling.

Andet

5.2 Tilladelse til nedlægning af rener.

A klagede til ombudsmanden over, at Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug havde meddelt tilladelse til, at rener, der tilhørte A, og som var bortløbet fra det tildelte græsningsområde, kunne nedlægges ved jagt af lokale fangere.

Ombudsmanden udtalte, at umærkede rener frit kan nedlægges ved jagt, hvilket fremgår af landstingsloven om landbrug. For så vidt angår mærkede rener udtalte ombudsmanden blandt andet, at den hjemmelsbestemmelse, som departementet havde henvist til, gav departementet mulighed for at gennemføre påbud og forbud på A's bekostning.

Da departementet aldrig havde udstedt et forvaltningsretligt påbud til A, kunne bestemmelsen allerede derfor ikke danne grundlag for at udstede den pågældende tilladelse. Da tilladelsen på tidspunktet for ombudsmandens behandling af sagen var udløbet, fandt ombudsmanden ikke anledning til at anmode departementet om at genoptage sagen (j.nr. 2009-839-0001, udtalelse af 26. april 2012).

Jeg har ved gennemlæsning af de sagsakter, som jeg har modtaget fra Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug, forstået det sådan, at en medarbejder ved departementet i slutningen af februar 2009 tog telefonisk kontakt til A. Baggrunden for henvendelsen var – som jeg har forstået det – at departementet havde konstateret, at rener tilhørende A havde forladt det tildelte græsningsområde i I og var indvandret i K.

Ved e-mail af 27. februar 2009 meddelte A departementet, at A den 3. marts 2009 med helikopter ville drive de pågældende rener tilbage.

Ved e-mail af 4. marts 2009 til A skrev Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug følgende:

"Efter kontakt med K forvaltningsområde, kan jeg forstå at de føromtalte rensdyr endnu ikke er drevet tilbage. Dette skulle være sket tirsdag d. 3/3-2009. Drivningen skal ske hurtigst muligt, da disse ellers vil blive betragtet som jagtbare. Styrelsen for fangst vil hermed have oplyst tidspunktet for drivning."

Ved e-mail af 9. marts 2009 besvarede A departementets henvendelse. Af svaret fremgik blandt andet følgende:

"Der er minimum med sne i området som vanskeliggør snescooterdrivning- Der er heller ingen is på vandet.

Forholdene omkring grænseovergangen og igendrivning af tamren over gænsen ved K umuliggør drivning retur med sneschooter.

Den eneste mulighed for at hente dyrene tilbage er med en helikopter.

Nævnte dyr er flest kalvebærende simler.

Vi synes at forvaltningen for området burde vise lidt hensyn og mindre agression ovenfor ejerne. … disponerer en helikopter ca 5 minutters flyvetid fra omtalte område.

piloterne træner jævnligt med diverse udflugter med en varighed på ca. 2 timer. Tamrenholderne anmoder det offentlige om at vise hensyn til erhvervet og søge andre assisternende hjælpemidler istedetfor en agressiv holdning dom det er at skyde ned dyrene. Der skal og oplyses at det drejer sig om kalvebærende simler og disse vil selv søge hjem til tamrenområdet når dt nærmer sig kalvningstiden ved slutningen af Aprilmåned. Det er ikke særlig etiskt at begynde at skyde ned gravide dyr. dette vil medføre et resurstab på om lag 200.000,00 kr. medregnet kommende tilvækst.

Nu er vi bleven fanget i den globale opvarmning og vi har brug for alternativ assistanse og ikke en konfiskation.

Vi anmoder derfor om en symatisk samarbejdsholdning i stedet for en agression ovenfor privat ejendom. Der findes resurser hos … til at få situationen under kontrol på fornuftigere måder end at desturere resursen."

Ved afgørelse af 11. marts 2009, der blev fremsendt til blandt andre A, meddelte Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug tilladelse til nedlæggelse af de pågældende (mærkede) rener ved jagt; tilladelsen gjaldt til og med den 31. marts 2009. Af afgørelsen fremgik følgende:

"I forbindelse med observation af indvandrede semidomestificerede rensdyr til forvaltningsområde K, gives der hermed tilladelse til at disse dyr nedlægges. Dette tiltag udføres efter at ejer af rensdyrstationen ikke er i stand til at drive rensdyrene tilbage til det tildelte område.

Tilladelsen gives ud fra hensyn til moskusoksebestanden i området. Området bedømmes som værende tæt på det maksimale græsningstryk, og derfor ønskes der ikke vildfarne rensdyr i området. Desuden er der en teoretisk mulighed for at hudbremser fra rensdyr kan overføres til moskuskalve.

Dyrene nedlægges ved jagt af lokale fangere, uden udgifter for Grønlands hjemmestyre. Licenser tildeles af den lokale jagtbetjent i forvaltningsområdet. Fristen for nedlæggelse er til og med 31. marts 2009.

Rensdyrene nedlægges med hjemmel i landstingslov nr. 5 af 2. maj 1996 om landbrug, § 8 stk. 1 om jagt på semidomesticerede husdyr. Endvidere kan ikke mærkede rener ifølge § 13 stk. 3 betragtes som jagtbart vildt.

Bestemmelser i Hjemmestyrets bkg. Nr. 8 af 8. februar 2001 om beskyttelse af rensdyr skal overholdes under jagten."

Jeg har forstået det sådan, at afgørelsen ved opslag blev bekendtgjort over for de lokale fangere.

Ved to e-mails af 17. marts 2009 til Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug fremsendte A en plan for tilbagedrivningen af renerne. A anmodede samtidigt departementet om at annullere afgørelsen af 11. marts 2009.

Efter en nærmere e-mailkorrespondance mellem Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug og A om de nærmere omstændigheder ved tilbagedrivningen meddelte departementet ved brev af 19. marts 2009, at departementets afgørelse af 11. marts 2009 ville bortfalde i det øjeblik, "der bliver startet en drivning af dyrene tilbage til A".

Af de akter, som jeg har modtaget fra Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug, fremgår det ikke, om denne tilbagedrivning rent faktisk blev påbegyndt, og om hvordan sagen i det hele taget forløb videre.

I forbindelse med min behandling af sagen anmodede jeg ved brev af 22. november 2011 Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug om en udtalelse til sagen. Af mit brev fremgik blandt andet følgende:

> "Ved brev af 11. marts 2009 traf Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug afgørelse om, at rensdyr tilhørende A kunne nedlægges. Baggrunden herfor var, at de pågældende rensdyr var udvandret fra det tildelte område.
>
> Jeg har noteret mig, at Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrugs afgørelse af 11. marts 2009 blev truffet med hjemmel i § 8, stk. 1, i landstingslov nr. 5 af 2. maj 1996 om landbrug.
>
> Nævnte bestemmelse er alene en bemyndigelsesbestemmelse, der giver Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug mulighed for at fastsætte regler, der regulerer udtag af semidomesticerede husdyr ved jagt.
>
> Jeg forstår umiddelbart departementets henvisning til bemyndigelsesbestemmelsen sådan, at departementet finder, at der var hjemmel til at træffe den omhandlede afgørelse i det regelsæt, der måtte være udstedt i medfør af bestemmelsen.
>
> Jeg beder om departementets bemærkninger hertil, herunder hvilken præcis hjemmel (i det underliggende regelsæt) departementet mener danner grundlag for afgørelsen."

Ved brev af 16. december 2011 (tilrettet ved brev af 18. december 2011) afgav Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug udtalelse i sagen. Af departementets brev fremgik blandt andet følgende:

> "Hjemmel for tilladelsen er § 7, stk. 1 nr. 3, jf. § 13 stk. 2, i Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 12 af 25. juni 1997 om forvaltning af græsningsområder og husdyr. I henhold til bekendtgørelsens § 2 kommer bekendtgørelsen til anvendelse ved rensdyrhold.
>
> Endvidere pålægger bekendtgørelsen ejeren af driftsenheden, en pligt til at sørge for at mærke alle husdyr med driftsenhedens mærke, jf. bekendtgørelsens § 3. I henhold til § 4 stk. 1., skal dyrene være mærket inden 31. oktober, det år de er født. Overtrædelse af denne bestemmelse medfører i henhold til § 13 stk. 3 at dyrene betragtes som vildt.
>
> […]
>
> Endvidere blev det lagt vægt på at langt de fleste dyrene ikke var mærkede, og at dyrene i henhold til bekendtgørelsens § 13 således betragtes som vildt, som det ikke kræves særlig tilladelse til at jagte."

En medarbejder ved Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug har efterfølgende telefonisk over for en af mine medarbejdere præciseret, at den i første afsnit nævnte hjemmel (§ 7, stk. 1, nr. 3, jf. § 13, stk. 2, i hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 12 af 25. juni 1997 om forvaltning af græsningsområder og husdyr) rettelig er § 7, stk. 1, jf. § 13, stk. 2, i hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 22 af 8. september 2000 om forvaltning af græsningsområder og husdyr.

Jeg udtaler herefter:

> *"I denne sag har jeg valgt at koncentrere mig om den af Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug påberåbte hjemmel til at udstede afgørelsen af 11. marts 2009.*
>
> *Jeg bemærker, at jeg som følge af min konklusion, der fremgår af indledningen til denne udtalelse, ikke har anset det for fornødent at forholde mig til eventuelle særlige ejendomsretlige problematikker, jf. grundlovens § 73 og artikel 1 i tillægsprotokol af 20. marts 1952 til Konventionen til Beskyttelse af Menneskerettigheder og Grundlæggende Frihedsrettigheder, jf. bekendtgørelse nr. 20 af 11. juni 1953, som ikraftsat i Grønland ved kongelig anordning nr. 814 af 18. september 2001. Disse fastsætter begge blandt andet krav om klar lovhjemmel for indgreb i ejendomsretten.*

Jeg bemærker videre, at jeg med samme begrundelse heller ikke har anset det for fornødent at forholde mig til, hvorvidt hensynet til moskusoksebestanden – henset til formålet bag landstingslov nr. 5 af 2. maj 1996 om landbrug – i det hele taget kunne indgå som et sagligt og lovligt kriterium i departementets skønsmæssige afgørelse.

1. Departementets hjemmelshenvisninger.

Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug har i sin afgørelse af 11. marts 2009 henvist til to bestemmelser i landstingslov nr. 5 af 2. maj 1996 om landbrug, som efter departementets opfattelse gav hjemmel til ved jagt at nedlægge rener tilhørende A, nemlig landstingslovens § 13, stk. 3, samt § 8, stk. 1.

1.1 Landstingslovens § 13, stk. 3 (umærkede rener).

Af landstingslovens § 13, stk. 3, fremgår følgende:

> *"Ved overtrædelse af bestemmelser fastsat i medfør af § 9, stk. 1 kan de pågældende husdyr betragtes som vildt, såfremt der er tale om semidomesticerede arter."*

Bestemmelsen henviser til landstingslovens § 9, stk. 1, som giver departementet mulighed for at fastsætte regler om mærkning af husdyr. Sådanne regler er fastsat i §§ 3 og 4 i hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 22 af 8. september 2000 om forvaltning af græsningsområder og husdyr.

Semidomesticerede arter kan således betragtes som vildt (og derfor nedlægges ved jagt), såfremt de ikke er mærkede.

Idet de i sagen omhandlede rener må anses for at tilhøre kategorien af semidomesticeret arter, jf. definitionen af dette begreb i landstingslovens § 8, stk. 2, har jeg ingen bemærkninger til, at det er departementets opfattelse, at umærkede rener tilhørende A kunne betragtes som vildt og derfor nedlægges ved jagt.

En sådan ret til nedlæggelse fremgår allerede eksplicit af landstingsloven, og departementet behøver således ikke at træffe afgørelse herom.

1.2 Landstingslovens § 8, stk. 1 (mærkede rener).

Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrugs egentlige afgørelse ligger i henvisningen til landstingslovens § 8, stk. 1. Med hjemmel i denne bestemmel-

se blev der truffet afgørelse om, at de i denne sag omhandlede rener, der var mærkede, også kunne nedlægges ved jagt.

Bestemmelsen har følgende ordlyd.

> *"Landsstyret kan fastsætte regler, der regulerer udtag af semidomesticerede husdyr ved jagt."*

Henvisningen til nævnte bestemmelse er ikke korrekt, allerede af den grund at bestemmelsen kun er en bemyndigelsesbestemmelse. Departementet burde have begrundet sin afgørelse med henvisning til den egentlige materielle hjemmelsbestemmelse, jf. § 24, stk. 1, 1. pkt., i landstingslov nr. 8 af 13. juni 1994 om sagsbehandling i den offentlige forvaltning.

Jeg har forstået Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrugs efterfølgende udtalelser i sagen sådan, at departementet finder, at der var hjemmel til at træffe den omhandlede afgørelse i det regelsæt, der er udstedt i medfør af bestemmelsen, og at denne hjemmel findes i § 7, stk. 1, jf. § 13, stk. 2, i hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 22 af 8. september 2000 om forvaltning af græsningsområder og husdyr.

Af bekendtgørelsens § 7, stk. 1, fremgår følgende:

> *"Enhver driftsenhed skal have tildelt en græsningskoncession for at lade deres husdyr få adgang til græsning i områder, hvortil driftsenheden ikke har arealtildeling. Det er den pågældende husdyrholders ansvar at vilkårene i græsningskoncessionen overholdes, jfr. dog § 8, stk. 2."*

Jeg lægger til grund, at A ikke havde græsningskoncession i K. Ved A's reners indtrængen i K blev bestemmelsen således overtrådt.

Af bekendtgørelsens § 13, stk. 2, fremgår følgende:

> *"Landsstyret kan foranledige påbud og forbud gennemført på ejerens bekostning for at sikre overholdelsen af § 3, § 4, §§ 7-9, og § 11, herunder om at nedbringe antallet af dyr til det antal, denne har ret til i henhold til sin græsningskoncession og sikre at dyrene holder sig inden for områderne, hvortil man har koncession, jævnfør § 13, stk. 2 i landstingslov om landbrug."*

Indledningsvis bemærker jeg, at det umiddelbart står noget uklart for mig, med hvilken hjemmel i landstingsloven bestemmelsen i bekendtgørelsens § 13, stk. 2, er fastsat.

Muligvis har man tænkt, at landstingslovens § 6 giver den fornødne hjemmel for bestemmelsen.

Efter min opfattelse må denne hjemmel dog nok anses for noget tvivlsom.

Jeg henviser herved også til, at landstingslovens § 13, stk. 2, indeholder en nogenlunde tilsvarende bestemmelse som bekendtgørelsens § 13, stk. 2. Der må således være en klar hjemmel i landstingsloven for, at man i bekendtgørelsesform kan fastsætte regler, der ændrer (herunder udvider) bestemmelsen i landstingsloven. En sådan klar hjemmel ses ikke at eksistere.

Da jeg således finder hjemlen for bekendtgørelsens § 13, stk. 2, for noget tvivlsom, har jeg undersøgt, hvorvidt hjemlen for departementets afgørelse kan findes i bestemmelsens pendant i landstingslovens § 13, stk. 2.

Af landstingslovens § 13, stk. 2, fremgår følgende:

> *"Landsstyret kan foranledige påbud og forbud gennemført på ejerens bekostning, som anses for at være nødvendige for at sikre overholdelsen af bestemmelser fastsat med hjemmel i §§ 5-6 og § 9, herunder om at nedbringe antallet af dyr til det antal man har tilladelse til at have inden for et givent græsningsområde."*

Jeg har to bemærkninger til denne bestemmelse.

For det første bemærker jeg, at bestemmelsen omfatter følgen af, at departementets påbud og forbud, der er nødvendige for at sikre overholdelsen af bestemmelser fastsat med hjemmel i landstingslovens §§ 5-6 og § 9, ikke følges. I disse tilfælde giver bestemmelsen mulighed for, at disse påbud og forbud gennemføres på ejerens bekostning.

Med udgangspunkt i denne konkrete sag gav bestemmelsen således – umiddelbart (jf. straks nedenfor) – mulighed for, at et påbud udstedt af departementet om at bringe forholdene i orden vedrørende de i K indtrængte rener kunne gennemføres på A's bekostning, såfremt A ikke selv efterkom påbuddet.

I denne sag har Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug aldrig udstedt en forvaltningsretlig afgørelse om påbud til A om tilbagedrivning af renerne – eller i øvrigt udstedt et påbud med et andet indhold; der har med andre ord ikke været udstedt et påbud til A, som kunne gennemtvinges, jf. bestemmelsen, ved A's bekostning. Departementet har alene truffet afgørelse om, at de pågældende (mærkede) rener kunne nedlægges ved jagt.

Efter min opfattelse falder en sådan afgørelse klart uden for det sigte, som bestemmelsen har. I øvrigt bemærker jeg, at § 10 i hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 22 af 8. september 2000 om forvaltning af græsningsområder og husdyr synes at gøre udtømmende op med, i hvilke tilfælde der kan bedrives jagt på blandt andet (mærkede) (tam)rener; efter bestemmelsen kan jagt efter nærmere betingelser alene udøves (eller tillades udøvet) af den pågældende husdyrholder.

For det andet bemærker jeg overordnet, at bestemmelsen ikke – som det ses – henviser til landstingslovens § 8, stk. 1, som efter departementets opfattelse ellers danner overordnet hjemmel for departementets afgørelse.

Allerede også på den baggrund kan der stilles spørgsmålstegn ved, om departementet kunne træffe afgørelsen af 11. marts 2009 med henvisning til nævnte bestemmelse i landstingsloven.

Det er herefter samlet set min opfattelse, at Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug ikke med hjemmel i § 7, stk. 1, jf. § 13, stk. 2 (alternativt landstingslovens § 13, stk. 2), i hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 22 af 8. september 2000 om forvaltning af græsningsområder og husdyr kunne træffe den pågældende afgørelse."

Bortvisning

5.3 Myndighedsstrukturen. Rekurs. Afskedigelse af kontorfuldmægtig

A klagede til ombudsmanden over at være blevet afskediget fra sin stilling som kontorfuldmægtig i Skattestyrelsen. Ombudsmanden bemærkede efter en nærmere analyse af Skattestyrelsens status, at Skattestyrelsen måtte anses for at være en myndighed under Departementet for Finanser. Ombudsmanden henstillede på baggrund heraf til departementet at behandle A's klage som rekursmyndighed, jf. ombudsmandslovens § 13, hvilket departementet afslog. Ombudsmanden henstillede herefter til Civilstyrelsen, at der meddeltes A fri proces til en retssag mod departementet, jf. ombudsmandslovens § 22 (j.nr. 2010-324-0004, udtalelse af 10. februar 2012).

A blev ved ansættelseskontrakt – underskrevet af A den 31. marts 2008 – ansat som kontorfuldmægtig. Kontrakten blev indgået mellem "Grøn-

lands Hjemmestyre" og A. Af ansættelseskontraktens § 3 fremgår det, at A's arbejdssted var "Grønlands Hjemmestyre med foreløbig placering i Skattestyrelsen i K by".

Ved brev af 27. juli 2010 til A meddelte Skattestyrelsen, at styrelsen påtænkte at meddele A en advarsel. Af brevet fremgik blandt andet følgende:

"Det påtænkes hermed, at tildele dig en skriftlig advarsel for manglende opfyldelse af dine arbejdsopgaver samt for ulovligt fravær mandag 26. juli 2010 og tirsdag den 27. juli 2010.

Du er ansat til at administrere Skattestyrelsens erhvervsregister, samt øvrige opgaver i Skatteafdelingens Skattekontor.

Sagens faktum:

Styrelseschef […] og jeg har haft samtale med dig tirsdag den 13. juli 2010, hvor vi bla. diskuterede dit manglende fremmøde på arbejdspladsen. Du ønsker ikke længere at arbejde for Skattestyrelsen, da du føler dig mistænkeliggjort i forbindelse med, at der på arbejdspladsen har været flere episoder af tyveri af sodavandsflasker mv.

Du har den 15. juli 2010 afleveret lægeerklæring om uarbejdsdygtighed fra sygehus, K by, hvori det anføres at du er sygemeldt i 9 dage. Sygemeldingen er således udløbet fredag den 23. juli 2010.

Jeg har i går kontaktet dig telefonisk kl. 11.29, hvor du oplyste mig, at du ville komme på arbejde. Du dukkede ikke op på arbejdspladsen.

Jeg har i dag kontaktet dig kl. 10.24, hvor det ikke var muligt at få kontakt til din mobiltelefon. Du kommer ind på arbejdet ca. kl. 13.30.

Vi diskuterer kort dit manglende fremmøde på arbejdspladsen, både i går og i dag. Du oplyser over for mig, at du ikke ønsker at arbejde for Skattestyrelsen længere, men at du vil fyres.

Du oplyser endvidere, at du gennem dit arbejde har modtaget gaver, bla. i form af vingaver, som tak for din arbejdsindsats.

Du slutter vores samtale af med følgende: "Godt, så går jeg ned på sygehus K og får mig en lægeerklæring på, at jeg er syg".

Vores vurdering af sagen:

Det er min opfattelse, at det at være ansat i Skattestyrelsen og at modtage gaver, uanset formen og værdien af gaven, ikke er foreneligt, idet dette kan skabe tvivl om Skattestyrelsens evne til at varetage sine opgaver på en objektiv måde.

Jeg har derudover flere gange påtalt dine mødetidspunkter og bedt dig møde senest kl. 9.00, således at du kan varetage Skattestyrelsens arbejdsopgaver inden for de rammer, som er sat i forbindelse med din ansættelse og varetagelsen af dine arbejdsopgaver.

Dine oplysninger om, at du ikke vil arbejde i Skattestyrelsen indikerer, at du fremadrettet vil vægre dig for at udføre dit arbejde i henhold til din ansættelseskontrakt, hvilket vil være misligholdelse af dit ansættelsesforhold.

Din arbejdsfunktion i Skattestyrelsen er vigtig idet registreringen af virksomheder mv. i GER er vital for al opkrævning af skatter mv. Det er derfor problematisk at du ikke loyalt opfylder dine forpligtelser overfor Skattestyrelsen.

Det skal oplyses, at ulovligt fravær samt modtagelse af gaver ikke kan accepteres, og gentagelse vil medfører bortvisning

Retsregler:

En påtænkt skriftlig advarsel har hjemmel i den almindelige ledelsesret

Efter sagsbehandlingslovens § 19 har du mulighed for eventuelle bemærkninger til indholdet af den påtænkte advarsel, disse bedes du fremkomme med inden 14 dage fra dags dato. Derefter vil jeg vurdere, hvorvidt der skal tildeles en advarsel.

Der vil blive vedlagt en ekstra kopi af partshøringen for din eventuelle inddragelse af en faglig organisation.

Afslutning:

Jeg forventer således, at du genoptager dit arbejde fra i morgen, onsdag den 28. juli 2010."

Ved brev af 28. juli 2010 til A meddelte Skattestyrelsen, at styrelsen påtænkte at bortvise A. Af brevet fremgik blandt andet følgende:

"Jeg skal herved meddele, at jeg påtænker at bortvise dig fra din stilling ved Skattestyrelsen.

Sagens faktum:

Sagen er tidligere beskrevet i Skattestyrelsens brev af 27. juli 2010, som personligt blev overbragt dig den 27. juli 2010. Du har på kopi af brevet bekræftet modtagelsen af brevet.

I brevet anføres slutningsvis følgende:

"Jeg forventer således, at du genoptager dit arbejde fra i morgen, onsdag den 28. juli 2010."

Du har i dag omkring 8.30 kontaktet Skattestyrelsens sekretariat, hvor du meddelte […] at du ville møde senere på arbejde i dag den 28. juli 2010.

Kl. 14.42 i dag kontakter jeg dig telefonisk for at høre hvorfor du ikke er mødt på din arbejdsplads som forventet.

Du svarer, at du har ringet ind i morges og oplyst sekretariatet, at du ville komme senere, men at du faldt i søvn igen og sov over dig. Du oplyser ligeledes at da du vågner sent, tænker du, at det var for sent at møde på arbejde, hvorfor du blev hjemme.

Du har ikke kontaktet hverken Skattestyrelsens sekretariat eller mig angående dit fravær og at du ikke kommer på arbejde i dag.

Vores vurdering af sagen:

Du har klart fået at vide, i partshøringsskrivelsen af 27. juli 2010 vedr. påtænkt skriftlig advarsel, at ulovlig udeblivelse ville medfører bortvisning ved gentagelsestilfælde. Ved ikke at møde op på dit arbejde i dag, selvom der bliver ringet til dig er en grov misligholdelse af dit ansættelsesforhold.

Det er min opfattelse, at dit fravær fra arbejdspladsen er ulovligt og en gentagelse, hvorfor vi agter at bortvise dig.

Du er herved fritaget for tjeneste indtil videre.

Retsregler:

En bortvisning har hjemmel i den almindelige ledelsesret

Efter sagsbehandlingslovens § 19 har du mulighed for eventuelle bemærkninger til indholdet af bortvisningen, disse skal være mig i hænde senest onsdag den 4. august 2010 kl. 12:00.

Afslutning:

Der vil blive vedlagt en ekstra kopi af partshøringen for din eventuelle inddragelse af en faglig organisation."

Ved brev af 4. august 2010 til A traf Skattestyrelsen afgørelse om at bortvise A. Af brevet fremgik blandt andet følgende:

"Jeg skal herved meddele, at jeg bortviser dig fra din stilling ved Skattestyrelsen pr. dags dato. Dit ansættelsesforhold ved Skattestyrelsen betragtes således ophørt med virkning fra i dag den 4. august 2010.

Du har ikke reageret på den af Skattestyrelsen afleverede skrivelse af 28. juli 2010, hvorpå der var høringsfrist dags dato kl. 12.

Sagens faktum:

Sagen er tidligere beskrevet i Skattestyrelsens brev af 27. juli 2010, som personligt blev overbragt dig den 27. juli 2010. Du har på kopi af brevet bekræftet modtagelsen af brevet.

I brevet anføres slutningsvis følgende:

"Jeg forventer således, at du genoptager dit arbejde fra i morgen, onsdag den 28. juli 2010."

Du har den 28. juli 2010 omkring 8.30 kontaktet Skattestyrelsens sekretariat, hvor du meddelte […] at du ville møde senere på arbejde den 28. juli 2010.

Kl. 14.42 den 28. juli 2010 kontakter jeg dig telefonisk for at høre hvorfor du ikke er mødt på din arbejdsplads som forventet.

Du svarer, at du har ringet ind om morgenen den 28. juli 2010 og oplyst sekretariatet, at du ville komme senere, men at du faldt i søvn igen og sov over dig. Du oplyser ligeledes at da du vågner sent, tænker du, at det var for sent at møde på arbejde, hvorfor du blev hjemme.

Du har ikke kontaktet hverken Skattestyrelsens sekretariat eller mig angående dit fravær og at du ikke kommer på arbejde den 28. juli 2010.

Din vurdering af sagen:

Du har ikke benyttet dig af din indsigelsesret.

Vores vurdering af sagen:

Du har klart fået at vide, partshøringsskrivelsen af 27. juli 2010 vedr. påtænkt skriftlig advarsel, at ulovlig udeblivelse ville medføre bortvisning ved gentagelsestilfælde.

Ved ikke at møde op på dit arbejde den 28. juli 2010, selvom der bliver ringet til dig er en grov misligholdelse af dit ansættelsesforhold.

Det er min opfattelse, at dit fravær fra arbejdspladsen er ulovligt og som tidligere angivet ville gentagelse, medføre bortvisning med virkning fra dags dato.

Retsregler:

En bortvisning har hjemmel i den almindelige ledelsesret

Efter sagsbehandlingslovens § 19 har du haft mulighed for at komme med eventuelle bemærkninger til indholdet af bortvisningen senest onsdag den 4. august 2010 kl. 12:00.

Der vil blive vedlagt en ekstra kopi for din eventuelle inddragelse af en faglig organisation."

På grund af en fejl fremsendte Økonomi- og Personalestyrelsen, der ligesom Skattestyrelsen er en del af Departementet for Finansers ressort, ved brev af 5. august 2010 til A en fornyet afgørelse om bortvisning. Brevet er i det væsentlige overensstemmende med Skattestyrelsens afgørelse af 4. august 2010.

Ved breve af 10. august 2010 samt brev af 11. august 2010 rettede A henvendelse til Økonomi- og Personalestyrelsen. I disse breve gjorde A indsigelse mod bortvisningen. A gjorde således blandt andet gældende, at bortvisningen af ham ikke var foretaget af rette myndighed, at bortvisningen i øvrigt var i strid med ansættelseskontrakten, at der skulle være meddelt ham klagevejledning i medfør af sagsbehandlingslovens § 25, og at sagsbehandleren ved Økonomi- og Personalestyrelsen var inhabil. A anmodede endvidere om aktindsigt i sagen.

Ved brev af 12. august 2010 skrev Økonomi- og Personalestyrelsen følgende til A:

"Du har ved skrivelse af 10. august 2010 anmodet Økonomi- og Personalestyrelsen om aktindsigt i din sag vedr. bortvisningen af dig.

Økonomi- og Personalestyrelsen har anmodet Skattestyrelsen om din personalesag, som vi videresender til dig jf. sagsbehandlingslovens § 9 stk. 1 jf. § 7 stk. 2.

Økonomi- og Personalestyrelsen skal henlede din opmærksomhed på, at det er Skattestyrelsen som er rette ressort myndighed ift. din sag hvorfor Økonomi- og Personalestyrelsen sender din klage til Skattestyrelsen."

Ved brev af 13. august 2010 rettede A henvendelse til Departementet for Finanser (medlemmet af Naalakkersuisut for finanser). I brevet gentog A i det væsentlige de argumenter, som han havde fremført i sine breve af 10. august 2010 og 11. august 2010. A anmodede Departementet for Finanser om at intervenere i hans sag som øverste ansvarlige for "begge 2 (uafhængige) forvaltningsmyndigheder" (Skattestyrelsen samt Økonomi- og Personalestyrelsen).

Ved brev af 16. august 2010 besvarede Skattestyrelsen A's henvendelser af 10. august 2010 og 11. august 2010. Af brevet, der var underskrevet af Skattestyrelsens chef, fremgik blandt andet følgende:

> "Skattestyrelsen er rette ressortmyndighed, og derved personaleansættende enhed under Grønlands Selvstyre, tidligere Grønlands Hjemmestyre, der har ansat dig i din stilling som kontorfuldmægtig ved Skattestyrelsen.
>
> […]
>
> Afgørelsen om bortvisning kan ikke påklages til anden forvaltningsmyndighed, hvorfor der ved bortvisningen ikke er givet klagevejledning mv. Afgørelsen om bortvisningen af dig har således ikke været forkert og er derfor gyldig og gældende."

I fortsættelse af Økonomi- og Personalestyrelsens brev af 12. august 2010 forlangte A ved brev af 18. august 2010 til styrelsen at modtage svar fra styrelsen vedrørende styrelsens bortvisningsafgørelse af 5. august 2010.

Efter at A havde rettet henvendelse til mig, fremsendte Økonomi- og Personalestyrelsen ved brev af 18. august 2010 på min anmodning mig visse af sagens akter. Af styrelsens brev, der var underskrevet af styrelsens chef, fremgik blandt andet følgende:

> "Økonomi- og Personalestyrelsen skal beklage, at Økonomi- og Personalestyrelsen den 5. august 2010 fremsender endnu en skrivelse [afgørelse om bortvisning, min bemærkning] til A. Dog er fejlen ikke konkret væsentlig allerede fordi, Skattestyrelsen har truffet afgørelse om bortvisning den 4. august 2010.
>
> Nærværende besvarelse er affattet i samarbejde med Skattestyrelsen som er ansvarlig myndighed i sagen."

Ved brev af 20. august 2010 besvarede Departementet for Finanser A's henvendelse af 13. august 2010 til departementet (medlemmet af Naalakkersuisut for finanser). Af brevet, der var underskrevet af (for) departementschefen, fremgik blandt andet følgende:

"Det skal først oplyses dig, at du er ansat af Skattestyrelsen under det tidligere Hjemmestyre og nuværende Selvstyre.

Det skal naturligvis beklages, at du den 5. august 2010 uretmæssigt modtager en skrivelse fra Økonomi- og Personalestyrelsen om bortvisning fra Skattestyrelsen. Det er Skattestyrelsen som har den fulde kompetence i afskedigelsessituationer ift. deres personale.

Du anfører i din skrivelse, at sagsbehandlingslovens §§ 25, 17 og 11 er overtrådt. I Grønlands Selvstyre anses en styrelse og et departement som en og samme enhed, hvorfor der ikke er rekursadgang til departementet over en afgørelse fra en styrelse. Du kan således ikke klage over Skattestyrelsens afgørelse til Departementet for Finanser

Derudover anmoder du om aktindsigt i din personalesag den 10. august 2010, men du har allerede modtaget afgørelse om bortvisning den 4. august 2010, hvorfor sagsbehandlingslovens § 11 ikke finder anvendelse i denne situation.

Når der er tale om bortvisning grundet i grov misligholdelse af ansættelsesforholdet på grund af ulovlig udeblivelse, finder de normale betingelser om opsigelsesvarsler ikke anvendelse.

På baggrund af det ovenfor anførte vil der ikke blive foretaget yderligere."

Ved breve af 20. august 2010 og 23. august 2010 til Økonomi- og Personalestyrelsen erindrede A blandt andet om svar på sine henvendelser til styrelsen.

Ved brev af 24. august 2010 besvarede Økonomi- og Personalestyrelsen A's henvendelser. I brevet meddelte styrelsen afslutningsvis, at man anså sagen som "lukket".

Ved brev af 1. september 2010 til Departementet for Finanser bad jeg om en uddybende forklaring på visse forhold vedrørende afgørelsen om bortvisning af A. Jeg bad endvidere departementet oplyse, på hvilket retsgrundlag man anså Skattestyrelsen (og Økonomi- og Personalestyrelsen) og Departementet for Finanser for at være én og samme myndighed.

Ved brev af 21. september 2010 afgav Departementet for Finanser høringssvar. Af departementets brev, der var underskrevet af departementschefen, fremgik blandt andet følgende:

"Nærværende besvarelse er affattet i samarbejde med Skattestyrelsen som er ansvarlig myndighed i sagen.

A modtager den 27. juli 2010 en partshøring på en påtænkt skriftlig advarsel på baggrund af uretmæssig modtagelse af gaver samt ulovlig udeblivelse fra arbejdet den 26. og 27. juli 2010. Det bliver desuden klart anført i partshøringsskrivelsen af 27. juli 2010, at gentagelse vil medfører bortvisning.

I partshøringsskrivelsen vedr. påtænkt bortvisning af 28. juli 2010 bliver det direkte anført i skrivelsen hvorfor A ikke møder på arbejde. Han nævner selv, at han har sovet over sig og derefter ikke mente, at han behøvede at komme på arbejde.

Det er følgelig ikke nødvendigt, at afvente en given partshøringsfrist hvis medarbejderen stadigvæk ikke opfylder sine ansættelsesmæssige forpligtelser i partshøringsperioden. Derimod er det nødvendigt, at medarbejderen er fuldstændig klar over hvilke konsekvenser gentagelse af tidligere misligholdelse vil få for denne.

Når man har med ulovlige udeblivelser at gøre, skal der ageres hurtigt, Skattestyrelsen har klart og tydeligt forklaret hvad det ville få af konsekvenser ved gentagelse. Skattestyrelsen forsøger at indkalde A på arbejde pr. telefon — dog uden held. Da dette ikke hjælper, indleder Skattestyrelsen en bortvisningssag i mellemliggende partshøringsperiode, da Skattestyrelsen ellers ville forpasse muligheden for bortvisning.

Skattestyrelsen har forsøgt med et mindre indgribende middel i form af en "advarsel" ift. A's grove misligholdelse.

Landstingets Ombudsmand kan ved vedlagte bilag se, at Skattestyrelsen er antagende myndighed og derfor naturligvis også er den myndighed som har afskedigelseskompetencen. (Kompetenceafgrænsningen er tidligere anført i skrivelse af 8. december 2009 sagsnr. … dok nr. …).

Departementet for Finanser, Økonomi- og Personalestyrelsen har den 30. august 2010 modtaget skrivelse fra Landstingets Ombudsmand vedr. kompetenceafgrænsningen mellem ASA [Økonomi- og Personalestyrelsen, min bemærkning] og de øvrige enheder i Grønlands Selvstyre vedr. spørgsmålet om "på hvilket retsgrundlag man anser Skattestyrelsen (og Økonomi- og Personalestyrelsen) og Departementet for Finanser for at være en og samme myndighed". Dette spørgsmål er tidligere blevet besvaret ved skrivelse af 24. oktober 2008."

Jeg udtaler herefter:

> *"Som berørt i indledningen til denne udtalelse har jeg i denne sag undersøgt Skattestyrelsens nærmere forvaltningsretlige status. I det følgende kommer jeg således først med nogle generelle betragtninger om retsgrundlaget for myndighedsstrukturen (afsnit 1.1.), derefter benytter jeg disse betragtninger på den konkrete sag (afsnit 1.2.), og til sidst fremkommer jeg med en konklusion (afsnit 1.3).*

1.1. Forvaltningsmyndighedsstrukturen – retsgrundlaget

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

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

Jeg vil i denne udtalelse ikke komme nærmere ind på Inatsisartut (og domstolene), hvilket også allerede er en følge af, at Inatsisartut (og domstolene) ikke er en del af den offentlige forvaltning, jf. herved kompetenceafgrænsningen for min virksomhed som ombudsmand i § 7, stk. 1, i inatsisartutlov nr. 8 af 3. december 2009 om Ombudsmanden for Inatsisartut.

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

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

> *"Formanden for Naalakkersuisut fordeler anliggender mellem medlemmerne af Naalakkersuisut".*

Med denne bestemmelse er det fastlagt, at der skal foretages en ressortfordeling mellem de enkelte medlemmer af Naalakkersuisut. Det enkelte medlem af Naalakkersuisut har således et styrelsesmæssigt ansvar for præcist det område (forretningsområde), som tildeles vedkommende. Forretningsområdet for det enkelte medlem af Naalakkersuisut udgøres forvaltningsretligt af et departement (eventuelt flere departementer) med eventuelle underliggende myndigheder, det vil sige myndigheder inden for departementets ressort. Medlemmet er forvaltningschef for departementet.

Departementerne er forvaltningsmyndigheder og udgør således den centrale del af den offentlige forvaltning. En myndighed kan naturligvis godt have departementsstatus, selvom den bærer en anden betegnelse end betegnelsen "departement" i sit navn.

§ 23, stk. 1, i inatsisartutlov nr. 26 af 18. november 2010 om Inatsisartut og Naalakkersuisut vedrører alene den "horisontale" fordeling af forretningsområder. Bestemmelsen regulerer således ikke, hvordan det enkelte departementsområde "vertikalt" er organiseret.

Et departementsområde kan således forvaltningsretligt bestå af enten 1) én forvaltningsmyndighed (departementet) eller 2) af flere forvaltningsmyndigheder (departementet og en eller flere underliggende myndigheder).

Udgangspunktet er, at departementsområdet varetages af departementet alene.

Udgangspunktet fraviges, hvor det ved lov m.v. – eller i henhold til lov – er bestemt, at departementsområdet varetages af flere myndigheder, det vil sige departementet og én eller flere underliggende myndigheder.

Når det skal fastlægges, hvor mange myndigheder der eksisterer inden for et givent departementsområde, må man således tage udgangspunkt i lovgivningen og almindelige forvaltningsretlige grundsætninger.

Spørgsmålet om, hvorvidt en administrativ enhed skal anses for at være en selvstændig forvaltningsmyndighed eller blot en administrativ enhed (kontor/afdeling) inden for et departement, skal afgøres ud fra (blandt andet) følgende kriterier (jf. nærmere Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2002, side 116 ff.):

- Afklaring i lovgivningen m.v.

- Om den administrative enhed i øvrigt har egen hoveddriftskonto på finansloven.

- Om den praksis, der har udviklet sig i forbindelse med aktindsigt og interne arbejdsdokumenter.

- Hvor omfattende og betydningsfulde de opgaver, der er henlagt til den administrative enhed, må siges at være.

- Hvor klart den administrative enheds opgaver er afgrænset fra andre administrative enheders opgaver.

- Om disse opgaver udføres på den administrative enheds egne vegne (og herunder – i den udstrækning opgaverne består i at træffe afgørelser – om afgørelse træffes på egne vegne).

- Om der er rekursadgang (klageadgang) til en anden administrativ enhed.

- Spørgsmålet om instruktionsbeføjelse.

- Den grad af selvstændighed i forhold til det omgivende administrative system den administrative enhed i øvrigt indtager.

Formandens Departement (landsstyreformanden) har – som også berørt i Departementet for Finansers brev af 21. september 2010 til mig – tidligere over for mig forholdt sig til forvaltningsmyndighedsstrukturen. Min henvendelse til Formandens Departement var en følge af den omfattende omorganisering i 2008 af centraladministrationen, som gav mig anledning til tvivl om den nye myndighedsstruktur, herunder om de nyoprettede styrelser måtte anses for at være selvstændige forvaltningsmyndigheder under departementerne, eller om disse styrelser indgik som dele af det enkelte departement.

Jeg henviser herved til min beretning for 2008 (side 14 ff. i den grønlandske version og side 12 ff. i den danske version) og opfølgningen i min beretning for 2009 (side 389 ff. i den grønlandske version og side 338 ff. i den danske version).

I den korrespondance, som jeg her førte med Formandens Departement, gjorde jeg opmærksom på – med henvisning til retsforståelsen nævnt umiddelbart ovenfor – at det kræver en konkret vurdering i den enkelte sag, når der skal tages stilling til, om en administrativ enhed (her en "styrelse") må anses for at være en selvstændig myndighed.

Jeg bad derfor ved brev af 2. oktober 2008 Formandens Departement om, at departementet gjorde rede for, styrelse for styrelse, om de enkelte styrelser måtte anses for at være selvstændige myndigheder.

Jeg har ikke modtaget en sådan redegørelse. Formandens Departement meddelte mig ved brev af 24. oktober 2008 (modtaget af mig den 27. oktober 2008) alene blandt andet, at "Styrelser og afdelinger er således i forvaltningsretlig forstand synonyme begreber, der betegner administrative enheder organiseret som dele af et departement". Departementets opfattelse blev bekræftet ved Formandens Departements brev af 6. juli 2010.

Som nævnt over for Formandens Departement er en klar myndighedsstruktur i centraladministrationen af afgørende betydning – ikke blot for retssikkerheden generelt, men også af hensyn til mit virke som ombudsmand. Jeg henviser herved til mine bemærkninger straks nedenfor.

1.2. Forvaltningsmyndighedsstrukturen – den konkrete sag

A var indtil sin bortvisning ansat som kontorfuldmægtig ved Skattestyrelsen.

Skattestyrelsen hører – ligesom Økonomi- og Personalestyrelsen – inden for Departementet for Finansers departementsområde (ressort).

Spørgsmålet er imidlertid, om Skattestyrelsen (og Økonomi- og Personalestyrelsen) må anses for at være en selvstændig forvaltningsmyndighed under Departementet for Finanser, eller om Skattestyrelsen – trods betegnelsen "styrelse", der signalerer, at det er en selvstændig myndighed – blot må anses for at være en administrativ enhed i departementet.

En afklaring af dette spørgsmål er væsentlig, blandt andet fordi klager over forhold, som kan påklages til anden administrativ myndighed, ikke kan indgives til mit embede, før den øverste administrative myndighed har truffet afgørelse om forholdet, jf. § 13 i inatsisartutlov nr. 8 af 3. december 2009 om Ombudsmanden for Inatsisartut. Skattestyrelsens afgørelse om at bortvise A kan i henhold til den ulovbestemte retsgrundsætning om rekurs fra en underordnet myndighed til en overordnet myndighed påklages til Departementet for Finanser – hvis altså Skattestyrelsen må anses for at være en selvstændig myndighed.

Jeg læser A's indlæg i sagen sådan, at det er A's opfattelse, at Skattestyrelsen samt Økonomi- og Personalestyrelsen er selvstændige myndigheder under Departementet for Finanser.

Departementet for Finanser, Skattestyrelsen samt Økonomi- og Personalestyrelsen er omvendt af den opfattelse, at der er tale om én og samme myndighed, hvilket også er overensstemmende med Formandens Departements tidligere udtalelser om styrelsesbegrebet, jf. ovenfor.

Departementet for Finanser, Skattestyrelsen samt Økonomi- og Personalestyrelsens udtalelser og øvrige korrespondance i sagen er imidlertid ikke konsekvente.

Følgende eksempler kan fremdrages:

Ved brev af 12. august 2010 til A og ved brev af 18. august 2010 til mig omtaler Økonomi- og Personalestyrelsen således Skattestyrelsen som en myndighed, ligesom Økonomi- og Personalestyrelsen ved brevet af 12. august 2010 ligefrem blandt andet meddeler A, at hans klage oversendes til Skattestyrelsen som rette "ressortmyndighed". En sådan meddelelse til en borger vil være direkte forvirrende, hvis man anser Skattestyrelsen og Økonomi- og Personalestyrelsen som én og samme myndighed; det er som udgangspunkt irrelevant og uvedkommende for borgerne, hvordan en myndighed internt har organiseret sig.

Ved brev af 16. august 2010 omtaler Skattestyrelsen sig selv som en myndighed. I samme brev udtaler styrelsen, at der ikke er klageadgang (til departementet), hvilket er forkert, hvis styrelsen er en myndighed.

I Departementet for Finansers brev af 21. september 2010 til mig omtales Skattestyrelsen som "ansvarlig myndighed i sagen". I samme brev udtales, "at Skattestyrelsen er antagende myndighed og derfor naturligvis også er den myndighed som har afskedigelseskompetencen". Disse bemærkninger står i kontrast til et efterfølgende afsnit, hvor der er henvist til den under afsnit 1.1. omtalte korrespondance mellem Formandens Departement og mig; af denne korrespondance fremgår det som tidligere nævnt, at det er Formandens Departements opfattelse, at et departement og dets styrelser udgør én og samme myndighed.

Jeg må derfor konstatere, at der hos Departementet for Finanser, Skattestyrelsen samt Økonomi- og Personalestyrelsen er en noget udpræget signalforvirring om, hvorvidt der er tale om én eller flere myndigheder.

Jeg bemærker for en god ordens skyld, at en administrativ enhed ikke – medmindre der særligt i lovgivningen er klare retlige holdepunkter for det modsatte – i nogle relationer kan være en selvstændig myndighed og i andre relationer en del af en forvaltningsmyndighed, jf. Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2002, side 123 f.

Der er efter min opfattelse flere forhold, der taler for, at Skattestyrelsen, hvor A som nævnt var ansat, må anses for at være en selvstændig myndighed under Departementet for Finanser.

I det følgende vil jeg kort – med udgangspunkt i den under afsnit 1.1. nævnte forvaltningsretlige teori – nævne forhold, der ville kunne tale for en sådan konklusion.

For det første kan styrelseslovgivningen for skatteforvaltningen, jf. kapitel 1 (§ 1) i landstingslov nr. 11 af 2. november 2006 om forvaltning af skatter, læses sådan, at skatteforvaltningen udgør en samlet – og selvstændig – myndighed – altså uafhængig af Departementet for Finansers øvrige opgaveportefølje. I det mindste kan lovgivningen i hvert fald ikke tages til indtægt for, at skatteforvaltningen ikke skulle være en selvstændig myndighed.

Af landstingslovens § 1 fremgår følgende:

> *"Skatteforvaltningen forvalter lovgivningen om skatter, herunder direkte og indirekte skatter."*

Af de specielle bemærkninger til § 1 til det landstingslovforslag, der danner grundlag for landstingsloven, fremgår følgende:

> *"Bestemmelsen vedrører forvaltning af lovgivning om enhver form for skat til det offentlige, jf. anvendelsen af begrebet skat i grundlovens § 43. Bestemmelsen omfatter således ikke kun indkomstskat, men også afgifter, såsom indførselsafgift, lotteriafgift og lignende retlige ydelser til det offentlige.*
>
> *Den nærmere regulering af, hvorledes forvaltningen organiseres, for eksempel om forvaltningen skal ske fra en centralt beliggende styrelse, eller om forvaltningen skal ske decentralt fra regionale enheder, er som udgangspunkt et landsstyreanliggende. Landsstyrets planer for den fremtidige organisering af skatteforvaltningen er omtalt ovenfor under de almindelige bemærkninger, afsnittet om lovforslagets hovedpunkter.*
>
> *Udtrykket skatteforvaltningen omfatter de dele af forvaltningen, der ikke er særligt lovreguleret. Udtrykket omfatter således ikke Skatterådet, som foreslås reguleret i kapitel 2 (tidligere landstingslov om indkomstskat § 115)."*

Som det fremgår, henviser de specielle bemærkninger til lovforslagets almindelige bemærkninger. Af disse fremgår blandt andet følgende:

> *"Det foreslås at samle forvaltningen af lovgivning om indkomstskat, afgifter og lignende retlige ydelser i en enhedsforvaltning i hjemmestyreregi.*
>
> *Dannelsen af denne enhedsforvaltning indebærer en afskaffelse af den kommunale skatteforvaltning. De gældende regler om den kommunale skatteforvaltning findes i landstingslov om indkomstskat, jf. specielt § 55.*

Organiseringen af en sådan forvaltning i hjemmestyreregi er principielt et landsstyreanliggende, der ikke kræver særlig lovgivning. Derfor er den nye skatteforvaltning som udgangspunkt alene omtalt i § 1 i forslaget.

Den nye enhedsforvaltning dannes gennem en sammenlægning mellem de nuværende kommunale skatteforvaltninger og Skattedirektoratet [der var en selvstændig myndighed, min bemærkning], således at den nye skatteforvaltning bemandes med personale fra kommuner og Skattedirektoratet.

[…]

Samlingen af forvaltningen af indkomstskat og afgifter i én landsdækkende myndighed giver færre samarbejdsparter i det offentlige, således at flere typer mellemværender med det offentlige kan løses ved henvendelse til ét sted.

[…]

Det er vurderingen, at samling af skatteforvaltningen i en landsdækkende myndighed medfører, at korrespondance mellem de forskellige dele af denne enhedsforvaltning må anses for interne arbejdsdokumenter, der kan undtages fra den almindelige adgang til aktindsigt efter § 7 i landstingslov om offentlighed i forvaltningen. "

For det andet har Skattestyrelsen egen hoveddriftskonto på finansloven. Skattestyrelsen har således hoveddriftskonto 24, mens Departementet for Finanser (samt Økonomi- og Personalestyrelsen) har hoveddriftskonto 20, jf. inatsisartutlov nr. 29 af 25. november 2010 om Finanslov for 2011. Skattestyrelsen overtog ved landstingsfinansloven for 2009 hoveddriftskonto 24 efter Skattedirektoratet, som i øvrigt var en selvstændig myndighed.

For det tredje er Skattestyrelsens opgaveportefølje i sagens natur omfattende og betydningsfuld.

For det fjerde er Skattestyrelsens opgaver ganske afgrænset i forhold til Departementet for Finansers opgaver. Skattestyrelsen har således blandt andet egen lovgivning at administrere, ligesom der på skatteområdet er etableret en helt særlig klagemyndighed, Skatterådet, jf. § 2, stk. 1, i landstingslov nr. 11 af 2. november 2006 om forvaltning af skatter.

For det femte udføres Skattestyrelsens opgaver i øvrigt indadtil som udadtil med en høj grad af selvstændighed. For eksempel benytter Skattestyrelsen således betegnelsen "Skattestyrelsen" i sine henvendelser (og ikke betegnelsen "Departementet for Finanser"), har eget brevpapir, har (postboks)adresse forskellig

fra departementet, har, jf. hjemmesiden, eget hovedtelefonnummer og -telefax-nummer og – som udgangspunkt – egen internethjemmesideadresse.

1.3. Forvaltningsmyndighedsstrukturen – min konklusion

Det er min opfattelse, at Skattestyrelsen må anses for at være en selvstændig myndighed under Departementet for Finanser. Min opfattelse må herefter føre til, at departementet således først bør behandle A's bortvisningssag som rekursmyndighed, før jeg eventuelt kan foretage mig videre i sagen, jf. § 13 i inatsisartutlov nr. 8 af 3. december 2009 om Ombudsmanden for Inatsisartut.

Jeg henstiller således til Departementet for Finanser, at departementet optager A's klage til realitetsbehandling. Jeg har herved ikke taget stilling til en eventuel problematik vedrørende myndighedsinhabilitet.

Jeg beder Departementet for Finanser meddele mig, hvorvidt departementet optager A's klage til realitetsbehandling.

Ved brev af dags dato har jeg meddelt A min opfattelse af sagen. Ved brev af dags dato har jeg endvidere til orientering fremsendt en anonymiseret version af denne udtalelse til Formandens Departement.

Jeg bemærker afslutningsvis for en god ordens skyld, at jeg ikke ved nærværende udtalelse har taget stilling til Økonomi- og Personalestyrelsens forvaltningsretlige status."

Ved brev af 26. marts 2012 meddelte Økonomi- og Personalestyrelsen mig på vegne af Departementet for Finanser, at departementet ikke agtede at realitetsbehandle A's klage. Styrelsen anførte således følgende:

"Landstingets Ombudsmand har ved skrivelse at 10. marts 2012 [10. februar 2012 – min redaktion] fremsendt skrivelse til Departementet for Finanser vedrørende Landstingets Ombudsmands færdigbehandling af sagen om Skattestyrelsens afgørelse af 4. august 2010 om at bortvise A som kontorfuldmægtig ved skattestyrelsen.

Landstingets Ombudsmand henstiller til Departementet for Finanser, at departementet optager A's klage til realitetsbehandling. Landstingets Ombudsmand har ikke taget stilling til en eventuel problematik vedrørende myndighedsinhabilitet.

Landstingets Ombudsmand beder Departementet for Finanser meddele Landstingets Ombudsmand, hvorvidt departementet optager A's klage til realitetsbehandling.

Økonomi- og Personalestyrelsen skal hermed svare på vegne af Departementet for Finanser.

Departementet for Finanser agter ikke at optage A's klage til realitetsbehandling. Økonomi- og Personalestyrelsen skal på vegne af Departementet for Finanser knytte nogle bemærkninger hertil.

Landstingets Ombudsmand anfører endvidere i dennes konklusion, at skattestyrelsen må anses for at være en selvstændig myndighed under Departementet tor Finanser, og til støtte herfor fremkommer Landstingets Ombudsmand med henvisninger fra den juridiske litteratur, general lovgivning samt de almindelige forvaltningsretlige grundsætninger.

Departement for Finanser skal naturligvis beklage, at Skattestyrelsen og Økonomi- og Personalestyrelsen ikke har været konsistente i deres udmeldinger om myndighedskompetence.

Departementet tor Finanser er dog ikke umiddelbart enig i at Skattestyrelsen er en selvstændig myndighed og vil henvise til tidligere tilkendegivelser fra Formandens Departement og tidligere landstingsformand vedrørende myndighedsstrukturen i Grønlands Hjemmestyre nuværende Selvstyre. Endvidere skal Departementet for Finanser henvise til Inatsisartutlov nr. 26 af 18. november 2010 om Inatsisartut og Naalakkersuisut § 23 stk. 1 samt bemærkningerne hertil.

I bemærkningerne til § 23 stk. 1 er anført følgende:

> *Stk. I viderefører den hidtidige § 4, stk. 3, i en sprogligt redigeret form, men med samme indhold. Formanden for Naalakkersuisut bestemmer til enhver tid selvstændigt hvordan anliggenderne (ressortområder/porteføljer) i Naalakkersuisut skal fordeles. Der er tale om en eneret, et såkaldt prærogativ, for formanden for Naalakkersuisut. Han kan således ikke bindes retligt til en bestemt ressortopdeling, heller ikke gennem bestemmelser i Inatsisartutlov*

I henhold til bemærkningerne til lovens § 23 stk. 1 er der tale om en videreførelse af Landstingslov nr. 11 af 20. oktober 1988 om landstinget og landsstyret § 4 stk. 3. Der bliver yderligere anført i bemærkningerne, at Formanden for Naalakkersuisut bestemmer til enhver tid selvstændigt hvordan anliggenderne (ressortområder/porteføljer) i Naalakkersuisut skal fordeles. Der er tale om en eneret, et såkaldt prærogativ, for formanden for Naalakkersuisut. Han kan således ikke bindes retligt til en bestemt ressortopdeling, heller ikke gennem bestemmelser i lnatsisartutlov.

Bemærkningerne må forstås således, at Formanden for Naalakkersuisut til enhver tid selvstændigt kan bestemme hvordan anliggenderne (ressortområder/porteføljer) i Naalakkersuisut skal fordeles, og at der er tale om en eneret hertil. Endvidere kan formanden for Naalakkersuisut således ikke bindes retligt til en bestemt ressortopdeling, heller ikke gennem bestemmelser i Inatsisartutlov. Dette må herefter antages, at der hermed er skabt en retlig forrang fra generel lovgivning og grundsætninger som også viger herfor.

Endvidere må det antages, at den almindelige organisationsmagt følger af Inatsisartutlov nr. 26 af 18. november 2010 om Inatsisartut § 23 stk. 1 samt daværende Landstingslov nr. 11 at 20. oktober 1988 om landstinget og landsstyret § 4 stk. 3. Formanden for Naalakkersuisut er derefter i henhold til Inatsisartutlov nr. 26 af 18. november 2010 om Inatsisartut og Naalakkersuisut § 23 stk. 1 herunder bemærkningerne omnipotent. Dette betyder, at Formanden for Naalakkersuisut både horisontalt men også vertikalt kan fordele og indrette ressortområder/porteføljer som Formanden for Naalakkersuisut finder mest hensigtsmæssig.

Når Formanden for Naalakkersuisut har fordelt ressortområder/porteføljer som Formanden for Naalakkersuisut har fundet mest hensigtsmæssig, delegere han endvidere sin kompetence til sine ministre. Herefter kan en minister inden for sit ministerområde formentlig indrette sin organisation som denne måtte ønske. Dog må lovgivningsmagten inddrages som bevillingsmyndighed, hvis indretningen medfører øgede udgifter.

Der skal i øvrigt henvises til orienteringsskrivelserne til Landsstyret af 21. november 2007 og orientering til Landsstyret at 27. december 2007 fra Formandens Departement. Her blev det anført, at ved den valgte organisering at centraladministrationen var det udgangspunktet, at der skulle vare et departement under hvert landsstyremedlem. Endvidere blev det lagt til grund, at visse enheder kunne etableres adskilt fra departementerne og med direkte reference til et landsstyremedlem og, at dette principielt ikke adskilte sig fra den tidligere struktur, hvor flere direktorater kunne være underlagt samme landsstyremedlem.

Landstingets Ombudsmand har desuden anført i dennes skrivelse af 30. maj 2008 til Landsstyreformanden:

> *"Jeg tager til efterretning, at det har været Landsstyreformandens hensigt at gennemføre en ny struktur, som ikke indebærer en udskillelse af de hidtidige direktorater til selvstændige styrelser/direktorater i forhold til departementerne."*
>
> *Jeg vil dog fortsat stile mine udtalelser og opfølgninger herpå til det ansvarlige landsstyremedlem, idet jeg går ud fra, at det ansvarlige landsstyremedlem uanset gennemførelsen af intern delegation i landsstyremedlemmets departement vil forholde sig til min opfattelse."*

Det er således Departementet for Finansers opfattelse, at det tidligere er tilkendegivet overfor Landstingets Ombudsmand og taget til efterretning at denne, at det ikke har været hensigten ved gennemfører en ny struktur, som skulle indebærer en udskillelse af de hidtidige direktorater til selvstændige styrelser/direktorater i forhold til departementerne, Samt at der i henhold til Inatsisartutlov nr. 26 sf18. november 2010 om lnatsisartut § 23 stk. 1 og daværende Landstingslov nr. 11 af 20. oktober 1988 om landstinget og landsstyret § 4 stk. 3, er tale om en eneret, et prærogativ, for formanden for Naalakkersuisut. Han kan således ikke bindes retligt til en bestemt ressortopdeling, heller ikke gennem bestemmelser i Inatsisartutlov. Hvorved formanden for Naalakkersuisut bade horisontalt men også vertikalt kan fordele og indrette ressortområder/porteføljer som Formanden for Naalakkersuisut finder mest hensigtsmæssig. Skattestyrelsen er herefter stadig en del af Departementet for Finanser."

Ved brev af 12. april 2012 rettede jeg på baggrund af Økonomi- og Personalestyrelsens brev af 26. marts 2012 henvendelse til medlemmet af Naalakkersuisut for finanser. Af brevet fremgik blandt andet følgende:

"Ved udtalelse af 10. februar 2012 henstillede jeg til dit departement, at departementet behandler en sag om afskedigelse af en medarbejder ved Skattestyrelsen. Den pågældende medarbejder havde klaget til mig over afskedigelsen.

I min udtalelse sætter jeg overordnet spørgsmålstegn ved klarheden over myndighedsstrukturen i centraladministrationen, herunder dine styrelsers status som enten myndigheder eller som blot afdelinger (administrative enheder) inden for departementet.

Den 10. april 2012 har jeg nu modtaget det i kopi vedlagte brev af 26. marts 2012 fra Økonomi- og Personalestyrelsen. Af dette brev fremgår det, at departementet ikke agter at følge min henstilling.

Blandt andet henset til at min udtalelse var stilet til dit departement, og at udtalelsen overordnet sætter spørgsmålstegn ved myndighedsstrukturen, herunder i sidste ende altså også Økonomi- og Personalestyrelsens status, finder jeg det ikke fyldestgørende, at jeg har modtaget svar fra denne styrelse.

Jeg beder dig således sikre, at jeg snarest modtager en tilkendegivelse fra departementet om, hvorvidt departementet agter at følge min henstilling.

Hvis departementet fastholder, at man ikke vil følge min henstilling, beder jeg om, at dette tilkendegives direkte af dig som øverste forvaltningschef for departementet (subsidiært din departementschef). Jeg henviser herved til de overvejelser, som jeg har givet udtryk for i mine beretninger for 2004 (side 440 og 358 i henholdsvis den grønlandske version og den danske version), 2005 (side 97 f. og 78 f. i henholdsvis den grønlandske version og den danske version), 2006 (side 517 og 444 i henholdsvis den grønlandske version og den danske version) samt 2009 (side 52 og 45 i henholdsvis den grønlandske version og den danske version).

Jeg gør afslutningsvis opmærksom på, at jeg i min udtalelse oplyste, at jeg har fremsendt en kopi af udtalelsen til Formandens Departement. Baggrunden herfor var de principielle spørgsmål, som udtalelsen generelt rejser om myndighedsstrukturen i centraladministrationen. En ledende medarbejder ved Formandens Departement har over for en af mine medarbejdere oplyst, at Formandens Departement ikke har været inddraget forud for Økonomi- og Personalestyrelsens tilkendegivelse i sagen.

Jeg beder dig overveje, hvorvidt Formandens Departement skal inddrages i sagen."

Ved brev af 3. august 2012 meddelte Departementet for Finanser mig, at departementet ikke fandt anledning til at foretage sig videre i sagen.

Ved brev af 13. august 2012 meddelte jeg Departementet for Finanser, at jeg afsluttede sagen. Jeg anførte blandt andet følgende:

"Jeg noterer mig, at Departementet for Finanser ikke finder anledning til at foretage sig yderligere i sagen.

Det står mig noget uklart, hvorvidt Departementet for Finanser henholder sig til den i Økonomi- og Personalestyrelsens brev af 26. marts 2012 anførte argumentation.

Såfremt dette er tilfældet, gør jeg opmærksom på, at Økonomi- og Personalestyrelsens forståelse af § 23, stk. 1, i inatsisartutlov nr. 26 af 18. november 2010 om Inatsisartut og Naalakkersuisut beror på en klar misforståelse af bestemmelsen, herunder allerede bestemmelsens ordlyd. Jeg finder det i øvrigt ikke rimeligt, at styrelsen henviser til et uddrag – der er taget helt ud af kontekst – af et brev af 30. maj 2008 fra mig til Formandens Departement (landsstyreformanden); brevet indgik i en længerevarende korrespondance mellem Formandens Departement og mig, hvor jeg søgte at klarlægge den da nye myndighedsstruktur.

Jeg kan oplyse, at jeg i dag som følge af Departementet for Finansers tilkendegivelse og med henvisning til § 22 i inatsisartutlov nr. 8 af 3. december 2009 om Ombudsmanden for Inatsisartut har henstillet til Civilstyrelsen, at der meddeles A fri proces til en retssag mod Departementet for Finanser.

Herefter foretager jeg mig ikke videre i anledning af A's klage til mig."

Bortvisning

5.4 En offentlig ansats loyalitetsforpligtigelse kunne ikke begrunde, at myndigheden kunne begrænse den ansattes ytringsfrihed ved at bortvise ham. Manglende partshøring og mangelfuld begrundelse i forbindelse med bortvisningen.

A, klagede over, at han var blevet bortvist fra sin stilling i K Kommune på grund af udsendelse af en e-mail til alt administrativt personale i kommunen vedrørende ændringer i hans ansættelsesforhold.

A mente, at bortvisningen var usaglig og uproportionel, og at kommunen havde krænket hans ytringsfrihed ved at bortvise ham på grund af e-mailen. A klagede endvidere over, at K Kommune ikke havde overholdt sagsbehandlingslovens regler vedrørende parthøring og begrundelse.

Ombudsmanden fandt det kritisablet, at K Kommune havde bortvist A på grund af de i e-mailen fremsatte ytringer, og på grund af udsendelse af e-mailen via kommunens intranet til samtlige ansatte i K Kommune.

Ombudsmanden fandt det kritisabelt, at K Kommune ikke havde foretaget partshøring i forbindelse med bortvisningen, og at kommunen ikke havde givet tilstrækkelig begrundelse for afgørelsen, herunder at der ikke var anført tilstrækkelig henvisning til de relevante retsregler.

Ombudsmanden fandt K Kommunes journaliseringspraksis i A's personalesag og manglende overholdelse af arkivloven utilfredsstillende.

Ombudsmanden fandt endvidere ikke, at K Kommune havde opfyldt sagsbehandlingslovens § 24, stk. 1, om henvisning til de retsregler, som afgørelsen er truffet efter. En henvisning til en uskreven retsregel skal indeholde en kort gengivelse af indholdet af det uskrevne retsgrundlag som myndigheden forstår dette. K Kommunes henvisning til "misligholdelse i enhver forstand", var derfor ikke tilstrækkelig dækkende henvisning til retsreglen (j.nr. 2010-324-0005, udtalelse af 18. april 2012).

Den 9. december 2010 modtog jeg en klage fra advokat B på vegne af A over K Kommunes bortvisning og sagsbehandling efter, at A havde udsendt en kritisk e-mail til alle kommunens ansatte vedrørende ændringer i hans ansættelse. Ifølge klagen var bortvisningen usaglig og uproportional. Derudover var fremført, at væsentlige sagsbehandlingsregler som partshøring og begrundelse ikke var overholdt.

A har anlagt retssag imod K Kommune angående de stillingsændringer, som A omtaler i e-mailen. Det er samme e-mail, som danner grundlag for bortvisningen. Advokat B har i den forbindelse tilkendegivet overfor mig, at retssagen ikke vedrører bortvisningsafgørelsen.

Nærværende udtalelse vil derfor alene omhandle spørgsmålet ombortvisningsafgørelsen.

Hændelsesforløbet op til bortvisningen.

I skrivelse af 16. marts 2010 til A opsagde K Kommune A fra stillingen som erhvervskonsulent med sædvanligt overenskomstmæssig varsel til udgangen af juni måned 2010 og tilbød samtidig A en ny ansættelse på

ændrede vilkår og under en anden overenskomst. I skrivelse af 27. april 2010 anerkendte K Kommune, at skrivelsen ikke var afleveret betids og forlængede opsigelsesfristen til udgangen af juli 2010.

Der blev herefter udarbejdet et forslag til forlig, som dog ikke blev underskrevet, og A fik efter henvendelse til vicekommunaldirektøren udbetalt løn for august og september 2010.

Den 30. september 2010 fremsendte A's advokat, advokat B, en skrivelse til K Kommune, hvor hun gjorde gældende, at A stadig var ansat, og at kommunen havde indstillet planerne om opsigelse og ansættelse på nye vilkår.

K Kommune fremsendte ved skrivelse af 5. oktober 2010 et nyt forslag til forlig med ny ansættelse på nye vilkår, og det anførtes efterfølgende, at forligsfristen var 8 dage, dvs. fristen var den 13. oktober 2010. Kommunen anmodede i en efterfølgende e-mail om at få bekræftet, at A ved arbejdstids ophør den 29. oktober 2010 ville rømme sit skrivebord og øvrige kontorfaciliteter.

A havde ifølge sin advokat, advokat B, den 13. oktober 2010 meddelt K Kommune, at han mente sig opsagt af kommunen, fordi han ikke ønskede at overgå til, hvad han anså for væsentligt forringede ansættelsesvilkår.

Udsendelse af e-mail og bortvisningen.

Den 14. oktober 2010 udsendte A følgende e-mail med titlen "ny kurs i K Kommune" til alle kommunens ansatte.

> "Hej alle sammen
>
> Jeg vil herved være ærlig over for alle mine kollegaer om hvordan man åbenbart bliver behandlet i K Kommune.
>
> Jeg synes at I alle børe vide forholdene.
>
> Hvem er fælles tillidsmand i kommunen ??
>
> K Kommune har ændret kurs ved behandling lønninger for kommunens ansatte, det er i hvert fald fakta for undertegnede.

Tidligere arbejdede jeg i Teknisk Forvaltningen indtil i september 2008 blev jeg ringet op af erhvervsafdelingen om jeg var interesseret i stillingen som erhvervskonsulent i … kommune. Jeg svarede ja - hvis … kommune ville acceptere at jeg ville få samme løn og ansættelsesvilkår som min nuværende stilling. Det accepterede … kommune. Så jeg fik en SIK kontrakt med den rette anciennitet og stillingen var fuldmægtig som afdelingsleder.

Nu har K Kommune afskedigede mig og vil genansætte mig i AK – funktionsoverenskomst, og det har jeg ingen indvendinger imod – men vil i henhold til reglerne bibeholde min anciennitet - men den nye kurs for K Kommune er ligeglade med overenskomster. De vil genansætte mig fra den 1. oktober 2010 uden anciennitet – altså et temmelig kraftig løn nedgang. Jeg har accepteret at jeg ikke genansættes som afdelingsleder.

Men K Kommune tilbud vil jeg ikke acceptere og på den måde miste mange års anciennitet – Kommunens Jurist … skriver – citat:

På anledning herefter meddeles følgende om den **aflønningsmæssige stilling for A pr. 1. oktober 2010, overenskomstmæssig korrekt:**

Acceptfristen fastholdes: onsdag, den 13. oktober 2010

Accepteres forliget ikke bedes bekræftet, at A rømmer sit skrivebord og øvrige kontorfaciliteter fredag, den 29. oktober 2010 ved arbejdstids ophør, således at fogedsag undgås.

Juristen sender her trusler om for meget betalt løn

K Kommune frafalder tilbagebetalingskrav af det af A for meget oppebårne løn med videre, kr. 175.000 for perioden 01.11.2008 til dato (=kr. 5.000/mdl. ifølge internt i K Kommune foreliggende notat).

At nu lige pludselig skylder jeg kommunen 175.000,- kr. efter deres påstand om for meget betalt løn (hvorfor er jeg aldrig blevet gjort bekendt med det interne notat??)

Så nu bliver der en retssag mod K Kommune om usaglig opsigelse

Jeg vil herved beklage at min mangeårige ansættelse i … kommune og nu i K Kommune skal afslutte på denne måde.

De bedste hilsner

...

A

…"

Samme dag kl. 11.38 sendte kommunaldirektør D en e-mail til A. E-mailen blev besvaret via e-mail samme dato kl. 11.41 af A. Kommunaldirektør D's e-mail er ikke tilsendt mig fra kommunen.

A fik herefter samme dag cirka kl. 12.45 overrakt nedenfor citerede bortvisningsbrev af 14. oktober 2010.

"**Bortvisning.**

I anledning af mail udsendt til alle ansatte i K Kommune dags dato, bortvises du hermed med omgående virkning, da dette er i hver henseende en misligholdelse af din tjeneste forpligtigelser, som ansat.

Du bedes omgående rydde dit skrivebord, fjerne alle personlige ejendele fra kontoret og aflevere din nøgle til kommunekontoret.

Dette bortvisningsbrev overrækkes dig personligt af din chef, ….

Med venlig hilsen

… …

Personalechef Juridisk Konsulent"

Klagen til mig.

Den 9. december 2010 modtog jeg nedenfor citerede klage af 24. november 2010 fra advokat B på vegne af A. Ifølge klagen var bortvisningen usaglig og uproportionel. Derudover var det fremført, at væsentlige sagsbehandlingsregler som partshøring og begrundelse var krænket.

"[…]

Klage over K Kommunes sagsbehandling

Som følge af min klient, A's bortvisning fra K Kommune, klager jeg hermed over kommunens sagsbehandling i forbindelse med min klients afskedigelse, idet jeg mener, kommunen har overtrådt både ansættelses- og forvaltningsretlige regler.

Min klient har den 13. oktober 2010 meddelt K Kommune, at han mener sig opsagt af kommunen, idet han ikke ønsker at overgå til væsentligt forringede ansættelsesvilkår.

Efterfølgende den 14. oktober rundsender min klient en mail til hele forvaltningen i K Kommune, hvori han fortæller om sin oplevelse af forløbet og hans holdning hertil (bi-

lag 1). Kommunaldirektør D reagerer herefter på henvendelsen med "en løftet pegefinger" i form af en venlig henstilling og min klient reagerer straks med en undskyldning og en forsikring om, at det passerede ikke vil gentage sig. Senere samme dag bliver min klient bortvist med omgående virkning. Bortvisningen sker på baggrund af mailen af den 14. oktober 2010, da K Kommune anser mailen for en misligholdelse af hans tjenesteforpligtigelser (bilag 2). Min klient ryddede sit bord og forlod arbejdspladsen samme dag.

Min klient er ikke blevet partshørt i forbindelse med bortvisningen.

Der har efterfølgende ikke været kontakt mellem min klient og kommunen. Det er herefter min vurdering, at bortvisningen er decideret usaglig og uproportional i forhold til det passerede, idet min klients grundlovssikrede ytringsfrihed ikke har kompromitteret forvaltningen, og idet hans mail ikke kan betragtes som hverken illoyal eller utilbørlig i et omfang, der begrunder en bortvisning. Forvaltningen er desforuden bundet af forvaltningens første reaktion i sagen, der korrekt nok er en venlig henstilling — hvilket i øvrigt er Forvaltningens eneste retsmæssige redskab i den konkrete sag.

Jeg skal endvidere bede Ombudsmanden for Inatsisartut om at undersøge, om der i sagen er tilsidesat væsentlige garantiforskrifter — herunder reglerne for partshøring, begrundelse og klagevejledning.

Jeg skal for en god ordens skyld gøre opmærksom på, at der verserer en retssag mellem min klient og K Kommune. Denne retssag vedrører spørgsmålet omkring, hvorvidt min klient skal acceptere væsentligt forringede ansættelsesvilkår, eller om han med rette har kunnet betragte sig som afskediget samt om der i den forbindelse skal tillægges min klient en godtgørelse for usaglig opsigelse. Denne retssag er påbegyndt lang tid før min klient bliver bortvist og dette sidste efterspil er således ikke inddraget i retssagen, idet den ikke skønnes at have betydning for den afgørelse, der ønskes prøvet af domstolene."

Ved skrivelse af 16. december 2010 skrev jeg således til K Kommune:

"Ombudsmanden har modtaget den i kopi vedlagte klage med bilag.

Jeg vedlægger samtidig Ombudsmandsembedets oversættelse af klagen til grønlandsk.

Jeg beder om kommunens udtalelse til klagen og om at sende mig A's personalesag til gennemsyn.

Kommunens svar vil eventuelt blive forelagt A eller hans advokat til partshøring.

Henset til, at advokaten i klagen har oplyst, at der verserer retssag om de forhold, som omtales i den e-mail, der har dannet grundlag for bortvisningen af A, bemærker jeg, at

min undersøgelse ikke angår spørgsmålet om rigtigheden af de udtalelser, som fremgår af A's e-mail.

Nærværende undersøgelse angår således følgende spørgsmål:

- A's adgang til at udtale sig kritisk om sin arbejdsgiver (K Kommune) i en e-mail til kommunens øvrige ansatte.

- Sagsbehandlingen i forbindelse med bortvisningsafgørelsen."

Jeg modtog ved skrivelse af 31. januar 2011 oplysning om, at kommunens tidshorisont for besvarelse af min høring ville blive påvirket af, at kommunens juridiske konsulent var sygemeldt.

Ved skrivelse af 26. marts 2011 rykkede jeg K Kommune for svar og A's sagsmappe. Jeg modtog herefter alene følgende besvarelse af 31. marts 2011:

"[…]

Om retssagen:

[…]

Om klagen til Ombudsmanden:

Indklagede fastholder, at bortvisningen af klageren er sket med rette som følge af grov misligholdelse af arbejdsforpligtelserne, **og at** eventuelle formelle sagsbehandlingsregler ved bortvisningen er fulgt.

I førstnævnte henseende fastholdes, at klagerens afgørende arbejdstagerforpligtelse er at passe sine primære arbejdsopgaver, og at kritik af arbejdsgiveren må ske i fritiden, gennem tillidsmanden eller i direkte dialog med nærmeste chef.

Klagerens formål med den polemiserende mail af den 14. oktober 2010 ville i bedste fald være at rejse en sympati for klageren i værste fald at søge rejst en opskruet stemning blandt de i kommunen ansatte og mod arbejdsgiver.

Sidst angivne formål er klart illegitimt for en arbejdstager og i direkte strid med kommunens personalehåndbog, ligesom det ifølge samme ikke er tilladt ansatte at "zappe på nettet" i arbejdstiden, der jo er arbejdstiden og derfor skal anvendes i dette formål.

Hertil kommer så klagerens ordvalg i mailen, hvor han taler om, at kommunen "har ændret kurs", og at han føles sig "dårligt behandlet".

Disse er absurd polemiserende standpunkter, **da** klageren, som uddannet tømrer, ikke kunne have nogen berettiget forventning om at blive indplaceret i en overenskomst for HK-udddannede, **da** klageren blev tilbudt korrekt overenskomstmæssig indplacering ved genansættelse (hvortil kommunen ville frafald tilbagebetaling af for perioden for meget udbetalt løn, ca. 175.000 kr.!), **og da** selv klageren vidste eller burde vide, at kommunen er retligt forpligtet til at forfølge og håndhæve en lighedsgrundsætning overfor samtlige ansatte.

I sidstnævnte henseende – overholdelse af eventuelle formelle sagsbehandlingsregler ved bortvisningen – gøres følgende gældende:

Det må anses for juridisk tvivlsomt, om høringspligt under alle omstændigheder skal iagttages, når klart bortvisningsgrundlag foreligger og uafhængig af arbejdsforsømmelsens grovhed og utvivlsomhed.

Det må anses for tilstrækkeligt at iagttage partshøring ved referattagning.

I den forbindelse må D's mail af 14. oktober 2010 11:38 til klageren anses for tilstrækkelig i henseende til eventuel partshøringspligt. Klageren stopper da også yderligere polemik ved svarmail tre minutter efter (11:41).

Sammenfattende:

For indklagede gøres det gældende, at klagerens advokat spiller et urimeligt "lotterispil" ved både sagsanlæg ved de almindelige domstole og klagen til Ombudsmanden: bliver der ikke gevinst på "den ene hylde, så bliver der nok på den anden"!

Afsluttende anføres, at klagerens personalemappe ikke ses indeholde forhold af betydning for Ombudsmandens afgørelse af denne klagesag, men at sagsmappen vil blive eftersendt Ombudsmanden på anfordring."

Jeg rykkede for personalemappen ved skrivelse af 24. maj 2011 og modtog ved skrivelse af 7. juli 2011 følgende supplerende besvarelse fra K Kommune:

"I anledning af høringssvaret af den 8. juni 2011 fra klagerens advokat, - K Kommunes brev af den 7. juni 2011 til Landstingets Ombudsmand samt den tidligere herfra afgivne udtalelse ved mail af den 31. marts 2011 kl. 15:22 – skal K Kommune hermed anføre følgende:

For så vidt angår A's kritiske udtalelse om K Kommune via e-mail, sendt til samtlige medarbejdere, er det K Kommunes opfattelse, at kritik rettet imod denne (i kraft af kommunens rolle som arbejdsgiver), skal ske ad andre kanaler end kommunens intranet (interne e-mail system). En sådan e-mail som den fremsendte kan kun have det formål, at bringe ledelsen i miskredit hos kommunens andre medarbejdere, og endvidere have den mulige effekt at medvirke til et dårligt arbejdsklima.

K Kommune ser med stor alvor på den potentielle skade, som en rundsendt e-mail som A's kan forårsage internt, hvorfor det er kommunens klare opfattelse, at der er sket tilsidesættelse af A's arbejdsmæssige forpligtelser ved udvisning af illoyal adfærd, hvilket må betragtes som alvorlig pligtforsømmelse i ansættelsesforholdet.

Ifølge K Kommunes Personalehåndbog vil alvorlig pligtforsømmelse kunne lede til bortvisning efter Personalechefens fortolkning af forsømmelsens alvor. Ud fra den konkrete forsømmelses karakter, anses forholdsmæssighedskravet i relation til sanktionen: bortvisning – for opfyldt.

Med hensyn til bortvisningsafgørelsen, fremgår det ligeledes af Personalehåndbogen, at det er ulovligt at sende kædebreve, hvilket medfører påtale. En e-mail til alle medarbejdere, må efter dens karakter, ligestilles med kædebreve.

Påtale blev givet af kommunaldirektør D kl. 11:38, samme dag e-mailen blev sendt ud (kl. 11:03). A svarede på påtalen kl. 11:41.
Cirka en time efter - kl. 12:45 - blev bortvisningen meddelt A. Bortvisningen skete således i umiddelbar tilknytning til hændelsen, hvilket også er i overensstemmende med Personalehåndbogen.

Henset til pligtforsømmelsens alvorlige karakter, påtalen, svaret fra A på påtalen fra kommunaldirektør D's side, samt bortvisningen i umiddelbar kontinuitet til hændelsen, har K Kommune svært ved at se, hvorledes man, på den angive baggrund, har undladt at opfylde gældende sagsbehandlingsregler. Herudover gøres gældende, at det for partshøring ved bortvisning anses tilstrækkeligt såfremt partshøringen gennemføres ved referattagning.

Link til K Kommunes Personalehåndbog (navnlig side 11 og 13): …"

Der fremgår følgende af K Kommunes personalehåndbog, side 11 og 13.

*"**Påtale, Advarsler, afskedigelse og bortvisning***

Alle advarsler og sanktioner skal ske under hensyntagen til sagsbehandlingsloven og gældende overenskomst/aftale

For følgende forseelser sanktioneres der med en advarsel:

- for sent fremmøde i gentagelsestilfælde (efter kl. 09.00)
- ulovligt fravær
- Fremmøde under påvirkning af spiritus eller euforiserende stoffer
- Indtagelse af alkohol eller euforiserende stoffer i arbejdstiden.

- Minus 15 timer på flekstiden i gentagelsestilfælde

- ulovligt fravær i arbejdstiden

- Modsætte sig tjenestebefaling

Forud for advarsel, skal der som minimum ske en partshøring af ansatte.

Ordliste:

Påtale:

En skriftlig påmindelse om, at der er forhold som medarbejderen skal ændre adfærd overfor. Denne påtale er skriftlig og kopi sendes til lokal personalesagsbehandler. Gentagen påtale vil medføre tildeling af advarsel.

Advarsel:

En advarsel har til hensigt at få medarbejderen til at ændre adfærd i forhold til en konkret begivenhed, som vedr. tjenesten. Der skal foretages partshøring for tildeling af advarsel. Der skal foretages opfølgning på advarsel efter 3 måneder. Alle advarsler skal være skriftlige. Der skal samtidig anføres i advarslen, at gentagelsestilfælde vil medføre afsked med overenskomstmæssigt varsel. Tildelte advarsler bortfalder efter 6 måneder.

Afskedigelse:

En afskedigelse sker, når der er konstateret og beskrevet forhold, hvor der er tidligere er tildelt advarsel, ikke får medarbejderen til at ændre adfærd.

Ved konstateret og beskrevet uduelighed, kan en afskedigelse finde sted.

Afskedigelse kan også finde sted ved samarbejdsvanskeligheder, strukturændringer og budgetændringer.

Der skal være forsøgt andre tiltag, førend der skrides til afskedigelse.

En afskedigelse kan også ske ud fra en helhedsvurdering, hvor forskellige påtaler og advarsler medtages.

Bortvisning:

Bortvisning fremkommer ved "grov" misligholdelse, alvorlig pligtforsømmelse. Bortvis sker i umildbar tilknytning til hændelsen.

Fortolkninger foretages af Personalechefen.

[…]

Internet og E-mails:

Alle ansatte i administrationen har adgang til internettet og dermed mulighed for at trækker oplysninger derfra. Ved misbrug af dette, kan denne adgang for de enkelte fjernes. "Chat" anses for tidsspilde og uden gavn for arbejdet. Det er derfor ulovligt at "Chatte" og vil medføre påtale. Det er ulovligt at sende "kædebreve" videre til andre ansatte og vil medføre påtale.

[…]"

Jeg modtog skrivelse af 7. juni 2011, som var vedlagt kopi af enkelte dokumenter i personalemappen. Jeg anmodede ved skrivelse af 5. august 2011 igen om den originale personalemappe og stillede yderligere spørgsmål:

"[…]

Ombudsmanden har 17. juni 2011 modtaget Ombudsmandens originale brev af 24. maj 2011 retur påført håndskrevne bemærkninger af kommunens jurist … samt kopi af følgende dokumenter:

- ansættelsesbrev, underskrevet den 27. oktober 2008,

- brev af 24. september 2008 til … kommune med opsigelse af stillingen som byggetekniker,

- e-mail af 17. februar 2008 til personalechef P fra A

- stillingsopslag til stillingen som erhvervskonsulent til … kommune,

- brev fra … kommune til A med tilbud om stillingen, dateret 24. september 2008,

- ansøgning med CV og bilag til stillingen som erhvervskonsulent, dateret 15. august 2008 (inkl. CV, efterskolebevis, svendebrev, eksamensbevis for uddannelsen til byggetekniker.)

Jeg beder derfor K Kommune om at udlåne **sin originale sagsmappe** i dens helhed vedrørende A, cpr. nr. … fra K Kommune og den tidligere … kommune. Det præciseres, at anmodningen omfatter hele A ansættelsesperiode hos … kommune og K Kommune, som henholdsvis byggetekniker og erhvervskonsulent.

Hvis kommunen har sagsakter, der alene foreligger elektronisk, beder jeg om at få udskrifter heraf. Har kommunen et elektronisk sagsstyringssystem, beder jeg om en ud-

skift af listen over de dokumenter, der ligger på sagen i det elektroniske sagsstyringssystem.

K Kommune har i e-mail af 7. juli 2011 henvist til personalehåndbogen på kommunens hjemmeside. Det fremgår at personalehåndbogen, at denne er vedtaget den 20. og 21. november 2008.

Da A er ansat fra den 1. november 2008 som erhvervskonsulent ønsker Ombudsmanden derfor oplyst, hvorledes K Kommunes ansatte er blevet gjort opmærksom på personalehåndbogen og hvorvidt der tidligere har været angivet skriftlige retningslinjer for personalet inkl. retningslinjer vedrørende brug af IT.

Da ombudsmanden returnerer originale sagsakter efter behandling anmodes om, at de påførte bemærkninger på Ombudsmandens originale brev af 24. maj 2011 fremsendes i særskilt brev til Ombudsmanden. Kopi af brevet med de håndskrevne bemærkninger er vedlagt i kopi."

Ved skrivelse af 21. september 2011 rykkede jeg igen kommunen for svar på min skrivelse af 5. august 2011.

Den 4. oktober 2011 modtog jeg svarskrivelse af 30. september 2011, som var vedlagt en original personalesagsmappe mærket "… kommune."

" […]

I **besvarelse** af Ombudsmandens brev af 5. august 2010:

Umiddelbart efter dens vedtagelse den 20. og 21. november 2008 blev personalehåndbogen, efter overgangsudvalgets bestemmelse, udsendt til hver enkel medarbejders arbejdsmailboks, og samtidig blev den lagt ind på K Kommunes hjemmeside.

Hvorvidt der forud for dette har været angivet skriftlige retningslinjer for personalet inkl. retningslinjer vedrørende brug af IT kan ikke oplyses nærmere.

I besvarelse af Ombudsmandens brev af den 21. september 2011:

De tidligere (den 7. juni 2011) fremsendte personaleakter var efter det dengang for mig foreliggende personalemapp**en** for A.

Hermed er det ikke muligt at sende yderligere personsagsmateriale om A.

Den håndskrevne påtegning af 7. juni 2011 fra undertegnede på Ombudsmandens brev af 24. maj 2011 er sålydende: RETUR pr. alm. Postforsendelse dog ANBEFALET TIL AFSENDER VEDLAGT det ønskede bilagsmateriale og med følgende BEMÆRKNINGER, **at** K Kommune ikke har udvist manglende efterretlighed ift. §18**, at** en tele-

fonopringning havde fremmet sagsbehandlingstiden ønskeligt **og at** K Kommune reserverer en art "duplik" til evt. høringssvar fra klageren.

[…]"

Jeg fik den 6. december 2011 telefonisk bekræftet, at K Kommune ikke var i stand til at sende yderligere personsagsmateriale om A.

Jeg anmodede ved skrivelse af 6. december 2011 om advokat B's kommentarer til høringssvarene fra K Kommune.

Den 14. december 2011 modtog jeg svar af 12. december 2011 fra advokat B, hvoraf fremgik, at A ikke havde yderligere bemærkninger til K Kommunes høringssvar.

Den 19. marts 2012 kontaktede jeg telefonisk kommunaldirektør D angående nogle faktuelle oplysninger i forbindelse med A's e-mail sendt den 14. oktober 2010 og kommunaldirektør D's e-mail sendt samme dag til A. Følgende fremgår af mit notat vedrørende telefonsamtalen:

"[…]

Kommunaldirektør D giver adspurgt nærmere oplysninger vedrørende mailinglisten, Alle Ansatte i K, som A har adresseret sin e-mail af 14. oktober 2010 til og D's e-mail af 14. oktober 2010.

Mailing listen: Alle Ansatte i K

Da A udsendte sin e-mail, var der på mailinglisten, Alle Ansatte i K, alle ansatte med en administrativ funktion på samtlige af K Kommunes kommune- og bygdekontorer. Det var derfor ca. 150 personer, som modtog e-mailen. Det var således ikke kun A's nære kollegaer, som modtog e-mailen.

K Kommune benytter mailing listen til at udsende servicemeddelelser til alle ansatte i kommunens administration. Efterfølgende er kommunens socialcentre også blevet tilknyttet mailing listen. Mailing listen kan findes i kommunens kartotek.

D's e-mail af 14. oktober 2010 til A.

Kommunaldirektør D oplyser, at han jævnlig sletter sine e-mails, og at e-mailen af 14. oktober 2010 til A er blevet slettet.

Formålet med e-mailen til A var at standse yderligere kommunikation, fordi e-mailen var sendt til en bredere kreds, end de personer der umiddelbart havde kendskab til sagen.

Han sendte e-mailen med kopi til personalechef P og Vicekommunaldirektør F og evt. også til kommunens jurist. Han oplyser endvidere, at han var indforstået med at personalechef P herefter tog over.

[…]".

Jeg udtaler herefter:

"Jeg lægger til grund, at grundlaget for bortvisningen var A's udsendelse af en e-mail i arbejdstiden via intranettet til samtlige K Kommunes ansatte.

Jeg har opdelt udtalelsen i følgende afsnit:

Afsnit I omhandler spørgsmålet om, der er saglige grunde til bortvisningen, herunder om A groft har misligholdt sine arbejdsforpligtigelser.

Afsnit II omhandler sagsbehandlingsspørgsmål i forbindelse med bortvisningen, herunder om reglerne om partshøring og begrundelse er overholdt. Derudover behandles spørgsmålet, om kommunens journaliseringspraksis i A's personalesag er i overensstemmelse med god forvaltningsskik, samt spørgsmålet om manglende sagsakter og dokumentation for partshøring.

I. Er der saglige grunde til bortvisningen?

K Kommune har både i skrivelse af 31. marts og 7. juli 2011 angivet kommunens begrundelse for bortvisningen. Jeg vil derfor gennemgå kommunens grunde for bortvisningen nedenfor, og undersøge hvorvidt grundene kunne udgøre væsentlig misligholdelse.

Jeg har forstået kommunens grunde for bortvisning således, at A groft har misligholdt sin loyalitetsforpligtigelse og sin arbejdsforpligtigelse, herunder at han har begået en tjenesteforseelse ved ikke at overholde it-retningslinjerne og benytte kommunes intranet til udsendelse af e-mailen.

<u>Misligholdelse af arbejdsforpligtigelsen.</u>

Det fremgår af K Kommunes skrivelse af 31. marts 2011, at begrundelsen for bortvisning er sket som følge af "grov misligholdelse af arbejdsforpligtigelserne." Kommunen angiver herefter "klagerens afgørende arbejdstagerforpligtigelse er at passe sine primære arbejdsopgaver og kritik af arbejdsgiveren må ske i fritiden, gennem tillidsmanden eller i direkte dialog med nærmeste chef.". Kommunen henviser til, at det fremgår af personalehåndbogen, at "det ikke er tilladt ansatte at "zappe på nettet" i arbejdstiden, der jo er arbejdstiden og derfor skal anvendes i dette formål".

Jeg forstår K Kommunes bortvisningsgrund således, at kommunen har anset det for grov misligholdelse, at A har tilsidesat sin arbejdsforpligtigelse ved at bruge arbejdstiden til at skrive og udsende e-mailen, og at kommunen også har begrundet misligholdelsen af arbejdsforpligtigelsen med, at A har overtrådt en reglementarisk bestemmelse vedrørende brug af internettet.

Kommunen har i sin skrivelse af 31. marts 2011 kvalificeret den omstændighed, at udsendelsen af e-mailen foregik i arbejdstiden som, at "zappe på nettet", hvilket ifølge personalehåndbogen var ulovligt i arbejdstiden. Det fremgår dog ikke af personalehåndbogen fra november 2008 eller af september 2011, at det er ulovligt at "zappe på nettet".

Klart formulerede politikker af arbejdsgiveren kan medføre en skærpet bedømmelse af den ansattes adfærd.

Hvis medarbejderen ikke har haft andre holdepunkter for IT-adfærd i arbejdstiden end sin egen vurdering, vil der meget nemt kunne opstå et modsætningsforhold mellem medarbejderens og arbejdsgiverens subjektive forventninger. Risikoen for manglende ledelse bør i en misligholdelsesvurdering ikke påhvile medarbejderen. En handlemåde kan naturligvis være så uacceptabel, at enhver medarbejder bør kunne indse, at grænsen for det tilladelige overstiges, uanset at der ikke foreligger retningslinjer herom."[13]

Personalehåndbogen fra 2008, hvor it-retningslinjerne er beskrevet, er ifølge kommunens skrivelse af 4. oktober 2011 blevet sendt til hver enkelt medarbejders arbejdsmailboks og således gjort tilgængelig for medarbejderne.

Det fremgår af personalehåndbogen fra november 2008, at "alle ansatte i administrationen har adgang til internettet og dermed mulighed for at trække oplys-

13) Martin G. Lind, Medarbejderens integritetsbeskyttelse i dansk ret, 1. udg., 2006, afsnit 2.6.3.2.

ninger derfra". Det fremgår endvidere, at misbrug af adgangen til internettet kan føre til, at adgangen fjernes, og at "chat" er ulovligt brug af internettet.

I det omfang en medarbejder har ret til foretage kortvarige private telefonopkald af praktisk betonet karakter, må der i mangel af klare retningslinjer herom fra arbejdsgiverens side gælde en formodning for, at medarbejderen i tilsvarende omfang kan anvende arbejdstid på sådanne ærinder via e-mailkorrespondance og internetsurfing.[14]Det fremgår ikke af personalehåndbogen, at sådan kommunikation ikke er tilladt.

Tidsforbruget ved udsendelse og eventuelt udarbejdelse af A's e-mail kan næppe antages at være af et sådant omfang, at det for A måtte være klart, at der var tale om misbrug. Kommunen har endvidere ikke oplyst, at A skulle have brugt et omfattende tidsforbrug til udarbejdelse og udsendelse af en enkelt e-mail. Det fremgår ikke af de tilsendte sagsakter eller kommunes oplysninger i øvrigt, at A tidligere har fået en påtale eller en advarsel for et omfattende brug af elektronisk kommunikation i arbejdstiden.

Udsendelse af en enkelt privat e-mail i arbejdstiden kan således næppe indebære en tjenesteforseelse, som kan begrunde en bortvisning.

Misligholdelse af loyalitetsforpligtigelsen.

Det fremgår af K Kommunes skrivelse af 7. juli 2011 til mig, "at der er sket tilsidesættelse af A arbejdsmæssige forpligtigelse ved udvisning af illoyal adfærd, hvilket må betragtes som alvorlig pligtforsømmelse i ansættelsesforholdet".

Kommunen har anført, at "En sådan e-mail som den fremsendte kan kun have det formål, at bringe ledelsen i miskredit hos kommunens andre medarbejdere, og endvidere have den mulige effekt at medvirke til et dårligt arbejdsklima" og "K Kommune ser med stor alvor på den potentielle skade, som en rundsendt e-mail som A's kan forårsage internt".

*Kommunen angiver endvidere, "Hertil kommer så klagerens ordvalg i mailen, hvor han taler om, at kommunen "har ændret kurs", og at han føles sig "dårligt behandlet". Disse er absurd polemiserende standpunkter, **da** klageren, som uddannet tømrer, ikke kunne have nogen berettiget forventning om at blive indplaceret i en overenskomst for HK-udddannede, **da** klageren blev tilbudt korrekt overenskomstmæssig indplacering ved genansættelse (hvortil kommunen ville*

14) Ibid., afsnit 2.6.2.3, note 174.

*frafald tilbagebetaling af for perioden for meget udbetalt løn, ca. 175.000 kr.!), **og da** selv klageren vidste eller burde vide, at kommunen er retligt forpligtet til at forfølge og håndhæve en lighedsgrundsætning overfor samtlige ansatte".*

Jeg forstår det ovennævnte citerede og derved bortvisningsgrunden således, at kommunen anser det for at være væsentlig misligholdelse, at A ikke har opfyldt sin loyalitetsforpligtigelse.

Offentligt ansatte har ligesom andre borgere civile borgerrettigheder, herunder bl.a. ytringsfrihed, som den kommer til udtryk i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions (EMRK) artikel 10 og grundlovens § 77.

EMRK art. 10, stk. 1, 1. pkt., har følgende indhold, "Enhver har ret til ytringsfrihed. Denne ret omfatter meningsfrihed og frihed til at modtage og meddele oplysninger eller tanker uden indblanding fra offentlig myndighed og uden hensyn til landegrænser".

Grundlovens § 77 har følgende indhold, "enhver er berettiget til på tryk, i skrift og tale at offentliggøre sine tanker, dog under ansvar for domstolene. Censur og andre forebyggende forholdsregler kan ingensinde på ny indføres".

Offentlige ytringer er omfattet af beskyttelsen i grundlovens § 77. Folketingets Ombudsmand har tidligere ved vurderingen af, om der var tale om offentlige ytringer, lagt vægt på, om ytringer er fremsat over for en lukket kreds[15].

Han har endvidere lagt vægt på, om ytringen var fremsat overfor et stort antal personer, samt om ytringer kunne forventes at kunne holdes inden for den lukkede kreds[16].

A's e-mail er sendt til 150 personer, som ikke kan betegnes som A's kollegaer i snæver forstand. Det er tale om et stort antal personer som er placeret i bygde- og kommunekontorer i de forhenværende 3 kommuner, …, … og ….

E-mailen er sendt til alt administrativt personale i de forskellige kommune- og bygdekontorer. Modtagerne er personer, som A ikke kunne forventes at have en personlig relation til, udover at de har samme arbejdsgiver. E-mailen er således ikke sendt til en lille lukket kreds, hvor det kunne forventes, at e-mailen kunne holdes inden for denne kreds[17].

15) FOB 2009.201.
16) FOB 2011.1501.

Det fremgår af notat af 19. marts 2012 af samtale med kommunaldirektør D, at kommunen benytter mailinglisten til at udsende servicemeddelelser til kommunens ansatte. Mailinglisten kan derfor anses for en form for nyhedsbrev til kommunens ansatte. A's har benyttet samme form til offentliggørelse af sine ytringer, som kommunen benytter til sit nyhedsbrev ved at udsende e-mailen til personerne på mailinglisten.

A har offentliggjort sin e-mail ved at udsende den til mailinglistens modtagere, og det er derfor relevant at undersøge offentligt ansattes ytringsfrihed i sammenhæng med deres loyalitetsforpligtigelse overfor arbejdsgiveren.

Følgende fremgår af Kaj Larsen m.fl., Forvaltningsret (1994), s. 131 om offentligt ansattes loyalitetspligt:

> *"Endvidere er det almindeligt antaget, at ansatte i forvaltningen har en almindelig forpligtelse til – inden for lovgivningens grænser – at udføre deres arbejde i overensstemmelse med ansættelsesmyndighedens interesser og aktivt at medvirke til at realisere de opgaver, strategier og mål, som ledelsen har fastlagt for sin virksomhed, også selv om disse tiltag ikke er udmøntet i mere præcise tjenestebefalinger. Denne og lignende pligter betegnes ofte som loyalitetspligt."*

Der er således to modsat rettede hensyn. Hensynet til den offentligt ansattes ytringsfrihed og hensynet til den offentligt ansattes loyalitetsforpligtigelse. Folketingets Ombudsmand har generelt taget afstand fra, at loyalitetsforpligtigelsen kan begrunde sanktioner imod den ansatte på grund af den ansattes lovlige ytringer.

> *"Den almindelige loyalitet, man som ansat i en kommune eller anden offentlig myndighed skylder sin arbejdsgiver, kan ikke begrunde, at myndigheden søger at begrænse de ytringer, som den ansatte kommer med uden for tjenesten. Det betyder at myndigheden ikke kan anvende sanktioner eller andre negative reaktioner, som reelt må betragtes som sanktion, f.eks. afskedigelser, forflyttelse, eller advarsel"[18].*

Folketingets Ombudsmand har dog i visse situationer accepteret, at der kan ske indskrænkning af offentligt ansattes ytringsfrihed.

Hensynet til offentlige myndigheders interne beslutningsproces og funktionsevne antages i særlige tilfælde at kunne føre til en begrænsning af de ansattes ytringsfrihed for centralt placerede medarbejdere, hvilket typisk er tilfældet, når den ansatte er aktivt medvirkende i myndighedens beslutningsproces.[19]

17) FOB 2011.1501.
18) FOB 1991.200 (205).

En offentligt ansat har pligt til at gøre det klart, at den ansatte udtaler sig som privatperson. Det er almindeligt antaget, at den ansatte ikke i kraft af sin ytringsfrihed er berettiget til at fremsætte åbenbart urigtige oplysninger om væsentlige forhold inden for sit eget arbejdsområde eller udtale sig på en måde, som forudsætter urigtige oplysninger om faktiske forhold. Det er tillige antaget, at der yderligere gælder krav om, at den ansatte ikke må fremsætte udtalelser i en for grov form. [20]

E-mailen udsendt af A består delvis af et citat fra kommunens skrivelser til A, som kommunen ikke har bestridt er korrekt gengivet, og delvis af A's fremstilling af sagen, bl.a. hans begrundelse for ikke at acceptere kommunens tilbud om nyansættelse.

Kommunen har i sin svarskrivelsen af 31. marts 2011 til mig henvist til A's ordvalg, "kommunen har ændret kurs", og "han føler sig dårligt behandlet". Kommunen har anset disse udtalelser som "polemiserende standpunkter".

Jeg opfatter A's tilkendegivelser om "kommunens nye kurs", og om at "han føler sig dårligt behandlet" som en del af A's kritik af kommunen og kommunens behandling af ham som ansat. Det er således A's personlige subjektive vurdering af kommunens handlemåde over for ham.

Da kommunen ikke bestrider, at brevet til A er korrekt citeret i e-mailen, og da resten af e-mailen er A's subjektive vurdering af kommunens behandling af ham, er der ikke tale om, at A har fremsat åbenbart urigtige oplysninger eller udtalt sig på en måde, som forudsætter urigtige oplysninger om faktiske forhold.

Ordvalget i A's e-mail har endvidere ikke karakter af en for grov form. Jeg har bl.a. lagt vægt på, at der ikke er anvendt krænkende sprogbrug eller skældsord mv.

Det fremgår af K Kommunes skrivelse af 7. juli 2011 til mig, at K Kommune har anset det for nærliggende, at e-mailen potentielt kunne bringe ledelsen i miskredit i forhold til andre medarbejdere og generelt medvirke til et dårligt arbejdsklima, og at dette var A's hensigt med e-mailen.

19) FOB 1987.237 (240).

20) Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udg. (185), FOB 1995.381 (396) og FOB1969.35.

Omgivelsernes mulige reaktion på udtalelserne kan kun under særlige omstændigheder, herunder især at reaktionerne kan eller med betydelig sikkerhed bør kunne forudsiges, tillægges betydning[21]*. At der alene potentielt kan opstå en risiko for miskreditering af ledelsen og et dårligt arbejdsklima er efter min opfattelse ikke i sig selv tilstrækkeligt til at opfylde de ovennævnte betingelser.*

Jeg finder således ikke, at kommunen har derfor ikke været berettiget til at benytte disciplinære sanktioner mod A på grund af hans ytringer i e-mailen.

Overtrædelse af reglementariske bestemmelse – it-retningslinjerne.

Ifølge kommunens skrivelse af 7. juli 2011 til mig fremgår det af personalehåndbogen, "at det er ulovligt at sende kædebreve, hvilket medfører påtale" og at "En e-mail til alle medarbejdere, må efter dens karakter, ligestilles med kædebreve."

Kommunen har ved skrivelsen af 7. juli 2011 kvalificeret udsendelse af e-mailen som udsendelse af "kædebreve", hvilket anses for ulovligt brug ifølge personalehåndbogens it-retningslinjer. Det fremgår af personalehåndbogen af 2008, side 13, at "det er ulovligt at sende "kædebreve" videre til andre ansatte og vil medføre påtale".

Klart formulerede politikker af arbejdsgiveren kan som tidligere nævnt medføre en skærpet bedømmelse af den ansattes adfærd.

Det fremgår af Den Danske Ordbog, at et kædebrev er et "brev hvori modtageren lokkes eller trues til at sende breve med penge el andet til nogle, dels tilsvarende breve som han el. hun selv har modtaget til andre, jf. pyramidespil"[22]*.*

A's e-mail, som er adresseret til alle personer ansat i administrationen, ses ikke at kunne være omfattet af begrebet "kædebrev", idet e-mailen ikke indeholder trusler eller opfordring om at videresende tilsvarende breve eller breve indeholdende penge til andre.

A udsendelse af e-mailen har ikke været omfattet it-retningslinjernes bestemmelse om "kædebreve". A har derfor ikke overtrådt kommunens it-retningslinjer.

Benyttelse af kommunens intranet til privat brug.

21) FOB 1995.381 (397, pkt. d) og FOB 2000.485.
22) www.sproget.dk.

Det fremgår supplerende af kommunens skrivelse af 7. juli 2011, at det er "K Kommunes opfattelse, at kritik rettet imod denne (i kraft af kommunens rolle som arbejdsgiver), skal ske ad andre kanaler end kommunens intranet (interne e-mail system)."

Kommunens specifikke henvisning til kritik af denne som arbejdsgiver er behandlet ovenfor i afsnittet om loyalitetsforpligtigelse, og vil ikke blive behandlet yderligere i dette afsnit.

Jeg har forstået kommunen således, at det er kommunens opfattelse, at de ansatte ikke lovligt har adgang til intranettet, når det drejer sig om kommunikation, som ikke har en direkte relevans til arbejdet og således kan siges at være af privat karakter.

En arbejdsgiver kan bestemme, om og hvorledes medarbejderne må anvende virksomhedens computere og intranet til private formål.

Anvendelsen af arbejdsgiverens intranet til private formål kan næppe som udgangspunkt antages at være væsentlig misligholdelse, som kan begrunde en bortvisning. Dette må i hvert fald være gældende, når der ikke er klare holdepunkter for arbejdsgiverens side, om at sådanne aktiviteter ikke tillades.[23]

Det fremgår derimod som tidligere nævnt af personalehåndbogen, at "alle ansatte i administrationen har adgang til internettet og dermed mulighed for at trække oplysninger derfra", og at misbrug af adgangen til internettet kan føre til at adgangen fjernes, og at "chat" er ulovligt brug af internettet. Misbrug er ikke yderligere defineret i personalehåndbogen ud over, at "chat" anses for tidsspilde og er ulovlig brug.

Der er således ikke klare holdepunkter i personalehåndbogen for, at A ikke har måttet benytte intranettet til udsendelse af private e-mails.

Det fremgår ligeledes heller ikke af A's personalesag, at han tidligere har benyttet intranettet til private formål, eller at han tidligere har fået oplyst eller indskærpet, at privat brug af intranettet var ulovlig brug.

Det er derfor min opfattelse, at A ved at udsende sin e-mail ikke har begået en tjenesteforseelse, som kan anses for at være væsentlig misligholdelse.

23) Martin Gräs Lind, Medarbejderens integritetsbeskyttelse i dansk ret, 1. udg., 2006, afsnit 2.6.2.2.

II. Sagsbehandlingen i forbindelse med bortvisningen.

Partshøringen i forbindelse med bortvisningen.

Det fremgår af K Kommunes skrivelse af 31. marts 2011 til mig, "at kommunen anser det for tvivlsomt, om høringspligt under alle omstændigheder skal iagttages".

En bortvisning, der er en disciplinær sanktion, er en afgørelse i sagsbehandlingslovens forstand og dermed skal sagsbehandlingslovens regler om partshøring i sagsbehandlingslovens § 19 følges. Der gælder desuden en videregående ulovbestemt pligt til partshøring i forbindelse med disciplinære sanktioner.[24]

Den udvidede pligt til partshøring omfatter partshøring om sagens faktum, men også om sagens retlige og bevismæssige grundlag.[25] *Partshøringen bør derfor have form som en skriftlig redegørelse til den ansatte om grundlaget for bortvisningen og indeholde de forhold vedrørende den ansatte, som myndigheden har tillagt vægt, myndighedens foreløbige opfattelse af sagen, eventuelle bevismæssige vurderinger samt myndigheden opfattelse af det retlige grundlag set i forhold til den konkrete sag og myndighedens valg af sanktion.*

Det fremgår af K Kommunes skrivelse af 31. marts 2011 til mig, at "D's mail af 14. oktober 2010 11.38 til klageren anses for tilstrækkeligt i henseende til en eventuel partshøringspligt". K Kommune anfører endvidere, at partshøring må kunne ske ved referattagning.

Kommunens e-mail af 14. oktober 2010 kl. 11.38 til A bliver i kommunens skrivelse af 7. juli 2011 til mig betegnet som en påtale. Det fremgår af kommunens personalehåndbog, at en påtale er, "en skriftlig påmindelse om, at der er forhold som medarbejderen skal ændre adfærd overfor".

Det fremgår endvidere af klagerens oplysninger i klagen af 24. november 2010 til mig, at kommunens e-mail blev opfattet som en "løftet pegefinger" i form af en "venlig henstilling".

Kommunaldirektør D har oplyst, at formålet med hans e-mail af 14. oktober 2010 til A var at standse yderligere kommunikation.

24) Hans Gammeltoft-Hansen, Forvaltningsret 2. udg. (235).
25) Oluf Emborg Peer Schaumburg-Müller, Offentlig Arbejdsret 2. udg. (51).

Det fremgår ikke af A's originale personalesagsmappe eller de tidligere fremsendte kopier af dokumenter fra personalesagsmappen, at der er nogen form for dokumentation for det sagsbehandlingsskridt, som kommunen anser for at gøre det ud for en partshøring, hvad enten det er kommunens e-mail af 14. oktober 2011 eller et notat fra en mundtlig partshøring.

Jeg finder derfor ikke, at de foreliggende oplysninger om kommunens sagsbehandlingsskridt kan anses for en tilstrækkelig partshøring. Hverken i forhold grundsætningen om den udvidede partshøring eller i forhold til sagsbehandlingslovens § 19.

Begrundelsen for bortvisningen.

En afgørelse skal, når den meddeles skriftlig, være ledsaget af en begrundelse, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold, jf. sagsbehandlingslovens § 22.

En begrundelse for en afgørelse truffet efter sagsbehandlingsloven skal efter lovens § 24 fremtræde som en forklaring på, hvorfor afgørelsen har fået det pågældende indhold.

Det fremgår bl.a. af lovens § 24, stk. 1, at der skal være en henvisning til de retsregler, som afgørelsen er truffet efter, og i det omfang afgørelsen efter disse redegørelse beror på et administrativt skøn, skal begrundelsen tillige angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen.

En afgørelse truffet på grundlag af uskrevne regler må forstås på den måde, at begrundelsen skal indeholde en kort gengivelse af indholdet af det uskrevne retsgrundlag, således som myndighederne forstår og anvender dette.[26]Det har særlig betydning for forståelsen af afgørelsen og partens eventuelle anfægtelse, at retsgrundlaget bliver præciseret.

Det fremgår af bortvisningsbrevet af 14. oktober 2010 til A, at der henvises til "misligholdelse i enhver henseende."

En generel henvisning til misligholdelse må anses for en tilsidesættelse af sagsbehandlingslovens § 24, stk. 1. En generel henvisning til misligholdelse er ikke tilstrækkelig klar og specifik, da det ikke fremgår af henvisningen, hvilken form

26) Hans Gammeltoft-Hansen, Forvaltningsret 2. udg. (558).

for misligholdelse der er tale om, og hvorvidt kommunen har anset misligholdelsen for grov.

Jeg finder derfor ikke, at K Kommune har anført en tilstrækkelig dækkende henvisning til de uskrevne retsregler, da kommunen henviste til "misligholdelse i enhver henseende", og kommunen har således ikke opfyldt betingelsen om henvisning til retsreglen, jf. sagsbehandlingslovens § 24, stk. 1.

Afgørelsen indeholder derfor ikke en tilstrækkelig begrundelse for, hvorfor afgørelsen har fået det pågældende indhold. Jeg finder derfor ikke, at K Kommune har opfyldt sagsbehandlingslovens § 22.

<u>K Kommune journaliseringspraksis i forbindelse med A's personalesag.</u>

Sagsbehandlingsloven indeholder ikke nogen udtrykkelig lovregel, der fastslår en pligt for myndighedernes til at journalisere indgående og udgående post i en sag.

God forvaltningsskik tilsiger dog, at myndigheder bør foretage systematisk journalisering af indkommen og udgået post, og at dette særligt må gælde, hvor undladelsen vil stride mod hensynet til borgernes adgang til aktindsigt.[27] Det er en forudsætning for, at borgeren kan få aktindsigt i sin sag, at det er muligt at se, hvilke dokumenter der er journaliseret på sagen.

Kommunaldirektør D's e-mail af 14. oktober 2010 til A benævnt påtale er ikke journaliseret på sagen. Det fremgår ikke af de tilsendte akter, at K Kommune har ført et journalark eller på anden måde registret, hvilke dokumenter der ligger på A's personalesag

K Kommune har således ikke overholdt god forvaltningsskik i forbindelse med kommunens journaliseringspraksis.

<u>Manglende dokumentation vedrørende partshøringen.</u>

Det følger af arkivloven § 7 stk. 1 (landstingslov nr. 22 af 30. oktober 1998), at offentlige institutioner skal sørge, at deres arkivalier til enhver tid behandles og opbevares forsvarligt. Myndighederne er forpligtigede til at opbevare alle deres arkivalier, indtil der ikke længere er et administrativt eller retligt behov herfor.[28]

27) FOB 1974.193, FOB 1993.294, FOB 2001.539.
28) FOB 2008.399.

Kommunen har i sin skrivelse af 31. marts 2011 til mig anført, at "Det må anses for tilstrækkeligt at iagttage partshøring ved referattagning. I den forbindelse må kommunaldirektør D's e-mail af 14. oktober 2010 11:38 til klageren anses for tilstrækkelig i henseende til eventuel partshøringspligt".

Der er ikke i A's personalesag vedlagt noget form for dokumentation for det sagsbehandlingskridt, som kommunen anser for at gøre det ud for en parthøring. Kommunaldirektør D's e-mail af 14. oktober 2010 benævnt påtale og afskrift heraf er ikke tilsendt mig, jf. § 18, stk. 1, i inatsisartutlov nr. 8 af 3. december 2009. Det fremgår af bestemmelsen, at myndigheder, der er omfattet af min virksomhed, er forpligtet til at meddele mig de oplysninger samt udlevere de dokumenter med videre, som forlanges af mig.

Det fremgår af skrivelse af 30. september 2011 fra K Kommune til mig, at det ikke er muligt at sende yderligere personsagsmateriale om A, hvilket telefonisk blev bekræftet den 6. december 2011.

Kommunaldirektør D har den 19. marts 2012 oplyst, at han jævnlig sletter sine e-mails, og at e-mailen af 14. oktober 2010 til A er blevet slettet.

K Kommune har således handlet i strid med arkivlovens § 7, stk. 1, ved ikke at opbevare dokumentation for det sagsbehandlingsskridt, som kommunen anser for at udgøre en partshøring, indtil der ikke længere er et administrativt eller retligt behov herfor."

Kvoter og Licenser

5.5 Afslag på ansøgning om erhvervsjagtbevis

A klagede til ombudsmanden over, at Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug havde meddelt ham afslag på sine ansøgninger om erhvervsjagtbevis.

Ombudsmanden fandt det kritisabelt, at A aldrig havde modtaget noget svar på sine ansøgninger om erhvervsjagtbevis, men at han i stedet fik tilsendt et fritidsjagtbevis. Ombudsmanden henstillede Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug til for eftertiden at besvare alle ansøgninger om erhvervsjagtbeviser. Ombudsmanden bemærkede, at det tilsendte fritidsjagtbevis var uhjemlet, hvis A ikke havde søgt om et fritidsjagtbevis.

Ombudsmanden fandt det kritisabelt, at den daværende Styrelse for Fiskeri, Fangst og Landbrugs overvejelser om mulighed for dispensation ikke fremgik af styrelsens afgørelser. Ombudsmanden henstillede Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug til for eftertiden at efterleve sagsbehandlingslovens § 22 om begrundelsespligt samt sagsbehandlingslovens § 24 om begrundelsers indhold i de til fælde, hvor der meddeles afslag på ansøgninger om erhvervsjagtbevis.

Ombudsmanden fandt det uheldigt, at Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug i et svar til ombudsmanden havde anført en mulighed for at overveje dispensation på baggrund af en betingelse, som ikke fremgår af lovgivningen.

Ombudsmanden fandt det uheldigt, at der under sagens behandling havde været tvivl om, hvilken afgørelse, der vedrørte hvilken ansøgning. Ombudsmanden henstillede, at Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug for eftertiden i sine besvarelser af breve, ansøgninger og andre henvendelser fra borgere henviser til, hvilken henvendelse af hvilken dato fra borgeren, som besvarelsen vedrører.

Ombudsmanden fandt den af Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug anvendte standardformulering som klagevejledning uheldig, idet borgeren kan få det indtryk, at borgeren har et retskrav på, at departementet skal genoptage sagen, hvis der er kommet nye oplysninger eller er truffet afgørelse på forkert grundlag. Ombudsmanden henstillede, at departementet ikke anvender standardformuleringen. Departementet kan i stedet, efter en konkret vurdering i den enkelte sag, i henhold til god forvaltningsskik, vælge at henvise til, at borgeren kan lægge sag an ved domstolene eller klage over afslaget til Ombudsmanden for Inatsisartut.

Ombudsmanden fandt, at den daværende Styrelse for Fiskeri, Fangst og Landbrug i sine afgørelser ikke havde henvist korrekt til lovgivningen. Ombudsmanden henstillede Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug til for eftertiden at henvise til lovgivningen på en måde, så der ikke er tvivl om, hvilken lovgivning, der danner grundlag for departementets afgørelse.

Ombudsmanden fremkom med nogle generelle bemærkninger vedrørende kommunernes rolle i ansøgningssager om erhvervsjagtbevis.

Ombudsmanden henstillede Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug til for eftertiden at stile sine afgørelser i sager om erhvervsjagtbeviser til den pågældende ansøger, som primær adressat.

Ombudsmanden blev under sagens behandling opmærksom på nogle forhold vedrørende landstingsloven om fangst og jagt samt bekendtgørelsen om erhvervsjagtbeviser, der kan give anledning til tvivl. Ombudsmanden har hertil bemærket, at ombudsmanden går ud fra, at Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug forvalter sin praksis i overensstemmelse med landstingsloven, som har forrang for bekendtgørelsen og, at departementet er opmærksomt herpå ved næste ændring af lovgivningen (j.nr. 2010-821-0001, udtalelse af 13. januar 2012).

A søgte, gennem sin bopælskommune, om erhvervsjagtbevis den 22. september 2009, men modtog i stedet et fritidsjagtbevis fra den daværende Styrelse for Fiskeri, Fangst og Landbrug, uden at få svar på sin ansøgning om erhvervsjagtbevis.

Herefter søgte A igen om erhvervsjagtbevis den 14. januar 2010 og den 15. marts 2010. A modtog afslag herpå fra den daværende styrelse ved brev af 26. marts 2010 og brev af 6. april 2010.

A klagede herefter til mig ved brev af 28. april 2010, som kommunekontoret i K By havde videresendt til mig:

"Jeg beklager at måtte rette henvendelse, idet jeg endnu ikke har fået tildelt fangstbevis. Jeg sendte mit fangstbevis for fritidsjægere i midten af oktober 2009. Jeg har endnu ikke fået tilsendt en ny fangstbevis, og jeg mangler den. Jeg ønsker at få den lavet om til fangstbevis til hovederhverv, idet jeg siden 1950-erne har drevet fangst som hovederhverv frem til min sygdom, i første omgang fra en mindre båd og fra 1975 fra en 36 fods rejekutter. Jeg har dog solgt kutteren, som nu stadig fungerer.

Jeg solgte den i 1998, da jeg ikke kunne holde ud at se den ligge stille under min sygdom, og på grund af forskellige forhold.

Jeg fik for første gang tildelt fritidsjægerbevis i 2007, hvilket jeg returnerede med det samme, og på samme måde i 2008, men jeg betalte gebyret for 2009 med det samme ved fejl. Jeg prøvede via erhvervskontoret her at få det rettet, dog uden held. Vi rettede henvendelse flere gange, men blev afvist med henvisning til flere forhold.

Vi prøvede så via den lokale fangerforening her i K By og via hovedorganisationen, da jeg er medlem af lokalforeningen og har været medlem i bestyrelsen frem til den tid,

jeg blev syg. Nu er jeg rask igen, takket været den gode behandling, lægerne gav mig og efter operation i Danmark. Nu er jeg helt rask og fejler intet.

Jeg vil blot have fangst- og fiskeribevis som hovederhverv, så jeg kan supplere min alderspension ved indhandling af fisk til indkøb af materiale m.m.

Jeg kan på grund af alderspensionen kun bruge indtægterne til køb af materiale, og jeg vil ellers også bidrage til andet på grund af min kones indtægter. Vi har endvidere et boligstøttehus, hvorfor jeg også gerne vil bidrage til dækning af disse udgifter.

Endvidere har jeg følt, at jeg ikke kan undvære livet på havet, og savner det meget, når jeg blot ligger stille i byen.

Jeg håber, at I forstår mit brev, fordi jeg endnu i længere tid gerne vil have mulighed at sejle, og først ønsker at trækker mig tilbage, når jeg selv føler, at ikke længere kan klare det.

Jeg håber, I forstår mig. Jeg kan heller ikke lide at overtræde reglerne, da mine medborgere stadig retter henvendelse til mig for at få oplysninger."

Klagen var vedlagt e-mail af 14. januar 2010 fra arbejdsmarkedskonsulenten i kommunekontoret i K By, som videresendte følgende ansøgning af 14. januar 2010 fra A til Styrelsen for Fiskeri, Fangst og Landbrug:

"Jeg ønsker at få tildelt fangst- og fiskeribevis til hovederhverv for 2010.

Jeg skal for det første orientere om, at jeg har haft fangst og fiskeri som hovederhverv i hele mit liv, og fremsender vedlagte kopi af beviserne til hovederhverv siden 2002.

Jeg fik ved fejl fremsendt fritidsjægerbevis for 2009, og betalte gebyret uden at have undersøgt beviset nærmere, i den tro at det var et bevis til hovederhverv. Da jeg opdagede fejlen, forsøgte jeg at få det ændret til bevis til hovederhverv, men fik afslag.

Derfor søger jeg nu om et bevis til hovederhverv, idet jeg føler, at jeg bliver behandlet anderledes i forhold til andre, der stillet som mig.

Af ansøgningen fremgår det også, at fanger og fiskerforeningen i K By støtter min ansøgning.

I håb om positiv behandling og godkendelse."

Det fremgik af brevet, at en kopi var sendt til KNAPK.

Klagen var endvidere vedlagt følgende e-mail-udveksling af 24. februar 2010 mellem en medarbejder i Styrelsen for Fiskeri, Fangst og Landbrug og en fangst- og fiskerikonsulent i kommunekontoret i K By.

Fangst- og fiskerikonsulenten skrev følgende til en medarbejder i styrelsen:

> "Ovennævnte har rettet henvendelse om, at han har haft et forkert fangstbevis i 2009, vil gerne have tilsendt fangstbevis til hovederhverv. Venligst kontakt mig."

Og medarbejderen i styrelsen besvarede henvendelsen således:

> "Vores chef har sagen vedr. A, men har orienteret mig om, at der skal gives afslag."

Fangst- og fiskerikonsulenten, kommunekontoret, sendte følgende e-mail af 1. marts 2010 til Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug:

> "Ovennævnte har rettet henvendelse igen om, at han har haft et forkert fangstbevis i 2009, vil gerne have fangstbevis til hovederhverv. Da vi ikke har fået klar besked hidtil, vil gerne have det.
>
> Ved sin henvendelse sagde han, at vi ikke burde ikke yde vejledning, når vi ikke ved noget om loven, hvorfor vi gerne vil have klar besked, også at han også orienteres om forholdene."

Ved e-mail af 2. marts 2010 videresendte fangst- og fiskerikonsulenten en støtteskrivelse fra F (Fisker- og Fangerforeningen i K By) til Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug om foreningens støtte til at A skulle modtage et erhvervsjagtbevis.

Klagen var endvidere vedlagt følgende brev af 15. marts 2010 fra A, uden angivelse af modtager:

> "Jeg vedlægger dette som supplement
>
> For det første solgte min jeg kutter i 1998 på grund af sygdom.
>
> I 2007 var jeg tæt på en hjerneblødning og blev behandlet i Danmark, og først i 2009 blev jeg rask og har været rask siden. Jeg har derfor i disse år ikke kunnet drivet erhvervet ordentligt. Jeg håber i forstår mig.
>
> […]

PS: Når i sender beviset, betaler jeg det."

Klagen var også vedlagt følgende e-mail-udveksling.

Erhvervskonsulenten i kommunekontoret skrev følgende til den daværende styrelse:

"Sendt: 16. marts 2010

[…]

Fangstbevis

Vi kræver, at A's ansøgning afgøres. Endvidere skal vi meddele, at A er medlem at Fanger- og Fiskerforeningen."

Og en medarbejder i styrelsen videresendte mailen til styrelsens kontorchef:

"Sendt: 25. marts 2010

[…]

Kan du svare denne?"

Klagen var yderligere vedlagt følgende e-mail af 26. marts 2010 fra kontorchefen for den daværende styrelse til erhvervskonsulenten i kommunekontoret:

"Officiel mail, j.nr. x

Jeg skal meddele, at vi har behandlet A's klage over afslag af tildeling af fangstbevis til hovederhverv og har givet afslag i A's ansøgning og fangstbevis.

Vi har begrundet det med det nedennævnte lov, som indeholder regler om af ansøgning om fangstbevis til hovederhverv, hvor man skal tage hensyn til indkomsterne i 2007 og 2008 i forbindelse med ansøgning om fangstbevis for 2010. Ud fra indkomstoplysningerne til os ligger A's indkomster fra fangst og fiskeri i 2007 og 2008 kun på ca. 11 % af det samlede bruttoindkomst. Vi har derfor givet afslag.

Landstingslov nr. 1 af 16. maj 2008 om ændring af landstingslov om fangst og fisker[i]

(Ændring af bruttoindkomstgrundlaget, delegation af kompetence til kommunerne)

"4) der har en bruttoindkomst fra fangst, jagt og fiskeri på mindst 50 % af pågældendes samlede bruttoindkomst, jf. dog litra a-c. Bruttoindkomst fra fiskeri med fartøjer, der i henhold til fartøjets målerbrev er under 210 BT (150 BRT), indgår i opgørelsen af bruttoindkomst fra fangst, jagt og fiskeri.""

Klagen var herudover vedlagt kopi af udfyldt ansøgning om udstedelse af erhvervsjagtbevis for 2010, underskrevet 22. september 2009.

Det fremgår af ansøgningen, at ansøgeren ikke opfylder skemaets punkt 3, som blandt andet henviser til, at ansøgeren "Har en bruttoindskomst fra fangst, jagt og fiskeri på mindst 50 % af pågældendes samlede bruttoindkomst." Der er endvidere sat kryds ved, at "Ansøgeren opfylder ikke kravet i pkt. 3 og der ansøges om dispensation herfra, idet ansøger fremover agter at opfylde kravet i nr. 3." Det fremgår videre af ansøgningen, at den lokale fisker- og fangerforening er hørt i sagen, og at foreningen kan støtte dispensationen.

Klagen var endvidere vedlagt kopi af betalt girokort for erhvervsjagtbevis for 2002, 2003, 2004, 2006, 2007 og 2008.

Jeg skrev herefter til den daværende Styrelse for Fiskeri, Fangst og Landbrug, ved brev af 19. maj 2010:

"Vedrørende Styrelsens journal nr. x har jeg fra A modtaget vedlagte klage over afslag på jagtbevis som fanger.

Jeg har endnu ikke grundlag for at vurdere, om klagen giver mig anledning til at iværksætte en undersøgelse. Jeg beder derfor Styrelsen i første omgang orientere mig om, i hvilket omfang der i forbindelse med Styrelsens afgørelse har været taget hensyn til dispensationsmulighederne jfr. § 1 nr. 2 i Landstingslov nr. 1 af 16. maj 2008 om ændringer i Landstingslov om fangst og jagt."

Da jeg ikke havde modtaget svar, rykkede jeg den daværende styrelse for svar ved brev af 8. juli 2010.

Den 19. juli 2010 modtog jeg følgende svar fra den daværende styrelse:

"**Vedrørende forhåndshøring fra A over afslag på jagtbevis som fanger**

Styrelsen for Fiskeri, Fangst og Landbrug skal beklage og undskylde, at der ikke er blevet svaret på den første henvendelse fra Landstingets Ombudsmand.

Undertegnede er først for et par dage siden blevet bekendt med erindringsskrivelsen. Jeg har derfor kun et yderst overfladisk kendskab til sagen men for ikke at trække den yderligere I langdrag, sender jeg vedhæftet sagens dokumenter. Disse er på grønlandsk og vil blive oversat såfremt det måtte ønskes.

Jeg kan yderligere oplyse, at kontorchef …, der tidligere har været sagsbehandler på sagen, er tilbage i sin stilling 02.08.2010."

Brevet var vedlagt:

1) E-mail af 19. november 2009 fra kontorchefen for den daværende styrelse til departementschefen og en medarbejder i departementet.

2) E-mail-korrespondance af 19. og 20. november 2009 mellem kontorchefen for den daværende styrelse og erhvervskonsulenten i kommunekontoret i K By.

3) Kommunekontorets videresendelse af A's ansøgning af 14. januar 2010 om erhvervsjagtbevis vedlagt kopi af betalt girokort for erhvervsjagtbevis for 2007 og 2008 til Styrelsen for Fiskeri, Fangst og Landbrug

4) Kopi af hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 20 af 27. november 2003 om erhvervsjagtbeviser.

5) E-mail af 1. marts 2010 fra fangst- og fiskerikonsulenten i kommunekontoret til departementet.

6) E-mail af 2. marts 2010 fra fangst- og fiskerikonsulenten i kommunekontoret til departementet, vedhæftet F's støtteerklæring til A.

7) E-mail af 25. marts 2010 fra erhvervskonsulenten i kommunekontoret til den daværende styrelse.

8) E-mail af 16. marts 2010 erhvervskonsulenten i kommunekontoret til den daværende styrelse og e-mail af 25. marts 2010 til kontorchefen i den daværende styrelse fra en medarbejder i styrelsen.

9) E-mail-korrespondance af 25. marts 2010 mellem den daværende styrelse og K2 By skatteafdeling.

10) Den daværende styrelses afgørelse af 26. marts 2010 om afslag på A's ansøgning om erhvervsjagtbevis.

Ad 1) E-mail:

"For det første blev jeg for øjeblik siden ringet op af erhvervskonsulenten … (K By), han var vred, og han spurgte om, hvorfor ovennævnte havde fået afslag på sin ansøgning til erhvervsjagtbevis. Jeg gav ham den forklaring, at vedkommende af en tidligere ansat (…) havde fået en dispensation til erhvervsjagtbevis i 2006, 2007 og 2008 trods kommunens indstillinger om at der ikke udstedes et erhvervsjagtbevis. Denne gang har vi efter bekendtgørelsen vurderet at han gives afslag. Jeg gav … en forklaring og at afslaget vil blive sendt med en klagevejledning vedlagt.

Lidt senere ringede selve personen, A op. Han var endnu mere vred. Personen er … år, tidligere førtidspensionist pga. sygdom. Nu var han blevet så rask, at han nu har modtaget en indstilling fra KNAPK's lokalafdeling i K By. Jeg forsøgte at forklare ham at vi arbejder efter lovgivningen og han råbte ad mig og kom med skældsord. Han beskyldte endda os med at vi i vores arbejde diskriminerede folk, at selv blinde har fået udstedt erhvervsjagtbevis. Jeg anmodede ham om at sende dokumentation på dette til os, som han indvilgede i. Men han var meget vred over demokraterne og ønskede at de snart bliver væltet osv. og at han endda vil lægge sag an imod os og kom med andre trusler. Han vil klage hertil og sluttede samtalen. En lille redegørelse fra mig, det kunne jo være at han ringer til Jer."

Ad 2) E-mail:

"**Sendt:** 19. november 2009 15:43

[…]

Ifølge § 3, stk. 5 i Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 33 af 17. december 1996: Personer, der ved modtagelse af pension driver erhvervsjagt, kan fortsat løse erhvervsjagtbevis ved dispensation efter forudgående høring af den lokale fisker- og fangerforening.

Vi vil gerne vide, hvad der ligger til grund for afslaget, idet ovennævnte er opfyldt af ansøger i ansøgningen."

Og

"**Sendt:** 19. november 2009

[…]

Vedhæftede filer: Hjemmestyrets bekendtgørelse om erhvervsjagtbeviser.doc

Jeg skal oplyse at nedennævnte Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 33 af 17. december 1996 er ophævet og er erstattet af:

Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 20 af 27. november 2003 om erhvervsjagtbeviser. Nævnte bekendtgørelse er vedlagt.

I den fremgår det at nedennævnte bestemmelse er slettet i den reviderede bekendtgørelse af 2003.

Jeg beklager at I ikke har vidst at Hjemmestyrets bekendtgørelse om erhvervsjagtbeviser blev revideret i 2003. Ansøgninger vurderes nu efter bestemmelsen i § 3 i den nugældende bekendtgørelse.

Jeg skal herfra oplyse at afgørelsen med begrundelsen sendes til A, herunder klagevejledningen, såfremt han vil klage over afgørelsen."

Og

"**Sendt:** 20. november 2009 12:01

[…]

A har i de sidste 10 år blevet tildelt erhvervsjagtbevis (kopi kan fremsendes) også i overgangsperioden til alderspensionen.

Bortset fra 2009, hvor han uden at have noteret sig havde betalt gebyret for det modtagne fritidsjagtbevis, som han troede var et erhvervsjagtbevis.

Vi er bekendt med det der står i § 3, og indtil 2009 har vi uden problemer indhentet indstillinger fra fangerforeningen og udstedt til personer der har haft erhvervsjagt som hovederhverv det meste af deres liv, hvorfor er dette nu pludselig ikke muligt.

Personer der har haft jagt/fiskeri som hovederhverv det meste af deres liv tager det hårdt, når udstedelsen af erhvervsjagtbevis ikke mere er muligt, og de oplever at de bliver frarøvet dem denne rettighed."

Ad 5), 6), 7) og 8) e-mailsene er tidligere citeret ovenfor.

Ad 9) e-mail fra den daværende styrelse til skatteafdelingen i K2 By:

"Jeg vil gerne have oplysninger om A's, cpr.nr. … indkomster. Han har søgt om bevis som fanger som hovederhverv. Vi har ingen oplysninger om hans indkomster, hvorfor denne anmodning."

og svar fra K2 By skatteafdeling:

"2007 A-indkomst 256.943 B-indkomst 28.331

2008 A-indkomst 55.002 B-indkomst 6.210"

og intern videresendelse i den daværende styrelse af svaret fra skatteafdelingen i K2 By:

"Nedenfor kan du se A's indtægter."

Ad 10) e-mailen er tidligere citeret ovenfor.

Jeg skrev herefter følgende brev af 7. december 2010 til departementet:

"[...]

Jeg har efter gennemgang af departementets sagsmappe besluttet at behandle klagen.

Jeg beder derfor departementet om at redegøre for sin opfattelse af sagen.

Jeg gør samtidig opmærksom på, at jeg fortsat afventer departementets svar på, i hvilket omfang der i forbindelse med afgørelsen er taget hensyn til dispensationsmulighederne jfr. § 1 nr. 2 i landstingslov nr. 1 af 16. maj 2008 om ændringer i Landstingslov om fangst og jagt.

Af bestemmelsen fremgår det, at Landsstyret/Naalakkersuisut kan meddele dispensation fra betingelserne vedr. en indtægtsandel på mindst 50 % hidrørende fra fangst og fiskeri m.v., når det kan godtgøres, at særlige omstændigheder har bevirket, at disse betingelser ikke har kunnet opfyldes.

Baggrunden for, at jeg har bedt departementet redegøre for, i hvilket omfang departementet har taget hensyn til dispensationsmulighederne, er, at A i sin klage til mig bl.a. har vedlagt kopi af en supplerende skrivelse, knyttet til hans ansøgning om erhvervsjagtbevis, hvori han oplyser, at han i 2007 var tæt på en hjerneblødning og blev behandlet i Danmark og at han først i 2009 blev rask. Han angiver, at han i de mellemliggende år af nævnte helbredsmæssige årsager ikke har kunnet drive erhvervet ordentligt. Den supplerende skrivelse er dateret 15. marts 2010."

Jeg modtog den 21. december 2010 en bekræftende e-mail af 21. december 2010 fra departementet på modtagelsen af mit brev.

Den 13. januar 2011 modtog jeg følgende svar af 11. januar 2011 fra departementet:

"**Vedr. Deres seneste henvendelse af 7. december 2010 om A-sagen, jf. Deres j.nr.: 2010-821-0001**

I brev af 7. december 2010 har De bla. anmodet om en redegørelse fra Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug (APNN) om departementets afslag på A's ansøgning om erhvervsjagtbevis i henhold til § 6, stk. 1 i Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 20 af 27. november 2003 om erhvervsjagtbeviser.

Redegørelse:

A er en …-årige alderspensionist som efter sagens oplysninger har søgt om erhvervsjagtbevis efter ovennævnte bekendtgørelses § 6, stk. 1 hos sin bopælskommune i årene 2006, 2007 og 2008. Han havde i alle årene fået afslag fra bopælskommunen, begrundet med manglende opfyldelse af kravene hertil; til gengæld blev han indstillet til at få tildelt fritidsjagtbevis i pågældende år. Ansøgeren afslog dog efter eget udsagn at tage imod kommunens tilbud om fritidsjagtbevis i alle årene, selvom han fejlagtigt betalte fritidsjagtbevisgebyret for så vidt angår år 2009, jf. hans klageskrivelse af 3. maj 2010.

Efter § 6, stk. 2 i Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 20 af 27. november 2003 om erhvervsjagtbeviser skal bopælskommunen påse, at den enkelte ansøger opfylder lovens krav til tildelingen af et erhvervsjagtbevis.

Opfylder andrageren ikke de hertil stillede krav, foreskriver bestemmelsens stk. 3, må bopælskommunen ikke attestere, og afslaget skal skriftligt meddeles ansøgeren med genpart til Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug.

Det er i den forbindelse APNNs faste praksis at henholde sig til indholdet af bopælskommunens skriftlige attester om den enkelte ansøger, forudsat disse er overensstemmende med lovens krav i øvrigt.

Ved en fejl, uagtet at han konkret hverken opfyldte lovens almindelige krav hertil, jf. § 3, nr. 4 i Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 20 af 27. november 2003 om erhvervsjagtbeviser, eller de krav, der i almindelighed skal indfries for at dispensation fra lovens almindelige krav efter § 1, nr. 2 i Landstingslov nr. 1 af 16. maj 2008 om ændring af Landstingslov om fangst og jagt kan komme på tale, blev A alligevel meddelt erhvervsjagtbevis i årene 2006, 2007 og 2008 med det samme. De begåede fejl blev daværende Styrelsen for Fiskeri, Fangst og Jagt (APNA) imidlertid først klar over i år 2009 efter en henvendelse fra andragerens bopælskommune i forbindelse med hans indgivelse af en ansøgning om erhvervsfangstbevis på ny. Heri ligger begrundelsen for afslaget på A's ansøgning, hvad det jagtår angår. Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug skal dertil henlede Deres opmærksomhed på det forhold, at APNN er efter § 7, stk. 4 i Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 20 af 27. november 2003 om erhvervsjagtbeviser i almindelighed beføjet til at annullere et udstedt erhvervsjagt bevis, hvis:

> "betingelserne for erhvervsjagtbeviset ikke var til stede ved udgivelsen, eller hvis betingelserne for udstedelsen ikke længere er til stede."

APNN skal desuden oplyse, at der for nærværende foreligger ikke en umiddelbar risiko for, at samme fejl gentages, da der er sket personaleskift i den mellemliggende periode.

For så vidt angår Deres spørgsmål om, hvorvidt daværende APNA i sin 2009 afgørelse har taget hensyn til de dispensationsmuligheder, som fremgår af § 1, nr. 2 i Landstingslov nr. 1 af 16. maj 2008 om ændring at Landstingslov om fangst og jagt, skal APNN hertil svare bekræftende til genmæle. A fik efter sagens oplysninger foretaget kontrolundersøgelser af blodkarrene i hjernen ved Rigshospitalet i København i henholdsvis januar 2007 & 2008. Som nævnt ovenfor drev han erhvervsjagt i såvel året for, i år 2007 som 2008. Til trods heraf, havde han efter skattestyrelsens oplysninger ved sidste kvartal af ar 2009 endnu ikke opfyldt bruttoerhvervsindkomstsandelen af de krav, der skal indfries efter § 3, nr. 4 i Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 20 af 27. november 2003 om erhvervsjagtbeviser for at blive tildelt en erhvervsjagtbevis efter de almindelige regler herom.

Efter de foreliggende oplysninger om sagen, foreligger der ligeledes ingen dokumentation for, at han indenfor en overskuelig fremtid bliver i stand til at opfylde dette krav, jf. § 1, nr. 2, litra 3 i Landstingslov nr. 1 af 16. maj 2008 om ændring af Landstingslov nr. 1 af 16. maj 2008, for at en dispensation kan komme på tale. Henset til andragerens alder og øvrige forhold, har APNN ligeledes indtil videre ikke kunne finde anledning til at gøre brug af de dispensationsmuligheder, som lovens § 1, nr. 2, litra 2 og 4 frembyder."

Jeg skrev herefter følgende brev af 24. februar 2011 til departementet:

"[…]

Jeg konstaterer endvidere, at de sagsakter, som jeg har modtaget fra departementet, ikke omfatter de afslag, som departementet har meddelt A i henholdsvis 2010 og 2009. Jeg beder departementet tilsende mig en kopi af disse.

Jeg beder hernæst departementet besvare følgende uddybende spørgsmål:

1. § 4, stk. 2, i den gældende landstingslov om fangst og jagt fastsætter en række betingelser for at kunne opnå tilladelse til erhvervsmæssig fiskeri og fangst, herunder at ansøger har en bruttoindkomst fra fangst, jagt og fiskeri på mindst 50% af den pågældendes samlede bruttoindkomst, dog således at nærmere bestemte indtægter ikke indgår i opgørelsen (jf. § 4, stk. 2, nr. 4).

   § 4, stk. 4, i den gældende landstingslov om fangst og jagt giver Landsstyret /Naalakkersuisut mulighed for, under nærmere fastsatte betingelser, at meddele dispensation fra (bl.a.) 50 % kravet:

   "Stk. 4. Landsstyret kan meddele dispensation fra betingelserne i:

1) § 4, stk. 2, nr. 2-4, og stk. 3, når vedkommende midlertidigt inden for de nævnte perioder har opholdt sig uden for Grønland i uddannelsesøjemed eller lignende, eller det skønnes rimeligt ud fra ansøgerens tilknytning til Grønland.
2) § 4, stk. 2, nr. 4, for personer, som hidtil ikke har haft et hovederhverv.
3) § 4, stk. 2, nr. 4, når det kan godtgøres, at der har foreligget særlige omstændigheder, som har bevirket, at kravet om indtægtsandel ikke har kunnet opfyldes.
4) § 4, stk. 2, nr. 4, for personer som tidligere har haft erhvervsmæssigt fiskeri, fangst og jagt som hovederhverv."

I lovbemærkningerne til dispensationsbestemmelsen er blandt andet anført følgende:

"For så vidt angår særlige omstændigheder menes der ufrivillige forhold for ansøgeren såsom sygdom, fysisk og psykiske skader eller andre sociale forhold, der har gjort, at kravet om indtægtsandel ikke har kunnet opfyldes.

Har en person været ude af fangererhvervet grundet et uddannelsesforløb kan der endvidere meddeles dispensation.

Bestemmelsen skal herudover gøre det muligt for en person, der tidligere har været beskæftiget med erhvervsfangst- og jagt, men som i en periode er ophørt med dette, at træde ind i fiskeriet igen."

Jeg beder departementet redegøre for sin praksis for tildeling af dispensationer i medfør af henholdsvis § 4, stk. 4, nr. 3 og § 4, stk. 4, nr. 4.

2. A har i en supplerende skrivelse af 15. marts 2010, knyttet til hans ansøgning, oplyst, at han i 2007 var tæt på en hjerneblødning og blev behandlet i Danmark, og at han først i 2009 blev rask. Han angiver, at han i de mellemliggende år ikke har kunnet drive erhvervet ordentligt.

I 2009 ansøgte A om erhvervsjagtbevis, men blev angiveligt tilsendt et fritidsjagtbevis. Han forsøgte at få denne afgørelse ændret, men fik afslag, og har derfor heller ikke kunnet drive erhvervsjagt i 2009.

Departementet anfører i sit høringssvar til mig følgende:

"For så vidt angår Deres spørgsmål om, hvorvidt daværende APNA i sin 2009 afgørelse har taget hensyn til de dispensationsmuligheder, som fremgår af § 1, nr. 2 i Landstingslov nr. 1 af 16. maj 2008 om ændring af Landstingslov om fangst og jagt, skal APNN hertil svare bekræftende til genmæle. A fik efter sagens oplysninger foretaget kontrolundersøgelser af blodkarrene i hjernen ved Rigshospitalet i København i henholdsvis januar 2007 & 2008. Som nævnt ovenfor drev han erhvervsjagt i såvel året før, i år 2007 som 2008. Til trods heraf, havde han efter skattestyrelsens oplysninger ved sidste kvartal af år 2009 endnu ikke opfyldt bruttoerhvervsindkomstsandelen af de krav, der skal indfries efter § 3, nr. 4 i Hjemme-

styrets bekendtgørelse nr. 20 af 27. november 2003 om erhvervsjagtbeviser for at blive tildelt en erhvervsjagtbevis efter de almindelige regler herom."

Departementets svar forekommer mig umiddelbart uklart. Jeg må således umiddelbart antage, at det beror på en fejl, når departementet som en del af sin begrundelse for ikke i 2009 at have meddelt A dispensation henviser til, at A ved sidste kvartal af 2009 endnu ikke havde opfyldt kravet til bruttoerhvervsindkomstandel.

Jeg beder på denne baggrund departementet oplyse følgende:

2.a. Kan det af departementets svar udledes, at departementet ved afgørelse af sager om dispensation i medfør af § 4, stk. 4, nr. 3-4 i landstingslov om fangst og jagt, lægger vægt på, hvorvidt ansøger har levet op til kravet til bruttoerhvervsindkomstandel, forud for den periode, hvor ansøger har været afskåret fra at opfylde dette krav?

2.b. Har departementet undersøgt, hvorvidt A i 2006 (hvilket vil sige i perioden forud for sin sygdom) har levet op til kravet til bruttoerhvervsindkomstandel?

2.c. I tilfælde af, at A heller ikke i 2006 har levet op til kravet til bruttoerhvervsindkomstandel, beder jeg departementet oplyse, hvorvidt departementet har undersøgt, hvorvidt der også i 2006 forelå særlige omstændigheder, jf. § 4, stk. 4, nr. 3, i den gældende landstingslov om fangst og jagt.

3. Departementet anfører i sit høringssvar af 11. januar 2011 til mig, som en yderligere begrundelse for ikke i 2009 at have meddelt A dispensation, at der ikke foreligger dokumentation for, at A inden for en overskuelig fremtid bliver i stand til at opfylde indtægtsandelskravet i § 4, stk. 2, nr. 4, i den gældende landstingslov om fangst og jagt.

3.a. Jeg beder departementet oplyse, hvilken form for dokumentation, departementet i sin praksis anerkender?

3.b. Jeg beder departementet oplyse, hvorvidt departementet forud for afgørelsen har opfordret A til at dokumentere/sandsynliggøre, at han inden for en overskuelig fremtid bliver i stand til at opfylde indtægtsandelskravet.

4. Departementet anfører i sit høringssvar af 11. januar 2011 til mig, at departementet heller ikke henset til ansøgerens alder og øvrige forhold har fundet anledning til at gøre brug af dispensationshjemlen.

Jeg beder departementet oplyse, hvorvidt departementets praksis afskærer alderspensionister fra at opnå dispensation.

5. Departementets afslag på dispensation i 2009 begrundes yderligere med, at A fejlagtigt var blevet meddelt dispensation i årene 2006, 2007 og 2008.

Jeg bemærker i relation hertil, at dispensationsadgangen blev ændret den 16. maj 2008, med virkning fra 1. januar 2008. Forud for vedtagelsen af landstingslov nr. 1 af 16. maj 2008 om ændring af landstingslov om fangst og jagt havde dispensationsbestemmelsen således følgende ordlyd (§ 4, stk. 4, i landstingslov nr. 12 af 29. oktober 1999 om fangst og jagt):

"Stk. 4. Landsstyret kan dispensere fra bestemmelserne i stk. 2, nr. 2-4 og stk. 3, når det skønnes rimeligt ud fra ansøgerens tilknytning til Grønland, og når ansøgeren midlertidigt har opholdt sig uden for Grønland af uddannelsesmæssige årsager eller lignende."

Ændringen har efter sin ordlyd karakter af en udvidelse af dispensationsadgangen.

Uden i øvrigt (for nuværende) at forholde mig til, hvorvidt den meddelte dispensation i årene 2006, 2007 og 2008 var fejlagtig, beder jeg departementet forholde sig til, hvorvidt det forhold, at A eventuelt tidligere måtte være blevet meddelt dispensation på et fejlagtigt grundlag, afskar A fra i 2009 at opnå dispensation på grundlag af de nye (og udvidede) dispensationsregler.

Jeg beder herunder tillige departementet redegøre for, hvilke ændringer vedtagelsen af landstingslov nr. 1 af 16. maj 2008 om ændring af landstingslov om fangst og jagt medførte i departementets dispensationspraksis."

Da jeg ikke havde modtaget svar fra departementet, sendte jeg en rykker ved brev af 5. april 2011.

Jeg modtog følgende svar af 12. april 2011 fra departementet:

"Ombudsmanden har i henvendelse af 24. januar 2011 anmodet Departementet om tilsendelse af afslag, som blev meddelt A i henholdsvis 2009 og 2010. Ombudsmanden har i samme henvendelse stillet en række uddybende spørgsmål vedrørende afslagene i 2009 og 2010.

Departementet skal på denne baggrund besvare Ombudsmandens spørgsmål i det følgende:

1. Spørgsmål vedrørende Departementets praksis ved tildeling at dispensationer i medfør af henholdsvis § 4, stk. 4, nr. 3 og § 4, stk. 4 nr. 4.

Departementets praksis ved meddelelse af dispensationer i kraft af § 4, stk. 4 nr. 3 og 4, i landstingslov om jagt og fangst foregår på den måde, at ansøgeren bliver bedt om at søge dispensation, når ansøgeren for første gang ikke opfylder betingelserne i § 4, stk. 2 nr. 4.

Efterfølgende tildeles ansøgeren et erhvervsjagtbevis på baggrund af den ansøgte dispensation.

Opfylder ansøgeren ikke indtægtskravene i to fortløbende år efter, at ansøgeren har fået et erhvervsjagtbevis — p.b.a. en dispensation - får ansøgeren et afslag. Dette sker når ansøgeren ansøger om et erhvervsjagtbevis for tredje gang.

2. Spørgsmål vedrørende hvorvidt Departementet ved afgørelse af sager i medfør af § 4, stk. 4, nr. 3-4 i landstingslov om fangst og jagt, lægger vægt på ansøgerens opfyldelse af indtægtskravene forud for den periode, hvor ansøgeren har været afskåret fra at opfylde dette krav.

Vedrørende dette spørgsmål skal Departementet indledningsvis bekræfte, at der havde indsneget sig en fejl i Departementets svarbrev af 11. januar 2011, som Ombudsmanden selv har bemærket i sin skrivelse af 24. januar. Departementet beklager denne fejl.

Hvad angår de oplysninger Departementet lægger vægt på ved afgørelse af sager om dispensation i medfør af § 4, stk. 4 nr. 3-4, kan Departementet oplyse, at kravet til bruttoerhvervsindkomst ikke har nogen betydning i disse sagers afgørelse.

2 a. Spørgsmål vedrørende om det blev undersøgt af Departementet, om A levede op til bruttoindkomstkravet forud for sin sygdom i 2007.

Sagsbehandlingsprocessen i forhold til erhvervsjagtbeviser og i forhold til erhvervsfiskerilicenser indebærer, at bopælskommunen indhenter skattemæssige oplysninger om samtlige ansøgere. Disse oplysninger bliver derefter videresendt til Departementet i kontroløjemed.

Således modtog Departementet skattemæssige oplysninger om A i 2006.

Det skal dog pointeres, at disse skattemæssige oplysninger er først relevante året efter, idet oplysningerne bruges til at kontrollere om fangerens erhvervsjagtbevis kan fornyes.

2 b. Spørgsmål vedrørende hvorvidt det blev undersøgt af Departementet om A i 2006, levede op til kravet om bruttoindkomstandel.

Som nævnt ovenfor tilsender fangerens bopælskommune, skattemæssige oplysninger til Departementet. I denne forbindelse modtog Departementet skattemæssige oplysninger og dermed oplysninger om A's brottoerhvervsindkomstandel.

2 c. Spørgsmål vedrørende Departementets undersøgelse om hvorvidt der i 2006, forelå særlige omstændigheder ift. A, jf. § 4, stk. 4 nr. 3-4 i gældende landstingslov om fangst og jagt.

På baggrund af ombudsmandens skrivelse af 24. januar har Departementet undersøgt sagen på ny. Dette blev nødvendigt, idet Departementet har haft vanskeligheder med, at fastlægge den eksakte forløb i henhold til A sagen, grundet de skiftende sagsbehandlere der har siddet med sagen.

Imidlertid kan Departementet meddele, at A fik en dispensation i 2006. En dispensationsansøgning af denne art imødekommes af Departementet kun når det kan lægges til grund, at der forelå særlige omstændigheder i en periode forud for det tidspunkt, fangeren indsender sin ansøgning om dispensation.

3 a. Spørgsmål vedrørende hvilken form for dokumentation Departementet anerkender for at kunne vurdere en fangers mulighed for at opfylde indtægtskravet.

Departementet undersøger om betingelserne i lovens § 4, stk. 2 er opfyldt som en del af sagsbehandlingsprocessen. Dette kræver, at der blandt andet indhentes dokumentation fra Kommunerne og skattestyrelsen.

Departementet skal understrege, at disse undersøgelser kun er bagudrettede. Departementet foretager ikke nogen fremadrettet undersøgelse i den forbindelse.

3 b. Spørgsmål vedrørende om Departementet havde opfordret A til at dokumentere hans evne, til at opfylde indtægtskravet.

Der findes ikke grundlag i fangstlovgivning til, at stille krav til fangere om, at dokumentere disses fremtidige muligheder i forhold til indtægtskravet.

4. Spørgsmål vedrørende hvorvidt Departementets praksis afskærer alderpensionister fra at opnå dispensation.

Der findes ikke regler i henhold til de gældende regler om fangst og jagt, som afskærer alderspensionister fra at opnå dispensation.

Departemenet har dog pligt til, at overholde formålet med § 4, stk. 2. Denne bestemmelse indeholder blandt andet de såkaldte indtægtskrav, hvor formålet med bestemmelsen er, at udelukke ansøgere som har andre indtægtskilder end fangst.

Disse ansøgere udelukkes dog kun når bruttoindkomsten fra indtægtskilde nr. 2, overstiger 50 %.

Her finder Departementet det relevant, at drage opmærksomhed til de begrænsede muligheder der er i Grønland, så vidt det gælder afsætning af fangst og jagtprodukter.

De såkaldte indhandlingssteder der opkøber disse produkter, opererer på baggrund af såkaldte servicekontrakter som finansieres over finansloven.

De afsatte midler på baggrund af servicekontrakterne, er sjældent tilstrækkelige og medfører, at indhandlingsstederne må lukke i perioder for ikke, at opbruge midlerne inden finansåret er slut.

Derudover har fangerne lav indtjening. Det kan eksempelvis nævnes, at nogle i dette erhverv tjener mindre end 50, 000 kr. om året.

Det findes på denne baggrund rimelig og i overensstemmelse med loven, at ansøgere som har andre indtægtskilder, afskæres muligheden for at indhandle, idet dette mindsker de resterende fangers indtjeningsmuligheder.

Problemstillingen i forhold til A handler således om, hvorvidt A kan siges at have uendelige krav på dispensation, i medfør af dispensationsreglerne i fangstloven. Eftersom A blev meddelt dispensationer fra 2006, til og med 2008.

5. Spørgsmål vedrørende hvorvidt de nye regler i landstingslov nr. 1 af 16. maj 2008, afskærer A fra at opnå dispensation, samt spørgsmål om hvilke ændringer vedtagelsen af landstingslov nr. 1 af 16. maj 2008 har medført i Departementets praksis.

Som tidligere nævnt, blev A meddelt dispensation i 2008. Denne dispensation blev meddelt på baggrund af de nye regler, idet landstingslov nr. 1 af 16. maj 2008 trådte i kraft den 01. januar 2008.

Heraf er det lige så relevante, at inddrage det faktum at A faktisk officielt blev erklæret rask omkring januar 2008.

Departementet skal derudover afklare, at dispensationer meddelte i medfør af fangstloven gælder i et år. Og at samtlige fangere som tidligere har søgt om dispensation i forhold til indtægtskravet, ikke har haft behov for at søge om denne type dispensation på ny, efter disses ansøgning blev imødekommet for første gang.

A's sag er således atypisk og dette skyldes, at han udelukkende har til hensigt, at supplere hans pensionsindtægt med fangst.

Fangstlovens § 4 antager, at fangeren lever udelukkende på fangst og på den baggrund oppebærer ikke mindre end 50 % af sin indkomst fra fangsterhvervet.

Spørgsmålet er her, om Departementet lovligt kan anerkende en særlig kategori af erhvervsfangere som kun har til hensigt at supplere deres indtægt med fangst?

Forudsat A indser essensen af 50 % indtægtskravet, kan Departementet dog overveje endnu en dispensation. Det skal dog pointeres heraf, at A ikke skal regne med at skulle få dispensationer år efter år, idet der hverken er hjemmel eller praksis til dette.

Hvad angår Departementets praksis på baggrund af vedtagelsen af landstingslov nr. 1 af 16. maj 2008 kan det oplyses, at Departementet i forhold til erhvervsfangere har udvidet de omstændigheder der kan medføre dispensation jf. gældende § 4, stk. 4.

[…]

Bilag

Departementet vedlægger afslag af 6. april 2010.

Det tilføjes, at A blev ikke meddelt et formelt afslag i 2009 som Ombudsmanden har fået indtryk af. I 2009 blev A blot tilsendt et fritidsjagtbevis i stedet for det erhvervsjagtbevis A søgte om."

Svaret var vedlagt den tidligere citerede e-mail af 16. marts 2010 fra erhvervskonsulenten i kommunekontoret til den daværende styrelse med anmodning om svar på A's ansøgning.

Svaret var endvidere vedlagt følgende e-mail af 6. april 2010 fra kontorchefen for den daværende styrelse til erhvervskonsulenten i kommunekontoret:

"Officiel mail, jr. x

Jeg skal meddele at vi behandlede klagen over afslaget på den første ansøgning om erhvervsmæssigt fangst- og jagtbevis til A, og besluttede følgende:

Afgørelse

Vi har givet afslag på A's ansøgning om erhvervsmæssigt fiskeri- og fangstbevis.

Baggrund

Her er grundlaget for afslaget nedenstående lovgivning, det er jo sådan at for at vurdere ansøgningen om erhvervsmæssigt fangst- og jagtbevis for 2010 skal man gå ud fra indtægterne i årene 2007 og 2008. Efter de oplysninger om indtægter, som vi har fået oplyst var indtægterne fra fangst og jagt i 2007 og 2008 på omtrent 11% af indtægterne. Derfor er der givet afslag på ansøgningen.

Landstingslov nr. 1 af 16. mal 2008 om ændring af landstingslov om fangst og jagt

4) der har en bruttoindkomst fra fangst, jagt og fiskeri på mindst 50% af pågældendes samlede bruttoindkomst jf. dog litra a-c. Bruttoindkomst fra fiskeri med fartøjer, der i henhold til fartøjets målerbrev er under 210 BT (150 BRT), indgår i opgørelsen af bruttoindkomst fra fangst, jagt og fiskeri.

Klagevejledning

Såfremt der er fremkommet nye oplysninger eller der er truffet afgørelse på forkerte grundlag kan der klages over afgørelse hertil: Aalisarnermut Piniarnermut Nunalerinermullu Naalakkersuisoqarfik, Postboks 269, 3900 Nuuk. Klager har også mulighed for at anbringe sagen for retsvæsenet og videresende sagen til Inatsisartuts Ombudsmand."

Den 4. maj 2011 sendte jeg departementets svar af 12. april 2011 i partshøring hos A.

Jeg modtog følgende svar af 9. maj 2011 fra A:

"Til anmodningen i Ombudsmandens brev af 4. maj 2011, j.nr. 2010-821-0001 har jeg følgende bemærkninger vedrørende Landsstyrets svar:

For det første fik jeg i 2007 dokumenteret min sygdom og sendt dokumenterne til Selvstyret.

For det andet har jeg forstået vigtigheden af kravet om at have indkomst på 50 %, og kræver, at man snarest sender en dispenseret erhvervsjagtbevis til mig.

Jeg vil også dokumentere fangstens betydning fra jagt for vores forsyning af mad og for dækning af regninger.

Jeg har også vedlagt en beskrivelse om tidligere forløb."

A havde vedlagt følgende beskrivelse af det tidligere forløb:

"Tillæg til tidligere oplevelser:

I slutning af 90'erne lukkede man …'s fiskefabrik i K By, hvorefter indhandling af fisk blev indstillet, på daværende tidspunkt en hård oplevelse for os fiskere.

Vi søgte om indhandlingstilladelse af stenbiderrogn hos omkringliggende byer og bygder, men indhandling af al fisk var ikke muligt. Indhandling af krabber blev startet i K3 By, men der var strenge begrænsninger på det, derfor blev størstedelen af fangsten smidt ud og når selskabets egne krabbefartøjer landede fangsten blev vi nødt til at smide hele vores fangst ud selvom vi havde bestilt en indhandlingen. Vi har ellers deltaget i kurser om dette i K4 By, men indhandling i K3 By var uacceptabel dårligt.

Derfor har jeg, som formand for produktionen i det nye fabrik inden det blev taget i brug, i samarbejde med kommunen arbejdet hårdt for at anskaffe fartøjer til fiskeri efter hellefisk til andre dygtige fiskere.

Heldigvis var chefen for nordregionen til at tale med og anskaffede nye fartøjer der var tilpasset til fiskeri efter hellefisk til fiskerne. De har siden indhandlet meget til den nye fabrik. For vores fartøjer var ikke tilpassede til fiskeri efter hellefisk og det var dyrt at ombygge dem til fiskeri efter andre arter, dertil kom der skader fra sejlads gennem tæt havis.

Efter langvarige bestræbelser på at skabe muligheder for indhandlingssteder for stenbiderrogn, lykkedes det os i samarbejde med … A/S at skaffe et indhandlingssted på det gamle fabriksbygning på forsøgsbasis med vellykket resultat, hvor nabobyerne og

-bygderne som K5 By og K6 Bygd handlede med halvfabrikerede stenbiderrogn, hvor vi producerede dem som færdigvarer.

Herefter blev jeg meget syg, og det viste sig at være en gigtsygdom. I første omgang troede lægen, at det var senerne der var noget i vejen med, og jeg fik indsprøjtning for det, men det hjalp ikke. Jeg snakkede med en anden læge og fik foretaget røntgenundersøgelse, og konstaterede tomme væske i leddene, men nu er det helet. Derfor ansøger jeg indtrængende om erhvervsjagtbevis nu da jeg er helt rask."

Den 29. juli 2011 skrev jeg følgende til departementet:

"Jeg har den 13. april 2011 modtaget Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrugs brev af 12. april 2011.

Jeg har på baggrund af departementets svar nedenstående spørgsmål, som jeg beder departementet om at besvare.

1. Det fremgår af e-mailen af 19. november 2009 fra … til ..., at:

   "Jeg skal herfra oplyse at afgørelsen med begrundelsen sendes til A, herunder klagevejledningen, såfremt han vil klage over afgørelsen."

   Hvilken klagevejledning er der givet A?

   Jeg skal tillige anmode om, at få tilsendt en kopi af den afgørelse, som blev sendt til A.

2. Der henvises i Styrelsen for Fiskeri, Fangst og Landbrugs afgørelse ved e-mail af 26. marts 2011 [skulle have stået 2010] til, at afgørelsen vedrører "Jeg skal meddele, at vi har behandlet A's klage over afslag af tildeling af fangstbevis til hovederhverv […]".

   Hvilken ansøgning om fangstbevis til hovederhverv henvises der til?

   Hvilket afslag, af hvilken dato, henvises der til?

   Hvilken klage, af hvilken dato, henvises der til?

3. Der henvises i Styrelsen for Fiskeri, Fangst og Landbrugs afgørelse ved e-mail af 6. april 2010 til, at afgørelsen vedrører "Jeg skal meddele at vi behandlede klagen over afslaget på den første ansøgning om erhvervsmæssigt fangst- og jagtbevis til A […]".

   Hvilken "første ansøgning om erhvervsmæssigt fangst- og jagtbevis" henvises der til?

Hvilket afslag, af hvilken dato, henvises der til?

Hvilken klage, af hvilken dato, henvises der til?

4. Det fremgår af departementets svar af 11. januar 2011, at:

> "For så vidt angår Deres spørgsmål om, hvorvidt daværende APNA i sin 2009 afgørelse har taget hensyn til de dispensationsmuligheder, som fremgår af § 1, nr. 2 i Landstingslov nr. 1 af 16. maj 2008 om ændring at Landstingslov om fangst og jagt, skal APNN hertil svare bekræftende til genmæle. A fik efter sagens oplysninger foretaget kontrolundersøgelser af blodkarrene i hjernen ved Rigshospitalet i København i henholdsvis januar 2007 & 2008. Som nævnt ovenfor drev han erhvervsjagt i såvel året for, i år 2007 som 2008. Til trods heraf, havde han efter skattestyrelsens oplysninger ved sidste kvartal af ar 2009 [skulle have stået 2008] endnu ikke opfyldt bruttoerhvervsindkomstsandelen af de krav, der skal indfries efter § 3, nr. 4 i Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 20 af 27. november 2003 om erhvervsjagtbeviser for at blive tildelt en erhvervsjagtbevis efter de almindelige regler herom.
>
> Efter de foreliggende oplysninger om sagen, foreligger der ligeledes ingen dokumentation for, at han indenfor en overskuelig fremtid bliver i stand til at opfylde dette krav, jf. § 1, nr. 2, litra 3 i Landstingslov nr. 1 af 16. maj 2008 om ændring at Landstingslov nr. 1 af 16. maj 2008, for at en dispensation kan komme på tale. Henset til andragerens alder og øvrige forhold, har APNN ligeledes indtil videre ikke kunne finde anledning til at gøre brug af de dispensationsmuligheder, som lovens § 1, nr. 2, litra 2 og 4 frembyder."

Det fremgår dog hverken af styrelsens afgørelse af 26. marts 2010 eller 6. april 2010, at dette er taget med ved vurderingen. I begge afgørelser er der alene henvist til A's indkomst i 2007 og 2008.

Hvad er baggrunden for, at det ikke fremgår af afgørelserne, og at det ikke er tillagt mere betydning ved afgørelserne?

5. Det fremgår af afgørelsen af 6. april 2010 fra styrelsen om klagevejledning:

> "Såfremt der er fremkommet nye oplysninger eller der er truffet afgørelse på forkert grundlag kan der klages over afgørelse hertil: Aalisarnermut Piniarnermut Nunalerinermullu Naalakkersuisoqarfik, Postboks 269, 3900 Nuuk. Klager har også mulighed for at anbringe sagen for retsvæsenet og videresende sagen til Inatsisartuts Ombudsmand."

På hvilket grundlag er der henvist til klagemulighed til Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug?

6. Det fremgår af departementets svar af 12. april 2011 under besvarelsen af spørgsmål 5, blandt andet at:

"Forudsat A indser essensen af 50 % indtægtskravet, kan Departementet dog overveje endnu en dispensation. Det skal dog pointeres heraf, at A ikke skal regne med at skulle få dispensationer år efter år, idet der hverken er hjemmel eller praksis til dette."

Det er ikke klart, hvad der menes hermed. Vil departementet genbehandle sagen?

I bekræftende fald, på hvilket grundlag, vil departementet genbehandle sagen?

7. Styrelsens svar af 19. juli 2010 var vedlagt kopi af sagens dokumenter.

Jeg er imidlertid usikker på, om jeg har modtaget hele sagsmappen, jeg beder derfor departementet om at udlåne sin originale sagsmappe i dens helhed vedrørende behandlingen af A's ansøgning om erhvervsjagtbevis.

Hvis departementet har sagsakter, der alene foreligger elektronisk, beder jeg om at få udskrifter heraf. Har departementet et elektronisk sagsstyringssystem, beder jeg om en udskrift af listen over de dokumenter, der ligger på sagen i det elektroniske sagsstyringssystem."

Jeg rykkede departementet for svar ved brev af 3. oktober 2011.

Jeg modtog følgende svar af 5. oktober 2011 fra departementet:

"Ombudsmanden har ved skrivelse af 29. juli 2011 stillet en række spørgsmål til Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug som en opfølgning pa Departementets svarskrivelse af 12. april 2011 til Ombudsmanden.

Departementet har i denne forbindelse følgende svar til de stillede spørgsmål:

Ad spm. 1.

Departementet kan oplyse i forbindelse med dette spørgsmål, at der medfølger en klagevejledning med følgende ordlyd når der meddeles afslag til ansøgere.

"Såfremt der er fremkommet nye oplysninger eller der er truffet afgørelse på forkerte grundlag kan der klages over afgørelse hertil: Aalisarnermut Piniarnermut Nunalerinermullu Naalakkersuisoqarfik, Postboks 269, 3900 Nuuk. Klager har også mulighed for at anbringe sagen for retsvæsenet og videresende sagen til Inatsisartuts Ombudsmand".

Landsstyreområdet har været igennem to organisationsændringer i løbet af 2010 og som en følge af disse organisationsændringer er det desværre blevet konstateret, at der er problemer med at opspore en del dokumenter, herunder den afgørelse Kontorchef … refererer til i e-mail af 19. november 2009.

Ad spm. 2.

Departementet kan oplyse, at det virker usandsynligt at daværende Styrelse for Fiskeri, Fangst og Landbrug har udsendt en e-mail meddelelse til A… den 26 marts 2011, idet Styrelsen blev nedlagt allerede pr. 1. september 2010.

Styrelsen har derimod korresponderet med Erhvervskonsulent … den 26. marts 2010. Departementet anser denne korrespondance som denne, Ombudsmanden refererer til ift. spørgsmål 2.

Departementet kan i fortsættelse heraf oplyse, at Styrelsen modtog en ansøgning/klage fra A den 24. marts 2010. Styrelsens e-mail af 26. marts 2010 henviser således til denne ansøgning/klage.

Så vidt angår det næste underspørgsmål under spm. 2, henvises der til besvarelsen under spm. 1 hvoraf det fremgår, at A imod hans forventning, modtog et fritidsjagtbevis i stedet for den erhvervsjagt bevis han søgte om.

Ift. det sidste spørgsmål under spørgsmål 2, kan det oplyses, at der refereres til samme ansøgning som Styrelsen modtog den 24. marts 2010. Det præciseres heraf, at brevet blev formuleret både som en ansøgning, og som en klage.

Ad spm. 3.

Det bemærkes ift. dette spørgsmål, at klagen som afgørelse af 26. marts 2010 henviser til, er identisk med den klage afgørelse af 6. april 2010 henviser til.

Begge e-mails omhandler den samme klage og afgørelse.

Baggrunden for de to e-mails er, at Styrelsen fandt det nødvendigt at gensende afgørelsen, idet der manglende en klagevejledning i e-mail af 26. marts 2010.

Ad spm. 4.

Når Departementet modtager en ansøgning om fornyelse af erhvervsjagtbevis, foretages der en vurdering om ansøgningen kan imødekommes ved, at efterse om kravet i Fangstlovens § 3, stk. 2 og § 4, stk. 2. nr. 4, er opfyldt.

Heraf har Departementet en fastlagt praksis, hvorved fangeren i to år forud for ansøgnings indgivelse, skal have indtjent mindst 50 % af sin indkomst fra fanger erhvervet.

Departementet skal i denne forbindelse henvise til Departementets svarskrivelse af 12. april sd. 1, hvor Departementets praksis angående indtægtskravet er angivet.

Styrelsens afgørelser af 26. marts og 6. april 2010 anses at være korrekte begrundet — på baggrund af denne praksis, idet der alene lægges vægt på indkomsten for de to forudgående år når Styrelsen sagsbehandler ansøgninger om erhvervsjagtbevis.

Ad spm. 5.

Der findes ikke en bestemmelse i Landstingslov nr. 17 af 31. oktober 1996 med senere ændringer, så vidt angår muligheden og hvortil en ansøger om erhvervsjagtbevis kan klage.

Klagevejledningen og henvisningen til Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug har således sin baggrund i den almindelige ulovbestemte regel om administrative rekurs og forvaltningslovens § 25.

Ad spm. 6.

Det kan oplyses i forbindelse med spørgsmål 6, at Departementet er villig til, at genbehandle sagen såfremt Ombudsmanden når frem til, at der er grundlag for det.

[…]

Bilag

Departementet vedlægger A's ansøgning/klage af 15. marts 2010."

Brevet af 15. marts 2010 fra A er citeret ovenfor.

Jeg udtaler herefter:

> *"Lovgivning om erhvervsjagtbeviser*
>
> *Landstingslov nr. 12 af 29. oktober 1999 om fangst og jagt, med senere ændringer[29]. § 4 og § 6 er affattet således:*
>
> *"§ 4. Fangst og jagt må kun udøves af personer med tilladelse hertil. Tilladelsen gives i form af et erhvervsjagtbevis eller et fritidsjagtbevis, jævnfør dog § 7.*
> *Stk. 2. Tilladelse til erhvervsmæssig fangst og jagt kan kun gives personer, der*
> *1) har fast tilknytning til det grønlandske samfund;*
> *2) er tilmeldt et folkeregister i Grønland og har haft folkeregisteradresse i Grønland i de seneste 2 år; og*
> *3) er fuldt skattepligtige til Grønland og har været fuldt skattepligtige til Grønland i de seneste 2 år.*
> *4) der har en bruttoindkomst fra fangst, jagt og fiskeri på mindst 50% af pågældendes samlede bruttoindkomst jf. dog litra a-c. Bruttoindkomst fra fiskeri med fartøjer, der i henhold til fartøjets målerbrev er under 210 BT (150 BRT), indgår i opgørelsen af bruttoindkomst fra fangst, jagt og fiskeri.*

29) Landstingslov nr. 12 af 29. oktober 1999 om fangst og jagt, som ændret ved landstingslov nr. 11 af 12. november 2001, landstingslov nr. 9 af 15. april 2003 og ved landstingslov nr. 1 af 16. maj 2008.

a) Bruttoindkomst der stammer fra arrangering af betalings/trofæjagt eller fra beskæftigelse som guide i forbindelse med betalingsjagt i henhold til Hjemmestyrets bekendtgørelse om betalingsjagt og – fiskeri, opgøres ligeledes som bruttoindkomst fra fangst, jagt og fiskeri.
b) Indtægt der stammer fra turismevirksomhed eller fra tjenesteydelser i forbindelse med monitering eller forskning af naturen, i henhold til Hjemmestyrets bekendtgørelse om erhvervsjagtbeviser, indgår hverken i opgørelsen af bruttoindkomst fra fangst, jagt og fiskeri eller i opgørelsen af den samlede bruttoindkomst.
c) Honorarer fra borgerligt ombud eller honorarer fra bestyrelsesarbejde i erhvervs-fangerorganisationer/-foreninger, indgår hverken i opgørelsen af bruttoindkomst fra fangst, jagt og fiskeri eller i opgørelsen af den samlede bruttoindkomst. [Stk. 2 er fra lovændringen i 2008].
Stk. 3. Tilladelse til fritidsfangst og -fritidsjagt kan gives til danske statsborgere og andre landes statsborgere som er tilmeldt et folkeregister i Grønland.
Stk. 4. Landsstyret kan meddele dispensation fra betingelserne i:
1) § 4, stk. 2, nr. 2-4, og stk. 3, når vedkommende midlertidigt inden for de nævnte perioder har opholdt sig uden for Grønland i uddannelsesøjemed eller lignende, eller det skønnes rimeligt ud fra ansøgerens tilknytning til Grønland.
2) § 4, stk. 2, nr. 4, for personer, som hidtil ikke har haft et hovederhverv.
3) § 4, stk. 2, nr. 4, når det kan godtgøres, at der har foreligget særlige omstændigheder, som har bevirket, at kravet om indtægtsandel ikke har kunnet opfyldes.
4) § 4, stk. 2, nr. 4, for personer som tidligere har haft erhvervsmæssigt fiskeri, fangst og jagt som hovederhverv. [Stk. 4 blev tilføjet ved lovændringen i 2008]

[…]
***§ 6.** Landsstyret udsteder regler om udstedelse, erhvervelse og fortabelse af jagtbeviser. Landsstyret kan herunder pålægge et gebyr for udstedelse af jagtbeviser.*
Stk. 2. Landsstyret kan i forbindelse med udstedelse af regler efter stk. 1 uddelegere sin afgørelseskompetence til kommunalbestyrelsen jf. § 4, stk. 1 og 2 nr. 1-4 samt § 5, stk. 1 og 2." [Stk. 2 er fra lovændringen i 2008]

Det fremgår af bemærkningerne til § 4, stk. 4, stk. 2, nr. 4, blandt andet:

"For så vidt angår særlige omstændigheder menes der ufrivillige forhold for ansøgeren så som sygdom, fysisk og psykiske skader eller andre sociale forhold, der har gjort, at kravet om indtægtsandel ikke har kunnet opfyldes."

Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 20 af 27. november 2003 om erhvervsjagtbeviser § 3, § 4, og § 6 er affattet således:

*"**§ 3.** Erhvervsjagtbevis udstedes efter ansøgning til personer der:*
1) har fast tilknytning til det grønlandske samfund,
2) er tilmeldt et folkeregister i Grønland og har haft folkeregisteradresse i Grønland i de seneste 2 år,
3) er fuldt skattepligtige til Grønland og har været fuldt skattepligtige til Grønland i de seneste 2 år, og
4) har en bruttoindkomst fra fangst, jagt og fiskeri på mindst 50 % af pågældendes samlede

bruttoindkomst. Bruttoindkomst fra fiskeri med fartøjer, der i henhold til fartøjets målerbrev er over 150 BRT eller 210 BT, indgår ikke i opgørelsen af bruttoindkomst fra fangst, jagt og fiskeri. Honorarer fra borgerligt ombud eller honorarer fra bestyrelsesarbejde i erhvervsfangerorganisationer/-foreninger indgår hverken i opgørelsen af bruttoindkomst fra fangst, jagt og fiskeri eller i opgørelsen af den samlede bruttoindkomst. Ved opgørelse af bruttoindkomst fra fangst, jagt og fiskeri efter denne bestemmelse, indgår bruttoindkomst, der stammer fra arrangering af betalingsjagt eller fra beskæftigelse som guide i forbindelse med betalingsjagt i henhold til Hjemmestyrets bekendtgørelse om betalingsjagt- og fiskeri.

***§ 4.** Direktoratet for Fiskeri og Fangst kan efter indstilling fra bopælskommunen vedlagt en skriftlig høring herom fra den lokale fisker- og fangerforening, give dispensation til udstedelse af erhvervsjagtbevis.*

Stk. 2. Ansøgningen om dispensation til erhvervsjagtbevis skal ske via kommunekontoret til Direktoratet for Fiskeri og Fangst.

Stk. 3. Dispensationen meddelt i henhold til stk. 2 gælder i det kalenderår for hvilken den er udstedt.

[…]

***§ 6.** Ansøgning om erhvervsjagtbevis sendes til bopælskommunen på det af Direktoratet for Fiskeri og Fangst udformede ansøgningsskema.*

Stk. 2. Inden fremsendelse af ansøgningen kan bopælskommunen forelægge den for den lokale fisker- og fangerforening til høring. Ansøgningen attesteres af bopælskommunen, som påser, at betingelserne i § 3 er opfyldt.

Stk. 3. Hvis bopælskommunen finder, at ansøgeren ikke opfylder kravene i § 3, og bopælskommunen derfor ikke attesterer ansøgningen, skal bopælskommunen skriftligt meddele ansøgeren dette med kopi til Direktoratet for Fiskeri og Fangst."

<u>1. Behandlingen af ansøgning af 22. september 2009</u>

A søger om erhvervsjagtbevis for 2010, ved ansøgningsskema af 22. september 2009.

Det fremgår af ansøgningsskemaet, at A søger erhvervsjagtbevis på dispensation, idet han ikke opfylder indtægtskravet. Det vil sige kravet om bruttoindkomst fra fangst, jagt og fiskeri på mindst 50 % af den samlede bruttoindkomst, jf. § 4, stk. 2, nr. 4, i landstingsloven om, fangst og jagt.

Det fremgår af ansøgningen, at den lokale fisker- og fangerforening støtter dispensationsansøgningen.

Ansøgningsskemaet er stemplet og underskrevet af Erhvervskontoret i K Kommune, K By den 4. november 2009.

A får herefter tilsendt et fritidsjagtbevis, som han betaler og først efterfølgende opdager er et fritidsjagtbevis og ikke et erhvervsjagtbevis.

Det fremgår af en e-mail af 19. november 2009 fra kontorchefen for den daværende styrelse til departementschefen og en medarbejder i departementet, at erhvervskonsulenten i kommunekontoret har haft en telefonisk samtale med kontorchefen i den daværende Styrelse for Fiskeri, Fangst og Landbrug. Det fremgår heraf, at styrelsen havde givet A afslag på ansøgning om erhvervsjagtbevis.

Det fremgår videre, at kontorchefen, under telefonsamtalen, lovede, både erhvervskonsulenten og efterfølgende A, at afslaget ville blive sendt skriftligt med en klagevejledning.

Erhvervskonsulenten i kommunekontoret skriver herefter en e-mail til den daværende styrelse, hvor han henviser til § 3, stk. 5, i Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 33 af 17. december 1996 og derfor er uforstående for styrelsens afslag på A's ansøgning.

Herefter gør den daværende styrelse, i en e-mail, erhvervskonsulenten opmærksom på, at den nævnte bekendtgørelse ikke længere er gældende, men er erstattet af Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 20 af 17. november 2003 om erhvervsjagtbeviser[30]. Styrelsen bemærker videre, at den bestemmelse, som kommunen har henvist til i den ophævede bekendtgørelse ikke er videreført i den gældende bekendtgørelse, og at ansøgninger om erhvervsjagtbeviser nu vurderes efter den gældende bekendtgørelses § 3.

Styrelsen oplyser, at styrelsen vil sende en afgørelse med klagevejledning til A.

Det fremgår af departementets svar af 12. april 2011, at A ikke modtog et formelt afslag på sin ansøgning af 22. september 2009 om erhvervsjagtbevis, men at han i stedet fik tilsendt et fritidsjagtbevis.

På baggrund af ovenstående lægger jeg til grund, at A aldrig modtog noget svar på sin ansøgning af 22. september 2009 om erhvervsjagtbevis.

Den daværende Styrelsen for Fiskeri, Fangst og Landbrug har således ikke besvaret A's ansøgning om erhvervsjagtbevis. Dette finder jeg kritisabelt.

30) Jeg bemærker, at Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 33 af 17. december 1996 blev erstattet første gang i 1997 og herefter 3 gange og for 4. gang ved den gældende bekendtgørelse nr. 20 af 17. november 2003.

Med henvisning til den tid, der er gået siden A søgte om erhvervsjagtbevis, vil det ikke være relevant, at jeg nu henstiller til, at departementet besvarer A's ansøgning om erhvervsjagtbevis for 2010.

På denne baggrund henstiller jeg imidlertid Departementet for Fangst, fiskeri og Landbrug til for eftertiden at besvare alle ansøgninger om erhvervsjagtbeviser.

Jeg bemærker herudover, at det fritidsjagtbevis, som den daværende styrelse sendte til A, er uhjemlet, hvis A ikke har søgt om et fritidsjagtbevis.

Vedrørende den daværende styrelses bemærkning i e-mailen til erhvervskonsulenten på kommunekontoret i K By om, at ansøgninger om erhvervsjagtbeviser vurderes efter bekendtgørelsens § 3, bemærker, jeg at bekendtgørelsens § 4 vedrører muligheden for at meddele erhvervsjagtbevis ved en dispensationsansøgning, ligesom der er bestemmelser i landstingsloven om fangst og jagt, der vedrører andre muligheder for at meddele erhvervsjagtbevis ved dispensation.

2. Behandlingen af ansøgning af 14. januar 2010 og klage/ansøgning af 15. marts 2010

A søger igen om erhvervsjagtbevis ved brev af 14. januar 2010, som kommunekontoret i K By videresender til den daværende styrelse for Fiskeri, Fangst og Landbrug. A henviser i sit brev til, at den lokale fisker- og fangerforening støtter hans ansøgning om erhvervsjagtbevis.

Kommunekontoret rykker styrelsen for svar den 24. februar 2010 og den 1. marts 2010.

2. marts 2010 sender kommunekontoret en støtteskrivelse fra den lokale fisker- og fangerforening til styrelsen.

A skriver brev af 15. marts 2010 til styrelsen, hvoraf det blandt andet fremgår:

> *"Jeg vedlægger dette som supplement.*
>
> *For det første solgte jeg min kutter i 1998 på grund af sygdom.*
>
> *I 2007 var jeg tæt på en hjerneblødning og blev behandlet i Danmark, og først i 2009 blev jeg rask og har været rask siden. Jeg har derfor i disse år ikke kunnet drive erhvervet ordentligt.*

[…]" [Mit embedes oversættelse til dansk]

Kommunekontoret rykker den 16. marts 2010 endnu engang styrelsen for svar på A's ansøgning.

Det fremgår af sagsakterne, at styrelsen den 25. marts 2010 indhenter oplysninger om A's indkomst i 2007 og 2008.

Den daværende styrelse sender sin afgørelse ved e-mail af 26. marts 2010 til kommunekontoret. Styrelsen meddeler A afslag på hans ansøgning om erhvervsjagtbevis.

Styrelsen har i sin afgørelse således alene henvist til, at A på baggrund af sin indkomst i 2007 og 2008 ikke opfylder betingelsen i landstingsloven om fangst og fiskeris § 4, stk. 2, nr. 4, første punktum, om indkomstkravet.

Styrelsen fremsender, ved e-mail af 6. april 2010, endnu et afslag på A's ansøgning til kommunekontoret. Afslaget er nærmest enslydende med afslaget af 26. marts 2010. Afslaget af 6. april 2010 indeholder dog en klagevejledning.

Det fremgår af departementets svar af 5. oktober 2011 til mig, at styrelsens afgørelser af henholdsvis 26. marts 2010 og 6. april 2010 begge vedrører A's klage/ansøgning af 15. marts 2010, som styrelsen modtog den 24. marts 2010.

Jeg lægger på denne baggrund til grund, at styrelsen ikke har besvaret A's ansøgning af 14. januar 2010.

Vedrørende den daværende styrelses begrundelse i afgørelserne af 26. marts 2010 og 6. april 2010 henviser jeg til sagsbehandlingslovens § 24 om begrundelsers indhold:

> *"§ 24. En begrundelse for en afgørelse skal indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet, i det omfang, afgørelsen efter disse regler beror på et administrativt skøn, skal begrundelse tillige angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen.*
>
> *Stk. 2, Begrundelsen skal endvidere om fornødent indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen.*
>
> *Stk. 3. Begrundelsens indhold kan begrænses, i det omfang partens interesse i at kunne benytte kendskab ti denne til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til den pågældende selv eller til andre private eller offentlige interesser, jf. § 15."*

Det fremgår af departementets svar af 11. januar 2011 til mig, at departementet i sin afgørelse har taget hensyn til de dispensationsmuligheder, der er i landstingsloven om fangst og jagt, ligesom det fremgår af svaret, at departementet i sin behandling af A's ansøgning har været opmærksom på, at A har været syg.

Den daværende styrelses overvejelser om mulighed for dispensation, fremgår imidlertid hverken af styrelsens afgørelse af 26. marts 2010 eller af afgørelsen af 6. april 2010.

Dette finder jeg kritisabelt.

Med henvisning til den tid, der er gået siden A søgte om erhvervsjagtbevis, vil det ikke være relevant, at jeg nu henstiller til Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug at besvare A's ansøgning af 14. januar 2010 og til at genbehandle hans ansøgning af 24. marts 2010 om erhvervsjagtbevis for 2010.

På denne baggrund henstiller jeg, at Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug for eftertiden efterlever sagsbehandlingslovens § 22 om begrundelsespligt samt sagsbehandlingslovens § 24 om begrundelsers indhold i de tilfælde, hvor der meddeles afslag på ansøgninger om erhvervsjagtbevis.

Jeg bemærker, at departementet i sit svar af 12. april 2011 har anført, at "Forudsat A indser essensen af 50 % indtægtskravet, kan Departementet dog overveje endnu en dispensation." Jeg bemærker, at det ikke af lovgivningen om dispensationsmulighederne for at meddele erhvervsjagtbevis fremgår nogen steder, at dette kan stilles som betingelse.

Jeg finder det derfor uheldigt, at departementet har anført dette i sit svar.

Under min behandling af sagen har der været tvivl om, hvilke af den daværende styrelses afgørelser der vedrørte hvilken ansøgning. Dette finder jeg uheldigt.

Jeg henstiller derfor, at Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug for eftertiden i sine besvarelser af breve, ansøgninger og andre henvendelser fra borgere henviser til, hvilken henvendelse af hvilken dato fra borgeren som besvarelsen vedrører.

3. Yderligere bemærkninger

3.1 Klagevejledning

Følgende klagevejledning fremgår af den daværende Styrelse for Fiskeri, Fangst og Landbrugs afgørelse af 6. april 2010:

> *"**Klagevejledning***
>
> *Såfremt der er fremkommet nye oplysninger eller der er truffet afgørelse på forkerte grundlag kan der klages over afgørelse hertil: Aalisarnermut Piniarnermut Nunalerinermullu Naalakkersuisoqarfik, Postboks 269, 3900 Nuuk. Klager har også mulighed for at anbringe sagen for retsvæsenet og videresende sagen til Inatsisartuts Ombudsmand."*

Det fremgår af departementets svar af 5. oktober 2011, at det er en standardformuleret klagevejledning, der gives med ved afslag på ansøgninger om erhvervsjagtbeviser.

Om baggrunden for klagevejledningen har departementet anført, at:

> *"Der findes ikke en bestemmelse i Landstingslov nr. 17 af 31. oktober 1996 med senere ændringer, så vidt angår muligheden og hvortil en ansøger om erhvervsjagtbevis kan klage.*
>
> *Klagevejledningen og henvisningen til Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug har således sin baggrund i den almindelige ulovbestemte regel om administrative rekurs og forvaltningslovens § 25."*

Jeg bemærker hertil, at § 25 i landstingslov nr. 8 af 13. juni 1994 om sagsbehandling i den offentlige forvaltning (sagsbehandlingsloven) vedrører afgørelser, som kan påklages til anden forvaltningsmyndighed. Dette er imidlertid ikke tilfældet her, da afslag på ansøgninger om erhvervsjagtbevis ikke kan påklages til anden forvaltningsmyndighed.

Jeg bemærker, at muligheden for at klage til Ombudsmanden for Inatsisartut eller at anlægge sag ved domstolene ikke er omfattet af en myndigheds pligt til at vejlede om klageadgang i henhold til sagsbehandlingslovens § 25. Da disse instanser står uden for den almindelige umiddelbare klageadgang.

Myndigheden skal dog give klagevejledning, hvis der er lovbestemte frister for anlæggelse af sag ved domstolene, jf. sagsbehandlingslovens § 26.

Ved administrativ rekurs er der tale om, at en borger kan klage over en myndigheds afgørelse eller sagsbehandling til en anden forvaltningsmyndighed.

Den daværende Styrelsen for Fiskeri, Fangst og Landbrug var en afdeling i Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug, som Afdelingen for Fiskeri og

Fangst er det i dag. Der kan derfor ikke være tale om administrativ rekurs inden for samme myndighed.

Ved remonstration er der tale om, at en borger kan henvende sig til den myndighed, der har truffet afgørelsen og bede den samme myndighed om at genoptage sagen.

På baggrund af formuleringen i den anvendte standardklagevejledning "såfremt der er kommet nye oplysninger eller er truffet afgørelse på forkert grundlag", lægger jeg til grund, at departementet henviser til muligheden for remonstration.

Jeg bemærker, at der ikke er nogen lovbestemmelser om mulighed for remonstration ved afslag på ansøgning om erhvervsjagtbevis. I dette tilfælde har borgeren derfor som udgangspunkt ikke et retskrav på, at myndigheden skal genoptage sagen.

Det antages dog i almindelighed, at borgeren i forbindelse med ulovbestemt remonstration har et "retskrav på genoptagelse og ny realitetsbehandling af sagen i tilfælde, hvor der i forbindelse med genoptagelsesanmodningen fremkommer nye faktiske oplysninger af så væsentlig betydning for sagen at der er en vis sandsynlighed for at sagen ville have fået et andet udfald hvis oplysningerne havde foreligget i forbindelse med myndighedens oprindelige stillingtagen til sagen."[31]

Hvis en borger henvender sig for at få en sag genoptaget, må departementet foretage en konkret vurdering i den enkelte sag.

På baggrund heraf finder jeg det uheldigt, at departementet anvender den nævnte standardformulering som klagevejledning, idet borgeren kan få det indtryk, at borgeren har et retskrav på, at departementet skal genoptage sagen, hvis der er kommet nye oplysninger eller er truffet afgørelse på forkert grundlag.

Jeg henstiller derfor, at departementet ikke anvender den ovenfor nævnte standardformulering.

Departementet kan i stedet, efter en konkret vurdering i den enkelte sag, i henhold til god forvaltningsskik, vælge at henvise til, at borgeren kan lægge sag an ved domstolene eller klage over afslaget til Ombudsmanden for Inatsisartut.

31) Jf. Forvaltningsret af Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., 2. udgave 2002, side 921.

3.2 Henvisning til lovgivning

Den daværende Styrelse for Fiskeri, Fangst og Landbrug har i sin afgørelse af 26. marts 2010 samt i sin afgørelse af 6. april 2010 citeret en bestemmelse fra landstingsloven om fangst og jagt.

Jeg bemærker, at styrelsen alene har anført "4)".

Styrelsen burde have angivet, at den bestemmelse, som der blev citeret, var § 4, stk. 2, nr. 4, første punktum.

Hertil bemærker jeg, at styrelsen alene har henvist til en ændringslov til landstingsloven om fangst og jagt.

Jeg finder henvisningen til lovgivningen uheldig.

Jeg henleder departementets opmærksomhed på punkt 216 i, Formandens Departement, Lovkontorets vejledning om sagsbehandlingsloven af december 1994, under afsnittet om almindelige regler i øvrigt om sagsbehandlingens tilrettelæggelse m.v.:

> *"**216.** Henvisninger til love og bekendtgørelser m.v. skal medtages i forvaltningsafgørelser i det omfang, det følger af reglerne om begrundelse, jf. ovenfor under pkt. 131. Henvisninger til love bør, medmindre der er tale om almindeligt kendte love, indeholde en angivelse af lovens fuldstændige titel, herunder lovens dato og nummer. Det samme gælder bekendtgørelser. Det vil ofte være hensigtsmæssigt at skrive disse henvisninger i et særskilt afsnit for at lette læsningen af afgørelsen."*

Jeg bemærker, at den daværende styrelse i sine afgørelser burde have henvist til landstingslov nr. 12 af 29. oktober 1999 om fangst og jagt, med senere ændringer.

Jeg henstiller, at Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug for eftertiden henviser til lovgivning på en måde, så der ikke er tvivl om, hvilken lovgivning der danner grundlag for departementets afgørelse.

3.3 Kommunernes rolle i sager om ansøgning om erhvervsjagtbevis

Jeg er under min behandling af sagen blevet opmærksom på kommunens rolle, som har givet mig anledning til at fremkomme med nogle generelle bemærkninger til kommunernes rolle i ansøgningssager om erhvervsjagtbevis.

Det fremgår af sagen, at den daværende Styrelsen for Fiskeri, Fangst og Landbrug har truffet sine afgørelser på baggrund af A's ansøgninger, som kommunekontoret i K By har videresendt.

§ 6 i landstingslov nr. 12 af 29. oktober 1999 om fangst og jagt, som ændret ved landstingslov nr. 1. af 16. maj 2008, er affattet således:

*"**§ 6.** Landsstyret udsteder regler om udstedelse, erhvervelse og fortabelse af jagtbeviser. Landsstyret kan herunder pålægge et gebyr for udstedelse af jagtbeviser.*
Stk. 2. Landsstyret kan i forbindelse med udstedelse af regler efter stk. 1 uddelegere sin afgørelseskompetence til kommunalbestyrelsen jf. § 4, stk. 1og 2 nr. 1-4 samt § 5, stk. 1 og 2."

Bemærkningerne til bestemmelsens stk. 1 og 2, som er fra 1999, er affattet således:

"Med denne bestemmelse er det formålet, at der kan udstedes regler om erhvervelse og fortabelse af jagtbeviser, herunder pålægge et gebyr for udstedelsen. Denne bestemmelse blev indført første gang i forbindelse med ændringen af loven i 1992. Landsstyret kan derudover pålægge kommunerne at varetage den nødvendige administrative forvaltning af reglerne, idet konimunerne [kommunerne] er nærmest brugerne og bedre kan bedømme om ansøgerne er berettiget enten til erhvervsmæssig eller fritidsmæssig jagtbevis."

Bemærkningerne til lovændringen i 2008 af stk. 2 er affattet således:

"Bestemmelsen bygger på bemærkningerne til gældende § 6, stk. 2, som nu er præciseret. Hensigten er utvetydigt at udtrykke at Direktoratet kan uddelegere sin afgørelseskompetence til kommunerne så disse kan træffe afgørelser om udstedelse eller fortabelse af erhvervsjagtbeviser i henhold til bekendtgørelse herom. Endvidere forudsættes det, at kommunerne skal indhente oplysninger hos de centrale skattemyndigheder ved vurderingen af, om en ansøger er berettiget til enten erhvervs- eller fritidsjagtbevis."

Kommunens opgaver i forbindelse med ansøgninger om erhvervsjagtbeviser fremgår af Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 20 af 27. november 2003 om erhvervsjagtbeviser.

Bekendtgørelsens § 4 og § 6 er affattet således:

*"**§ 4.** Direktoratet for Fiskeri og Fangst kan efter indstilling fra bopælskommunen vedlagt en skriftlig høring herom fra den lokale fisker- og fangerforening, give dispensation til udstedelse af erhvervsjagtbevis.*
Stk. 2. Ansøgningen om dispensation til erhvervsjagtbevis skal ske via kommunekontoret til Direktoratet for Fiskeri og Fangst.
Stk. 3. Dispensationen meddelt i henhold til stk. 2 gælder i det kalenderår for hvilken den er udstedt."

*"**§ 6**. Ansøgning om erhvervsjagtbevis sendes til bopælskommunen på det af Direktoratet for Fiskeri og Fangst udformede ansøgningsskema.*
Stk. 2. Inden fremsendelse af ansøgningen kan bopælskommunen forelægge den for den lokale fisker- og fangerforening til høring. Ansøgningen attesteres af bopælskommunen, som påser, at betingelserne i § 3 er opfyldt.
Stk. 3. Hvis bopælskommunen finder, at ansøgeren ikke opfylder kravene i § 3, og bopælskommunen derfor ikke attesterer ansøgningen, skal bopælskommunen skriftligt meddele ansøgeren dette med kopi til Direktoratet for Fiskeri og Fangst."

Kommunernes opgave i relation til ansøgninger om erhvervsjagtbeviser over for Naalakkersuisut/Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug er således at modtage ansøgninger og afgive indstillinger i forbindelse med ansøgningernes videresendelse til departementet, som træffer afgørelse. Kommunen skal i den forbindelse påse, at betingelserne i bekendtgørelsens § 3 er opfyldt.

Det fremgår af bemærkningerne, at baggrunden for ændringen af § 6, stk. 2, i 2008 er, at det skal være muligt for departementet at uddelegere sin afgørelseskompetence i behandlingen af ansøgninger om erhvervsjagtbeviser til kommunerne. Dette er dog endnu ikke nærmere reguleret i bekendtgørelsesform. I henhold til den gældende bekendtgørelse er det departementet, der træffer afgørelse.

Jeg henviser i den forbindelse til Forvaltningsret af blandt andre Hans Gammeltoft-Hansen, hvor af følgende blandt andet fremgår:

"Afgørelsen må normalt meddeles direkte til parten af den myndighed, der har truffet afgørelsen. Er andre myndigheder eller led i det administrative hierarki interesseret i afgørelse, bør disse ikke underrettes om afgørelsen ved at den til parten stilede afgørelse sendes via disse til videre foranstaltning. Underretningen bør i stedet ske ved en anden - samtidig – skrivelse."[32]

Det forekommer mig derfor problematisk, at den daværende styrelse har adresseret sin afgørelse om ansøgning om erhvervsjagtbevis til kommunen.

Styrelsen burde have adresseret sine afgørelser til A, der har partsstatus i denne sag og ikke til kommunekontoret i K By.

Jeg henstiller derfor til, at Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug for eftertiden stiler sine afgørelser til den pågældende ansøger, som primær adressat.

3.4 Lovgivningen om erhvervsjagtbeviser

32) Jf. Forvaltningsret af Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., 2. udgave 2002, side 606 f.

Jeg er under min behandling af sagen blevet opmærksom på nogle forhold omkring lovgivningen om erhvervsjagtbeviser.

3.4.1 Opregningen af betingelserne i § 4, stk. 2, i landstingslov om fangst og jagt

Jeg er under min behandling af sagen blevet opmærksom på den måde, som opregningen i § 4, stk. 2, i landstingslov nr. 12 af 29. oktober 1999 om fangst og jagt, med senere ændringer er opstillet på. § 4, stk. 2, er senest ændret ved landstingslov nr. 1 af 16. maj 2008.

Således afsluttes § 4, stk. 2, nr. 1, med semikolon, nr. 2 med semikolon og "og". Mens nr. 3 er afsluttet med punktum og nr. 4 er afsluttet med punktum. Dette gælder både i den grønlandske og den danske udgave af landstingsloven.

Jeg læser og forstår bestemmelsen således, at alle 4 betingelser, det vil sige § 4, stk. 2, nr. 1-4, skal være opfyldt for at tilladelse til erhvervsmæssig fangst og jagt kan gives.

Opstillingen af betingelserne stemmer imidlertid ikke overens hermed.

Punktummet efter nr. 3 betyder reelt, at enten betingelserne i nr. 1-3 skal være opfyldte eller betingelsen nævnt i nr. 4.

Jeg henviser til side 42 i, Formandens Departement, Lovkontorets "Retningslinier for udarbejdelse af regler i Grønlands Hjemmestyre", 2. reviderede udgave, februar 2009.

Jeg går ud fra, at Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug er opmærksom herpå ved næste ændring af landstingsloven.

3.4.2 Betingelsen om indkomstkravet i landstingsloven og bekendtgørelsen

Jeg er under min behandling af sagen blevet opmærksom på en mindre uoverensstemmelse mellem landstingsloven om fangst og jagt og bekendtgørelsen om erhvervsjagtbeviser.

Således fastslår landstingslov om fangst og jagt § 4, stk. 2, nr. 4, 2. pkt., at "Bruttoindkomst fra fiskeri med fartøjer, der i henhold til fartøjets målerbrev er

__under__ 210 BT (150 BRT), __indgår__ i opgørelsen af bruttoindkomst fra fangst, jagt og fiskeri." [min fremhævning].

Mens bekendtgørelsens § 3, nr. 4, 2. pkt., fastslår, at "Bruttoindkomst fra fiskeri med fartøjer, der i henhold til fartøjets målerbrev er __over__ 150 BRT eller 210 BT, __indgår ikke__ i opgørelsen af bruttoindkomst fra fangst, jagt og fiskeri." [min fremhævning].

Jeg bemærker, at ordlyden i landstingsloven og bekendtgørelsen indtil lovændringen i 2008 af landstingsloven ellers har været enslydende. Det er således ændringen i 2008 af landstingslovens § 4, stk. 2, nr. 4, der har medført en mindre uoverensstemmelse.

Jeg går ud fra, at departementet forvalter sin praksis i overensstemmelse med landstingsloven, som har forrang for bekendtgørelsen.

Jeg går ud fra, at departementet vil foretage det nødvendige med henblik på at sikre overensstemmelse mellem bekendtgørelsen og lovteksten.

Jeg afventer herefter Departementet for Fiskeri, fangst og Landbrugs svar på mine anmodninger og henstillinger.

Jeg har ved særskilt brev og ved kopi af dette brev orienteret A samt K Kommune om min opfattelse af sagen."

Jeg erindrede ved brev af 23. maj 2012 Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug for svar.

Jeg modtog ved mail af 31. maj 2012 følgende svar fra departementet:

"Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug refererer til Ombudsmandens rykkerskrivelse af 23. maj 2012.

Departementet skal i den forbindelse indledningsvis beklage det sene svar.

Hvad angår den konkrete sag kan det oplyses, at departementet har meddelt A et erhvervsjagtbevis på baggrund af en dispensationsansøgning.

Departementet er derudover i gang med at implementere Ombudsmandens henstillinger af 13. januar 2012.

Heraf kan det oplyses, at departementet har udarbejdet en vejledning vedrørende behandling af dispensationssager, og der ventes en snarlig færdiggørelse af vejledninger vedrørende anvendelse af forvaltningslovens §§ 22 og 24, samt en vejledning om Kommunernes behandling af ansøgninger om jagtbeviser.

…"

Jeg meddelte herefter departementet, at jeg har noteret mig, at departementet har taget mine bemærkninger til efterretning, og at jeg ikke foretager mig yderligere i sagen.

Andet

5.6 Klage fra Den Selvejende Institution Skoleskibet M/S Tûgdlik over Departementet for Familie, Kultur, Kirke og Ligestillings beslutning om at tilbagekalde godkendelsen af institutionen

Indledningsvis bemærker jeg, at jeg har besluttet ikke at anonymisere klager i denne sag, da klager selv offentligt har orienteret om sin klage til mig, og da sagen derfor har haft stor offentlig interesse.

Ved brev af 9. september 2011 modtog jeg en klage fra advokatfirmaet A, der ønskede at klage på vegne af Den Selvejende Institution Skoleskibet M/S Tûgdlik (herefter Tûgdlik) (j.nr. 2011-109-0003).

Sagen minder i sin helhed om en anden klage, som jeg på daværende tidspunkt var i gang med at behandle (mit j.nr. 2009-109-0001).

Af ressourcemæssige hensyn sammenholdt med, at jeg finder, at de to sagers faktum er identiske, besluttede jeg, at jeg alene vil udarbejde udtalelse i den ene sag, nemlig den første af de to klager – sagen med mit j.nr. 2009-109-0001, jf. afsnit 5.1.

Efter at have modtaget svar fra departementet ved brev af 10. juli 2012 på min udtalelse af 24. februar 2012 i sagen med mit j.nr. 2009-109-0001, har jeg ved brev af 19. december 2012 afsluttet Tûgdlik-sagens behandling ved følgende brev til advokatfirmaet A:

"Jeg har nu haft lejlighed til at gennemgå sagen nærmere, herunder retsgrundlaget for denne.

Det centrale i Deres klage er, at De er utilfreds med, at Departementet for Familie, Kultur, Kirke og Ligestilling har truffet afgørelse om at tilbagekalde departementets godkendelse af Den Selvejende Institution Skoleskibet M/S Tûgdlik. Institutionen er (var) en selvejende institution i medfør af § 22, stk. 4, jf. stk. 1, i landstingsforordning nr. 1 af 15. april 2003 om hjælp til børn og unge.

Jeg har i en sag fra 2012 (mit j.nr. 2009-109-0001), der er offentliggjort på min hjemmeside, haft lejlighed til nærmere at beskæftige mig med godkendelsesspørgsmålet i forbindelse med selvejende institutioner i medfør af nævnte retsgrundlag.

I denne sag kom jeg frem til, at der ikke er hjemmel til, at Departementet for Familie, Kultur, Kirke og Ligestilling kan godkende selvejende institutioner. Retsgrundlaget for selvejende institutioner hviler på en aftale mellem departementet og den enkelte institution.

Da der således ikke er hjemmel til, at Departementet for Familie, Kultur, Kirke og Ligestilling kan godkende selvejende institutioner, er der i sagens natur heller ikke mulighed for at træffe afgørelse om at tilbagekalde eller annullere en sådan godkendelse.

Departementet for Familie, Kultur, Kirke og Ligestilling har i et brev af 10. juli 2012 i ovennævnte sag fra 2012 tilkendegivet, at departementet har taget min retsopfattelse til efterretning.

./. Departementet har – som jeg forstår det – i et brev af 12. juli 2012, der vedlægges i kopi, i nærværende sag bekræftet denne tilkendegivelse.

Da Departementet for Familie, Kultur, Kirke og Ligestilling har taget til efterretning, at der ikke kan ske godkendelse af selvejende institutioner i medfør af landstingsforordningen om hjælp til børn og unge, bortfalder hovedgrundlaget for min videre undersøgelse af nærværende sag. Dette gælder efter min opfattelse også Deres klage over departementets – delvise – afslag på aktindsigt, da denne del af klagen i vidt omfang udspringer af hovedsagen, det vil sige godkendelsesspørgsmålet.

Jeg har derfor besluttet i dag at afslutte min videre undersøgelse af sagen og oversende Deres klage af 8. september 2011 (sammen med en kopi af nærværende brev) til Departementet for Familie, Kultur, Kirke og Ligestilling som en anmodning fra Dem om, at departementet over for Dem tager stilling til, hvad departementet på baggrund af sin tilkendegivelse om godkendelsesspørgsmålet agter at foretage sig i forhold til institutionen, herunder tager stilling til det krav om erstatning, som jeg forstår, at De har rejst mod departementet.

Jeg beder Dem afvente Departementet for Familie, Kultur, Kirke og Ligestillings stillingtagen i sagen, førend De tager stilling til, om De på ny vil klage til mig.

Min beslutning om at afslutte min videre undersøgelse af sagen har hjemmel i § 14, stk. 1, i inatsisartutlov nr. 8 af 3. december 2009 om Ombudsmanden for Inatsisartut, hvorefter jeg som ombudsmand selv afgør, om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse.

Jeg foretager mig herefter ikke videre i sagen. Jeg bemærker, at jeg som følge af min ovennævnte samlede beslutning ikke finder grundlag for at tage selvstændig stilling til spørgsmålet om fri proces.

Jeg beklager i øvrigt det sene svar, der blandt andet skyldes personalemæssige forhold ved mit embede."

Jeg sendte endvidere en kopi af brevet til Departementet for Familie, Kirke, Kultur og Ligestilling som en anmodning fra advokatfirmaet A om, at Departementet for Familie, Kultur, Kirke og Ligestilling over for ham tager stilling til, hvad departementet på baggrund af sin tilkendegivelse om godkendelsesspørgsmålet agter at foretage sig i forhold til Den Selvejende Institution Skoleskibet M/S Tûgdlik. Jeg bad samtidigt departementet tage stilling til det krav om erstatning, som jeg har forstået, at advokatfirmaet A har rejst mod departementet.

Jeg afsluttede herefter sagen.

Afskedigelse

5.7 Myndighedskompetence. Officialprincippet. Afskedigelse af konsulent

A klagede til ombudsmanden over at være blevet afskediget fra sin stilling som konsulent i Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked. Ombudsmanden udtalte indledningsvis, at det var tvivlsomt, om afskedigelsen var foretaget af den kompetente myndighed, nemlig Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked. Ombudsmanden fandt det meget kritisabelt, at afskedigelsesgrundlaget – nemlig ejerforholdet til en bil – ikke var blevet tilstrækkeligt oplyst, og at A som følge heraf blev afskediget på et forkert grundlag. På baggrund af sagens konkrete omstændigheder fandt ombudsmanden ikke anledning til at henstille til departementet at genoptage sagen, men henviste til, at sagen i sidste ende burde afgøres ved domstolene (j.nr. 2011-323-0031, udtalelse af 23. oktober 2012).

Ved ansættelseskontrakt underskrevet af A den 12. juni 2009 blev A ansat som konsulent. Kontrakten blev indgået mellem "Grønlands Hjemmestyre" og A. Af ansættelseskontraktens § 3 fremgår det, at A's arbejdssted var "Grønlands Hjemmestyre" med foreløbig placering i Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked.

Ved ansøgning af 25. november 2010 ansøgte A Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked om produktudviklingsstøtte i forbindelse med etablering af en privat virksomhed, V. Den ansøgning, som jeg er i besiddelse af, er ikke underskrevet. Ansøgningen blev indgivet med baggrund i landstingslov nr. 14 af 12. november 2001 om erhvervsfremme inden for turismeerhvervet og landbaserede erhverv, som ændret ved landstingslov nr. 10 af 14. november 2004.

I ansøgningen anførte A blandt andet (punkt 6 – "tids- og aktivitetsplan"), at han "Vil gerne købe et brugt køretøj". I ansøgningens budget (punkt 7) skrev A videre "Transportmiddel 30.000 kr.", samt "Man kan slet ikke undvære et køretøj i dagens Grønland, da man skal løbe meget, i hvert fald i etableringsfasen".

Ved brev af 13. december 2010 imødekom Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked A's ansøgning. Af afgørelsen fremgår blandt andet følgende:

> "Jf. Landstingslov nr. 14 af 12. november 2001 kan der ydes støtte til max. 50 % af det samlede budget. I henhold til ansøgningens samlede budget på kr. 68.000, er der således bevilliget støtte svarende til max. kr. 34.000.
>
> […]
>
> Udbetaling af støttebeløbet kan ske samlet ved projektets afslutning i henhold til fremsendt regnskab og kopi af kvitterede faktura for samtlige udgifter eller på grundlag af periodevis fremsendte opgørelser over afholdte udgifter. Tilsagn om støtte bortfalder automatisk ved udgangen af 2010."

Ved e-mail af 17. december 2010 med bilag anmodede A om udbetaling af produktudviklingsstøtten for så vidt angår blandt andet købet af en brugt bil. Prisen for bilen androg, jf. budgettet i ansøgningen, 30.000 kr. A anmodede således om udbetaling (for bilen) af 15.000 kr. Beløbet blev godkendt til udbetaling samme dag.

Som dokumentation for bilkøbet vedlagde A en slutseddel på bilen. Slutsedlen er dateret 16. januar 2010, og af denne fremgår følgende:

"Køber:

V

v/ A

Sælger:

B

Jeg bekræfter hermed ifølge aftale at have solgt brugt bil […] som beset for 30.000 kr.

Ved underskrift bekræftes, at sælger ikke er ansvarlig ved evt. fejl og mangler."

Slutsedlen er underskrevet af både B, der er A's samlever, og A.

Ved ansøgning af 15. marts 2011 indgav A fornyet ansøgning om produktudviklingsstøtte.

I fortsættelse af denne ansøgning blev A indkaldt til tjenstlig samtale. Af et udateret og ikke-underskrevet notat fra Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked til Departementet for Finanser fremgår således følgende:

"13. maj 2011:
Undertegnede og fg. Departementchef … er d.d. indkaldt til møde hos departementets juridiske medarbejder …, idet hun i forbindelse med sagsbehandling af A's nye ansøgning om midler fra produktudviklingspuljen, har undersøgt udbetaling af midler sidste år, da hun har mistanke om at A evt. har kommet med nogle urigtige oplysninger i den tidligere ansøgning i forbindelse med ejerskab til bilen, idet hun har observeret og konstateret at A kørte i en […] med registreringsnr. […] i en længere periode end det fremgår af købsbeviset indsendt i forbindelse med udbetaling i 2010.

16. maj 2011:
Ved personligt henvendelse til Politiet i Nuuk i dag fik undertegnede dokumentation for ejerskabet til […]-bil med registrerings nummeret […]. I den står det at siden 3. august 2009 har bilen haft samme ejer og det er A, identisk med den ansat som departementet har i erhvervsenheden.

18. maj 2011:
A blev i dag skriftligt indkaldt til tjenstlig samtale med følgende dagsorden: Den af dig søgte og i december 2010 udbetalte produktudviklingsmidler til køb af bil.

25. maj 2011:
A og hans besidder … fra Atorfillit Kattuffiat mødte op til tjenstlig samtale. Referat udarbejdet.

26. maj 2011:
A har om formiddagen lagt en lægeerklæring i undertegnede dueslag, hvori der står at han er uarbejdsdygtig i ca. 2 uger fra d.d. Forinden han gik til SANA har han sagt til faglig koordinator på erhvervsområdet …, at han vil sygemelde sig. A har dog ikke meddelt undertegnede at han ville melde sig syg.

30. maj 2011:
Referat af tjenstlig samtalen blev i dag sendt til A til godkendelse evt. kan han komme med supplerende oplysninger til det."

Af den registreringsattest, som der er henvist til i notatet, fremgår det blandt andet, at A siden 3. august 2009 var registreret som (ene)ejer af en personbil af mærket […]. Jeg lægger til grund, at registreringsattesten omhandler den bil, der er omtalt i ovennævnte slutseddel.

I den tjenstlige samtale den 25. maj 2011, der er henvist til i notatet, deltog ud over A afdelingschef i Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked … samt en bisidder for A, sekretariatsleder i fagforeningen Atorfillit Kattuffiat …. Af referatet, der er dateret 25. maj 2011, fremgår følgende:

"**Referat af tjenstlig samtale med A, onsdag den 25. maj 2011.**

Dagsorden:
- Den af dig søgte og i december 2010 udbetalte produktudviklingsmidler til køb af bil.

På baggrund af de materialer som afdelingschef … er kommet i besiddelse af blev A, der til dagligt er ansat i erhvervsenheden i departementet som konsulent og som privatperson har søgt og fået bevilget produktudviklingsmidler til sit enkeltmandsfirma V, indkaldt til tjenstlig samtale onsdag den 25. maj 2011 kl. 10.00.

Indledningsvis blev A gjort bekendt med hvorfor han er indkaldt til tjenstlig samtale samt at blev gjort bekendt med at tilskudsgiver til enhver tid under et finansieringsforløb kan kræve yderligere informationer til uddybning af de i ansøgningen krævede oplysninger.

A forklarede til ovennævnte dagsordenspunkt, at han og hans samlever gennem 16 år har fælles husholdning. Da deres forhold begyndte at vakle i løbet af efterår 2011 havde de ellers planlagt at flytte fra hinanden. Samtidig havde de brug for penge. Han og B blev så enige om at foretage bil handel mellem dem selv, således at han kan medtage slutsedlen fra bilsalget i sin ansøgning om produktudviklingsstøtte, hvilket han også gjorde.

Adspurgt oplyste A i forhold til ejerforholdet jfr. registreringsattesten for bilen, hvor bilen er registreret på hans navn, at det ikke var hans hensigt at "snyde" nogen, tværtimod var han ikke klar over at man kan lave handel mellem ham og hans samlever for de ting som de har til fælles.

Med hensyn til slutsedlen for bilsalget, hvor salgsdatoen er dateret 16. januar 2010, oplyste han at årstallet har de nok skrevet forkert, idet den oprindeligt skulle have været 2011.

I forhold til de oplysninger som departementet er i besiddelse af, har A i forbindelse med køb af kontormøbler, ellers havde bestilt både et skrivebord og en PC-bord, men har efterfølgende fravalgt skrivebordet, da en ansat i ... overfor ham har påpeget om han virkelig har brug for begge møblement. Dertil forklarede han, at han ikke var klar over hvor meget han må købe for støttemidlerne, hvorfor han i første omgang ellers har bestilt disse 2 kontormøbler.

Adspurgt oplyste han at han ikke er klar over at skattestyrelsen skulle kontaktes i forhold til hans firmabil, men oplyste, at motorafgift og forsikring er betalt af de støtte midler som han har fået fra Grønlandsbankens Erhvervsfond.

Sluttelig blev han gjort bekendt med, at departementet vil i den nærmeste fremtid beslutte om der skal indledes ansættelsesretlige skridt eller ej."

Ved brev af 1. juni 2011 fra Departementet for Finanser (Økonomi- og Personalestyrelsen) blev A partshørt over en påtænkt afskedigelse. Af brevet fremgår følgende:

"Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked påtænker at afskedige dig fra din stilling som konsulent med overenskomstmæssigt varsel til udgangen af september måned 2011. Derudover kræver Styrelsen kr. 15.000.- tilbage i uberettet udbetalt støtte til dig.

Sagens faktum:

Du er til daglig ansat i erhvervsenheden i Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked som konsulent. Som privatperson søgte du og fik bevilget produktudviklingsmidler til køb af bil til dit enkeltmandsfirma V. I forbindelse med din ansøgning, kom der mistanke om at du muligvis var fremkommet med nogle urigtige oplysninger i forbindelse med din ansøgning til bilkøb. Det var observeret og konstateret, at du kørte i en bil med registrerings nr. […] i en længere periode end det fremgik af købsbeviset indsendt i forbindelse med udbetaling i 2010. Du anførte i ansøgningen om produktudviklingsmidler at sælgeren af bilen var din samlever. Se bilag.

Departementet henvendte sig herefter til Politiet i Nuuk og fik at vide, at ejerskabet til bilen med registreringsnummeret […] var dig, og at du havde stået som ene ejer af bilen siden 3. august 2009.

På baggrund af sagen blev du indkaldt til en tjenstlig samtale den 25. maj 2011. Du forklarede i den tjenstlige samtale, at du og din samlever havde brug for penge. Hvorfor du og din samlever derfor blev enige om, at foretage bilhandel mellem jer, således at du kunne medtage slutsedlen fra bilsalget i din ansøgning om produktudviklingsstøtte, hvilket du så gjorde. Med hensyn til slutsedlen for bilsalget, hvor salgsdatoen er dateret 16. januar 2010, oplyste du i samtalen at årstallet nok var skrevet forkert, idet den oprindeligt skulle have været 2011.

Vores vurdering af sagen:

Det er ledelsens opfattelse, at du uretmæssigt har søgt og fået bevilget produktudviklingsmidler til køb af bil til dit enkeltmandsfirma V ved, at give det indtryk af at du havde købt bil af din samlever, selvom du dog ejede bilen i forvejen.

Det er desuden ledelsens opfattelse at det er en skærpende omstændighed, at i kraft af din stilling som konsulent i erhvervsenheden, burde have dybere indsigt i kravene til ansøgningerne, idet du til dagligt behandler og bevilger lignende ansøgninger på ...-puljen, hvor du også i forvejen kender til produktudviklingstøtte reglerne.

Derudover er det ledelsens opfattelse, at du har udvist manglende indsigt, idet du burde vide som [ansat i ...] at denne bilhandel ikke er støtteberettiget.

Det er ledelsens opfattelse, at du groft har misbrugt den tillid som er tildelt dig.

Det er på denne baggrund ledelsens vurdering, at du groft har misligholdt dit ansættelsesforhold, hvorfor ledelsen påtænker at afskedige dig fra din stilling som konsulent ved Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked.

Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked skal samtidig kræve kr. 15.000.- tilbage som du uretmæssigt er blevet bevilget.

Du er hermed fritaget for tjeneste indtil videre.

Retsregler:

En mulig afskedigelse har hjemmel i den almindelige ledelsesret.

Du har efter sagsbehandlingslovens § 19 mulighed for at fremkomme med en eventuel indsigelse vedrørende grundlaget for denne skrivelse.

Der vil blive vedlagt en ekstra kopi af denne skrivelse for din eventuelle inddragelse af en faglig organisation.

Afslutning:

Såfremt du har eventuel indsigelse skal denne være Økonomi- og Personalestyrelsen i hænde senest onsdag den 15. juni 2011 kl. 12.00 til Økonomi- og Personalestyrelsen, Postboks 1039, 3900 Nuuk, eller denne mailadresse: …@nanoq.gl."

Ved brev af 15. juni 2011 meddelte Departementet for Finanser A, at Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked havde besluttet at afskedige ham.

Ved e-mail af 15. juni 2011 – afsendt kl. 15.41 – besvarede A Departementet for Finansers partshøringsbrev af 1. juni 2011. Af A's e-mail fremgår blandt andet følgende:

"Hermed svar vedr. partshøring. Jeg har prøvet at sende den i går og i formiddags, endelig lykkedes det.

[…]

Det er bare tilfældig at bilen er registreret i mit navn. Dengang havde vi fælles økonomi. Men, da vi dengang prøvede at gå fra hinanden i længere tid besluttede jeg at købe hende ud for ikke at miste bilen som jeg skulle bruge til mit arbejde med V. Jeg følte ikke, at jeg gjorde noget galt dengang.

Der er skrevet i partshøringen at vi gjorde det sådan fordi min samlever og jeg manglede penge. Det er ikke rigtig. Jeg manglede ikke penge, men derimod købte hende ud for ikke at miste bilen. For mit iværksætteri ser meget lovende ud. Jeg følte ikke jeg gjorde noget galt. Jeg har spillet med åbne kort fra starten. Hvorfor skal jeg risikere mit job for sådan en lille banalitet.

Der står også skrevet omkring produktudviklingsstøtte at det er det samme som ...-puljen. Jeg er ikke sagsbehandler for ... som jeg har en lillesmule kendskab til. Det er 2 forskellige støtteordninger.

Før dette ballade var jeg i gang med at forfatte følgende:

[…]

5. Nu er der kommet tjenstlig samtale igen omkring køb af bil med produktudviklingsmidler til kommende firma V. Bilen tilhører mig og min samlever B på det tidspunkt hvor vi gik hver til sit og derfor købte hende ud for ikke at miste bilen til mit kommende firma. Hvor jeg føler, jeg ikke har gjort noget galt. Bilen tilhører nu V."

Jeg har forstået det sådan, at myndighederne på baggrund af A's – for sent – indkomne høringssvar genoptog afskedigelsessagen. Ved Departementet for Finansers brev af 16. juni 2011 meddeltes der på ny A afsked. Af brevet fremgår følgende:

"Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked har besluttet at afskedige dig fra din stilling som konsulent med overenskomstmæssigt varsel til udgangen af september måned 2011. Derudover kræver Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked kr. 15.000.- tilbage i uberettet udbetalt støtte til dig.

Sagens faktum:

Du er til daglig ansat i erhvervsenheden i Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked som konsulent. Som privatperson søgte du og fik bevilget produktudviklingsmidler til køb af bil til dit enkeltmandsfirma V. I forbindelse med din ansøgning, kom der mistanke om at du muligvis var fremkommet med nogle urigtige oplysninger i forbindelse med din ansøgning til bilkøb. Det var observeret og konstateret, at du kørte i en bil med registrerings nr. […] i en længere periode end det fremgik af købsbeviset indsendt i forbindelse med udbetaling i 2010. Du anførte i ansøgningen om produktudviklingsmidler at sælgeren af bilen var din samlever. Se tidligere bilag i partshøringen.

Departementet henvendte sig herefter til Politiet i Nuuk og fik at vide, at ejerskabet til bilen med registreringsnummeret […] var dig, og at du havde stået som ene ejer af bilen siden 3. august 2009.

På baggrund af sagen blev du indkaldt til en tjenstlig samtale den 25. maj 2011. Du forklarede i den tjenstlige samtale, at du og din samlever havde brug for penge. Hvorfor du og din samlever derfor blev enige om, at foretage bilhandel mellem jer, således at du kunne medtage slutsedlen fra bilsalget i din ansøgning om produktudviklingsstøtte, hvilket du så gjorde. Med hensyn til slutsedlen for bilsalget, hvor salgsdatoen er dateret 16. januar 2010, oplyste du i samtalen at årstallet nok var skrevet forkert, idet den oprindeligt skulle have været 2011.

Din vurdering al sagen:

Du fremkom med indsigelse i sagen den 15. juni 2011 kl. 15:41 efter partshøringsfristens udløb og efter modtagelse af afgørelse.

Vores vurdering at sagen:

Ledelsen har gennemgået din indsigelse.

Du fremfører blandt andet i din indsigelse, at du ikke sidder med produktudviklingsstøtte, hertil kan nævnes at du godt ved hvordan produktudviklingssagerne skal behandles, da det er noget som er blevet gennemgået i afdelingen i fællesskab.

Det er dog stadig ledelsens opfattelse, at du uretmæssigt har søgt og fået bevilget produktudviklingsmidler til køb af bil til dit enkeltmandsfirma V ved, at give det indtryk af at du havde købt bil at din samlever, selvom du dog ejede bilen i forvejen.

Det er desuden ledelsens opfattelse at det er en skærpende omstændighed, at i kraft af din stilling som konsulent i erhvervsenheden, burde have dybere indsigt i kravene til

ansøgningerne, idet du til dagligt behandler og bevilger lignende ansøgninger på ...-puljen, hvor du også i forvejen kender til produktudviklingsstøttereglerne.

Derudover er det ledelsens opfattelse, at du har udvist manglende indsigt, idet du burde vide som rådgiver for ansøgere på ...-puljen at denne bilhandel ikke er støtteberettiget.

Det er ledelsens opfattelse, at du groft har misbrugt den tillid som er tildelt dig.

Det er på denne baggrund ledelsens vurdering, at du groft har misligholdt dit ansættelsesforhold, hvorfor ledelsen har besluttet at afskedige dig fra din stilling som konsulent ved Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked.

Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked skal samtidig kræve kr. 15.000.- tilbage som du uretmæssigt er blevet bevilget.

Du er fritstillet i opsigelsesperioden.

Retsregler:

En afskedigelse har hjemmel i den almindelige ledelsesret.

Du har efter sagsbehandlingslovens § 19 haft mulighed for at fremkomme med en eventuel indsigelse vedrørende grundlaget for denne skrivelse.

Efter AK-funktionsoverenskomstens § 34 opsiges du med 3 måneders varsel til udgangen af en måned jf. i øvrigt funktionærlovens regler herom.

Efter AK-funktionsoverenskomstens § 34 stk. 5 bliver din faglige organisation kopiorienteret om afgørelsen.

Afslutning:

Såfremt du bebor en bolig, der er anvist dig i forbindelse med dit ansættelsesforhold under Grønlands Selvstyre, har du pligt til at fraflytte denne i umiddelbar tilknytning til ansættelsesforholdets ophør.

Med henblik på afmelding af personaleboligen, bedes du rette henvendelse til boligselskabet lNI A/S.

Når Lønservice har modtaget ferieopgørelse fra Overenskomstkontoret, vil man beregne og beskatte feriegodtgørelse for den i 2010 optjente ferie, som ikke er afholdt ved din fratræden fra overenskomstkontoret.

Derefter vil nettoferiegodtgørelsen og de optjente feriedage fremgå af en afsluttende lønspecifikation, som kan anvendes som dokumentation overfor den nye arbejdsgiver for den optjente ret til ferie.

Du skal herefter ved ferieafholdelse hos den nye arbejdsgiver i år og i 2012 for den del af ferien, som er optjent i Overenskomstkontoret, indberettes til løntræk. Der skal så i stedet fremsendes en erklæring fra din nye arbejdsgiver til Lønservice om din ferieafholdelse, hvorefter feriegodtgørelsen vil blive anvist.

Man skal samtidig anmode dig om at meddele din nye adresse til Selvstyrets lønservice."

På baggrund af en klage af 8. august 2011 fra A og efter at have indhentet sagsakter fra både Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked og Departementet for Finanser anmodede jeg ved brev af 22. november 2011 Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked om en udtalelse i sagen. Jeg anmodede departementet om forinden at indhente en udtalelse fra Departementet for Finanser for så vidt angik de dele af sagsbehandlingen, som dette departement havde forestået. Af mit brev fremgik blandt andet endvidere følgende:

"**1.** Jeg har noteret mig, at A indtil sin afskedigelse, som jeg har forstået skete på disciplinært grundlag, var ansat som konsulent ved Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked, og at det – følgelig – var departementet, der havde arbejdsgiverkompetencen over for A. Jeg henviser herved til § 3 i A's ansættelseskontrakt som underskrevet af A den 12. juni 2009.

Jeg har endvidere noteret mig, at det var Departementet for Finanser, der ved brev af 16. juni 2011 meddelte A, at Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked havde truffet afgørelse om at afskedige ham, og at det i øvrigt var Departementet for Finanser, der varetog afskedigelsessagen.

Jeg beder Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked redegøre om baggrunden for, at det var Departementet for Finanser, der varetog afskedigelsessagen, når A var ansat ved Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked.

Jeg beder videre Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked om at redegøre for den helt præcise arbejdsfordeling mellem Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked og Departementet for Finanser i afskedigelsessagen.

Jeg beder endeligt Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked om at redegøre for, hvilke overvejelser departementet har gjort sig i forbindelse med oversendelse af en fortrolig personalesag fra ét departement til et andet.

2. Jeg har konstateret, at baggrunden for afskedigelsen af A (blandt andet) var, at A skulle have afgivet forkerte oplysninger i forbindelse med sin ansøgning af 25. november 2010 om produktudviklingsstøtte.

Afgivelsen af de forkerte oplysninger bestod i, at A på baggrund af det opstillede budget i sin ansøgning fik udbetalt et beløb på 15.000 kr. til køb af en (brugt) bil, som departementet senere via politiet (Køretøjsdatabasen) konstaterede, at A havde stået registreret som eneejer af siden 3. august 2009. A foreviste i forbindelse med udbetalingen en slutseddel (dateret 16. januar 2010), hvoraf det fremgår, at han købte bilen af B, som er A's samlever.

A har til mig fremsendt vedlagte kopi af slutseddel af 16. juli 2009, der vedrører den i sagen omhandlede bil. Denne slutseddel går umiddelbart forud for slutsedlen af 16. januar 2010.

Af slutsedlen af 16. juli 2009 fremgår det, at bilen blev købt fra tredjemand af A og B. Jeg må forstå det sådan, at bilen derfor pr. juli måned 2009 var ejet af A og B i fællesskab, og at dette sameje bestod indtil købsaftalen (slutsedlen) af 16. januar 2010, der som nævnt blev fremsendt til departementet umiddelbart forud for udbetalingen af de 15.000 kr.

Jeg beder om departementets bemærkninger hertil, herunder om departementet i forbindelse med den påtænkte afskedigelse af A overvejede det forhold, at oplysninger om ejerforhold i et register (her Køretøjsdatabasen) ikke nødvendigvis er udtryk for de faktiske ejerforhold.

3. Jeg har noteret mig, at Departementet for Finanser i afskedigelsesbrevet af 16. juni 2011 har skrevet følgende:

"Det er desuden ledelsens opfattelse at det er en skærpende omstændighed, at i kraft af din stilling som konsulent i erhvervsenheden, burde have dybere indsigt i kravene til ansøgningerne, idet du til dagligt behandler og bevilger lignende ansøgninger på ...-puljen, hvor du også i forvejen kender til produktudviklingsstøttereglerne.

Derudover er det ledelsens opfattelse, at du har udvist manglende indsigt, idet du burde vide som rådgiver for ansøgere på ...-puljen at denne bilhandel ikke er støtteberettiget."

Jeg beder Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked om at præcisere disse begrundelser for at afskedige A."

Ved brev af 8. februar 2012 afgav Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked udtalelse i sagen. Af udtalelsen fremgår blandt andet følgende:

"**Departementets svar på ombudsmandens anmodninger**
Ombudsmanden har ved skrivelse af 22. november 2011 anmodet Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked om en udtalelse til sagen, herunder A's klage.

Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked har konstateret at A i klagen anfører, at han selv mener at have håndteret bilkøb forkert og han begrunder det med uvidenhed.

A stiller nogle konkrete spørgsmål i klageskrivelsen, som departementet kan svare på. Eksempelvis spørger han, om han ikke har ret til at beholde sin personalebolig. Departementet kan til det oplyse, at han ifølge ansættelseskontrakten har pligt til at fraflytte boligen ved ansættelsesforholdets ophør. A spørger videre, om Selvstyret har magt til at hente oplysninger hos politiet uden hans tilladelse. Til det kan departementet oplyse, at en offentlig myndighed har pligt til at belyse en sag så grundigt som muligt før der træffes en afgørelse i sagen. I forbindelse med A's ansøgning om yderligere produktudviklingsstøtte ansås det som nødvendigt med information om bilens ejerforhold. En registreringsattest indeholder ikke fortrolige oplysninger og kan derfor udleveres af politiet på anmodning derom. Øvrige spørgsmål drejer sig om, hvorvidt han er blevet behandlet retfærdigt. Departementet har ingen kommentarer til dette.

Ombudsmanden anmoder om, at Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked forinden indhenter en udtalelse fra Departementet for Finanser, for så vidt angår de dele af sagsbehandlingen, som dette departement har forestået.

Som det fremgår af notat fra Departementet for Finanser, så har man anvendt den praksis i Økonomi- og Personalestyrelsen, som senere er nedskrevet i cirkulære om kompetenceafgrænsning i konkrete personalesager. Økonomi- og Personalestyrelsen har fungeret som et rådgivende organ. Vurdering og udtalelse fra Økonomi- og Personalestyrelsen skal nemlig sikre, at sagen bliver behandlet og afgjort på et sagligt og juridisk korrekt måde. Se i øvrigt vedlagte notat.

Ombudsmanden beder Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked redegøre om baggrunden for, at det var Departementet for Finanser, der varetog afskedigelsen, når A var ansat ved Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked.

A ansættelsesforhold påbegyndes den 1. juli 2009. Ansættelseskontrakten er en kontrakt mellem daværende Grønlands Hjemmestyre og A. Arbejdsstedet er Grønlands Hjemmestyre senere Grønlands Selvstyre med foreløbig placering i Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked.

Kompetencen i forhold til at udforme ansættelseskontrakt og udforme afskedigelser er ikke tillagt Økonomi og Personalestyrelsen ved lov, men sker i henhold til den organisering, der er hjemlet i § 23 i Inatsisartutlov nr. 26 af 18. november 2010 om Inatsisartut og Naalakkersuisut, hvor formanden for Naalakkersuisut fordeler anliggender mellem medlemmer af Naalakkersuisut. Økonomi og Personalestyrelsen er ressortmæssigt placeret under Departementet for Finanser, hvorfor det var dette departement der udfærdigede afskedigelsen.

Der er efterfølgende pr. 1. oktober 2011 trådt et cirkulære i kraft om kompetenceafgrænsning i konkrete personalesager. Cirkulæret omfatter samtlige departementer, styrelser, direktorater samt underliggende enheder. I dette cirkulære er nævnt at hvert departement varetager deres egne personalesager og træffer alle afgørelser i disse sager. Det fremgår videre af cirkulæret, at Økonomi- og Personalestyrelsen er Naalakkersuitsuts centrale rådgivningsorgan i personalesager.

Beslutningen om afskedigelsen af A er foretaget i Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked, hvilket også fremgår af skrivelsen til A af 16. juni 2011. I henhold til ovennævnte cirkulærer har alle enheder ret til at anmode Økonomi- og Personalestyrelsen om på deres vegne at udmønte de trufne afgørelser. I så fald skal den, som afgørelsen vedrører, tydeligt gøres opmærksom på, at Økonomi- og Personalestyrelsen handler på den ansvarlige enheds vegne.

Ombudsmanden beder endvidere Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked om at redegøre for den præcise arbejdsfordeling mellem Departementet for Finanser og Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked.

Spørgsmålet er delvist besvaret ovenfor. I sagen om afskedigelse af A er beslutningen om afskedigelse truffet af Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked, der ligeledes har foretaget partshøring. Udformningen af afskedigelsen er foretaget af Økonomi og Personalestyrelsen, der som ovenfor nævnt ressortmæssigt hører under Departementet for Finanser. Denne praksis har været gældende i adskillige år.

Desuden anmoder Ombudsmanden Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked om at redegøre for, hvilke overvejelser departementet har gjort sig i forbindelse med oversendelse af en fortrolig personalesag fra ét departement til et andet.

A's personalesag indeholder fortrolige og tavshedsbelagte oplysninger, jf. sagsbehandlingslovens §§ 27 og 28 og kriminallovens § 50. Som hovedregel må fortrolige oplysninger ikke videregives til anden myndighed.

Der har i teorien været uenighed om, hvilke forvaltninger der er selvstændige myndigheder og hvilke der hører under samme myndighed. Eksempelvis om en kommune er en myndighed eller de enkelte forvaltninger er særskilte myndigheder. Der har dog været enighed om, at hvis en myndighed ved lov tillagt en særlig kompetence, er denne myndighed at betragte som en selvstændig myndighed, jf. her også sagsbehandlingslovens § 28.

Det er Departementet for Erhverv og Arbejdsmarkeds opfattelse at de enkelte departementer er at betragte som selvstændige myndigheder. I A's sag blev der således sendt fortrolige oplysninger fra én myndighed til en anden myndighed. Reglerne i sagsbehandlingslovens § 28 skal derfor overholdes, og her er hovedreglen, som ovenfor nævnt, at de fortrolige oplysninger ikke må videregives. Der er dog undtagelser til hovedreglen jf. § 28, stk. 2.

Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked har vurderet at undtagelsen om, at videregivelse kan ske, når det er et nødvendigt led i sagens behandling, har været anvendelig i A tilfælde. Departementet begrunder det med, at den ressortmæssige opdeling, der er i Naalakkersuisut, nødvendiggør at en personalesag oversendes fra en myndighed til en anden myndighed i en sag om afskedigelse.

Dette stemmer overens med cirkulæret om kompetenceafgrænsning i konkrete personalesager, hvor der står, at Økonomi- og Personalestyrelsen skal have sagen samt alle tilhørende oplysninger forelagt til vurdering og udtalelse før der træffes en afgørelse.

Ombudsmanden spørger endvidere om departementet overvejede det forhold, at oplysninger om ejerforhold i et register ikke nødvendigvis er udtryk for faktiske forhold og anmoder om bemærkninger hertil.

I henhold til bekendtgørelse om registrering af motorkøretøjer i Grønland fremgår det af § 2, at flytning og ejerskifte skal anmeldes til politiet inden 14 dage. Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked er vidende om, at en registreringsattest ikke siger noget om, hvem der civilretligt ejer et køretøj, da de der foretager ekspeditionen hos Politiet ikke kontrollerer, at den person der anmeldes som ejer af et køretøj, faktisk er ejer af køretøjet. Ejerforholdet ud fra registreringsattesten udgør da også kun en del af de overvejelser Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked har ladet indgå i vurderingen af ejerforholdet.

Af bilens købsaftale af den 16. juli 2009 fremgår det, at både A og hans samlever er købere. Prisen på bilen udgjorde 25.000 kr. Den 16. januar 2011 købte A sin samlevers halvdel til en pris af 30.000 kr. Det er dette beløb A påfører sin ansøgning om finansieringsstøtte til produktudvikling og hvor han får bevilget halvdelen.

Det er departementets vurdering, at selv om der ses bort fra ejerforholdet i registreringsattesten og ser på de reelle ejerforhold, så er prisen på 30.000 kr. for at købe samleveren ud sat alt for høj og er en grov udnyttelse af sin viden om støttemuligheder. At prisfastsatte en bil til 60.000 kr. der ca. to år tidligere kostede 25.000 kr. er en grov udnyttelse af støttemidlerne.

Det er dog fortsat departementets vurdering at A har givet det indtryk, at han har købt bilen af sin samlever, selv om han reelt ejede halvdelen forinden. Departementet vurderer, at han har afgivet en urigtig erklæring om ejerforholdet for at få det størst mulige beløb i produktudviklingsstøtte.

Endeligt anmoder Ombudsmanden Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked om at præcisere begrundelserne for at afskedige A.

Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked henviser til skrivelse af 16. juni til A, hvor han får meddelelse om departementets beslutning om at afskedige ham og til de begrundelser der er anført i denne skrivelse.

Ved en yderligere uddybning kan departementet påpege, at de urigtige oplysninger, A har angivet, er for selv at få en større økonomisk gevinst. Han har haft en økonomisk interesse i at prisfastsætte bilen så høj som muligt og har handlet med sin samlever, hvilket også kan indicere inhabilitet ved prisfastsættelsen og ved køb af sin samlever.

Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked vil fastholde, at A har misbrugt sin stilling og den viden han derigennem havde til at skaffe sig en økonomisk gevinst. Han

har afgivet urigtige oplysninger om forhold, hvor han var pligtig til at afgive korrekte oplysninger."

Med Departementet for Erhverv og Arbejdsmarkeds udtalelse fulgte – som det fremgår af udtalelsen – et notat af 18. januar 2012 udarbejdet af Departementet for Finanser. Af notatet fremgår blandt andet følgende:

"*Ombudsmanden anmoder om, at Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked forinden indhenter en udtalelse fra Departementet for Finanser, for så vidt angår de dele af sagsbehandlingen, som dette departement har forestået.*

Økonomi- og Personalestyrelsen fik ved mail af 16. maj 2011 skriftlig anmodning om bistand til Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked i deres personalesag mod A.

Departementet for Finanser, Økonomi- og Personalestyrelsen har i henhold til tidligere praksis i centraladministrationen samt retningslinjer fra landstingets ombudsmand vedr. delegation, rådgivet og vejledet alle enheder i Grønlands Selvstyre."

Ved e-mail af 24. februar 2012 afgav A's høringssvar til Departementet for Erhverv og Arbejdsmarkeds udtalelse af 8. februar 2012. Af e-mailen fremgår blandt andet følgende:

"Jeg fastholder stadig, at jeg ikke prøvede at udnytte og prøve at snyde mig frem. Jeg skal endnu engang pointere, at jeg [var ansat i ...] og kun [havde] kendskab til dennes retningslinjer og derfor havde kun lidt kendskab til Produktudviklingspuljen, hvor jeg fik støtte til køb af bil. Produktudviklingspuljen varetages af en anden medarbejder i afdelingen.

Jeg har fra starten udtrykt, hvad jeg skal bruge pengene til og i den anledning har jeg nævnt overfor sagsbehandleren, at jeg agter at købe min tidligere samlevers andel af bilen ellers mistede jeg bilen, da jeg virkelig har brug for en bil i mit projekt. [...] meldte klart ud, at de sagtens kan støtte bilkøbet, da de gerne vil udnytte hele deres budget for at undgår at deres budgetmidler ikke bliver udhulet til næste års fordeling af budgetmidlerne. Jeg fik klar besked, at jeg skal søge 30.000 kr. for at får 15.000 kr., da de kun finansierer 50 % af ansøgte beløb. Bilen kostede oprindeligt 30.000 kr. men sælger nedsatte prisen til 25.000 kr., da jeg fortalte, at da jeg også skal betale for vægtafgiften på ca. 5000 kr. kan det på den måde alligevel blive til 30.000 kr. Jeg har derfor ikke prøvet at få 60.000 kr. som i [Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked, min bemærkning] skriver."

Efter at jeg havde fremsendt A's høringssvar til Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked, meddelte dette departement mig ved brev af 7. maj 2012, at departementet ikke havde yderligere bemærkninger til sagen.

Jeg udtaler herefter:

> *"1. Afgrænsning af min undersøgelse*
>
> *Denne sag drejer sig om, hvorvidt afskedigelsen af A som konsulent ved Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked må anses for at være foretaget i overensstemmelse med gældende ret.*
>
> *I forbindelse med min undersøgelse af sagen har jeg valgt at forholde mig til to problematikker.*
>
> *Først, afsnit 2, foretager jeg en analyse af kompetenceforholdet mellem Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked samt Departementet for Finanser (Økonomi- og Personalestyrelsen) i A's afskedigelsessag.*
>
> *Herefter, afsnit 3, forholder jeg mig til spørgsmålet om det materielle grundlag for afskedigelsen af A.*
>
> *Jeg har valgt ikke at forholde mig til problematikken vedrørende det forhold, at Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked – som arbejdsgiver for A – videregav fortrolige oplysninger i afskedigelsessagen til Departementet for Finanser, jf. § 28 i landstingslov nr. 8 af 13. juni 1994 om sagsbehandling i den offentlige forvaltning (sagsbehandlingsloven). Dette skyldes, at Formandens Departement nu har udstedt et unummereret og udateret cirkulære om kompetenceafgrænsning i konkrete personalesager (ikrafttrådt 1. oktober 2011), der klart slår fast, at der, før der træffes afgørelse i en personalesag, skal videregives oplysninger til Departementet for Finanser (Økonomi- og Personalestyrelsen), således at dette departement kan vurdere og udtale sig om sagen, jf. cirkulærets § 3, stk. 2, jf. sagsbehandlingslovens § 28, stk. 2, nr. 3. Cirkulæret, der er omtalt nedenfor, afsnit 2, er udstedt med hjemmel i § 23, stk. 1, i inatsisartutlov nr. 26 af 18. november 2010 om Inatsisartut og Naalakkersuisut.*
>
> *Jeg bemærker, at jeg nedenfor benytter betegnelsen "Departementet for Finanser" som en samlebetegnelse for selve departementet samt for den under departementet hørende styrelse, Økonomi- og Personalestyrelsen. Jeg har herved ikke forholdt mig til – hvilket ikke er relevant i nærværende sag – om Økonomi- og Personalestyrelsen må anses for blot at være en enhed ("afdeling") inden for departementet (hvilket er Departementet for Finansers opfattelse), eller om styrelsen må anses for at være en egentlig selvstændig forvaltningsmyndighed under departementet.*

2. Kompetenceafgrænsningen mellem Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked og Departementet for Finanser

Ved min gennemgang af sagen har jeg noteret mig, at der i forbindelse med gennemførelsen af A's afskedigelsessag har været involveret to myndigheder, nemlig Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked samt Departementet for Finanser.

Spørgsmålet er, hvordan disse to myndigheders kompetencer er afgrænset i forhold til hinanden i afskedigelsessagen. Dette spørgsmål er relevant at forholde sig til, da det er af afgørende betydning for blandt andet afskedigelsens gyldighed, at det er den kompetente myndighed, der har forestået sagen.

Den bagvedliggende retsregel for organiseringen af centraladministrationen er § 23, stk. 1, i inatsisartutlov nr. 26 af 18. november 2010 om Inatsisartut og Naalakkersuisut, hvorefter formanden for Naalakkersuisut fordeler anliggender mellem medlemmerne af Naalakkersuisut.

Med denne bestemmelse er det således fastlagt, at der skal foretages en ressortfordeling mellem de enkelte medlemmer af Naalakkersuisut. Det enkelte medlem af Naalakkersuisut udmønter juridisk sit sagsområde gennem et departement (eventuelt flere ligestillede departementer med eventuelle underliggende myndigheder). Medlemmet er øverste chef for departementet.

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

Departementets ansvar for det tildelte sagsområde omfatter også de mere accessoriske forhold, der er knyttet til sagsområdet. For eksempel har Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked således ikke blot ansvaret for den "materielle" del af erhvervs- og arbejdsmarkedsområdet, det vil sige selve erhvervs- og arbejdsmarkedsområdet som sådan; departementet har for eksempel således også som udgangspunkt ansvaret og derved arbejdsgiverkompetencen for de medarbejdere, der er ansat (i departementet) til at varetage departementets sagsområde.

Denne opfattelse er også nu bekræftet ved § 2, stk. 1, i det ovenfor, afsnit 1, nævnte cirkulære om kompetenceafgrænsning i konkrete personalesager, hvorefter hvert departement varetager egne personalesager og træffer afgørelser i disse sager. Cirkulæret er som nævnt udstedt med hjemmel i nævnte inatsisartutlovbestemmelse.

A var ved sin afsked ansat ved Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked. Det var således også dette departement, der havde arbejdsgiverkompetencen, herunder ledelsesretten, over A.

Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked samt Departementet for Finanser har da også tilkendegivet, at det var Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked, der besluttede at indlede afskedigelsessagen mod A, og som således også i sidste ende traf afgørelse i sagen, jf. også indledningen til Departementet for Finansers afskedigelsesbrev af 16. juni 2011 til A. Jeg har videre forstået myndighederne sådan, at Departementet for Finanser alene havde en vejledende rolle i sagen samt i øvrigt udmøntede afskedigelsessagen – på Departementet for Erhverv og Arbejdsmarkeds vegne og ansvar.

Det er naturligvis – som udgangspunkt – helt legitimt og ofte overordentligt fornuftigt, at en forvaltningsmyndighed vejleder en anden forvaltningsmyndighed også i konkrete sager.

Jeg finder derfor heller ikke anledning til at kritisere, at Departementet for Finanser vejledte Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked i denne konkrete sag. Som nævnt ovenfor, afsnit 1, har jeg ikke herved forholdt mig til sagsbehandlingslovens § 28 om videregivelse af fortrolige oplysninger til anden forvaltningsmyndighed.

Imidlertid finder jeg det principielt uheldigt, at en forvaltningsmyndighed behandler og udmønter en sag på en anden forvaltningsmyndigheds vegne.

Ud over at dette vil kunne være problematisk i forhold til legalitetsprincippet, vil det endvidere i høj grad kunne føre til en udhuling af den til enhver tid gældende ressortfordeling og vil i øvrigt kunne skabe tvivl om, hvilken af forvaltningsmyndighederne der i sidste ende reelt har truffet beslutninger i sagen, herunder i sidste ende altså også hvilket medlem af Naalakkersuisut der kan ifalde ansvar i sagen, jf. landstingslov nr. 6 af 13. maj 1993 om landsstyremedlemmers ansvarlighed, som ændret ved inatsisartutlov nr. 16 af 22. november 2011.

Denne uklarhed ses også at gøre sig gældende i nærværende sag. Ud over hvad Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked samt Departementet for Finanser har tilkendegivet over for mig, har jeg således ikke ved en gennemgang af sagens akter kunnet konstatere ved notater eller lignende, at det vitterligt er Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked, der i sidste ende har forvaltet afske-

digelsessagen. De seneste (væsentlige) sagsakter, der er udarbejdet af Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked, er således referatet af den tjenstlige samtale med A samt det udaterede sagsnotat.

Jeg bemærker videre, at flere væsentlige dokumenter i afskedigelsessagen, herunder også selve afskedigelsesbrevene af 15. og 16. juni 2011, end ikke fremkommer af de sagsakter, som jeg har modtaget fra Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked. Også dette forhold skaber i høj grad uklarhed om, hvilken myndighed der reelt i sidste ende har forvaltet afskedigelsessagen.

Det er som nævnt indledningsvis af væsentlig betydning, at det kan fastslås, at det er den kompetente forvaltningsmyndighed, nemlig Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked, der har forestået sagen. Såfremt det må konkluderes, at det er en ikke-kompetent forvaltningsmyndighed (Departementet for Finanser), der i sidste ende også har truffet afgørelse i sagen, er der tale om så væsentlig en retlig mangel, at afskedigelsen som klart udgangspunkt må anses for at være ugyldig.

Jeg henviser herved også 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 handelshøjskolens rektor og ikke af det kompetente organ ved handelshøjskolen, fakultetsrådet.

Hvorvidt afskedigelsen af A må anses for at være ugyldig på grund af kompetencemangler, kan jeg på grund af de modstridende oplysninger i sagen ikke tage nærmere stilling til. Dette må i sidste ende afgøres af domstolene.

På baggrund af blandt andet mine betragtninger ovenfor om vigtigheden af en klar ressortfordeling i også personalesager har jeg dog besluttet at rette henvendelse til Formandens Departement med henblik på en drøftelse af det ovennævnte unummererede og udaterede cirkulære om kompetenceafgrænsning i konkrete personalesager, herunder cirkulærets § 4 der giver mulighed for at overlade udmøntningen af en personalesag til Departementet for Finanser (Økonomi- og Personalestyrelsen).

Jeg bemærker herved, at der principielt er stor forskel på at udmønte en afskedigelsessag på en anden myndigheds vegne og på blot at vejlede myndigheden i sagen.

3. Grundlaget for afskedigelsen af A

3.1 Hovedbegrundelsen for at afskedige A (ejerforholdet til bilen)

Jeg har i denne sag lagt til grund – som også nævnt i mit brev af 22. november 2011 til Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked – at baggrunden for afskedigelsen af A (blandt andet) var, at A skulle have afgivet forkerte oplysninger i forbindelse med sin ansøgning af 25. november 2010 om produktudviklingsstøtte.

Afgivelsen af de forkerte oplysninger bestod i, at A på baggrund af det opstillede budget i sin ansøgning fik udbetalt et beløb på 15.000 kr. til køb af en bil, som departementet senere via politiet (køretøjsdatabasen) konstaterede, at A havde stået registreret som eneejer af siden 3. august 2009. A foreviste i forbindelse med udbetalingen en slutseddel, dateret 16. januar 2010, hvoraf det fremgår, at han købte bilen af B, som er A's samlever.

Køretøjsdatabasen er en del af registeret "Registrerings- og Journalsystemet NORD-POL" ("NORD-POL-registeret"), jf. den straks nedenfor nævnte forskrifts § 2, nr. 5. NORD-POL-registeret er et register i medfør af lov nr. 294 af 8. juni 1978 om offentlige myndigheders registre (registerloven). I medfør af registerlovens § 4, stk. 2, jf. § 13, stk. 5, 2. pkt., har Justitsministeriet den 14. august 2003 udstedt en forskrift for registeret. I medfør af forskriftens § 4, stk. 2, indeholder NORD-POL-registeret oplysninger om også ejeren (ejerne) af det enkelte køretøj.

I mit høringsbrev af 22. november 2011 til Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked anmodede jeg blandt andet departementet om at forholde sig til, om departementet i forbindelse med afskedigelsessagen havde overvejet det forhold, at oplysninger om ejerforhold i et register – her NORD-POL-registeret – ikke nødvendigvis er udtryk for de faktiske ejerforhold. Dette fremgår også forudsætningsvis af ovennævnte forskrifts § 7.

Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked har i sin udtalelse af 8. februar 2012 til mig anført, at departementet i forbindelse med afskedigelsessagen var opmærksom herpå og har videre anført, at oplysningerne fra NORD-POL-registeret "da også kun [udgør] en del af de overvejelser Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked har ladet indgå i vurderingen af ejerforholdet".

Jeg ser ikke, at departementets tilkendegivelse har støtte i sagens akter.

Hele sagen mod A er bygget op om oplysningerne fra NORD-POL-registeret, og der er intet i sagsakterne, herunder afskedigelsesafgørelsen og det forudgående partshøringsbrev, der tyder på, at Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked skulle have inddraget andre forhold i forbindelse med vurderingen af ejerforholdet. Departementet har således heller ikke indhentet slutsedlen af 16. juli 2009, der var helt afgørende for vurderingen af ejerforholdet, og som altså viser, at den omhandlede bil rent faktisk var ejet af også A's samlever.

Jeg bemærker i øvrigt, at det som følge af både den tjenstlige samtale den 25. maj 2011 samt A's høringssvar af 15. juni 2011 må have stået departementet klart, at bilen kunne være ejet i et sameje.

Den mangelfulde oplysning af ejerforholdsproblematikken medfører, at Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked i afskedigelsessagen lagde vægt på forhold, som ikke var korrekte. Under min konklusion nedenfor, afsnit 3.3, forholder jeg mig til konsekvensen heraf.

3.2 Øvrige begrundelser for at afskedige A

Spørgsmålet er, hvorvidt der forelå andre forhold, der isoleret set – og derved altså uafhængigt af ejerforholdsproblematikken – kunne danne grundlag for en afskedigelse.

I Departementet for Finansers afskedigelsesbrev af 16. juni 2011 fremgår følgende:

> *"Det er desuden ledelsens opfattelse at det er en skærpende omstændighed, at i kraft af din stilling som konsulent i erhvervsenheden, burde have dybere indsigt i kravene til ansøgningerne, idet du til dagligt behandler og bevilger lignende ansøgninger på ...-puljen, hvor du også i forvejen kender til produktudviklingsstøttereglerne.*
>
> *Derudover er det ledelsens opfattelse, at du har udvist manglende indsigt, idet du burde vide som rådgiver for ansøgere på Nukiit-puljen at denne bilhandel ikke er støtteberettiget."*

Ved mit høringsbrev af 22. november 2011 til Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked anmodede jeg departementet om at præcisere disse begrundelser for at afskedige A. Baggrunden herfor var, at jeg fandt, at begrundelserne var uklare.

I sit svar af 8. februar 2012 har Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked alene henvist til afskedigelsesbrevet af 16. juni 2011. Endvidere har departe-

mentet anført nogle noget uklare betragtninger om prisfastsættelsen af bilen; disse betragtninger kan ikke have været relevante i forbindelse med afskedigelsen, da departementet først med mit høringsbrev af 22. november 2011, hvor slutsedlen af 16. juli 2009 var vedlagt, kunne gøre sig overvejelser herom.

Jeg må således konstatere, at Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked ikke har præciseret eller ikke har kunnet præcisere nævnte begrundelser for at afskedige A.

Som jeg umiddelbart forstår de nævnte begrundelser, er der ved afskedigelsen af A overordnet blevet lagt vægt på, at A som ansat i Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked burde have haft kendskab til produktudviklingsstøttereglerne i forbindelse med sin ansøgning om en bil.

Det forhold alene, at A skulle have ansøgt om noget, der ikke var omfattet af produktudviklingsstøttereglerne, er næppe en tjenesteforseelse, men blot et udtryk for eventuel almindelig uvidenhed om støttereglerne.

Jeg har således vanskeligt ved at se, hvordan nævnte begrundelser – i hvert fald isoleret set – kan danne grundlag for en afskedigelse af A.

Jeg er da også mest tilbøjelig til at tro, at begrundelserne skal læses i en sammenhæng med hovedbegrundelsen, altså problematikken i forbindelse med ejerforholdet til bilen. Jeg bemærker herved også, at det næppe i sig selv er uforeneligt med produktudviklingsstøttereglerne at ansøge om og opnå støtte til køb af køretøjer.

3.3 Min konklusion om grundlaget for afskedigelsen af A

Jeg finder det meget kritisabelt, at Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked afskedigede A på et grundlag – spørgsmålet om ejerforholdet til bilen – som ikke var tilstrækkeligt oplyst. Den manglende tilstrækkelige oplysning af sagen er en klar og grov tilsidesættelse af det forvaltningsretlige undersøgelsesprincip, officialprincippet, hvorefter en myndighed skal søge en sag tilstrækkeligt oplyst, før den træffer afgørelse i sagen.

At A på baggrund af en mangelfuldt oplyst sag blev afskediget på et forkert grundlag, medfører, at afskedigelsesafgørelsen lider af en konkret væsentlig retlig mangel, og at afgørelsen herefter som udgangspunkt må anses for ugyldig.

Hvilken retsfølge ugyldighedsvirkningen bør have – annullation eller økonomisk kompensation m.v. – finder jeg ikke anledning til at forholde mig nærmere til. Dette spørgsmål må i sidste ende afgøres af domstolene. Jeg bemærker herved, at det forvaltningsretlige udgangspunkt er annullation af den ugyldige forvaltningsakt (afskedigelsesafgørelsen), men at domstolene i afskedigelsessager udviser tilbøjelighed til i stedet at tildele den afskedigede part økonomisk kompensation.

Jeg noterer mig, at Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked i sin udtalelse af 8. februar 2012 afslutningsvis har anført nogle betragtninger om prisfastsættelsen ved A's køb af sin samlevers part i bilen. Departementet fremkommer med sine betragtninger på baggrund af slutsedlen af 16. juli 2009, som jeg som nævnt fremsendte til departementet ved mit høringsbrev af 22. november 2011.

Jeg finder ikke anledning til at forholde mig til, hvorvidt disse betragtninger i sig selv kan berettige til ansættelsesretlige sanktioner, herunder afskedigelse. Disse betragtninger må i sidste ende indgå i en eventuel retssag mod Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked."

Indsigt og aktindsigt

5.8 Afslag på aktindsigt i Råstofdirektoratets dokumenter vedrørende olieefterforskning. Sagsbehandlingsfejl, herunder forkert retlig kvalifikation af faktum og mangelfuld begrundelse

Greenpeace Norden klagede over, at Råstofdirektoratet havde afslået at give aktindsigt i oliespildsberedskabsplaner, dokumenter vedrørende garantier udstedt af koncessionshaveren og analyseresultater fra prøveboringer.

Ombudsmanden fandt, at afslagene i det væsentlige var berettiget, men at der var begået kritisable fejl i Råstofdirektoratets behandling af sagen.

Ombudsmanden fandt således, at dele af oliespildsberedskabsplanerne alene kunne undtages fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, og at det således var en fejl, at Råstofdirektoratet havde henvist til andre bestemmelser i offentlighedsloven.

Ombudsmanden fandt endvidere, at begrundelserne for afslagene på aktindsigt var mangelfulde, at sagsbehandlingstiden havde været for lang og at Råstofdirektoratet burde have partshørt Greenpeace Norden over oplysninger vedrørende organisationens egne forhold, som indgik i en af afgørelserne.

Ombudsmanden fandt herudover, at der ikke var foretaget en tilstrækkelig konkret vurdering af, hvilke dele af garantidokumenterne, der kunne undtages fra aktindsigt.

Ombudsmanden henstillede, at sagsbehandlingsfejlene blev rettet, og at Råstofdirektoratet undlod at give ansøgere og indehavere af tilladelser tilsagn om diskretion i videre omfang, end direktoratet havde hjemmel til at afslå aktindsigt (j. nr. 2011-802-0003, udtalelse af 7. marts 2012).

Greenpeace Norden sendte den 30. juni 2010 følgende e-mail til Råstofdirektoratet:

"Fra: […]@greenpeace.org]

Sendt: 30. juni 2010 11:03

Til: […]

Emne: Aktindsigt i dokumenter i relation til prøveboringer i den vestlige

del af diskobugten

Kære […]

Tak for samtalen. Jeg forstod det således, at de danske myndigheder på ingen måde indtager en officiel rolle ved et evt. olieudslip ud for Grønlands kyst. Samtidig har jeg et par opfølgende spørgsmål, som jeg håber du kan besvare over mail. Først og fremmest er jeg interesseret i hvorledes den garanti som Cairn skal give på 10 mia. usd pt. olieboring er givet. Derudover ville jeg også gerne vide, hvilke andre godkendelser, der enten er givet eller er undervejs til off shore prøveboringer ud fra Grønland - både til Cairn og til andre selskaber.

Til sidst har jeg tre forskellige aktindsigtsforespørgsler. Jeg håber, at det kan fremskynde processen en smule, da I ikke behøves gennemgå samtlige dokumenter for at give adgang til dele af det. De tre aktindsigter drejer sig om:

1. Selve Cairn's response plan og eventuelle grønlandske vurderinger/ændringsforslag til denne.

2. Andre dokumenter der relaterer sig til oprydningsarbejdet i forbindelse med et udslip.

3. Det samlede dokumentkatalog i forbindelse med godkendelsen (de godt 2.000 sider du omtalte).

Hvis du har brug for uddybninger, er du mere end velkommen til at kontakte mig på tlf. […].

Med venlig hilsen,

[…]"

Råstofdirektoratet svarede den 1. juli 2010:

"Hej […],

Selv tak. Jeg vil gerne have lov til at give en mere formel tilbagemelding om forholdet mellem Grønland og Danmark ifm. et evt. olieudslip ud for Grønlands kyst.

Jeg forventer at kunne give dig et mere klart og uddybende svar i starten af næste uge. Du vil blive kontakte af en kollega, som hedder […], som også er kopiorienteret på denne mail.

Med hensyn til garantien, så kan jeg oplyse følgende (jeg håber ikke at det står på engelsk):

It is stated in our model license about joint and Several Liability and Guarantees:

If more than one party holds shares in the Licence, such parties shall be jointly and severally liable for the fulfilment of any obligation under the Licence, including the obligation to pay compensation for any damage caused by activities performed under the Licence, regardless of the size of the parties' shares in the Licence.

In order to ensure fulfilment of the licensees' obligations under the Licence, each company holding a share in the Exploration Licence, with the exception of NUNAOIL, shall provide guarantees within 30 days of the Exploration Licence being granted. Such guarantees shall be approved by the BMP. The guarantees shall cover the fulfilment of all obligations towards Greenland and Danish public authorities as well as any liability in damages pursuant to section 26.01. Upon approving plans for the exploitation activities in accordance with section 8.07, the BNP may request that the guarantees be changed or supplemented, subject to six months' prior notice.

The Licensee must pay compensation for damage caused by operations under the licence, regardless of whether the damage is considered accidental, and regardless of who is affected by the damage. A guarantee, approved by the BMP, must be provided

for each enterprise with a share in the exploration licence, except for NUNAOIL A/S, to guarantee fulfilment of each Licensee's obligations under the licence.

Cairn Energy PLC and PETRONAS International Corporation Limited have documented equity capital of USD 9.9 billions for the above purposes.

[…]"

Greenpeace Norden skrev den 6. juli 2010 til Råstofdirektoratet:

"Hej […],

I forlængelse at nedenstående mailkorrespondence med […] vil jeg også gerne søge aktindsigt i den garanti der er stillet fra Cairn og Petronas."

Den 5. august 2010 besvarede Råstofdirektoratet aktindsigtsbegæringerne af 30. juni 2010:

"[…]

Greenpeace

Råstofdirektoratet har den 30. juni 2010 modtaget din begæring om aktindsigt i følgende nævnte forhold

1. Selve Cairn's response plan og eventuelle grønlandske vurderinger/ændringsforslag til denne.

2. Andre dokumenter, der relaterer sig til oprydningsarbejdet i forbindelse med et udslip.

3. Det samlede dokumentkatalog i forbindelse med godkendelsen (de godt 2.000 sider du omtalte).

Råstofdirektoratet har truffet følgende afgørelse.

Ad 1) Indholdet i de beredskabsplaner, der er udarbejdet af Capricorn Greenland Exploration 1 til brug for efterforskningsboringer i 2010 inden for selskabets licens nr. 2008/10 Sigguk er undtaget fra aktindsigt begrundet med beskyttelse af væsentlige private og offentlige hensyn og interesser efter § 13 stk. 1 nr. 4 og 6 i Landstingslov nr. 9 af 13. juni 1994 om offentlighed i forvaltningen.

Ad 2) Indholdet i de oliespils beredskabsplaner, der er udarbejdet af Capricorn Greenland Exploration 1 til brug for efterforskningsboringer i 2010 inden for selskabets licens nr. 2008/10 Sigguk er undtaget fra aktindsigt begrundet med beskyttelse

af væsentlige private og offentlige interesser efter § 13 stk. 1 nr. 4 og 6 i Landstingslov nr. 9 af 13. juni 1994 om offentlighed i forvaltningen.

Ad 3) Begæringen imødekommes således ved fremsendelse af godkendelsesvilkår og sikkerhedskrav stillet for godkendelse af Capricorn Greenland Exploration 1 ansøgning om 2 efterforskningsboringer i henhold til tilladelse 2008/10 Sigguk.

På grund af filernes størrelse fremsendes disse af 2 gange

Råstofdirektorats afgørelse kan ikke påklages til anden forvaltningsmyndighed."

Den 26. august 2010 sendte Greenpeace Norden en ny aktindsigtsbegæring til Råstofdirektoratet:

"Jeg vil hermed gerne anmode om aktindsigt i følgende dokumenter fra Cairn Energys prøveboringer i Sigguk—blokken på lokalitet T8 og Alpha: Mud log report og drilling log

Begge ovenstående rapporter er som oftest tilgængelige for leverandører,

underleverandører og andre parter, da disse data bliver brugt til fakturering, definition af forbrug etc. Rapporterne vil normalt ikke indeholde data om olieforekomster, produktionstestning osv. Man kan derfor ikke påstå, at de indeholder information som kan forvrænge konkurrencen.

Derudover vil jeg gerne anmode om adgang til wireline rapporterne, MWD og LWD-rapporterne og drillstemtesten.

Jeg vil anmode om at ansøgningerne om aktindsigt i de forskellige rapporter behandles seperat, såfremt at rapporter der kan frigives uden yderligere overvejelser, fremsendes med det samme. Rapporterne bedes, såfremt de ikke kan tilsendes på mail, fremsendt til Bredgade 20, bagh. 4. sal. Jeg kan i den næstkommende periode ikke træffes per telefon, så eventuelle spørgsmål bedes fremsendt per mail."

Råstofdirektoratet besvarede henvendelsen den 14. september 2010:

"Med henvisning til din ansøgning om aktindsigt i Mud log report og drilling log fra Cairn Energys prøveboringer i Sigguk-blokken på lokalitet T8 og Alpha skal jeg meddele, at ansøgningen ikke kan imødekommes, idet data og rapporter indsendt til Råstofdirektoratet i forbindelse med aktiviteter udført under den meddelte tilladelse til efterforskning og udnyttelse af kulbrinter, offshore, er underlagt en bestemmelse i tilladelse om fortrolighed i en nærmere fastsat periode.

Råstofdirektorats afgørelse kan ikke påklages til anden forvaltningsmyndighed."

Den 10. marts 2011 skrev Greenpeace Norden til Råstofdirektoratet:

"I Råstofdirektoratets besvarelse af min aktindsigt af 26.8.2010 nævner du, at de forespurgte oplysninger er underligt en bestemmelse om fortrolighed i en nærmere fastsat periode. Er det muligt at få oplyst hvor lang denne fastsatte periode er?"

Råstofdirektoratet svarede den 22. marts 2011:

"I henhold til Råstoflovens § 86, stk. 4, 2. pkt. fastsættes vilkår om rapportering og fortrolighed i forbindelse hermed i tilladelsen. Den sædvanlige fortroligheds periode er 5 år efter rapporteringens fremsendelse til Råstofdirektoratet eller ved ophør af tilladelsen. Fortrolighedsperioden er i dette tilfælde ligeledes 5 år fra fremsendelsestidspunktet.

Det gøres opmærksom på, at hele rapporten via gyldig bestemmelse er undergivet fortrolighed, hvorfor rapporterne i henhold til Sagsbehandlingslovens § 27 er undergivet tavshedspligt og dermed heller ikke kan gøres til genstand for meraktindsigt for så vidt angår faktiske oplysninger, jf. landstingslov om offentlighed i forvaltningen § 14 og § 4, stk. 1, 2. pkt.

Det gøres ligeledes opmærksom på, at visse oplysninger indeholdt i rapporterne ligeledes efter udløbet af den fastsatte fortroligheds periode på 5 år, stadigt kan indeholde oplysninger om metoder og lignende, der efter en konkret vurdering stadigt vil være undtaget fra aktindsigt."

Den 23. marts 2011 begærede Greenpeace Norden aktindsigt i beredskabsplanerne udarbejdet af Cairn for 2011:

"I forbindelse med Cairns ansøgning om tilladelse til at udføre sammenlagt fire prøveboringer i år vil Greenpeace i forbindelse med høringen hermed søge aktindsigt i de af Cairn udarbejdede beredskabsplaner (oil spill, relief well og well control). Disse tre dokumenter er alle essentielle for at bedømme effektiviteten af beredskabet og konsekvenserne af et eventuelt udslip.

Greenpeace har selvfølgelig forståelse for at delelementer af planerne af forskellige skal tilbageholdes, men dette retfærdiggør dog på ingen måde en generel afvisning af aktindsigt.

Både Råstofdirektoratet og Cairn har ved gentagne lejligheder understreget, at man følger de norske standarder. Under de norske standarder hemmeligholdes de nævnte beredskabsplaner aldrig i deres fulde længde.

Grundet den relativt korte frist for indsigelse til Cairns ansøgninger forventer jeg et snarligt svar."

Råstofdirektoratet besvarede denne henvendelse den 15. april 2011:

"Råstofdirektoratet har modtaget nedenstående anmodning om aktindsigt i de af Cairn udarbejdede beredskabsplaner i forbindelse med prøveboringer i 2011.

[…]

Råstofdirektoratet skal beklage det sene svar.

Råstofdirektoratet har truffet afgørelse om, at der ikke kan gives aktindsigt i de pågældende dokumenter med følgende begrundelse.

De pågældende rapporter er undtaget fra aktindsigt begrundet med beskyttelse af væsentlige private og offentlige interesser efter § 13 stk. 1 nr. 4 og 6 i Landstingslov nr. 9 af 11. juni 1994 om offentlighed i forvaltningen.

De pågældende rapporter er ligeledes undergivet tavshedspligt, jf. § 27 i landstingslov om sagsbehandling i forvaltningen og §§ 50 - 52 i Kriminallov for Grønland. De pågældende rapporter udleveres således alene til medlemmerne af beredskabskomiteen, jf. råstoflovens § 80.

At norske standarder ikke medfører, at beredskabsplaner i Norge ikke hemmeligholdes i sin helhed, kan ikke føre til et andet resultat."

Greenpeace Norden klagede herefter til mig den 5. juni 2011:

"På vegne af Greenpeace Norden, herefter blot refereret som Greenpeace, skal jeg hermed anmode Ombudsmanden for Inatsisartut indtræde i sagen og anmoder samtidig ombudsmanden vurdere i hvilket omfang der ved Råstofsdirektoratets, Imaneq 29, Postboks 930, 3900 Nuuk, afslag på aktindsigt i en række dokumenter med relation til olieefterforskning i Vestgrønland er sket en tilsidesættelse af offentlighedslovens § 13, samt vurdere i hvilket omfang der i øvrigt er sket sagsbehandlingsfejl i forbindelse med Råstofdirektoratets behandling af ansøgningerne om aktindsigt.

Det er i den grønlandske offentligheds interesse, at de kontroversielle olieboringer er omfattet af så stor åbenhed som muligt. Dybhavsboringer i Arktis efter olie er meget risikable og kan potentielt have en altødelæggende effekt på det grønlandske miljø og fiskeri. Det er derfor problematisk, såfremt godkendelserne bliver givet uden at offentligheden har reel mulighed for indsigt og indsigelser. Af denne grund og grundet den store interesse udvist af offentligheden, er det vigtigt at få efterprøvet Råstofdirektoratets nærmest kategoriske afvisning af aktindsigt i en række centrale dokumenter.

Greenpeace stiller sig generelt uforstående over for hvilke hensyn, der ligger til grund for at tilsidesætte offentlighedens ret til indsigt. Men i særdeleshed må det fremføres, at tilbageholdelsen af den samlede beredskabsplan er uhensigtsmæssig og kraftigt underminerer den demokratiske proces. Greenpeace har endog gjort Råstofdirektoratet opmærksom på, at man har fuld forståelse for, at følsomme delelementer af dokumen-

ter kan tilbageholdes, men at dette ikke retfærdiggør en generel afvisning af aktindsigt (bilag 8). Dette har Råstofdirektoratet desværre valgt at sidde overhørigt.

I tillæg til klagen har Greenpeace udarbejdet et anneks, der gennemgår den manglende offentliggørelse af beredskabsplanen, i forhold til principperne, i Århuskonventionen og Arktis Råds retningslinjer for offshore boringer. (Bilag 1)[33]

I det der er tale om en række sager i 2010 og 2011, oplistes de enkelte sager nedenfor kronologisk. I en række af afgørelserne anvendes den samme begrundelse.

Disse vil efterfølgende blive uddybet samlet:

1) 30. juni 2010 anmoder Greenpeace om aktindsigt i beredskabsplanen for 2010 udarbejdet af Capricorn Greenland Exploration. (Bilag 2)

2) 30. juni 2010 anmoder Greenpeace om aktindsigt i andre dokumenter der relaterer sig til oprydningsarbejdet i forbindelse med et udslip. (Bilag 2)

3) 30. juni 2010 anmoder Greenpeace om aktindsigt i det samlede dokumentkatalog i forbindelse med godkendelsen. (Bilag 2)

4) 6. juli 2010 anmoder Greenpeace om aktindsigt i den af licenshaverne stillede garanti i tilfælde af udslip. Der er aldrig modtaget svar på denne anmodning om aktindsigt. (Bilag 3)

5) 5. august 2010 modtager Greenpeace svar på anmodningerne af 30. juni hvori der gives afslag på anmodning 1 og 2 med henvisning til landstingslov nr. 9 af 13. juni 1994 om offentlighed i forvaltningen (offentlighedsloven) § 13, stk. 1, nr. 4 og 6. Anmodningen om aktindsigt imødekommes fsva. Anmodning nr. 3 ved fremsendelse af godkendelsesvilkår og sikkerhedskrav. (Bilag 4)

6) 26. august 2010 anmoder Greenpeace om aktindsigt følgende dokumenter fra Cairn Energys prøveboringer i Sigguk - blokken på lokalitet T8 og Alpha: mud log report og drilling log samt wireline rapporterne, MWD og LWD – rapporterne og drillstemtesten. (Bilag 5)

7) 14. september 2010 gives der afslag på aktindsigt af 26. august 2010 i mud log reporten og drilling log med henvisning til at oplysningerne er omfattet en bestemmelse om fortrolighed i tilladelsen. Efterfølgende henvendelse til Råstofdirektoratet afdækker at det er § 86, stk. 4 2. pkt. i Inatsisartutlov nr. 7 af 7. december 2009 om mineralske råstoffer og aktiviteter af betydning herfor (Råstofloven) der danner hjemmel til afvisningen af aktindsigt. Afgørelsen tager i øvrigt ikke stilling til anmodningen om aktindsigt i wireline rapporterne, MWD og LWD — rapporterne og drillstemtesten. (Bilag 6 og 7)

33) Er ikke gengivet i min sagsfremstilling.

8) 23. marts anmoder Greenpeace om aktindsigt i de af Cairn Energy udarbejdede beredskabsplaner for 2011. (Bilag 8)

9) 15. april 2011 meddeles der afslag på anmodning af 23. marts 2011 om aktindsigt i beredskabsplanerne udarbejdet af Cairn Energy i forbindelse med prøveboringer i 2011. Afslaget meddeles med henvisning til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 4 og 6. Der gives i øvrigt ingen begrundelse afslaget. (Bilag 9)

Retsgrundlaget for afslag på aktindsigt
Som det ses af ovenstående gennemgang af sagsforløbet, har der været anvendt to regelsæt ved afslag på anmodning om aktindsigt henholdsvis offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 4 og 6 og Råstofloven § 86, stk. 4 2. pkt.

Ad. Offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 4 og 6
Afslag med hjemmel i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 4 og 6 er anvendt i sagerne beskrevet ovenfor i pkt. 1 - 3 og 15, omhandlende aktindsigt i beredskabsplaner.

Den grønlandske offentlighedslov bygger i det væsentlige på den tilsvarende danske offentlighedslov, og det fremgår af ombudsmandens praksis, at teorien vedrørende de tilsvarende danske bestemmelser, kan lægges til grund ved fortolkningen af bestemmelserne i den grønlandske offentlighedslov. Se f.eks. ombudsmandens beretning 2006 s. 175 (dansk version).

Udgangspunktet for aktindsigt efter offentlighedsloven er, at der er aktindsigt i alle dokumenter der er indgået til, eller oprettet af en forvaltningsmyndighed jf. offentlighedslovens § 4, stk. 1. Denne generelle adgang til aktindsigt kan i visse tilfælde begrænses, herunder med hjemmel i lovens § 13, stk. 1, nr. 4 og 6. Det er i den forbindelse imidlertid afgørende at bemærke, at offentlighedsloven taler om "undtagelse af oplysninger" og ikke i udgangspunktet hele dokumenter. Dette er tidligere understreget over for Råstofdirektoratet i Greenpeaces anmodning til Råstofdirektoratet d. 23. marts 2011 og igen i Greenpeaces høringssvar i relation til "offentlig høring af ansøgning om efterforskningsboring i havet vest for Grønland (VVM og VSB).

Efter lovens § 13, stk. 1 kan retten til aktindsigt begrænses i det omfang det er nødvendigt til beskyttelse af visse væsentlige hensyn. Der skal således være en nærliggende fare for, at de hensyn man ønsker at beskytte i § 13, stk. 1, nr. 1 - 6, vil lide betydelig skade jf. John Vogter i Den kommenterede offentlighedslov 3. udg. (John Vogter) s. 233. Heraf må man også kunne udlede at myndigheden, i dette tilfælde Råstofdirektoratet, skal sandsynliggøre hvilke væsentlige hensyn der skal beskyttes.

Det skal samtidig bemærkes, at der alligevel skal gives aktindsigt i de oplysninger, der indgår i et dokument som ikke er omfattet af stk. 1 jf. § 13, stk. 2.

I de konkrete sager henvises alene til lovens § 13, stk. 1, nr. 4 og 6.

Nr. 4 omhandler gennemførelsen af offentlige kontrol-, regulerings- eller planlægningsvirksomhed eller påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgiv-

ningen. Den er særligt rettet mod at beskytte det helt legitime hensyn, at en kontrolforanstaltning kan forspildes, hvis det kommer til offentlighedens kendskab jf. John Vogter s. 242ff. Imidlertid antages det i teorien at begrænsningen i aktindsigten kun kan afvises på visse stadier i sagsbehandlingen.

I forhold til de gentagende afslag på aktindsigt i beredskabsplanerne, er det uklart hvilke hensyn i § 13, stk. 1, nr. 4 der berettiger til at undtage oplysninger for aktindsigt. I medierne er direktør for Råstofdirektoratet […] senere blevet citeret for, at man hemmeligholder beredskabsplanen grundet Greenpeaces metoder og risikoen for, at organisationen skulle bruge en eventuel viden til at forhindre oprydning i tilfælde af et olieudslip(http://knr.gl/da/nyheder/greenpeacesmetoder-ligger-bag-hemmeligholdelse).

Dette strider for det første imod al sund fornuft, da Greenpeace som en miljøorganisation aldrig ville forhindre oprydningen, i tilfælde af en igangværende eller forestående katastrofe. Derudover blev den første afvisning på aktindsigt i beredskabsplanen givet 5. august 2010, og dermed før aktivister med relation til Greenpeace var involveret i eller dømt for ulovlige aktiviteter i relation til Cairns olieboringer.

Nr. 6 er den såkaldte opsamlingsbestemmelse, hvor øvrige hensyn til private og offentlige interesser klart påkræver, at oplysningerne undtages fra aktindsigt. Praksis fra Folketingets Ombudsmand viser, at bestemmelsen kun er tænkt anvendt i relativt sjældne tilfælde jf. feks. FOB 1990.288.

Igen skal der fra myndighedernes side, foretages en konkret vurdering af oplysningerne i beredskabsplanerne og hermed en afvejning af, om der i beredskabsplanerne indgår oplysninger af en sådan karakter, at disse konkrete oplysninger skal undtages fra aktindsigt. Herefter må der nødvendigvis gives aktindsigt i de øvrige oplysninger i dokumentet. Se også John Vogter s. 252f.

Ad. Råstoflovens § 86, stk. 4 2. pkt.
I det omfang man ønsker at afskære aktindsigt med henvisning til bestemmelser i særlovgivning, må der stilles et krav om en klar lovhjemmel, hvori de særlige hensyn der gør sig gældende for visse nærmere forhold angives jf. John Vogter s. 259.

Bestemmelsen i råstofloven foreskriver at "...Vilkår om rapportering samt om fortrolighed i forbindelse dermed fastsættes i tilladelserne.". En gennemgang af de offentliggjorte godkendelsestilladelser fra 2011, efterlader imidlertid det indtryk, at der ikke indgår bestemmelser om fortrolighed i tilladelserne. Endelig forekommer en 5-årig periode, som meget lang uden reel begrundelse.

Der er således lovhjemmel til, at indsætte fortrolighedsbestemmelser i tilladelserne, der som udgangspunkt vil begrænse adgangen til aktindsigt jf. offentlighedslovens § 14, 1. pkt.

Henset til at rækkeviden af råstoflovens § 86, stk. 4 2. pkt. ikke fremgår klart af lovens tekst, må omfanget afklares gennem almindelig lovfortolkning. Idet selve bestemmel-

sen er relativt ordfattig, må man nødvendigvis fortolke bestemmelsen i lyset af bemærkningerne til loven, for derigennem at nå frem til lovgivers hensigt med bestemmelsen.

Af bemærkningerne til lovens § 86, stk. 4 fremgår at "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" jf. EM 2009/120.

På baggrund af denne formulering, forekommer det tydeligt, at lovgivers hensigt med lovens § 86, stk. 4 har været, at tage højde for de situationer, hvor oplysninger sendes ud af huset (her Råstofdirektoratet) med den konsekvens, at oplysningerne dermed bliver offentligt tilgængelige. Alle øvrige situationer skal derimod, efter bemærkningernes formulering, afgøres i henhold til offentlighedslovens §§ 12 — 14. § 86, stk. 4, 2. pkt. kan herefter ikke anvendes til generelt at afskære fra aktindsigt i beredskabsplanerne.

Sagsbehandling

Samtlige afgørelser, der er modtaget fra Råstofdirektoratet, fremstår mangelfulde i deres udformning. Således ses begrundelseskravet i landstingslov nr. 8 af 13. juni 1994, om sagsbehandling i den offentlige forvaltning (sagsbehandlingsloven) § 24, ikke at være overholdt i en eneste af de modtagne afgørelser. Det skal i den forbindelse bemærkes, at afgørelserne er skønsmæssige afgørelser, hvorfor afgørelsen skal indeholde en beskrivelse af de hovedhensyn, der har været afgørende for vurderingen. I de konkrete tilfælde, har afgørelserne alene indeholdt en henvisning til offentlighedslovens bestemmelser. Der kan i øvrigt henvises til Forvaltningsret 2. udg. S. 558f.

Ydermere er det yderst beklageligt, at Råstofdirektoratet helt undlader at besvare specifikke anmodninger om aktindsigt, og i visse tilfælde alene besvarer dele af anmodningerne, ligesom sagsbehandlingstiden i en række tilfælde har været kritisabelt lang. I den forbindelse skal jeg henvise til Ombudsmandens beretning for 2003 s. 125ff (dansk version), hvor sagsbehandlingstiden ved behandling af aktindsigtssager kritiseres.

[…]"

Jeg skrev til Råstofdirektoratet den 15. juni 2011:

"Jeg har modtaget den i kopi vedlagte klage med bilag fra Greenpeace Norden. Jeg vedlægger samtidig Ombudsmandsembedets oversættelse af klagen til grønlandsk.

Jeg beder om Råstofdirektoratets bemærkninger til de enkelte punkter i klagen. Direktoratets svar vil eventuelt blive forelagt Greenpeace Norden til partshøring.

Jeg beder samtidig direktoratet sende mig de dokumenter til gennemsyn, som Greenpeace Norden har fået afslag på aktindsigt i.

Jeg bemærker i øvrigt, at det konkret fremgår af klagen:

> "I medierne er direktør for Råstofdirektoratet […] senere blevet citeret for, at man hemmeligholder beredskabsplanen grundet Greenpeaces metoder og risikoen for, at organisationen skulle bruge en eventuel viden til at forhindre oprydning i tilfælde af et olieudslip."

Såfremt direktoratet i sit høringssvar til den del af klagen, der angår mangelfuld begrundelse af afgørelserne, kan bekræfte, at de citerede hensyn ligger til grund for et eller flere af de meddelte afslag på aktindsigt, beder jeg særskilt, jf. inatsisartutloven om Ombudsmanden for Inatsisartut § 15, stk. 1, direktoratet oplyse, hvorvidt de nævnte hensyn hviler på konkrete oplysninger, som direktoratet er i besiddelse af.

Er dette tilfældet, beder jeg tillige direktoratet gøre rede for hvorvidt Greenpeace Norden er blevet partshørt over disse oplysninger, forinden direktoratet traf afgørelse, og hvis Greenpeace Norden ikke er blevet partshørt, beder jeg om en redegørelse for årsagen hertil."

Den 7. juli 2011 skrev Råstofdirektoratet til mig:

"Råstofdirektoratet har den 17. juni 2011 modtaget ombudsmandens skrivelse nr. 16388 af 15. juni 2011 vedrørende en klage fra Greenpeace Norden.

Mange medarbejdere i råstofdirektoratet afholder ferie for tiden og på grund af travlhed i direktoratet med myndighedsopgaver forbundet med det igangværende efterforskningsboreprogram, der løber til sidst i 2011 skal Råstofdirektorater anmode om ombudsmandens forståelse for en udsættelse med besvarelse af ombudsmandens brev.

[…]"

Jeg svarede Råstofdirektoratet den 11. juli 2011:

"Råstofdirektoratet har i brev af 7. juli 2011 bedt om udsættelse med at svare på min høring af 15. juni 2011.

Direktoratet har begrundet ønsket om udsættelse med ferieafholdelse og travlhed i forbindelse med varetagelsen af myndighedsopgaver knyttet til det igangværende efterforskningsboreprogram, der løber til sidst i 2011.

Jeg bemærker, at sager om aktindsigt skal behandles hurtigt, jf. landstingsloven om offentlighed i forvaltning § 16. Dette gælder også behandlingen af klager over afslag på

aktindsigt. Sager om aktindsigt kan derfor ikke nedprioriteres i forhold til løbende arbejdsopgaver.

Jeg beder på denne baggrund direktoratet præcisere, hvornår direktoratet forventer at kunne svare på min høring.

Såfremt direktoratet har brug for en udsættelse af længere varighed, beder jeg om, at direktoratet i første række sender mig de dokumenter til gennemsyn, som Greenpeace Norden har fået afslag på aktindsigt i, og at direktoratet herefter sender mig bemærkningerne til klagen fra Greenpeace Norden og svaret på mine supplerende spørgsmål."

Råstofdirektoratet svarede mig den 18. juli 2011:

"Råstofdirektoratet har den 13. juli 2011 modtaget ombudsmandens brev at 11. juli 2011, fremsendt i anledning at Råstofdirektoratets brev at 7. juli 2011.

Indledningsvis skal det bemærkes, at Råstofdirektoratet brev at 7. juli 2011 kan have givet ombudsmanden den opfattelse at Råstofdirektoratet beder om en udsættelse med at svare på høring af 15. juni 2011 som modtaget i Råstofdirektoratet den 17. juni 2011.

Råstofdirektoratet nedprioriter ikke sager om aktindsigt og heller ikke klager over afslag på aktindsigt, men med Råstofdirektoratets brev af 7. juli 2011 ville direktoratet alene bekræfte modtagelsen af Ombudsmandens høring og gøre opmærksom på, at de i brevet beskrevne ressourcemæssige begrænsninger sammenholdt med sagens omfang kunne betyde, at der ville medgå nogen tid med besvarelse at ombudsmandens høring. Direktoratet skal beklage at den valgte formulering i direktoratets brev at 7.juli 2011 således kunne give anledning til en tvetydig forståelse.

Ombudsmanden har i brev af 11. juli 2011 bedt direktoratet præcisere hvornår direktoratet forventer at kunne svare på ombudsmandens høring.

Jeg kan oplyse, at jeg selv havde første normale arbejdsdag efter min ferie den 11. juli og, at den pågældende sagsbehandler på sagen er vendt tilbage fra tjenesterejse den 18. juli 2011. Direktoratet vil nu afsætte ekstra ressourcer til besvarelsen at sagen, og vil uagtet sagens omfang gøre sit yderste for at kunne have et høringssvar til ombudsmanden klar medio august 2011.

Jeg håber hermed at have adresseret eventuelle uklarheder som Råstofdirektoratets brev af 7. juli måtte have givet anledning til Råstofdirektoratet er selvsagt altid indforstået med at bistå ombudsmanden og står til rådighed såfremt der er behov for yderligere afklaringer.

[…]"

Jeg svarede den 19. juli 2011 Råstofdirektoratet, at jeg forventede at modtage direktoratets høringssvar og sagsakterne senest medio august 2011.

Den 15. august 2011 sendte Råstofdirektoratet mig de sagsakter, som var omfattet af Greenpeace Nordens aktindsigtsbegæringer, og Råstofdirektoratet besvarede samtidig min høring således:

"Ombudsmanden har i brev af 15. juni 2011 bedt om Råstofdirektoratets bemærkninger til en klage fra Greenpeace Norden fremsendt til ombudsmanden ved brev af 5. juni 2011. Ombudsmanden beder samtidig Råstofdirektoratet om at sende de dokumenter til gennemsyn, som Greenpeace Norden har fået afslag på aktindsigt i.

Greenpeace Norden begærede i mail af 30. juni 2010, mail af 6. juli 2010, mail af 26. august 2010 og mail af 23. marts 2011 til Råstofdirektoratet aktindsigt i følgende dokumenter mv.:

1. Selve Cairns response plan og eventuelle grønlandske vurderinger/ændringsforslag til denne. Mail af 30. juni 2010.

2. Andre dokumenter der relaterer sig til oprydningsarbejdet i forbindelse med et udslip. Mail af 30. juni 2010.

3. Det samlede dokumentkatalog i forbindelse med godkendelsen (de godt 2000) sider du omtalt. Mail af 30. juni 2010.

4. Mud log report og drilling log fra boringer fra lokaliteterne benævnt T8 og Alpha samt wireline rapporterne og MWD og LWD rapporterne drillstemtesten. Mail af 26. august 2010.

5. Den garanti, der er stillet fra Cairn og Petronas. Mail af 6. juli 2010

6. Beredskabsplaner 2011 beskrevet som oil spill, relief well og well control. Mail af 23. marts 2011.

Råstofdirektoratet har forstået anmodningen om aktindsigt således at den angår oplysninger om de efterforskningsboringer der udføres af selskabet Capricorn Greenland Exploration i Ltd. Capricorn Greenland Exploration 1 Ltd. er et datterselskab af det skotske olieselskab Cairn Energy. Ltd.

Indledning
Direktoratet skal indledningsvis bemærke følgende gældende for alle de trufne afgørelser om aktindsigt, som er omfattet af klagen.

Efter landstinglov om offentlighed i forvaltningen § 13 kan retten til aktindsigt begrænses i det omfang, det er nødvendigt af hensyn til at beskytte væsentlige hensyn til en række nærmere angivne offentlige eller private interesser.

I det omfang direktoratet ikke har kunnet imødekomme klagerens begæringer om aktindsigt har direktoratet fundet, efter at have foretaget et konkret skøn, at denne ret i hvert enkelt tilfælde burde vige for væsentlige hensyn til offentlige og private interesser. I denne skønsmæssige vurdering er indgået de meget væsentlige samfundsmæssige og private økonomiske interesser, der er knyttet til rettighedshavers lovlige ret til efterforskningsvirksomhed på kontinentalsoklen. Med hensyn til anmodningerne om aktindsigt i oliespildsberedskabsplanerne har det her været tillagt særligt vægt i direktoratets afgørelse, at det er fundet at være et rimeligt og sagligt hensyn at forebygge ulovlige og kriminelle protestaktioner, der hindrer lovlige efter forskningsaktiviteter og skaber fare for boreriggenes sikkerhed, havmiljøet og personers sikkerhed.

Efter § 13, stk. 1 nr. 6, kan retten til aktindsigt begrænses, i det omfang det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.

Direktoratet har efter en konkret vurdering fundet, at hemmeligholdelse af oliespildsberedskabsplanerne var nødvendige til beskyttelse af rettighedshaverens væsentlige private interesse i kunne udføre lovlige efterforskningsaktiviteter uden ulovlige hindringer, forsinkelser eller fordyrelser og uden ulovlig skabelse af fare for boreriggenes sikkerhed, havmiljøet og involverede personers sikkerhed.

Desuden har direktoratet efter en konkret vurdering fundet, at hemmeligholdelse af oliespildsberedskabsplanerne var nødvendige til beskyttelse af selvstyrets tilsvarende væsentlige offentlige interesser med hensyn til dels de konkrete efterforskningsaktiviteter, dels tilsvarende efterforskningsaktiviteter efter andre eksisterende og fremtidige tilladelser, dels den generelle mulighed for gennemførelse af efterforsknings- og udnyttelsesaktiviteter og skabelse af offentlige råstofindtægter og erhvervsaktiviteter i Grønland.

Endvidere har direktoratet efter en konkret vurdering fundet, at hemmeligholdelse af oliespildsberedskabsplanerne efter forholdets særlige karakter er påkrævet. Oliespildsberedskabsplanerne indeholder en række oplysninger, hvis offentliggørelse kan medføre en konkret risiko for en række væsentlige farer og skadelige følger. Kendskab til disse oplysninger vil kunne give miljøorganisationer og andre bedre mulighed for at foretage ulovlige, fysiske protestaktioner mod lovlige efterforskningsaktiviteter. Disse ulovlige, fysiske protestaktioner vil blandt andet kunne hindre, forsinke og/eller fordyre lovlige efterforskningsaktiviteter samt medføre forøgelse af faren for boreriggenes sikkerhed, havmiljøet og involverede personers sikkerhed.

Et eksempel på sådanne oplysninger er oliespildsberedskabsplanernes deltaljere oplysninger om boreriggenes opbygning og funktion. Kendskab til disse oplysninger kan bruges af miljøorganisationer og andre til at foretage ulovlige, fysiske protestaktioner, der hindrer, forsinker og/eller fordyrer boreriggenes lovlige efterforskningsaktiviteter og forøger faren for riggens sikkerhed, havmiljøet og involverede personers sikkerhed. Som andre eksempler kan nævnes oliespildsberedskabsplanernes oplysninger om boreriggenes adgangsforhold, beredskabsforhold og beredskabsprocedurer, herunder med hensyn til oliespildsberedskab, mandskabsberedskab og isberedskab. Som

yderligere eksempler kan nævnes oliespildsberedskabsplanernes oplysninger om boreriggenes og de involverede skibes beredskabsudstyr og beredskabsfunktioner, herunder med hensyn til oliespildsberedskab, mandskabsredskab og isberedskab.

Ved disse skønsmæssige vurderinger har direktoratet blandt andet taget hensyn til risikoen for ulovlige, fysiske protestaktioner foretaget af miljøorganisationer og andre. Greenpeaces ulovlige, fysiske protestaktioner mod efterforskningsaktiviteterne har alene udgjort en del at grundlaget for vurderingerne.

Direktoratet har lagt vægt på hensynet til generelt at forebygge alle ulovlige, fysiske protestaktioner, uanset om de foretages af Greenpeace, andre miljøorganisationer eller andre.

Desuden er direktoratets afgørelser vedrørende afvisning af aktindsigt generelt rettet mod faren for ulovlige protestaktioner fra alle, der vil foretage sådanne aktioner, og ikke alene mod faren for ulovlige protestaktioner fra Greenpeace.

Som nævnt nedenfor mener Greenpeace, at Råstofdirektoratets afgørelse om afvisning af aktindsigt var baseret på en frygt for, at Greenpeace ville forsøge at hindre bekæmpelse af oliespild, hvis de fik indsigt i oliespildsberedskabsplanen. Dette er ikke korrekt. Som nævnt nedenfor fremgår det af Ove Karl Berthelsens svar til Naja Nathanielsen, at Råstofdirektoratet ikke konkret har frygtet, at Greenpeace ville forsøge at hindre bekæmpelse af oliespild. Som omtalt netop ovenfor har Råstofdirektoratet derimod lagt vægt på hensynet til generelt at forebygge alle ulovlige, fysiske protestaktioner, uanset om de foretages af Greenpeace, andre miljøorganisationer eller andre. Denne risikovurdering syntes netop velbegrundet på grund af de mange ulovlige protestaktioner foretaget i Grønland i 2010 og 2011.

Endvidere vurderede direktoratet, at Greenpeace var fuldt bekendt med, at direktoratet var i besiddelse af bestemte oplysninger vedrørende Greenpeaces ulovlige protestaktioner.

Efter direktoratets vurdering havde Greenpeace således ikke ret til partshøring efter sagsbehandlingslovens § 19, stk. 1.

Derudover vurderede direktoratet, at det efter de ovennævnte oplysningers karakter – herunder oplysningernes generelle og åbenbare karakter - og sagens beskaffenhed - herunder hensynet til forebyggelse af klart ulovlige, fysiske protestaktioner mod lovlige og vigtige efterforskningsaktiviteter - måtte anses for ubetænkeligt at træffe afgørelse i sagen på det foreliggende grundlag. Det fulgte dermed af sagsbehandlingslovens § 19, stk. 2, at Greenpeace også af denne grund ikke havde ret til partshøring.

Direktoratet har således ikke ved de ovennævnte skønsmæssige vurderinger og afvejninger taget hensyn til klagerens individuelle interesse i at blive gjort bekendt med bestemte oplysninger, men derimod til de hensyn, der er omfattet af bestemmelserne i offentlighedslovens § 13 stk. 1, samt sagsbehandlingslovens § 19, stk. 1 og 2, med hensyn til spørgsmålet om partshøring.

Retlige grundlag for rettighedshavers efterforskningsboringer.
Capricorn Greenland Exploration I Ltd. (rettighedshaver) fik i 2010 meddelt 2 godkendelser af i alt 4 efterforskningsboringer under efterforsknings- og udnyttelsestilladelse nr. 2008/10.
Bilag 1 og 2

Capricorn Greenland Exploration 1 Ltd. (rettighedshaver) fik i 2011 meddelt godkendelse af op til 7 efterforskningsboringer under efterforsknings- og udnyttelsestilladelserne nr. 2002/15, 2005/06, 2008/11.
Bilag 3.

Tilladelserne med eneret til efterforskning og udnyttelse af kulbrinter er meddelt af landsstyret efter aftale med regeringen efter lov 335 af 6. juni 1991 om mineralske råstoffer m.v. for så vidt angår tilladelse nr. 2002/15, 2005/06, 2008/11.
Bilag 4, 5 og 6

og meddelt af landsstyret efter Inatsisartutlov nr. 7 af 7. december 2009 om mineralske råstof fer og aktiviteter af betydning herfor for så vidt angår tilladelse nr. 2011/16.
Bilag 7

Begæringerne om aktindsigt i oliespildsberedskabsplanerne
Klagerens begæringer om aktindsigt fremsendt ved mail af 30. juni 2010 og ved mail af 23. marts 2011 er begge rettet mod rettighedshavers oliespildsberedskabsplaner, hvorfor Direktoratet har valgt at behandle disse punkter i klagen først.

Efter § 53 stk. 2 i Inatsisartutlov nr. 7 af 7. december 2009 om mineralske råstoffer og aktiviteter af betydning herfor påhviler der rettighedshaver en forpligtelse til at træffe de nødvendige forureningsbegrænsende foranstaltninger og tilrettelægge driften på en sådan måde, at forureningen begrænses mest muligt. Det indebærer blandt andet, at rettighedshaveren i henhold til en tilladelse med eneret til efterforskning og udnyttelse af kulbrinter skal etablere eget olieberedskab.

I modeltilladelse fastsat efter § 84 stk. 2 i Inatsisartutlov nr. 7 af 7. december 2009 om mineralske råstoffer og aktiviteter af betydning herfor meddeles tilladelser med eneret til efterforskning og udnyttelse af kulbrinter på vilkår af at rettighedshaver skal fremsende planer for virksomheden til Råstofdirektoratets godkendelse. Alle planer skal omfatte et beredskab for oliespild.

Til opfyldelse af tilladelsernes vilkår for meddelelsen af godkendelse af efterforskningsboringer har rettighedshaveren godtgjort, at der er etableret et beredskab for oliespild.

Planen for oliespildsberedskabet er beskrevet således i godkendelsen bilag 3 side 59:

> "Beredskabsplanen for oliespild indeholder en aktionsplan, beskrivelse af ressourcer til håndtering af oliespild, beskrivelse af relevant lovgivning, miljøforhold og uddannelse samt kontaktinformationer. Ligeledes beskriver beredskabsplanen for olie-

spild, hvordan rettighedshaverens beredskab skal fungere internt mellem rettighedshaveren og deres underleverandører samt hvorledes rettighedshaveren skal kommunikere med beredskabet i Grønland. Rettighedshaver har indarbejdet det kystzoneatlas ("Oil Spill Sensitivity Atlas"), herunder planer for placering af udstyr og mandskab, som DMU har udarbejdet for Råstofdirektoratet.

Kystzoneatlasset beskriver forskellige områders følsomhed over for olieforurening samt muligheden for at beskytte særligt sårbare områder, ankerpladser m.v.

Oil Spill Response Limited (OSRL) er underleverandør af rettighedshavers oliespildsberedskab.

Selskabet er en del af "Global Network Response", som er en samarbejdsaftale mellem flere større internationale oliespildsberedskabsorganisationer.

Rettighedshavers olieberedskabsplan beskriver, hvilke ressourcer rettighedshaver og OSRL kan indsætte alt efter omfanget af et eventuelt oliespild.

Rettighedshaveren har desuden som en del af sin plan fremsendt en liste over udstyr og materiel, som holdes klar under de tre aktionsniveauer, samt en tidsplan for hvor hurtigt dette udstyr og mandskab kan mobiliseres, hvis et spild sker."

Det skal videre bemærkes at hovedtrækkene i oliespildsberedskabet er offentligt tilgængeligt i WM rapporterne under afsnit 7.3 samt bilag G i VVM rapporterne.

Ad Greenpeaces begæring om aktindsigt fremsendt ved mail af 30. maj 2010.
Ved mail af 5. august 2010 meddeler Råstofdirektoratet følgende afgørelse på begæring om aktindsigt:

Ad 1) Indholdet i de beredskabsplaner, der er udarbejdet af Capricorn Greenland Exploration 1 til brug for efterforskningsboringer i 2010 inden for selskabets licens nr. 2008/10 Sigguk er undtaget fra aktindsigt begrundet med beskyttelse af væsentlige private og offentlige hensyn og interesser efter § 13 stk. 1 nr. 4 og 6 i Landstingslov nr.9 af 13. juni 1994 om offentlighed i forvaltningen.

Ad 2) Indholdet i de oliespildsberedskabsplaner, der er udarbejdet af Capricorn Greenland Exploration 1 til brug for efterforskningsboringer i 2010 inden for selskabets licens nr. 2008/10 Sigguk er undtaget fra aktindsigt begrundet med beskyttelse at væsentlige private og offentlige interesser efter § 13 stk. 1 nr. 4 og 6 i Landstingslov nr. 9 at 13. juni 1994 om offentlighed i forvaltningen.

Ad 3) Begæringen imødekommes således ved fremsendelse at godkendelsesvilkår og sikkerhedskrav stillet for godkendelse af Capricorn Greenland Exploration I ansøgning om 2 efterforskningsboringer i henhold til tilladelse 2008/10 Sigguk.

Ad Greenpeaces begæring om aktindsigt fremsendt ved mail af 23. marts 2011

Ved mail af 15. april 2011 meddeler Råstofdirektoratet klageren følgende afgørelse på begæring om aktindsigt:

> "Råstofdirektoratet skal beklage det sene svar.
>
> Råstofdirektoratet har truffet afgørelse om, at der ikke kan gives aktindsigt i de pågældende dokumenter med følgende begrundelse.
>
> De pågældende rapporter er undtaget fra aktindsigt begrundet med beskyttelse at væsentlige private og offentlige interesser efter § 13 stk. 1 nr.4 og 6 i Landstingslov nr. 9 at 13. juni 1994 om offentlighed i forvaltningen.
>
> De pågældende rapporter er ligeledes undergivet tavshedspligt, jf. § 27 i landstingslov om sagsbehandling i forvaltningen og §§ 50 - 52 i Kriminallov for Grønland. De pågældende rapporter udleveres således alene til medlemmerne at beredskabskomiteen, jf. råstoflovens § 80."

Direktoratets bemærkninger:
Efter bestemmelserne i stk. nr. 1-6 i § 13 i Landstingslov nr. 9 af 13. juni 1994 om offentlighed i forvaltningen kan en begæring om aktindsigt afslås, hvis retten til at blive gjort bekendt med oplysninger i en sag eller et dokument efter et konkret skøn findes at burde vige for de i bestemmelsen nævnte væsentlige hensyn til private og offentlige interesser. Aktindsigt kan således afslås, hvor der er en nærliggende fare for at de nævnte interesser kan lide skade af betydning.

Efter formuleringen af bestemmelserne i nr. 1-6 har Råstofdirektoratet lagt til grund for dets afgørelse, at der efter omstændighederne er tilstrækkelig hjemmel til at undtage samtlige dokumenter omfattet af begæringen om aktindsigt, hvis delvis indrømmelse af aktindsigt vil medføre prisgivelse af de forhold som bestemmelserne giver hjemmel til at hemmeligholde. Det har endvidere indgået i direktoratets afgørelse om en begrænsning i retten til aktindsigt at hensynet til ansøgerens interesser kunne vige for hensyn til andre private interesser, idet oliespildsberedskabet er etableret af rettighedshaver og som sådan ikke er en del af den offentlige forvaltning.

I medfør af råstoflovens § 80 har Naalakkersuisut nedsat Beredskabskomiteen, der efter råstoflovens regler har til opgave at koordinere myndighedernes indsats i ulykkes- og katastrofesituation på offshoreanlæg. Beredskabskomiteen skal overvåge de forholdsregler, som de ansvarlige for offshoreanlæg træffer og samordne myndighedernes afværge-, rednings- og bekæmpelsesforanstaltninger i forbindelse med ulykkes- og katastrofesituationer på offshoreanlæg.

Denne type ulykker vil kunne indebære risiko for forurening af havet, for eksempel ved et ukontrolleret olieudslip. Beredskabskomiteen vil også koordinere det statslige miljøberedskab med henblik på at bringe et ukontrolleret udslip af olie eller gas til ophør samt bekæmpe olieforurening på havet, forårsaget af efterforskning eller produktion af olie og gas offshore. Til brug for medlemmerne af beredskabskomiteen, i det tilfælde at der skal iværksættes en bekæmpelse af en olieforurening på havet, opbevares

et eksemplar af rettighedshavers oliespildsberedskabsplan i Råstofdirektoratets beredskabslokale.

I direktoratets vurdering af det aktuelle beskyttelsesbehov omkring indholdet af oliespildsberedskabsplanerne er der derfor indgået en konkret vurdering af det forhold, at en aktuel anvendelse af oliespildsberedskabsplanen alene vil ske under de særlige omstændigheder, hvor beredskabsplanene skal kunne finde anvendelse. Dette vil skulle ske i et internt præget samarbejde med rettighedshaver. Direktoratet har således foretaget den konkrete saglige vurdering af disse særlige omstændigheder ligeledes taler for at begrunde en undtagelse efter offentlighedslovens § 13 stk. 1.

I medlem af Naalakkersuisut Ove Karl Berthelsens besvarelse til medlem af Inatsisartut Naja Nathanielsen på et spørgsmål stillet i medfør af § 37 i Landstingets forretningsorden er der videre redegjort for overvejelser og grunde der er indgået i afgørelse af sagen om Greenpeace Nordens ansøgning om aktindsigt:

"7. Spørgsmål til Naalakkersuisut:

"Greenpeace kritiserer at Selvstyret tilbageholder beredskabsplanen på grund af personfølsomme oplysninger og da den kan blive kompromitteret i tilfælde af et blow-out."

Besvarelse:

Der har på intet tidspunkt været tale om at tilbageholde beredskabsplanen på grund af personfølsomme oplysninger.

Det er ikke korrekt at selvstyret frygter, at Greenpeace vil prøve at kompromittere oprydningen efter et eventuelt oliespild. Der er derimod frygt for, at Greenpeace kunne finde på at sabotere udstyr og procedurer i en situation hvor der ikke er sket noget uheld, dvs. under de almindelige operationer. Såfremt dette skulle lykkes ville det kunne have den effekt, at Selvstyret ville være nødt til at kræve olieefterforskningsaktiviteterne stoppet, da de dermed ikke længere ville kunne udføres sikkerhedsmæssigt forsvarligt, idet der i så fald ikke længere ville være en fuldt operativ beredskabsplan. En sådan sabotage kunne f.eks. være blokering af alarmeringsnumre, sabotage eller blokering af beredskabsudstyr, sabotage af operationsprocedurer mv.

Der er vurderingen at en offentliggørelse af beredskabsplanen i den nuværende situation, ville kunne benyttes af udenforstående til at destabilisere eller sabotere procedurer og udstyr.

Denne vurdering er baseret på, at Greenpeace offentligt har givet udtryk for, at det er deres mål at stoppe olieboringerne. Dette er yderligere blevet bekræftet ved, at Greenpeace gentagne gange har misinformeret eller foretaget kriminelle handlinger med det formål at stoppe olieefterforskningen i Grønland henholdsvis i 2010 og 2011:

- I foråret 2010 prøvede Greenpeace at opnå adgang til beredskabsplaner ved, at opgive urigtige oplysninger til flere myndigheder, bla. ringede Greenpeace til Grønlands Kommando og fortalte at Søværnets Operative Kommando samt Selvstyret havde bedt dem rette henvendelse til Grønlands Kommando for, at få udleveret beredskabsplanerne. Udsagnet var i strid med sandheden.

- 31. august 2010 tiltvang 4 Greenpeace aktivister sig adgang til boreriggen Stena Don og hægtede sig fast under riggen med det formål, at forhindre efterforskningsboringerne. De fire aktivister blev efterfølgende anholdt, sigtet og senere dømt for overtrædelse af Selvstyrets bekendtgørelse nr. 14 af 26/8 2010 og kriminallovens § 96, stk. 1, nr. 1.

- 22. april 2011 tiltvang 11 Greenpeace aktivister sig adgang til boreriggen Leiv Eiriksson i tyrkisk farvand, mens den var på vej til Grønland. Det blev åbenlyst proklameret af Greenpeace, at formålet med aktionen var, at stoppe olieefterforskningen i Grønland.

- Den 26. maj chikanerede Greenpeace fartøjerne Esperanza og Arctic Sunrise boreriggen Leiv Eiriksson ved, at forsøge at smide flydespærringer foran boreriggen mens den var i sejlads. Greenpeace prøvede altså aktivt at forhindre et andet fartøjs ret til fri sejlads, hvilket er i strid med FN's havretskonvention. Der er indgivet klage til Søfartsstyrelsen over Greenpeaces chikane af fartøjer i grønlandsk farvand. Klagen er af de danske myndigheder videresendt til de hollandske søfartsmyndigheder, idet begge Greenpeace skibe er indregistreret der. Der er endnu ikke faldet afgørelse i sagen.

- Den 29. maj 2011 tiltvang Greenpeace aktivister sig adgang til boreriggen Leiv Eiriksson ved at hejse en overlevelseskapsel op på siden af boreriggen og anbringe to aktivister i denne. Den 2. juni 2011 blev de to aktivister anholdt, sigtet og senere dømt for overtrædelse af Selvstyrets bekendtgørelse nr. 14 af 26/8 2010 og kriminallovens § 96, stk. 1, nr. 1.

- Den 4. juni 2011 brød et stort antal Greenpeace aktivister sikkerhedszonen omkring boreriggen Leiv Eiriksson. 18 aktivister tiltvang sig adgang til boreriggen hvor flere af dem låste sig inde i krankabinerne, med det formål, at stoppe efterforskningsaktiviteterne. De 18 aktivister blev alle anholdt samme dag og sigtet for overtrædelse af Selvstyrets bekendtgørelse nr. 14 at 26/8 2010 og kriminallovens § 96, stk. 1, nr.1.

  Greenpeace har altså flere gange med både ord og handlinger vist, at de ikke respekterer den grønlandske lovgivning og den demokratiske proces, derfor er det også blevet vurderet, at der er en bestyrket mistanke om, at Greenpeaces formål med at få fat i den detaljerede beredskabsplan er, at sabotere denne med det formål at tvinge efterforskningsboringerne til at stoppe (med henvisning til at beredskabsplanerne herefter ikke længere er funktionsdygtige). Sådanne handlinger ville ligge fuldstændig på linje med de gentagne ulovlige overtrædelser at sikkerhedszonerne omkring boreriggene, og de ulovlige indtrængninger på borerigge-

ne, som i følge Greenpeaces egen erklæring har haft til formål, at tvinge Cairn til at berostille selskabets lovlige aktiviteter.

Yderligere kan det nævnes, at der sidste år af politi og lokale myndigheder i Aasiaat blev observeret personer der umiddelbart udviste mistænkelig adfærd omkring containere indeholdende oliebekæmpelsesudstyr. Da disse personer blev anråbt, nægtede de at svare og stak efterfølgende af.'

Bilag: 8
Medlem af Naalakkersuisoq's svar af 12. juni på § 37 spørgsmål.

Cairn Energy Ltd. har i brev af 25. juli 2011 beskrevet to episoder, hvor Greenpeaces aktioner betød en alvorlig svækkelse af oliespildsberedskabet og dermed en negativ påvirkninger af mulighederne for at bekæmpe et eventuelt oliespild, såfremt et sådant var forekommet på tidspunkterne for Greenpeace aktionerne.

Den ene aktion blev udført den 18. juli 2011 hvor Greenpeace aktivister tiltvang sig adgang til selskabets hovedkontor i Edinburgh. Dette medførte at internetforbindelserne måtte lukkes, hvorved kommunikationen til og fra ledelse af boreoperationerne i hovedkontoret var afbrudt.

Det betød at kommunikationslinjerne til den centrale bekæmpelsesenhed var afbrudt, hvilket ville have forsinket mulighederne for at bekæmpe et oliespild.

Den anden aktion blev udført den 4. juni 2011 mod boreriggen Leiv Eirikkson, hvor en blokering ved en besættelse af boreriggens to kraner på riggen betød, at det ikke ville have været muligt løfte bekæmpelsesudstyr på plads, såfremt et oliespild var sket på tidspunktet for aktionen.

Følgende fremgår blandt andet at Cairn Energy Ltd. brev, at:

"In a similar vein, the recent illegal boarding of the Leiv Eirikkson semi-submersible drilling unit by 18 Greenpeace activists on 4th June 2011 could also have had a materially detrimental effect had it coincided with a well control incident or oil spill clean-up. As you know, 4 of the activists locked themselves in 2 cranes on the rig, thereby rendering them inoperable. In the event of an oil spill, it is highly likely that such cranes would have been required for immediate use for loading or movement of equipment. The actions of the activists could have seriously jeopardized any immediate response".

Bilag 9:
Cairn Energy Ltd's brev af 25. juli 2011.

Greenpeace aktioner er af en så uforudsigelig karakter at det ikke har været muligt at foretage et sikkert skøn over hvorledes og hvor oliespildsberedskabsplanen vil kunne blive påvirket og dermed mulighederne for at bekæmpe et eventuelt oliespild. En ræk-

ke af Greenpeace aktioner har således ikke kunnet forudses af hverken Cairn Energy eller politiet.

Denne usikkerhed har bevirket, at der har været anset som betænkeligt med en indrømmelse af aktindsigt udover de oplysninger om beredskabsplanerne, der er offentliggjort. Direktoratet har derfor vurderet, at indrømmelse af aktindsigt i beredskabsplanerne kunne medføre prisgivelse af de forhold som bestemmelserne i § 13 stk. 1 i landstingslov om offentlighed i forvaltningen giver hjemmel til at hemmeligholde. Greenpeaces aktioner har ifølge organisationens egne oplysninger haft til formål at stoppe de lovlige efterforskningsboringer. Som en del af aktionerne har Greenpeace allerede udøvet direkte sabotage mod oliespildsplanen flere gange, jf. det ovenfor oplyste.

Direktoratet har således ikke kunnet udelukke at en offentliggørelse af oliespildsberedskabsplanen vil muliggøre, at konkret viden om beredskabsplanerne ville blive misbrugt eller saboteret på måder, der gjorde, at de ikke kunne virke i en kritisk situation.

Greenpeace har vist i gerning, at organisationen både kan og vil gennemføre ulovlige aktioner mod boreriggene, hvilket har bevirket, at oliespildsplanen i flere tilfælde har været saboteret.

I klagerens begæring om aktindsigt i mail af 23. marts 2011 henvises til at under de norske standarder hemmeligholdes de nævnte beredskabsplaner aldrig i deres fulde længde. I medlem af Naalakkersuisut Ove Karl Berthelsen besvarelse til medlem af Inatsisartut Naja Nathanielsen § 37 spørgsmål er dette forhold omtalt på følgende måde. (uddrag af besvarelsen):

> "Den ansvarlige myndighed på området, er Klima og Forureningsdirektoratet (Klif), der har ansvaret for godkendelse og tilsyn af de enkelte selskabers beredskaber ved olieudslip. Klif har oplyst følgende til de stillede spørgsmål.
>
> Hvilken myndighed modtager og godkender olieselskabernes beredskabsplaner i tilfælde af olieudslip?
>
> 1) Beredskapsplanene for oljevern godkjennes ikke av myndighetene, de er olieselskapets ansvar. Myndighetene stiller krav om at beredskapen skal dekke behovet, og i noen tilfeller mer spesifikke krav til beredskapen. Ved revisjon kan Klif sjekke planene for å se at beredskapen er dekkende for behovet og de eventuelle spesifikke kravene som er satt.
>
> I hvor lang tid er beredskabsplanene gyldige?
>
> 2) Aktivitetsforskriften § 76 stiller krav om at beredskapsplanene skal være oppdatert til enhver tid. Klif stiller normalt ikke spesifikke krav til planene. Derimot stiller vi vanligvis krav om at beredskapsanalysene skal oppdateres ved vesentlige endringer som påvirker beredskapssituasjonen eller minimum hvert 5. år.

Fordi det er et krav om at beredskapen skal være dekkende for behovet, er det logisk å oppdatere beredskapsplanene dersom analysen viser endret behov.

Hvor ofte opdateres beredskabsplanene?

3) Det er opp til olieselskapet, men de skal altså være oppdatert til enhver tid mht pågående aktiviteter, tilgjengelige fartøyer osv. Dette sjekkes på tilsyn. Beredskapsanalysen skal oppdateres ved vesentlige endringer og minimum hvert 5. år, og beredskapen skal dekke behovet funnet i beredskapsanalysen (se over).

Hvordan fungerer processen i Norge i henhold til offentlighedsloven? Hvem afgør hvad som skal offentliggøres?

4) Selve beredskapsplanene blir ikke behandlet av Klif, og blir derfor ikke sendt inn til oss. (I spesielle tilfeller kan vi be om å få beredskapsplanen, og vi kan se på den ved revision.) Derimot behandles noe av den underliggende informasjonen av Klif Beredskapsanalyse og forslag til beredskapsløsning. Sistnevnte består av operatørens egen vurdering av behov for beredskap mot akutt forurensning inkludert responstid, systembehov, varsling, fjernmåling, bekjempelse, strandrensing, miljøundersøkelser og verifikasjon av beredskapen. All dokumentasjon som kommer inn til Klif skal offentliggjøres i henhold til offentleglova. I særskilte tilfeller kan dokumentasjonen unntas offentliggjøring, se under.

Der er således ingen statslig myndighed der modtager eller godkender beredskabsplanene i Norge. Men det er et krav, at olieselskaberne skal have planerne og at de skal være opdateret til enhver tid. Olieberedskabsplanerne er derfor ikke omfattet af den norske lov om offentlighed og retten til aktindsigt, da de i udgangspunktet ikke indsendes til nogen offentlig myndighed."

I samme besvarelse på § 37 spørgsmålet er der tillige en beskrivelse af praksis i Canada:

"Jeg kan yderligere oplyse dig om, at de canadiske myndigheder har afgivet nedenstående svar ved National Energy Board (NEB) om den canadiske praksis for offentliggørelse af beredskabsplaner:

"Det korte svar er, at NEB generelt ikke praktiserer at offentliggøre beredskabsplaner.

NEB udøver myndighed efter forskellige love

Nord for 60° breddegrad,

er der to relevante love gældende:

- Canada Oil and Gas Operations Act (COGO)

- Canada Petroleum Resources Act (CPRA)

Et dokument indleveret i henhold til COGO eller CPRA afsnit 101 indikerer, at en delinformation er fortrolig, noget på ubestemt tid og andet inden for en bestemt tidsramme. Vi skal bedømme hvorvidt den relevante beredskabsplan falder ind under den generelle bestemmelse eller under undtagelserne til bestemmelsen, der er nævnt i sektion. 101 i CPRA.

Syd for 60° breddegrad,

er der én lov

- National Energy Board Act (NEB)

I henhold til NEB act kan beredskabsplaner blive indgivet i en sag/ansøgning, og hvis de er det, bliver de generelt angivet på indholdsfortegnelse over modtagne dokumenter (og bliver dermed offentligt tilgængelige), medmindre selskabet søger om og får tilkendt beskyttelse under afsnit 16.1 eller 16.2 i NEB act og i så fald offentliggør vi ikke.

Hvis en beredskabsplan bliver indgivet i en sag/ansøgning som ikke reguleres af NEB act kan de blive angivet som "beskyttet B", i hvilket tilfælde vi så ikke offentliggør materialet."

NEB har oplyst, at afsnit 16.1 og 16.2 i NEB act har følgende indhold:

"Fortrolighed:

16.1 I enhver sag under denne lov, kan "the Board" tage alle skridt og udstede ethvert påbud som det finder nødvendigt for at sikre fortrolighed for enhver information som kan blive offentliggjort i sagsforløbet hvis "the Board" finder, at

(a) Offentliggørelse af information kunne rimeligt forventes at resultere i et væsentligt tab eller gevinst for en person der er direkte påvirket af sagen, eller som rimeligt set kunne tænkes at påvirke personens konkurrenceposition, eller

(b) Informationen er finansiel, kommerciel, videnskabelig eller teknisk information, som er leveret fortroligt til "the Board", og

(i) Informationen vedvarende er blevet behandlet som fortrolig information af en person direkte påvirket af sagen, og

(ii) "The Board" finder at personens interesse i fortrolighed vejer tungere end den offentlige interesse i at sagen offentliggøres.

16.2 I henhold til et hvert påbud og enhver sag under "the Board" under denne lov, kan "the Board" tage ethvert skridt og udstede ethvert påbud som "the Board" fin-

der nødvendigt for at sikre fortroligheden for informationen som er omfattet af påbuddet eller som formentlig vil blive offentliggjort under behandlingen, hvis "the Board" finder

(a) Der er en reel og væsentlig risiko for at offentliggørelsen af informationen vil forringe sikkerheden for rørsystemer, international kraftnet, bygninger, strukturer eller systemer, herunder computer eller kommunikationssystemer eller metoder/modeller tilrettelagt for at beskytte dem,

(c) Behovet for at undgå offentliggørelse at informationen vejer tungere end den offentlige interesse i offentliggørelse af påbud og sager behandlet af "the Board"

Der kan således ikke med henvisning til administrativ praksis eller lovgivning i hverken Norge eller Canada rettes nogen berettiget kritik mod de grønlandske råstofmyndigheder i spørgsmålet om offentlighedens adgang til alle oplysninger i Cairn Energy's oliespilds beredskabsplaner. Tværtimod synes der internationalt at være en restriktiv praksis med hensyn til offentlighed omkring olieselskabernes detaljerede oliespildsberedskabsplaner.

Sammenfatning vedrørende anmodning om aktindsigt i oliespilds-beredskabsplanerne.

Greenpeace aktioner er af en så uforudsigelig karakter, at det ikke har været muligt at forudsige, hvorledes og hvor oliespildsberedskabsplanen vil kunne blive påvirket og dermed mulighederne for at bekæmpe et eventuelt oliespild.

Denne usikkerhed har bevirket, at der har været anset som betænkeligt med en indrømmelse af aktindsigt udover de oplysninger om beredskabsplanerne, der er offentliggjort. Direktoratet har derfor vurderet, at indrømmelse af aktindsigt i beredskabsplanerne kunne medføre prisgivelse af de forhold som bestemmelserne i § 13 stk. 1 i landstingslov om offentlighed i forvaltningen giver hjemmel til at hemmeligholde.

Direktoratet har således ikke kunnet udelukke at en offentliggørelse af oliespildsberedskabsplanen vil muliggøre, at konkret viden om beredskabsplanerne ville blive misbrugt eller saboteret på måder, der gjorde, at de ikke kunne virke i en kritisk situation og dermed forøge risikoen for miljøskader i tilfælde af et oliespild.

Greenpeace har adskillige gange overtrådt selvstyrets bekendtgørelse nr. 14 af 26. august 2010 om sikkerhedszoner ved offshoreanlæg og indkvarteringsskibe og i strid med den internationale havretskonvention. Greenpeace har flere gange ulovligt trængt ind på selve boreriggen, med deraf forøget fare for sikkerhed og miljø. Disse aktioner har krænket de sikkerhedsforanstaltninger, som var etableret i forbindelse med efterforskningsboringerne med det formål at beskytte medarbejdernes sikkerhed og sundhed samt at beskytte mod miljøet i havet mod forurening. Greenpeace aktioner har ført til at boreoperationerne måtte afbrydes med et betydeligt økonomisk tab til følge for rettighedshaver. Det kan oplyse at dagsraten for leje af en sådan borerig udgør omkring 15 mio. kr. i døgnet. Direktoratet har samtidig taget i betragtning, at så-

fremt aktionerne havde ført til uheld kunne der have opstået yderligere meget betydelige tab og fare for miljøet på havet.

Formålet med at give afslag på begæring om aktindsigt var at beskytte boreriggenes sikkerhed og lovlige ret til efterforskningsvirksomhed på kontinentalsokkelen, og at forebygge ulovlige og kriminelle protestaktioner, der hindrer lovlige efterforskningsaktiviteter og skaber fare for havmiljøet og personer. Det var således et sagligt hensyn og et nødvendigt tiltag at forebygge mere omfattende uorden og kriminalitet ved at give klageren afslag på aktindsigt i de detaljerede oliespildsberedskabsplaner. Direktoratet har således lagt til grund at der var tale om så væsentlige beskyttelsesværdige samfundsmæssige og private interesser at der var ubetænkeligt og ikke uforholdsmæssigt at nægte klagerens ret til aktindsigt under henvisning til § 13 stk. 1 i landstinglov om offentlighed i forvaltningen.

Der har videre indgået i direktoratets vurdering af hensynet til beskyttelsesbehovet at en aktuel anvendelse af oliespildsberedskabsplanen alene vil ske i et internt præget samarbejde med rettighedshaver og under de særlige omstændigheder, hvor beredskabsplanene skal kunne finde anvendelse.

Partshøring af klager

Landstingets Ombudsmand beder direktoratet om at redegøre for, hvorvidt Greenpeace Norden er blevet partshørt over de ovenfor anførte oplysninger, forinden direktoratet traf afgørelse, og hvis Greenpeace Norden ikke er blevet partshørt, beder Landtingets Ombudsmand om en redegørelse for årsagen hertil.

Direktoratets bemærkning

Råstofdirektoratet skal bemærke, at det måtte antages at Greenpeace Norden var fuldt bekendt med, at Råstofdirektoratet var i besiddelse af alle oplysninger vedrørende organisationens ulovlige aktioner rettet mod boreriggenes sikkerhedsforanstaltninger og at disse oplysninger indgik i direktoratets afgørelse om at meddele afslag på klagerens begæring om aktindsigt.

Som nævnt ovenfor har Råstofdirektoratet ved de skønsmæssige vurderinger vedrørende aktindsigt blandt andet taget hensyn til risikoen for ulovlige, fysiske protestaktioner foretaget af miljøorganisationer og andre. Greenpeaces ulovlige, fysiske protestaktioner mod efterforskningsaktiviteterne har alene udgjort en del af grundlaget for vurderingerne.

Direktoratet har lagt vægt på hensynet til generelt at forebygge alle ulovlige, fysiske protestaktioner, uanset om de foretages af Greenpeace, andre miljøorganisationer eller andre.

Desuden er direktoratets afgørelser vedrørende afvisning af aktindsigt generelt rettet mod faren for ulovlige protestaktioner fra alle, der vil foretage sådanne aktioner, og ikke alene mod faren for ulovlige protestaktioner fra Greenpeace.

Endvidere vurderede direktoratet, at Greenpeace var fuldt bekendt med, at direktoratet var i besiddelse af bestemte oplysninger vedrørende Greenpeaces ulovlige protestaktioner.

Efter direktoratets vurdering havde Greenpeace således ikke ret til partshøring efter sagsbehandlingslovens § 19, stk. 1.

Derudover vurderede direktoratet, at det efter de ovennævnte oplysningers karakter – herunder oplysningernes generelle og åbenbare karakter - og sagens beskaffenhed - herunder hensynet til forebyggelse af klart ulovlige, fysiske protestaktioner mod lovlige og vigtige efterforskningsaktiviteter - måtte anses for ubetænkeligt at træffe afgørelse i sagen på det foreliggende grundlag. Det fulgte dermed af sagsbehandlingslovens § 19, stk. 2, nr. 1, at Greenpeace også af denne grund ikke havde ret til partshøring.

Som nævnt ovenfor mener Greenpeace, at Råstofdirektoratets afgørelse om afvisning af aktindsigt var baseret på en frygt for, at Greenpeace ville forsøge at hindre bekæmpelse af oliespild, hvis de fik indsigt i oliespildsberedskabsplanen. Dette er ikke korrekt. Som nævnt ovenfor fremgår det af Ove Karl Berthelsens svar til Naja Nathanielsen, at Råstofdirektoratet ikke konkret har frygtet, at Greenpeace ville forsøge at hindre bekæmpelse af oliespild. Som omtalt ovenfor har Råstofdirektoratet derimod lagt vægt på hensynet til generelt at forebygge alle ulovlige, fysiske protestaktioner, uanset om de foretages af Greenpeace, andre miljøorganisationer eller andre. Denne risikovurdering syntes netop velbegrundet på grund af de mange ulovlige protestaktioner foretaget i Grønland i 2010 og 2011.

Da Råstofdirektoratet således ikke har lagt til grund, at Greenpeace ville forsøge at hindre bekæmpelse af oliespild, hvis de fik indsigt i oliespildsberedskabsplanen, har Råstofdirektoratet derfor heller ikke foretaget partshøring om dette forhold.

Det skal videre oplyses at det samme grundlag og samme oplysninger indgik i en afgørelse truffet af Udenrigsministeriet i en sag, hvor Greenpeace Norden blev meddelt afslag på en ansøgning om at foretage et forskningstogt i grønlandske søterritorium med Greenpeace skibet "Arctic Sunrise" med følgende begrundelse:

> "Referring to the attached request of 29 June 2011 from Greenpeace concerning a research cruise with the Dutch research vessel "M/Y Arctic Sunrise" in Greenlandic waters during the period 21 July – 30 August 2011, the Ministry of Foreign Affairs hereby informs the Royal Netherlands Embassy that the Danish and Greenlandic authorities c a n n o t grant permission to carry out the proposed research cruise within 3 nautical miles from Greenland's baselines or inside Greenland's Exclusive Economic Zone.
>
> The decision is based on the following considerations:
>
> In the past months a number of incidents involving Greenpeace have taken place in Greenlandic waters. Some of these incidents have led to criminal charges and con-

victions of individuals onboard Greenpeace vessels for violation of Greenlandic legislation. The "M/Y Arctic Sunrise" has been used by Greenpeace in connection with some of these incidents.

In connection with the Kingdom of Denmark's considerations of Greenpeace's application, Greenland has noted that by its recent actions Greenpeace has demonstrated an evident lack of will to comply with international law and regulations and rules in force in Greenlandic waters.

On this basis the Kingdom of Denmark has reasons to suspect, that the proposed cruise to be carried out by Greenpeace in "M/Y Arctic Sunrise" will not be carried out in strict accordance with the provisions in the United Nations Convention of the Law of the Sea, in particular those provisions presupposing that marine scientific research shall be conducted exclusively for peaceful purpose (art. 240 (a) and art. 246,3) and that marine scientific research activities shall not unjustifiably interfere with activities undertaken by coastal States in the exercise of their sovereign rights and jurisdiction provided for in the Convention (Art. 246,8)".

Det er således Udenrigsministeriets vurdering, at der skal gives afslag på Greenpeaces anmodning om et forskningstogt, idet det må mistænkes, at Greenpeaces formål med at opholde sig i grønlandsk farvand er et andet, end det som organisationen officielt har oplyst.

Bilag 10:
Udenrigsministeriets note af 19. juli 2011 til den hollandske ambassade i København.

Ad Greenpeaces begæring om aktindsigt fremsendt ved mail af 26. august 2010.
Direktoratet meddelte ved mail af 14. september 2010 følgende afgørelse på klagerens begæring om aktindsigt fremsendt ved mail af 26. august 2010.:

"Med henvisning til din ansøgning om aktindsigt i Mud log report og drilling log fra Cairn Energys prøveboringer i Sigguk-blokken på lokalitet T8 og Alpha skal jeg meddele, at ansøgningen ikke kan imødekommes, idet data og rapporter indsendt til Råstofdirektoratet i forbindelse med aktiviteter udført under den meddelte tilladelse til efterforskning og udnyttelse af kulbrinter, offshore, er underlagt en bestemmelse i tilladelse om fortrolighed i en nærmere fastsat periode.

Råstofdirektorats afgørelse kan ikke påklages til anden forvaltningsmyndighed."

Direktoratets bemærkning
Direktoratet skal indledningsvis knytte nogle bemærkninger til en beskrivelse af karakteren af de dokumenter og data som var omfattet af begæring om aktindsigt. I ansøgningen om aktindsigt er dokumenterne angivet som mud log report og drilling log fra boringer samt wireline rapporterne og MWD og LWD.

Målinger i borehullet bruges til at opnå information om hullet og om de lag der er gennemboret.

Dette omfatter både kemiske og fysiske egenskaber af de geologiske formationer og formationsvæskerne. Informationerne bruges desuden til at korrelere den opnåede viden til anden data og kalibrere denne.

I dag er det standard praksis at foretage en række af disse målinger under selve boringen. Disse målinger omtales som MWD (Measurements While Drilling) og LWD (Logging While Drilling) og omfatter bl.a. tryk, temperaturer, retning af borehullet, variationer i gamma stråling, lydhastigheder, resistivitet etc. Man kan desuden foretage en række målinger og prøvetagninger i hullet efter selve boreoperationen er afsluttet. Denne type af dataindsamling omtales som wireline data.

Såfremt man ved en efterforskningsboring gør et fund, er det nødvendigt at evaluere mulighederne og værdien i at producere disse. En metode hertil er en drill stem test. Ved denne test henter man hydrokarboner op ved et at lade brønden flyde kontrolleret. Hermed opnår man information om reservoir karakteristika og man kan tage prøver af hydrokarbonerne til analyse.

Denne type operation er ikke blevet foretaget.

Under boringerne beskrives de boreskærver/cuttings der kommer fra de geologiske formationer som gennembores, samtidig med at man overvåger hvorvidt der er tegn på tilstedeværelsen af hydrokarboner. Dette arbejde kaldes for mudlogging. Herudover indsamles der en række geofysiske data fra målinger der foretages i borehullet, disse kaldes for borehulslogs.

Ovennævnte data er et direkte resultat af boringerne og er en del af den information, som man ønsker at opnå ved boringerne. Disse data er et hovedelement i boringerne og et produkt af den betydelige investering i boreoperationerne, som Cairn Energy Plc foretager. Indholdet heri giver detaljerede oplysninger om geologien, olie- og gaspotentialet, brønd og operationelle forhold og har derfor en meget høj kommerciel forretningsmæssig værdi, som det direkte afkast af en investering i den grønlandske undergrund, der med boreprogram 2010 og 2011 til sammen løber op i 6 mia. kr. De omtalte data og rapporter betragtes i hele branchen som strengt forretningsmæssige fortrolige informationer.

Således må man forvente at den fremtidige interesse for efterforskning i Grønland vil blive alvorligt svækket såfremt det var muligt at opnå aktindsigt i disse rapporter. Selvstyret vil således ikke kunne fremstå troværdigt som en myndighed, som kan beskytte forretningsmæssigt fortrolige oplysninger.

Hensynet til rettighedshavers private økonomiske interesser har derfor ført til at oplysningerne vedrørende disse forhold er tavshedsbelagte efter råstofloven ved fastsættelse af bestemmelser om fortrolighed i modeltilladelsen.

I medlem af Naalakkersuisut Ove Karl Berthelsens besvarelse til medlem af Inatsisartut Naja Nathanielsen på et spørgsmål stillet i medfør af § 37 i Landstingets forretningsorden er der medtaget oplysninger om de overvejelser og grunde, der er indgået

i afgørelse af sagen om Greenpeace Nordens ansøgning om aktindsigt i Mud log report og drilling log fra boringer samt wireline rapporterne og MWD og LWD:

"5. Spørgsmål til Naalakkersuisut:
"Hvilke begrundelser er der for ikke at offentliggøre sidste års "drilling log" og "mud log", som Greenpeace foreslår?"

Besvarelse:
Under boreoperationer indsamles der en række data som ikke kan forventes at være offentlige tilgængelige, men er omfattet af stærk forretningsmæssig fortrolighed. Under boringerne beskrives de boreskærver/cuttings der kommer fra de geologiske formationer som gennembores. Dette arbejde kaldes for mudlogging. Herudover indsamles der en række geofysiske data fra målinger der foretages i borehullet, disse kaldes for borehulslogs. Begge typer data er et hovedelement i boringerne og et produkt af den betydelige investering i boreoperationerne, som Cairn Energy Plc foretager. Indholdet her i giver detaljerede oplysninger om olie- og gaspotentialet i de borede brønde og har derfor en meget høj kommerciel forretningsmæssig værdi, som det direkte afkast af en investering i den grønlandske undergrund på 2,5 mia. kr. Såfremt man forventer at selskaber skal investere i efterforskning i den grønlandske undergrund, må man beskytte disse investeringer, ved at holde geologiske og geofysiske data fortrolige. Omfanget af fortroligheden er beskrevet i svaret til næste spørgsmål.

Greenpeaces ønske om adgang til ovenstående typer af data, må derfor tages som udtryk for en manglende indsigt i investeringer i denne type af boreoperationer og resultaterne heraf.

Information om indholdet i det boremudder, der er brugt under operationerne i 2010, fremgår af 2010 boregodkendelserne i det offentliggjorte § 15 godkendelsesdokument, se:

http://dk.nanoq.gl/Emner/Landsstyre/Departementer/Råstofdirektoratet/Afdelingen%20for%20tilsyn%20og%20%20teknik/~/media/5634CC86497B44B8A2E836D3FAA3FD88.ashx

I klagerens brev fremgår følgende på side 5 første afsnit:

"Bestemmelsen i råstofloven foreskriver at "Vilkår om rapportering samt om fortrolighed i forbindelse dermed fastsættes i tilladelserne." En gennemgang af de offentliggjorte godkendelses tilladelser fra 2011 efterlader imidlertid det indtryk, at der ikke indgår bestemmelser om fortrolighed i tilladelserne."

I den ovenfor omtalte besvarelse fra medlem af Naalakkersuisut Ove Karl Berthelsen til medlem af Inatsisartut Naja Nathanielsen er den af klageren rejste problemstilling om fortrolighed med rapportering om den udførte virksomhed efter en tilladelse meddelt efter råstofloven behandlet på følgende måde.

"6. Spørgsmål til Naalakkersuisut:

"Er det korrekt at Råstofdirektoratet har aftalt med Cairn at alle rapporter fra Cairn skal tilbageholdes i 5 år? Hvis ja, hvad er årsagen til dette? Er dette sædvane i den type licenser? Og hvilke rapporter er der pt. modtaget som ikke kan offentliggøres?"

Besvarelse:

§ 84 i råstofloven giver Naalakkersuisut hjemmel til at fastsætte generelle vilkår i standardvilkår og modeltilladelser om alle forhold vedrørende tilladelsen. Videre fremgår det af § 86 stk. 4 at vilkår om rapportering samt fortrolighed i forbindelse hermed fastsættes i tilladelserne. Naalakkersuisut har i gældende modeltilladelse fastsat en 5 års fortrolighedsperiode med hensyn til data og rapportering. Bestemmelsen viderefører uændret den bestemmelse om 5 års fortrolighed som fandtes i den tidligere gældende modeltilladelse og som var godkendt af både staten og hjemmestyret. Det er således ikke tale om en aftale om fortrolig men et vilkår der følger af den af Naalakkersuisut's godkendte modeltilladelse.

Modeltilladelsen er offentliggjort på Råstofdirektoratets hjemmeside www.bmp.gl og bestemmelsen i § 20 vedrørende fortrolighed har følgende ordlyd.:

"§ 20. Fortrolighed

2001. Alle data og enhver rapportering fremsendt i henhold til punkt 1801-1802 skal af RD behandles som fortrolig i 5 år fra det tidspunkt, hvor rapporteringen skulle have været RD 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 efterforskningstilladelsens ophør.

c. For en udnyttelsestilladelse ved tilladelsens ophør.

2002. Uanset punkt 2001 er RD berettiget til:

a. At afgive generelle udtalelser vedrørende det af tilladelsen omfattede område og den af tilladelsen omfattede virksomhed på grundlag at det af rettighedshaveren fremsendte materiale;

b. At anvende og offentliggøre, uden begrænsninger og betingelser, data af miljømæssig, sundhedsmæssig, socioøkonomisk, teknisk, besejlingsmæssig, meteorologisk og glaciologisk karakter, herunder bathymetriske kort, hvis dette efter RD's 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 RD rettighedshaveren herom. Rettighedshaveren skal orientere RD før offentliggørelse af indholdet af bilag 1-5 til denne tilladelse."

Fortroligheden er nødvendig for at beskytte selskabernes forretningsmæssige fortrolige data og deres investering i indsamlingen heraf (jf. svar på spørgsmål 5). Ovenstående fremgår af alle udstedte tilladelser med eneret til efterforskning og udnyttelse af kulbrinter i Grønland, og er helt sædvanlig hvis man ønsker at tiltrække udenlandske investeringer i den størrelsesorden vi her taler om, idet man næppe kan forvente investeringer i milliardklassen, såfremt Selvstyret ikke er i stand til at fremstå som en troværdig myndighed, som kan beskytte forretningsmæssigt fortrolige oplysninger i ovennævnte fortrolighedsperiode."

Modeltilladelsen blev godkendt af Landstyret og den danske regering efter indstilling fra det daværende Fællesrådet vedrørende Mineralske Råstoffer i Grønland.

Bilag 11:
Modeltilladelse

Direktoratet skal videre bemærke følgende:
I henhold til Råstoflovens § 86, stk. 4, 2. pkt. fastsættes vilkår om rapportering og fortrolighed i forbindelse hermed i tilladelsen. Den sædvanlige fortroligheds periode er 5 år efter rapporteringens fremsendelse til Råstofdirektoratet eller ved ophør af tilladelsen. Fortrolighedsperioden er i dette tilfælde ligeledes 5 år fra fremsendelsestidspunktet.

Direktoratet skal henlede opmærksomheden på, at hele rapporteringen via gyldig bestemmelse er undergivet fortrolighed, hvorfor rapporterne i henhold til Sagsbehandlingslovens § 27 er undergivet tavshedspligt og dermed heller ikke kan gøres til genstand for meraktindsigt for så vidt angår faktiske oplysninger, jf. landstingslov om offentlighed i forvaltningen § 14 og § 4, stk. 1,2. pkt.

Det gøres ligeledes opmærksom på, at visse oplysninger indeholdt i rapporterne ligeledes efter udløbet af den fastsatte fortroligheds periode på 5 år, stadigt kan indeholde oplysninger om metoder og lignende, der efter en konkret vurdering stadigt vil være undtaget fra aktindsigt.

Det følger videre af offentlighedslovens § 14, at offentlighedens adgang til aktindsigt ikke gælder, hvis de pågældende dokumenter indeholder oplysninger, der er undergivet tavshedspligt efter særlige bestemmelser om tavshedspligt.

Særlige tavshedspligtsbestemmelser er sådanne bestemmelser, der er optaget i særlovgivningen, og som ud fra særlige hensyn fastsætter tavshedspligt i relation til nærmere

angivne forhold. Bestemmelsen i modeltilladelsen fastsat i medfør af råstofloven er en sådan særlig tavshedspligtsbestemmelse.

Denne særlige tavshedspligtsbestemmelse indebærer at de pågældende oplysninger i rettighedshavers rapportering uden videre er undtaget fra retten til aktindsigt, og direktoratet er udelukket fra at udlevere oplysningerne i medfør af princippet om meroffentlighed.

Det vil således have været i strid med råstofloven, tilladelsen og almindelige tilladelses og udbudsregler samt landstingslov om offentlighed i forvaltningen, hvis direktoratet havde imødekommet klagerens ansøgning om aktindsigt i disse målinger og data fra borehullet.

Det kan dog oplyses, at miljødata vedrørende boreoperationerne offentliggøres løbende.

Ad Greenpeaces begæring om aktindsigt fremsendt ved mail af 6. juli 2010

Greenpeaces begæring om aktindsigt i en garanti stillet af Cairn og Petronas fremsendt ved mail at 6. juni 2010 blev besvaret ved direktoratets mail af 1. juli 2010, hvorved der blev givet klageren adgang til aktindsigt i den del af garantidokumentets indhold, der var undtaget efter bestemmelsen i § 13 stk. 1.

Direktoratet skal medgive at det åbenbart ikke med tilstrækkelig tydelighed blev tilkendegivet klageren, at teksten til modelgarantien var at finde på direktoratets hjemmeside www.bmp.gl.

Det fremgår af Naalakkersuisuts udbudsskrivelse (udbudsbrev) for Disko Vest fase 2, at tilladelser til efterforskning og udnyttelse af kulbrinter vil blive meddelt på tilladelsesvilkårene i modeltilladelsen for udbudsrunderne.

Modeltilladelsen indeholder - ligesom de tidligere modeltilladelser og eksisterende tilladelser - vilkår om fortrolighed.

Modelgarantien er et af flere dokumenter, der var offentliggjort på www.bmp.gl og som tilsammen udgjorde udbudsgrundlaget for Disko Vest fase 2, udbud af eneretstilladelser til efterforskning og udnyttelse af kulbrinter af licenser.

Bilag 12:

Garantimodel

Udbud af Disko Vest fase 2 skete ved udbudsskrivelse af juni 2007 udsendt af Grønlands Landsstyre efter aftale mellem den danske regering og Grønlands Landsstyre i henhold til den dagældende lov nr. 335 af 6. juni 1991 om mineralske råstoffer i Grønland og efter forudgående indstilling fra det daværende Fællesrådet vedrørende Mineralske Råstoffer i Grønland.

I udbudsskrivelsen er der angivet en række kriterier for valg af rettighedshaver til eneretstilladelse til efterforskning og udnyttelse at kulbrinter. Ved behandling af ansøgninger om eneretstilladelse til efterforskning og udnyttelse at kulbrinter skal blandt andet følgende kriterier vægtes og indgå i afgørelsen:

(a) The applicant's technical capability, including:

- the applicant's previous experience in exploration for and exploitation of hydrocarbons, and

- the applicant's previous experience in exploration for and exploitation of hydrocarbons in, similar areas (areas with similar conditions).

(b) The applicant's financial capability.

(c) The way in which the applicant intends to explore and begin exploitation of (bring into production) the area comprised by the application (any and all proposed licence area(s)), including:

- the applicant's systems and procedures in relation to Health, Safety and Environment (HSE), and

- the applicant's willingness and ability to explore thoroughly for hydrocarbons in the area comprised by the application (any and all proposed licence area(s)) as demonstrated by the quality and scope of the proposed work programme and attendant documentation.

I udbudsskrivelsen er indsat følgende bestemmelse om fortrolighed:

"9. Miscellaneous
Information regarding the applicant's business affairs will be treated confidentially by the authorities. However, BMP is entitled to pass such information, subject to the same duty of non disclosure, to other public authorities and BMP's consultants, as well as to communicate information of a general nature about the licences to the general public, e.g. in connection with official statements.

Applications will be accepted from groups of companies as well as from individual companies.

Applications will be assessed and licences will be granted on the basis of the information contained in the applications. BMP reserves the right to request supplementary information for use in assessing the applications. No applicant is entitled to receive information about other applications submitted or their contents.

Applications will be processed by BMP and will be presented to the Government of Greenland and the Danish Government who jointly will decide on the granting of licences.

The authorities may decide not to grant a license on the basis of any application received."

Bilag 13:
Udbudsskrivelse af juni 2007

Direktoratets bemærkning:
Udbud af eneretstilladelser til efterforskning og udnyttelse af kulbrinter gennemføres i en konkurrence situation, hvor den endelige udvælgelse sker efter de i udskrivelse fastsatte kriterier og efter en forhandling mellem Råstofdirektoratet og de bydende selskaber.

Direktoratet har vurderet, at der i denne udbudssituation er væsentlige hensyn til det offentlige og private interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.

Fastsættelse af den endelige garantisum sker efter en forhandling. Direktoratet har derfor foretaget den vurdering at frigivelse af de nærmere oplysninger om garantien vil skade Selvstyrets fremtidige forhandlingsposition i forbindelse med kommende udbudsrunder. Undtagelsen af oplysninger af denne karakter er påkrævet af hensyn til selvstyrets konkurrencemæssige interesser og derfor tale om forhold, hvor reglerne i offentlighedslovens § 13 stk. 1 må finde anvendelse.

Grønlands Selvstyre har en afgørende samfundsmæssig interesse i at fremme råstofaktiviteter, hvilket kræver at den internationale olieindustri har interesse for Grønland og deltager i Selvstyrets udbud af tilladelser til efterforskning og udnyttelse af kulbrinter. Det kræver at selvstyret kan tilrettelægge og gennemføre udbud af eneretstilladelser til efterforskning og udnyttelse af kulbrinter på en sådan måde at selskaberne har en sikkerhed for at forretningsmæssige oplysninger ikke bliver kompromitteret. Det har den konsekvens, at hensynet til ansøgende selskabers privates økonomiske interesser har ført til at oplysningerne vedrørende disse forhold er undergivet fortrolighed ved den citerede bestemmelse om fortrolighed, der er indsat i udbudsskrivelsen og dermed undtaget fra aktindsigt.

Ombudsmandens anmodning om at få de dokumenter til gennemsyn, som klageren har fået afslag på aktindsigt i imødekommes ved at denne skrivelse overbringes sammen med de dokumenter, der fremgår af vedlagte følgebreve og dokumentlister.

Dokumenterne vedrørende afrapporterings materiale fra AT8 og Aplha-1 og Alpha1-S1 boringerne indeholder oplysninger fra rettighedshavers efterforskningsboringer 2010. Der er tale om ekstremt følsomme oplysninger, der repræsenterer resultatet af rettighedshavers mia. kroner store investering i efterforskning på kontinentalsoklen. En læk af disse oplysningerne vil ikke blot kunne føre til væsentlige formuetab for rettighedshaver men tillige uoverskuelige samfundsmæssige konsekvenser som følge af de negative konsekvenser, det vil have for Grønlands muligheder for fremover at tiltrække udenlandske investeringer til udvikling af råstofsektoren og dermed mulighe-

den for at skabe en selvbærende økonomi som forudsat i motiverne bag selvstyreloven.

Materialet er derfor strengt fortroligt og må ikke udleveres nogen udenforstående. Ligeledes må materialet ikke kopieres. Dette gælder både det på elektronisk form såvel som papirkopierne, hvoraf direktoratet kun har et eksemplar af flere af dokumenterne. Materialet skal opbevares brandsikret og aflåst, således at uvedkommende ikke har adgang hertil."

Høringssvaret blev sendt med nedenstående følgebrev:

"Med henvisning til Ombudsmandens brev af 15. juni 2011 fremsendes Råstofdirektoratets bemærkninger i vedlagte brev med tilhørende bilag 1 til 13 vedrørende en klage fra Greenpeace Norden fremsendt til Ombudsmanden ved brev af 5. juni 2011.

Samtidig fremsendes til Ombudsmanden dokumenter til gennemsyn, som Greenpeace Norden har fået afslag på aktindsigt i.

Det samtidig oplyses, at medlem af Naalakkersuisut, Ove Karl Berthelsen, den 15. august 2011 har afholdt et pressemøde, hvorunder det blev meddelt, at Naalakkersuisut har besluttet at offentliggøre oliespildsberedskabsplanen i Grønland. Denne beslutning er truffet på baggrund af, at Udenrigsministeriet har foretaget den vurdering, at det i henhold til FN's havretskonvention er muligt for grønlandske myndigheder at skride til handling overfor ulovlige aktioner i en afstand på 5 km fra en olieborerigs sikkerhedszone.

Oliespildsberedskabsplanen kan findes på selvstyrets hjemmeside:

http://dk.nanop.gl/Emner/Landsstyre/Departementer/Råstofdirektoratet/Nyheder%20fra%20direktoratet/Nyhed raastof/2011/08/~/media/981EC2BD18474A028F11DEF6A2OB0D31.aspx"

Den 18. august 2011 returnerede jeg det fremsendte sagsmateriale til Råstofdirektoratet.

Den 24. august 2011 sendte jeg følgende supplerende høring til Råstofdirektoratet:

"Jeg har gennemgået det sagsmateriale og det høringssvar, som jeg modtog fra Råstofdirektoratet den 16. august 2011.

Jeg har på denne baggrund fundet det nødvendigt at bede Råstofdirektoratet om en supplerende redegørelse til sagen.

Jeg beder således Råstofdirektoratet fremkomme med sine bemærkninger til følgende konkrete forhold i sagen:

Afslag på aktindsigt i oliespildsberedskabsplanen for 2011 (Råstofdirektoratets afgørelse af 15. april 2011)

Jeg har bemærket, at Naalakkersuisoq for Erhverv og Råstoffer den 15. august 2011 har valgt at offentliggøre dele af oliespildberedskabsplanen.

Jeg forstår dette initiativ således, at Råstofdirektoratet fortsat ikke har til hensigt at give aktindsigt i de dele af planen, som ikke er omfattet af offentliggørelsen den 15. august 2011.

Jeg finder, at der fortsat er nogen tvivl om, på hvilket grundlag at Naalakkersuisoq for Erhverv og Råstoffer har valgt at tilbageholde visse dele af beredskabsplanen.

Jeg beder derfor om en redegørelse for, ud fra hvilke overvejelser at følgende oplysninger fortsat tilbageholdes:

[…]

Greenpeace Nordens ansøgning af 6. juli 2010 i garanti stillet af Cairns og Petronas

Greenpeace Norden har klaget over, at ansøgningen ikke er besvaret.

Råstofdirektoratet har i sit høringssvar henvist til, at ansøgningen er besvaret ved e-mail af den 1. juli 2010.

Afgørelsen ses imidlertid ikke at være vedlagt høringssvaret. Jeg beder derfor om at få tilsendt en udskrift af Råstofdirektoratets svar.

Får så vidt angår grundlaget for afgørelsen har Råstofdirektoratet i høringssvaret henvist til selvstyrets forhandlingsposition i forbindelse med forhandlinger om garantisummens fastsættelse og til, at ansøgere til efterforskning og udnyttelse af kulbrinter skal kunne have tillid til, at forretningsmæssige oplysninger ikke kompromitteres.

Jeg beder Råstofdirektoratet om en supplerende redegørelse for, hvorvidt – og i givet fald ud fra hvilke overvejelser – at disse hensyn også gælder efter, at udbuddet er afsluttet, og kontrakter er indgået.

Generelt

I min høring af Råstofdirektoratet af 15. juni 2011 gjorde jeg opmærksom på, at Råstofdirektoratets svar eventuelt ville blive forelagt Greenpeace Norden til partshøring.

Dette indebærer, at det må være udgangspunktet, at såvel høringssvaret som de bilag, som svaret henviser til, kan forelægges til partshøring for klageren.

Råstofdirektoratet har imidlertid vedlagt adskillige bilag til høringssvaret, som er påstemplet "fortroligt".

Jeg er derfor i tvivl om, hvorvidt Råstofdirektoratet er indforstået med, at såvel høringsvaret som bilagene - bortset fra de oplysninger om garantistillelse, som Råstofdirektoratet har afslået at give aktindsigt i - sendes til partshøring hos Greenpeace Norden.

Da jeg forventer at forelægge Råstofdirektoratets høringssvar til partshøring for Greenpeace Norden, forinden jeg afgiver udtalelse i sagen, beder jeg derfor Råstofdirektoratet præcisere, i hvilket nærmere omfang, at Råstofdirektoratet er indforstået med, at bilagene til høringssvaret sendes til partshøring hos Greenpeace Norden.

Øvrige forhold

Jeg har valgt ikke at sende Greenpeace Norden en kopi af dette brev, idet jeg konkret kommer ind på oplysninger, som Råstofdirektoratet har valgt ikke at offentliggøre, og som jeg derfor formoder, at Råstofdirektoratet fortsat ikke er indstillet på at give Greenpeace Norden aktindsigt i.

Jeg bemærker, at Ombudsmandsembedets høringer af de administrative myndigheder som udgangspunkt er undergivet aktindsigt, og jeg har derfor overvejet, om jeg burde undtage høringen som helhed fra aktindsigt, jf. inatsisartutloven om Ombudsmanden for Inatsisartut § 21, stk. 2, som har følgende indhold:

> "Ombudsmanden kan bestemme, at en høringsskrivelse, en foreløbig udtalelse, en foreløbig redegørelse eller en foreløbig rapport vedrørende et projekt, som Ombudsmanden har taget op af egen drift, jf. § 15, først er undergivet aktindsigt efter landstingsloven om offentlighed i forvaltningen og landstingsloven om sagsbehandling i den offentlige forvaltning, dagen efter at den endelige udtalelse, redegørelse eller rapport er sendt til vedkommende myndighed."

Jeg har imidlertid vurderet, at det ikke er påkrævet at undtage nærværende, supplerende høring fra adgangen til aktindsigt i sin helhed, idet jeg alene kommer ind på konkrete oplysninger i Råstofdirektoratets sagsakter, som Råstofdirektoratet i forvejen mener, kan undtages fra aktindsigt.

Det vil således være op til Råstofdirektoratet at vurdere, hvorvidt der er oplysninger i nærværende brev, som ikke skal offentliggøres, eller som der ikke skal meddeles aktindsigt i.

Såfremt jeg i min endelige udtalelse kommer frem til, at Greenpeace Norden burde have fået aktindsigt i videre omfang end Råstofdirektoratet har givet, vil dette fremgå af en henstilling til Råstofdirektoratet.

Jeg har ved særskilt brev, som jeg vedlægger i kopi orienteret Greenpeace om, at jeg har foretaget en supplerende høring af Råstofdirektoratet og om årsagen til, at jeg ikke har sendt Greenpeace Norden en kopi af høringen."

Råstofdirektoratet svarede mig den 12. september 2011.

Jeg orienterede den 27. september 2011 Greenpeace Norden om, at jeg havde modtaget og gennemgået Råstofdirektoratets høringssvar af 12. september 2011, og at jeg vurderede, at ikke det ville blive nødvendigt at foretage flere høringer i sagen.

Den 3. september 2011 tilkendegav Greenpeace Norden, at organisationen ønskede høringssvaret af 12. september 2011 sendt til partshøring.

Jeg skrev herefter den 5. oktober 2011 til Råstofdirektoratet:

"Greenpeace Norden har ved e-mail af 3. oktober 2011 meddelt, at organisationen ønsker at modtage Råstofdirektoratets høringssvar til partshøring.

Jeg er på denne baggrund indstillet på at sende Råstofdirektoratets høringssvar af 15. august 2011 og evt. bilag 8 til høringssvaret til partshøring hos Greenpeace Norden, idet jeg samtidig tager til efterretning, at Råstofdirektoratet i sit supplerende høringssvar af 12. september 2011 har tilkendegivet, at bilag 1 – 7 og 9 til høringssvaret af 15. august 2011 ikke må sendes til Greenpeace Norden.

For så vidt angår Råstofdirektoratets høringssvar af 12. september 2011 beder jeg Råstofdirektoratet om at oplyse, om hele høringssvaret kan forelægges Greenpeace Norden til partshøring.

Såfremt Råstofdirektoratet ikke ønsker svaret i sin helhed tilsendt Greenpeace Norden, beder jeg Råstofdirektoratet sende mig en version af høringssvaret med udstregning af de dele af svaret, som Råstofdirektoratet ikke ønsker videresendt til Greenpeace Norden.

Jeg bemærker for god ordens skyld, at jeg alene påtænker at forelægge de dansksprogede versioner af høringssvarene for Greenpeace Norden."

Råstofdirektoratet svarede mig den 12. oktober 2011:

"Ombudsmanden har ved brev af 5. oktober 2011 meddelt at Ombudsmanden er Indstillet på at sende Råstofdirektoratets høringssvar af 15. august 2011 og høringssvar af 12. september 2011 til Greenpeace Norden. I den anledning har Ombudsmanden ønsket oplyst om hele høringsvaret ved brev af 12. september 2011 kan forelægges klageren til partshøring.

Råstofdirektoratet ønsker af de samme grunde, der er anført i høringsvaret at undtage nogle oplysninger fra aktindsigt, hvorfor Direktoratet fremsender en version med udstregning at de dele af svaret, som ikke ønskes videresendt til Greenpeace Norden.

Råstofdirektoratet har videre noteret, at Ombudsmanden ikke sender bilag 1-7 og bilag 9 til høringsvaret af 15. august 2011 til Greenpeace Norden."

Råstofdirektoratets høringssvar af 12. september 2011 i den version, som jeg modtog med direktoratets svar af 12. oktober 2011, er sålydende:

"Ombudsmanden har i brev af 24. august 2011 bedt Råstofdirektoratet om en supplerende redegørelse til sagen og herunder særligt om Råstofdirektoratets bemærkninger til en række konkrete forhold i sagen.

Særligt vedrørende afslag på aktindsigt i oliespildsberedskabsplanen for 2011 har Ombudsmanden bedt om en redegørelse for, ud fra hvilke overvejelser bestemte oplysninger (omtalt nedenfor) fortsat tilbageholdes efter beredskabsplanen i øvrigt er blevet offentliggjort.

Generelt om oplysninger om landenavne, bynavne, stednavne, partsnavne og parters kontaktoplysninger
Ombudsmanden beder i brevet af 24. august 2011 blandt andet om en redegørelse for årsagen til, at Råstofdirektoratet har afvist at give aktindsigt i visse landenavne, bynavne, stednavne, partsnavne og parters kontaktoplysninger. Disse navne og kontaktoplysninger er anført i selve oliespildsberedskabsplanen for 2011, men fremgår stort set ikke af den offentliggjorte version af planen. De få steder, hvor navnene og kontaktoplysningerne stadig står i den offentliggjorte plan, skyldes dette generelt, at de ved en fejl ikke er blevet taget ud (udeladt) disse steder i teksten.

Råstofdirektoratet har i sit høringssvar af 15. august 2011 på siderne 4 til 12 indgående beskrevet de forhold og hensyn, som er taget i betragtning og har haft betydning ved direktoratets afgørelse om at meddele afslag på anmodningen om aktindsigt i beredskabsplanerne for 2011.

Direktoratet kan som svar på ombudsmandens forespørgsel oplyse, at de nævnte forhold og hensyn blandt andet er taget i betragtning og har haft betydning ved direktoratets afgørelse om ikke at give aktindsigt i de navne og kontaktoplysninger, som ligeledes ikke blev offentliggjort ved offentliggørelsen af de øvrige dele af oliespildsberedskabsplanen.

Direktoratet har på grundlag af konkrete vurderinger vedrørende de enkelte navne og kontaktoplysninger fundet, at deres offentliggørelse ville kunne medføre en konkret risiko for identifikation af, eller bedre kendskab til, steder (herunder opbevaringssteder eller laste-, losse- eller omlastningssteder), transportruter, parter, kommunikationsmidler eller -måder eller andre forhold af betydning for oliespildsberedskabet og dets funktioner.

Desuden har direktoratet på grundlag af konkrete vurderinger vedrørende de enkelte navne og kontaktoplysninger fundet, at deres offentliggørelse dermed også ville kunne medføre en konkret risiko for ulovlige fysiske protestaktioner eller andre ulovlige aktiviteter rettet mod rettighedshaverens lovlige efterforskningsaktiviteter efter tilladelsen. Sådanne ulovlige protestaktioner eller aktiviteter vil i kortere eller længere tid kunne hindre, begrænse eller forsinke oliespildsberedskabets opretholdelse og mulige funktioner. Dermed vil de ulovlige protestaktioner eller aktiviteter også kunne hindre, begrænse, forsinke eller fordyre rettighedshaverens lovlige efterforskningsaktiviteter. Derudover vil de ulovlige protestaktioner eller aktiviteter kunne medføre konkret fare for boreriggenes sikkerhed, havmiljøet og personers sikkerhed.

Direktoratet har på grundlag af en konkret vurdering af en række forhold fundet, at der er en konkret risiko for sådanne ulovlige protestaktioner eller aktiviteter rettet mod rettighedshaveren, dennes efterforskningsaktiviteter eller oliespildsberedskabet. Disse forhold er omtalt i direktoratet høringssvar af 15. august 2011, særligt på siderne 4 til 12. Det er blandt andet en konkret risiko for, at Greenpeace eller andre miljøorganisationer vil foretage sådanne ulovlige protestaktioner eller aktiviteter.

Direktoratets vurderinger er blandt andet baseret på følgende forhold:

1. Første tegn på at der blev planlagt aktioner mod olieaktiviteterne var i forsommeren 2010. Politi og lokale myndigheder i Aasiaat observerede personer, der umiddelbart udviste mistænkelig adfærd omkring containere indeholdende oliebekæmpelsesudstyr. Da disse personer blev anråbt, nægtede de at svare og forsvandt hurtigt fra stedet.

2. Den 31. august 2010 tiltvang 4 Greenpeace-aktivister sig adgang til boreriggen Stena Don og hægtede sig fast under riggen. Formålet var at forhindre efterforskningsboringerne. De 4 aktivister blev efterfølgende anholdt, sigtet og senere dømt for overtrædelse af selvstyrets bekendtgørelse nr. 14 af 26. august 2010 og kriminallovens § 96, stk. 1, nr. 1. Aktivisterne blev efterfølgende udvist fra Grønland.

3. Den 22. april 2011 tiltvang 11 Greenpeace-aktivister sig adgang til boreriggen Leiv Eiriksson i tyrkisk farvand, mens den var på vej til Grønland. Greenpeace erklærede åbenlyst og klart, at formålet med aktionen var at stoppe olieefterforskningen i Grønland.

4. Den 26. maj chikanerede Greenpeace-fartøjerne Esperanza og Arctic Sunrise boreriggen Leiv Eiriksson. Det skete ved at forsøge at smide flydespærringer foran boreriggen, mens den var i sejlads. Greenpeace prøvede således aktivt at forhindre et borefartøjs ret til fri sejlads, hvilket er i strid med FN's havretskonvention. Der er indgivet klage til Søfartsstyrelsen over Greenpeaces chikane af borefartøjer i grønlandsk farvand. Klagen er af de danske myndigheder videresendt til de hollandske søfartsmyndigheder.

5. Den 29. maj 2011 tiltvang Greenpeace-aktivister sig adgang til boreriggen Leiv Eiriksson ved at hejse en overlevelseskapsel op på siden af boreriggen og anbringe to aktivister i denne. Den 2. juni 2011 blev de to aktivister anholdt, sigtet og senere dømt for overtrædelse af selvstyrets bekendtgørelse nr. 14 af 26. august 2010 og kriminallovens § 96, stk. 1, nr. 1. Aktivisterne blev efterfølgende udvist fra Grønland.

6. Den 4. juni 2011 brød et stort antal Greenpeace-aktivister sikkerhedszonen omkring boreriggen Leiv Eiriksson. 18 aktivister tiltvang sig adgang til boreriggen, hvor flere af dem låste sig inde i krankabinerne, Formålet var at stoppe efterforskningsaktiviteterne. De 18 aktivister blev alle anholdt samme dag og sigtet for overtrædelse af selvstyrets bekendtgørelse nr. 14 af 26. august 2010 og kriminallovens § 96, stk. 1, nr. 1. Aktivisterne blev efterfølgende udvist fra Grønland. Denne aktion indebar en direkte sabotage mod oliespildsberedskabet, idet besættelsen af de to kraner på riggen betød, at det ikke ville have været muligt at løfte bekæmpelsesudstyr på plads, hvis et oliespild var sket på tidspunktet for aktionen.

7. Den 18. juli 2011 tiltvang Greenpeace-aktivister sig adgang til operatørselskabets (Cairn Energy Ltd.'s) hovedkontor i Edinburgh. Det medførte, at internetforbindelserne måtte lukkes, hvorved kommunikationen til og fra ledelse af boreoperationerne i hovedkontoret var afbrudt. Det betød, at kommunikationslinjerne til den centrale bekæmpelsesenhed var afbrudt, hvilket ville have forsinket mulighederne for at bekæmpe et oliespild. Greenpeaces aktion indebar således en alvorlig svækkelse af oliespildsberedskabet og dermed også en negativ påvirkning af mulighederne for at bekæmpe et eventuelt oliespild, hvis et sådant var forekommet på tidspunktet for aktionen.

8. Greenpeaces aktioner og mulige aktioner fra andre miljøorganisationer mv. er af en så uforudsigelig karakter, at det ikke har været muligt at foretage en sikker vurdering af, hvorledes og hvor aktionerne vil kunne påvirke rettighedshaverens efterforskningsaktiviteter eller oliespildsberedskabsplanen og dermed også mulighederne for at bekæmpe et eventuelt oliespild. En række af Greenpeaces aktioner har således ikke kunnet forudses af hverken operatørselskabet (Cairn Energy) eller politiet.

9. Denne usikkerhed og de øvrige ovennævnte forhold har bevirket, at det har været anset for nødvendigt ikke at give aktindsigt udover de oplysninger om beredskabsplanerne, der er offentliggjort. Direktoratet har vurderet, at indrømmelse af aktindsigt i de nævnte andre oplysninger i beredskabsplanerne ville være i strid de private og offentlige interesser, som reglerne i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, og § 13, stk. 1, nr. 3, 5 og 6, giver hjemmel til at beskytte.

10. Efter offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr.2, omfatter retten til aktindsigt blandt andet ikke oplysninger om tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold eller lignende, for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningen angår, at begæringen ikke imødekommes. Direktoratet har efter en konkret vurdering fundet, at det er af væsentlig

økonomisk betydning for rettighedshaveren, at de ovennævnte oplysninger om navne og kontaktoplysninger ikke offentliggøres ved aktindsigt. Offentliggørelse vil som nævnt indebære en konkret risiko for ulovlige protestaktioner, der vil kunne hindre, begrænse, forsinke eller fordyre rettighedshaverens lovlige efterforskningsaktiviteter. Afværgelse eller begrænsning af de dermed forbudne økonomiske risici er af væsentlig økonomisk betydning for rettighedsvaren, Derudover vil ulovlige protestaktioner kunne medføre konkret fare for boreriggenes sikkerhed, havmiljøet og personers sikkerhed. Afværgelse eller begrænsning af risikoen for skader og tab i forbindelse dermed er ligeledes af væsentlig økonomisk betydning for rettighedshaveren.

11. Efter offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 3, kan retten til aktindsigt begrænses, i det omfang det er nødvendigt til beskyttelse at væsentlige hensyn til blandt andet forebyggelse af lovovertrædelser. Direktoratet har efter en konkret vurdering fundet, at hemmeligholdelse af de ovennævnte navne og kontaktoplysninger er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til forebyggelse lovovertrædelser. Formålet med de ulovlige protestaktioner er at hindre og ellers begrænse, forsinke og fordyre rettighedshaverens lovlige efterforskningsaktiviteter. Lovovertrædelserne er således klart i strid med rettighedshaverens private økonomiske og andre interesser (som også beskyttes efter § 12, stk. 1, nr. 2, og § 13, stk. 1, nr. 6) samt selvstyrets offentlige økonomiske og andre interesser (som også beskyttes efter § 13, stk. 1, nr.5 og 6).

12. Efter offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 5, kan retten til aktindsigt begrænses, idet omfang det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til det offentliges økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed. Direktoratet har efter en konkret vurdering fundet, at hemmeligholdelse af de ovennævnte navne og kontaktoplysninger er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til selvstyrets økonomiske interesser. Offentliggørelse vil som nævnt indebære en konkret risiko for ulovlige protestaktioner, der vil kunne hindre, begrænse, forsinke eller fordyre rettighedshaverens lovlige efterforskningsaktiviteter. Selvstyret har en både konkret og generel væsentlig økonomisk interesse i rettighedshaverens og andre nuværende og kommende rettighedshaveres gennemførelse af efterforskningsaktiviteter. Selvstyret har således væsentlige økonomiske interesser med hensyn til dels de konkrete efterforskningsaktiviteter, dels tilsvarende efterforskningsaktiviteter efter andre eksisterende og fremtidige tilladelser, dels den generelle mulighed for gennemførelse af efterforsknings- og udnyttelsesaktiviteter og skabelse af offentlige råstofindtægter og erhvervsaktiviteter i Grønland. Det er nødvendigt til beskyttelse af disse væsentlige økonomiske interesser for selvstyret, at de ovennævnte navne og kontaktoplysninger hemmeligholdes. Dermed sker der en begrænsning af risikoen for de ulovlige protestaktioner.

13. Efter offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, kan retten til aktindsigt begrænses, i det omfang det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet. Direktoratet har efter en konkret vurdering fundet, at hemmeligholdelse af de ovennævnte navne og kontaktoplysninger er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til rettighedshaverens private interesser, herunder økonomiske interesser

(som også beskyttes efter § 12, stk. 1, nr. 2), samt selvstyrets offentlige interesser, herunder økonomiske interesser (som også beskyttes efter § 13, stk. 1, nr. 5). Direktoratet har endvidere fundet, at hemmeligholdelse af de nævnte navne og kontaktoplysninger efter forholdet særlige karakter er påkrævet. Offentliggørelse af de nævnte oplysninger vil som sagt skabe en konkret risiko for ulovlige protestaktioner, der vil kunne medføre en række væsentlige farer og skadelige følger. De ulovlige, protestaktioner vil blandt andet kunne hindre, begrænse, forsinke og/eller fordyre lovlige efterforskningsaktiviteter samt medføre forøgelse af faren for boreriggenes sikkerhed, havmiljøet og involverede personers sikkerhed. Offentliggørelse af de nævnte oplysninger vil således indebære en konkret risiko for, at væsentlige private og offentlige interesser kan blive skadet.

Navne på lande som nævnes i beredskabsplanen.
I direktoratets høringssvar af 15. august 2011 er der på siderne 4 til 12 indgående beskrevet de forhold, der er taget i betragtning og har haft betydning ved direktoratets afgørelse om at meddele afslag på anmodningen om aktindsigt i beredskabsplanerne for 2011.

Disse forhold samt hensynet til at forebygge ulovlige protestaktioner i forbindelse med offentliggørelsen af oliespildsberedskabsplanen er indgået i den beslutning direktoratet har truffet om at udelade oplysninger om landenavne i den nu offentliggjorte beredskabsplan. Uvedkommendes kendskab til placering af udstyr og beredskabsorganisationer vil kunne give miljøorganisationer og andre mulighed for at foretage ulovlige fysiske protestaktioner mod lovlige efterforskningsaktiviteter og dertil knyttede aktiviteter. Fysiske protestaktioner kunne tænkes at indebære sabotage af udstyr og destabilisering af procedurer. Såfremt dette skulle lykkes ville det kunne have den effekt, at olieefterforskningsaktiviteterne skulle indstilles, idet der i så fald ikke længere ville være en fuldt operativ beredskabsplan på plads. En sådan sabotage kunne f.eks. være blokering af alarmeringsnumre, sabotage eller blokering af beredskabsudstyr eller sabotage af operationsprocedurer.

Bynavne i Grønland
I direktoratets høringssvar af 15. august 2011 er der på siderne 4 til 12 indgående beskrevet de forhold, der er taget i betragtning og har haft betydning ved direktoratets afgørelse om at meddele afslag på anmodningen om aktindsigt i beredskabsplanerne for 2011.

Disse forhold samt hensynet til at forebygge ulovlige protestaktioner i forbindelse med offentliggørelsen af oliespildsberedskabsplanen er indgået i den beslutning direktoratet har truffet om at udelade oplysninger om bynavne i Grønland i den nu offentliggjorte beredskabsplan. Uvedkommendes kendskab til placering af udstyr og beredskabsorganisationer vil kunne give miljøorganisationer og andre mulighed for at foretage ulovlige fysiske protestaktioner mod lovlige efterforskningsaktiviteter og dertil knyttede aktiviteter. Fysiske protestaktioner kunne tænkes at indebære sabotage af udstyr og destabilisering af procedurer. Såfremt dette skulle lykkes ville det kunne have den effekt, at olie efterforskningsaktiviteterne skulle indstilles, idet der i så fald ikke længere ville være en fuldt operativ beredskabsplan på plads. En sådan sabotage

kunne f.eks. være blokering af alarmeringsnumre, sabotage eller blokering af beredskabsudstyr eller sabotage af operationsprocedurer.

Hvad angår […] er det en fejl fra Råstofdirektoratets side, at dette ikke er streget ud på side 135.

[…] og andre grønlandske stednavne
I direktoratets høringssvar af 15. august 2011 er der på siderne 4 til 12 indgående beskrevet de forhold, der er taget i betragtning og har haft betydning ved direktoratets afgørelse om at meddele afslag på anmodningen om aktindsigt i beredskabsplanerne for 2011.

Disse forhold samt hensynet til at forebygge ulovlige protestaktioner i forbindelse med offentliggørelsen af oliespildsberedskabsplanen er indgået i den beslutning direktoratet har truffet om at udelade oplysninger om […] og andre grønlandske stednavne i den nu offentliggjorte beredskabsplan. Uvedkommendes kendskab til placering af udstyr og beredskabsorganisationer vil kunne give miljøorganisationer og andre mulighed for at foretage ulovlige fysiske protestaktioner mod lovlige efterforskningsaktiviteter og dertil knyttede aktiviteter. Fysiske protestaktioner kunne tænkes at indebære sabotage af udstyr og destabilisering af procedurer. Såfremt dette skulle lykkes ville det kunne have den effekt, at olieefterforskningsaktiviteterne skulle indstilles, idet der i så fald ikke længere ville være en fuldt operativ beredskabsplan på plads. En sådan sabotage kunne f.eks. være blokering af alarmeringsnumre, sabotage eller blokering af beredskabsudstyr eller sabotage at operationsprocedurer.

De grønlandske kommunenavne
I direktoratets høringssvar af 15. august 2011 er der på siderne 4 til 12 indgående beskrevet de forhold, der er taget i betragtning og har haft betydning ved direktoratets afgørelse om at meddele afslag på anmodningen om aktindsigt i beredskabsplanerne for 2011.

Disse forhold samt hensynet til at forebygge ulovlige protestaktioner i forbindelse med offentliggørelsen af oliespildsberedskabsplanen er indgået i den beslutning direktoratet har truffet om at udelade oplysninger om grønlandske kommunenavne i den nu offentliggjorte beredskabsplan. Uvedkommendes kendskab til placering af udstyr og beredskabsorganisationer vil kunne give miljøorganisationer og andre mulighed for at foretage ulovlige fysiske protestaktioner mod lovlige efterforskningsaktiviteter og dertil knyttede aktiviteter. Fysiske protestaktioner kunne tænkes at indebære sabotage af udstyr og destabilisering af procedurer. Såfremt dette skulle lykkes ville det kunne have den effekt, at olieefterforskningsaktiviteterne skulle indstilles, idet der i så fald ikke længere ville være en fuldt operativ beredskabsplan på plads. En sådan sabotage kunne f.eks. være blokering af alarmeringsnumre, sabotage eller blokering af beredskabsudstyr eller sabotage af operationsprocedurer.

Udenlandske bynavne
I direktoratets høringssvar af 15. august 2011 er der på siderne 4 til 12 indgående beskrevet de forhold, der er taget i betragtning og har haft betydning ved direktoratets

afgørelse om at meddele afslag på anmodningen om aktindsigt i beredskabsplanerne for 2011.

Disse forhold samt hensynet til at forebygge ulovlige protestaktioner i forbindelse med offentliggørelsen af oliespildsberedskabsplanen er indgået i den beslutning direktoratet har truffet om at udelade oplysninger om udenlandske bynavne i den nu offentliggjorte beredskabsplan. Uvedkommendes kendskab til placering af udstyr og beredskabsorganisationer vil kunne give miljøorganisationer og andre mulighed for at foretage ulovlige fysiske protestaktioner mod lovlige efterforskningsaktiviteter og dertil knyttede aktiviteter. Fysiske protestaktioner kunne tænkes at indebære sabotage af udstyr og destabilisering af procedurer. Såfremt dette skulle lykkes ville det kunne have den effekt, at olieefterforskningsaktiviteterne skulle indstilles, idet der i så fald ikke længere ville være en fuldt operativ beredskabsplan på plads, En sådan sabotage kunne f.eks. være blokering af alarmeringsnumre, sabotage eller blokering af beredskabsudstyr eller sabotage af operationsprocedurer.

Hvad angår […] er det en fejl fra Råstofdirektoratets side, at dette ikke er streget ud på side 112.

[…]
I direktoratets høringssvar af 15. august 2011 er der på siderne 4 til 12 indgående beskrevet de forhold, der er taget i betragtning og har haft betydning ved direktoratets afgørelse om at meddele afslag på anmodningen om aktindsigt i beredskabsplanerne for 2011.

Disse forhold samt hensynet til at forebygge ulovlige protestaktioner i forbindelse med offentliggørelsen af oliespildsberedskabsplanen er indgået i den beslutning direktoratet har truffet om at udelade oplysninger om beredskabssamarbejdspartnere i den nu offentliggjorte beredskabsplan. Uvedkommendes kendskab til placering af udstyr og beredskabsorganisationer vil kunne give miljøorganisationer og andre mulighed for at foretage ulovlige fysiske protestaktioner mod lovlige efterforskningsaktiviteter og dertil knyttede aktiviteter. Fysiske protestaktioner kunne tænkes at indebære sabotage af udstyr og destabilisering at procedurer. Såfremt dette skulle lykkes ville det kunne have den effekt, at olieefterforskningsaktiviteterne skulle indstilles, idet der i så fald ikke længere ville være en fuldt operativ beredskabsplan på plads. En sådan sabotage kunne være f.eks. være blokering af alarmeringsnumre, sabotage eller blokering af beredskabsudstyr, sabotage af operationsprocedurer.

[…]
I direktoratets høringssvar af 15. august 2011 er der på siderne 4 til 12 indgående beskrevet de forhold, der er taget i betragtning og har haft betydning ved direktoratets afgørelse om at meddele afslag på anmodningen om aktindsigt i beredskabsplanerne for 2011.

Disse forhold samt hensynet til at forebygge ulovlige protestaktioner i forbindelse med offentliggørelsen af oliespildsberedskabsplanen er indgået i den beslutning direktoratet har truffet om at udelade oplysninger om beredskabssamarbejdspartnere i

den nu offentliggjorte beredskabsplan. Uvedkommendes kendskab til placering af udstyr og beredskabsorganisationer vil kunne give miljøorganisationer og andre mulighed for at foretage ulovlige fysiske protestaktioner mod lovlige efterforskningsaktiviteter og dertil knyttede aktiviteter. Fysiske protestaktioner kunne tænkes at indebære sabotage af udstyr og destabilisering af procedurer. Såfremt dette skulle lykkes ville det kunne have den effekt, at olieefterforskningsaktiviteterne skulle indstilles, idet der i så fald ikke længere ville være en fuldt operativ beredskabsplan på plads. En sådan sabotage kunne f.eks. være blokering af alarmeringsnumre, sabotage eller blokering af beredskabsudstyr eller sabotage af operationsprocedurer.

[…]
I direktoratets høringssvar af 15. august 2011 er der på siderne 4 til 12 indgående beskrevet de forhold, der er taget i betragtning og har haft betydning ved direktoratets afgørelse om at meddele afslag på anmodningen om aktindsigt i beredskabsplanerne for 2011.

Disse forhold samt hensynet til at forebygge ulovlige protestaktioner i forbindelse med offentliggørelsen af oliespildsberedskabsplanen er indgået i den beslutning direktoratet har truffet om at udelade oplysninger om beredskabssamarbejdspartnere i den nu offentliggjorte beredskabsplan. Uvedkommendes kendskab til placering af udstyr og beredskabsorganisationer vil kunne give miljøorganisationer og andre mulighed for at foretage ulovlige fysiske protestaktioner mod lovlige efterforskningsaktiviteter og dertil knyttede aktiviteter. Fysiske protestaktioner kunne tænkes at indebære sabotage af udstyr og destabilisering af procedurer. Såfremt dette skulle lykkes ville det kunne have den effekt, at olieefterforskningsaktiviteterne måtte indstilles idet der I så fald ikke længere ville være en fuldt operativ beredskabsplan på plads. En sådan sabotage kunne f.eks. være blokering af alarmeringsnumre, sabotage eller blokering af beredskabsudstyr eller sabotage af operationsprocedurer.

[…]
I direktoratets høringssvar af 15. august 2011 er der på siderne 4 til 12 indgående beskrevet de forhold, der er taget i betragtning og har haft betydning ved direktoratets afgørelse om at meddele afslag på anmodningen om aktindsigt i beredskabsplanerne for 2011.

Disse forhold samt hensynet til at forebygge ulovlige protestaktioner i forbindelse med offentliggørelsen af oliespildsberedskabsplanen er indgået i den beslutning direktoratet har truffet om at udelade oplysninger om placering af beredskabscentre/organisationer. Kendskab til placering af beredskabscentre/organisationer vil kunne give miljøorganisationer og andre mulighed for at foretage ulovlige fysiske protestaktioner mod lovlige efterforskningsaktiviteter og dertil knyttede aktiviteter. Fysiske protestaktioner kunne tænkes at indebære sabotage af udstyr og destabilisering af procedurer. Såfremt dette skulle lykkes ville det kunne have den effekt, at Selvstyret ville være nød til at kræve olieefterforskningsaktiviteterne stoppet, da dermed ikke længere ville kunne udføres sikkerhedsmæssigt forsvarligt, idet der i så fald ikke længere ville være en fuldt operativ beredskabsplan på plads. En sådan sabotage kunne være

f.eks. være blokering blokering/besættelse af organisationer, således som det var tilfældet d.18. juli 2011 hvor Greenpeace besatte Cairns hovedkvarter i Edinburgh.

På side 182 og side 186 er angivet officiel adresse og telefonnummer på Råstofdirektoratet, til gengæld er angivne faxnummer […] emailadressen […] ikke offentligt kendt, både faxnummer og emailadresse er forbeholdt til nødsituationer hvor andre linjer kunne tænkes at blive blokeret. Kendskab til beredskabsorganisationens interne kontaktoplysninger vil kunne give miljøorganisationer og andre mulighed for at blokere/chikanere disse kontaktpunkter. Såfremt dette skulle lykkes ville det kunne have den effekt, at olieefterforskningsaktiviteterne måtte stoppet, idet der i så fald ikke længere ville være en fuldt operativ beredskabsplan på plads.

At email-adressen […] ikke er overstreget på side 186 er en fejl fra Råstofdirektoratets side som der vil blive rettet op på.

Oil Spill Response
I direktoratets høringssvar af 15. august 2011 er der på siderne 4 til 12 indgående beskrevet de forhold, der er taget i betragtning og har haft betydning ved direktoratets afgørelse om at meddele afslag på anmodningen om aktindsigt i beredskabsplanerne for 2011.

Disse forhold samt hensynet til at forebygge ulovlige protestaktioner i forbindelse med offentliggørelsen af oliespildsberedskabsplanen er indgået i den beslutning direktoratet har truffet om at udelade oplysninger om kontaktoplysninger til brug for aktivering af beredskabsplanen. Kendskab til beredskabsorganisationens interne kontaktoplysninger vil kunne give miljøorganisationer og andre mulighed for at blokere/chikanere disse kontaktpunkter. såfremt dette skulle lykkes ville det kunne have den effekt, at olieefterforskningsaktiviteterne skulle stoppe, idet der i så fald ikke længere ville være en fuldt operativ beredskabsplan på plads.

At email-adressen […] ikke er overstreget på side 181 er en fejl fra Råstofdirektoratets side som der vil blive rettet op på.

Omkostninger ved hændelser omfattet af beredskabsplanen
Det fremgår af direktoratets høringssvar af 15. august 2011 at rettighedshaveren i henhold til en tilladelse med eneret til efterforskning og udnyttelse af kulbrinter skal etablere eget olieberedskab.

Det fremgår videre af direktoratets høringssvar af 15. august 2011, at det er vurderet og har haft betydning ved direktoratets afgørelse om en begrænsning i retten til aktindsigt, at hensynet til ansøgerens interesser kunne og burde vige for hensyn til blandt andet andre private interesser, idet oliespildsberedskabet er etableret af rettighedshaver og som sådan ikke er en del af den offentlige forvaltning.

Udstregning af omkostninger ved hændelser omfattet af beredskabsplanen er sket efter en konkret vurdering med hensyntagen til den interesse, der er beskyttet efter bestemmelsen i § 12 stk. 1 i Landstingslov nr. 9 af 13. juni 1994 om offentlighed i forvalt-

ningen vedrørende undtagelse af oplysninger om drifts- og forretningsforhold for aktindsigt.

Garanti stilet af Cairn og Petronas
Klagerens anmodning om aktindsigt i garantien var indeholdt i en mail af 30. juni 2011:

---Oprindelig meddelelse----

Fra: […]@greenpeace.org]

Sendt: 30. juni 2010 11:03

Til: […]

Emne: Aktindsigt i dokumenter i relation til prøveboringer i den vestlige del af diskobugten

Kære […],

Tak for samtalen. Jeg forstod det således at de danske myndigheder på ingen måde indtager en officiel rolle ved et evt. olieudslip ud for Grønlands kyst. Samtidig har jeg et par opfølgende spørgsmål, som jeg håber du kan besvare over mail. Først og fremmest er jeg interesseret i hvorledes den garanti som Cairn skal give på 10 mia. usd Pr. olieboring er givet. Derudover ville jeg også gerne vide, hvilke andre godkendelser, der enten er givet eller er undervejs til offshore prøveboringer ud fra Grønland - både til Cairn og til andre selskaber.

Til sidst har jeg tre forskellige aktindsigtsforespørgsler. Jeg håber, at det kan fremskynde processen en smule, da I ikke behøves gennemgå samtlige dokumenter for at give adgang til dele af det. De tre aktindsigter drejer sig om:

1. Selve Cairn's response plan og eventuelle grønlandske vurderinger/ændringsforslag til denne.

2. Andre dokumenter der relaterer sig til oprydningsarbejdet i forbindelse med et udslip.

3. Det samlede dokumentkatalog i forbindelse med godkendelsen (de godt 2.000 sider du omtalte).

Hvis du har brug for uddybninger, er du mere end velkommen til at kontakte mig på tlf. […].

Med venlig hilsen,

[…]

Direktoratet besvarede klagerens henvendelse ved mail af 1. juli 2010:

Fra: […]

Sendt: 1.juli 2010 19:31

Til: '[…]'

Cc: […]

Emne: SV: Aktindsigt i dokumenter i relation til prøveboringer i den vestlige del af diskobugten

Hej […],

Selv tak. Jeg vil gerne have lov til at give en mere formel tilbagemelding om forholdet mellem Grønland og Danmark ifm. et evt. olieudslip ud for Grønlands kyst.

Jeg forventer at kunne give dig et mere klart og uddybende svar i starten af næste uge.

Du vil blive kontakte af en kollega, som hedder […], som også er kopiorienteret på denne mail.

Med hensyn til garantien, så kan jeg oplyse følgende (jeg håber ikke at det står på engelsk):

lt is stated in our model license about joint and Several Liability and Guarantees:

If more than one party holds shares in the Licence, such parties shall be jointly and severally liable for the fulfilment of any obligation under the Licence, including the obligation to pay compensation for any damage caused by activities performed under the Licence, regardless of the size of the parties' shares in the Licence.

ln order to ensure fulfilment of the licensees' obligations under the Licence, each company holding a share in the Exploration Licence, with the exception of NUNAOIL, shall provide guarantees within 30 days of the Exploration Licence being granted. Such guarantees shall be approved by the BMP. The guarantees shall cover the fulfilment of all obligations towards Greenland and Danish public authorities as well as any liability in damages pursuant to section 26.01. Upon approving plans for the exploitation activities in accordance with section 8.07, the BMP may request that the guarantees be changed or supplemented, subject to six months' prior notice.

The Licensee must pay compensation for damage caused by operations under the licence, regardless of whether the damage is considered accidental, and regardless of who is affected by the damage. A guarantee, approved by the BMP, must be provided for each enterprise with a share in the exploration licence, except for NUNAOIL A/S, to guarantee fulfliment of each Licensee's obligations under the licence.

Cairn Energy PLC and PETRONAS International Corporation Limited have documented equity capital of USD 9.9 billions for the above purposes.

Du har også forespurgt om der er andre godkendelser til Cairn eller andre selskaber.

Hvis du med godkendelser mener licenser, så kan jeg henvise til vores hjemmeside: http://www.bmp.gl/petroleum/current_licences.html

Her finder du kort samt en samlet liste over alle licenshavere i Grønland.

Klageren vendte tilbage ved mail af 6. juni 2010:

Fra: […]@greenpeace.org]

Sendt: 6. juli 2010 10:49

Til: […]

Cc: […]

Emne: Re: SV: Aktindsigt i dokumenter i relation til prøveboringer i den

vestlige del af diskobugten

Hej […],

I forlængelse af nedenstående mailkorrespondance med […] vil jeg også gerne søge aktindsigt i den garanti der er stillet fra Cairn og Petronas.

Med venlig hilsen,

[…]

Ved mail af 5. august 2010 besvarede direktoratet ansøgningen på følgende måde:

[…]

Sendt: 5. august2010 14:48

Til: '[…]

Cc: […]

Emne: VS: Begæring om Aktindsigt i dokumenter i relation til prøveboringer i havområde vest for Disko ø.

[…]

Greenpeace

Råstofdirektoratet har den 30. juni 2010 modtaget din begæring om aktindsigt i følgende nævnte forhold

Selve Cairn's response plan og eventuelle grønlandske vurderinger/ændringsforslag til denne.

Andre dokumenter, der relaterer sig til oprydningsarbejdet i forbindelse med et udslip.

3. Det samlede dokumentkatalog i forbindelse med godkendelsen (de godt 2.000 sider du omtalte).

Råstofdirektoratet har truffet følgende afgørelse.

Ad 1) Indholdet i de beredskabsplaner, der er udarbejdet af Capricorn Greenland Exploration I til brug for efterforskningsboringer i 2010 inden for selskabets licens nr. 2008/10 Sigguk er undtaget fra aktindsigt begrundet med beskyttelse af væsentlige private og offentlige hensyn og interesser efter § 13 stk. 1 nr. 4 og 6 i Landstingslov nr. 9 af 13. juni 1994 om offentlighed i forvaltningen.

Ad 2) Indholdet i de oliespils beredskabsplaner, der er udarbejdet af Capricorn Greenland Exploration I til brug for efterforskningsboringer i 2010 inden for selskabets licens nr. 2008/10 Sigguk er undtaget fra aktindsigt begrundet med beskyttelse af væsentlige private og offentlige interesser efter § 13 stk. 1 nr. 4 og 6 i Landstingslov nr. 9 af 13. juni 1994 om offentlighed i forvaltningen.

Ad 3) Begæringen imødekommes således ved fremsendelse af godkendelsesvilkår og sikkerhedskrav stillet for godkendelse af Capricorn Greenland Exploration I ansøgning om 2 efterforskningsboringer i henhold til tilladelse 2008/10 Sigguk.

På grund af filernes størrelse fremsendes disse af 2 gange.

Råstofdirektorats afgørelse kan ikke påklages til anden forvaltningsmyndighed.

Med venlig hilsen

[…]

Råstofdirektoratet

Aktindsigt ansøgningen i garantien blev imødekommet på den måde, at krav til den stillede garanti fremgår af afsnit 11 på side 59 i godkendelsesvilkår og sikkerhedskrav stillet for godkendelse at Capricorn Greenland Exploration i angivet under punkt 3 i direktoratets afgørelse samt ved den modelgaranti der var og er offentliggjort på direktoratet hjemmeside www.bmp.gl

Direktoratet antog at klageren havde gjort sig bekendt med indholdet på www.bmp.gl hvorfor garantidokumentet ikke var specifikt omtalt i afgørelsen. Dette var en klar fejl fra direktoratets side, men giver ikke anledning til at direktoratet har mulighed for at træffe en anden afgørelse med hensyn til at indrømme aktindsigt i de præcise garantisummer og vilkår.

Hemmeligholdelse af disse præcise oplysninger af hensyn til selvstyrets forhandlingsposition er ikke et spørgsmål om udbud og indgåelse af kontrakter, men handler om samfundets mulighed for at forhandle de bedst mulige sikkerheder på plads i forbindelse med kommende efterforskningsboringer, der skal udføres under allerede meddelte tilladelser til efterforskning og udnyttelse af kulbrinter meddelt på baggrund af de allerede gennemførte udbudsrunder og kommende tilladelser der forventes meddelt på baggrund af de planlagte og annoncerede udbudsrunder i 2012 og 2013. Der henvises i øvrigt til direktoratets bemærkninger til dette punkt i direktoratets høringssvar af 24. august 2011, hvor det blandt andet fremgår, at

> "Fastsættelse af den endelige garantisum sker efter en forhandling. Direktoratet har der for foretaget den vurdering at frigivelse af de nærmere oplysninger om garantien vil skade Selvstyrets fremtidige forhandlingsposition i forbindelse med kommende udbudsrunder. Undtagelsen af oplysninger af denne karakter er påkrævet af hensyn til selvstyrets konkurrencemæssige interesser og derfor tale om forhold, hvor reglerne i offentlighedslovens § 13 stk. I må finde anvendelse."

Generelt — Råstofdirektoratet er ikke indforstået med at bilag 1-7 og bilag 9 til høringssvaret videregives til klager ved partshøring

Ombudsmanden har bedt direktoratet om at præcisere, i hvilket nærmere omfang Råstofdirektoratet er indforstået med, at bilagene til høringssvaret sendes til partshøring hos klageren.

Med hensyn til bilag 1 og 2 - godkendelse af i alt 4 efterforskningsboringer under efterforsknings- og udnyttelsestilladelse nr. 2008/10 - og bilag 3 - godkendelse af op til 7 (syv) efterforskningsboringer under efterforsknings- og udnyttelsestilladelse nr. 2002)15, 2005/06 og 2008/11 - er direktoratet ikke indforstået med at disse bilag sendes til parthøring hos klageren.

Dokumenterne med bilag indeholder en række følsomme oplysninger, der efter offentlighedslovens regler er undtaget fra offentlig indsigt. Disse oplysninger er undtaget fra aktindsigt i de dokumenter, der tidligere er fremsendt til klageren og efterfølgende offentliggjort på følgende internet adresser.

http://dk.nanoq.gl/Emner/Landsstyre/Departementer/Råstofdirektoratet/Høringer/~/media/81069838D87E4545B997E833AA974B54.ashx

http://dk.nanoq.gl/Emner/Landsstyre/Departementer/Råstofdirektoratet/Afdelingen%20for%20tilsyn%20og%20%20teknik/Olie%20efterforskning%20og%20udnyttelse.aspx

Tilladelse nr. 2002/15, 2005/06, 2008/11, 2011/16 vedlagt som bilag 4, 5 6 og 7 til direktoratets høringssvar er stemplet fortroligt af hensyn til beskyttelse af det offentliges økonomiske interesser jf. offentlighedslovens § 13 særligt med henblik på at sikre at selvstyrets muligheder for forhandlinger ikke forringes ved fremtidige gennemførelse af udbud af tilladelserne med eneret til efterforskning og udnyttelse af kulbrinter. Modeltilladelser for hver udbudsrunde er offentliggjort på følgende internet adresse:

http://www.bmp.gl/petroleum/exploration-a-exploitation/previous-licensingrounds/licensing-round-2010

Direktoratet skal derfor tilkendegive, at man ikke er indforstået med at tilladelserne med eneret til efterforskning og udnyttelse af kulbrinter benævnt bilag 4, 5, 6, og 7 forelægges for klageren ved partshøring af denne.

Vedrørende Cairns brev af 25. juli 2011, bilag 9, finder direktoratet det nødvendigt at imødekomme selskabets anmodning om fortrolighed omkring dokumentet, efter en konkret vurdering af informationerne i brevet. Direktoratet har videre tillagt det betydning, at direktoratet - for at kunne foretage den bedst mulige varetagelse af myndighedsopgaverne på råstofområdet - bør kunne modtage og bevare oplysninger fortroligt i dokumenter, der indgives af en rettighedshaver eller andre til råstofmyndigheden og vedrører spørgsmål af betydning for råstofaktiviteter.

Direktoratet er derfor **ikke** indforstået med at dette dokument sendes til partshøring hos klageren."

Den 13. oktober 2011 skrev jeg til Greenpeace Norden:

"Jeg har den 12. oktober 2011 modtaget det i kopi vedlagte svar fra Råstofdirektoratet med den version af direktoratets høringssvar af 12. september 2011, som direktoratet er indstillet på, at jeg sender til partshøring hos Greenpeace Norden.

Jeg vedlægger samtidig Råstofdirektoratets høringssvar af 15. august 2011 sammen med bilag 8 til dette høringssvar.

Jeg bemærker for god ordens skyld, at jeg alene vedlægger høringssvarene på dansk.

Jeg beder Greenpeace Norden om at fremkomme med organisationens eventuelle bemærkninger til de to høringssvar inden for 8 uger fra dato.

Jeg forventer herefter at kunne udarbejde udtalelse i sagen."

Den 6. december 2011 sendte Greenpeace Norden mig følgende bemærkninger:

"Med henvisning til Ombudsmanden for Inatsisartut's skrivelse af 13. oktober 2011 skal Greenpeace Norden bemærke følgende:

Greenpeace Nordens høringssvar omfatter Råstofdirektoratets skrivelser til ombudsmanden af henholdsvis 15. august 2011 og 12. september 2011 idet det bemærkes, at der i vid udstrækning ses at være sammenfald i begrundelserne for Råstofdirektoratets afgørelser om aktindsigt.

På denne baggrund, og for at undgå for mange unødige gentagelser, vil Greenpeace Nordens høringssvar alene forhold sig til de generelle forhold.

Indledningsvis bemærkes at Greenpeace Norden ikke kan se relevansen af, at inddrage forhold der er indtruffet efter anmodningerne om aktindsigt som begrundelse for Råstofdirektoratets afgørelser. Specifikt kan henvises til direktoratets skrivelse af 15. august 2011 s. 9, 15f og skrivelse af 12. september 2011.

Derudover vil Greenpeace Norden understrege, at Råstofdirektoratet ikke har kommenteret på alle de påklagede forhold. Greenpeace Norden antager, at dette betyder, at Råstofdirektoratet ikke har et juridisk belæg for fortsat tilbageholdelse af dokumenterne. Dette drejer sig primært om de i bilag 5 omtalte dokumenter.

For så vidt angår begæringen om aktindsigt i den af Cairn stillede økonomiske garanti, værdsætter Greenpeace Norden, at Råstofdirektoratet indrømmer den klare fejl. Dog er den af Råstofdirektoratet givne begrundelse for den samlede hemmeligholdelse af den af Cairn stillede garanti ikke substantielt underbygget. Råstofdirektoratet pointerer, at de konkrete garantisummer ikke kan oplyses, men disse garantisummer er flere gange blevet nævnt i de grønlandske medier. Medmindre Råstofdirektoratets udtalelser til medierne ikke er korrekte, kan garantisummen altså ikke være stadig være omfattet af en hemmeligholdelse og ikke styrke den fremtidige forhandlingsposition. For så vidt angår aftalevilkår, er det i offentlighedens interesse, at offentligheden kan kontrollere, at den udstedte garanti er reel og kan efterleves, hvis det bliver nødvendigt.

Endvidere forekommer direktoratets vurderinger båret af en fejlfortolkning af offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 1 – 6 idet direktoratet giver udtryk for, at bestemmelsen generelt giver hjemmel til at undtaget hele dokumenter og oplysninger fra aktindsigt.

Dette er efter Greenpeace Nordens opfattelse ikke korrekt, og de nærmere begrundelser fremgår i øvrigt ikke af de afgørelser Greenpeace Norden har modtaget. Endvidere er Greenpeace Norden af den opfattelse, at offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 1 – 4 er uvæsentlige for sagen.

For så vidt angår begrænsning i retten til aktindsigt i henhold til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 5 fremgår det af den forvaltningsretlige teori, at aktindsigt kan begrænses af hensyn til det offentliges økonomiske interesser. Men at denne begrænsning bl.a. forudsætter en konkretisering og sandsynliggørelse af en økonomisk tabsrisiko jf. Gammeltoft – Hansen, Hans m.fl, Forvaltningsret 2. udg., s. 433f.[1]. Endelig vil der alene være tale om en begrænsning af konkrete oplysninger og altså ikke hele dokumenter.

[1] Greenpeace Norden er opmærksom på, at den omtalte litteraturhenvisning er baseret på den danske offentlighedslov. Almindeligvis anvendes den danske teori dog også i Grønland idet den tilsvarende grønlandske offentlighedslov i vidt omfang er identisk med den danske offentlighedslov.

For så vidt angår begrænsningen i retten til aktindsigt i henhold til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6 fremgår det af den forvaltningsretlige teori, at der 1) er tale om en opsamlingsbestemmelse, 2) er tale om en bestemmelse med et snævert anvendelsesområde.

Det er en generel forudsætning for anvendelsen af bestemmelsen, at der foreligger en konkret vurdering af de oplysninger der ønskes undtaget, og bestemmelsen giver således ikke hjemmel til generelt at undtage hele dokumenter for aktindsigt. Se endvidere "Forvaltningsret" s. 435f.

Råstofdirektoratet anfører i sin skrivelse af 15. august 2011, at direktoratet har fundet sådanne rimelige og saglige hensyn der begrunder en begrænsning i retten til aktindsigt. Det er uklart hvilke retlige kriterier direktoratet henregner under rimelige hensyn. Men saglige kriterier kan naturligvis være de kriterier der oplistes i offentlighedsloven. Imidlertid lægger direktoratet vægt på, at Greenpeace ville foretage ulovlige protestaktioner hvis der blev givet aktindsigt i visse oplysninger (se bl.a. direktoratets skrivelse af 12. september s. 2). Som begrundelse for denne bekymring angiver direktoratet, at der er blevet observeret et antal (uidentificerede) personer i Aasiaat, Greenpeace-aktivisters forsøg på, at opnå adgang til borerigge og Greenpeace-aktivisters protester i Edinburgh.

Det skal hertil bemærkes, at Greenpeace er en lovlig organisation der løbende benytter sin grundlovssikrede ret til at ytre holdninger til miljøspørgsmål. Samtidig skal det bemærkes, at de forhold direktoratet lægger vægt på for en dels vedkommende relaterer sig til tidspunktet efter anmodning om aktindsigt i beredskabsplanerne for 2011, og som følge deraf ikke kan have indgået i direktoratets overvejelser. De forhold, der ligger før den første anmodning om aktindsigt, er til gengæld ikke påvist at have en tilknytning til Greenpeace Norden, og bør som følge heraf ikke indgå som argument for afvisning af adgang til aktindsigt. Desuden blev ingen af disse forhold givet som begrundelse til Greenpeace Norden ved behandlingen af anmodning om aktindsigt.

Råstofdirektoratet lægger endvidere vægt på, at en offentliggørelse af landenavne, bynavne, stednavne, partsnavne og parters kontaktoplysninger kan medføre en sådan risiko, at oplysningerne generelt vil være omfattet af § 13, stk. 1, nr. 6. Dette desuagtet at Råstofdirektoratet i visse tilfælde har offentliggjort oplysningerne.

Endelige har direktoratet inddraget offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2 som begrundelse for ikke, at give aktindsigt jf. direktoratets skrivelse af 12. september 2011 s. 4 pkt. 10. Det er imidlertid uklart hvorfor oplysninger om landenavne, bynavne, stednavne, partsnavne og kontaktoplysninger skulle udgøre en sådan risiko for økonomiske tab som omtalt i direktoratets skrivelse.

Det er samlet set uklart hvilke saglige kriterier direktoratet har valgt at lægge vægt på, og det er Greenpeace Nordens opfattelse, at direktoratet konkret skulle have angivet begrundelser for direktoratets afvisning af aktindsigt. Ydermere sker der en sammenblanding af offentlighedslovens §§ 12 og 13 uden, at direktoratet konkret forholder sig til forskellene mellem de to bestemmelsers anvendelsesområde."

Jeg udtalte herefter:

"0. Generelt om fortolkningen af den grønlandske landstingslov om offentlighed i forvaltning.

Jeg bemærker, at det fremgår af de almindelige bemærkninger til forslaget til landstingslov nr. 9 af 13. juni 1994 om offentlighed i forvaltningen:

> *"Forslaget til landstingsloven er udarbejdet med udgangspunkt i den danske lov om offentlighed i forvaltningen, som trådte i kraft den 1. januar 1987 og afløste lov nr. 280 af 10. juni 1970 om offentlighed i forvaltningen, der stadig er gældende i Grønland."*

Jeg vil derfor i min kommende gennemgang af reglerne i landstingsloven om offentlighed i forvaltningen (i det følgende omtalt som offentlighedsloven) i relevant omfang inddrage kilder i dansk ret til fortolkningen af bestemmelserne i loven.

1. Ansøgningerne om aktindsigt i beredskabsplanerne

1.1 Generelt om aktindsigt i de offentliggjorte dele af beredskabsplanerne

Greenpeace Norden har den 30. juni 2011 begæret aktindsigt i beredskabsplanen for 2010 og den 23. marts 2011 i beredskabsplanen for 2011.

Begge begæringer er afslået af Råstofdirektoratet med henvisning til landstingsloven om offentlighed i forvaltningen § 13, stk. 1, nr. 4 og 6.

Den 15. august 2011 offentliggjorde Råstofdirektoratet den af Cairn udarbejdede beredskabsplan for 2011, benævnt "Oil Spill Prevention and Contingency Plan, Exploration Drilling Programme 2011 – Greenland".

Dele af planen blev dog ikke offentliggjort, jf. mine efterfølgende bemærkninger om de ikke offentliggjorte elementer af planen.

Jeg har sammenholdt beredskabsplanen for 2010, "Oil Spill Contingency Plan, Exploration Drilling Programme, Sigguk Block, Disko West, Greenland", med beredskabsplanen for 2011, og det er min opfattelse, at de to planer i det væsentlige er identiske.

Det er derfor min opfattelse, at de to planer i relation til spørgsmålet om aktindsigt bør behandles ens.

Offentlighedslovens § 13 er sålydende:

> *"§ 13. Retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til*
>
> *1) rigets sikkerhed eller forsvar,*
>
> *2) rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, herunder forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner,*
>
> *3) forebyggelse, opklaring og 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 planlægningsvirksomhed eller af påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen,*
>
> *5) det offentliges økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed, eller*
>
> *6) private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.*
>
> *Stk. 2. Gør hensyn som nævnt i stk. 1 sig kun gældende for en del af et dokument, skal den pågældende gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold."*

Bestemmelsen fastslår, at retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er nødvendigt for at beskytte en række offentlige eller private interesser.

Det er min opfattelse, at i det omfang, at oplysninger, som er omfattet af § 13, videregives til udenforstående, kan oplysningerne som udgangspunkt ikke fortsat undtages fra aktindsigt. Det afgørende i den henseende må være, om myndigheden ved videregivelsen har opgivet det beskyttelseshensyn, der ligger bag undtagelsen fra aktindsigt efter en af bestemmelserne i § 13[34].

34) Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave 2002, side 429.

Jeg er af den opfattelse, at de beskyttelseshensyn, jf. offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 4 og nr. 6, som Råstofdirektoratet har anvendt som grundlag for at afslå Greenpeace Nordens begæringer om aktindsigt i beredskabsplanerne, er hensyn, som Råstofdirektoratet har hjemmel til at opgive.

Jeg bemærker samtidig, at betragtningen om, at offentliggjorte dokumenter er undergivet aktindsigt, hviler på en almindelig grundsætning om ligelig behandling af borgerne[35]*.*

Det følger af offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt., at en myndighed kan give aktindsigt i videre omfang, end den er forpligtet til, medmindre andet følger af regler om tavshedspligt mv., den såkaldte "meroffentlighed". Der vil ikke med hjemmel i § 4, stk. 1, 2. pkt., kunne meddeles aktindsigt i oplysninger undergivet tavshedspligt, uanset om der er tale om oplysninger, som er videregivet til andre efter reglen om meroffentlighed. Om tavshedspligtsreglerne i forhold til de oplysninger, som Råstofdirektoratet har afslået at give aktindsigt i med henvisning til offentlighedslovens § 13, henviser jeg i øvrigt til mine bemærkninger nedenfor i afsnit 1.3.3 om dette spørgsmål.

Myndighedernes ret til på eget initiativ at offentliggøre dokumenter er ikke direkte reguleret af offentlighedsloven, men der må efter min opfattelse være hjemmel for myndighederne til på eget initiativ at offentliggøre oplysninger i samme omfang, som myndighederne har hjemmel til at meddele aktindsigt efter offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt.

I den foreliggende sag har naalakkersuisoq for råstoffer besluttet at offentliggøre dele af beredskabsplanen for 2011 på Råstofdirektoratets hjemmeside, og det fremgår af naalakkersuisoqs bemærkninger på hjemmesiden i tilknytning til offentliggørelsen:

> *"Naalakkersuisut har nu besluttet at offentliggøre oliespildsberedskabsplanen i Grønland efter at have lyttet til offentlighedens ønske herom. Naalakkersuisut har hele tiden ønsket åbenhed omkring olieefterforskningsaktiviteter i Grønland, men løbende risikovurderinger har krævet at især oliespildsberedskabsplanen måtte holdes tilbage.*
>
> *Som følge af en lang række ulovlige aktioner rettet mod olieboringernes sikkerhedsforanstaltninger, har det indtil nu været vurderingen, at der generelt set ville være en øget risiko for aktioner mod boreenhederne, såfremt planen blev lagt åbent frem.*

35) Offentlighedsloven med kommentarer af John Vogter, 3. udgave 1998, side 234.

Naalakkersuisut har derfor fundet, at en delvis hemmeligholdelse af oliespildsberedskabsplanen var nødvendig for at beskytte Cairn Energys lovlige ret til at udføre efterforskningsaktiviteter.

[…]

Vi har nu fået bedre muligheder end tidligere for at beskytte vores interesser efter, at Udenrigsministeriet i Danmark har afsluttet sin vurdering af de alvorlige og gentagende krænkelser af sikkerhedszonerne omkring boreriggene i Grønland.

Udenrigsministeriet har vurderet, at det i henhold til FN´s havretskonvention er muligt for grønlandske myndigheder at skride til handling overfor ulovlige aktioner i en afstand på 5 km fra en olieborerigs sikkerhedszone.

Disse nye handlemuligheder vil gøre det nemmere for myndighederne at skride ind overfor ulovlige aktioner mod boreriggenes sikkerhedsforanstaltninger. Dermed vil risikoen for ulykker, som kan koste menneskeliv samt føre til miljøforurening, blevet mindsket til et acceptabelt niveau. Derfor finder Naalakkersuisut det nu forsvarligt at imødekomme offentlighedens ønske om offentliggørelse af oliespildsplanen, idet mulighederne for at imødegå sabotageaktioner er blevet væsentlig bedre.

Som følge af de forbedrede beskyttelsesmuligheder omkring boreriggene er oliespildsplanen med få undtagelser nu offentliggjort (se nederst på siden)."

Jeg finder på denne baggrund, at beredskabsplanerne for 2010 og 2011 ikke længere kan undtages fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 13 i det omfang, at der er sket offentliggørelse.

Jeg finder det ikke aktuelt at vurdere, om det oprindeligt var berettiget at undtage planerne som helhed fra aktindsigt. Jeg henviser herved til ombudsmandslovens § 14, stk. 1, som er sålydende:

"Ombudsmanden afgør, om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse."

Der udestår imidlertid et særligt spørgsmål for så vidt angår de oplysninger, som Råstofdirektoratet har oplyst, at direktoratet ved en fejl har offentliggjort. Jeg henviser i den forbindelse til Råstofdirektoratets høringssvar af 12. september 2011.

1.2 Fejlagtigt offentliggjorte oplysninger i beredskabsplanen for 2011

Jeg er i min høring af Råstofdirektoratet den 24. august 2011 kommet nærmere ind på en række oplysninger i beredskabsplanen for 2011, som nogle steder kan

læses i den offentliggjorte version af planen, mens de samme oplysninger samtidig er udstreget andre steder i den offentliggjorte version.

Råstofdirektoratet har i sit høringssvar kommenteret en del af disse tilsyneladende uoverensstemmelser og angivet, at oplysningerne er offentliggjort ved en fejl.

Der er dog også tale om, at Råstofdirektoratet i sit høringssvar af 12. september 2011 ikke har kommenteret et forhold, som jeg har nævnt i min høring. Jeg går ud fra, at der i de tilfælde, hvor der er sket offentliggørelse, og Råstofdirektoratet ikke har anført, at der er tale om fejl, er tale om, at offentliggørelsen har været tilsigtet. Jeg henviser herved til min høring af 24. august 2011 i afsnittet "Navne på lande som nævnes i beredskabsplanen".

I et andet tilfælde har Råstofdirektoratet anført, at offentliggørelse er sket ved en fejl, men den pågældende oplysning kan fortsat læses i den offentliggjorte beredskabsplan. Jeg henviser herved til min høring af 24. august 2011 i afsnittet "Bynavne i Grønland".

Uanset om offentliggørelsen er sket ved en fejl, er det min opfattelse, at selve det forhold, at Råstofdirektoratet ikke har fundet anledning til at rette fejlen indebærer, at Råstofdirektoratet ikke kan nægte give aktindsigt i denne oplysning med henvisning til offentlighedslovens § 13. Jeg henstiller derfor, at Råstofdirektoratet genbehandler afslaget på aktindsigt i dette bynavn i beredskabsplanen.

Herudover har Råstofdirektoratet efter min høring af 24. august 2011 udstreget oplysninger i den offentliggjorte beredskabsplan, som Råstofdirektoratet har svaret, er offentliggjort ved en fejl. Det drejer sig oplysningerne om et udenlandsk bynavn, jf. min høring i afsnittet "udenlandske bynavne", oplysningen om en e-mailadresse i afsnittet om Råstofdirektoratet og oplysningen om en e-mailadresse i afsnittet "Oil Spill Response".

Det er herefter spørgsmålet, om den omstændighed, at en række oplysninger utilsigtet er blevet offentliggjort, men fejlen efterfølgende er søgt rettet ved udstregninger i det offentliggjorte materiale, medfører, at oplysningerne fortsat kan undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 13.

Det er, som nævnt ovenfor under 1.1, min opfattelse, at spørgsmålet om, hvorvidt en myndighed har pligt til at give aktindsigt i oplysninger, som er offent-

liggjort på myndighedens eget initiativ, er undergivet tilsvarende begrænsninger, som gælder for adgangen til at give aktindsigt efter offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt. Dette princip gælder, uanset om offentliggørelsen er tilsigtet eller ej.

Det afgørende for, om Råstofdirektoratet fortsat kan nægte at give aktindsigt i oplysninger, som utilsigtet er offentliggjort, men som efterfølgende er fjernet fra hjemmesiden, er derfor - på tilsvarende måde som ved de dele af beredskabsplanerne, som er offentliggjort i overensstemmelse med Råstofdirektoratets hensigt – om Råstofdirektoratet kan siges at have opgivet de pågældende beskyttelseshensyn ved den utilsigtede offentliggørelse.

Ved afgørelsen heraf mener jeg, at der både bør lægges vægt på selve det forhold, at offentliggørelsen er utilsigtet og efterfølgende er søgt rettet, og på hvor hurtigt myndigheden er blevet - eller burde være blevet - opmærksom på den skete fejl, og hvor hurtigt fejlen er blevet søgt rettet.

I den foreliggende sag er det oplyst, at Råstofdirektoratet underrettede pressen om, at beredskabsplanen for 2011 ville blive offentliggjort den 15. august 2011, hvor planen også blev udlagt på Råstofdirektoratets hjemmeside.

Jeg forstår Råstofdirektoratets høringssvar af 12. september 2011 således, at de utilsigtet offentliggjorte oplysninger blev udstreget efter min høring af 24. august 2011.

Disse oplysninger har således i hvert fald været offentligt tilgængelige i 9 dage.

Samtidig er offentliggørelsen sket på et åbent forum på internettet, nemlig Råstofdirektoratets hjemmeside, og Råstofdirektoratet har henledt pressens opmærksomhed på offentliggørelsen.

Under disse omstændigheder mener jeg, at Råstofdirektoratet ikke (fortsat) vil kunne meddele afslag på aktindsigt efter offentlighedslovens § 13 i de oplysninger i beredskabsplanen, som utilsigtet er offentliggjort.

1.3 Retsgrundlaget for afslagene på aktindsigt i de øvrige dele af beredskabsplanerne for 2010 og 2011

Det fremgår af Råstofdirektoratets afgørelser om at afslå aktindsigt, at afgørelsen for så vidt angår planen for 2010 er afslået med henvisning til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 4 og 6.

Ved afgørelsen om at afslå aktindsigt i beredskabsplanen for 2011 er der tillige henvist til tavshedspligtsreglerne i sagsbehandlingslovens § 27 og kriminallovens §§ 50 – 52.

Det fremgår ikke af afgørelserne, hvilke dele af beredskabsplanerne som Råstofdirektoratet har henført til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 4 og hvilke dele som er henført til § 13, stk. 1, nr. 6. Om dette spørgsmål henviser jeg i øvrigt til mine bemærkninger nedenfor til begrundelsen af Råstofdirektoratets afgørelser.

Herudover har Råstofdirektoratet i sit høringssvar af 12. september 2011 henvist til, at afgørelserne i et omfang hviler på offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 3 og 5, og lovens § 12, stk. 1.

Jeg går herefter ud fra, at det fortsat er Råstofdirektoratets opfattelse, at Greenpeace ikke har ret til aktindsigt i de dele af beredskabsplanerne, som fortsat ikke er offentliggjort, og at de trufne afgørelser om at afslå aktindsigt fortsat er gældende for disse dele af beredskabsplanerne med de begrundelser, som fremgår af afgørelserne og af Råstofdirektoratets høringssvar til mig.

I det følgende gennemgår jeg henførelsen af afslagene på de fortsat ikke offentliggjorte dele af beredskabsplanerne i forhold til de bestemmelser, som Råstofdirektoratet har henvist til.

1.3.1 Generelt om anvendelsesområdet for offentlighedslovens § 13, stk. 1

Anvendelsesområdet for § 13, stk. 1, er i bestemmelsens indledning fastlagt således, at retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, "det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn".

Af bemærkningerne til forslaget til landstingsloven fremgår det, at bestemmelsen i det væsentlige svarer til § 2, stk. 2, i lov nr. 280 af 10. juni 1970 om offentlighed i forvaltningen, som havde følgende indhold:

> *"Bestemmelsen i § 1 er endvidere uanvendelig, hvis adgangen til at blive gjort bekendt med sagens dokumenter findes at burde vige for væsentlige hensyn til […]"*

Den tidligere gældende offentlighedslov, herunder den citerede bestemmelse, hvilede på betænkning nr. 325/1963 om offentlighed i forvaltningen.

Om fortolkningen af undtagelsesbestemmelsen i § 2, stk. 2 (§ 2, stk. 1 i betænkningens lovforslag) hedder det i betænkningen på side 61:

> *"Når det i § 2, stk. 1, er bestemt, at § 1 ikke kommer til anvendelse, hvor meddelelse af oplysninger ville være i strid med »væsentlige hensyn« til de i bestemmelsen opregnede interesser, betyder dette, at oplysning kun kan nægtes, hvor der er nærliggende fare for, at de nævnte interesser vil lide skade af betydning."*

I forbindelse med den lovrevision, som i Danmark førte til den gældende offentlighedslov, lov nr. 582 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen, som svarer til den grønlandske lov for så vidt angår § 13, udtales i det i den betænkning, som lå til grund for lovrevisionen, betænkning 857/1978 om offentlighedslovens revision, side 263:

> *"I de tilfælde, hvor undtagelsesadgangen beror på en væsentlighedsvurdering, opstår spørgsmålet om, hvorvidt der kan opstilles almindelige retningslinier for skønsudøvelsen.*
>
> *Indledningsvis bemærkes, at den i bestemmelserne forudsatte interesseafvejning på grundlag af et væsentlighedskriterium indebærer, at der skal foretages et konkret skøn i hvert enkelt tilfælde, og der må herunder også foretages en konkret vurdering for hvert enkelt dokument for sig, jfr. herved lovens § 2, stk. 3, og nedenfor under pkt. 4."*

Det gælder således generelt for anvendelsen af § 13, at den pågældende myndighed skal foretage et konkret skøn over, hvorvidt der er nærliggende fare for, at de beskyttelseshensyn, som er angivet i § 13 vil lide skade, hvis der gives aktindsigt.

1.3.1.1 Offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 4

Offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 4 er sålydende:

> *"§ 13. Retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til*
>
> *4) gennemførelse af offentlig kontrol, regulerings- eller planlægningsvirksomhed eller af påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen".*

Det fremgår ikke af begrundelsen for de trufne afgørelser, hvilke konkrete hensyn som har ført til, at aktindsigt er afslået med henvisning til § 13, stk. 1, nr. 4.

Det fremgår heller ikke af Råstofdirektoratets høringssvar til mig, hvilke konkrete hensyn der skulle kunne begrunde, at der nægtes aktindsigt i beredskabsplanerne med henvisning til § 13, stk. 1. nr. 4.

Jeg bemærker, at offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 4, svarer til § 4, stk. 2, nr. 2, i lov nr. 280 af 10. juni 1970 om offentlighed i forvaltningen, og dens anvendelsesområde er beskrevet således i betænkning nr. 325/1963 om offentlighed i forvaltningen, side 63f.:

> *"Denne bestemmelse tager bl. a. sigte på dokumenter, der vedrører påtænkte foranstaltninger inden for afgiftslovgivningen, herunder toldlovgivningen, samt vedrørende valutalovgivningen, lovgivningen om priser eller om eksport og import. Bestemmelsen vil endvidere finde anvendelse på det offentliges virksomhed i forbindelse med eksaminer og andre prøver, idet f. eks. skriftlige opgaver selvfølgelig ikke kan udleveres på forhånd, samt på det offentliges kontrolvirksomhed på en række områder, f. eks. for at hindre kendskab til dokumenter, hvoraf det fremgår, at en revisions- eller kontrolvirksomhed vil blive iværksat.*
>
> *Når der i bestemmelsen tales om offentlig planlægningsvirksomhed, har man f. eks. haft for øje, at forhåndskendskab til byplanmæssige foranstaltninger vil kunne modvirke en hensigtsmæssig gennemførelse af de foranstaltninger, planlægningen tager sigte på.*
>
> *Bestemmelsen kan finde anvendelse f. eks. ved rutinemæssige henvendelser fra de reviderende myndigheder. En sådan henvendelse, der ville kunne medføre ubegrundet skade, hvis den kom til offentlighedens kundskab, og dermed modvirke revisionens arbejdsmuligheder, bør i hvert fald ikke være tilgængelig, før den myndighed, henvendelsen er rettet til, har haft lejlighed til at tage stilling til henvendelsen. Tilsvarende synspunkter gør sig gældende også for udenforståendes henvendelser til de reviderende myndigheder."*

Det er min opfattelse, at bestemmelsen tager sigte på beskyttelse af offentlige kontrol- og planlægningsmyndigheders udførelse af disse funktioner i forhold til personer og virksomheder, som kontrollen og planlægningsvirksomheden er rettet mod.

Jeg finder derfor ikke, at § 13, stk. 1, nr. 4, er anvendelig til beskyttelse af et redningsberedskab mod sabotage og andre former for forstyrrelser.

Jeg anser det herefter for beklageligt, at Råstofdirektoratet har afslået aktindsigt med henvisning til § 13, stk. 1, nr. 4.

1.3.1.2 Offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6

Offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, er sålydende:

"§ 13. Retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til

6) private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet."

Det fremgår ikke af begrundelsen de trufne afgørelser, hvilke konkrete hensyn som har ført til, at aktindsigt er afslået med henvisning til § 13, stk. 1, nr. 6.

Idet jeg i øvrigt henviser til sagsfremstillingen ovenfor, bemærker jeg, at Råstofdirektoratet i sit høringssvar af 15. august 2011 har forklaret anvendelsen af § 13, stk. 1, nr. 6, således:

"Efter § 13, stk. 1, nr. 6, kan retten til aktindsigt begrænses, i det omfang det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.

Direktoratet har efter en konkret vurdering fundet, at hemmeligholdelse af oliespildsberedskabsplanerne var nødvendige til beskyttelse af rettighedshaverens væsentlige private interesse i at kunne udføre lovlige efterforskningsaktiviteter uden ulovlige hindringer, forsinkelser eller fordyrelser og uden ulovlig skabelse af fare for boreriggenes sikkerhed, havmiljøet og involverede personers sikkerhed.

Desuden har direktoratet efter en konkret vurdering fundet, at hemmeligholdelse af oliespildsberedskabsplanerne var nødvendige til beskyttelse af selvstyrets tilsvarende væsentlige offentlige interesser med hensyn til dels de konkrete efterforskningsaktiviteter, dels tilsvarende efterforskningsaktiviteter efter andre eksisterende og fremtidige tilladelser, dels den generelle mulighed for gennemførelse af efterforsknings- og udnyttelsesaktiviteter og skabelse af offentlige råstofindtægter og erhvervsaktiviteter i Grønland.

Endvidere har direktoratet efter en konkret vurdering fundet, at hemmeligholdelse af oliespildsberedskabsplanerne efter forholdets særlige karakter er påkrævet. Oliespildsberedskabsplanerne indeholder en række oplysninger, hvis offentliggørelse kan medføre en konkret risiko for en række væsentlige farer og skadelige følger. Kendskab til disse oplysninger vil kunne give miljøorganisationer og andre bedre mulighed for at foretage ulovlige, fysiske protestaktioner mod lovlige efterforskningsaktiviteter. Disse ulovlige, fysiske protestaktioner vil blandt andet kunne hindre, forsinke og/eller fordyre lovlige efterforskningsaktiviteter samt medføre forøgelse af faren for boreriggenes sikkerhed, havmiljøet og involverede personers sikkerhed.

Et eksempel på sådanne oplysninger er oliespildsberedskabsplanernes deltaljerede oplysninger om boreriggenes opbygning og funktion. Kendskab til disse oplysninger kan bruges af miljøorganisationer og andre til at foretage ulovlige, fysiske protestaktioner, der hindrer, forsinker og/eller fordyrer boreriggenes lovlige efterforskningsaktiviteter og forøger faren for riggens sikkerhed, havmiljøet og involverede personers sikkerhed. Som andre eksempler kan nævnes oliespildsberedskabsplanernes oplysninger om boreriggenes adgangsforhold, bered-

skabsforhold og beredskabsprocedurer, herunder med hensyn til oliespildsberedskab, mandskabsredskab og isberedskab. Som yderligere eksempler kan nævnes oliespildsberedskabsplanernes oplysninger om boreriggenes og de involverede skibes beredskabsudstyr og beredskabsfunktioner, herunder med hensyn til oliespildsberedskab, mandskabsredskab og isberedskab.

Ved disse skønsmæssige vurderinger har direktoratet blandt andet taget hensyn til risikoen for ulovlige, fysiske protestaktioner foretaget af miljøorganisationer og andre. Greenpeaces ulovlige, fysiske protestaktioner mod efterforskningsaktiviteterne har alene udgjort en del at grundlaget for vurderingerne.

Direktoratet har lagt vægt på hensynet til generelt at forebygge alle ulovlige, fysiske protestaktioner, uanset om de foretages af Greenpeace, andre miljøorganisationer eller andre.

Desuden er direktoratets afgørelser vedrørende afvisning af aktindsigt generelt rettet mod faren for ulovlige protestaktioner fra alle, der vil foretage sådanne aktioner, og ikke alene mod faren for ulovlige protestaktioner fra Greenpeace."

Denne argumentation har Råstofdirektoratet i hovedtrækkene gentaget i høringssvaret af 12. september 2011 i svarets generelle afsnit om landenavne, bynavne, stednavne, partsnavne og parters kontaktoplysninger, pkt. 13.

Om anvendelsesområdet for § 13, stk. 1, nr. 6, bemærker jeg, at der er tale om en opsamlingsbestemmelse, hvor væsentlige hensyn, som ikke fremgår af § 13, stk. 1, nr. 1 – 5, kræver begrænsning af adgangen til aktindsigt.

§ 13, stk. 1, nr. 6, er således uanvendelig, hvis aktindsigt kan begrænses efter § 13, stk. 1, nr. 1 – 5.

Der er herudover tale om, at det af lovgiver er forudsat, at anvendelsesområdet for § 13, stk. 1, nr. 6, er meget snævert. Det fremgår således af bemærkningerne til § 13 i forslaget til landstingsloven om offentlighed i forvaltningen:

"Bestemmelsen i nr. 6 er enslydende med den gældende offentlighedslovs § 2, stk. 2, nr. 4. Bestemmelsen forudsættes som hidtil kun anvendt i begrænset omfang, hvor der er et klart behov derfor. Indsættelsen af en udtrykkelig undtagelse i nr. 3, jf. herom ovenfor, er således udtryk for et ønske om at begrænse denne generalklausuls anvendelse."

Det er endvidere i forarbejderne til den tilsvarende bestemmelse i § 2, stk. 2, nr. 4 i den danske offentlighedslov af 1970 forudsat, at der kun vil blive gjort brug af bestemmelsen i de tilfælde, hvor hemmeligholdelse af hensyn til det offentliges eller enkeltpersoners interesse er klart påkrævet[36].

36) Offentlighedsloven med kommentarer af John Vogter, 3. udgave 1998, side 250.

I bemærkningerne til forslaget til den danske offentlighedslov af 1970 er anvendelsesområdet for generalklausulen yderligere beskrevet således[37]:

> *"Justitsministeriet har i overensstemmelse med kommissionsudkastet fundet det påkrævet at indsætte en bestemmelse, hvorefter interesser, der enten ikke egner sig til selvstændig formulering, eller som man ikke ved lovens udformning har kunnet overskue, vil kunne begrunde undtagelse fra offentlighedsprincippet. Det forudsættes, at der kun vil blive gjort brug af bestemmelsen i tilfælde, hvor hemmeligholdelse af hensyn til det offentliges eller enkeltpersoners interesse er klart påkrævet.*
>
> *Som eksempler på tilfælde, hvor bestemmelsen kan finde anvendelse, kan man nævne, at det må være muligt at nægte at give oplysning om, hvad der sker under de forhandlinger, der finder sted i statens forligsinstitution for arbejdsstridigheder. Man må også have adgang til at afvise en begæring om at få lejlighed til at gennemse erklæringer fra folketingsvælgere indleveret i forbindelse med anmeldelse af nye partier, jfr. folketingsvalglovens § 23, idet den enkelte vælger, der deltager i en sådan anmeldelse, må have krav på, at hans deltagelse i anmeldelsen ikke kommer til offentlighedens kundskab. Det må også være muligt at tilsikre personer, der afgiver oplysninger til brug for sociologiske eller andre videnskabelige undersøgelser, diskretion, jfr. herved også bestemmelsen i forslagets § 5, nr. 8, om materiale, der tilvejebringes som grundlag for udarbejdelsen af offentlig statistik. Der vil efter omstændighederne endvidere være behov for at kunne hemmeligholde navnet på anmeldere af overtrædelser af særlovgivningen, jfr. herved § 50, stk. 2, i lov nr. 226 af 11. juni 1954 om almindelig arbejderbeskyttelse, der indeholder regler til sikring af anmelderes anonymitet på dette særlige område; denne bestemmelse må anses opretholdt ved forslagets § 7. Bestemmelsen i nr. 4 vil tillige kunne finde anvendelse på det offentliges virksomhed i forbindelse med afholdelse af eksaminer og andre prøver, idet f. eks. skriftlige opgaver selvfølgelig ikke skal kunne forlanges udleveret på forhånd, ligesom offentligheden også i almindelighed må kunne afskæres fra at gøre sig bekendt med de enkelte besvarelser."*

Det er min opfattelse, at de hensyn, som Råstofdirektoratet har anført som begrundelse for at undtage beredskabsplanerne for aktindsigt efter § 13, stk. 1, nr. 6, kan indkredses til, dels hensynet til at imødegå sabotage, dels andre ulovlige handlinger rettet mod igangværende eller kommende efterforsknings- og råstofudnyttelsesaktiviteter.

Jeg bemærker, at offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 3, for så vidt angår hensynet til imødegåelse af lovovertrædelser, jf. mine bemærkninger straks nedenfor om dette spørgsmål, vil være anvendelig, såfremt der er tale om en konkret og nærliggende risiko for forestående sabotagehandlinger.

Jeg vurderer dog også, at undtagelsesbestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 3, ikke yder tilstrækkelig hjemmel til at undtage dele af beredskabsplaner m.v. af hensyn til

37) Folketingstidende 1969/1970, tillæg A, sp. 589.

at imødegå et mere generelt behov for at beskytte vitale dele af beredskabet mod sabotage og lignende forstyrrelser.

Det kan derfor ikke give mig anledning til kritik, at dette hensyn efter en konkret vurdering medfører, at dele af beredskabsplanerne undtages fra aktindsigt efter § 13, stk. 1, nr. 6.

1.3.1.3 Offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 3

Offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 3, er sålydende:

> *"§ 13. Retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til*
>
> *(…)*
>
> *3) forebyggelse, opklaring og forfølgning af lovovertrædelser, fuldbyrdelse af kriminalretlige domme og lignende samt beskyttelse af sigtede, vidner eller andre i sager om kriminalretlig eller disciplinær forfølgning.*
>
> *(…)"*

Råstofdirektoratet har i høringssvaret af 12. september 2011 anført, at undtagelse af beredskabsplanerne fra aktindsigt delvist er begrundet i hensynet til forebyggelse af lovovertrædelser, jf. offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 3.

§ 13, stk. 1, nr. 3, fik oprindeligt sin udformning ved offentlighedslovsrevisionen i Danmark i 1985.

Det fremgår af bemærkningerne til forslaget til bestemmelsen i den danske offentlighedslov (Folketingstidende 1984/1985, tillæg A, sp. 375), at bestemmelsen er udformet på grundlag af et forslag fra den af offentlighedsudvalget nedsatte arbejdsgruppe vedrørende spørgsmålet om adgang til aktindsigt i sager inden for strafferetsplejen.

I betænkning 857/1978, side 415, er disse synspunkter beskrevet således:

> *"Om indholdet og rækkevidden af de i bestemmelsen nævnte modhensyn, der kan føre til, at en begæring om aktindsigt afslås, selv om parten har rimelig interesse heri, bemærkes:*
>
> *Adgangen til aktindsigt bør for det første udelukkes, når dette er påkrævet af hensyn til retshåndhævelsens effektivitet (»hensynet til forebyggelse, opklaring og forfølgning af lovover-*

trædelser«). Det er som tidligere nævnt i særlig grad dette hensyn, der har fundet et generelt udtryk i den foreslåede undtagelsesbestemmelse i § 00, stk. 1, hvorefter heller ikke parter som udgangspunkt er berettiget til aktindsigt i straffesager.

Som følge af tidsbegrænsningen for adgangen til aktindsigt i stk. 2 (»når sagen er afgjort«) tager de nævnte modhensyn navnlig sigte på tilfælde, hvor aktindsigt vil være betænkelig af efterforskningsmæssige grunde i forhold til andre straffesager mod den pågældende eller til straffesager mod andre personer. Hemmeligholdelse til varetagelse af de nævnte modhensyn forudsætter en konkret begrundelse, og bedømmelsen heraf vil normalt først kunne foretages når en begæring om aktindsigt er fremkommet. Efter omstændighederne vil det dog af efterforskningsmæssige grunde være nødvendigt at gøre endeligt op hermed på et tidligere tidspunkt, idet det f. eks. bør være muligt på forhånd at tilsikre anonymitet for personer, der giver oplysninger til politiet, såfremt diskretion må antages at være en forudsætning for, at forklaring overhovedet vil blive afgivet."

Det er på denne baggrund min opfattelse, at begrænsning af retten til aktindsigt efter § 13, stk. 1, nr. 3, med henvisning til hensynet til forebyggelse af lovovertrædelser må forudsætte, at risikoen for lovovertrædelser er forholdsvis konkret.

Jeg finder i den aktuelle sag anledning til at bemærke, at Råstofdirektoratets afgørelse om at afslå aktindsigt i beredskabsplanen for 2010 er truffet den 5. august 2010, og at de aktioner fra Greenpeace, som direktoratet har oplistet i høringssvaret af 12. september 2011, pkt. 2 – 7, alle er begået efter dette tidspunkt og derfor ifølge sagens natur ikke kan være indgået i grundlaget for afgørelsen.

For så vidt angår afslaget på aktindsigt i beredskabsplanen for 2011, bemærker jeg, at denne afgørelse er truffet den 15. april 2011, og at de aktioner fra Greenpeace, som direktoratet har oplistet i høringssvaret af 12. september 2011 pkt. 3 – 7 alle er begået efter dette tidspunkt, og derfor ifølge sagens natur ikke kan være indgået i grundlaget for afgørelsen.

Jeg finder dog samtidig anledning til at udtale, at forhold, som har været undergivet kriminalretlig efterforskning, efter en konkret vurdering, som navnlig omfatter spørgsmålet, om der er nærliggende risiko for nye lovovertrædelser, vil kunne begrunde, at aktindsigten begrænses efter § 13, stk. 1, nr. 3. Reglens anvendelsesområde i forbindelse med forebyggelse af lovovertrædelser må således forudsætte, at der er konkrete holdepunkter for, at imødekommelse af aktindsigt vil indebære risiko for lovovertrædelser.

Det er min opfattelse, at Råstofdirektoratet ikke har sandsynliggjort, at imødekommelse af Greenpeaces begæring om aktindsigt i beredskabsplanerne vil med-

føre konkret risiko for sabotage af oliespildsberedskabet, og jeg finder det derfor beklageligt, at offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 3, er indgået i grundlaget for afgørelserne.

1.3.1.4 Offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 5

Offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 5, er sålydende:

"§ 13. Retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til

5) det offentliges økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed."

Råstofdirektoratet har i sit høringssvar af 12. september 2011 under beskrivelsen af Greenpeaces aktiviteter anført:

"Denne usikkerhed og de øvrige ovennævnte forhold har bevirket, at det har været anset for nødvendigt ikke at give aktindsigt udover de oplysninger om beredskabsplanerne, der er offentliggjort. Direktoratet har vurderet, at indrømmelse af aktindsigt i de nævnte andre oplysninger i beredskabsplanerne ville være i strid med de private og offentlige interesser, som reglerne i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, og § 13, stk. 1, nr. 3, 5 og 6, giver hjemmel til at beskytte."

Synspunktet om anvendelse af § 13, stk. 1, nr. 5, er herefter uddybet således i høringssvaret:

"Efter offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 5, kan retten til aktindsigt begrænses, i det omfang det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til det offentliges økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed. Direktoratet har efter en konkret vurdering fundet, at hemmeligholdelse af de ovennævnte navne og kontaktoplysninger er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til selvstyrets økonomiske interesser. Offentliggørelse vil som nævnt indebære en konkret risiko for ulovlige protestaktioner, der vil kunne hindre, begrænse, forsinke eller fordyre rettighedshaverens lovlige efterforskningsaktiviteter. Selvstyret har en både konkret og generel væsentlig økonomisk interesse i rettighedshaverens og andre nuværende og kommende rettighedshaveres gennemførelse af efterforskningsaktiviteter. Selvstyret har således væsentlige økonomiske interesser med hensyn til dels de konkrete efterforskningsaktiviteter, dels tilsvarende efterforskningsaktiviteter efter andre eksisterende og fremtidige tilladelser, dels den generelle mulighed for gennemførelse af efterforsknings- og udnyttelsesaktiviteter og skabelse af offentlige råstofindtægter og erhvervsaktiviteter i Grønland. Det er nødvendigt til beskyttelse af disse væsentlige økonomiske interesser for selvstyret, at de ovennævnte navne og kontaktoplysninger hemmeligholdes. Dermed sker der en begrænsning af risikoen for de ulovlige protestaktioner."

Det fremgår af bemærkningerne til bestemmelsen i forslaget til landstingsloven:

"Bestemmelsen i nr. 5 er enslydende med den gældende offentlighedslovs § 2, stk. 2, nr. 3, og forudsætter således den hidtidige retstilstand opretholdt. Bestemmelsen tænkes navnlig anvendt i forhold til det offentliges kontraktindgåelser og i forhold til det offentliges forhandlinger om løn- og personaleforhold. Herudover forudsættes det, at det som hidtil vil være muligt at begrænse offentlighedens krav på aktindsigt i det omfang, det er nødvendigt for, at offentlige institutioner kan fungere under samme betingelser som private erhvervsdrivende virksomheder eller indgå i et erhvervsmæssigt samvirke med sådanne virksomheder."

Jeg bemærker, at bestemmelsen således har til formål at beskytte det offentliges interesser af privatretlig art. Råstofdirektoratets almindelige interesse i, at der gennem koncessioner til efterforskning og udnyttelse af råstoffer tilføres selvstyret indtægter, er ikke en interesse der kan kvalificeres som en privatretlig interesse for selvstyret.

Jeg finder det derfor beklageligt, at offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 5, er indgået i grundlaget for afgørelserne.

1.3.2 Offentlighedslovens § 12, stk. 1

Offentlighedslovens § 12, stk. 1, er sålydende:

"§ 12. Retten til aktindsigt omfatter ikke oplysninger om
1) enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold,
2) tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold eller lignende, for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningen angår, at begæringen ikke imødekommes."

Råstofdirektoratet har om anvendelsen af denne bestemmelse anført i høringssvaret af 12. september 2011:

"Efter offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr.2, omfatter retten til aktindsigt blandt andet ikke oplysninger om tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold eller lignende, for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningen angår, at begæringen ikke imødekommes. Direktoratet har efter en konkret vurdering fundet, at det er af væsentlig økonomisk betydning for rettighedshaveren, at de ovennævnte oplysninger om navne og kontaktoplysninger ikke offentliggøres ved aktindsigt. Offentliggørelse vil som nævnt indebære en konkret risiko for ulovlige protestaktioner, der vil kunne hindre, begrænse, forsinke eller fordyre rettighedshaverens lovlige efterforskningsaktiviteter. Afværgelse eller begrænsning af de dermed forbudne økonomiske risici er af væsentlig økonomisk betydning for rettighedsvaren. Derudover vil ulovlige protestakti-

oner kunne medføre konkret fare for boreriggenes sikkerhed, havmiljøet og personers sikkerhed. Afværgelse eller begrænsning af risikoen for skader og tab i forbindelse dermed er ligeledes af væsentlig økonomisk betydning for rettighedshaveren."

Råstofdirektoratet har herudover anført i samme høringssvar:

"Udstregning af omkostninger ved hændelser omfattet af beredskabsplanen er sket efter en konkret vurdering med hensyntagen til den interesse, der er beskyttet efter bestemmelsen i § 12 stk. 1 i Landstingslov nr. 9 af 13. juni 1994 om offentlighed i forvaltningen vedrørende undtagelse af oplysninger om drifts- og forretningsforhold for aktindsigt.

Bestemmelsen er i det væsentlige en videreførelse af § 2, stk. 1, i lov nr. 280 af 10. juni 1970 om offentlighed i forvaltningen, og er i det væsentlige begrundet i hensynet til private erhvervsinteresser m.v."

Om bestemmelsens baggrund fremgår det af betænkning 857/1978 om offentlighedslovens revision, side 254:

"Efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 2, stk. 1, nr. 2, kan oplysninger om »tekniske indretninger eller fremgangsmåder, eller om drifts- eller forretningsforhold« nægtes udleveret, for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningen angår, at begæringen ikke imødekommes.

Som anført ovenfor under 1°. a° er bestemmelsen udformet på grundlag af kommissionsudkastets § 2, stk. 1, nr. 3, men fik sin nuværende affattelse i det af regeringen fremsatte offentlighedslovforslag, jfr. om baggrunden herfor ovenfor side 251 f.

I bemærkningerne til offentlighedslovforslaget er det om undtagelsesadgangen specielt efter § 2, stk. 1, nr. 2, alene anført, at bestemmelsen er udtryk for en uddybning af kommissionsudkastets § 2, stk. 1, nr. 3. De bemærkninger, som offentlighedskommissionen udarbejdede til denne bestemmelse, og som er gengivet ovenfor side 251, er derfor fortsat af interesse som fortolkningsbidrag til bestemmelsen i offentlighedslovens § 2, stk. 1, nr. 2.

b°. En betingelse for, at undtagelsesadgangen efter den nævnte bestemmelse kan bringes i anvendelse, er ikke blot, at de oplysninger, som der er spørgsmål om at undtage, indholdsmæssigt vedrører »tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller drifts- eller forretningsforhold«, men også at hemmeligholdelse er »af væsentlig økonomisk betydning« for den person eller virksomhed, oplysningerne vedrører. Dette sidste element forudsætter en konkret afvejning af risikoen for skadevirkninger ved oplysningernes offentliggørelse.

Rækkevidden af kravene såvel til oplysningernes beskaffenhed som til omfanget af de forventede økonomiske skadevirkninger i tilfælde af deres offentliggørelse synes ikke at have været genstand for mere principielle overvejelser i praksis. I den i F.O.B. 1975 side 124 refererede sag vedrørende bestemmelsens anvendelse i sager om meddelelse af støtte til filmprojekter udtalte justitsministeriet dog med henvisning til forarbejderne mere almindeligt, at bestemmelsen formentlig kun er anvendelig, hvis indrømmelse af aktindsigt efter et konkret skøn må an-

tages at indebære en nærliggende risiko for, at der - typisk af konkurrencemæssige grunde - påføres den pågældende person eller virksomhed skade, navnlig et økonomisk tab, af nogen betydning. Ombudsmanden gav udtryk for tilslutning hertil.

Det fremgår af den i F.O.B. 1972 side 68 omtalte sag, at landbrugsministeriet i et tilfælde har afslået en begæring om at få udleveret regnskaberne for Landbrugets Finansieringsfond under henvisning til offentlighedslovens § 2, stk. 1, nr. 2, og stk. 2, nr. 4, hvilket ikke gav ombudsmanden anledning til kritik. I den i F.O.B. 1971 side 30 refererede sag havde ministeriet dog alene henvist til § 2, stk. 2, nr. 4.

Fiskeriministeriet har endvidere over for udvalget oplyst, at begæringer om at blive gjort bekendt med lister over autorisationsnumrene for de virksomheder, der er autoriseret i henhold til lovgivningen om kvalitetskontrol med fisk og fiskerivarer, i reglen afslås med hjemmel i offentlighedslovens § 2, stk. 1, nr. 2, idet der er tale om forretningsforhold af væsentlig økonomisk betydning for de pågældende virksomheder."

Jeg kan for så vidt tilslutte mig Råstofdirektoratets opfattelse af, at oplysninger i beredskabsplanerne om boreriggenes tekniske detaljer og tekniske detaljer i øvrigt vedrørende oliespildberedskabet vil kunne være omfattet af § 12, stk. 1, nr. 2.

Det fremstår imidlertid som uklart, hvorvidt § 12, stk. 1, nr. 2, er indgået i grundlaget for at afslå aktindsigt af hensyn til imødegåelse af sabotage og andre forstyrrelser af olieberedskabet, eller om bestemmelsen alene har dannet grundlag for at afslå aktindsigt i beredskabsplanens oplysninger om omkostninger ved hændelser omfattet af planen.

Hensynet til imødegåelse af sabotage og andre forstyrrelser af olieberedskabet er ikke sådanne konkurrencemæssige og lignende erhvervsøkonomiske hensyn, som omfattes af bestemmelsen, og jeg finder det derfor beklageligt, såfremt Råstofdirektoratet har undtaget disse oplysninger fra aktindsigt med henvisning til § 12, stk. 1, nr. 2.

For så vidt angår spørgsmålet om at afslå aktindsigt i beredskabsplanens oplysninger om omkostninger ved hændelser omfattet af planen, finder jeg ikke, at jeg har fuldt tilstrækkeligt grundlag for at anfægte Råstofdirektoratets skøn over, at disse oplysninger kan undtages fra aktindsigt, selvom behovet herfor ikke findes klart godtgjort i Råstofdirektoratets høringssvar. Jeg forstår imidlertid oplysningerne i beredskabsplanen således, at der er tale om Capricorns eller Cairn Energy PLC's omkostninger i forbindelse med oliespild.

1.3.3 Tavshedspligtsreglerne

Råstofdirektoratet har begrundet afslaget af 15. april 2011 på aktindsigt i beredskabsplanen for 2011 blandt andet med henvisning til sagsbehandlingslovens § 27 og kriminallovens §§ 50 – 52. Råstofdirektoratet har i afgørelsen begrundet dette med, at beredskabsplanerne alene udleveres til medlemmer af beredskabskomiteen, som er nedsat i medfør af råstoflovens § 80.

Sagsbehandlingslovens § 27 er sålydende:

"§ 27. Den, der virker inden for den offentlige forvaltning, har tavshedspligt, jf. kriminallovens § 29[38], når en oplysning ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som fortrolig, eller når det i øvrigt er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, herunder navnlig til

1) rigets sikkerhed eller forsvar,

2) rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, herunder forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner,

3) forebyggelse, efterforskning og forfølgning af lovovertrædelser samt fuldbyrdelse af kriminalretlige domme og beskyttelse af sigtede, vidner eller andre i sager om kriminalretlig eller disciplinær forfølgning,

4) gennemførelse af offentlig kontrol-, regulerings- eller planlægningsvirksomhed eller af påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen,

5) det offentliges økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed,

6) enkeltpersoners eller private selskabers eller foreningers interesse i at beskytte oplysninger om deres personlige eller interne, herunder økonomiske, forhold, eller

7) enkeltpersoners eller private selskabers eller foreningers økonomiske interesse i at beskytte oplysninger om tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold.

Stk. 2. Inden for den offentlige forvaltning kan der kun pålægges tavshedspligt med hensyn til en oplysning, når det er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til bestemte offentlige eller private interesser som nævnt i stk. 1.

Stk. 3. En forvaltningsmyndighed kan bestemme, at en person uden for den offentlige forvaltning har tavshedspligt med hensyn til fortrolige oplysninger, som myndigheden videregiver til den pågældende uden at være forpligtet hertil.

Stk. 4. Fastsættes der i henhold til § 1, stk. 2, regler om tavshedspligt, eller pålægges der tavshedspligt efter stk. 3, finder kriminallovens § 29 tilsvarende anvendelse på overtrædelse af sådanne regler eller pålæg."

38) Er pr. 1. januar 2010 afløst af § 50 i lov nr. 306 af 30. april 2008 om kriminallov for Grønland.

Sagsbehandlingslovens § 27 og kriminallovens regler om tavshedspligt angår den almindelige forvaltningsretlige tavshedspligt i modsætning til specielle tavshedsforskrifter i lovgivningen knyttet til særlige forvaltningsområder.

Om den almindelige tavshedspligt i forhold til pligten til at give aktindsigt efter offentlighedsloven, henviser jeg til offentlighedslovens § 14, som er sålydende:

> *"Pligten til at meddele oplysninger er begrænset af særlige bestemmelser om tavshedspligt fastsat ved lov eller med hjemmel i lov for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv. Det gælder ikke, for så vidt angår den almindelige tavshedspligt efter kriminalloven, landstingsloven om den offentlige forvaltning og tjenestemandslovgivningen."*

Den almindelige tavshedspligt har således ikke betydning for, om aktindsigt skal meddeles efter offentlighedslovens §§ 7 – 14.

Den almindelige tavshedspligt har derimod alene den betydning, at en myndighed er afskåret fra at give aktindsigt i videre omfang, end den er forpligtet til, jf. herved offentlighedslovens § 4, stk. 1, nr. 2.

I en situation som den foreliggende, hvor Råstofdirektoratet har vurderet, at Greenpeace Norden efter offentlighedslovens § 13 ikke har ret til aktindsigt, er den almindelige tavshedspligt derfor uden betydning.

Om henvisningen til råstoflovens § 80 bemærker jeg:

§ 80 i inatsisartutlov nr. 7 af 7. december 2009 om mineralske råstoffer og aktiviteter af betydning herfor, i det følgende benævnt råstofloven, er sålydende:

> *"Naalakkersuisut nedsætter en beredskabskomite, som har til opgave at koordinere myndighedernes indsats i ulykkes- og katastrofesituationer, herunder krigssituationer, på offshoreanlæg. Beredskabskomiteens medlemmer overvåger de forholdsregler, som de ansvarlige for offshoreanlæg træffer, og samordner myndighedernes afværge-, rednings- og bekæmpelsesforanstaltninger.*
>
> *Stk. 2. Naalakkersuisut fastsætter en forretningsorden for Beredskabskomiteen."*

Hverken denne bestemmelse eller andre bestemmelser i råstofloven indeholder særlige tavshedsforskrifter for beredskabskomiteens medlemmer, som begrænser retten til aktindsigt jf. offentlighedslovens § 14.

Jeg finder det derfor beklageligt, at Råstofdirektoratet har afslået aktindsigt i beredskabsplanen for 2011 med henvisning til, at den almindelige tavshedspligt begrænser pligten til at meddele aktindsigt.

1.3.4 "Nærliggende fare"

Som anført ovenfor under 1.3.1, kan aktindsigt efter § 13, stk. 1, kun afslås, hvis der efter en konkret vurdering er en nærliggende fare for, at de beskyttelseshensyn, som omfattes af § 13, stk. 1, vil lide skade, såfremt aktindsigt gives.

Samtidig følger det af § 13, stk. 2, at såfremt hensyn som beskrevet i stk. 1 kun gør sig gældende for en del af et dokument, skal den pågældende gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold.

Jeg har på denne baggrund gennemgået de ikke offentliggjorte dele af oliespildberedskabsplanen for 2011, og jeg har på denne baggrund følgende bemærkninger:

I den offentliggjorte beredskabsplan for 2011 er fortsat overstreget navne på lande, byer i Grønland og udlandet, andre grønlandske stednavne, navne og andre kontaktoplysninger på myndigheder, organisationer, virksomheder og fartøjer, som indgår i beredskabet.

Jeg har noteret mig, at Råstofdirektoratet i sit høringssvar af 12. september 2011 har anvendt en i alt væsentligt enslydende argumentation for at undtage disse oplysninger fra aktindsigt:

> *"Disse forhold samt hensynet til at forebygge ulovlige protestaktioner i forbindelse med offentliggørelsen af oliespildsberedskabsplanen er indgået i den beslutning direktoratet har truffet om at udelade oplysninger om […] i den nu offentliggjorte beredskabsplan. Uvedkommendes kendskab til placering af udstyr og beredskabsorganisationer vil kunne give miljøorganisationer og andre mulighed for at foretage ulovlige fysiske protestaktioner mod lovlige efterforskningsaktiviteter og dertil knyttede aktiviteter. Fysiske protestaktioner kunne tænkes at indebære sabotage af udstyr og destabilisering af procedurer. Såfremt dette skulle lykkes ville det kunne have den effekt, at olieefterforskningsaktiviteterne skulle indstilles, idet der i så fald ikke længere ville være en fuldt operativ beredskabsplan på plads. En sådan sabotage kunne f.eks. være blokering af alarmeringsnumre, sabotage eller blokering af beredskabsudstyr eller sabotage af operationsprocedurer."*

Anvendelsen af en sådan standardiseret argumentation for alle typer af oplysninger efterlader umiddelbart det indtryk, at Råstofdirektoratet ikke har foretaget en tilstrækkelig konkret kvalifikation af de enkelte oplysningers væsentlighed.

Jeg bemærker herefter, at visse typer af de tilbageholdte oplysninger efter min opfattelse ikke kan undtages fra aktindsigt.

Det drejer sig om navne og i forvejen offentlige kontaktoplysninger på offentlige myndigheder. En tilbageholdelse af navne på offentlige myndigheder der indgår i beredskabet, vil efter min opfattelse reelt indebære hemmeligholdelse af oplysninger om, hvilke opgaver, administrationens myndigheder udfører. Det forudsætter efter min opfattelse klar lovhjemmel at hemmeligholde, hvilke typer af opgaver som påhviler en forvaltningsmyndighed.

Som jeg har gjort rede for ovenfor under 1.1, gælder det i øvrigt, at offentligt tilgængelige oplysninger ikke kan tilbageholdes.

I det omfang, at beredskabsplanerne indeholder særlige kontaktoplysninger, så som særlige e-mailadresser og telefonnumre og navne på kontaktpersoner, som ikke er offentligt tilgængelige, kan det ikke give mig anledning til kritik, at disse oplysninger er undtaget fra aktindsigt jf. offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, jf. også mine bemærkninger ovenfor i 1.3.1.2 om anvendelsen af denne bestemmelse.

Råstofdirektoratet har endvidere undtaget oplysninger om to samarbejdspartnere i beredskabet fra aktindsigt. Jeg henviser herom til Råstofdirektoratets høringssvar af 12. september 2011, side 10 – 11 i direktoratets grønlandsksprogede høringssvar og side 9 i det dansksprogede høringssvar.

Henset til, at disse to samarbejdspartnere i forvejen er almindeligt kendte og har offentliggjorte kontaktoplysninger, vil selve det forhold, at de indgår i beredskabet efter min opfattelse ikke i sig selv indebære, at oplysninger om deres navne kan undtages fra aktindsigt.

Undtagelse af disse oplysninger fra aktindsigt må forudsætte, at der er en nærliggende risiko for, at selve kendskabet til den pågældende samarbejdspartner kan skade de hensyn, som er beskyttet efter offentlighedsloven.

Det er umiddelbart min opfattelse, at der ikke er oplyst en sådan nærliggende risiko ved at give aktindsigt i oplysninger om navnene på de pågældende samarbejdspartnere.

For så vidt angår oplysninger om lande, byer og andre stednavne, bemærker jeg, at den væsentlighedsvurdering, som skal foretages, må tage udgangspunkt i, om selve kendskabet til den pågældende geografiske lokalitet indebærer risiko for blotlæggelse af vitale oplysninger om beredskabet.

Det forudsætter således en konkret vurdering, at undtage stednavne fra aktindsigt.

For så vidt angår navnene på de private virksomheder, som indgår i olieberedskabet, kan det generelt ikke give mig anledning til kritik, at disse virksomheders navne og kontaktoplysninger er undtaget fra aktindsigt.

Det kan ej heller give mig anledning til kritik, at oplysninger om specifikke fartøjer, der indgår i beredskabet og tekniske oplysninger om de borerigge, som deltager i olieefterforskningen, er undtaget fra aktindsigt.

Jeg bemærker dog, at der i beredskabsplanen for 2011 på side 39 er angivet en række internationale konventioner, som det oplyses, at efterforskningsfartøjet lever op til. Disse oplysninger er udstreget i den offentliggjorte beredskabsplan, hvilket jeg umiddelbart finder, er upåkrævet, idet der er tale om generelle krav, som efter folkeretten stilles til fartøjer af denne type.

1.4 Spørgsmålet om partshøring

Jeg har i min høring af Råstofdirektoratet den 15. juni 2011 bedt direktoratet gøre rede for, hvorvidt Greenpeace er blevet partshørt over oplysninger, som Råstofdirektoratet var i besiddelse af vedrørende Greenpeaces metoder, som er indgået i grundlaget for afgørelserne om at afslå aktindsigt, og såfremt Greenpeace ikke er blevet partshørt over sådanne oplysninger, har jeg bedt om en redegørelse for årsagen hertil.

Råstofdirektoratet har i sit høringssvar af 15. august 2011 anført, at Greenpeace ikke er blevet partshørt forud for afgørelserne om at afslå aktindsigt i beredskabsplanerne.

Råstofdirektoratet har som begrundelse for ikke at høre Greenpeace henvist til, at direktoratet antog, at Greenpeace Norden var "i besiddelse af alle oplysninger vedrørende organisationens ulovlige aktioner rettet mod boreriggenes sikkerhedsforanstaltninger, og at disse oplysninger indgik i direktoratets afgørelse om at meddele afslag på klagerens begæring om aktindsigt".

Råstofdirektoratet har herudover henvist til, "at det efter de ovennævnte oplysningers karakter – herunder oplysningernes generelle og åbenbare karakter - og sagens beskaffenhed - herunder hensynet til forebyggelse af klart ulovlige, fysiske protestaktioner mod lovlige og vigtige efterforskningsaktiviteter - måtte an-

ses for ubetænkeligt at træffe afgørelse i sagen på det foreliggende grundlag. Det fulgte dermed af sagsbehandlingslovens § 19, stk. 2, nr. 1, at Greenpeace også af denne grund ikke havde ret til partshøring".

Sagsbehandlingslovens § 19 er sålydende:

"§ 19. Kan en part i en sag ikke antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, må der ikke træffes afgørelse, før myndigheden har gjort parten bekendt med oplysningerne og givet denne lejlighed til at fremkomme med en udtalelse. Det gælder dog kun, hvis oplysningerne er til ugunst for den pågældende part og er af væsentlig betydning for sagens afgørelse. Myndigheden kan fastsætte en frist for afgivelsen af den nævnte udtalelse.

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

1) det efter oplysningerne karakter og sagens beskaffenhed må anses for ubetænkeligt at træffe afgørelse i sagen på det foreliggende grundlag,

2) udsættelse vil medføre overskridelse af en lovbestemt frist for sagens afgørelse,

3) partens interesse i, at sagens afgørelse udsættes, findes at burde vige for væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, der taler imod en sådan udsættelse,

4) parten ikke har ret til aktindsigt efter reglerne i kapitel 4 med hensyn til de pågældende oplysninger,

5) forelæggelsen af oplysningerne for parten vil være forbundet med væsentlige vanskeligheder, herunder fordi afgørelsen omfatter et meget stort antal personer med partsstatus, eller

6) der ved lov er fastsat særlige bestemmelser, der sikrer parten adgang til at gøre sig bekendt med grundlaget for den påtænkte afgørelse og til at give en udtalelse til sagen, inden afgørelsen træffes.

Stk. 3. Landsstyret kan fastsætte regler om, at nærmere angivne sagsområder, hvor bestemmelserne i stk. 2, nr. 2 eller 5, i almindelighed vil finde anvendelse, ikke skal være omfattet af bestemmelsen i stk. 1."

Jeg bemærker indledningsvis, idet jeg samtidig henviser til mine bemærkninger ovenfor i 1.3.1.3 om offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 3, at alene den episode, som omtales i høringssvaret fra foråret 2010, hvor Greenpeace angiveligt skulle have kontaktet Grønlands Kommando, kan have indgået i direktoratets afgørelse af 15. august 2010 om at afslå aktindsigt i beredskabsplanerne for 2010.

I forbindelse med afgørelsen af 15. april 2011 om at afslå aktindsigt i beredskabsplanen for 2011 kan herudover alene være indgået den episode, fra 31. august 2010, som omtales i høringssvaret, hvor fire Greenpeace-aktivister tiltvang sig adgang til boreriggen Stena Don.

Der gælder en vis formodning for, at en part ikke har kendskab til, at en bestemt oplysning indgår i afgørelsesgrundlaget for en sag, medmindre parten selv har givet oplysningen til brug for behandlingen af den pågældende sag, eller det i øvrigt klart fremgår af omstændighederne, at sådanne oplysninger indgår i afgørelsesgrundlaget[39].

Råstofdirektoratet skal således kunne sandsynliggøre, at Greenpeace havde kendskab til, at de pågældende aktioner ville indgå i grundlaget for en efterfølgende afgørelse om aktindsigt, såfremt Råstofdirektoratet vil undlade partshøring med henvisning til ansøgerens (Greenpeace Nordens) kendskab til, at oplysningerne indgik i sagen.

Det er min opfattelse, at en ikke nærmere underbygget antagelse herom er utilstrækkelig til at undlade partshøring.

For så vidt angår spørgsmålet, om partshøring har kunnet undlades med henvisning til sagsbehandlingslovens § 19, stk. 2, nr. 1, bemærker jeg, at undtagelsesbestemmelsen navnlig angår oplysninger med autentisk præg.

For så vidt angår det forhold, at fire Greenpeace-aktivister er dømt for overtrædelse af bekendtgørelse nr. 14 af 26. august 2010 og kriminallovens § 96, stk. 1, nr. 1, bemærker jeg, at oplysninger om afsagte domme for så vidt har et autentisk præg.

Afgørende for, om en oplysning kan undtages fra partshøringspligt på grund af dens autentiske karakter, er dog ikke alene, om dens rigtighed kan forventes bestridt, men der må også foretages en bedømmelse af, om parten kan antages at have mulighed for ved tilvejebringelse af yderligere oplysninger at afsvække den pågældende oplysnings betydning for sagens afgørelse[40].

Det er min opfattelse, at Råstofdirektoratet ikke uden at foretage en sådan bedømmelse har kunnet undlade at partshøre Greenpeace Norden med henvisning til sagsbehandlingslovens § 19, stk. 2, nr. 1.

39) Forvaltningsloven med kommentarer af John Vogter, 3. udgave 1999, side 370.
40) Forvaltningsloven med kommentarer af John Vogter, 3. udgave 1999, side 387.

Det er endvidere min opfattelse, at Råstofdirektoratets frygt for, at Greenpeace ville sabotere udstyr og procedurer i oliespildberedskabet, ikke er hensyn, som kan indgå i vurderingen af, om partshøring skal undlades.

Jeg finder samlet set, at Råstofdirektoratet burde have partshørt Greenpeace Norden om de konkrete oplysninger vedrørende Greenpeaces aktiviteter, som direktoratet tillagde betydning for afgørelsen af organisationens begæring om aktindsigt i beredskabsplanerne.

Jeg foretager mig dog ikke yderligere vedrørende dette spørgsmål, da jeg som nævnt ovenfor under 1.3.1.3 er af den opfattelse, at Greenpeaces konkrete aktiviteter ikke lovligt har kunnet indgå i grundlaget for at begrænse organisationens ret til aktindsigt.

1.5 Begrundelsen af afgørelserne om afslag på aktindsigt i beredskabsplanerne

Råstofdirektoratets afgørelse af 5. august 2010 om at afslå aktindsigt i oliespildberedskabsplanerne for 2010 er sålydende:

> *"Ad 1) Indholdet i de beredskabsplaner, der er udarbejdet af Capricorn Greenland Exploration 1 til brug for efterforskningsboringer i 2010 inden for selskabets licens nr. 2008/10 Sigguk er undtaget fra aktindsigt begrundet med beskyttelse af væsentlige private og offentlige hensyn og interesser efter § 13 stk. 1 nr. 4 og 6 i Landstingslov nr. 9 af 13. juni 1994 om offentlighed i forvaltningen.*
>
> *Ad 2) Indholdet i de oliespils beredskabsplaner, der er udarbejdet af Capricorn Greenland Exploration 1 til brug for efterforskningsboringer i 2010 inden for selskabets licens nr. 2008/10 Sigguk er undtaget fra aktindsigt begrundet med beskyttelse af væsentlige private og offentlige interesser efter § 13 stk. 1 nr. 4 og 6 i Landstingslov nr. 9 af 13. juni 1994 om offentlighed i forvaltningen."*

Afgørelsen af 15. april 2011 om at afslå aktindsigt i oliespildberedskabsplanen for 2011 er sålydende:

> *"Råstofdirektoratet har truffet afgørelse om, at der ikke kan gives aktindsigt i de pågældende dokumenter med følgende begrundelse.*
>
> *De pågældende rapporter er undtaget fra aktindsigt begrundet med beskyttelse af væsentlige private og offentlige interesser efter § 13 stk. 1 nr. 4 og 6 i Landstingslov nr. 9 af 11. juni 1994 om offentlighed i forvaltningen.*

De pågældende rapporter er ligeledes undergivet tavshedspligt, jf. § 27 i landstingslov om sagsbehandling i forvaltningen og §§ 50 - 52 i Kriminallov for Grønland. De pågældende rapporter udleveres således alene til medlemmerne af beredskabskomiteen, jf. råstoflovens § 80.

At norske standarder ikke medfører, at beredskabsplaner i Norge Ikke hemmelighedsholdes i sin helhed, kan ikke føre til et andet resultat."

Sagsbehandlingsloven indeholder følgende regler om begrundelse af afgørelser:

"§ 22. En afgørelse skal, når den meddeles skriftligt, være ledsaget af en begrundelse, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold.

§ 23. […]

§ 24. En begrundelse for en afgørelse skal indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet. l det omfang, afgørelsen efter disse regler beror på et administrativt skøn, skal begrundelsen tillige angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen.

Stk. 2. Begrundelsen skal endvidere om fornødent indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen.

Stk. 3. Begrundelsens indhold kan begrænses, i det omfang partens interesse i at kunne benytte kendskab til denne til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til den pågældende selv eller til andre private eller offentlige interesser, jf. § 15."

Råstofdirektoratet er i sine høringssvar ikke fremkommet med bemærkninger til Greenpeace Nordens klage over, at afgørelserne om afslag på aktindsigt er mangelfuldt begrundede.

For så vidt angår den del af begrundelseskravet, som går ud på, at afgørelsen skal henvise til retsregler (§ 24, stk. 1, 1. pkt.), bemærker jeg, at der skal henvises til samtlige retsregler, som er indgået i grundlaget for afgørelsen.

Det fremgår af Råstofdirektoratets høringssvar til mig, at afgørelsen ud over at være truffet på baggrund af offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 4 og 6, tillige er truffet på grundlag af samme lovs § 13, stk. 1, nr. 3 og nr. 5, og § 12, stk. 1, nr. 2.

Råstofdirektoratet burde tillige have præciseret, hvorvidt de enkelte retsregler, som er indgået i grundlaget for afgørelserne dækker beredskabsplanerne som helhed eller bestemte dele af disse.

Det er derfor min opfattelse, at begrundelsen er klart utilstrækkelig i forhold til den del af begrundelseskravet, som fremgår af sagsbehandlingslovens § 24, stk. 1, 1. pkt., hvilket jeg finder kritisabelt.

Det følger af § 24, stk. 1., 2. pkt., at begrundelsen også skal angive de hovedhensyn, som omfatter afgørelsens skønsmæssige retsgrundlag.

Jeg bemærker her, at begrænsning af aktindsigt efter offentlighedslovens § 13 forudsætter både, at den pågældende myndighed har taget stilling til, hvilke hensyn, som er nævnt i bestemmelsen, som der er behov for at beskytte og, at myndigheden har taget konkret stilling til, at meddelelse af aktindsigt vil indebære en nærliggende risiko for prisgivelse af disse hensyn.

Særligt for så vidt angår begrænsning af aktindsigt efter § 13, stk. 1, nr. 6, gælder det, at afgørelsens begrundelse skal angive, hvilke hensyn som skal beskyttes ved afgørelsen, idet disse hensyn ikke fremgår af lovbestemmelsen.

For så vidt angår kravet om, at der skal være en nærliggende risiko for, at de hensyn, som skal beskyttes, vil lide væsentlig skade, hvis der gives aktindsigt, bemærker jeg, at dette i forhold til begrundelseskravet indebærer, at der i hovedtrækkene skal gøres rede for, hvorpå myndigheden bygger sin vurdering om en nærliggende risiko.

Disse krav er ikke opfyldt i Råstofdirektoratets afgørelser, hvilket jeg finder kritisabelt.

1.6 Mine sammenfattende bemærkninger om Råstofdirektoratets behandling og afgørelser af Greenpeace Nordens begæringer om aktindsigt i oliespildberedskabsplanerne for 2010 og 2011

Ved min gennemgang af den del af klagen fra Greenpeace Norden, som angår afslag på aktindsigt i beredskabsplanerne for oliespild for 2010 og 2011, er jeg for det første kommet til det resultat, at Råstofdirektoratet ikke kan nægte at give aktindsigt i de offentliggjorte dele af beredskabsplanerne og de oplysninger i beredskabsplanerne, som er offentliggjort ved en fejl.

Jeg går derfor ud fra, at Råstofdirektoratet vil give Greenpeace Norden aktindsigt i disse dele af beredskabsplanerne, såfremt organisationen på ny søger om aktindsigt.

Jeg finder dernæst, at det særlige behov for at sikre, at beredskabet mod oliespild kan fungere uforstyrret, er et sådant hensyn, som kan begrunde, at aktindsigten begrænses efter offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, mens øvrige bestemmelser i offentlighedslovens § 13, stk. 1, ikke tilgodeser dette hensyn.

Jeg finder dog samtidig, at Råstofdirektoratet ikke har foretaget den nødvendige kvalifikation af, hvilke konkrete dele af de ikke offentliggjorte dele af beredskabsplanerne som kan undtages fra aktindsigt med henvisning til, at meddelelse af aktindsigt vil indebære en nærliggende risiko for, at beskyttelseshensynet vil lide skade, jf. herved offentlighedslovens § 13, stk. 2. Jeg henviser i øvrigt til min gennemgang af typerne af undtagne oplysninger ovenfor i 1.3.4.

Jeg finder samlet set, at Råstofdirektoratets begrundelse for afslag på aktindsigt i beredskabsplanerne i det beskrevne omfang er mangelfuld i kritisabel grad.

*Jeg **henstiller** på denne baggrund, at Råstofdirektoratet genoptager behandlingen af sagen med henblik på at rette de anførte fejl.*

2. Ansøgning om aktindsigt i garanti stillet af Cairn og Petronas

2.1. Ansøgningen og dens afgørelse

Indledningsvis bemærker jeg, at det umiddelbart forekommer noget uklart, hvornår begæringen om aktindsigt er fremsat.

Det fremgår af Greenpeace Nordens klage til mig, at begæringen om aktindsigt er fremsat den 6. juli 2010, og at den aldrig er besvaret. Greenpeace Norden har sammen med klagen sendt en udskrift af en e-mail sendt til Råstofdirektoratet den 6. juli 2010.

Samtidig fremgår det af Råstofdirektoratets høringssvar af 15. august 2011, at ansøgningen er modtaget den 6. juni 2010 og besvaret den 1. juli 2010. Greenpeace Norden har også vedlagt et bilag til klagen, som gengiver svaret af 1. juli 2010.

Det fremgår derimod af Råstofdirektoratets høringssvar af 12. september 2011, at direktoratet har opfattet begæringen om aktindsigt i garantien som indeholdt i aktindsigtsbegæringen af 30. juni 2010, som direktoratet, for så vidt angår aktindsigt i garantien besvarede den 1. juli 2011 ved at citere en engelsksproget tekst i en såkaldt "model license".

Det fremgår samtidig af Råstofdirektoratets høringssvar af 12. september 2011:

"Klageren vendte tilbage ved mail af 6. juni 2010:

Fra: […]@greenpeace.org]

Sendt: 6. juli 2010 10:49

Til: […]

Cc: […]

[…]

I forlængelse af nedenstående mailkorrespondance med […] vil jeg også gerne søge aktindsigt i den garanti der er stillet fra Cairn og Petronas.

Med venlig hilsen,

[…]

Ved mail af 5. august 2010 besvarede direktoratet ansøgningen på følgende måde:

[…]

Sendt: 5. august 2010 14:48

Til: '[…]'

Cc: […]

Emne: VS: Begæring om Aktindsigt i dokumenter i relation til prøveboringer i havområde vest for Disko ø.

[…]

Greenpeace

Råstofdirektoratet har den 30. juni 2010 modtaget din begæring om aktindsigt i følgende nævnte forhold

[…]

3. Det samlede dokumentkatalog i forbindelse med godkendelsen (de godt 2.000 sider du omtalte).

Råstofdirektoratet har truffet følgende afgørelse.

Ad 1) […]

Ad 2) […]

Ad 3) Begæringen imødekommes således ved fremsendelse af godkendelsesvilkår og sikkerhedskrav stillet for godkendelse af Capricorn Greenland Exploration I ansøgning om 2 efterforskningsboringer i henhold til tilladelse 2008/10 Sigguk.

[…]

Aktindsigt ansøgningen i garantien blev imødekommet på den måde, at krav til den stillede garanti fremgår af afsnit 11 på side 59 i godkendelsesvilkår og sikkerhedskrav stillet for godkendelse at Capricorn Greenland Exploration i angivet under punkt 3 i direktoratets afgørelse samt ved den modelgaranti der var og er offentliggjort på direktoratet hjemmeside www.bmp.gl

Direktoratet antog at klageren havde gjort sig bekendt med indholdet på www.bmp.gl hvorfor garantidokumentet ikke var specifikt omtalt i afgørelsen. Dette var en klar fejl fra direktoratets side, men giver ikke anledning til at direktoratet har mulighed for at træffe en anden afgørelse med hensyn til at indrømme aktindsigt i de præcise garantisummer og vilkår.

Hemmeligholdelse af disse præcise oplysninger af hensyn til selvstyrets forhandlingsposition er ikke et spørgsmål om udbud og indgåelse af kontrakter, men handler om samfundets mulighed for at forhandle de bedst mulige sikkerheder på plads i forbindelse med kommende efterforskningsboringer, der skal udføres under allerede meddelte tilladelser til efterforskning og udnyttelse af kulbrinter meddelt på baggrund af de allerede gennemførte udbudsrunder og kommende tilladelser der forventes meddelt på baggrund af de planlagte og annoncerede udbudsrunder i 2012 og 2013. Der henvises i øvrigt til direktoratets bemærkninger til dette punkt i direktoratets høringssvar af 24. august 2011, hvor det blandt andet fremgår, at

"Fastsættelse af den endelige garantisum sker efter en forhandling. Direktoratet har derfor foretaget den vurdering at frigivelse af de nærmere oplysninger om garantien vil skade Selvstyrets fremtidige forhandlingsposition i forbindelse med kommende udbudsrunder. Undtagelsen af oplysninger af denne karakter er påkrævet af hensyn til selvstyrets konkurrencemæssige interesser og derfor tale om forhold, hvor reglerne i offentlighedslovens § 13 stk. 1 må finde anvendelse."

Greenpeace Norden har ikke i sit partshøringssvar af 6. december 2011 kommenteret dette forhold yderligere.

Jeg må på denne baggrund gå ud fra, at der er tale om, at Råstofdirektoratets svar af 1. juli 2010 til Greenpeace Norden refererer til det følgende spørgsmål, som Greenpeace Nordens repræsentant ifølge organisationens e-mail af 30. juni 2010 havde stillet til en medarbejder i Råstofdirektoratet:

"Først og fremmest er jeg interesseret i hvorledes den garanti som Cairn skal give på 10 mia. usd pt. oliebøring er givet."

Da Greenpeace Norden i samme e-mail nævner, at organisationen til "sidst […] har tre forskellige aktindsigtsforespørgsler", er det min opfattelse, at det stillede spørgsmål om garantien ikke kan opfattes som en anmodning om aktindsigt.

Jeg går herefter ud fra, at Greenpeace Norden først den 6. juli 2010 begærede aktindsigt i garantidokumenterne, og at denne ansøgning blev afgjort den 5. august 2010.

Jeg kan herefter ikke tilslutte mig Greenpeace Nordens opfattelse af, at ansøgningen ikke er besvaret.

Jeg opfatter herefter den trufne afgørelse således, at Råstofdirektoratet har givet afslag på aktindsigt i Cairns og Petronas garantidokumenter, men i stedet sendt Greenpeace Norden kopi af de standardtekster, den såkaldte "modelgaranti", som er grundlaget for de konkrete garantidokumenter.

Efter de oplysninger, som jeg har modtaget fra Råstofdirektoratet under min behandling af sagen, forstår jeg det således, at afslaget på aktindsigt omhandler de oplysninger og dokumenter, som fremgår af afsnittene om sikkerhedsstillelse og garantier i tilladelserne efterforskningsboringer og bilagene til disse tilladelser, jf. bilagene 1 og 2 til Råstofdirektoratets høringssvar af 16. august 2011.

Det drejer sig om:

"Godkendelse af 2 (to) efterforskningsboringer i henhold til § 15 i tilladelse 2008/10 med eneret til efterforskning og udnyttelse af kulbrinter", Råstofdirektoratet, juni 2010, med Bilag 2 "Garanti og sikkerhedsstillelse" og

"Godkendelse af 2 (to) efterforskningsboringer i henhold til § 15 i tilladelse 2008/10 med eneret til efterforskning og udnyttelse af kulbrinter", Råstofdirektoratet, august 2010, med Bilag 2 "Garanti og sikkerhedsstillelse".

2.2 Grundlaget for afslag på aktindsigt

Råstofdirektoratet har i de to høringssvar til mig anført, at oplysninger om de præcise garantisummer og nærmere oplysninger om garantierne er undtaget fra aktindsigt, idet meddelelse af aktindsigt i disse oplysninger vil kunne skade

selvstyrets fremtidige forhandlingsposition i forbindelse med kommende udbudsrunder.

Råstofdirektoratet har herved henvist til offentlighedslovens § 13, stk. 1, uden nærmere kvalifikation af, hvilken af de meget forskellige regler i § 13, stk. 1, der henvises til.

For det første finder jeg anledning til at bemærke, at retten til aktindsigt er en ret knyttet til en sags dokumenter.

En myndighed kan derfor ikke opfylde sin forpligtelse til at give aktindsigt ved at give ansøgeren indsigt i andre dokumenter end de, der søges aktindsigt i.

Såfremt Greenpeace Norden har haft ret til aktindsigt i garantidokumenterne, har Råstofdirektoratet ikke kunnet imødekomme ansøgningen ved at tilsende Greenpeace Norden den standardtekst (modelgaranti), som udgør grundlaget for de konkrete garantidokumenter.

Råstofdirektoratet skulle i stedet have givet aktindsigt i de konkrete garantidokumenter, om nødvendigt med de ekstraheringer, som efter offentlighedsloven kan undtages fra aktindsigt.

For det andet kan aktindsigt ikke gives ved at citere fra de pågældende dokumenter, således som Råstofdirektoratet gjorde det ved e-mailen af 1. juli 2010 til Greenpeace Norden, idet dette citat ikke fremstår som en egentlig afskrift af det pågældende dokument.

Det skyldes, at aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 16, stk. 1, skal gives i form af ret til gennemsyn af dokumenterne eller ved, at ansøgeren får udleveret en kopi eller af skrift af dokumentet.

Dernæst bemærker jeg, at den omstændighed, at Råstofdirektoratet alene har henvist til offentlighedslovens § 13, stk. 1, som retsgrundlag for afgørelsen sammenholdt med, at afgørelsen ikke er begrundet, jf. nærmere herom nedenfor under 2.3, efterlader umiddelbart det indtryk, at det er tvivlsomt, om Råstofdirektoratet i fornødent omfang har foretaget en retlig kvalifikation af sagsfaktum.

Jeg bemærker dog samtidig, at alene offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 5, synes at være relevant i forhold til de hensyn, som Råstofdirektoratet har beskrevet i svarene til mig.

Hensynet til at beskytte det offentliges forhandlingsposition er et hensyn, som ud fra en konkret vurdering af tabsrisikoen, såfremt aktindsigt gives, vil kunne begrunde, at retten til aktindsigt begrænses.

Denne mulighed for at begrænse aktindsigten forudsætter, på lige fod med anvendelsen af de øvrige undtagelsesbestemmelser i § 13, stk. 1, at der er en nærliggende risiko, for at det offentliges forhandlingsposition vil lide skade, hvis der gives aktindsigt i oplysningerne.

Råstofdirektoratet vil således ikke generelt kunne undtage kontraktvilkår og vilkår i tilladelser til udnyttelse og efterforskning, som fastsættes efter forhandling med koncessionshaveren, fra aktindsigt[41]*.*

Jeg har samtidig noteret mig, at Råstofdirektoratet i høringssvaret af 12. september 2011 har anført, at de konkrete garantibeløb forhandles i forbindelse med ansøgninger om tilladelser til efterforskningsboringer på grundlag af allerede udstedte tilladelser og planlagte og annoncerede udbudsrunder for 2012 og 2013.

Jeg forstår dette således, at der på tidspunktet for Råstofdirektoratets afgørelse om at afslå aktindsigt var igangværende udbud af nye tilladelser, som skulle følges op af tilladelser, som forudsatte garantistillelser fra koncessionshaverne.

Jeg har med dette udgangspunkt ikke tilstrækkeligt grundlag for at tilsidesætte Råstofdirektoratets skøn over tabsrisikoen i de aktuelle forhandlingsforløb.

Det kan derfor som udgangspunkt ikke give mig anledning til at udtale kritik, at Råstofdirektoratet har fundet grundlag for at begrænse adgangen til aktindsigt i oplysningerne om garantistillelser i tilladelserne til efterforskningsboringer.

Som beskrevet ovenfor under 1.3.4 og 1.6 medfører offentlighedslovens § 13, stk. 2, at hvis beskyttelseshensyn som anført i § 13, stk. 1 kun gør sig gældende for en del af et dokument, skal den pågældende gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold.

Jeg anser det imidlertid ikke for tilstrækkeligt dokumenteret, at Råstofdirektoratet har foretaget den gennemgang af tilladelserne, som skal gennemføres efter offentlighedslovens § 13, stk. 2, og jeg finder dette beklageligt.

41) Jf. herved FOU 1990.276, FOU 1993.294 og FOU 1997.108.

Jeg finder i øvrigt anledning til at knytte nogle bemærkninger til Råstofdirektoratets høringssvar af 15. august 2011, idet direktoratet på side 25 – 26 i den dansksprogede[42] version af høringssvaret i tilknytning til bemærkningerne om afslaget på aktindsigt i garantioplysningerne har anført, at oplysninger om deltagende selskabers økonomiske forhold er undtaget fra aktindsigt gennem et diskretionstilsagn i udbudsmaterialet.

Jeg bemærker således, at når Råstofdirektoratet undtager oplysninger fra aktindsigt med henvisning til det offentliges økonomiske interesser, jf. offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 5, kan der ikke heri indfortolkes et hensyn til de økonomiske interesser hos den private forhandlingspart.

Der er endvidere tale om, at det offentlige kan udvide adgangen til at begrænse retten til aktindsigt ved at give diskretionstilsagn. Sådanne tilsagn bør derfor kun anvendes, hvis det er helt utvivlsomt, at oplysningerne er undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens §§ 12 – 14 eller har klar hjemmel i særlige lovregler[43].

2.3 Begrundelse af afgørelsen

Afgørelsen af 5. august 2010 fremstår som ubegrundet, for så vidt angår afslaget på aktindsigt i garantioplysningerne i tilladelserne til efterforskningsboringer.

Jeg henviser herved til mine bemærkninger ovenfor under 1.5 om kravene til begrundelse af afslag på aktindsigt.

Jeg bemærker herudover, at afgørelser af ansøgninger om aktindsigt efter offentlighedsloven tydeligt skal tilkendegive, om der er givet aktindsigt i hele materialet, eller om visse dokumenter eller oplysninger tilbageholdes efter §§ 10 - 14[44]. Jeg finder det meget kritisabelt, at Råstofdirektoratet har afslået at give aktindsigt i garantioplysningerne i tilladelserne til efterforskningsboringer uden at begrunde afslaget.

2.4 Mine sammenfattende bemærkninger om Råstofdirektoratets behandling og afgørelser af Greenpeace Nordens begæring om aktindsigt i licenshavernes garantistillelser

42) Den grønlandsksprogede version har ikke sidetal.
43) Offentlighedsloven med kommentarer af John Vogter, 3. udgave 1998, side 215.
44) Forvaltningsloven med kommentarer af John Vogter, 3. udgave 1999, side 415.

Jeg er af den opfattelse, at Råstofdirektoratets sagsbehandling på et par punkter lider af væsentlige mangler: Således har Råstofdirektoratet ikke foretaget nogen vurdering af, hvilke dele af oplysningerne om garantistillelse i tilladelserne til efterforskningsboringer som kan undtages fra aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 13, stk. 2, ligesom afgørelsen om at afslå aktindsigt ikke er begrundet.

*Jeg **henstiller** derfor, at Råstofdirektoratet retter disse fejl.*

*Jeg finder desuden anledning til **generelt at henstille**, at Råstofdirektoratet alene giver ansøgere til og indehavere af tilladelser i henhold til råstofloven tilsagn om diskretion i det omfang, det på forhånd er undersøgt, at de oplysninger, hvorom der gives tilsagn om diskretion, er undtaget fra aktindsigt på grundlag offentlighedsloven, sagsbehandlingsloven eller andre lovregler.*

3. Ansøgning om aktindsigt i mud log report, drilling log, wirelinerapporterne, MWD og LWD rapporterne og drillstemtesten

Greenpeace Norden søgte den 26. august 2010 om aktindsigt i disse dokumenter.

Råstofdirektoratet afslog ansøgningen den 14. september 2010:

> *"Med henvisning til din ansøgning om aktindsigt i Mud log report og drilling log fra Cairn Energys prøveboringer i Sigguk-blokken på lokalitet T8 og Alpha skal jeg meddele, at ansøgningen ikke kan imødekommes, idet data og rapporter indsendt til Råstofdirektoratet i forbindelse med aktiviteter udført under den meddelte tilladelse til efterforskning og udnyttelse af kulbrinter, offshore, er underlagt en bestemmelse i tilladelse om fortrolighed i en nærmere fastsat periode.*
>
> *Råstofdirektorats afgørelse kan ikke påklages til anden forvaltningsmyndighed"*

3.1. Retsgrundlaget for afgørelsen

Det fremgår af Greenpeace Nordens klage til mig, at organisationen ved efterfølgende henvendelse til Råstofdirektoratet fik afklaret, at afgørelsen var truffet på grundlag af råstoflovens § 86, stk. 4, 2. pkt.

Denne bestemmelse er sålydende:

> *"Rettighedshavere skal regelmæssigt fremsende rapportering om den udførte virksomhed og dennes resultater. Vilkår om rapportering samt om fortrolighed i forbindelse dermed fastsættes i tilladelserne."*

Greenpeace Norden har i sin klage anført, at organisationen ved en gennemgang af de offentliggjorte tilladelser for 2011 har fået det indtryk, at der ikke indgår bestemmelser om fortrolighed i disse tilladelser.

Organisationen har endvidere gjort gældende, at en fortrolighedsperiode på 5 år er meget lang, og at afslaget på aktindsigt strider mod lovbestemmelsens formål, som kan udledes af lovbestemmelsens forarbejder.

Råstofdirektoratet har i sit høringssvar af 15. august 2011 ikke direkte kommenteret Greenpeace Nordens synspunkter, men har udtalt, at råstoflovens § 86, stk. 4, 2. pkt. er en særlig tavshedsforskrift, som begrænser retten til aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 14, som er sålydende:

> *"Pligten til at meddele oplysninger er begrænset af særlige bestemmelser om tavshedspligt fastsat ved lov eller med hjemmel i lov for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv. Det gælder ikke, for så vidt angår den almindelige tavshedspligt efter kriminalloven, landstingsloven om den offentlige forvaltning og tjenestemandslovgivningen."*

For så vidt angår Greenpeace Nordens oplysning om manglende vilkår om fortrolighed i tilladelserne, bemærker jeg, at jeg har gennemgået følgende tilladelser:

- *Tilladelse 2002/15 med eneret til efterforskning og udnyttelse af kulbrinter i et havområde nordvest for Nuuk, Vestgrønland*

- *Tilladelse 2005/06 med eneret til efterforskning og udnyttelse af kulbrinter i et havområde i Vestgrønland*

- *Tilladelse 2008/11 med eneret til efterforskning og udnyttelse af kulbrinter i et havområde i Vestgrønland*

- *Tilladelse yyyy/xx med eneret til efterforskning og udnyttelse af kulbrinter i et havområde i Nordvestgrønland, oktober 2009*

- *Exclusive licence no. 2011/16 for exploration for and exploitation of hydrocarbons in an offshore area in North West Greenland.*

Jeg bemærker, at alle disse tilladelser indeholder fortrolighedsperioder på op til 5 år for licenshavernes afrapporteringer fra boringerne.

Jeg har derfor ikke grundlag for at antage, at der ikke skulle være fastsat fortrolighedsklausuler i forhold til Cairn Energy Plc's tilladelser.

For så vidt angår spørgsmålet om fortrolighedsperiodens længde, bemærker jeg, at denne hviler på et skøn, som jeg ikke kan efterprøve i videre omfang end domstolene. Jeg prøver således som udgangspunkt kun, om der er taget ulovlige hensyn ved skønsudøvelsen. Jeg har ved min gennemgang af sagen ikke grundlag for at antage, at en fortrolighedsperiode på 5 år fastsat med hjemmel i råstoflovens § 86, stk. 4, 2. pkt. skulle hvile på ulovlige hensyn.

For så vidt angår spørgsmålet om anvendelsesområdet for råstoflovens § 86, stk. 4, bemærker jeg:

Bemærkningerne til § 86, stk. 4, i lovforslaget er sålydende:

> *"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.*
>
> *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."*

Det fremgår således af de citerede forarbejder, at bestemmelsen svarer til den tidligere gældende råstoflovs, lov nr. 335 af 6. juni 1991 om mineralske råstoffer m.v. i Grønland, § 25, stk. 4.

Sidstnævnte bestemmelse var enslydende med den gældende § 86, stk. 4.

Det fremgår af bemærkningerne til forslaget til den tidligere gældende § 25, stk. 4:

> *"Stk. 3 og 4 indeholder bestemmelser svarende til de hidtil anvendte vilkår vedrørende meddelelse af oplysninger og rapporteringer."*

De tidligere gældende råstoflove i Grønland ses ikke at have indeholdt lovregler om fortrolighed i forbindelse med afrapporteringer.

Jeg bemærker, at aftalte eller administrativt fastsatte fortrolighedsklausuler, som ikke har særlig lovhjemmel, alene har den retsvirkning, at forvaltningen er afskåret fra at yde aktindsigt i videre omfang, end forvaltningen efter loven er forpligtet til. Sådanne klausuler begrænser således ikke offentlighedens ret til aktindsigt efter offentlighedsloven.

Det er herefter spørgsmålet om hvilken retlig betydning det har, at der siden 1991 har eksisteret en særlig lovhjemmel for de fortrolighedsklausuler, som også før dette tidspunkt har været anvendt i efterforsknings- og udnyttelseskoncessioner efter den grønlandske råstoflov.

Greenpeace Norden har i sin klage henvist til, at det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen, at den skulle have til formål at beskytte koncessionshavernes afrapporteringsmateriale, når oplysninger herom videregives til andre myndigheder og Inatsisartut.

Jeg er af den opfattelse, at det er tvivlsomt, om der heraf kan udledes noget nærmere om bestemmelsens anvendelse.

Der er således tale om, at videregivelse af rapportmateriale til udvalg i Inatsisartut eller til andre forvaltningsmyndigheder som udgangspunkt ikke gør offentlighedslovens § 13 uanvendelig[45]. Jeg mener umiddelbart, at tilsvarende betragtninger gør sig gældende i forhold til videregivelse af oplysninger, som er undtaget fra aktindsigt ud fra hensynet til private interesser.

En sådan forståelse harmonerer efter min mening også godt med offentlighedslovens § 15, stk. 1, hvorefter kompetencen til at afgøre ansøgninger om aktindsigt i dokumenter i afgørelsessager ligger hos den myndighed, der materielt har

45) Offentlighedsloven med kommentarer af John Vogter, 3. udgave 1998, side 234.

afgørelseskompetencen i sagen. Offentlighedslovens § 15 forudsætter, at sagsakter i afgørelsessager kan være tilgået en anden myndighed, uden at dette får selvstændig betydning for afgørelsen af en ansøgning om aktindsigt.

Jeg lægger samtidig vægt på, at det i bemærkningerne til lovforslaget fremgår:

> *"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."*

Jeg er herefter mest tilbøjelig til at forstå bestemmelsen i § 86, stk. 4, 2. pkt., således, at bestemmelsen er udtryk for en selvstændig hjemlet tavshedsforskrift, som udelukker anvendelsen af offentlighedslovens regler, jf. herved offentlighedslovens § 14.

Med dette udgangspunkt, kan det ikke give mig anledning til kritik, at Råstofdirektoratet har afslået aktindsigt i de pågældende dokumenter.

For så vidt angår begrundelsen af afgørelsen må jeg imidlertid finde det beklageligt, at Råstofdirektoratet først efter at afgørelsen var truffet, har givet Greenpeace Norden en begrundelse, som dog tillige burde have omfattet en henvisning til offentlighedslovens § 14.

4. Råstofdirektoratets sagsbehandlingstid

Greenpeace Norden har i sin klage også påtalt, at Råstofdirektoratets behandling af ansøgningerne om aktindsigt har taget for lang tid.

Råstofdirektoratet har ikke kommenteret denne del af klagen i sine høringssvar.

Jeg bemærker, at offentlighedsloven i § 16, stk. 1 og 2, indeholder følgende regler om behandlingen af ansøgninger om aktindsigt:

> *"§ 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."*

Offentlighedsloven indeholder således to grundlæggende krav til sagsbehandlingstiden for ansøgninger om aktindsigt: For det først skal ansøgningen afgøres "snarest", og for det andet skal ansøgeren underrettes om den forventede sagsbehandlingstid og årsagerne hertil, såfremt der ikke er truffet afgørelse inden 10 dage.

Det må endvidere antages, at når en begæring om aktindsigt omfatter flere dokumenter, hvor retten til aktindsigt er tvivlsom og kræver nærmere undersøgelser og overvejelser, bør myndigheden straks give aktindsigt i de dokumenter, hvor retten til aktindsigt er utvivlsom, og så senere vende tilbage med en afgørelse vedrørende de resterende dokumenter[46].

I den foreliggende sag har Greenpeace Norden den 30. juni 2010 søgt om aktindsigt i beredskabsplanerne for 2010 og det samlede dokumentkatalog i forbindelse med Råstofdirektoratets godkendelse af Capricorn Greenlands gennemførelse af efterforskningsboringer.

Den 1. juli 2010 svarede Råstofdirektoratet, at Greenpeace Norden ville modtage et "mere klart og uddybende svar i starten af næste uge".

Det fremgår herefter af de foreliggende oplysninger, at Råstofdirektoratet traf afgørelse den 5. august 2010.

Baggrunden for sagsbehandlingstiden foreligger ikke oplyst for mig, ligesom der ikke foreligger oplysninger om, at Greenpeace Norden er orienteret om årsagen til, at der først blev truffet afgørelse længere tid efter det tidspunkt, som Råstofdirektoratet den 1. juli 2010 oplyste Greenpeace Norden om.

Det er herefter min opfattelse, at det er meget beklageligt, at den forventede sagsbehandlingstid blev overskredet med omkring en måned.

Jeg er opmærksom på, at sagsbehandlingstiden strakte sig over sommerferieperioden, men jeg er ikke klar over, om dette forhold har haft indflydelse på sagsbehandlingstiden.

Jeg finder dog anledning til generelt at udtale, at ferieperioder ikke kan begrunde udsættelse af afgørelser om aktindsigt[47].

46) Offentlighedsloven med kommentarer af John Vogter, 3. udgave 1998, side 279.
47) FOU 1994.424.

For så vidt angår ansøgningen om aktindsigt i garantidokumenterne vedrørende Cairns og Petronas, henviser jeg til mine bemærkninger ovenfor under 2.1, hvor jeg har lagt til grund, at Greenpeace Norden begærede aktindsigt den 6. juli 2010, og at ansøgningen blev afgjort den 5. august 2010.

Af samme grunde som vedrører sagsbehandlingstiden for behandlingen af begæringen om aktindsigt i beredskabsplanerne for 2010 med videre, finder jeg det meget beklageligt, at begæringen om aktindsigt i garantidokumenterne først blev afgjort omkring en måned efter begæringens fremsættelse.

Greenpeace Norden begærede den 26. august 2010 aktindsigt i afrapporteringsdokumenterne for de gennemførte prøveboringer.

Denne ansøgning blev afgjort den 14. september 2010.

Jeg finder Råstofdirektoratets sagsbehandlingstid vedrørende denne aktindsigtsbegæring beklagelig, idet jeg henviser til mine bemærkninger ovenfor om de øvrige aktindsigtsbegæringer.

Greenpeace Norden begærede den 23. marts 2011 aktindsigt i beredskabsplanerne for 2011, og Råstofdirektoratet traf afgørelse den 15. april 2011.

Jeg finder også Råstofdirektoratets sagsbehandlingstid vedrørende denne aktindsigtsbegæring beklagelig, idet jeg henviser til mine bemærkninger ovenfor om de øvrige aktindsigtsbegæringer.

5. Mine afsluttende bemærkninger

Jeg afventer herefter Råstofdirektoratets stillingtagen til mine henstillinger, men jeg foretager mig herudover ikke yderligere i sagen.

Jeg har ved særskilt brev og ved kopi af dette brev orienteret Greenpeace Norden om min opfattelse af sagen."

Jeg afsluttede sagens behandling med følgende brev af 2. juli 2012 til Greenpeace Norden:

"I fortsættelse af mit brev af 7. marts 2012 til Greenpeace Norden kan jeg oplyse, at en medarbejder ved Råstofdirektoratet den 29. juni 2012 telefonisk har meddelt en af mine medarbejdere, at direktoratet som følge af henstillingerne i min udtalelse af 7.

marts 2012 har besluttet at genoptage sagen. Jeg forstår, at direktoratet ved brev af 16. maj 2012 har truffet ny afgørelse i sagen.

Jeg foretager mig herefter ikke videre i anledning af Greenpeace Nordens klage.

Kopi af nærværende brev er fremsendt til Råstofdirektoratet."

Advarsel

5.9 Departementets kompetence som klageinstans, herunder i retsteologiske spørgsmål. Tildeling af advarsel

En præst, A, klagede til ombudsmanden over, at Departementet for Familie, Kultur, Kirke og Ligestilling havde afvist at behandle A's klage over biskoppen over Grønlands Stifts afgørelse om at tildele A en advarsel. Ombudsmanden fandt efter en gennemgang af de almindelige regler for rekurs (klageadgang) samt kirkelovens rekursbestemmelse, at departementets afvisning havde været klart forkert og beklagelig. Ombudsmanden forholdt sig endvidere til departementets kompetence i sager, hvori der indgår retsteologiske elementer. Ombudsmanden henstillede til departementet at genoptage sagen med henblik på at realitetsbehandle A's klage. (J. nr. 2012-321-0005, udtalelse af 27. juni 2012).

Ved afgørelse af 2. november 2011 meddelte biskoppen over Grønlands Stift pastor A … en disciplinær advarsel i medfør af § 27, stk. 1, i landstingslov nr. 21 af 18. december 2003 om Grønlands Hjemmestyres og kommunernes tjenestemænd i Grønland.

Baggrunden herfor var, at det var biskoppens opfattelse, at pastor A havde tilsidesat sine tjenstlige pligter i forbindelse med kirkebogsføringen.

Ved brev af 25. november 2011 påklagede pastor A biskoppens afgørelse til Departementet for Familie, Kultur, Kirke og Ligestilling. I sin klage påpegede pastor A blandt andet, at pastor A fandt, at den tildelte sanktion var uproportional.

[…]

Ved afgørelse af 22. december 2011 afviste Departementet for Familie, Kultur, Kirke og Ligestilling at behandle pastor A's klage. Af afgørelsen fremgår blandt andet følgende:

"Lovgrundlaget for behandlingen af klagen er Inatsisartutlov nr. 9 af 19. maj 2010 om Kirken § 28, stk. 3, hvor der er anført:

"Stk. 3. Biskoppens afgørelser kan påklages til Departementet for Kultur, Uddannelse, Forskning og Kirke senest 4 uger efter at afgørelsen er truffet. Departementets afgørelser er endelige".

Denne bestemmelse er således hjemmelsgrundlaget for, at der kan klages over biskoppens afgørelser til Departementet. Der er ikke anført nogen umiddelbar faktisk eller retlig begrænsning i klageadgangen for borgeren, hvorfor borgeren ud fra lovens ordlyd kan have en forventning om, at Departementet behandler alle dele af borgerens klage. Der er dog i henhold til bemærkningerne i loven anført følgende under punkt 3.2 om opgavefordeling mellem Naalakkersuisut og Biskoppen:

"På denne baggrund anfører lovforslagets § 3, stk. 1, at Naalakkersuisut har det overordnede ansvar for Kirken, mens Biskoppen varetager den centrale styrelse og administration af Kirken og det gejstlige tilsyn med stiftets provster, præster og kateketer, jf. lovforslagets § 6, stk. 1. Dette medfører, at Naalakkersuisut har til opgave at udarbejde og fortolke lovgivning vedrørende Kirken, foretage overordnet budgetstyring i forhold til Inatsisartutfinanslove og udforme generelle strategier og politikker på området. Samtidig overtager Biskoppen en række administrative opgaver, herunder efteruddannelse af præsterne.

Lovforslaget etablerer således forvaltningsenhed indenfor Kirken i Grønland med Biskoppen som øverste myndighed indenfor kirkens regi. Dette medfører at Biskoppen vil kunne udarbejde cirkulærer og vejledninger for de underliggende forvaltningsmyndigheder samt påtale handlinger der ikke er i overensstemmelse med de anviste cirkulærer og vejledninger. Biskoppens afgørelser vil kunne påklages til Departementet for Kultur, Uddannelse, Forskning og Kirke jf. lovforslagets § 28, stk. 3".

Yderligere bliver det anført i bemærkningerne under § 3, stk. 1, at:

"Bestemmelsen fastslår, at Naalakkersuisut har det overordnede ansvar for Kirken, mens den centrale styrelse og administration af Kirken er overdraget til Biskoppen, jf. § 6, stk. 1. Angående bevæggrundene fo r denne overdragelse henvises til afsnit 3.2 i de almindelige bemærkninger.

Naalakkersuisuts overordnede ansvar vil i praksis vedrøre udarbejdelse og fortolkning af lovgivning samt overordnet økonomisk fordeling til Kirken i forbindelse med lnatsisartutfinanslove. I forhold til lovgivning fastslår bestemmelsen tillige, at lovgivning skal udarbejdes efter forhandling med Biskoppen. Dette er både en principiel og praktisk relevant bestemmelse. På det principielle niveau vil Biskoppen virke som garant for, at lovgivningen er nødvendig og hensigtsmæssig i forhold til Kirken. På det praktiske niveau besidder Biskoppen den faglige ekspertise inden for Kirken, som skal afspejles i lovgivning på området".

Den umiddelbare forståelse af bemærkningerne er herefter, at der er opbygget en forvaltningsenhed inden for Kirken jf. ovenfor anførte bemærkninger. Udgangspunktet er herefter at de offentligretlige regler vedr. klageadgangen er gældende.

Departementet har i forbindelse med behandlingen af klagen indhentet oplysninger fra Bispekontoret vedrørende sagen, for at foretage en helhedsvurdering af Biskoppens afgørelse herunder en vurdering af rækkevidden af Biskoppens skønsmæssige beføjelser i dennes afgørelse.

I henhold til bemærkningerne til § 28, stk. 3, må det lægges til grund, at Departementet ikke er en del af forvaltningsenheden indenfor Kirken i Grønland med Biskoppen som øverste myndighed indenfor Kirken regi, jf. desuden bemærkningerne til loven under punkt 3.2 om opgavefordeling mellem Naalakkersuisut og Biskoppen.

Det er derfor Departementets vurdering i den konkrete sag, at rækkevidden af Biskoppens skønsmæssige beføjelse i afgørelsen er af gejstlig karakter, der resulterer i at Departementet ikke er en del af forvaltningsenheden indenfor Kirken i Grønland. Departementet skal i stedet gøre opmærksom på, at tjenestemanden kan begære en tjenstlig undersøgelse iværksat. Der er dog kun pligt til at imødekomme begæringen, såfremt den er anbefalet af centralorganisationen, jf. Landstingslov nr. 21 af 18. december 2003 om Grønlands Hjemmestyres og kommunernes tjenestemænd i Grønland § 25, stk. 4."

Ved brev af 3. januar 2012 (fremsendt pr. telefax) klagede pastor A til mig.

Efter at have indhentet sagens akter fra Departementet for Familie, Kultur, Kirke og Ligestilling anmodede jeg ved brev af 2. februar 2012 om departementets udtalelse til sagen. Da sagen drejede sig om biskoppen over Grønlands Stifts eventuelle endelige kompetence i sager af "gejstlig karakter", jf. departementets afgørelse, bad jeg departementet om forinden at indhente en udtalelse fra biskoppen.

Af mit brev fremgår endvidere blandt andet følgende:

"Jeg har noteret mig, at pastor A, der fungerer som kirkebogsførende præst i Palaseqarfik K, ved biskoppens afgørelse af 2. november 2011 blev meddelt en disciplinær advarsel i henhold til § 27, stk. 1, i landstingslov nr. 21 af 18. december 2003 om Grønlands Hjemmestyres og kommunernes tjenestemænd i Grønland. Advarslen blev meddelt på baggrund af, at biskoppen fandt, at pastor A havde tilsidesat sine tjenstlige pligter i forbindelse med kirkebogsføringen.

1. I medfør af § 28, stk. 3, i inatsisartutlov nr. 9 af 19. maj 2010 om Kirken kan biskoppens afgørelser påklages til nu Departementet for Familie, Kultur, Kirke og Ligestilling. Lovgiver har således positivt bestemt, at der er rekursadgang fra biskoppen til departementet.

Departementet for Familie, Kultur, Kirke og Ligestilling har ved sin afgørelse af 22. december 2011 i vidt omfang henholdt sig til bemærkningerne til det lovforslag, der danner grundlag for inatsisartutlov nr. 9 af 19. maj 2010 om Kirken.

Uafhængigt af det nærmere indhold af de lovbemærkninger, som departementet har henvist til, beder jeg departementet i sin udtalelse redegøre for sin opfattelse af, om bemærkninger til et lovforslag kan tilsidesætte en ellers klar lovbestemmelse om (fuld) rekursadgang (spørgsmålet om "lovgivning i bemærkningerne").

2. Jeg har noteret mig, at Departementet for Familie, Kultur, Kirke og Ligestilling i sin begrundelse for at formalitetsafvise pastor A's klage har henvist til, at biskoppens afgørelse er af "gejstlig karakter".

Jeg beder Departementet for Familie, Kultur, Kirke og Ligestilling i sin udtalelse nærmere præcisere, ud fra hvilke overvejelser departementet finder, at afgørelser af "gejstlig karakter" ikke er omfattet af rekursadgangen, idet en sondring mellem afgørelser af "gejstlig karakter" og øvrige afgørelser ikke umiddelbart synes at have støtte i de lovbemærkninger, som departementet har henvist til.

Jeg beder i samme forbindelse endvidere Departementet for Familie, Kultur, Kirke og Ligestilling i sin udtalelse nærmere uddybe, hvad departementet i øvrigt forstår ved begrebet "gejstlig karakter". Jeg beder herved departementet om at forholde sig til, om der ved begrebet "gejstlig karakter" menes forhold af retsteologisk karakter, som dette begreb er defineret i den kirkeretlige litteratur (jf. for eksempel Preben Espersen, Kirkeret – almindelig del, 1999, side 11 ff.)."

Ved brev af 16. marts 2012 afgav Departementet for Familie, Kultur, Kirke og Ligestilling udtalelse til sagen. Af brevet fremgår blandt andet følgende:

"Ombudsmanden for Inatsisartut anmoder departementet om en udtalelse til sagen – for så vidt angår departementets afgørelse af 22. december 2011 om at formalitetsafvise pastor A's klage af 25. november 2011. Ombudsmanden har ligeledes bedt departementet om at indhente udtalelse fra biskoppen, som er medtaget som bilag.

Ombudsmanden for Inatsisartut beder departementet om at forholde sig til to punkter, som er:

"1. I medfør af § 28, stk. 3, i inatsisartutlov nr. 9 af 19. maj 2010 om Kirken kan biskoppens afgørelser påklages til nu Departementet for Familie, Kultur, Kirke og Ligestilling. Lovgiver har således positivt bestemt, at der er rekursadgang fra biskoppen til departementet.

Departementet for Familie, Kultur, Kirke og Ligestilling har ved sin afgørelse af 22. december 2011 i vidt omfang henholdt sig til bemærkningerne til det lovforslag, der danner grundlag for inatsisartutlov nr. 9 af 19. maj 2010 om Kirken.

Uafhængigt af det nærmere indhold af de lovbemærkninger, som departementet har henvist til, beder jeg departementet i sin udtalelse redegøre for sin opfattelse af, om bemærkninger til et lovforslag kan tilsidesætte en ellers klar lovbestemmelse om (fuld) rekursadgang (spørgsmålet om "lovgivning i bemærkningerne")".

Der er ved lov oprettet en særlig institueret klageinstans som i henhold til loven er Departementet. Der må derfor ud fra et retssikkerhedsmæssigt hensyn, i almindelighed kræves sikre holdepunkter i loven for eventuelle begrænsninger i rekursadgangen for borgerne med henblik på en begrænset materiel prøvelse af afgørelsen. I bemærkningerne er der, i henhold til loven, etableret en forvaltnings enhed indenfor Kirken, hvorfor afgørelser vil kunne påklages til en øvre myndighed indenfor forvaltningsenheden. Som herefter i henhold til de almindelige rekursregler har en tilbundsgående prøvelsesret i forhold til grundlaget for afgørelsen.

En fortolkning af kirkeloven og bemærkningerne hertil, giver ikke sikre holdepunkter for at antage, at der bevidst i henhold til loven skulle være en begrænset prøvelsesret af Biskoppens afgørelser. Desuagtet, at der i bemærkningerne er konkret angivet hvilken øvre kompetence der er imellem Kirken og Departementet for Familie, Kultur, Kirke og Ligestilling. Yderligere kan det bemærkes at Departementets afgørelser er endelige, hvorfor det kan antages, at Departementet må kunne foretage en fuld subsumption af Biskoppens afgørelser.

Departementet har derfor i forbindelse med sagsbehandlingen af klagen indhentet yderligere oplysninger fra Biskoppen vedrørende sagen, hvorefter Departementet har foretaget en helhedsvurdering af Biskoppens afgørelse herunder en vurdering af rækkevidden af Biskoppens skønsmæssige beføjelser i dennes afgørelser.

Departementet er naturligvis af den opfattelse, at der ikke kan lovgives i bemærkningerne, hvorfor departementet i den førstkommende lovrevision vil præcisere rekursadgangen fra biskoppen til departementet.

> *"2. Jeg har noteret mig, at Departementet for Familie, Kultur, Kirke og Ligestilling i sin begrundelse for at formalitetsafvise pastor A's klage har henvist til, at biskoppens afgørelse er af "gejstlig karakter".*
>
> *Jeg beder Departementet for Familie, Kultur, Kirke og Ligestilling i sin udtalelse nærmere præcisere, ud fra hvilke overvejelser departementet finder, at afgørelser af "gejstlig karakter" og øvrige afgørelser ikke umiddelbart synes at have støtte i de lovbemærkninger, som departementet har henvist til. [Afsnittet er mangelfuldt gengivet, min bemærkning.]*
>
> *Jeg beder i samme forbindelse endvidere Departementet for Familie, Kultur, Kirke og Ligestilling i sin udtalelse nærmere uddybe, hvad departementet i øvrigt forstår ved begrebet "gejstlig karakter". Jeg beder herved departementet om at forholde sig til, om der ved begrebet "gejstlig karakter" menes forhold af retsteologisk karakter, som dette begreb er defineret i den kirkeretlige litteratur (jf. for eksempel Preben Espersen, Kirkeret – almindelig del, 1999, side 11 ff.)["]*

Departementet forstår begrebet "gejstlige karakter", som biskoppens tilsyn med provsterne og præsterne der er kendetegnet ved, at der i disses indholdsmæssige forhold til folkekirkens forkyndelse, sakramentforvaltning og kirkelige handlinger skal være forsvarlige ved at biskoppen påser, at provsterne og præsterne holder sig inden for de

rammer, som Kalaallit Nunaanni Ilagiits bekendelsesgrundlag og den autoriserede liturgi afstikker.

Disciplinær advarsel er efter departementets vurdering af gejstlig karakter, der er taget i anvendelse af biskoppen, da denne har vurderet at der foreligger en tjenesteforseelse af en vis alvorligere karakter. Denne tjenesteforseelse er nærmere defineret til at være tilsidesættelse af præstens tjenestepligter.

Departementet forstår ordet "gejstlig karakter" til at være et begreb der omfatter mere end afholdelse af en gudstjeneste, det gælder også anden kirkelig handling. Det overordnede hensyn til arbejdsstedets tarv, dvs. menighedens og kirkens tarv, gør at departementet har vurderet at biskoppens afgørelse er af gejstlig karakter. Herunder præstens "publikumsbetjening" dvs. betjening af menigheden ved at føre en opdateret kirkebogsføring. Ved vurderingen af, om biskoppens afgørelse er af gejstlig karakter indgår således også at præsten fungerer som den civile registreringsmyndighed, og således har ansvaret for at kirkebogsføringen holdes ajourført med de korrekte oplysninger."

Med Departementet for Familie, Kultur, Kirke og Ligestillings udtalelse var bilagt biskoppen over Grønlands Stifts udtalelse af 21. februar 2012. Af denne udtalelse fremgår blandt andet følgende:

"Pastor A er ved afgørelse fra bispeembedet den 2. november 2011 tildelt en skriftlig advarsel, med hjemmel i den almindelige ledelsesret, og som følge af sine tjenesteforsømmelser ifm. kirkebøgernes førelse i Palaseqarfik K.

Afgørelsen er, i overensstemmelse med den anviste klagevejledning i bispeembedets skrivelse af 2. november 2011, efterfølgende rekurreret til Departementet for Familie, Kultur, Kirke og Ligestilling, jfr. Inatsisartutlov nr. 9 af 19. maj 2010 om kirken (Kirkeloven) § 28, stk. 3.

Departementet har den 22. december 2011 afvist at behandle sagen, under henvisning til dens gejstlige karakter.

Bispeembedet skal overfor såvel Departementet som Ombudsmanden bemærke følgende til sagen herfra:

Bispeembedets afgørelse om tildeling af en skriftlig advarsel baserer sig på et kirkeretligt skøn. Et skøn hvor det gejstlige embedes pligter og værdier er vægtet, og sammenlæst med den offentlige forvaltnings disciplinærsystem for tjenestemænd.

Efter bispeembedets opfattelse giver Kirkelovens § 28, *som udgangspunkt*, en fuld og gennemgående rekurs for alle spørgsmål og mellem alle led af den kirkelige organisation, således også Departementet, som bestemmelsen fremstår.

I ordene *som udgangspunkt* gemmer sig følgende afvejning. Efter bestemmelsens bogstav og forarbejder er der på den ene side tale om en *ubegrænset* prøvelse. På den anden side kan man på almindeligt forvaltningsretligt grundlag forestille sig, at en rekursmyndighed ikke har, kan, eller bør, efter lovens sigte med hensyn til kompetenceplaceringer, tilføre sig, saglig kompetence for et givet afgørelsesspørgsmål.

Under en sådan saglig kompetenceafklaring skal der (yderligere), konkret, ske en vurdering af *graden* af det gejstlige element i det foretagede skøn hos en (saglig kompetent) underordnet myndighed; spændende fra det umiddelbare grænsetilfælde hvor det gejstlige element alene består i, at afgørelsens adressat er gejstlig, uden at sagens kerne repræsenterer særlige eller egentlige kirkelige forhold, til de mere klare tilfælde, hvor sagens kerne angår rene forkyndelsesforhold, herunder eksempelvis selve kirkens læregrundlag.

Den konkrete afgørelse af 2. november 2011 fra bispeembedet indeholder nok et element af særlig gejstlig karakter (embedets forståelse), som efter bispeembedets opfattelse kan berettige til, at man i rekursinstansen ikke føler sig saglig kompetent til at efterprøve selve *skønnet*.

Tilbage står herefter, at man i rekursinstansen ikke på noget grundlag synes begrænset fra en efterprøvelse af de retlige rammer for skønnet.

Om bestemmelsens rækkevidde generelt og konkret, kan i øvrigt henvises til *Kirkeloven med kommentarer af Morten Nornild, 2010, Forlaget Atuagkat*, p. 158ff. Særligt note 113."

I et efterskrift til udtalelsen anførte biskoppen følgende:

"Det kan vel generelt indvendes, at Kirkeloven til dels indeholder en indre diskurs, idet både sigtet med loven, jfr. dennes forarbejder, og efter bestemmelsen i § 6 i videst mulig grad ønsker at overlade den centrale styrelse og administration til biskoppen, men omvendt i § 28 holder Departementet inde i "alle sager". Om der ikke skal korrigeres herfor, bliver den rigtige afvejning, jfr. ovenfor, endnu mere vigtig at holde sig for øje."

Jeg udtaler herefter:

> *"Denne sag drejer sig overordnet om Departementet for Familie, Kultur, Kirke og Ligestillings kompetence som rekursinstans (klage-/ankeinstans) for de afgørelser, der træffes af biskoppen over Grønlands Stift.*
>
> *Jeg bemærker herved for en ordens skyld, at jeg ikke her behandler selve afgørelsen om meddelelsen af den disciplinære advarsel til pastor A. Dette skyldes, at jeg på baggrund af min konklusion, der fremgår af indledningen til denne udtalelse, ikke kan behandle denne del af sagen, før Departementet for Familie,*

Kultur, Kirke og Ligestilling har behandlet sagen som rekursinstans, jf. § 13 i inatsisartutlov nr. 8 af 3. december 2009 om Ombudsmanden for Inatsisartut.

Nedenfor vil jeg først kort skitsere de almindelige forvaltningsretlige regler om rekurs (afsnit 1). Herefter vil jeg komme med nogle bemærkninger til spørgsmålet om rekursadgangen i henhold til § 28, stk. 3, i inatsisartutlov nr. 9 af 19. maj 2010 om Kirken, herunder omfanget af Departementet for Familie, Kultur, Kirke og Ligestillings prøvelse af biskoppens afgørelser (afsnittene 2 og 3). Afslutningsvis vil jeg sammenholde mine bemærkninger om rekursadgangen med den konkrete sag (afsnit 4).

1. Almindelige betragtninger om rekurs (klageadgang).

Ved rekurs forstås overordnet, at en part i en konkret sag påklager en myndigheds (forvaltningsmyndigheds) afgørelse i sagen til en anden myndighed. Det er normalt kun afgørelser i sagsbehandlingslovens forstand (landstingslov nr. 8 af 13. juni 1994 om sagsbehandling i den offentlige forvaltning), jf. dennes § 2, stk. 1, der kan påklages.

Regler om rekursadgang fastsættes som udgangspunkt ved (inatsisartut)lov. Regler om rekursadgang kan imidlertid også følge af den almindelige ulovbestemte forvaltningsretlige grundsætning, hvorefter en underordnet myndigheds afgørelser kan påklages til den overordnede (trinhøjere) myndighed.

Som også berørt af myndighederne i denne sag er udgangspunktet ved rekurs, at rekursinstansen prøver underinstansens afgørelse fuldt ud. Det vil sige, at rekursinstansen både prøver retlige spørgsmål (jus), hensigtsmæssighed (herunder skøn) og sagens faktum. En begrænsning af omfanget af rekursinstansens prøvelse (prøvelsesintensiteten) kræver normalt udtrykkelig lovhjemmel.

Udgangspunktet om, at rekursinstansen prøver underinstansens afgørelse fuldt ud, gælder både, hvor rekursadgangen er lovbestemt, og hvor rekursadgangen hviler på den almindelige (ulovbestemte) forvaltningsretlige grundsætning.

Omfanget af rekursinstansens prøvelse kan – som nævnt – være begrænset ved lov. Således ses det i flere love, at prøvelsen alene omfatter retlige spørgsmål; herved afskæres prøvelsen af hensigtsmæssigheden, herunder skønnet (men naturligvis ikke prøvelsen af faktum, hvilket følger af det forvaltningsretlige undersøgelsesprincip, officialprincippet).

Omfanget af rekursinstansens prøvelse kan også være begrænset af andre forhold. For eksempel kan særlig sag- og/eller fagkundskab hos underinstansen og mangel på samme hos rekursinstansen således rent faktisk bevirke en begrænset prøvelse. Således vil for eksempel Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse i vidt omfang være afskåret fra at prøve de lægefaglige vurderinger, der indgår i Sundhedsstyrelsens afgørelser, fordi ministeriet ikke besidder lægefaglig kompetence.

Jeg henviser i det hele til Karsten Revsbech i Jens Garde m.fl., Forvaltningsret – almindelig emner, 2009, side 334 ff., og Karsten Loiborg i Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2002, side 992 ff.

2. Rekursadgangen i henhold til kirkelovens § 28, stk. 3.

§ 28, stk. 3, i inatsisartutlov nr. 9 af 19. maj 2010 om Kirken (kirkeloven) lyder således:

> *"Biskoppens afgørelser kan påklages til Departementet for Kultur, Uddannelse, Forskning og Kirke [nu Departementet for Familie, Kultur, Kirke og Ligestilling, min bemærkning] senest 4 uger efter at afgørelsen er truffet. Departementets afgørelser er endelige."*

Bestemmelsen er i sit udgangspunkt – nok – blot en kodificering af den ovenfor nævnte almindelige forvaltningsretlige grundsætning om, at en underordnet myndigheds afgørelser kan påklages til den trinhøjere myndighed; biskoppen over Grønlands Stift er således en myndighed direkte under Departementet for Familie, Kultur, Kirke og Ligestilling. Kirkelovens § 28, stk. 3, indeholder dog i forhold til den almindelige forvaltningsretlige grundsætning den begrænsning, at en af biskoppen truffet afgørelse skal påklages senest fire uger efter, at afgørelsen er truffet.

Som det ses af bestemmelsen, er omfanget af departementets prøvelse af biskoppens afgørelser ikke begrænset. Departementet foretager således som udgangspunkt en fuldstændig prøvelse af de af biskoppens afgørelser, der påklages. En begrænsning af omfanget af departementets prøvelse kræver som ovenfor nævnt normalt udtrykkelig lovhjemmel.

3. Omfanget af Departementet for Familie, Kultur, Kirke og Ligestillings prøvelse af biskoppens afgørelser.

Som nævnt ovenfor, afsnit 1, kan omfanget af en rekursinstans' (her departementets) prøvelse trods manglende lovhjemmel godt være reduceret.

Således kan særlig sag- og/eller fagkundskab hos biskoppen og mangel på samme hos departementet rent faktisk bevirke en begrænset prøvelse i departementet af biskoppens afgørelser.

Biskoppen besidder teologisk fagkundskab. Teologisk fagkundskab m.v. vil i større eller mindre omfang kunne indgå i en forvaltningsretlig afgørelsessag.

Den del af teologien, der indgår i en forvaltningsretlig afgørelsessag, udgør en del af retsteologien. I den kirkeretlige teori beskrives retsteologi overordnet som en analyse og beskrivelse af kirkelige normer (herunder teologiske normer) af betydning for produktion eller anvendelse af retlige normer på det kirkelige område; jeg henviser herved til Preben Espersen, Kirkeret – almindelig del, 1999, side 14 f., jf. i øvrigt om kirkerettens dobbelte normsystem Hans Gammeltoft-Hansen i Hans Gammeltoft-Hansen og Jørgen Stenbæk (red.), Kirkeretsantologi 1991, side 152 ff.

Da Departementet for Familie, Kultur, Kirke og Ligestilling ikke besidder teologisk kompetence, vil departementet således i vidt omfang være afskåret fra at prøve biskoppens retsteologiske subsumption. For eksempel må biskoppens embedsteologiske vurdering af indholdet af præsteembedet i en tjenstlig sag i vidt omfang lægges uprøvet til grund af departementet.

Ovennævnte betragtninger er – som anført – alene en afledning af almindelige forvaltningsretlige regler. Jeg har således ikke forholdt mig til, hvorvidt departementet på andet grundlag er begrænset i sin prøvelse af retsteologiske forhold.

4. Den konkrete sag.

A. Pastor A blev ved biskoppen over Grønlands Stifts afgørelse af 2. november 2011 meddelt en disciplinær advarsel.

Meddelelse af en disciplinær ansættelsesretlig sanktion er en afgørelse i sagsbehandlingslovens forstand. Jeg henviser herved – for så vidt angår den danske forvaltningslov – til Hans Gammeltoft-Hansen i Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2002, side 46.

Det må således efter min opfattelse være utvivlsomt, at pastor A kunne påklage biskoppens afgørelse til Departementet for Familie, Kultur, Kirke og Ligestilling, jf. kirkelovens § 28, stk. 3. Jeg noterer mig, at biskoppen (i hvert fald i udgangspunktet) er enig med mig heri.

Afvisning (formalitetsafvisning) benyttes i de tilfælde, hvor procesforudsætningerne for at behandle sagen i det hele taget ikke er til stede, for eksempel hvis en klager ikke er klageberettiget, eller hvis klagefristen er overskredet. Et eventuelt spørgsmål om begrænsning af omfanget af departementets prøvelse (prøvelsesintensiteten), jf. ovenfor, afsnit 3, jf. afsnit 1 in fine (og straks nedenfor), er principielt uafhængigt af departementets pligt til efter kirkelovens § 28, stk. 3, at tage en klage under realitetsbehandling.

Allerede på den baggrund må jeg anse det for klart forkert og beklageligt, at Departementet for Familie, Kultur, Kirke og Ligestilling afviste pastor A's klage.

B. Som nævnt ovenfor, afsnit 3, jf. afsnit 1 in fine, kan omfanget af Departementet for Familie, Kultur, Kirke og Ligestillings prøvelse af biskoppens afgørelse være reduceret – trods kirkelovens klare udgangspunkt om fuld prøvelse.

Denne begrænsning af omfanget af departementets prøvelse følger som nævnt (blandt andet) af det forhold, at departementet ikke besidder retsteologisk kompetence.

Pastor A blev meddelt en disciplinær advarsel for at have tilsidesat sine tjenstlige forpligtelser i forbindelse med kirkebogsføringen.

Spørgsmålet er herefter, hvor meget retsteologiske forhold influerer på biskoppens afgørelse.

Jeg læser biskoppens udtalelse af 21. februar 2012 sådan (især tredjesidste afsnit), at det er biskoppens opfattelse, at den omhandlede afgørelse nok indeholder retsteologiske elementer (af biskoppen benævnt "gejstlige elementer" m.v.).

Medmindre særlige forhold gør sig gældende, må jeg som ombudsmand være tilbageholdende med at efterprøve sådanne fagkyndige vurderinger.

Jeg hæfter mig dog ved, at biskoppen ikke i sin udtalelse nærmere har begrundet, hvordan og i hvilken udstrækning den omhandlede afgørelse nok indeholder retsteologiske elementer. Jeg hæfter mig ligeledes ved, at kirkebogsføringen – i øvrigt – er indført ved verdslig foranstaltning til brug for især den verdslige administration, herunder civilstandsregistrering, og at civilstandsregistreringen i øvrigt ikke alle steder i Kongeriget Danmark føres af de kirkebogsførende præster; dette forhold må efter min umiddelbare opfattelse medføre, at retsteologiske forhold alene må kunne indgå i biskoppens afgørelse med meget begrænset vægt.

Uafhængigt af min konklusion ovenfor, afsnit 4 A, finder jeg det beklageligt, at Departementet for Familie, Kultur, Kirke og Ligestilling øjensynligt har truffet afgørelse som gjort med henvisning til forhold (retsteologiske ("gejstlige") forhold), som ikke ses belyst nærmere i sagen. Jeg er herved opmærksom på, at departementet i sagen (blandt andet i afgørelsen) har givet udtryk for, at man fra biskoppen har indhentet oplysninger i sagen for at foretage en "helhedsvurdering af Biskoppens afgørelse", herunder muligvis altså også oplysninger om sagens eventuelle retsteologiske ("gejstlige") elementer; disse indhentede oplysninger fremgår imidlertid ikke nærmere af de sagsakter, jeg har modtaget fra departementet.

Jeg skal ikke undlade at gøre departementet opmærksom på, at jeg generelt finder det bekymrende, hvis mindre klare retsteologiske argumenter skulle kunne begrænse den (fulde) prøvelseskontrol, som departementet ellers er pålagt i medfør af kirkelovens § 28, stk. 3.

C. Samlet set er det herefter min opfattelse, at Departementet for Familie, Kultur, Kirke og Ligestilling burde have foretaget en fuldstændig og gennemgående prøvelse af pastor A's sag. Prøvelsesomfanget kunne alene tænkes begrænset i de tilfælde, hvor klare retsteologiske forhold måtte indgå i sagen."

Departementet for Familie, Kultur, Kirke og Ligestilling meddelte mig ved brev af 13. juli 2012, at departementet havde besluttet at genoptage sagen.

Jeg meddelte ved brev af 17. juli 2012 departementet, med kopi til A, at jeg tog det anførte til efterretning, og at jeg herefter ikke ville foretage mig yderligere i sagen.

6. Opfølgning på tidligere års beretninger - Klagesager

6.1 Årsberetning 2011, afsnit 5, side 43ff

Afslag på aktindsigt i dokumenter vedrørende den administrative koordinationsgruppe for aluminiumsprojektet (j. nr. 2008-802-0001)

Da jeg har fortsat ikke havde hørt fra departementet bragte jeg ved brev af 12. januar 2012 sagen i erindring, idet jeg samtidig gentog mine bemærkninger i mit brev af 29. august 2011 om, at ansøgninger om aktindsigt, herunder genoptagelse af aktindsigtssager, skal behandles hurtigt.

Jeg meddelte samtidig, at jeg, såfremt jeg ikke inden for 4 uger fra dato modtog en fyldestgørende redegørelse fra departementet om sagens genbehandling, vil give Lovudvalget i Inatsisartut og Naalakkersuisut meddelelse om forholdet, jf. ombudsmandslovens § 23, som er sålydende:

> "Såfremt Ombudsmandens undersøgelse af en sag viser, at der i den offentlige forvaltning må antages at være begået fejl eller forsømmelser af større betydning, skal Ombudsmanden give meddelelse om sagen til Lovudvalget i Inatsisartut og samtidig enten til Naalakkersuisut eller kommunalbestyrelsen."

Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked svarede ved brev af 27. januar 2012 således:

> "Sagsfremstilling
> Journalist A anmodede den 5. juni 2008 om aktindsigt i referater og dagsordener samt egne bilag vedrørende den administrative koordinationsgruppe (AKG) for Selvstyrets aluminiumsprojekt. Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked afslog denne ansøgning med begrundelsen, at AKG udgør en myndighed, jf. offentlighedslovens § 7. A klagede herefter til Inatsisartuts Ombudsmand.
>
> Efter høringsskrivelser mv. mellem Inatsisartuts Ombudsmand og Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked og udlevering af sagsdokumenter afgav Inatsisartut Ombudsmand den 25. marts 2011 udtalelse til sagsforløbet.
>
> Inatsisartut Ombudsmands udtalte, at koordinationsgruppen ikke kan anses som en selvstændig myndighed i forvaltningsretlig forstand, men at der er tale om et samarbejde mellem myndigheder. Der har derfor ikke været grundlag for at afslå journalist A's ansøgning om aktindsigt i koordinationsgruppens dokumenter med henvisning til landstingslov om offentlighed i forvaltningen § 7, stk. 1.
>
> Genoptagelse af sagen om aktindsigt

På baggrund af Inatsisartuts Ombudsmands udtalelse genoptog Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked sagen angående aktindsigt og besluttede, at der i henhold til Landstingslov nr. 9 af 13. juni 1994 om offentlighed i forvaltningen er muligt at give aktindsigt. Dette blev meddelt A ved skrivelse af 11. august 2011.

Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked fremsender hermed dette til orientering."

Jeg meddelte ved brev af 20. februar 2012, at jeg ikke foretager mig yderligere i sagen, da A's ansøgning om aktindsigt blev imødekommet.

6.2 Årsberetning 2011, afsnit 5, side 66ff

Reglerne om samordningsfradrag i borgmesterpensioner har ikke den nødvendige hjemmel. Den seneste bekendtgørelse på området er i øvrigt bortfaldet (j.nr. 2010-309-0001)

Formanden for Naalakkersuisut sendte den 9. marts 2012 følgende svar på min udtalelse af 29. december 2011:

''Ombudsmanden har i brev af 29. december 2011 anmodet Naalakkersuisut om at meddele, hvad Ombudsmandens meddelelse vedrørende ovennævnte bekendtgørelse giver anledning til at foretage.

I den anledning skal det oplyses, at Naalakkersuisut tager Ombudsmandens meddelelse til efterretning.

Departementet for Indenrigsanliggender, Natur og Miljø har samtidig hermed sendt kopi af Ombudsmandens meddelelse, herunder Ombudsmandens afgørelse vedrørende klage fra tidligere borgmester A, til K Kommune.

I den forbindelse har departementet anmodet K Kommune om at genoptage behandlingen af og træffe ny afgørelse om beregning og udbetaling af borgmesterpension til A.

Departementet kan ikke udelukke, at der er andre tidligere og nu pensionerede borgmestre, som får foretaget samordningsfradrag i borgmesterpensionen. Derfor har departementet tillige orienteret KANUKOKA og de øvrige kommuner om Ombudsmandens meddelelse og anmodet kommunerne om at genoptage behandlingen af og træffe ny afgørelse om beregning og udbetaling af borgmesterpension i sådanne tilfælde.

For så vidt angår bekendtgørelse nr. 23 af 12. september 1997 kan det oplyses, at der snarest muligt sendes et udkast til en ny bekendtgørelse i høring. Regler om samordningsfradrag udelades i udkastet til ny bekendtgørelse. Efter afsluttet høring vil den nye bekendtgørelse blive udstedt.''

Jeg skrev følgende brev af 12. oktober 2012 til Formanden for Naalakkersuisut:

''Jeg har modtaget departementets svar af 9. marts 2012, hvoraf blandt andet fremgår, at Naalakkersuisut tager min udtalelse om samordningsfradrag i borgmesterpension til efterretning, og at Departementet for Indenrigsanliggender, Natur og Miljø har anmodet K Kommune om at behandle sagen igen og træffe en ny afgørelse om beregning og udbetaling af borgmesterpension til A.

Det fremgår ligeledes, at Formanden for Naalakkersuisut ikke kan udelukke, at der er andre tidligere og nu pensionerede borgmestre, som får foretaget samordningsfradrag i borgmesterpensionen. Derfor har Formandens Departement orienteret KANUKOKA og de øvrige kommuner om min udtalelse og har anmodet kommunerne om at genoptage behandlingen af og træffe ny afgørelse om beregning og udbetaling af borgmesterpension i sådanne tilfælde.

Endvidere fremgår det af departementets brev til mig, at der snarest muligt sendes et udkast til en ny bekendtgørelse i høring, og at reglerne om samordningsfradrag udelades i den nye bekendtgørelse.

På baggrund af Formandens Departements samledes svar til mig, foretager jeg mig herefter ikke yderligere i denne sag.''

Ved breve af 12. oktober 2012 orienterede jeg A, og Departementet for Indenrigsanliggende, Natur og Miljø om mit brev til Formanden for Naalakkersuisut.

6.3 Årsberetning 2011, afsnit 5, side 111ff

Myndighedernes aftaler med faglige organisationer om afslutning af afskedigelsessager (j. nr. 2011-323-0029)

Jeg forholdt mig til svar af 20. december 2011 fra Departementet for Finanser, idet jeg ved brev af 10. januar 2012 skrev følgende:

"Jeg vender nu tilbage til sagen, hvor departementet svarede mig den 20. december 2011.

Jeg har besluttet at undersøge A's klage over det tilbagebetalingskrav, som departementet gjort gældende ved en afgørelse af 19. maj 2011 og modregnede ved udbetaling af ikke afholdt ferie ved lønkørsel 05.11.

Jeg beder i den anledning departementet om en udtalelse til følgende:

1. Opgørelsen af tilbagebetalingskravet

Departementet bedes redegøre for, hvorledes tilbagebetalingskravet for afholdt ferie for egen regning opgøres. Jeg ønsker navnlig forklaret årsagen til, at departementet i en udateret opgørelse i personalesagen for A, som jeg vedlægger i kopi til orientering, har indregnet ferie afholdt i perioden 1. til 5. februar 2010, i alt 40 timer, i tilbagebetalingskravet, idet denne periode tilsyneladende også er indregnet i den afgørelse om at kræve tilbagebetaling af for meget udbetalt løn under ferie, som, departementet traf den 11. februar 2011.

2. Partshøring af A

Det fremgår af departementets partshøring af 5. maj 2011, at partshøringen er vedlagt dokumentation for tilbagebetalingskravet som bilag.

Dette bilag indgår tilsyneladende ikke i departementets sagsmappe, og jeg beder derfor om at få fremsendt en kopi af bilaget til partshøringen.

3. A's partshøringssvar

Det fremgår af departementets afgørelse af 19. maj 2011, at A er fremkommet med indsigelser mod den påtænkte afgørelse. Disse indsigelser findes tilsyneladende ikke i sagsmappen, og jeg beder derfor om at få eftersendt en kopi af A's partshøringssvar.

4. Modregning af tilbagebetalingskravet

Det fremgår af en lønspecifikation for lønkørsel 05.11, som A har sendt mig, at departementet har modregnet sit tilgodehavende på 15.971,74 kr. i A's udbetaling af feriegodtgørelse i henhold til den indgåede aftale.

Jeg beder departementet gøre rede for, hvorvidt den foretagne modregning er i overensstemmelse med landstingsloven om ferie § 22, stk. 4, eller den indgåede aftale om udbetaling af ikke afholdt ferie i forbindelse med A's fratræden.

5. Departementets vejledning af A

Departementet har i sit høringssvar af 20. december 2011 til mig oplyst, at aftalen med A (eller hans faglige organisation) ikke angår tilbagebetalingsafgørelsen af 19. maj 2011.

Jeg beder derfor departementet gøre rede for, hvornår departementet blev bekendt med, at A havde afholdt ferie i 2010 uden optjent ret til ferie med løn. Jeg ønsker således oplyst, hvornår departementet (herunder departementets lønadministration) opgjorde A's ferieregnskab for ferieafholdelsesåret 2010.

Såfremt departementet havde opgjort A's ferieregnskab for ferieafholdelsesåret 2010 på det tidspunkt, da departementet indgik aftalen om A's fratræden, som blandt andet indebærer, at "samtlige 5 ugers ferie for ferieåret 2011 – 2012, d.v.s. hovedferie samt restferie", skulle udbetales, beder jeg departementet gøre rede for, om departementet har vejledt eller har overvejet at vejlede A om at aftalen ikke omfattede tilbagebetalingskravet for ferie afholdt i 2010, og at beløbet ville blive modregnet i forbindelse med udbetaling af de 5 ugers ferie i henhold til aftalen.

Departementets svar vil eventuelt blive forelagt A til partshøring."

Jeg erindrede ved brev af 20. februar Departementet for Finanser for svar.

Departementet for Finanser, Økonomi-og Personalestyrelsen svarede ved brev af 15. marts følgende:

"Departementet skal beklage den lange sagsbehandlingstid, men skal hermed fremkomme med et realitetssvar på Ombudsmanden for Inatsisartuts forespørgsel af 10. januar 2012.

1. Opgørelsen at tilbagebetalingskravet

Ombudsmanden for Inatsisartut anmoder om departementets svar på årsagen til, at departementet i en udateret opgørelse i personalesagen for A, har indregnet ferie afholdt i perioden 1. til 5. februar 2010, i alt 40 timer, i tilbagebetalingskravet, idet denne periode tilsyneladende også er indregnet i den afgørelse om at krave tilbagebetaling af for meget udbetalt løn under ferie som, departementet traf den 11. februar 2011.

I partshøringen af 28. januar 2011 blev der vedlagt oversigt over A's ferieafholdelse, heraf fremgik det at oversigten, at A afholdte ferie i perioderne:

Fra 2. juni 2009 til 2. juli2009 i alt 23 dage = 184 timer.

Fra 19. januar 2010 til 29. januar 2010 i alt 9 dage = 72 timer.

På grund af en fejl blev A ikke trukket fuldt ud, hvorfor der blev truffet afgørelse den 11. februar 2011 om, at A skulle trækkes i løn for 184 timers selvbetalt ferieafholdelse for ferieåret 2009/10.

Den 5. maj 2011 blev der fremsendt ny partshøring i forbindelse med A ferieafholdelse for ferieåret 2010/11. Bilaget fra partshøringen at 5. maj 2011 angiver ferieafholdelse af A i perioderne:

Fra 1. til 5. februar 2010 i alt 5 dage= 40 timer.

Fra 4. til 29. oktober 2010 alt 20 dage= 160 timer.

Fra 1. til 19. november 2010 i alt 15 dage = 120 timer.

I partshøringen blev der henvist til bilag, hvor der var anført oversigt over ferieafholdelse vedrørende A. Da bilaget følger partshøringen og endvidere nævnes i partshøringen, skal bilaget følgelig dateres i overensstemmelse hermed, da bilaget var en del af partshøringsskrivelsen.

Herefter kan det konstateres, at det ikke er samme periode som anført fra Ombudsmanden for Inatsisartut. Endvidere er opgørelsen i henhold til partshøring af 5. maj 2010, ferieanholdelsesperiode fra 1. februar 2010.

2. Partshøring af A

Ombudsmanden for Inatsisartut anfører, at det fremgår af departementets partshøring af 5. maj 2011, at partshøringen er vedlagt dokumentation for tilbagebetalingskravet som bilag.

Dette bilag indgår tilsyneladende ikke i departementets sagsmappe, og Ombudsmanden for Inatsisartut beder derfor om at få en fremsendt en kopi af bilaget til partshøringen.

Økonomi- og Personalestyrelsen vil naturligvis fremsende udaterede bilag efter Ombudsmanden for Inatsisartuts ønske. Bilaget er vedlagt denne skrivelse

3. A's partshøringssvar

Ombudsmanden for Inatsisartut anfører, at han tilsyneladende ikke har modtaget kopi af A's indsigelser som afgørelse af 19. maj 2011 henviser til.

Økonomi- og personalestyrelsen fremsender hermed en kopi af A's indsigelser som afgørelse af 19. maj 2011 henviser til.

4. Modregning af tilbagebetalingskravet

Ombudsmanden for Inatsisartut anfører, at af lønspecifikation for lønkørsel 05.11, fremstår som om departementet har modregnet sit tilgodehavende på kr. 15.971,74 i A's udbetaling af feriegodtgørelse i henhold til den indgåede aftale.

Økonomi- og Personalestyrelsen skal til orientering vedlægge oversigt som viser, at A netop far udbetalt feriegodtgørelse i henhold til aftale.

Ombudsmanden for Inatsisartut beder departementet gøre rede for, hvorvidt den fortagende modregning er i overensstemmelse med landstingsloven om ferie § 22 stk. 4, eller den indgåede aftale om udbetaling af ikke afholdt ferie i forbindelse med A's fratræden.

Det skal bemærkes, at der ikke sket tilbageholdelse eller modregning i A's feriepenge. Der skal igen henvises til vedlagte oversigt, og i henhold til lønseddel af 05.11 bliver der anført netto til udbetaling i alt kr. 17. 425,97. Dette beløb, er udbetaling af A's feriepenge for ferieåret 2010/11, på i alt 25 dage jf. aftalen mellem F og Grønlands Selvstyre. Yderligere bliver der på lønseddelen angivet feriepenge som kan udbetales i indeværende ferieår.

5. Departementets vejledning af A

Ombudsmanden for Inatsisartut beder departementet gøre rede for, hvornår departementet blev bekendt med, at A havde afholdt ferie i 2010 uden optjent ret til ferie med løn. Ombudsmanden for Inatsisartut ønsker således oplyst, hvornår departementets (herunder departementets lønadministration) opgjorde A's ferieregnskab for ferieafholdelsesåret 2010.

Departements lønadministration blev ved skrivelse af 24. februar 2011 orienteret om A afholdte ferie i 2010 uden optjent ret til ferie med løn. Herefter blev samlede opgørelse foretaget i umiddelbar tilknytning til partshøringsskrivelse af 5. maj 2011. Efter afgørelsen af 19. maj 2011 blev der sendt regning ud til A på kr. 15.971,74 jf. bilag.

Såfremt departementet havde opgjort A's ferieregnskab for ferieafholdelsesåret 2010 på det tidspunkt, da departementet indgik aftalen om A's fratræden, som blandt andet indebærer, at "samtlige 5 ugers ferie for ferieåret 2011-2012 dvs hovedferie samt restferie" skulle udbetales, beder Ombudsmanden for Inatsisartut departementets gøre rede for, om departementet har vejledt eller overvejet at vejlede A om at aftalen ikke omfattede tilbagebetalingskravet for ferie afholdt i 2010, og at beløbet ville blive modregnet i forbindelse med udbetaling at de 5 ugers ferie i henhold til aftalen.

I forhandlingssituationer mellem parter indenfor det offentlige er retspraksis, at sagsbehandlingslovens regler herunder de almindelige grundsætninger ikke umiddelbart finder anvendelse, da en forhandling og dertil efterfølgende aftale ikke er en afgørelse i sagsbehandlingslovens for[s]tand. Dertil ikke sagt, at aftaler ikke kunne være omfattet af sagsbehandlingsloven og de almindelige grundsætninger — hertil skal der dog angives klar hjemmel.

Det skal bemærkes, at F i deres egenskab af faglig organisation som led i den fagretlige forhandlingsordning har kompetence til at løse stridigheder med relation til de overenskomstanliggender, som A i henhold til hans indmeldelse af den faglige organisation F har afgivet fuldmagt til. Endvidere har flere dele af overenskomsten individuelretlig betydning, hvorfor den faglige organisation kun er procespart i henhold til disse dele af overenskomsten. Den faglige organisations rolle i sådanne situationer er alene, at agere partsrepræsentant på grundlag af et konkret fuldmagtsforhold.

Selvstyret antager, at de faglige organisationer rådgiver og vejleder deres medlemmer. Endvidere har A haft adgang til Webtas som alle andre ansatte i Selvstyret, og har han derfra hele tiden kunnet se sine registreringer vedr. ferie og ferieafholdelse. Yderligere henvises til relevant overenskomst og ferieloven, som er anført i A ansættelsesbrev.

En vejledning skal i øvrigt udøves med respekt for de almindelige forvaltningsretlige retsregler, en myndighed kan således ikke i en konkret sag yde vejledning til parten på en sådan måde, at det vil krænke retlige bindende aftaler eller lovgivning i øvrigt, især ikke når parten har ladet sig bistå af en partsrepræsentant i sagen. Herefter vil økonomi- og Personalestyrelsen kun med frigørende virkning sende meddelelser til partsrepræsentanten, og da der som tidligere anført, er etableret et konkret fuldmagtsforhold må det antages, at partsrepræsentanten på forsvarlig vis kunne træffe procesbeslutninger eller indgå aftaler for parten og modtage svar herpå. På denne baggrund i den konkrete sag, er der ingen yderligere vejledningsforpligtelse overfor parten efter økonomi- og Personalestyrelsens opfattelse.

Grønlandsk oversættelse følger."

Jeg sendte ved brev af 3. juli 2012 Økonomi- og Personalestyrelsens svar til høring hos A.

A svarede ved mail af 11. juli 2012 følgende:

"…

Konkrete indsigelse i relation tik ASAs bemærkninger af 15. marts 2012:

…

Om modregningens overensstemmelse med hhv. ferielovens § 22, stk. 4 og den indgåede aftale i sagen: ASAs bemærkninger herom er kort sagt udenom sank. Af aftaleteksten fremgår det klart bl.a., at samtlige krav forbundet med sagen skulle bortfalde og et pengebeløb svarende til fem ugers ferie skulle udbetales i maj 2012. Herefter må ASAs ensidige efterfølgende vilkårlig eksludering af vigtige dele af de omfattede krav med rette betegnes som et utilbørligt aftalebrud af væsentlig art.

Om tidspunktet for ASAs opgørelse af omhandlede ferieregnskab samt,, hvornår myndigheden blev bekendt med, at undertegnede har afholdt ferie uden optjent ret til ferie med løn. Hertil har ASA på høringssvarets side 3 mod bedre vidende oplyst, at myndigheden først blev bekendt med, at undertegnede har afholdt ferie i 2010 uden optjent ret dertil den 24. Februar 2011. **Bilag 1** til dette brev dokumenterer derimod, at de på daværende tidspunkt relevante kontorchefer i ASA, nemlig kontorchef 1 og kontorchef 2, havde siden den 22. december 2010 været dybt involverede i de beregningstekniske spørgsmål forbundet hermed. ASAs påstand om det modsatte skal derfor hermed afvise som værende vildledende.

Om ASAs tilsidesættelse af sin vejledningspligt i forbindelse med den foretagne modregning set i lyset den indgåede aftale i sagen. Igen må myndighedens bemærkninger hertil betegnes som selvmodsigende såvel som udenom snak. ASA havde forinden overfor ombudsmanden oplyst, at myndigheden har medio april 2011 indgået en endelig aftale i sagen med F, hvorpå ASA vha. meget udiplomatiske vendinger har bedt ombudsman-

den om at blande sig udenom nærværende klagesag. Med andre ord var myndighedens forhandlinger desangående med fagforeningen for længst afsluttet, da ASA efterfølgende besluttede sig for, at træffe afgørelsen om modregning af 19. maj 2011. Dertil kommer, at undertegnede har siden ultimo december 2012 konsekvent påberåbte sig de hidtidige *"**webtas ferieregistreringstal*** som værende de rette anvendelige tal, hvad beregningen af bl.a. mine hidtidige uopbrugte antal ferietimer angår, jf. **Bilag 1.** Af bemeldte bilag fremgår det klart, at undertegnede ultimo december 2009 havde i alt en saldo på denne konto på i alt **576 timer "gange" 2** – dvs. *samlede saldo for hhv. år 2008 og 2009.* Fra det tal skal der blot trækkes 184+72+40=296 timer for at nå frem til det samlede antal uopbrugte ferietimer, som jeg have at gøre godt med for så vidt angår min efterårs ferie i år 2010. Man behøver som bekendt ikke at være den store matematikker for at man heraf kan udlede, at jeg herefter umuligt kan skylde Selvstyret en krone: *de uopbrugte antal ferietimer klart overstiger stadigvæk de opbrugte antal ferietimer.* De i mit høringssvar af medio februar 2011 til ASAs høringssvar ultimo januar 2011 vedr. myndighedens påtænkte modregning i min løn for februar og marts 2011 fremførte stærke argumentet imod enhver form for modregning, har ASA overhovedet ikke forholdt sig til den trufne afgørelse herom. I lighed med myndighedens afgørelse om afskedigelse af ultimo januar 2011, har ASA truffet afgørelse i sagen ***indenfor to timer efter modtagelsen af høringssvaret pr. email -*** uanset, hvad omfattende de vedlagte bilagsmateriale i den konkrete sag var!!

…"

A havde til sit høringssvar vedhæftet bilagene benævnt I, II, III samt IV, som jeg har valgt ikke at citere.

Jeg skrev den 3. august 2012 med kopi til Økonomi- og Personalestyrelsen samt Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug følgende afsluttende brev til A:

"Jeg har modtaget din skrivelse af 11. juli 2012.

I henhold til § 14, stk. 1, i inatsisartutlov nr. 8 af 3. december 2009 om Ombudsmanden for Inatsisartut afgør jeg som ombudsmand selv, om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse.

Min behandling af den del af din klage, der vedrører selve afskedigelsen, har jeg afsluttet. Jeg henviser i den forbindelse til mit brev af 21. november 2011. Som jeg i samme brev orienterede dig om, fandt jeg det nødvendigt at stille Økonomi- og Personalestyrelsen nogle supplerende spørgsmål. Styrelsen svarede mig ved brev af 20. december 2011 – brevet har jeg haft sendt til partshøring hos dig.

Efter at have modtaget dit partshøringssvar har jeg foretaget en samlet gennemgang af alle oplysningerne i sagen. Jeg har herefter besluttet at afslutte min samlede undersøgelse af din klagesag, og jeg foretager herefter ikke mere i sagen.

Den nærmere begrundelse for min beslutning er følgende:

Fortolkningen af fratrædelsesaftalens rækkevidde i forbindelse med udbetalingen af feriepenge

I din skrivelse af 11. juli 2012 anfører du bl.a. følgende:

> "Af aftaleteksten fremgår det klart bl.a., at samtlige krav forbundet med sagen skulle bortfalde og et pengebeløb svarende til fem ugers ferie skulle udbetales i maj 2012."

Jeg forstår dig sådan, at du mener, at den fratrædelsesaftale, der er indgået mellem dig (ved F) og selvstyret, har været til fuld og endelig afgørelse, og at du er af den holdning, at det betyder, at feriepengene ikke kan kræves tilbagebetalt.

Økonomi- og Personalestyrelsen er derimod af den opfattelse, at aftalen ikke omfatter ferieafholdelse i året 2010.

Kerneområdet for min virksomhed som ombudsmand er at påse, om den offentlige forvaltning under Grønlands Selvstyre og kommunerne overholder gældende offentligretlige regler, herunder især forvaltningsretlige regler. Dette fremgår også – implicit – af § 7, stk. 1, sammenholdt med stk. 3, i inatsisartutlov nr. 8 af 3. december 2009 om Ombudsmanden for Inatsisartut.

Udgangspunktet for aftalers fortolkning er, at de skal fortolkes i henhold til aftaleretlige regler og ikke offentligretlige regler, herunder forvaltningsretlige regler. Fortolkningen af din fratrædelsesaftales rækkevidde falder derfor uden for kerneområdet af min virksomhed.

Derudover er aftalen indgået mellem i princippet ligestillede parter, hvor jeg ikke har kompetence over for den ene part.

På baggrund af ovenstående finder jeg det bedst, at sagen afklares ved domstolene.

Beregningen af feriepenge

Du har endvidere klaget over selve beregningen af ferieafholdelse for ferieåret 2010, idet du mener, at Økonomi- og Personalestyrelsens beregning – foretaget på vegne af Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug – er ukorrekt.

I styrelsens svar af 15. marts 2012 til mig – som jeg har sendt dig kopi af – redegør styrelsen for beregningen af din ferieopgørelse. Jeg finder ikke anledning til at betvivle styrelsens beregninger.

Det er derudover min opfattelse, at spørgsmålet om, hvorvidt Økonomi- og Personalestyrelsen anvender korrekte beregningsmodeller, ikke er et spørgsmål, der bør behandles af mig. Spørgsmål af mere teknisk art bør derimod behandles ved domstolene, der har mulighed for at indhente sagkyndig bistand samt afhøre vidner.

Jeg må i stedet henvise dig til enten at rette henvendelse til din fagforening, F, eller at indbringe spørgsmålet for domstolene.

Aktindsigtsansøgning

Du klager endeligt over, at du endnu ikke har modtaget svar på din aktindsigtsanmodning af 17. maj 2011.

Det er umiddelbart min opfattelse, at der er tale om, at Økonomi- og Personalestyrelsen ikke har været opmærksom på din aktindsigtsanmodning, der er fremsat i en længere mail som en "subsidiær anmodning".

Jeg videresender derfor din klage over manglende svar på din aktindsigtsansøgning samt en kopi af dette brev til Økonomi- og Personalestyrelsen som en anmodning fra dig om, at Økonomi- og Personalestyrelsen behandler anmodningen hurtigst muligt."

6.4 Årsberetning 2011, afsnit 5, side 135ff

Klage over afslag på genetableringsstøtte (j. nr. 2010-823-0001)

Jeg skrev den 23. marts 2012 med kopi til klager følgende afsluttende brev til Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug:

"Departementet besvarede ved brev af 30. november 2011 min henstilling, som jeg afgav i min udtalelse af 6. juni 2011.

Det fremgår af departementets svar, at departementet den 24. juni 2011 skrev til Mikael Johnsen og vejledte ham om muligheden for at opnå dispensation fra kravene til at opnå status som erhvervsfisker eller erhvervsfanger.

Jeg går ud fra, at departementets svar skal forstås således, at departementet også i andre sager overvejer, om der konkret kan være anledning til at vejlede ansøgere om dispensationsmuligheden, og jeg foretager mig på denne baggrund ikke yderligere i sagen."

6.5 Årsberetning 2011, afsnit 5, side 152ff

Uacceptabel lang sagsbehandlingstid i sag om beregning af alderspension (j. nr. 2011-104-0013)

Jeg modtog den 2. januar 2012 følgende e-mail fra K Kommune:

"Til Ombudsmanden

Jeg skal hermed bekræfte, at K Kommune den 29. december 2011, har modtaget Ombudsmandens afgørelse af 12. december 2011 angående klage fra A.

Jeg er uddannet jurist tilbage i 1997 og tiltrådte som ny socialchef i kommunen den 1. december 2011. Jeg har derfor med stor faglig interesse gennemgået såvel Ombudsmandens afgørelse, som sagen i øvrigt. Begge dele har givet et godt indblik.

Jeg er fuldstændig enig i de anførte konklusioner, og kan derfor også kun beklage, at såvel sagsbehandlingstiden, som den løbende opfølgning og sagsbehandling af de indkomne henvendelser har været alt for dårlig. Det skal kommunen selvfølgelig have rettet op på fremadrettet. Jeg vil gøre dette til én af mine top prioriterede arbejdsområder i første kvartal af 2012. Jeg finder det endvidere nødvendigt at styrke personalets faglige kompetencer og også dette arbejde vil der blive taget fat på.

Derudover mangler kommunen fortsat at tage stilling til delelementer i sagen om A, herunder spørgsmålet om pension i 2009. Også dette skal der naturligvis følges op på straks, og jeg har derfor rettet henvendelse til A direkte og foreslået et møde. Det er min opfattelse, at jeg ved at overtage sagens videre behandling og i en direkte dialog med A, vil kunne få løst sagen både hurtigt og i overensstemmelse med reglerne på området.

Jeg har naturligvis også beklaget direkte overfor A.

Afslutningsvis kan jeg oplyse, at jeg på baggrund af henvendelsen fra Ombudsmanden – har fundet det nødvendigt at udtage hver 10. afsluttede pensionssag til ren stikprøve kontrol."

Da jeg herefter ikke hørte fra kommunen erindrede jeg ved brev af 24. maj 2012 K Kommune om sagen.

K Kommune svarede ved brev af 7. juni 2012, at K Kommunen havde behandlet sagen i forhold til A i marts måned 2012, og at A har fået udbetalt alderspension samt regulering i årene 2009-2010-2011 samt 2012.

K Kommune havde til sit brev vedlagt diverse bilag, herunder følgende brev af 2. marts 2012 til A:

"**Din sag om alderspension**

Din sag om alderspension er blevet hjemvist til fornyet behandling i socialforvaltningen. Socialforvaltningen har nu truffet følgende afgørelse:

Din alderspension for 2009 er beregnet til: 1.627 kr. pr. måned før skat.

Din alderspension for 2010 er beregnet til: 1.627 kr. pr. måned før skat.

Din alderspension for 2011 er beregnet til: 1.627 kr. pr. måned før skat.

Din alderspension for 2012 er beregnet til: 1.627 kr. pr. måned før skat.

Du modtager dit tilgodehavende snarest muligt.

Det fremgår blandt andet af sagen, at du allerede tilbage i 2009 klagede over beregningen af pensionens størrelse fra og med 2009. Sagen har undervejs været forelagt Det Sociale Ankenævn, som har haft hjemvist sagen til fornyet behandling i socialforvaltningen. Også Rigsombudsmanden har været inddraget i sagen og har udtalt kritik af kommunen.

Jeg har nu gennemgået sagen. Jeg er enig i den kritik som er fremsat af såvel nævnet som Rigsombudsmanden. Samtidig har jeg med stor beklagelse kunnet konstatere, at socialforvaltningen i flere tilfælde, ikke har reageret på henvendelser fra såvel dig, som myndighederne.

Dette forhold er naturligvis helt uacceptabelt.

Dernæst fremgår det af sagen, at socialforvaltningen tidligere har fastsat din alderspension til 0 kr. årligt under henvisning til dine egne indtægtsforhold (tjenestemandspension fra Danmark og ATP) i alt ca. 50.000 kr. årligt, samt indtægten fra din ægtefælle i alt ca. 265.000 kr. årligt. Husstandens samlede indkomst udgør således ca. 315.000 kr. Ved min gennemgang af sagen har jeg kunnet konstatere, at husstandens samlede indkomst igennem forløbet har været konstant på ca. 315.000 kr.

Du har undervejs i sagen blandt andet anført, at du har ret til alderspension fordi husstandens samlede indkomst er under grænsen på de 318.000 kr., som er fastsat i Landstingsforordning nr. 3 af 7. maj 2001 om alderspension § 8 stk. 2 nr. 4. Du har også henvist til, at din egen indkomst ikke overstiger 84.000 kr. som fastsat i samme forordnings § 8 stk. 1, og at I som ægtefæller ikke er sambeskattet hvorfor din ægtefælles indtægtsforhold derfor ikke kan have betydning for beregning for din pension. Endelig har du henvist til, at såvel din tjenestemandspension fra Danmark som din ATP er omfattet af reglen i forordningens § 8 første afsnit og derfor **ikke** skal medregnes.

Reglerne om beregning af alderspension findes i Landstingsforordning nr. 3 af 7. maj 2007 om alderspension §§ 7 og 8. Der foretages reelt 3 vurderinger: 1) er vedkommende enlig eller samlevende, 2) hvilke indtægter medregnes i husstandens samlede indtægt, 3) pensionens størrelse.

Ved beregning af alderspension tages udgangspunkt i, om ansøgeren er enlig eller gift/samlevende med et andet voksent menneske. Der er således uden betydning, om parterne er gift og sambeskattet, eller gift og ikke sambeskattet, eller ugifte og derfor ikke

kan sambeskattes. Det fremgår af sagen, at du er gift/samboende med et andet voksent menneske.

Ved beregning af husstandens indkomst fratrækkes pension efter Nordisk Konvention om social sikring. Det skyldes, at borgere i Norden ikke skal stilles ringere i et andet nordisk lands, fordi man har optjent en pensionsydelse i et land, og som ikke kendes i de andre nordiske lande. ATP er udtryk for en sådan pension da optjening hertil kun finder sted i Danmark, og beløbet skal derfor fratrækkes. Tjenestemandspension følger af tjenestemandsloven og er en fælles lov for tjenestemand i både Danmark, Grønland og Færøerne. Tjenestemandspension medregnes derfor indenfor disse 3 lande.

Årlig indkomst for din husstand er herefter opgjort således: Din tjenestemandspension og dermed indtægt = 35.692 kr. Din ægtefælles indtægt = 265.000 kr. **i alt 300.692 kr.** Husstandens indtægt har været uændret i perioden 2009-2012.

Pensionens årlige størrelse er herefter skønsmæssigt beregnet som forskellen mellem indkomst og grænsen som fastsat i forordningen.

Du kan klage over denne afgørelse senest 4 uger efter modtagelsen til Det Sociale Ankenævn, Postboks 689, Imaneq 27, 1., 3900 Nuuk."

Jeg afsluttede herefter ved breve af 6. juli 2012 sagen i forhold til A og K Kommune.

6.6 Årsberetning 2011, afsnit 5, side 167ff

Kirken i Grønlands virksomhed i Danmark (j. nr. 2011-241-0001)

Jeg forespurgte ved mail af 8. november 2012 Lovudvalget i Inatsisartut, om udvalget havde taget sagen under behandling. Lovudvalget svarede ved mail af samme dag, at Lovudvalget afventer Naalakkersuisuts svar i sagen, forinden udvalget foretager yderligere opfølgning.

Jeg erindrede derfor Naalakkersuisut, v/Bispekontoret, ved brev af 8. november 2012 om svar i sagen.

Formandens Departement svarede ved brev af 23. november 2012 således:

"…

Indledningsvist skal det beklages, at der ikke har været en reaktion på dit brev fra den 4. august 2011.

Til orientering kan det oplyses, at Naalakkersuisut på Forårssamlingen for 2013 forventer at fremsætte et lovforslag om en Kirlelov, hvor blandt andet § 28, stk. 3 foreslås ændret.

Lovforslaget blev udarbejdet af Departementet for Familie, Kirke, Kultur og Ligestilling og blev sendt i offentlig høring den 29. oktober 2012, og kan ses på:

http://www.nanoq.gl/Service/Hoeringsportal/Inatsisartutlov/2012/aendringsforslag_kirke.aspx

http://www.nanoq.gl/Service/Hoeringsportal/Inatsisartutlov/2012/aeindringsforslag_kirke.aspx

Det er således min opfattelse, at den fortolkningstvivl, som den nugældende bestemmelse giver anledning til, afhjælpes ved lovforslaget, idet det blandt andet for[e]slås, at § 28, stk. 3 affattes således:

> "Stk. 3. Biskoppens afgørelser kan påklages til Departementet for Kirke senest 4 uger efter at afgørelsen er truffet. Afgørelser af overvejende teologisk karakter prøves udelukkende for så vidt angår de retlige rammer. Departementets afgørelser er endelige."

Samtidig indeholder udkastet til lovbemærkningerne følgende omkring § 28, stk. 3:

> "Bestemmelsen er tilføjet et nyt 2. punktum for at understrege selve lovens hovedsigte om en høj grad af selvbestemmelse i folkekirken. Princippet er bærende for loven, og udtrykkes således initialt med lovens § 6, hvor den centrale styrelse og administration for kirken findes hos biskoppen. Bemærkningerne til de enkelte bestemmelser anfører endvidere under § 6, at der er forvaltningsenhed (en forvaltningsmyndighed) omkring folkekirken.
>
> Det indsatte nye punktum indebærer en retlig begrænsning for Departementets efterprøvelsesadgang af folkekirkens egne afgørelser.
>
> Hvor folkekirken således indenfor egen forvaltningsmyndighed har truffet en afgørelse, kan denne som sidste instans, jfr. § 28, stk. 3 tillige indbringes for Departementet, og dermed af en myndighed uden for forvaltningsmyndigheden.
>
> Med det nye punktum opsættes en begrænsning for denne sidste rekurs ud af forvaltningsmyndigheden og op til Departementet. Afgørelser, som efter deres indhold overvejende angår teologiske spørgsmål, kan således ikke fuldstændig efterprøves i Departementet som rekursmyndighed.

Ved behandling af disse sager i Departementet er Departementet begrænset til at påse, om folkekirken i sin sagsbehandling og afgørelse har overholdt almindelige forvaltningsretlige regler (de retlige rammer). Selve skønnet i den overvejende teologiske afgørelse, den teologiske/retsteologiske vurdering, kan således ikke efterprøves uden for forvaltningsmyndigheden, i Departementet.

Overvejende teologisk karakter antages primært at være forhold af læremæssig karakter. Afgørelser som angår eller bygger på en forståelse af folkekirkens læregrundlag, herunder gennem udmøntning i de autoriserede ritualer, vil således som udgangspunkt endeligt skulle behandles inden for den folkekirkelige forvaltningsmyndighed.

Også andre sager end netop vedrørende læregrundlaget vil efter omstændighederne skulle henføres til formuleringen af overvejende teologisk karakter."

Jeg håber, at du med ovenstående har fået et fyldstgørende svar. Skulle dette ikke være tilfældet, er du naturligvis velkommen til at kontakte mig på ny.

Kopi af nærværende brev er til orientering fremsendt til Lovudvalget i Inatsisartut samt medlem af Naalakkersuisut fir Familie, Kirke, Kultur og Ligestilling."

Jeg skrev, med kopi til Lovudvalget i Inatsisartut, følgende afsluttende brev til Formandens Departement:

"Hermed anerkender jeg modtagelsen af Formandens Departements brev af 23. november 2012.

Jeg noterer mig, at Naalakkersuisut på Inatsisartuts forårssamling i 2013 forventer at fremsætte et lovforslag om ændring af kirkeloven, hvor blandt andet lovens § 28, stk. 3, foreslås ændret.

Jeg noterer mig videre, at det er Naalakkersuisuts opfattelse, at den nævnte ændring afklarer den mulige tvivl om, hvorvidt kirkemyndighederne i Grønland som sådan indgår i et traditionelt myndighedshierarki under det ressortansvarlige departement.

Herefter foretager jeg mig ikke videre i sagen."

6.7 Årsberetning 2011, afsnit 6, side 184f

Ulovlig opkrævning af boligsikring, som efter myndighedernes opfattelse var udbetalt med urette. Tillige spørgsmål om forståelsen af reglerne for betaling af leje i fremlejeforhold (j. nr. 2008-119-0001)

Da klager trods erindringsskrivelser af 7. marts, 30. maj samt 3. juli 2012 ikke reagerede på mit brev af 14. december 2011, afsluttede jeg ved brev af 12. november 2012 sagens behandling.

6.8 Årsberetning 2011, afsnit 6, side 193f

Spørgsmål om høringspligt og om definition af en selvstændig myndighed (j. nr. 2008-820-0001)

Jeg afsluttede ved brev af 25. maj 2012 sagen således:

"Jeg har modtaget et udateret svar på mine henstillinger fra Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug (dok. nr. 547187), og har noteret, at departementet har taget mine henstillinger til efterretning.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen."

6.9 Årsberetning 2011, afsnit 6, side 194f

Manglende iagttagelse af regler om partshøring og begrundelse i forbindelse med afskedigelse. Utilstrækkelig sagsoplysning i rekursmyndigheden (j.nr. 2009-323-0019)

Jeg modtog den 2. februar 2012 følgende brev fra Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik:

''Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik (IAAN) modtog den 7. december 2011 ombudsmandens brev (j.nr. 2011-303-0002) vedrørende klage over afskedigelse af A fra en stilling som [lokal flyvepladsleder]. På den baggrund bad IAAN Mittarfeqarfiit om en redegørelse i sagen (vedlagt).

Redegørelse
På baggrund af et møde mellem Mittarfeqarfiit og IAAN blev det den 17. januar 2011 besluttet, at sagen vedrørende A skulle genoptages ved hjemvisning til Mittarfeqarfiit.

I perioden fra 17. januar 2011 til juni 2011 rykkede IAAN gentagende gange Mittarfeqarfiit for information om sagens gang (jf. vedlagte mails at 23. februar 2011, 15. marts 2011 og 25. marts 2011). På et møde den 20. juni 2011 indskærpede IAAN igen over for Mittarfeqarfiit vigtigheden at, at sagen blev genoptaget.

Den 29. juni 2011 fremsendte Mittarfeqarfiit en høringsskrivelse til A's advokat, B. Den 26. august 2011 svarede advokat B, at de ikke længere repræsenterede A i sagen (jf. vedlagte kopi). Mittarfeqarfiit antog, at advokaten havde videresendt høringsskrivelsen til A Da der Ikke kom yderligere svar, antog Mittarfeqarfiit, at A havde opgivet sagen og betragtede den derfor som afsluttet. Mittarfeqarfiit oplyste ikke IAAN herom.

Foranlediget af Inatsisartuts Ombudsmands brev af den 7. december 2011 fremsendte Mittarfeqarfiit den 20. december 2011 høringsskrivelsen af 29. juni 2011 direkte til A.

Mittarfeqarfiit oplyser i deres redegørelse, at de opfatter sagen som afsluttet, såfremt de ikke modtager et svar fra A på høringsskrivelsen inden sidst meldte frist.

IAANs opfattelse af sagen

Det er IAAN's opfattelse, at Mittarfeqarfiit har været for passive i håndteringen af sagen. Dette på trods af at IAAN gentagende gange har bedt Mittarfeqarfiit om at prioritere sagen, og at Mittarfeqarfiit har bekræftet, at dette ville ske.

IAAN opfatter generelt Mittarfeqarfiits interne personalesager som værende en del af virksomhedens drift. IAAN forventer i den henseende, at Mittarfeqarfiit formår at afsætte de nødvendige ressourcer for at varetage driften tilfredsstillende.

I den konkrete sag har IAAN dog anvendt betydelige ressourcer på at vejlede Mittarfeqarfiit. Som det fremgår af vedlagte dokumentation, har IAAN desuden adskillige gange rykket Mittarfeqarfiit for informationer i sagen. Da Mittarfeqarfiit den 29. juni 2011 genoptog sagen, forventede IAAN, at dette ville ske på tilfredsstillende vis.

IAAN har i vedlagte skrivelse påtalt over for Mittarfeqarfiit, at IAAN ikke mener, at Mittarfeqarfiit har håndteret sagen vedrørende A på tilfredsstillende vis.''

Jeg modtog den 8. februar 2012 ligeledes følgende brev fra Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik:

''Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik modtog den 2. februar 2012 A's svar pa Mittarfeqarfiits partshøring (jf. vedhæftning).

Departementet for Boliger, lnfrastruktur og Trafik har den 8. februar 2012 oplyst Mittarfeqarfiit om, at Mittarfeqarfiit skal træffe en afgørelse i sagen, og at denne afgørelse i givet fald vil kunne ankes til Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik.''

Jeg skrev derefter følgende brev af 22. juni 2012 til A:

''Jeg vender herved tilbage til din klage over afskedigelse fra din stilling som [lokal flyvepladsleder].

Jeg besluttede ved brev af 7. december 2011 (som du modtog en kopi af), at genoptage min behandling af din klage. Det gjorde jeg, fordi du ikke var blevet orienteret om, at din sag var blevet hjemvist til Mittarfeqarfiit til fornyet behandling.

Jeg bad Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik om at komme med en redegørelse for, hvad departementet har foretaget sig i sagen efter afgørelsen den 17. januar 2011 om at hjemvise sagen. Jeg vedlægger kopi af henholdsvis departementets svar af 2. februar 2012 samt departementets brev af 8. februar 2012 til mig; jeg bemærker at jeg først har modtaget departementets oversættelse af brevet af 8. februar 2012, ved brev af 14. juni 2012.

Efter § 13 i inatsisartutlov nr. 8 af 3. december 2009 om Ombudsmanden for Inatsisartut kan klage over forhold, som kan påklages til en anden forvaltningsmyndighed, ikke indgives, før den øverste administrative myndighed har truffet afgørelse om forholdet.

Mittarfeqarfiit behandler igen din sag, hvorfor jeg ikke har mulighed for at foretage en undersøgelse af sagen.

Jeg beder dig afvente Mittarfeqarfiits afgørelse. Såfremt Mittarfeqarfiit træffer en afgørelse, som du ønsker at klage over, skal du rette din klage til Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik. Når du har modtaget departementets svar, kan du overveje, om du ønsker at klage til mig.

Jeg beder dig i så fald om at rette henvendelse til mig igen.

Jeg foretager mig herefter ikke yderligere i denne sag.''

Jeg orienterede den 22. juni 2012 Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik om mit brev til A.

6.10 Årsberetning 2011, afsnit 6, side 196ff

Grønlands Hjemmestyre havde ikke hjemmel til at afkræve brugerbetaling for benyttelse af en børnepasningsordning under hjemmestyrets kollegieadministration i strid med de betalingsregler, som hjemmestyret har fastsat for kommunale daginstitutioner (j. nr. 2008-143-0001)

Jeg modtog ved mail af den 16. november 2012 følgende brev fra A:

''Brevet er sendt til følgende:

- K Kommune, K By
- Socialforvaltningen
- Ombudsmanden for Inatsisartut, Nuuk
- Naalakkersuisut
- Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked

Brevskriver:
A, cpr.nr. … K By. Tlf. …

Jeg skriver med et krav om tilbagebetaling af betalte børneinstitutionspenge vedrørende tidligere plads i børneinstitutionen "Tikiusaaq" under KAF i Nuuk, samt som en anmodning om eftergivelse af min resterende restance.

Jeg har gennem Ombudsmanden for Inatsisartut efterlyst oplysninger om rigtigheden af, at man kunne kræve 5.000,- kr. pr. måned for en plads i en børneinstitution, og har klaget over det. Efter at Michael Mikkelsen og Vera Leth har haft sagen til undersøgelse i næsten fire år, meddelte de i deres brev den 5. maj 2011 således, citat:

> "… manglende hjemmel til en brugerbetaling på 5.000 kr. pr. måned pr. barn.
>
> …såfremt Naalakkersuisut fastholdt, at A ikke havde krav på tilbagebetaling, ville jeg overveje at meddele A, at jeg var indstillet på anbefale til de procesbevilgende myndigheder, at hun kunne få fri proces til at få prøvet lovligheden af den opkrævede brugerbetaling ved domstolene, uanset, om hun opfyldt de økonomiske betingelser for at få fri proces." Vera Leth.

I henhold til brevet med j.nr. 2008-143-0001 (Landstingets Ombudsmand), brev nr. 15920, beder jeg jer om at indbetale min samlede betaling på i alt kr. 17.649,17 på min konto: ….

A, cpr. ….

Jeg blev henvist til … i …afdelingen, da jeg prøvede at fremskaffe mit underskrevne gældsbevis i K Kommune den 5-11-2012, men … har ikke svaret indtil dato.

Imidlertid blev det i mine fremsendte papirer dokumenteret, at jeg har måttet låne 30.000,- kr. af socialforvaltningen. Det blev dog konstateret, at der ikke var hjemmel til at kræve omtalte betaling til børneinstitutionen "Tikiusaaq", og at jeg havde ret til at kræve betalingerne tilbagebetalt. Jeg vedlægger ligeledes brevet.

Jeg har også forstået, at det ligger til min ret at bringe Naalakkersuisut for domstolene, såfremt jeg får afslag på at få pengene tilbagebetalt, og at jeg kan få en advokat til at hjælpe uden egen betaling.

Da der nu er gået over fire år, sætter jeg min egen frist til at lægge sag an i kredsretten inden udløbet af november måned, hvis pengene ikke bliver indbetalt.

Jeg beder jer samtidig om at sende mig et skriftligt og underskrevet svar med vurdering af min sag."

Således skriver jeg med håb om, at I straks indbetaler pengene.

Såfremt I skulle mangle oplysninger, kan I fremskaffe disse hos Ombudsmanden for Inatsisartut."

Jeg afsluttede ved brev af 7. december 2012 sagen i forhold til Departementet for Uddannelse og Forskning, idet jeg skrev:

"Jeg vender hermed tilbage til sagen.

Efter en samlet gennemgang af sagen, herunder Departementet for Uddannelse og Forsknings seneste brev af 5. december 2011, noterer jeg mig, at departementet nu og efter afgivelsen af min udtalelse klart har tilkendegivet, at der ikke som udgangspunkt har fundet brugerbetaling sted, og at der i de tilfælde, hvor brugerbetaling alligevel har fundet sted, er sket tilbagebetaling.

Jeg noterer mig også, at det tidligere Familiedirektoratet ved brev af 8. januar 2007 til samtlige kommuner har oplyst, at studerende, der – som i denne sag – i en kortere periode er på uddannelsesophold uden for hjemkommunen, vil kunne modtage økonomisk hjælp til betaling for daginstitutionsplads for børn efter § 9 i landstingsforordning nr. 1 af 15. april 2003 om hjælp til børn og unge.

Nævnte landstingsforordning giver ikke hjemmel til – som landstingsforordning nr. 15 af 20. november 2006 om offentlig hjælp – at kommunerne over for borgerne kan træffe afgørelse om tilbagebetaling af offentlig hjælp. Der vil således ikke ved kommunernes tildeling og betaling af institutionsplads kunne rejses spørgsmål om indirekte brugerbetaling.

På baggrund af ovenstående har jeg besluttet ikke at foretage mig videre i anledning af min udtalelse af 12. august 2009."

Jeg afsluttede sagen i forhold til A ved brev af 7. december 2012:

"Vedlagt fremsender jeg kopi af mit brev af dags dato til Departementet for Uddannelse og Forskning.

Som det nærmere fremgår af dette brev, har jeg besluttet ikke at foretage mig videre i anledning af min udtalelse af 12. august 2009, som du har modtaget kopi af.

Jeg har herefter gennemgået sagen med henblik på en vurdering af, hvorvidt jeg har mulighed for at hjælpe dig vedrørende daværende K Kommunes, nu K Kommune, afgørelse af 4. januar 2008 om, at du skulle betale for dine børns ophold i børnepasningsordningen Tikiussaq.

K Kommunes afgørelse er truffet efter § 28, stk. 1, nr. 2, i landstingsforordning nr. 15 af 20. november 2006 om offentlig hjælp.

Efter landstingsforordningens § 30 kan en kommunes afgørelser efter landstingsforordningen, herunder altså også afgørelser efter landstingsforordningens § 28, stk. 1, nr. 2, påklages til Det Sociale Ankenævn efter bestemmelserne herom i landstingsforordning nr. 11 af 12. november 2001 om socialvæsenets styrelse og organisation. Jeg henviser herved også til min udtalelse af 12. august 2009 (side 32 i den grønlandske version og side 35 i den danske version).

Efter § 8, stk. 1, i sidstnævnte landstingsforordning skal klage til Det Sociale Ankenævn indbringes for ankenævnet inden for fire uger efter modtagelsen af afgørelsen.

Du har modtaget K Kommunes afgørelse tilbage i 2008, hvorfor klagefristen for dit vedkommende som udgangspunkt er udløbet. Imidlertid har K Kommune – som jeg ser det – ikke vejledt dig om din mulighed for at klage til Det Sociale Ankenævn, jf. § 25. stk. 1, i landstingslov nr. 8 af 13. juni 1994 om sagsbehandling i den offentlige forvaltning.

Manglende klagevejledning bevirker som udgangspunkt, at en klagefrist suspenderes. Jeg henviser herved til for eksempel Karsten Loiborg i Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2002, side 978.

På den baggrund har jeg således i dag efter telefonisk aftale med dig oversendt din klage af 21. januar 2008 med bilag til Det Sociale Ankenævn som en anmodning fra dig om, at Det Sociale Ankenævn behandler din klage over K Kommunes afgørelse af 4. januar 2008.

Jeg henviser herved også til § 13 i inatsisartutlov nr. 8 af 3. december 2009 om Ombudsmanden for Inatsisartut, hvorefter klager over forhold, som kan påklages til en anden forvaltningsmyndighed (her Det Sociale Ankenævn), ikke kan indgives til mig, førend den øverste administrative myndighed (ankenævnet) har truffet afgørelse om forholdet.

Jeg beder dig afvente Det Sociale Ankenævns afgørelse, førend du tager stilling til, om du vil klage til mig.

Kopi af dette brev (med bilag) er fremsendt til Det Sociale Ankenævn og K Kommune.

Jeg foretager mig herefter ikke videre i anledning af din klage."

6.11 Årsberetning 2011, afsnit 6, side 203ff

Det Sociale Ankenævns stadfæstelse af et afslag på førtidspension (j. nr. 2008-120-0008)

Jeg erindrede ved breve af 28. februar og 25. maj 2012 Departementet for Familie, Kultur, Kirke og Ligestilling for svar.

Det viste sig under en telefonisk samtale mellem en af mine medarbejdere og en sagsbehandler i departementet, at departementet har sendt et svar af 16. marts 2012, som jeg aldrig har modtaget. Dette svar blev genfremsendt, hvilket jeg modtog den 30. oktober 2012:

"Ombudsmanden for Inatsisartut har i brev af 9. september bedt Departementet for Familie, Kultur, Kirke og Ligestilling om, hvorledes landstingsforordningen fra 2001 om revalidering harmonerer med landstingsforordningen fra 2007 om førtidspension. Departementet skal beklage det sene svar.

Før kommunen kan tilkende en ansøger førtidspension, skal mulighederne for tilpasning eller gentilpasning til arbejdsmarkedet være udtømte. Erhvervsevnen skal være nedsat i et omfang, der medfører, at den pågældende, uanset mulighederne for støtte efter anden lovgivning, herunder beskæftigelse i revalidering eller fleksjob, ikke vil være i stand til at blive selvforsørgende ved indtægtsgivende arbejde.

Kommunen skal sørge for, at der iværksættes revalidering af personer, der søger førtidspension, jf. § 6, stk. 2, i landstingsforordning om førtidspension.

Afgørelse om, hvor vidt det overhovedet er muligt at revalidere vedkommende, skal træffes af kommunalbestyrelsen i henhold til landstingsforordning om revalidering. Hvis der ingen udsigt er til, at vedkommende efter en revalidering vil have mulighed for at passe et arbejde, kan vedkommende tilkendes førtidspension umiddelbart. Det vil for eksempel være tilfældet for en person, der har været ude for en meget alvorlig ulykke, og som er helt afhængig af andre personers hjælp til alting.

Efter landstingsforordningen om førtidspension anser Departementet for Familie, Kultur, Kirke og Ligestilling revalidering for at være et sagsoplysende skridt, som skal belyse om arbejdsevnen må antages at være varigt nedsat jf. § 6 i landstingsforordningen om førtidspension.

Bestemmelsen i § 6, stk. 2, i landstingsforordningen om førtidspension fastsætter, at kommunen for at afklare dette, skal have forsøgt revalidering. Forarbejderne til § 6, stk. 2, i landstingsforordningen om førtidspension henviser til, at revalideringen skal ske efter landstingsforordningen om revalidering.

Ifølge revalideringsforordningen er det frivilligt for kommunen, om der skal fremsættes tilbud om revalidering, og det er frivilligt for personen, der bliver tilbudt revalidering, om personen ønsker at tage imod tilbuddet. Ifølge § 20 i landstingsforordningen

om revalidering, kan kommunens afgørelse om, hvorvidt en person opfylder betingelserne for at være berettiget til revalidering i henhold til § 3 jf. § 2, påklages til det Sociale Ankenævn. Det er Departementet for Familie, Kultur, Kirke og Ligestillings vurdering, at beslutningen i henhold til § 3 i revalideringsforordningen er en afgørelse, som jo netop også kan ankes.

Departementet for Familie, Kultur, Kirke og Ligestilling samt Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked, er opmærksom på, at der er visse uoverensstemmelser mellem landstingsforordningen om førtidspension og landstingsforordningen om revalidering.

Departementet for Familie, Kultur, Kirke og Ligestilling er allerede som følge af Skatte- og Velfærdskommissionens betænkning i gang med forarbejdet til en revision af landstingsforordningen om førtidspension, hvor ovennævnte problemstilling vil blive medtaget."

Jeg skrev, med kopi til klager i den afsluttede konkrete sag og Inatsisartuts Lovudvalg, afslutningsvist ved brev af 22. november 2012 således til Departementet for Familie, Kultur, Kirke og Ligestilling:

"I forbindelse med min gennemgang af en konkret førtidspensionssag i det daværende K Kommune blev jeg opmærksom, at der muligvis er nogle uhensigtsmæssigheder i samspillet mellem revalideringsreglerne og førtidspensionsreglerne.

Jeg påbegyndte derfor en egen drifts-sag, og min undersøgelse går på, hvorvidt en kommune har hjemmel til at afslå en førtidspensionsansøgning forinden revalidering har været forsøgt, samt om en kommunes beslutning om at foretage revalidering i henhold til førtidspensionsreglerne kan påklages til Det Sociale Ankenævn.

Som en følge heraf anmodede jeg ved brev af 11. september 2011 Departementet for Familie, Kultur, Kirke og Ligestilling om at gøre rede for departementets holdning til de nævnte problemstillinger.

Den 30. oktober 2012 modtog jeg departementets svar af den 16. marts 2012. Jeg bemærker, at departementet i sit svar til mig anfører således:

"Departementet for Familie, Kultur, Kirke og Ligestilling samt Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked, er opmærksom på, at der er visse uoverensstemmelser mellem landstingsforordningen om førtidspension og landtingsforordningen om revalidering.

Departementet for Familie, Kultur, Kirke og Ligestilling er allerede som følge af Skatte og Velfærdskommissionens betænkning i gang med forarbejdet til en revision af landsforordningen om førtidspension, hvor ovennævnte problemstilling vil blive medtaget."

Jeg tager til efterretning, at Departementet for Familie, Kultur, Kirke og Ligestilling er opmærksom på, at der er uoverensstemmelse mellem landstingsforordning nr. 4 af 7. maj 2007 om førtidspension og landstingsforordning nr. 4 af 31. maj 2001 om revalidering, samt at departementet er i gang med en revision af førtidspensionsforordningen.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen."

7. Opfølgning på tidligere års beretninger – egen drift sager

7.1 Årsberetning 2011, afsnit 7, side 205

Mangler i retsgrundlaget for afdragsvis betaling af huslejerestancer (j.nr. 2008-904-0003)

Den 12. juni 2012 meddelte en ledende medarbejder ved Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik telefonisk en af mine medarbejdere, at departementet forventede at kunne sende et udkast til ny lejelov i høring i foråret 2013.

Jeg meddelte efterfølgende departementet, at jeg herefter ikke foretog mig mere i sagen, men at jeg ville afvente departementets forslag til ny lejelov.

7.2 Årsberetning 2011, afsnit 7, side 205f

Det Sociale Ankenævns sagsbehandlingstid (j.nr. 2008-905-0006)

Jeg erindrede ved breve af 23. august og 31. oktober 2012 Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked for svar.

Jeg modtog ved mail af 1. november 2012 følgende svar fra Departementet for Erhverv og Råstoffer:

> "Jeg takker for jeres henvendelse den 23. august 2012, hvor I ønsker en statusopdatering på det fremadrettede arbejde med at forkorte sagsbehandlingstiden ved Det Sociale Ankenævn.
>
> Til det nævnte arbejde har der været nedsat en arbejdsgruppe bestående af Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked, Styrelse for Råd og Nævn og Formandens Departement ved Lovafdelingen.
>
> I arbejdsgruppen er der enighed om, at hvis sagsbehandlingstiden skal forkortes, forudsætter det en ændring af landstingsforordning nr. 11 af 12. november 2001 om socialvæsenets styrelse og organisation (styrelsesloven). Konkret anbefaler arbejdsgruppen, at organiseringen af anke/klagebehandlingen overgår til administrativ behandling i et uafhængigt organ.

Ressortmæssigt hører styrelsesloven til hos Departementet for Familie, Kirke, Kultur og Ligestilling, hvorfor der har været drøftelser med departementet.

Når ovennævnte landstingsforordning skal revideres, vil bestemmelserne om anke i det sociale ankenævn også indgå i revisionsarbejdet."

Jeg afsluttede sagens behandling ved sålydende brev til Departementet for Erhverv og Råstoffer:

"Jeg har den 1. november 2012 pr. mail modtaget departementets svar på mit brev af 23. august 2012.

Jeg forstår departementets svar således, at den af departementet nedsatte arbejdsgruppe fortsat sigter mod at forkorte sagsbehandlingstiden ved Det Sociale Ankenævn, dels ved ændring af nævnets lovgrundlag, dels ved omorganisering af klagesagsbehandlingen.

Jeg forstår endvidere på departementets svar, at departementet ved næstkommende revision af landstingsforordning nr. 11 af 12. november 2001 om socialvæsenets styrelse og organisation vil tage højde for mine bemærkninger.

Jeg går ud fra, at den næstkommende revision af lovgrundlaget fremmes hurtigst muligt.

Jeg oplyser på denne baggrund, at jeg ikke foretager mig yderligere i sagen."

7.3 Årsberetning 2011, afsnit 7, side 206f

Generelle bemærkninger om manglende udskrivning af elektroniske notater/dagbøger og kreditorers prioritet (j. nr. 2008-901-0018)

Embedet modtog ved brev af 3. juli 2008 fra Departementet for Finanser svar på de spørgsmål, som Embedet havde stillet i brev af 23. april 2008.

Herefter efterstod i sagen alene 2 supplerende spørgsmål, som Embedet havde stillet ved brev af 31. juli 2008, og som Embedet ikke har modtaget svar på fra Departementet for Finanser. De supplerende spørgsmål, som lyder:

1. hvorledes indgåede postsendte brev opbevares efter indscanning samt

2. hvorledes landstingsloven om arkivvæsen og de i medfør af loven administrativt fastsatte bestemmelser overholdes i forbindelse med elektronisk sagsbehandling

Da disse spørgsmål ikke har direkte sammenhæng med sagen, og derfor kan udtages af sagen til en senere egen drift sag, besluttede jeg at afslutte sagens behandling.

7.4 Årsberetning 2011, afsnit 7, side 207ff

Forskellige spørgsmål knyttet til forældelse af restancer og spørgsmål om ulovlig anvendelse af tvangsmidler over for en skyldner (j. nr. 2008-901-0024)

Jeg skrev med kopi til K Kommune den 23. september 2012 følgende brev til Departementet for Finanser:

"Jeg besøgte daværende K Kommune den 23. maj 2005, og udtog i den forbindelse sager vedrørende inddrivelse af gamle restancer til undersøgelse.

Gennemgangen af sagerne gav anledning til, at jeg efter en del korrespondance med kommunen fremkom med en udtalelse af 14. juli 2008, som blev sendt til daværende K Kommune med kopi til Landsstyremedlemmet for Finanser på grund af inddrivelsesmyndighedens overgang den 1. april 2008 til Grønlands Hjemmestyre.

Ved afgivelse af udtalelse efterstod alene uafklarede punkter i følgende 3 sager:

I sagen vedrørende A, personnummer …, henstillede jeg:

"…

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

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

…"

I sagen vedrørende B, personnummer …, henstillede jeg:

"…

Som jeg har anført i mit brev af 10. april 2007 til kommunen, er det min opfattelse, at forældelsesfristen ikke har været suspenderet alene som følge af, at B afsonede en fængselsstraf i Island.

Jeg henstiller derfor, at sagen genoptages med henblik på at tage stilling til, om de pågældende skatterestancer er forældede, uanset om B's opholdssted i dag kendes."

I sagen vedrørende C, personnummer …, henstillede jeg:

"Jeg bemærker for det første, at jeg finder det beklageligt, at Skatterådets afgørelse af C's klage over skatteansættelsen for 1993 ikke findes på sagen, idet Skatterådets afgørelse har afgørende betydning for, om det krav kommunen har opgjort, er korrekt.

Jeg henstiller derfor, at afgørelsen tilakteres sagen, og at det kontrolleres, om det opgjorte skattekrav for 1993 skal korrigeres som følge af Skatterådets afgørelse.

…"

Da jeg herefter, trods rykkerskrivelser til Skattestyrelsen, ikke modtog svar på ovennævnte resterende spørgsmål, indberettede jeg ved brev af 8. februar 2011 den Skattestyrelsen for Naalakkersuisut og Inatsisartut for manglende svar, idet jeg skrev:

"Jeg gav den 11. maj 2010 Naalakkersuisut og Inatsisartut meddelelse om, at Skatteforvaltningen ikke besvarede mine henvendelser.

Retschef Michael Mikkelsen og fuldmægtig … holdt efterfølgende, den 16. august 2010 møde med departementschef … og chefen for Skatteforvaltningen, … om problemet.

Der blev på baggrund af mødet aftalt en tidsplan for besvarelsen af sagerne.

Jeg må imidlertid med beklagelse konstatere, at denne plan kun delvist er blevet overholdt af Skatteforvaltningen, som heller ikke har kontaktet mig med henblik på eventuelt at aftale et ændret besvarelsesforløb.

Jeg mangler således fortsat svar i følgende sager:

…

Gennemgang af inkassosager i forbindelse med besøg i K Kommune – gamle restancer

Skatteforvaltningen lovede den 3. september 2010, at svar ville blive udarbejdet i perioden november og december 2010.

…

Jeg finder herefter, at der er væsentlig tvivl om, hvorvidt Skatteforvaltningen har til hensigt at efterleve svarpligten i inatsisartutloven om Ombudsmanden for Inatsisartut § 8, tidligere landstingsloven om Landstingets Ombudsmand § 7, stk. 1.

Jeg finder det derfor påkrævet på ny at give Naalakkersuisut og Inatsisartut meddelelse om forholdet, idet jeg anmoder Naalakkersuisut om snarest og efter omstændighederne inden for 4 uger fra dags dato at drage omsorg for, at jeg modtager svar i sagerne, eller sende mig konkret dokumentation for, hvornår jeg kan forvente at modtage svar."

Da jeg, trods flere rykkerskrivelser, ikke hørte fra Skattestyrelsen, indberettede jeg Skattestyrelsens manglende besvarelser på mine henvendelser for Naalakkersuisut og Inatsisartut ved brev af 8. februar 2011. Indberetningen vedrørte en del andre sager, hvor jeg ligeledes ikke havde fået svar fra Skattestyrelsen.

Formanden for Naalakkersuisut svarede ved brev af 18. april 2011:

"Ved skrivelse af 8. februar 2011 har De meddelt, at De finder, at der er væsentlig tvivl om, hvorvidt Skatteforvaltningen har til hensigt at efterleve svarpligten i Inatsisartutloven om Ombudsmanden for Inatsisartut § 8 [skal helst være § 18], tidligere landstingsloven om Landstingets Ombudsmand § 7, stk. 1.

I skrivelsen nævnes to typer sager:

1. Klager fra borgere

2. Ombudsmandens gennemgang af inkassosager i forbindelse med besøg i forskellige kommuner.

Ad 1. <u>Klager fra borgere om konkrete forhold</u>

…

Ad 2. <u>Ombudsmandens gennemgang af inkassosager i forbindelse med besøg i forskellige kommuner</u>

Skattestyrelsen har oplyst, at der er tale om en omfattende egendrift-undersøgelse, som Ombudsmanden i 2005-2006 foretog af de daværende 18 kommuners inddrivelsesvirksomhed. Undersøgelsen resulterede i et stort antal konkrete forespørgsler til kommunerne, dels omkring deres procedurer på inddrivelsesområdet, og dels vedrørende konkrete inddrivelsesskridt. For de flestes vedkommende havde kommunerne kun i ringe omfang eller slet ikke besvaret Ombudsmandens spørgsmål, da inddrivelsesområdet blev centraliseret den 1. april 2008.

Skattestyrelsen er af den opfattelse – for så vidt angår Ombudsmandens konkrete spørgsmål til konkrete sager – at styrelsen kun kan besvare spørgsmål vedrørende sager/krav, der rent faktisk overgik til Skattestyrelsen pr. 1. april 2008, og hvor styrelsen videreførte de procedurer og/eller de inddrivelsesskridt, som Ombudsmandens spørgsmål vedrørte. Herudover giver det efter Skattestyrelsens opfattelse ikke mening at forholde sig til en kommunal sagsbehandling.

Skattestyrelsen har endvidere oplyst, at de har gennemlæst den foreliggende korrespondance vedrørende de kommunale sager, og at de tager Ombudsmandens forskellige tilkendegivelser vedrørende foretagne sagsbehandlings- og inddrivelsesskridt til efterretning, og vil tage højde for disse i den fremtidige sagsbehandling. Dette er ifølge Skattestyrelsen i flere omgange tilkendegivet overfor Ombudsmanden.

Skattestyrelsen har endelig oplyst, at de er i gang med at gennemgå de oplistede kommunale sager, og løbende vil give tilbagemelding herpå til Ombudsmanden.

Naalakkersuisut har noteret sig, at Skattestyrelsen har gennemlæst korrespondancen vedrørende de kommunale sager, og har taget de tilkendegivelser som Ombudsmanden er kommet med til efterretning.

Naalakkersuisut har endvidere noteret sig, at Skattestyrelsen nu er i gang med at besvare Ombudsmandens spørgsmål vedrørende de kommunale sager, og at det løbende vil melde tilbage til Ombudsmanden. Naalakkersuisut har også for disse sager indskærpet, at henvendelser fra Ombudsmanden skal besvares snarest muligt, og såfremt den fastsatte svarfrist ikke kan overholdes, skal der ske henvendelse til Ombudsmanden for at aftale ny svarfrist.

Vedrørende de sager, som ikke overgik til Skattestyrelsen den 1. april 2008, har Naalakkersuisut ikke kunne finde begrundelse for, at Ombudsmanden mener at Skattestyrelsen skal besvare disse.

Skattestyrelsen aldrig har været involveret i disse sager, og er derfor ikke i besiddelse af nogen oplysninger, hverken om sagerne eller deres behandling i kommunerne. Hertil kommer, at Kommunerne er selvstændige juridiske enheder, som hverken Skattestyrelsen eller Naalakkersuisut har nogen instruktionsbeføjelser overfor.

På den anden side er kommunerne, jf. Inatsisartutlov om Ombudsmanden for Inatsisartut § 18, stk. 1 forpligtigede til at meddele Ombudsmanden alle oplysninger og udlevere alle dokumenter, som han forlanger. Herudover kan Ombudsmanden jf. § 18, stk. 2, afkræve kommunerne skriftlige udtalelser.

På denne baggrund finder Naalakkersuisut det mest naturligt, at Ombudsmanden henvender sig direkte til kommunerne vedrørende disse sager."

Jeg bemærker, at jeg ikke er enig i synspunktet om, at det er en afgørende betingelse for, at Skattestyrelsen skal følge op på en sag, at sagen er overdraget til styrelsen.

Jeg henviser til, at følgende fremgår af § 11 d, stk. 1, i landstingslov nr. 13 af 15. november 2007 om ændring af landstingslov om inddrivelse og forebyggelse af restancer til det offentlige:

> "Skatteforvaltningen indtræder fra den 1. januar 2008 i de rettigheder og pligter, der udelukkende er knyttet til kommunernes varetagelse af opgaverne som inddrivelsesmyndighed."

Til bestemmelsen er der i lovforslaget knyttet følgende bemærkninger:

> "Bestemmelsen i stk. 1 regulerer, hvilke kommunale rettigheder og pligter, skatteforvaltningen indtræder i ved samlingen af inkassoopgaven. Det drejer sig om rettigheder og pligter, der udelukkende er knyttet til varetagelsen af inddrivelsesopgaven.
>
> Bestemmelsen omfatter samtlige rettigheder og pligter, der på tidspunktet for overførslen af inddrivelsesopgaven tilkommer henholdsvis påhviler den kommune, hvorfra inddrivelsesopgaven overføres. Det gælder uanset karakter, retsgrundlag og stiftelsestidspunkt for de omhandlede rettigheder og pligter. Bestemmelsen omfatter således rettigheder og pligter indgået på såvel offentligretligt som privatretligt grundlag. Dette lovfæstede princip om fuld succession vil indebære, at skatteforvaltningen for eksempel indtræder i aftaler mellem debitorerne og kommunernes inkassokontorer om afdragsvis betaling eller ydelse af henstand og aftaler om sikkerhedsstillelser på de vilkår, som kommunen har påtaget sig.
>
> Bestemmelsen omfatter rettigheder og pligter, der eksisterer på tidspunktet for overførslen af inddrivelsesopgaven. Bestemmelsen omfatter således ikke rettigheder og pligter, der stiftes efter den 31. december 2007.
>
> Bestemmelsen omfatter alene aktiver samt rettigheder og pligter, der udelukkende er knyttet til varetagelsen af inddrivelsesopgaven. Det afgørende er i den forbindelse, hvorvidt en konkret rettighed eller pligt er pådraget, tilkommer eller påhviler kommunen i forbindelse med varetagelsen af inddrivelsesopgaven. Det er den konkrete anvendelse på tidspunktet for overførslen af inddrivelsesopgaven, der er afgørende for om skatteforvaltningen indtræder, og ikke hvad den pågældende rettighed eller pligt tidligere har været anvendt til.
>
> Bestemmelsen medfører endvidere, at skatteforvaltningen generelt træder i kommunens sted i forhold til samarbejder med myndigheder og private, der udelukkende knytter sig til varetagelsen af inddrivelsesopgaven."

Det er således ikke korrekt at afgrænse Skattestyrelsens opgaver som inddrivelsesmyndighed på grundlag af, om en sag rent faktisk er overgivet til styrelsen i forbindelse lovens ikrafttræden.

Det afgørende er, om der ved lovens ikrafttræden påhvilede den pågældende kommune som inddrivelsesmyndighed forpligtelser eller rettigheder.

Til sådanne forpligtelser, som er overgået til Skattestyrelsen, hører pligten til at besvare mine ubesvarede henvendelser til den pågældende kommune og den forvaltningsretlige pligt til at rette fejl begået som led i restanceinddrivelsen.

Det er forpligtelser knyttet til udøvelsen af inddrivelsesmyndigheden, som Skattestyrelsen har overtaget.

Jeg har imidlertid af hensyn til de ressourcer, der måtte medgå til Skattestyrelsens undersøgelse af sagen, besluttet mig til ikke at foretage mig yderligere i denne sag.

Jeg foretager mig således ikke yderligere i sagen."

7.5 Årsberetning 2011, afsnit 7, side 210

Generelle bemærkninger til en kommunes inkassosager (j. nr. 2009-901-0031)

Jeg skrev med kopi til daværende K Kommune følgende afsluttende brev af 13. september 2012 til Departementet for Finanser:

"Jeg besøgte daværende K Kommune den 23. maj 2005, og udtog i den forbindelse inkassosager til gennemgang.

Gennemgangen af sagerne gav anledning til, at jeg efter en del korrespondance med daværende K Kommune, fremkom jeg med en del spørgsmål, generelle bemærkninger og henstillinger til spørgsmål som sagsdokumentation og sagsoplysning, modregning og modregningserklæringer, kommunens brug af frivillige forlig, herunder til afbrydelse af forældelse, notatpligt, videregivelse af oplysninger, m.v. Udtalelsen er optrykt i min beretning for 2008, side 362ff i den danske version og side 422ff i den grønlandske version.

Udtalelsen blev fremsendt til kommunalbestyrelsen med kopi til Skatteforvaltningen (Skattestyrelsen), idet jeg forventede, at Skatteforvaltningen ville besvare de af mine henstillinger i sagen, som angik inddrivelsesmyndigheden.

K Kommune svarede ved brev af 22. august 2008, at kommunen tog mine bemærkninger til efterretning.

Da jeg, trods flere rykkerskrivelser, ikke hørte fra Skattestyrelsen, indberettede jeg Skattestyrelsens manglende besvarelser på mine henvendelser for Naalakkersuisut og Inatsisartut ved brev af 8. februar 2011. Indberetningen vedrørte en del andre sager, hvor jeg ligeledes ikke havde fået svar fra Skattestyrelsen.

Formanden for Naalakkersuisut svarede ved brev af 18. april 2011:

"Ved skrivelse af 8. februar 2011 har De meddelt, at De finder, at der er væsentlig tvivl om, hvorvidt Skatteforvaltningen har til hensigt at efterleve svarpligten i Inatsisartutloven om Ombudsmanden for Inatsisartut § 8 [skal helst være § 18], tidligere landstingsloven om Landstingets Ombudsmand § 7, stk. 1.

I skrivelsen nævnes to typer sager:

1. Klager fra borgere

2. Ombudsmandens gennemgang af inkassosager i forbindelse med besøg i forskellige kommuner.

Ad 1. Klager fra borgere om konkrete forhold

…

Ad 2. Ombudsmandens gennemgang af inkassosager i forbindelse med besøg i forskellige kommuner

Skattestyrelsen har oplyst, at der er tale om en omfattende egendrift-undersøgelse, som Ombudsmanden i 2005-2006 foretog af de daværende 18 kommuners inddrivelsesvirksomhed. Undersøgelsen resulterede i et stort antal konkrete forespørgsler til kommunerne, dels omkring deres procedurer på inddrivelsesområdet, og dels vedrørende konkrete inddrivelsesskridt. For de flestes vedkommende havde kommunerne kun i ringe omfang eller slet ikke besvaret Ombudsmandens spørgsmål, da inddrivelsesområdet blev centraliseret den 1. april 2008.

Skattestyrelsen er af den opfattelse – for så vidt angår Ombudsmandens konkrete spørgsmål til konkrete sager – at styrelsen kun kan besvare spørgsmål vedrørende sager/krav, der rent faktisk overgik til Skattestyrelsen pr. 1. april 2008, og hvor styrelsen videreførte de procedurer og/eller de inddrivelsesskridt, som Ombudsmandens spørgsmål vedrørte. Herudover giver det efter Skattestyrelsens opfattelse ikke mening at forholde sig til en kommunal sagsbehandling.

Skattestyrelsen har endvidere oplyst, at de har gennemlæst den foreliggende korrespondance vedrørende de kommunale sager, og at de tager Ombudsmandens forskellige tilkendegivelser vedrørende foretagne sagsbehandlings- og inddrivelsesskridt til efterretning, og vil tage højde for disse i den fremtidige sagsbehandling. Dette er ifølge Skattestyrelsen i flere omgange tilkendegivet overfor Ombudsmanden.

Skattestyrelsen har endelig oplyst, at de er i gang med at gennemgå de oplistede kommunale sager, og løbende vil give tilbagemelding herpå til Ombudsmanden.

Naalakkersuisut har noteret sig, at Skattestyrelsen har gennemlæst korrespondancen vedrørende de kommunale sager, og har taget de tilkendegivelser som Ombudsmanden er kommet med til efterretning.

Naalakkersuisut har endvidere noteret sig, at Skattestyrelsen nu er i gang med at besvare Ombudsmandens spørgsmål vedrørende de kommunale sager, og at det løbende vil melde tilbage til Ombudsmanden. Naalakkersuisut har også for disse sager indskærpet, at henvendelser fra Ombudsmanden skal besvares snarest muligt, og såfremt den fastsatte svarfrist ikke kan overholdes, skal der ske henvendelse til Ombudsmanden for at aftale ny svarfrist.

Vedrørende de sager, som ikke overgik til Skattestyrelsen den 1. april 2008, har Naalakkersuisut ikke kunne finde begrundelse for, at Ombudsmanden mener at Skattestyrelsen skal besvare disse.

Skattestyrelsen aldrig har været involveret i disse sager, og er derfor ikke i besiddelse af nogen oplysninger, hverken om sagerne eller deres behandling i kommunerne. Hertil kommer, at Kommunerne er selvstændige juridiske enheder, som hverken Skattestyrelsen eller Naalakkersuisut har nogen instruktionsbeføjelser overfor.

På den anden side er kommunerne, jf. Inatsisartutlov om Ombudsmanden for Inatsisartut § 18, stk. 1 forpligtigede til at meddele Ombudsmanden alle oplysninger og udlevere alle dokumenter, som han forlanger. Herudover kan Ombudsmanden jf. § 18, stk. 2, afkræve kommunerne skriftlige udtalelser.

På denne baggrund finder Naalakkersuisut det mest naturligt, at Ombudsmanden henvender sig direkte til kommunerne vedrørende disse sager."

Jeg bemærker, at jeg ikke er enig i synspunktet om, at det er en afgørende betingelse for, at Skattestyrelsen skal følge op på en sag, at sagen er overdraget til styrelsen.

Jeg henviser til, at følgende fremgår af § 11 d, stk. 1, i landstingslov nr. 13 af 15. november 2007 om ændring af landstingslov om inddrivelse og forebyggelse af restancer til det offentlige:

"Skatteforvaltningen indtræder fra den 1. januar 2008 i de rettigheder og pligter, der udelukkende er knyttet til kommunernes varetagelse af opgaverne som inddrivelsesmyndighed."

Til bestemmelsen er der i lovforslaget knyttet følgende bemærkninger:

"Bestemmelsen i stk. 1 regulerer, hvilke kommunale rettigheder og pligter, skatteforvaltningen indtræder i ved samlingen af inkassoopgaven. Det drejer sig om rettigheder og pligter, der udelukkende er knyttet til varetagelsen af inddrivelsesopgaven.

Bestemmelsen omfatter samtlige rettigheder og pligter, der på tidspunktet for overførslen af inddrivelsesopgaven tilkommer henholdsvis påhviler den kommune, hvorfra inddrivelsesopgaven overføres. Det gælder uanset karakter, retsgrundlag og stiftelsestidspunkt for de omhandlede rettigheder og pligter. Bestemmelsen omfatter således rettigheder og pligter indgået på såvel offentligretligt som privatretligt grundlag. Dette lovfæstede princip om fuld succession vil indebære, at skatteforvaltningen for eksempel indtræder i aftaler mellem debitorerne og kommunernes inkassokontorer om afdragsvis betaling eller ydelse af henstand og aftaler om sikkerhedsstillelser på de vilkår, som kommunen har påtaget sig.

Bestemmelsen omfatter rettigheder og pligter, der eksisterer på tidspunktet for overførslen af inddrivelsesopgaven. Bestemmelsen omfatter således ikke rettigheder og pligter, der stiftes efter den 31. december 2007.

Bestemmelsen omfatter alene aktiver samt rettigheder og pligter, der udelukkende er knyttet til varetagelsen af inddrivelsesopgaven. Det afgørende er i den forbindelse, hvorvidt en konkret rettighed eller pligt er pådraget, tilkommer eller påhviler kommunen i forbindelse med varetagelsen af inddrivelsesopgaven. Det er den konkrete anvendelse på tidspunktet for overførslen af inddrivelsesopgaven, der er afgørende for om skatteforvaltningen indtræder, og ikke hvad den pågældende rettighed eller pligt tidligere har været anvendt til.

Bestemmelsen medfører endvidere, at skatteforvaltningen generelt træder i kommunens sted i forhold til samarbejder med myndigheder og private, der udelukkende knytter sig til varetagelsen af inddrivelsesopgaven."

Det er således ikke korrekt at afgrænse Skattestyrelsens opgaver som inddrivelsesmyndighed på grundlag af, om en sag rent faktisk er overgivet til styrelsen i forbindelse lovens ikrafttræden.

Det afgørende er, om der ved lovens ikrafttræden påhvilede den pågældende kommune som inddrivelsesmyndighed forpligtelser eller rettigheder.

Til sådanne forpligtelser, som er overgået til Skattestyrelsen, hører pligten til at besvare mine ubesvarede henvendelser til den pågældende kommune og den forvaltningsretlige pligt til at rette fejl begået som led i restanceinddrivelsen.

Det er forpligtelser knyttet til udøvelsen af inddrivelsesmyndigheden, som Skattestyrelsen har overtaget.

Jeg har imidlertid henset til, at daværende K Kommune tog mine bemærkninger til efterretning og henset til de ressourcer, som Skattestyrelsen måtte bruge til besvarelse af mine henstillinger i en egen drift sag med oprindelse fra et kommunebesøg i maj 2005, har jeg besluttet ikke at foretage mig yderligere i sagen."

7.6 Årsberetning 2011, afsnit 7, side 201

Gennemgang af inkassosager. Hjemmels- og kompetencespørgsmål (j. nr. 2009-901-0028)

Jeg skrev med kopi til daværende K Kommune følgende afsluttende brev af 10. september 2012 til Departementet for Finanser:

"Jeg udtog ved besøg den 23. maj 2005 i daværende K Kommune et vist antal inkassosager til undersøgelse, hvilket gav anledning til, at jeg i brev af 18. juli 2005 fremkom med en række spørgsmål til kommunen.

Jeg havde herefter en del korrespondance med kommunen, hvorefter jeg fremkom med en udtalelse af 16. oktober 2007, hvor jeg forholdt mig til kommunens svar i sagen.

Der efterstod i 6 af de undersøgte inkassosager følgende bemærkninger og henstillinger:

I sagen vedrørende A, personnummer … henstillede jeg:

dels, at kommunen i inddrivelsessager skulle sørge for, at inddrivelsessagerne indeholder de domme, der måtte blive afsagt om de krav, som pantefogeden skal tvangsinddrive,

dels at pantefogeden eller inkassokontoret i sine betalingsaftaler med borgerne skulle angive, med hvilken bemyndigelse pantefogeden indgår aftalen.

I sagen vedrørende B, personnummer … henstillede jeg, at kommunen skulle ændre praksis således, at regninger, som er over 5 år gamle, opbevares i overensstemmelse med landstingsloven om arkivvæsen.

I sagen vedrørende C, personnummer … henstillede jeg, at kommunen skulle sende mig dokumentation for grundlaget for ydelsen af et erhvervslån.

I sagen vedrørende D, personnummer … henstillede jeg, at kommunen skulle sende mig dokumentation for sin undersøgelse af tilbagebetalingskravet mod D, alternativt, at kommunen genoptog inddrivelsessagen.

I sagen vedrørende E, personnummer … henstillede jeg, at kommunen fremover undlader at udbetale bidrag ud over normalbidraget, og at kommunen i den aktuelle sag og i andre sager skulle undlade at tvangsinddrive allerede udlagte forhøjede bidrag uden forudgående dom.

I sagen vedrørende F, personnummer … henstillede jeg, at kommunen skulle undlade at tvangsinddrive tilgodehavender for betaling af leje af skur og containere, som ikke

udlejes som bolig for personer ved udlæg eller løntilbageholdelse, da tvangsinddrivelse af det skyldige beløb ikke var omfattet af den daværende retsplejelovs kap. 7, § 1, stk. 2 nr. 2.

Efter afgivelsen af udtalelsen har jeg erindret dels den daværende kommune, og siden K Kommune og Skattestyrelsen, dog uden at få svar. Dette finder jeg beklageligt.

Jeg har imidlertid af hensyn til de ressourcer, som vil medgå til Skattestyrelsens indhentelse af oplysninger i de enkelte sager til besvarelse af mine spørgsmål, der oprindelig udspringer af mit besøg i daværende K Kommunes inkassokontor den 23. juni 2005, har besluttet ikke at foretage mig yderligere i nævnte konkrete sager."

7.7 Årsberetning 2011, afsnit 7, side 211

Gennemgang af inkassosager, konkurssager, sagsdokumentation i udlægssager, det offentliges modregningsadgang, spørgsmål om opfølgning på løntilbageholdelsespålæg (j. nr. 2009-901-0029)

Jeg skrev med kopi til daværende K Kommune den 7. september 2012 følgende afsluttende brev til Departementet for Finanser:

"Jeg udtog under mit besøg den 23. juni 2005 i daværende K Kommune sager vedrørende inkassation hos virksomheder.

Min gennemgang gav mig anledning til efter korrespondance med kommunen at fremkomme med en udtalelse af 15. maj 2007, hvor jeg både forholdt mig til kommunens svar på mine høringer og fremkom med bemærkninger og henstillinger i følgende sager:

I sag nr. … – A udtalte jeg:

"…

Det er derfor tungtvejende hensyn til såvel kommunens økonomiforvaltning som til skyldneren selv, som taler for, at kommunen må sørge for at anmelde sine krav i konkursboerne, idet borgerne må kunne gå ud fra, at det offentlige søger sine tilgodehavender indfriet i forbindelse med en konkurs, og at skyldnerne ikke udsættes for efterfølgende inkasso begrundet i for store udlodninger til private kreditorer, som har anmeldt deres krav rettidigt.

Henset hertil er det min opfattelse, at kommunens inkassosager, hvor skyldnerens bo er taget under konkursbehandling, bør indeholde dokumentation for anmeldelse af kommunens krav i konkursboet og for udlodninger herfra."

I sag nr. … – B udtalte jeg:

"Udlægget er en selvstændig afgørelse, som pantefogeden træffer i forhold til fordringens kreditor, og skal derfor dokumenteres særskilt.

Jeg finder det beklageligt, at sagen ikke indeholder denne dokumentation, og jeg henstiller, at kommunen fremover sørger for, at der foreligger skriftlig dokumentation for foretagne tvangsfuldbyrdelsesafgørelser i sagerne."

I sag nr. … – C henstillede jeg, at kommunen fremover skulle sørge for, at arbejdsgivernes inkassosager skulle indeholde dokumentation for grundlaget for afgørelsen om at kræve erstatning for arbejdsgiverens manglende efterlevelse af løntilbageholdelsespålæg hos en medarbejder, hvilket foruden afgørelsen selv som minimum skulle omfatte løntilbageholdelsespålægget som en partshøring af virksomheden.

I sag nr. … – D henstillede jeg, at kommunen fremover i sine modregningserklæringer præciserer såvel modkravet som hovedkravet i sagen.

I sag nr. … – E henstillede jeg, at kommunen i sager, som omfatter et betydeligt antal opkrævninger, sørger for, at opkrævningssagen indeholder løbende opdaterede opgørelser over virksomhedens eller institutionens aktuelle mellemværende med kommunen.

Efter afgivelsen af udtalelsen den 15. maj 2007 har jeg erindret dels den daværende kommune, og siden K Kommune og Departementet for Finanser v/Skattestyrelsen for en afklaring af hvilken instans, der skulle svare. Jeg har fortsat ikke modtaget svar.

Jeg har af hensyn til de ressourcer, som vil medgå til Skattestyrelsens indhentelse af oplysninger i de enkelte sager til besvarelse af mine spørgsmål, der oprindelig udspringer af mit besøg i daværende K Kommunes inkassokontor den 23. juni 2005, og i enkelte tilfælde vedrører sager, der ikke eksisterer mere i dag, har besluttet ikke at foretage mig yderligere i nævnte konkrete sager."

7.8 Årsberetning 2011, afsnit 7, side 211

Gennemgang af inkassosager (j. nr. 2009-901-0026)

Jeg meddelte ved mail af 30. august 2012 Skattestyrelsen, at jeg har afsluttet min behandling af ovennævnte sag. Jeg vedhæftede til min mail følgende notat af samme dato til sagen:

"I nærværende sag resterer følgende ubesvarede spørgsmål vedrørende A, cpr.nr. …, som jeg fremsatte i brev af 7. juli 2008:

"For det første bad jeg kommunen oplyse, hvorledes kommunen kunne dokumentere en restance på 845 kr. for betaling for renovation, som alene fremgik af et kontoudtog af 11. oktober 2004.

Jeg bemærker supplerende, at kontoudtog ikke er tilstrækkelig dokumentation for eksistensen af en restance. Restancen skal således kunne dokumenteres i form af regninger eller opkrævninger til den pågældende borger.

Den anden restance, som jeg ønskede en redegørelse for, var en bidragsrestance, hvor kommunen den 13. april 2005 havde rykket A for betaling af 47.528,92 kr.

Jeg ønsker kommunens redegørelse for, hvorledes kommunen har fulgt op på sagen efter den 13. april 2005."

Henset til de uproportionalt mange ressourcer, der skal bruges, ikke kun her ved embedet, men også hos selvstyret, dels til afklaring af hvilken myndighed, der skal besvare embedets resterende spørgsmål, dels til at lokalisere og samle de oplysninger, der skal bruges til besvarelse af mine spørgsmål, har jeg besluttet at meddele …, styrelseschef i Skattestyrelsen, at jeg afslutter sagens behandling uden at foretage mig yderligere i sagen. Endelig er der tale om en egen drift sag, og ikke en klagesag, hvor klager afventer afklaring af sin klage."

8. OPCAT-inspektioner

8.1 Inspektion på Dronning Ingrids Hospitals psykiatriske afdeling A1

RAPPORT

Inspektion på Dronning Ingrids Hospitals psykiatriske afdeling A1 i henhold til tillægsprotokol til FN's konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf

22. oktober 2012

J.nr. 2011-928-0013/AJ

Indholdsfortegnelse

Indledning

1. Baggrund (s. 340)

2. Inspektionens gennemførelse (s. 340)

Retsgrundlaget

3. Myndighedsstrukturen i sundhedsvæsenet (s. 341)

4. Retsgrundlaget for anvendelse af tvang i psykiatrien (s. 343)

4.1. Lov om sindssyge personers hospitalsophold (s. 343)

4.2. Cirkulære om frihedsberøvelse ved indlæggelse, ophold og behandling på Dronning Ingrids Hospitals psykiatriske afdeling (s. 344)

4.3. Politimesteren i Grønlands dagsbefalinger vedrørende tvangsindlæggelser af sindssyge personer samt tilsynsværger for tvangsindlagte sindssyge (s. 346)

4.4. Øvrige regler (s. 346)

5. Særligt om retsgrundlaget for så vidt angår klageadgang (s. 346)

5.1. Indledning (s. 346)

5.2. Tvangsindlæggelse/tvangstilbageholdelse (s. 347)

5.3. Øvrige tvangsforanstaltninger (s. 348)

Den praktiske del af inspektionen

6. Indledning (s. 350)

7. Retsgrundlaget (s. 350)

8. Klager, herunder tilsynsværgefunktionen (s. 351)

9. Klageadgangen (s. 352)

10. Tvangsindlæggelser i sundhedsregionerne (s. 352)

11. Politiets medvirken ved tvangsindlæggelser (s. 354)

12. Personalemæssige forhold (s. 354)

13. Vold mellem patienter (s. 355)

14. De fysiske rammer (s. 355)

15. Registrering af tvangsforanstaltninger (s. 358)

16. Udformning og udfyldelse af tvangsprotokoller (s. 359)

17. Samtaler med patienter og medarbejdere (s. 360)

Konklusion

18. Min konklusion for så vidt angår overordnede problematikker ved retsgrundlaget (s. 360)

19. Min konklusion for så vidt angår den praktiske del af inspektionen (s. 361)

Bilag

Indledning

1. Baggrund

Ved kongelig resolution af 14. juni 2004 har Kongeriget Danmark ratificeret FN's valgfri protokol til FN's konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf (OPCAT), jf. Udenrigsministeriets bekendtgørelse nr. 38 af 27. oktober 2009.

OPCAT-protokollen pålægger de deltagende stater at etablere et system med regelmæssige besøg af nationale, uafhængige instanser (den nationale forebyggende mekanisme) på steder, hvor folk er eller kan blive berøvet deres frihed, for at forebygge tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf. Efter artikel 19, litra b, i OPCAT-protokollen kan den nationale forebyggende mekanisme fremsætte anbefalinger til de relevante myndigheder med henblik på at forbedre behandlingen af og forholdene for frihedsberøvede personer og for at forebygge tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf under hensyntagen til FN's relevante normer; den nationale forebyggende mekanismes besøg hviler således på et menneskeretligt bedømmelsesgrundlag.

Ved § 17 i inatsisartutlov nr. 8 af 3. december 2009 om Ombudsmanden for Inatsisartut er det bestemt, at jeg som ombudsmand varetager opgaven som national forebyggende mekanisme for institutioner, der hører under Grønlands Selvstyres område.

På baggrund af min funktion som national forebyggende mekanisme afholdt jeg den 21. marts 2012 inspektion på Dronning Ingrids Hospitals psykiatriske afdeling A1. Dronning Ingrids Hospital, der er placeret i Nuuk, er det eneste hospital i Grønland, der har en psykiatrisk afdeling.

Inspektionsholdet bestod ud over af mig selv af retschef Michael Mikkelsen, cheftolk Jørgen Hansen og specialkonsulent Anders Jørgensen (alle fra mit embede). Derudover deltog som faglige rådgivere overlæge, speciallæge i psykiatri, ph.d. Marianne Engberg (Rehabiliterings- og Forskningscentret for Torturofre) og seniorforsker, cand.jur., ph.d. Peter Vedel Kessing (Institut for Menneskerettigheder).

2. Inspektionens gennemførelse

Inspektionen skulle primært gennemføres ved samtaler med hospitalets/afdelingens ledelse, medarbejdere ved afdelingen, patienter, der ønskede og magtede dette, og repræsentanter/pårørende/tilsynsværger for patienterne. Dette blev forud for inspektionsdagen bekendtgjort af afdelingen over for de relevante interessenter.

Samtalerne skulle have særlig fokus på forholdet mellem ansatte og patienter, forholdet patienterne imellem, lægefaglige forhold og tvang.

Under inspektionen afholdt jeg samtaler med afdelingens ledelse (ledende overlæge Jonna Jacobsen Pleisner samt ledende oversygeplejerske Anette Melau) samt to patienter og to medarbejdere.

Endvidere omfattede inspektionen en gennemgang af afdelingens fysiske rammer, herunder udstyret til tvangsfiksering, samt en gennemgang af diverse materiale og oplysninger, herunder tvangsprotokoller, som hospitalet før inspektionen havde fremsendt til mig.

Endelig har jeg besluttet i denne rapport indledningsvis, jf. afsnittene 3-5, at medtage mine overvejelser over retsgrundlaget for anvendelse af tvang i psykiatrien i Grønland. Jeg bemærker, at mine overvejelser herom alene vedrører nogle overordnede problematikker; jeg har således ikke foretaget en tilbundsgående gennemgang af retsgrundlaget. Jeg bemærker videre, at mine overvejelser om retsgrundlaget for anvendelse af tvang i psykiatrien er givet uafhængigt af det forslag til inatsisartutlov om frihedsberøvelse og anden tvang i psykiatrien, som Departementet for Sundhed ved skrivelse af 15. maj 2012 har haft sendt i høring, og som for indeværende er til behandling i Inatsisartut.

Et udkast til denne rapport har været sendt til høring hos Departementet for Sundhed, Styrelsen for Sundhed og Forebyggelse, Landslægeembedet og Dronning Ingrids Hospital. Myndighedernes høringssvar er i det væsentlige gengivet i rapporten, dog ikke forhold, der direkte angår forhold, som tiltænkes reguleret i det ovennævnte forslag til inatsisartutlov.

Retsgrundlaget

3. Myndighedsstrukturen i sundhedsvæsenet

Indledningsvis vil jeg kort opridse myndighedsstrukturen i det grønlandske sundhedsvæsen (af relevans for det psykiatriske system). Baggrunden herfor er, at en klarlægning af myndighedsstrukturen er afgørende for forståelsen af kompetencen i det psykiatriske system, herunder spørgsmålet om klagesagers behandling.

Departementet for Sundhed er øverste myndighed inden for sundhedsvæsenet. Departementet har det øverste politiske og styringsmæssige ansvar i alle sager inden for sundhedsvæsenet.[48]

Under Departementet for Sundhed ligger myndigheden Styrelsen for Sundhed og Forebyggelse.[49] Styrelsen varetager på departementets vegne i praksis den læge- og sundhedsfaglige styring af og tilsyn med sundhedsvæsenet. Da Dronning Ingrids Hospital ikke har en egentlig fælles-ledelse, varetager styrelsen – som jeg har forstået det – endvidere den daglige ledelse af Dronning Ingrids Hospital.

Under Styrelsen for Sundhed og Forebyggelse er der placeret en række sideordnede myndigheder, som varetager den egentlige sundhedsfaglige virksomhed i sundhedsvæsenet. Disse myndigheder udgøres af de fem sundhedsregioner samt Dronning Ingrids Hospital.[50]

De enkelte myndigheder inden for sundhedsvæsenet (departementet, styrelsen og sundhedsregioner/Dronning Ingrids Hospital) indgår i et hierarki i forhold til hinanden, således at en overordnet myndighed inden for gældende rammer kan udstikke tjenestebefalinger til en underordnet myndighed.

Uden for den skitserede myndighedsstruktur ligger Landslægeembedet. Landslægeembedet må – for tiden – anses for at have departementsstatus

48) § 1 i inatsisartutlov nr. 27 af 18. november 2010 om sundhedsvæsenets styrelse, organisation samt sundhedsfaglige personer og psykologer.

49) Der er en vis tvivl om, hvorvidt Styrelsen for Sundhed og Forebyggelse må anses for at være en egentlig myndighed eller blot en enhed (afdeling) i Departementet for Sundhed, jf. således de generelle betragtninger om myndighedsbegrebet, som er anført i min beretning for 2008 (side 14 ff. i den grønlandske version og side 12 ff. i den danske version) og opfølgningen i min beretning for 2009 (side 389 ff. i den grønlandske version og side 338 ff. i den danske version). Spørgsmålet har ikke i denne sammenhæng afgørende betydning.

50) §§ 3-8 i selvstyrets bekendtgørelse nr. 6 af 24. marts 2011 om landets inddeling i sundhedsregioner (sundhedsregionerne) samt § 6, stk. 2, i inatsisartutlov nr. 27 af 18. november 2010 om sundhedsvæsenets styrelse, organisation samt sundhedsfaglige personer og psykologer, jf. i øvrigt nævnte bekendtgørelses § 9 (Dronning Ingrids Hospital).

og ligger således som myndighed ved siden af Departementet for Sundhed. Landslægeembedets funktion er overordnet at yde rådgivning og anden bistand til myndighederne i sundhedsfaglige spørgsmål, bistå Departementet for Sundhed med overvågning af sundhedstilstanden og føre tilsyn med sundhedspersoner og myndigheder inden for sundhedsvæsenet.[51]

Der er således i et vist omfang et dobbelt tilsyn med de sundhedsmyndigheder, der udøver egentlig sundhedsmæssig virksomhed, nemlig det ressorttilsyn, der varetages af Departementet for Sundhed (og Styrelsen for Sundhed og Forebyggelse), samt det lovbestemte tilsyn, der varetages af Landslægeembedet.

4. Retsgrudlaget for anvendelse af tvang i psykiatrien

4.1. Lov om sindssyge personers hospitalsophold

Hovedgrundlaget for tvang i psykiatrien er lov nr. 118 af 13. april 1938 om sindssyge personers hospitalsophold, som ændret ved lov nr. 175 af 11. juni 1954, lov nr. 182 af 7. juni 1958 og lov nr. 225 af 7. juni 1972. Loven er sat i kraft i Grønland ved lov nr. 259 af 27. maj 1981. Ved ikrafttrædelsesloven er der endvidere foretaget visse ændringer.

Lovens § 1 omhandler lovens formål samt fastsætter regler for midlertidig anvendelse af tvang over for sindssyge, der på grund af de særlige grønlandske forhold ikke straks kan indlægges på psykiatrisk afdeling (Dronning Ingrids Hospital).

Lovens §§ 2-5 omhandler de materielle hjemmelskrav for tvang i psykiatrien samt procedurer for tvangsindlæggelse.

Lovens § 6 omhandler beskikkelse af tilsynsværger.

Lovens §§ 7-9 omhandler udskrivning af patienter fra psykiatrisk afdeling, herunder tvangstilbageholdelse og klageadgang.

Lovens § 10 omhandler sindssyge personer, hvis sygdom ifølge lægeerklæring er til fare for retssikkerheden (indlæggelse på farlighedsdekret).

51) § 7 i inatsisartutlov nr. 27 af 18. november 2010 om sundhedsvæsenets styrelse, organisation samt sundhedsfaglige personer og psykologer.

Lovens § 11 omhandler indlæggelse af sindssyge personer i henhold til dom og om indlæggelse til observation ifølge retskendelse.

Lovens § 12 sætter lovens §§ 2-11 i kraft for så vidt angår også sjæleligt abnorme epileptikere på statsanerkendte anstalter.

4.2. Cirkulære om frihedsberøvelse ved indlæggelse, ophold og behandling på Dronning Ingrids Hospitals psykiatriske afdeling

Direktoratet for Sundhed og Miljø (det nuværende Departementet for Sundhed) har udstedt cirkulære nr. 10 af 12. juni 1996 om frihedsberøvelse ved indlæggelse, ophold og behandling på Dronning Ingrids Hospitals psykiatriske afdeling (i det følgende benævnt tvangscirkulæret).

Tvangscirkulæret omfatter almindelige bestemmelser (kapitel 1), tvangsindlæggelse og tvangstilbageholdelse (kapitel 2), tvangsbehandling (kapitel 3), fiksering, herunder tvangsfiksering, anvendelse af fysisk magt og beskyttelsesfiksering (kapitel 4), tilsynsværger (kapitel 5), tvangsprotokoller (kapitel 6) og underretning af patienten (kapitel 7).

Et cirkulære er en tjenestebefaling fra en overordnet myndighed rettet mod en underordnet myndighed og har hjemmel i det almindelige over-/underordnelsesforhold, der eksisterer mellem disse myndigheder.

Dronning Ingrids Hospital må anses for at være en myndighed under Departementet for Sundhed, jf. ovenfor, afsnit 3.

Jeg har således ingen bemærkninger til, at Departementet for Sundhed i cirkulæreform kan udstede tjenestebefalinger til Dronning Ingrids Hospital. Jeg bemærker dog, at der i tvangscirkulæret er medtaget bestemmelser, der retter sig mod myndigheder, der ikke indgår i et over-/underordnelsesforhold til departementet (for eksempel Justitsministeriet, jf. cirkulærets § 12).

De tjenestebefalinger, der indgår i et cirkulære, skal i sig selv have en bagvedliggende hjemmel (såkaldt materiel hjemmel).

Det pågældende cirkulære indeholder bestemmelser om tvangsforanstaltninger over for sindssyge personer, hvoraf formerne tvangsbehandling og fiksering ikke har hjemmel i lovgivningen, herunder i lov om

sindssyge personers hospitalsophold. Det bemærkes herved, at lov om sindssyge personers hospitalsophold alene omtaler tvangsforanstaltningerne tvangsindlæggelse og tvangstilbageholdelse.

Det har tidligere i dansk ret været godtaget, at tvang i psykiatrien havde hjemmel i såkaldte anstaltsforhold (anstaltsanordninger m.v.), hvorefter hjemmelen til selve oprettelsen af en psykiatrisk afdeling stiltiende gav hjemmel for tvangsforanstaltningerne.

Det er sådanne anstaltsforhold, der i dag må anses at danne hjemmel for tvangsbehandling og fiksering ved Dronning Ingrids Hospital.

Jeg kan principielt ikke kritisere Dronning Ingrids Hospital for at anvende tvangsbehandling og fiksering over for indlagte psykiatriske patienter; sådanne foranstaltninger er inden for gældende rammer i fuld overensstemmelse med nutidige psykiatrisk-faglige standarder for behandling af (visse) psykiatriske patienter.

Jeg bemærker dog, at manglende klar lovhjemmel for tvangsindgreb i psykiatrien er i klar modstrid med nutidige retssikkerhedsmæssige principper. Det følger ligeledes af menneskeretlige forpligtelser, blandt andet artikel 8, stk. 2, i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, at indgreb i retten til privatliv, herunder i forbindelse med tvangsindgreb, kræver udtrykkelig og tilgængelig lovhjemmel.

Jeg bemærker videre, at tvangscirkulæret principielt alene giver Dronning Ingrids Hospital mulighed for at tvangsbehandle med medicin, ECT (elektrochok) og tvangsernæring. Jeg anbefaler, at Dronning Ingrids Hospital overvejer, om disse behandlingsformer er dækkende for et eventuelt behandlingsbehov, der måtte kunne opstå.

Ved den ledende (administrerende) overlæge for psykiatrisk afdelings notat af 3. september 1996 er visse af overlægens beføjelser i henhold til cirkulæret delegeret til underordnede læger.

Jeg har ingen bemærkninger til denne delegation, idet jeg dog forudsætter, at delegation sker under iagttagelse af almindelige principper om delegation, herunder at den, der delegeres til, har de nødvendige faglige forudsætninger for at kunne varetage overlægebeføjelserne. Jeg forudsætter endvidere, at overlægen konkret som generelt overvåger området tæt.

Ledelsen har i øvrigt under inspektionen oplyst mig, at der er et større overlægekorps knyttet til psykiatrisk afdeling.

4.3. Politimesteren i Grønlands dagsbefalinger vedrørende tvangsindlæggelser af sindssyge personer samt tilsynsværger for tvangsindlagte sindssyge

Politimesteren i Grønland har i dagsbefaling I nr. 61 af 28. september 1994 udstedt retningslinjer vedrørende tvangsindlæggelser af sindssyge personer. Politimesteren har endvidere udstedt dagsbefaling II nr. 9 af 1. juli 1998 vedrørende blandt andet tilsynsværger for tvangsindlagte sindssyge.

Politimesteren i Grønland har over for mig oplyst, at dagsbefalingerne alene har cirkulæremæssig status og således ikke er udstedt med hjemmel i § 5, stk. 1, 2. pkt., i lov om sindssyge personers hospitalsophold. Politimesteren i Grønland har endvidere oplyst, at der ikke – Politimesteren i Grønland bekendt – er udstedt regler i medfør af nævnte hjemmelsbestemmelse.

4.4. Øvrige regler

Ud over nævnte regler er der fastsat visse andre mere uforbindende regelsæt, for eksempel Dronning Ingrids Hospitals vejledning af 4. april 2007 om lov om sindssyge personers hospitalsophold, som senest ændret den 28. januar 2008. Disse regler vil ikke blive omtalt nærmere her.

Jeg har gennemgået nævnte vejledning og har ikke væsentligere bemærkninger til denne.

5. Særligt om retsgrundlaget for så vidt angår klageadgang

5.1. Indledning

Det er af afgørende betydning for at modvirke tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, at der er en klar og effektiv klageadgang i forbindelse med tvangsforanstaltninger i psykiatrien. Jeg har derfor fundet det nødvendigt kort at skitsere klagemulighederne ved tvangsforanstaltninger på Dronning Ingrids Hospitals psykiatriske afdeling.

5.2. Tvangsindlæggelse/tvangstilbageholdelse[52]

I medfør af § 9, stk. 1, i lov om sindssyge personers hospitalsophold kan udskrivning begæres af patienten selv, indehaver af forældremyndighed, værge, lavværge, tilsynsværge, ægtefælle, myndige børn, forældre eller andre nære slægtninge.

For så vidt en sådan begæring afslås, skal den behandlende læge på forlangende af den, der har fremsat begæring om udskrivning, i henhold til lovens § 9, stk. 2, forelægge sagen for Justitsministeriet, der inden én måned afgør, om udskrivning skal finde sted.

Psykiatriområdet i Danmark blev i 1998 (jf. grundlovens § 14) ressortoverført fra Justitsministeriet til Sundhedsministeriet. Klager i medfør af lovens § 9, stk. 2, må således i dag skulle indbringes for Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse[53] eller til en under ministeriet hørende myndighed, som ministeriet i henhold til almindelige forvaltningsretlige grundsætninger har delegeret sin kompetence til.

Når Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse har bestemt, at udskrivning skal nægtes, skal der, jf. lovens § 9, stk. 3, gives den, der har begæret udskrivning, meddelelse derom. Samtidig skal vedkommende gøres bekendt med, at spørgsmålet om lovligheden af tilbageholdelsen kan forelægges retten i overensstemmelse med nu kapitel 28 i retsplejelov for Grønland (lov nr. 305 af 30. april 2008).

Er en fremsat begæring afslået af Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse, kan spørgsmål om udskrivning, jf. lovens § 9, stk. 4, ikke med virkning efter det foregående rejses, forinden der er forløbet fire måneder efter ministeriets afgørelse. Forelægges spørgsmålet om tilbageholdelsens lovlighed retten, regnes den nævnte frist fra rettens afgørelse.

52) Se nærmere principbetænkning om tvang i psykiatrien – afgivet af det af Justitsministeriet nedsatte udvalg vedrørende sindslidendes retsstilling (betænkning 1068/1986), side 53 f.

53) Jf. også Statsministeriets skrivelse af 7. oktober 2004 (j.nr. 121-8) til blandt andre Justitsministeriet. Det bemærkes, at Indenrigs- og Sundhedsministeriet ved skrivelse af 30. november 2004 (j.nr. 2004-12142-178) delegerede opgavevaretagelsen til Københavns Overpræsidium (nu Statsforvaltningen Hovedstaden). Det nuværende Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse har ved skrivelse af 14. januar 2010 (j.nr. 0905435) oplyst mig om, at klager (stadig) skal indbringes for Statsforvaltningen Hovedstaden. Det foreligger mig ikke ganske klart, om ministeriet ved denne tilkendegivelse har været opmærksom på, at Statsforvaltningen Hovedstaden ikke (mere) er en del af ministeriets ressort.

Jeg bemærker, at det umiddelbart må anses for noget usikkert, hvilken myndighed klager efter § 9, stk. 2, i lov om sindssyge personers hospitalsophold skal indbringes for. Jeg anbefaler, at Dronning Ingrids Hospital via Departementet for Sundhed får afklaret dette.

5.3. Øvrige tvangsforanstaltninger

Lov om sindssyge personers hospitalsophold omtaler som tidligere nævnt ikke de øvrige tvangsforanstaltninger. Lovens klagebestemmelser kan således ikke benyttes i disse tilfælde.

Dronning Ingrids Hospital har i forbindelse med inspektionen fremsendt et eksemplar af den klagevejledning, der udleveres til patienterne. Af denne vejledning fremgår det, at klager (der falder uden for lov om sindssyge personers hospitalsophold) kan indbringes for Styrelsen for Sundhed og Forebyggelse, der som tidligere nævnt er en selvstændig (overordnet) myndighed i forhold til Dronning Ingrids Hospital.[54]

Jeg bemærker, at den enkelte tvangsforanstaltnings retlige karakter, der må anses for usikker, er afgørende for, hvilken status Styrelsen for Sundhed og Forebyggelse har i klagesager. Hvis den enkelte tvangsforanstaltning må anses for at være en afgørelse i sagsbehandlingslovens forstand, skal afgørelsen opfylde de krav, der fremgår af sagsbehandlingsloven, herunder kan afgørelsen påklages (ankes) af parten (patienten) til styrelsen som rekursmyndighed (ankemyndighed). Hvis den enkelte tvangsforanstaltning ikke kan anses for at være en afgørelse i sagsbehandlingslovens forstand, har parten – som udgangspunkt – ikke et retskrav på, at styrelsen skal behandle hans klage; styrelsen kan dog vælge at behandle klagen som tilsynsmyndighed.

Jeg har i øvrigt noteret mig, jf. ovenfor, afsnit 3, at Styrelsen for Sundhed og Forebyggelse også de facto fungerer som Dronning Ingrids Hospitals daglige (fælles) ledelse. Jeg finder det ud fra et habilitetsmæssigt synspunkt principielt uheldigt, at den myndighed (styrelsen), man som patient kan klage til, samtidig udgør ledelsen for den myndighed (hospitalet), som man klager over. Der kan endvidere rejses spørgsmål ved, om den nævnte ordning er forenelig med artikel 13 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, hvorefter enhver, hvis rettigheder

54) Dette er i alt væsentligt den samme ordning, som gjaldt i Danmark under lov om sindssyge personers hospitalsophold, se nærmere principbetænkning om tvang i psykiatrien – afgivet af det af Justitsministeriet nedsatte udvalg vedrørende sindslidendes retsstilling (betænkning 1068/1986), side 55.

og friheder efter konventionen er blevet krænket, skal have adgang til effektive retsmidler herimod for en national myndighed.

Som nævnt ovenfor, afsnit 3, udøver Landslægeembedet også tilsyn med Dronning Ingrids Hospital. Det er således muligt at anmode Landslægeembedet om som tilsynsmyndighed at gå ind i en konkret klagesag. Landslægeembedet har imidlertid som tilsynsmyndighed kun pligt til at undersøge en sag i overensstemmelse med de almindelige forvaltningsretlige regler, der gælder for tilsynsvirksomhed.

Det klagesystem, der er fastlagt i lov om klage- og erstatningsadgang inden for sundhedsvæsenet, gælder ikke for Grønland, jf. § 9 i lov nr. 706 af 25. juni 2010. Det er således ikke muligt at klage over tvangsforanstaltningerne til de danske myndigheder, herunder Det Psykiatriske Ankenævn.

Af lovens § 16, stk. 2, fremgår følgende:

> "Sundhedsvæsenets Disciplinærnævn skal, inden der træffes afgørelse i en sag vedrørende sundhedsfaglig virksomhed i Grønland, indhente en udtalelse om sagen fra sundhedsmyndighederne i Grønland."

Sundhedsvæsenets Disciplinærnævn er som udgangspunkt alene kompetent til at behandle patientklager over autoriserede sundhedspersoners sundhedsfaglige virksomhed.

Jeg har forstået det sådan, at der ved inatsisartutlov nr. 2 af 29. maj 2012 om ændring af inatsisartutlov om sundhedsvæsenets styrelse, organisation samt sundhedsfaglige personer og psykologer nu i grønlandsk lovgivning er skabt hjemmel til at kunne udnytte den pågældende klageadgang til Sundhedsvæsenets Disciplinærnævn.[55]

Efter grundlovens § 71, stk. 7, kan behandlingen af administrativt frihedsberøvede undergives et af Folketinget valgt tilsyn (det såkaldte "§ 71-tilsyn"), hvortil de pågældende skal have adgang til at rette henvendelse. Tilsynet træffer ikke afgørelser, men kan give udtryk for sin vurdering af forholdene for de administrativt frihedsberøvede. Vurderingen kan

55) Det bemærkes for en ordens skyld, at Sundhedsvæsenets Patiensklagenævn, som der er henvist til i § 33 i landstingsforordning nr. 6 af 31. maj 2001 om patienters retsstilling og § 28 i landstingsforordning nr. 15 af 6. november 1997 om sundhedsvæsenets ydelser m.v., er nedlagt ved nævnte (folketings)lov.

blandt andet have form af kritiske bemærkninger, anbefalinger og henstillinger.

Om mine mere generelle bemærkninger til klageadgangen henviser jeg til min konklusion nedenfor, afsnit 18.

Den praktiske del af inspektionen

6. Indledning

I forbindelse med inspektionen afholdt mine medarbejdere og jeg samtaler med psykiatrisk afdeling A1's ledelse (ledende overlæge Jonna Jacobsen Pleisner og ledende oversygeplejerske Anette Melau). Disse samtaler blev afholdt over to omgange, nemlig som indledning og som afslutning på inspektionen. Mine medarbejdere og jeg gennemgik sammen med ledelsen afdelingens fysiske rammer.

Før den sidste samtale med ledelsen afholdt jeg samtaler med to patienter og to medarbejdere.

Under den indledende samtale med ledelsen og under samtalerne med patienterne og medarbejderne gjorde jeg indledningsvis rede for baggrunden for inspektionen.

7. Retsgrundlaget

Ledelsen oplyste på min forespørgsel, at det er ledelsens vurdering, at retsgrundlaget for tvang i psykiatrien er forældet og udgør et retssikkerhedsmæssigt problem. Blandt andet er klagemulighederne utilstrækkelige.

Det er ledelsens opfattelse, at der bør indføres en nutidssvarende lovgivning for området.

Der tvangsindlægges både på fareindikation og på behandlingsindikation. Der indlægges alene på behandlingsindikation efter Landslægeembedets godkendelse, jf. § 2, stk. 2, 2. pkt., i lov om sindssyge personers hospitalsophold. Der tvangstilbageholdes ikke på ulempeindikation, jf. lovens § 8, stk. 2.

Ledelsen oplyste, at der i Departementet for Sundheds regi i øjeblikket pågår et udvalgsarbejde om indførelsen af en ny lov om tvang i psykiatrien. Der foreligger et førsteudkast.

Jeg tager det anførte til efterretning, idet jeg bemærker – som også anført ovenfor, afsnit 2 – at Inatsisartut for indeværende er ved at behandle et forslag til inatsisartutlov om frihedsberøvelse og anden tvang i psykiatrien; nævnte forslag er tiltænkt at erstatte det nuværende lovgrundlag.

Jeg er overordnet enig i ledelsens vurdering af lovgrundlaget og henviser herved til mine bemærkninger herom ovenfor, afsnittene 4 og 5, samt nedenfor, afsnit 18.

8. Klager, herunder tilsynsværgefunktionen

Generelt om klager kunne ledelsen oplyse, at der så at sige aldrig fra patienternes side indgives klager over tvangsmæssige foranstaltninger. Det hænder, at patienter ønsker at klage, men disse ønsker udmønter sig meget sjældent i deciderede klagesager. Ledelsen er sig bevidst om, at patienterne ofte af sig selv ikke magter at indgive klage; ledelsen vejleder patienterne om klagemulighederne og bistår gerne med hjælp til udformning af klager. Der uddeles skriftlig klagevejledning til patienterne ved indlæggelsen.

På forespørgsel oplyste ledelsen, at man ikke finder, at tilsynsværgefunktionen (§ 6 i lov om sindssyge personers hospitalsophold) fungerer tilfredsstillende. Tilsynsværgerne er både fagligt professionelle og ikkeprofessionelle; som oftest er det en fra familien eller socialforvaltningen. Det er sjældent, at man fra ledelsens side erfarer, at tilsynsværgerne tager aktiv del i patienternes forløb på afdelingen. Det er ikke givet, at tilsynsværgerne bor i Nuuk, hvilket besværliggør funktionen. Ledelsen ser gerne en patientvejlederordning indført, som man har det i Danmark. Der er intet decideret uddannelsesforløb for tilsynsværger.

Der vejledes ikke automatisk om muligheden for at få en tilsynsværge beskikket efter lovens § 6, stk. 2.

Jeg tager det anførte til efterretning. Jeg har forstået, at problematikken vedrørende tilsynsværgefunktionen medinddrages i forbindelse med en kommende lovrevision.

9. Klageadgangen

Generelt om klageadgangen kunne ledelsen oplyse, at hospitalet er opdelt i fire områdeledelser, hvoraf den psykiatriske ledelse udgør en af disse fire områdeledelser; der er ikke på hospitalet nogen fælles ledelse af hospitalet. Ledelsen af hospitalet varetages af Styrelsen for Sundhed og Forebyggelse, der er en selvstændig og overordnet myndighed i forhold til hospitalet.

Ledelsen vejleder, jf. den skriftlige klagevejledning, om, at klager, der falder uden for klagesystemet i § 9 i lov om sindssyge personers hospitalsophold, kan indgives til Styrelsen for Sundhed og Forebyggelse.

Jeg henviser til mine bemærkninger ovenfor, afsnit 5, om klageadgangen, herunder om klageadgangen i tvangsindlæggelses-/tvangstilbage-holdelsessager samt om Styrelsen for Sundhed og Forebyggelses rolle.

10. Tvangsindlæggelser i sundhedsregionerne

Om tvangsindlæggelser i sundhedsregionerne, jf. § 1, stk. 3, i lov om sindssyge personers hospitalsophold, udtrykte ledelsen, at det er ledelsens vurdering, at der i sundhedsregionerne er usikkerhed hermed, og at forvaltningen af loven ikke er optimal. Der er en klar problematik på grund af utilstrækkeligt regelsæt, og de nødvendige papirer, der skal udfyldes ved tvangsindlæggelse, følger ofte ikke med, når patienten overføres. Ved tvangsindlæggelser i sundhedsregionerne konfereres med psykiatrisk overlæge ved afdelingen.

Der overføres, jf. lovens § 1, stk. 3, 10-15 personer hvert år til Dronning Ingrids Hospital fra sundhedsregionerne. Ledelsen har ikke kendskab til, hvor mange tvangsindlagte patienter der udskrives, før overførsel finder sted.

Overførslen fra sundhedsregionerne til Dronning Ingrids Hospital sker med fly (Air Greenland A/S); der er udarbejdet en instruks for sådan patienttransport. Under transporten er der medicinfagligt personale og politi til stede.

Der sker også overførsel til Aarhus Universitetshospital, Risskov, der henhører under Region Midtjylland. Det grønlandske sundhedsvæsen rå-

der her over 18 pladser, der primært udfyldes af anbringelsesdømte og mentalobservanter. Efter en lægelig vurdering benyttes pladserne også til almindeligt, mere behandlingskrævende patienter.

Der er generelt ingen kapacitetsproblemer ved tvangsindlæggelser.

Ledelsen forestår ikke decideret undervisning af sundhedsregionerne om forvaltning af loven og øvrige regelsæt. Én til to gange pr. år udsender ledelsen psykiatriske konsulenter til sygehusene. Afdelingens læger afholder dagligt telekonsultation med patienter, der er indlagt i sundhedsregionerne. Ledelsen foretager ikke generelt et decideret løbende tilsyn med sundhedsregionernes udstyr m.v. til tvangsforanstaltninger; ledelsen har dog inden for den seneste tid med tilfredshed konstateret, at udstyret på regionssygehuset i Aasiaat er i orden.

Det er ledelsens opfattelse, at når der sker tvangsindlæggelser i sundhedsregionerne, sker indlæggelserne de facto på Dronning Ingrids Hospital, der således har ansvaret for den enkelte patient.

Ved en igangværende inspektion af sundhedsregionerne har jeg umiddelbart selv måttet konstatere, at sundhedsregionerne udviser ikke ubetydelig usikkerhed i forhold til retsgrundlaget for tvang i psykiatrien; således har i hvert fald én sundhedsregion ikke været klar over det nøjagtige lovgrundlag ved tvang i psykiatrien. Jeg anbefaler, at Dronning Ingrids Hospital tager skridt til i samarbejde med Departementet for Sundhed/Styrelsen for Sundhed og Forebyggelse at iværksætte fornøden undervisning af sundhedsregionerne samt føre et løbende tilsyn med, om sundhedsregionernes udstyr m.v. til tvangsindlæggelse lever op til lægefaglige standarder. Ledelsen har umiddelbart over for mig tilkendegivet sin positive tilslutning hertil. Departementet for Sundhed har – med tilslutning fra Styrelsen for Sundhed og Forebyggelse – i sit høringssvar til udkastet til denne rapport anført, at man tager min anbefaling til efterretning, og at departementet i forbindelse med vedtagelsen af den nye inatsisartutlov om frihedsberøvelse og anden tvang i psykiatrien blandt andet vil iværksætte undervisning af sundhedsregionerne om retsgrundlaget for tvang i psykiatrien.

For så vidt angår myndighedsansvaret ved tvangsindlæggelser i sundhedsregionerne bemærker jeg, at det af nævnte bestemmelse i § 1, stk. 3, i lov om sindssyge personers hospitalsophold fremgår, at det er distriktslægen (der er ansat ved sundhedsregionen), der beslutter, om tvangstilbageholdelse skal finde sted. Det er således også sundhedsregionen som myndighed, der i sidste ende har ansvaret for

den enkelte patient, indtil overførelse til Dronning Ingrids Hospital har fundet sted. Jeg forudsætter, at dette ansvar naturligvis udmøntes i et tæt samarbejde med Dronning Ingrids Hospital.

11. Politiets medvirken ved tvangsindlæggelser

Ledelsen udtrykte generel tilfredshed med politiets medvirken i forbindelse med tvangsindlæggelser. Ledelsen beklagede dog, at politiet som oftest gennemfører tvangsindlæggelser med betjente i uniform.

I henhold til Politimesterens i Grønlands dagsbefaling I nr. 61 af 28. september 1994, side 3, skal den politimæssige ledsagelse foregå "så diskret som muligt, og navnlig bør den ledsagende politimand ikke være iført uniform". Jeg anbefaler, at Dronning Ingrids Hospital tager kontakt til Politimesteren i Grønland og får afklaret forholdet. Styrelsen for Sundhed og Forebyggelse har i sit høringssvar til udkastet til denne rapport anført, at styrelsen vil tage kontakt til Politimesteren i Grønland herom.

12. Personalemæssige forhold

Ledelsen har skriftligt over for mig oplyst om den nærmere personalemæssige normering (se bilag 1 til denne rapport). Derudover gør afdelingen brug af hospitalets portører ved fysisk magtanvendelse. Afdelingen har egen tolk.

Der benyttes ikke vikarer i afdelingen, hvilket også er med til at skabe et mere roligt og trygt miljø. Ved daglige konferencer med deltagere af flere forskellige faggrupper drøftes den enkelte patients situation og etikken omkring patienten. Der arbejdes i afdelingen ud fra relationsbehandlingsprincipper og en anerkendende holdning til patienterne.

Ledelsen oplyste, at der er den fornødne efteruddannelse af personalet, herunder portører, og at der i øvrigt er den fornødne økonomi til at kunne gennemføre efteruddannelse. Efteruddannelsen sker som udgangspunkt i Grønland.

Personalet undervises i magtanvendelse på psyko-fysiske kurser, hvor "mindste middel"-princippet anvendes. I tilfælde, hvor en patient skal tilrettevises, adfærdskorrigeres eller lignende, sørges der for, at dette sker så respektfuldt som muligt i forhold til patienten. Der er i øvrigt konstant

fokus på patienternes retssikkerhed, deres trivsel og den omsorg – såvel psykisk som fysisk – de har behov for.

Ledelsen oplyste, at man anser det for en faglig hovedudfordring i 2012 at rekruttere og fastholde kvalificeret personale i såvel pleje- som behandlerstillinger samt at fastholde og videreudvikle den gode faglige udvikling i afdelingen.

Der er efter ledelsens opfattelse en god lægebemanding på det psykiatriske område.

Der har ikke i de seneste år været klager over ansattes adfærd.

Jeg tager det anførte til efterretning.

13. Vold mellem patienter

På afdelingen indskrives alene patienter, der er mindst 15 år.

Ledelsen oplyste, at det kun forekommer meget sjældent, at der er vold mellem patienterne.

Der opstår dog nogle gange gnidninger mellem patienterne. Disse tilfælde håndteres i overensstemmelse med de retningslinjer, der er nævnt ovenfor, afsnit 12.

Jeg tager det anførte til efterretning.

14. De fysiske rammer

Sammen med ledelsen gennemgik mine medarbejdere og jeg som nævnt afdelingens fysiske rammer. Under denne gennemgang blev der optaget fotografier. Et udvalg af disse fotografier er medtaget i denne rapport som bilag 2.

Afdelingen, der har plads til 12 indlagte patienter, er opdelt i to afsnit, et åbent afsnit og et skærmet (lukket) afsnit.

Patienterne er i det åbne afsnit indlagt på tomandsstuer. Stuerne er pæne, om end noget spartansk indrettede. Der er ingen billeder på væggene, som er malet i "brækket" hvid. Der er fællesbad/-wc på gangen.

Af patientfaciliteter på det åbne afsnit er der et lille fællesrum ("ungdomsrum") med tv, som ledelsen oplyste p.t. ikke virker hensigtsmæssigt, samt et stort fællesrum med tilstødende patientkøkken. Der er endvidere vaskefaciliteter for patienterne.

Fællesrummene fremtræder pæne og lyse, om end disse sammen med møblementet virker noget "institutionsprægede". Møblementet er generelt af ældre dato og bærer præg af slid; blandt andet var flere sofahynder slidt helt igennem. Der er enkelte billeder på væggene, som er malet i "brækket" hvid.

Der er ikke deciderede udendørsfaciliteter knyttet til det åbne afsnit. Dog er der en altan, som benyttes i forbindelse med rygning.

I etagen under afdelingen (kælderen) forefindes en "psykiatrisk terapi", som kan benyttes af patienterne. Terapien fremstår som en typisk kælder; der er dog billeder på væggene. Af patientarealer er der motionsrum, værksted, køkken og et stort opholdsrum med forskellige aktiviteter, herunder bordfodboldspil og bordtennis; opholdsrummet er pænt indrettet og fremstår hyggeligt. Der er til terapien tilknyttet fire pædagoger, herunder en ledende pædagog.

Det skærmede afsnit består af tre pladser (enkeltmandsværelser), inklusive én akutplads, et lille fællesareal med tilstødende lægekonsultation/samtalerum samt en udendørs altan.

Det enkeltmandsværelse, jeg blev præsenteret for, er på nær et skab og en seng helt nøgent. Der er ingen billeder på væggene, og værelset er malet i en grå/"brækket" hvid farve. Værelset er oplyst af en loftslampe (med lysstofrør), der hænger direkte over sengen, der er placeret midt i rummet; en skærm i lampen manglede. Der er fællesbad/-wc på gangen.

Fællesarealet består af en lille sofa og et sofabord. Der er ingen billeder på væggene, og arealet er malet i en grå/"brækket" hvid farve. Der er en flugtdør (til personalet), som – efter at have været sparket ind – er malet i

to farver. I et tilstødende værelse til fællesarealet er der lægekonsultation/samtalerum.

Altanen er i størrelsesordenen fem gange to meter. Der er ugennemsigtigt tag, og altanens flader til det fri er afskærmet med glas, der dog ikke slutter tæt. Altanen er eneste udendørsfacilitet for patienterne på det skærmede afsnit; dog har patienterne god mulighed for ledsaget udgang, såfremt patienternes sygdomstilstand muliggør dette.

Tvangsindlagte patienter kan efter en lægelig vurdering både være på det åbne afsnit og det skærmede afsnit. Under min inspektion var der én patient indlagt på det skærmede afsnit. Der var ingen tvangsindlagte på det åbne afsnit.

Tvangsfiksering foregår alene på det skærmede afsnit. Ved tvangsfiksering og beskyttelsesfiksering benyttes altid fast vagt. ECT (elektrochok) gives på den somatiske del af sygehuset ved hjælp af det sædvanlige narkoseberedskab dér. Jeg fik forevist tvangsfikseringsudstyret, herunder både seng og bælter.

Ledelsen udtrykte generelt utilfredshed med især det skærmede afsnit. Der er for lidt plads, og dette medfører, at patienterne ofte tirrer hinanden, hvis der er flere indlagte på samme tid.

Ledelsen oplyste videre, at man anser det for en faglig hovedudfordring i 2012 at arbejde på at bedre de fysiske rammer for patienterne.

Dette tager jeg til efterretning.

Jeg har i øvrigt ikke bemærkninger til indretningen, herunder udstyret, af det åbne afsnit. Jeg beder dog Dronning Ingrids Hospital være sig bevidst om, at udpræget slidt møblement og spartansk indretning af sovestuer og fællesarealer kan fremme følelsen af nedværdigende behandling.

For så vidt angår det skærmede afsnit bemærker jeg, at enkeltmandsstuerne for mig fremstod uindbydende – nærmest decideret "celleagtige". Enkeltmandsstuerne er efter min opfattelse ikke egnede til fikseringer i andet end kortvarige perioder. Jeg anbefaler, at der – med respekt for lægefaglige standarder, herunder rummets funktion – snarest tages initiativ til en indretningsmæssig forbedring af enkeltmandsstuerne. Jeg anbefaler herved, at det i hvert fald overvejes at male

stuerne i mere positive farver og sørge for passende dekoration og et behageligt lys.

Jeg anbefaler videre, at det overvejes, at der tages initiativ til en indretningsmæssig og miljømæssig forbedring af det skærmede afsnits fællesareal, der for mig fremstod trist og uindbydende.

Patienter, hvis sygdomstilstand ikke muliggør ledsaget udgang fra det skærmede afsnit, har som anført alene adgang til en mindre overdækket altan uden mulighed for direkte sollys. Jeg anbefaler, at Dronning Ingrids Hospital sikrer, at disse patienter får mulighed for dagligt at kunne opholde sig et sted med frisk luft, hvor der er mulighed for direkte sollys.

Styrelsen for Sundhed og Forebyggelse har i sit høringssvar til udkastet til denne rapport anført, at der i generalplanen for Dronning Ingrids Hospitals udvikling er afsat midler til forbedring af de fysiske rammer på afdelingen. Styrelsen har videre anført, at det ikke umiddelbart er muligt at forbedre de ydre rammer (adgang til direkte sollys) for de på det skærmede afsnit indlagte patienter, som ikke har ledsaget udgang.

15. Registrering af tvangsforanstaltninger

Forud for den egentlige inspektion på Dronning Ingrids Hospital havde ledelsen fremsendt en oversigt over tvangsforanstaltninger på psykiatrisk afdeling for 2010 og 2011. Denne oversigt er medtaget som bilag 3 til denne rapport.

Ledelsen oplyste, at der ikke sker nogen form for samlet registrering af tvangsforanstaltninger.

Ledelsen oplyste på forespørgsel videre, at den oversigt om anvendelse af tvang i 2010 og 2011, som man fremsendte til mig forud for inspektionen, er sket ved manuel optælling og i anledning af inspektionen.

En systematisk samlet registrering, der kan danne basis for statistisk behandling af anvendte tvangsforanstaltninger med regelmæssige mellemrum, er af afgørende betydning for den løbende monitorering og kontrol, der bør føres med anvendelsen af tvang i psykiatrien. Jeg anbefaler, at Dronning Ingrids Hospital tager initiativ til – eventuelt i samarbejde med Landslægeembedet – at der udarbejdes regelmæssige systematiske opgørelser af de anvendte tvangsforanstaltninger.

16. Udformning og udfyldelse af tvangsprotokoller

Forud for den egentlige inspektion fik jeg tilsendt samtlige tvangsprotokoller for årene 2010, 2011 og – i tiden indtil inspektionen – 2012. Disse tvangsprotokoller, der er journaliseret ved Landslægeembedet, jf. tvangscirkulærets § 24, stk. 5, gennemgik jeg sammen med mine medarbejdere forud for inspektionen.

Tvangsprotokollerne består af tre forskellige skemaer: Skema 1 om tvangsindlæggelse/tvangstilbageholdelse, skema 2 om tvangsbehandling og skema 3 om fiksering og fysisk magtanvendelse.

Under mit møde mit ledelsen bemærkede jeg, at protokollerne generelt er tilfredsstillende udfyldt.

Jeg har dog konstateret, at protokollerne i visse tilfælde er mangelfuldt udfyldt; for eksempel er der flere af protokollerne (skema 3), hvor ophørstidspunktet for tvangsfikseringen ikke er anført. Ved tvangsindlæggelse (skema 1) bliver feltet "Revurdering" konsekvent ikke udfyldt, jf. tvangscirkulærets § 8, stk. 3, der foreskriver, at en tvangsindlæggelse første gang skal revurderes af en overlæge efter 24 timer.

Jeg har endvidere konstateret, at der i flere tilfælde er foretaget tvangsfiksering (skema 3) på grund af urolig tilstand, hvilket ikke er i overensstemmelse med tvangscirkulærets § 15.

Under mit møde med ledelsen har denne tilkendegivet, at man vil drage omsorg for, at tvangsprotokollerne er korrekt udfyldt, og at det indskærpes over for personalet, hvilke tvangsforanstaltninger der kan benyttes.

Dette tager jeg til efterretning. Jeg noterer mig i øvrigt, at Landslægeembedet i sit høringssvar til udkastet til denne rapport har anført, at Landslægeembedet forsøger at udføre kvalitetssikring af tvangsprotokollerne i form af tilbagesending af protokollerne til hospitalet ved manglende oplysninger, men at dette vanskeliggøres på grund af mangel på ressourcer.

Jeg anbefaler i øvrigt, at protokollerne udfyldes med læsbar skrift, og at titlerne på de ordinerende læger m.fl. af hensyn til blandt andet overlægeprærogativer påføres protokollerne.

Udformningen af de forskellige skemaer, der findes i flere eksemplarer, tyder på, at skemaerne er udfærdiget med baggrund i dansk ret.

Jeg anbefaler, at skemaerne gennemgås med henblik på en tilretning til grønlandsk ret. Departementet for Sundhed har – med tilslutning fra Styrelsen for Sundhed og Forebyggelse – i sit høringssvar til udkastet til denne rapport tilkendegivet, at skemaerne vil blive gennemgået og tilrettet.

Jeg har noteret mig, at tvangsforanstaltningen "Døraflåsning" fremgår af skema 3. Ledelsen har over for mig oplyst, at denne tvangsforanstaltning angår aflåsning af døren til selve afdelingen ("yderdøren") og ikke aflåsning af soverumsdør el.lign.

Dette tager jeg til efterretning. Jeg bemærker dog, at denne tvangsforanstaltning vel nærmere må anses for omfattet af skema 1 (tvangstilbageholdelse) end af skema 3.

17. Samtaler med patienter og medarbejdere

Som nævnt i indledningen afholdt jeg under mit besøg på Dronning Ingrids Hospital samtaler med to patienter og to medarbejdere.

Under samtalerne med patienterne blev jeg bistået af overlæge, speciallæge i psykiatri, ph.d. Marianne Engberg (Rehabiliterings- og Forskningscentret for Torturofre). Under samtalerne med medarbejderne deltog hele inspektionsholdet (undtagen cheftolk Jørgen Hansen), herunder mine faglige rådgivere.

Jeg bemærker overordnet, at samtalerne ikke fremhævede forhold af betydning for inspektionen.

Konklusion

18. Min konklusion for så vidt angår overordnede problematikker ved retsgrundlaget

Det er min opfattelse, at retsgrundlaget for tvang i psykiatrien i Grønland efter nutidige standarder ikke er tidssvarende og ikke lever op til menneskeretlige krav.

Jeg bemærker herved som også påpeget ovenfor, afsnit 4.2, at jeg finder det utilfredsstillende, at tvangsforanstaltninger, der ligger ud over tvangsindlæggelse og tvangstilbageholdelse, ikke er lovreguleret.

For så vidt angår klageadgangen finder jeg, at denne på visse punkter er uklar og/eller uhensigtsmæssig. Jeg henviser nærmere til mine bemærkninger ovenfor, afsnit 5.

Det er min samlede opfattelse, at der kan være risiko for, at det mangelfulde retsgrundlag vil kunne føre til forhold, der må betegnes som nedværdigende eller umenneskelige, således som disse begreber forstås i OPCAT-mæssig sammenhæng.

19. Min konklusion for så vidt angår den praktiske del af inspektionen

Som det nærmere fremgår ovenfor, afsnit 2, blev inspektionen primært gennemført ved samtaler med de berørte interessenter; samtalerne havde særligt fokus på forholdet mellem ansatte og patienter, forholdet patienterne imellem, lægefaglige forhold og tvang.

På baggrund af disse samtaler samt på baggrund af en gennemgang af afdelingens fysiske rammer samt det materiale og oplysninger, som hospitalet før inspektionen fremsendte til mig, finder jeg overordnet forholdene på Dronning Ingrids Hospitals psykiatriske afdeling A1 for tilfredsstillende, idet jeg dog må påpege, at især en forbedring af de fysiske rammer på afdelingens skærmede afsnit efter min opfattelse er afgørende. Det er mit indtryk – også henset til de vilkår, som afdelingen er underlagt – at der er den fornødne fokus på de retssikkerhedsmæssige, herunder menneskeretlige, og lægelige problematikker, som anvendelse af tvang i psykiatrien medfører, og at der i øvrigt er fokus på og en forståelse for den udsatte situation, som psykiatriske patienter generelt befinder sig i.

Med hensyn til gennemgangen af det materiale og de oplysninger, som Dronning Ingrids Hospital fremsendte til mig før inspektionen, må jeg anføre, at jeg ved denne gennemgang ikke havde et tilstrækkeligt godt statistisk grundlag at arbejde ud fra, hvilket blandt andet skyldes, at der ikke foretages regelmæssige systematiske opgørelser af de anvendte tvangsforanstaltninger. Uden sådanne opgørelser er der ikke mulighed for løbende monitorering og kontrol med magtanvendelsen, hvilket jeg i høj grad finder problematisk.

Jeg henviser i øvrigt til mine konklusioner til de enkelte inspektionspunkter.

Vera Leth

Bilag 1

Afdelingens bemanding, herunder funktion og anciennitet:

Ledende Overlæge. Overordnet ansvarlig for behandlingen af afdelingens patienter, ambulante patienter samt retslige patienter. Undervisningsansvarlig i forhold til yngre lægers uddannelse i afdelingen. Konsulent funktioner i forhold til kommunens opholdsteder. Den ene halvdel af områdeledelse med ansvar for administrative funktioner og lønbudget. Personaleleder for psykologer, socialrådgiver, pædagoger, samt udefra kommende konsulenter. Anciennitet, 30 år.

Ledende oversygeplejerske. Overordnet ansvarlig for patientplejen i afdelingen og i distriktspsykiatrien. Ansvarlig for udvikling af den psykiatriske sygepleje og miljøterapi i afdelingen og i distriktspsykiatrien. Personaleleder for afdelingssygeplejersker og plejepersonale. Overordnet ansvarlig for uddannelse af elever og studerende. Den ene halvdel af områdeledelse med ansvar for administrative funktioner og lønbudget. Anciennitet 30 år.

Overlæge. Behandlingsansvar for indlagte og ambulante patienter. Ansvar for telepsykiatri til kysten.

Overlæge. Behandlingsansvar for indlagte og ambulante patienter. Stillingen deles af 3 personer.

Afdelingslæge. Ansvarlig for behandlingen af distriktspsykiatriske patienter. Anciennitet ca 3 år.

Yngre læger. 2 uddannelsesstillinger.

2 psykologer. Psykologsamtaler med patienter. Testning af patienter. Undervisningsopgaver. Anciennitet ca. 5 år og ca 10 år.

Børnepsykolog. Samtaler og udredninger af børn. Samtaler med pårørende.

Anciennitet ca 6 år.

Ledende socialrådgiver. Ud over de opgaver der er gældende for socialrådgiver gælder for den ledende, at vedkommende skal medvirke ved socialt faglige, udviklings- og forskningsmæssige tiltag. Deltage i relevante socialfaglige møder, udvalg og ad hoc grupper. Anciennitet ca 5 år.

Socialrådgiver. Socialrådgiverfunktionens formål er, at patienterne kan få de

nødvendige råd og vejledning omkring deres sociale problemstillinger under deres tilknytning til dronning Ingrids Hospital.

Afdelingssygeplejerske i afdeling. Ansvarlig for den daglige pleje i afdelingen.

Ansvarlig for fremmøde af personale. Medansvarlig for udvikling af den psykiatriske sygepleje og miljøterapi i afdelingen. Ansvarlig for uddannelse af elever og studerende. Medansvarlig for afdelingens arbejdsmiljø. Anciennitet ca 6 år

Afdelingssygeplejerske i distriktspsykiatrien. Ansvarlig for den daglige patientpleje i distriktet. Ansvarlig for fremmøde af personale. Medansvarlig for udvikling af den psykiatriske sygepleje og miljøterapi i distriktet. Ansvarlig for uddannelse af elever og studerende. Medansvarlig for arbejdsmiljøet i distriktet. Anciennitet ca. 5 år

Plejepersonale i afdelingen.

Afdelingen er normeret til 18 fuldtidsstillinger. Stillingerne er fordelt som følger:

7 sygeplejersker med anciennitet fra 1 år – 30 år.

4 psykiatriassistenter. Anciennitet fra 4 år – 12 år.

7 Social og sundhedsassistenter. Anciennitet fra 0 år – 4 år.

Psykiatrisk terapi.

Ledende pædagog. Ansvarlig for behandlingsarbejdet i terapien, hvor der tilbydes udredning af patienternes funktions niveau, samtaler og observationer. Ansvarlig for fremmøde af personale. Medansvarlig for ansættelse af personale.

3 pædagoger. Anciennitet fra 3-30 år.

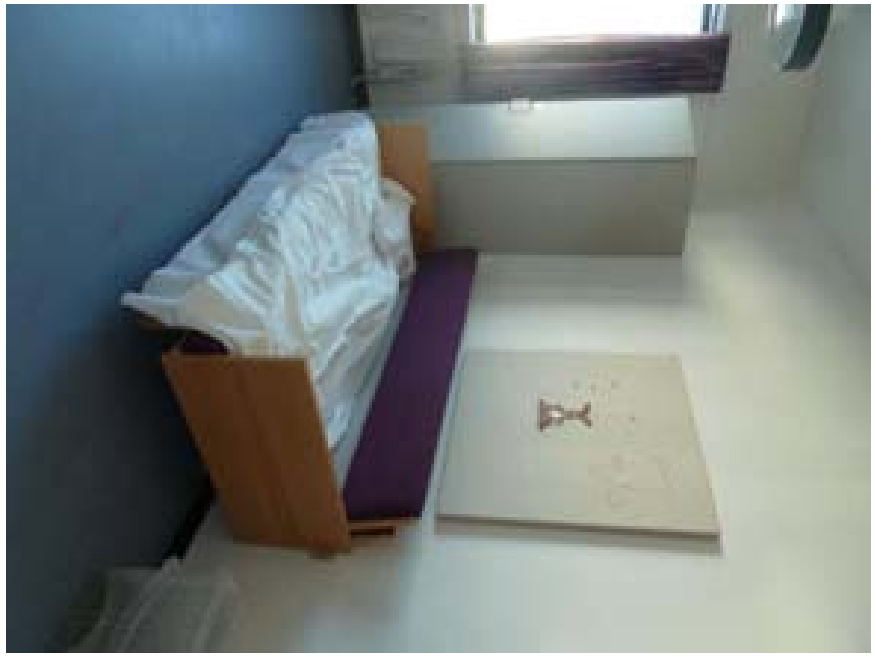
Udredning af patienters funktionsniveau, aktivering af patienter. Pædagogiske

observationer.

Bilag 2

Tomandsstue (åbent afsnit)

Tomandsstue (åbent afsnit)



Lille fællesrum (åbent afsnit)

Stort fællesrum (åbent afsnit)

Patientkøkken (åbent afsnit)

Motionsrum (terapi)

Værksted (terapi)

(terapi)

Opholdsrum (terapi)

Enkeltmandsværelse (skærmet afsnit)

Fællesareal (skærmet afsnit)

Lægekonsultation/samtalerum (skærmet afsnit)

Altan (skærmet afsnit)

Bilag 3

Anvendelse af Psykiatrilovens bestemmelser om brug af tvang 2010-2011

2010

SKEMA 1 tvangsindlæggelse og tvangstilbageholdelse

Ialt 16 blev indlagt med tvang. Yderligere blev 6 tvangstilbageholdt selv-om de ikke var indlagt med tvang. Der er registreret anvendelse af skema 1 i 22 tilfælde.

Af de 16 tvangsindlagte var de 10 fra Nuuk og 6 fra kysten.

Tvangsindlæggelse af en patient fra kysten starter med anvendelse af tvang på kystsygehuset, der udfylder tvangsskema 1, der videreføres af Psykiatrisk Afdeling.

SKEMA 2 tvangsmedicinering

Der er udfyldt 3 skemaer,

1. Beroligende medicin
2. Tvangsbehandling med beroligende medicin (forkert ført)
3. Udtagelse af blodprøve med tvang

SKEMA 3 fiksering og fysisk magtanvendelse

Der er anvendt fiksering og fysisk magtanvendelse overfor 24 patienter

Der er givet beroligende medicin i alt 29 gange

Det hyppigste er bæltefixering og i ca. halvdelen af tilfældene tillige med anvendelse af remme

En enkelt patient skiller sig ud ved, at der er anvendt bæltefixering 4 gange og brugt remme 7 gange, idet brug af remme er selvstændigt registreret.

SKEMA 4 beskyttelsesfixering

Der er ikke anvendt beskyttelsesfixering i 2010

Jonna Pleisner 12032012

2011

SKEMA 1 tvangsindlæggelse og tvangstilbageholdelse

Anvendelse af tvangsindlæggelse og tvangstilbageholdelse blev anvendt i forhold til 27 patienter.

15 patienter blev tvangsinlagt heraf 8 fra Nuuk og 7 fra kysten

14 blev tvangstilbageholdt uden at være indlagt med tvang forudgående heraf var en patient indlagt i henhold til dom.

SKEMA 2 tvangsbehandling

Der er udfyldt 5 skemaer.

1 patient er tvangsmedicineret.

1 patient er tvangsmedicineret, behandlet med ECT og tvangsernæret.

1 patient har fået beroligende medicin, fejlført

I 2 tilfælde er ordination om tvang Ikke bragt til udførelse.

SKEMA 3 fiksering og fysisk magtanvendelse

Fixering og fysisk magtanvendelse er anvendt I forbindelse med 23 Indlæggelser.

Heraf er 2 patienter indlagt 2 gange i løbet af året og begge gange er anvendt fixering og fysisk magtanvendelse

Der er givet beroligende medicin 22 gange

Det drejer sig mest om bæltefixering og i 8 tilfælde er der tillige anvendt remme.

2 patienter skiller sig ud og især den ene påkalder sig opmærksomhed ved at være bæltefixeret mange gange (31). […]

SKEMA 4 beskyttelsesfixering

Beskyttelsesfixering er anvendt to gange til den samme patient ved dennes ankomst i afdelingen.

Jonna Pleisner 12032012