

**LANDSTINGETS
OMBUDSMANDS
BERETNING
FOR 2009**

**LANDSTINGETS
OMBUDSMANDS
BERETNING
FOR 2009**

ROSENDAHLS-SCHULTZ GRAFISK

ISSN 1396-6782

Til Inatsisartut

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

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

Med dette udgangspunkt indeholder beretningen for ombudsmandsembedets femtende beretningsår:

1. Embedets almindelige forhold
 - 1.1 Personale
 - 1.2 Rejser og besøg samt internationalt samarbejde
 - 1.3 Ombudsmandens kompetence
 - 1.4 Samarbejdsrelationer
 - 1.5 Budget, regnskab og revision
2. Statistiske oversigter
3. Generelle bemærkninger vedrørende forvaltningsretlige spørgsmål
4. Egen drift-sager og -projekter og kommunebesøg
5. Sager af almindelig interesse opdelt på retsområder
6. Opfølgning på tidligere års beretninger - klagesager
7. Opfølgning på tidligere års beretninger - egen drift-sager
8. Stikordsregister

Nuuk, juli 2010

Vera Leth

Indholdsfortegnelse

1. Embedets almindelige forhold.....	7
1.1 <i>Personale.....</i>	7
1.2 <i>Rejser og besøg samt internationalt samarbejde.....</i>	7
1.3 <i>Ombudsmandens kompetence.....</i>	7
1.4 <i>Samarbejdsrelationer.....</i>	28
1.5 <i>Budget, regnskab og revision.....</i>	28
2. Statistiske oversigter.....	29
3. Generelle bemærkninger vedrørende forvaltningsretlige spørgsmål.....	40
3.1 <i>En kommunes manglende opfyldelse af vejledningspligten samt lang sagsbehandlingstid i forbindelse med en ansøgning om førtidspension (j.nr. 2008-120-0005).....</i>	40
3.2 <i>Kritik af sagsbehandlingstid, da en kommune i tre år havde undladt at medvirke til færdigbehandling af en ansøgning om to bevillinger på handicapområdet (j.nr. 2008-146-0001).....</i>	40
3.3 <i>Væsentlige sagsbehandlingsfejl i forbindelse med afskedigelse, herunder udeladt partshøring (j.nr. 2008-323-0007).....</i>	41
3.4 <i>Behandling af ansøgninger om tilskud til erhvervsjoller efter landstingsforordning om erhvervsfremme af fiskeri og fangst (j. nr. 2008-813-0001).....</i>	41
3.5 <i>Landsstyrets opfølgning på meddelelse efter landstingsloven om Landstingets Ombudsmand § 11 om uoverensstemmelse mellem den grønlandsksprogede og den dansksprogede version af landstingsforordning nr. 4 af 7. maj 2007 om førtidspension § 15 (j. nr. 2008-933-0003).....</i>	43
3.6 <i>Krav om skriftlighed som led i overholdelsen af god forvaltningsskik (j. nr. 2009-131-0002).....</i>	45
3.7 <i>Ukorrekt vejledning til forældre om fremgangsmåden ved hjemtagelse af et barn anbragt uden for hjemmet med forældrenes samtykke (j. nr. 2009-142-0001).....</i>	46
3.8 <i>Ikke hjemmel til at fastsætte regler om betalingspligt i bekendtgørelsesregler om brugerbetaling for daginstitutioner (j. nr. 2009-149-0005).....</i>	47
3.9 <i>Spørgsmål om flytning af en tjenstemands tjenestested til en anden by (j. nr. 2009-329-0003).....</i>	48

3-10 Identifikation af udlejer i standardlejekontrakten for flerfamiliehuse (j. nr. 2009-519-0005).....	54
3-11 Anvisningsreglerne i landstingsforordningen om leje af boliger kan ikke benyttes med det formål at sikre lejerens adgang til at købe boligen efter landstingsforordningen om omdannelse af hjemmestyrets og kommunernes udlejningsboliger til ejerboliger (j. nr. 2009-711-0003).....	55
3-12 Betingelser for kassation af kommunale arkivalier (j. nr. 2009-905-0008).....	57
4. Egen drift-sager og- projekter og kommunebesøg	
4-1 Kommunale organisationsplaner (j. nr. 2009-901-0030).....	59
4-2 Anvendelse af tvang mod psykiatriske patienter (j. nr. 2009-905-0009).....	59
4-3 Undersøgelse af Boligklagenævnets afvisning af en sag (j. nr. 2009-905-0011).....	59
4-4 Instruktion af direktørerne for selvstyrets nettostyrede virksomheder om deres adgang til at besvare politisk betonedede henvendelser (j. nr. 2009-905-0012).....	60
4-5 Tilbagekaldelse af boligtildeling (j. nr. 2009-907-0006).....	60
4-6 En kommunes sagsbehandling i forbindelse med en journalists bistand til en borger i en førtidspensions-sag (j. nr. 2009-907-0007).....	61
5. Sager af almindelig interesse opdelt på sagsområde.....	64
<i>Daginstitutioner</i>	
5-1 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.....	64
<i>Tvangsfjernelse</i>	
5-2 Anbringelse af børn uden for hjemmet, kritik af manglende udarbejdelse af handleplan. Mangelde hjemmel til at kræve, at barnets forældre afholder konkrete udgifter til barnets ud-	

dannelse.....	100
<i>Sagsbehandlingstid og sagsdokumentation</i>	
5-3 Kritik af sagsbehandlingstid, da en kommune mere end tre år efter sagens begyndelse, endnu ikke havde færdigbehandlet en ansats anmodning om rettelse af sit ansættelsesbrev og herunder om forhøjelse af sin løn.....	126
<i>Advarsel</i>	
5-4 Anvendelse af disciplinær advarsel som sanktion for udeblivelse.....	131
<i>Anden administration</i>	
5-5 Retsgrundlaget for vederlæggelse af Forbrugerrådets formand og spørgsmål om kompetencen til at udregne vederlaget.....	150
<i>Kontrol</i>	
5-6 Klage over påbud om overholdelse af råstofloven.....	182
5.7 Egen drift sager.....	205
<i>Lovgivning</i>	
5-7-1 Mangler i retsgrundlaget for afdragsvis betaling af huslejerestancer.....	205
<i>Enkeltsager - Landsstyret</i>	
5-7-2 Det Sociale Ankenævns almindelige sagsbehandlingstid.....	225
5-7-3 Omfanget af Landsstyrets tilsyn med kommernes forvaltning af det sociale område.....	256
<i>INI og andre selskaber og råd og nævn m.v.</i>	
5-7-4 Uberettiget at rette i flyttesynsrapport efter, at den er under skrevet af lejeren.....	280
<i>Enkeltsager - kommuner</i>	
5-7-5 Regulering af tillæg til pensionister i Kommuneqarfik Sermersooq.....	283
6. Opfølgning på tidligere års beretninger - klagesager.....	327
7. Opfølgning på tidligere års beretninger - egen drift-sager.....	338
Stikordsregister.....	367

1. Embedets almindelige forhold

1.1. Personale

Jeg ansatte den 1. juli 2009 Anne Refsgaard i den ledige fuldmægtigstilling. Anne Refsgaard er juridisk kandidat fra Københavns Universitet fra januar 2005.

Embedet antog med virkning fra den 3. august til den 18. december 2009 tolke- og oversætterpraktikant Kunuk Petersen fra Oqaatsinik Pikkorissarfik/Sprogcenteret i Sisimiut.

Jeg ansatte, som følge af en langtidssygemelding fra en fuldmægtig, den 15. september 2009 fuldmægtig Jens Aalkjær i et vikariat som juridisk fuldmægtig. Vikariatet udløber den 1. april 2010. Jens Aalkjær er juridisk kandidat fra Aarhus Universitet fra 1984.

Embedet havde ved udgangen af 2009 følgende medarbejderstab:

Retschef Michael Mikkelsen
Cheftolk Jørgen Hansen
Tolk Lars Vahl
Sekretær Alice Møller
Tolk Erno Aronsen
Fuldmægtig Line Lander Madsen
Fuldmægtig Lili Rasmussen
Fuldmægtig Jonna Zacho
Fuldmægtig Jens Aalkjær

1.2 Rejser og besøg samt internationalt samarbejde

Jeg deltog i juni måned sammen med retschef Michael Mikkelsen i International Ombudsmans Institutes 9. verdenskongres i Stockholm, hvor man samtidig festligholdt Riksdagens Ombudsmäns 200 års jubilæum.

1.3 Ombudsmandens kompetence

Ombudsmandens kompetence i forhold til klager over kommunernes afgørelser om bygningers handicaptilgængelighed (j. nr. 2008-146-0002)

En kommune havde i en afgørelse ikke givet en borger medhold i en klage over, at kommunen ikke havde sikret, at en række bygninger i kommunen blev gjort tilgængelige for handicappede.

Borgeren klagede herefter til mig over kommunens afgørelse.

Jeg meddelte den 28. marts 2009 borgeren, at jeg ikke på det foreliggende grundlag havde kompetence til at behandle klagen.

Min afgørelse hvilede på det forhold, at klagen enten endnu ikke er blevet afgjort af den kompetente administrative myndighed, eller at kommunens afgørelse kunne påklages til Departementet for Infrastruktur og Miljø.

Om den nærmere baggrund for, at klagen skulle behandles af Departementet for Infrastruktur og Miljø forinden, jeg eventuelt tog sagen under behandling, bemærkede jeg i mit brev sendt samtidig til departementet for Infrastruktur og Miljø:

”Både landstingsforordning nr. 7 af 3. november 1994 om hjælp til personer med vidtgående handicap og bygningsreglement af 2006, som har hjemmel i landstingsforordningen om arealanvendelse og planlægning, indeholder regler om, at bygninger og andre faciliteter i et omfang skal gøres tilgængelige for handicappede.

Der er imidlertid tale om regelsæt, som tjener forskellige formål, og som har forskellige målgrupper.

Landstingsforordningen om hjælp til personer med vidtgående handicap omhandler hjælp til handicappede borgere, og indeholder hjemmel til at træffe afgørelser om disse borgeres ret til hjælp.

Bygningsreglementet regulerer retsforholdet for bygningsejere.

Landstingsforordningen om hjælp til personer med vidtgående handicap administreres af Landsstyret ved Departementet for Familie og Sundhed og af kommunerne, jf. landstingsforordning nr. 11 af 12. november 2001 om socialvæsenets styrelse og organisation § 1, stk. 1, hvorefter Landsstyret leder og tilrettelægger administrationen af det grønlandske socialvæsen og fører tilsyn med kommunernes overholdelse af det sociale regelsæt.

Efter samme landstingsforordnings § 6, stk. 1, træffer kommunalbestyrelsen afgørelser om alle forhold vedrørende kommunens sociale virksomhed, som ikke ved anden lovgivning er henlagt til andre myndigheder.

Det fremgår ikke umiddelbart af landstingsforordningen om hjælp til personer med vidtgående handicap, hvilken myndighed, som skal påse overholdelsen af reglerne i § 1, stk. 2, om handicaptilgængelighed, men det fremgår af landstingsforordningens § 26, at udgifter i henhold til landstingsforordningen, bortset fra udgifter til kommunale handicapboliger, afholdes af Grønlands Hjemmestyre.

Reglen i landstingsforordningen om hjælp til personer med vidtgående handicap § 1, stk. 2, er i øvrigt placeret i sammenhæng med landstingsforordningens formålsbe-

stemmelse i § 1, stk. 1, hvorefter det er formålet med landstingsforordningen, at handicappede skal sikres en tilværelse så nær det normale som muligt.

Jeg finder på denne baggrund, at der er ikke er grundlag for at antage, at kommunerne er tiltænkt specifikke administrative pligter i tilknytning til landstingsforordningens § 1, stk. 2, og at det overordnede ansvar for, at bestemmelsen efterleves, herefter må påhvile Landsstyret.

Departementet for Familie og Sundhed har i sit hørings svar til mig af 4. november 2008 oplyst, at dette departement ikke finder anledning til at undersøge [...]s klage nærmere, idet departementet blandt andet har henvist til, at Ejendoms- og Beredskabsstyrelsen (som ifølge oplysningerne på www.nanoq.gl er en del af Departementet for Infrastruktur og Miljø) er i færd med en landsdækkende undersøgelse af handicap tilgængelighed i offentlige bygninger og institutioner.

Jeg forstår nærmere departementets svar således, at departementet ikke finder anledning til at gå ind i sagen med henvisning til, at de forhold, som er omfattet af [...]s klage, er under behandling af en anden hjemmestyremyndighed.

Jeg finder herefter ikke tilstrækkelig anledning til at indlede en nærmere undersøgelse af Departementet for Familie og Sundheds afvisning af at indlede en undersøgelse på grundlag af [...]s klage.

Tilbage står spørgsmålet, om Departementet for Infrastruktur og Miljø som bygningsmyndighed har kompetence til at behandle [...]s klage.

Det fremgår blandt andet af den til og med 31. december 2008 gældende landstingsforordning om arealanvendelse og planlægning om bygningsmyndigheden:

”§ 21. Hjemmestyret fastsætter bestemmelser om bygningsmyndigheden og om opførelse, konstruktion og indretning af bygningsværker og andre anlæg.

§ 22. Kommunalbestyrelserne kan efter regler aftalt med Hjemmestyret opkræve gebyrer for myndighedsbehandling i forbindelse med bygningsmyndigheden.”

Landsstyrets bekendtgørelse nr. 13 af 18. august 2006 om bygningsmyndigheden fastslår i § 1, stk. 1, at bygningsmyndigheden udøves af Landsstyret. Bekendtgørelsens § 1, stk. 2 og 3, bestemmer, at kommunalbestyrelsen med ansvar over for Landsstyret varetager bygningsmyndighedens opgaver i lokalsamfundet i det omfang, som fremgår af bygningsreglementet.

Det fremgår konkret af § 1, stk. 3, at Landsstyret fastsætter regler om kommunalbestyrelsens administration af bygningsmyndighedens opgaver i ”Bygningsreglement 2006”, som også udgives af Landsstyret.

Det fremgår af bygningsreglementets pkt. 1.1.:

”Stk. 1. Reglementet gælder for beboelsesbyggeri og alle former for erhvervs- og institutionsbyggeri samt garager, udhuse og andet sekundært byggeri, der opføres i tilknytning til beboelses- og erhvervsbyggeri.

Stk. 2. Reglementet finder anvendelse ved

- opførelse af ny bebyggelse,
- tilbygning til bebyggelse,
- ombygning og andre forandringer, som er væsentlige i forhold til reglementets bestemmelser,
- ændringer i anvendelsen, som er væsentlige i forhold til reglementets bestemmelser og
- nedrivning af bebyggelse.

Stk. 3. Reglementets lempeligere bestemmelser for ombygningsarbejder finder kun anvendelse, når ombygningsarbejdet efter kommunalbestyrelsens skøn ellers ikke kan gennemføres uden indgribende ændringer i bebyggelsen.”

Bygningsreglementet indeholder i pkt. 1.8. en bestemmelse om, at kommunalbestyrelsen, forinden der gives bygningstilladelse, skal påse, at blandt andet kravene i landstingsforordningen om hjælp til personer med vidtgående handicap er overholdt.

Efter bygningsreglementets pkt. 1.13. træder det i kraft 1. januar 2007.

Jeg bemærker, at hjemmestyrets overladelse af opgaver til kommunerne kræver lovhjemmel.

Det forekommer umiddelbart tvivlsomt, hvorvidt bekendtgørelsens regler om udlægning af opgaver til kommunerne har den fornødne hjemmel i den ovenfor citerede landstingsforordning.

Såfremt udlægningen af bygningsmyndigheden i lokalsamfundet til kommunerne måtte have den fornødne hjemmel, hviler kommunernes varetagelse af opgaven på delegation fra Landstyre.

Efter almindelige forvaltningsretlige regler om ekstern delegation, er der klageadgang til den oprindeligt kompetente myndighed, medmindre rekursadgangen er afskåret ved udtrykkelig lovhjemmel¹.

Jeg bemærker i øvrigt, at landstingsforordning nr. 11 af 5. december 2008 om planlægning og arealanvendelse trådte i kraft den 1. januar 2009. Den nye landstingsforord-

1) Hans Gammeltoft-Hansen m. fl., Forvaltningsret, 2. udgave 2002, side 139.

ning indeholder ikke regler om behandling af klager over forhold, som er omfattet af den tidligere gældende landstingsforordning. Jeg går derfor ud fra, at departementet tager stilling til [...]s klage på grundlag af tidligere gældende regler.

Der er herefter tale om, at Departementet for Infrastruktur og Miljø enten har kompetence til i første instans at behandle [...]s klage over, at en række bygninger i K Kommune ikke er tilgængelige for handicappede, eller at departementet som rekursinstans skal behandle [...]s klage over K Kommunes afgørelse af 10. september 2008, som [...] har vedlagt sin klage til mig.

Jeg går ud fra, at departementet ved sin behandling af sagen forholder sig til spørgsmålet om, hvorvidt udlægningen af dele af bygningsmyndigheden til kommunerne har fornøden lovhjemmel.

[...]”

Ombudsmandens kompetence i forhold til Pressenævnet (j. nr. 2008-211-0001)

En borger klagede den 5. maj 2008 over Pressenævnets sagsbehandlingstid.

Jeg meddelte i breve af 24. marts 2009 den pågældende borger, Pressenævnets formand og Departementet for Kultur, Uddannelse, Forskning og Kirke, at det var min opfattelse, at jeg ikke havde kompetence i forhold til det pressenævn, hvis funktionsperiode udløb med udgangen af februar 2009, idet nævnet var et statsligt nævn, som er oprettet i medfør af medieansvarslovens § 41 som affattet ved kongelig anordning nr. 39 af 20. januar 1997.

Jeg meddelte samtidig, at det var min opfattelse, at jeg var kompetent i forhold til det pressenævn, som Landsstyret havde udpeget i medfør af landstingslov nr. 17 af 19. november 2007 om medieansvar § 41.

Det skyldes, at den nævnskonstruktion, som var fastsat i landstingsloven ikke havde sådanne lighedspunkter med tvistnævn og andre domstolslignende nævn, som gjorde, at jeg burde anse mig for inkompetent.

Jeg gjorde i øvrigt Departementet for Kultur, Uddannelse, Forskning og Kirke opmærksom på forskellige problemer i tilknytning til ikrafttrædelsen af landstingsloven om medieansvar.

I 1998 forholdt jeg mig til spørgsmålet om min kompetence overfor Pressenævnet. Jeg fandt i den forbindelse, at nævnets virksomhed lå uden for min kompetence, idet der var tale om en statsmyndighed. Jeg henviser herom til min årsberetning for 1998, afsnit 1.2.

I forbindelse med samme sag erklærede Folketingets Ombudsmand sig inkompetent jf. den danske ombudsmandslovs § 7, stk. 3, om tvistnævn. Jeg henviser til Folketingets Ombudsmands beretning for 1998, side 13.

Den 1. januar 2001 trådte lov for Grønland nr. 439 af 31. maj 2000 om ansvarsforholdene på medieområdet i kraft.

Loven har følgende indhold:

”§ 1. Grønlands Hjemmestyre fastsætter ved landstingslov nærmere regler om ansvarsforholdene på medieområdet i Grønland, herunder regler om borgernes ret til genmæle, regler for god presseskik og regler om oprettelse af et grønlandsk presse-nævn.

§ 2. Loven træder i kraft den 1. januar 2001.

Stk. 2. Medieansvarsloven, som sat i kraft for Grønland ved anordning nr. 39 af 20. januar 1997, forbliver i kraft, indtil lovens bestemmelser ophæves ved landstingslov udstedt af Grønlands Hjemmestyre.”

Det fremgår af lovforslagets almindelige bemærkninger, at det er fremsat på baggrund af en henvendelse fra Landsstyret til Justitsministeriet.

Under det lovforberedende arbejde blev lovforslaget sendt i høring herunder hos Danske Dagblades Forening, som blandt andet fremførte:

”Danske Dagblades Forening har anført, at de grønlandske aviser ligesom det grønlandske presse miljø som helhed ønsker en overførsel af medieansvarsområdet til hjemmestyret, men at overførslen forudsætter sikkerhed for, at pressens situation under ingen omstændigheder bliver dårligere, end det er tilfældet under den danske medieansvarslov. Foreningen peger i den forbindelse på formuleringen af lovudkastets § 1 på den ene side rummer en forpligtelse til at skabe regler i Grønland som modstykke til de danske regler om Pressenævnet mv., men på den anden side ikke giver retningslinier om et andet kernepunkt i den danske medieansvarslov, nemlig reglerne om det objektive redaktøransvar. Den forestående lovgivning i Grønland er forbundet med så få retningslinjer for hjemmestyret, at det beror på dettes fuldstændig klare forestilling om pressens nødvendige grundvilkår, hvis den grønlandske lovgivning skal få et hensigtsmæssigt indhold.”

Folketingets udvalg vedrørende grønlandslove udbad sig under lovforslagets behandling justitsministerens kommentar til høringssvaret, og ministeren anførte i den forbindelse:

”Hjemmestyreordningen bygger imidlertid på en grundlæggende forudsætning om, at den regelfastsættende og administrative kompetence, der ved hjemmestyreløven er tillagt hjemmestyrets organer og efterfølgende tillægges hjemmestyret ved en senere

overdragelseslov skal udøves inden for rammerne af grundlovens bestemmelser, herunder frihedsrettighederne. Det samme gælder i forhold til de internationale forpligtelser, som gælder rigsfællesskabet, herunder den europæiske menneskerettighedskonvention.

Uanset at hjemmestyret efter en overdragelse af medieansvarsområdet i princippet vil stå frit ved afgørelsen af, hvorledes man ønsker at regulere medieansvarsområdet i Grønland, vil reguleringen således skulle ske inden for de rammer, der sættes af grundlovens og menneskerettighedskonventionens regler om ytringsfrihed mv.”

Justitsministeren besvarede desuden et spørgsmål fra udvalget om hjemmestyrets planer for administration af loven:

”Det bemærkes indledningsvis, at det i lovforslagets § 2, stk. 1, foreslås, at overdragelsesloven træder i kraft den 1. januar 2001. Efter lovforslagets § 2, stk. 2, forbliver den gældende medieansvarslov som er sat i kraft for Grønland ved anordning nr. 39 af 20. januar 1997 i kraft, indtil lovens bestemmelser ophæves ved landstingslov udstedt af Grønlands Hjemmestyre.

Lovforslaget indebærer således, at hjemmestyret fra den 1. januar 2001 vil kunne fastsætte regler om medieansvar. Justitsministeriet er ikke umiddelbart bekendt med eventuelle planer om, hvornår der fra hjemmestyrets side forventes at blive taget initiativ til en regulering af området og i givet fald med hvilket indhold.”

Landstinget vedtog efterfølgende landstingslov nr. 17 af 19. november 2007 om medieansvar, som trådte i kraft 1. januar 2008.

Det fremgår af landstingslovens §§ 41 og 55:

”§ 41. Landsstyret udpeger et grønlandsk pressenævn bestående af en formand og 6 andre medlemmer. Landsstyret udpeger formanden, som skal være jurist. 2 medlemmer udpeges efter udtalelse fra Grønlands Presseforening, og 2 medlemmer udpeges til at repræsentere de redaktionelle ledelser i den trykte presse og radio og tv i Grønland efter udtalelse fra disse. Endelig udpeges 2 medlemmer som offentlighedens repræsentanter efter udtalelse fra organisationer, der kan nyde støtte efter kapitel 8 i landstingsforordning om kultur- og fritidsvirksomhed.

Stk. 2. Medlemmerne og stedfortrædere for disse, der udpeges efter samme regler, udpeges for 4 år. Genudpegelse kan finde sted.”

”§ 55. Landstingsloven træder i kraft den 1. januar 2008. Samtidig ophæves medianvarsloven, som sat i kraft ved anordning nr. 39 af 20. januar 1997. Det Grønlandske Pressenævn, der er udpeget efter reglerne i den i 2. pkt., nævnte forskrift, fortsætter indtil et nyt pressenævn er udpeget.”

Lovforslaget, som Landsstyret fremsatte for Landstinget i begyndelsen af 2007, beskrev i bemærkningerne til § 50 (en administrativ endelighedsbestemmelse),

at det af Landsstyret nedsatte pressenævn skulle være undtaget fra ombudsmandskontrol, idet det var et tvistnævn.

Jeg gjorde i den anledning ved brev af 12. februar 2007 Landstingets Lovudvalg med kopi til Landsstyremedlemmet for Kultur, Uddannelse Forskning og Kirke, opmærksom på, at det burde være op til ombudsmanden selv at afgrænse sin kompetence over for nye nævn.

Det lovforslag, som Landsstyret herefter den 11. marts 2007 fremsatte til 1. behandling i Landstinget indeholdt ikke tilkendegivelser om ombudsmandens kompetence i forhold til et nyt pressenævn.

Lovforslaget indeholdt i øvrigt ikke regler om, at Pressenævnets formand skulle have juridisk uddannelse.

Det hedder om det sidst nævnte spørgsmål i bemærkningerne til § 41 i det den 11. marts 2007 fremsatte forslag til en landstingslov om medieansvar:

”Sammensætningen af Pressenævnet ændres i forhold til den gældende retstilstand, hvor formanden og næstformanden skal være jurister. Denne ændring grunder i, at en viden om Grønland og det grønlandske samfund vurderes højt. Opstår der situationer, hvor Pressenævnet har behov for juridisk bistand, kan denne indhentes ved udpegning af en tilforordnet.”

Landsstyremedlemmet for Kultur, Uddannelse, Forskning og Kirke skrev den 30. maj 2007 til Pressenævnets formand som led i en debat i pressen om formandsspørgsmålet:

”I lovforslaget er næstformanden fjernet og lovforslaget indeholder ikke krav om, at formanden skal være en jurist. Som det må være dig bekendt, kan Landsstyret udpege en jurist som formand og kan sågar anmode Landsdommeren om at indtræde i hvervet, ligesom jeg mener, at Grønlands Hjemmestyre med nuværende lovforslag ikke har låst sig fast på, at lovforslaget skal være gældende for altid.”

Nævnsformandens og landsstyremedlemmets indlæg i pressen blev forelagt for Landstingets Kultur- og Undervisningsudvalg forud for lovforslagets andenbehandling.

Udvalget skrev i sin betænkning af 4. november 2007 om formandsspørgsmålet:

”Sidst er udvalget blevet kopiorienteret på en henvendelse fra det grønlandske pressenævn til Landsstyremedlemmet af 16. august 2007 (bilag 7). Det fælles og vigtigste kritikpunkt for de nævnte henvendelser er, at der i det oprindelige forslag ikke fremgår, at formanden for Pressenævnet skal have en juridisk uddannelsesbaggrund. End-

videre findes det stærkt kritisabelt, at formanden vil blive udpeget af Landsstyret, da der hermed kan stilles spørgsmål ved om nævnet er politisk uafhængigt. Således fremhæver eksempelvis formanden for Pressenævnet, at "Udover den juridiske ekspertise, som formanden bør besidde, bør formanden endvidere være uafhængig. Formanden skal ikke blot være det, men skal også være valgt efter en procedure, hvorefter både den lille borger og de store medier har tillid til, at formanden rent faktisk er uafhængig. Landsstyret vil undgå unødvendig kritik og mistanke om politisk indblanding ved at overlade til uafhængig instans, at indstille, hvem der skal beskikkes som formand. I al beskedenhed vil domstolene, som per definition er uafhængige af såvel Landstinget som Landsstyret, være den bedst egnede institution til at sikre den uafhængighed." (Bilag 7).

Udvalget har den 2. oktober 2007 modtaget brev fra Landsstyremedlemmet, hvori oplyses, at et ændringsforslag til lovforslaget kan forventes inden andenbehandlingen (bilag 8). Udvalget byder et ændringsforslag velkomment set i lyset af de fremhævede problemstillinger. Udvalget finder det derfor glædeligt, at Landsstyret i sit ændringsforslag vil præcisere, at formanden for Pressenævnet skal være jurist."

Landsstyret fremsatte herefter den 7. november 2007 følgende ændringsforslag, som blev vedtaget i Landstinget:

"Til § 41

1. Stk. 1, 2. pkt. affattes således:

"Landsstyret udpeger formanden, som skal være jurist."

Til § 50

2. Paragraffen affattes således:

"§ 50. Pressenævnets kendelser kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed."

Til § 52

3. Paragraffen affattes således:

"§ 52. Landsstyret fastsætter efter forhandling med Pressenævnet regler om en forretningsorden for dette.

Stk. 2. Pressenævnet bistås af et sekretariat.

Stk. 3. Udgifterne i forbindelse med Pressenævnets virke, herunder til sekretariatet, afholdes af Grønlands Hjemmestyre."

[...]

Bemærkninger

Til nr. 1

Ændringen foretages med henblik på at sikre, at pressenævnet som helhed besidder en særlig juridisk ekspertise, der blandt andet er medvirkende til at bevare pressenævnet uafhængighed. Ændringen betyder, at der er samme krav til formanden af pressenævnet som hidtil.

Til nr. 2

Ændringen foretages med henblik på at eliminere tvivl og uklarhed vedrørende Landstingets Ombudsmands kompetence i forhold til pressenævnet.

I lighed med, hvad der gælder for det nuværende Pressenævn og i øvrigt også for Radio- og tv-nævnet i henhold til § 47 i den gældende landstingsforordning om radio- og tv-virksomhed, foreslås det, at Pressenævnets afgørelse ikke kan indbringes for anden administrativ myndighed. Derimod kan det af nævnet i såvel genmælesager som i presseetiske sager udøvede skøn indbringes for domstolene, jf. princippet i grundlovens § 63. Der er ikke noget til hinder for, at der både indgives klage til Pressenævnet og anlægges sag ved domstolene sideløbende. Den omstændighed, at en afgørelse af det pågældende massemedie indbringes for domstolene, har ikke opsættende virkning, hverken for pålæg om offentliggørelse af en kendelse eller for pligten til at offentliggøre et genmæle.

Til nr. 3

Ændringsforslaget indebærer, at udgifterne i forbindelse med Pressenævnets virke som hidtil skal afholdes af Landsstyret. Med ændringsforslaget udgår således den foreslåede hjemmel til, at Landsstyret kan pålægge massemedierne at afholde udgifterne til Pressenævnet.

Ændringsforslaget har ikke økonomiske og administrative konsekvenser i forhold til gældende regler.

Stk. 1

Bestemmelsen indeholder en sproglig præcisering, så det tydeliggøres, at det fremover bliver Landsstyret, der fastsætter regler om en forretningsorden for Pressenævnet efter forhandling med dette.

Stk. 2 og 3

Det fastslås med bestemmelsen, at udgifterne til Pressenævnets virksomhed, herunder til Pressenævnets sekretariat, skal afholdes alene af Grønlands Hjemmestyre."

Demokraternes partigruppe i Landstinget afgav ved lovforslagets udvalgsbehandlinger mindretalsudtalelser gående ud på, at Landsdommeren i Grønland skulle være født formand for Pressenævnet.

Landstinget vedtog herefter landstingsloven om medieansvar.

I forbindelse med, at jeg forelagde klagen af 5. maj 2008 for Pressenævnet, udtalte nævnets formand i brev af 14. juni 2008, at det siddende pressenævn fortsat var det nævn, som var nedsat af justitsministeren i medfør af medieansvarsloven, og at nævnets valgperiode udløb med udgangen af februar 2009.

Jeg hørte herefter den 8. januar 2009 Departementet for Kultur, Uddannelse, Forskning og Kirke:

”Ombudsmanden har modtaget en klage over sagsbehandlingstiden i Det Grønlandske Pressenævn.

Sagen har umiddelbart givet ombudsmanden anledning til at vurdere, om det forhold, at Folketinget ved lov for Grønland nr. 439 af 31. maj 2000 om ansvarsforholdene på medieområdet, har overført den lovgivende og administrative myndighed til Grønlands Hjemmestyre, har medført ændringer i Det Grønlandske Pressenævns status som en statslig myndighed.

Ombudsmanden har i forlængelse af denne problemstilling besluttet at undersøge, om vedtagelsen af landstingslov nr. 17 af 19. november 2007 om medieansvar har medført ændringer i Det Grønlandske Pressenævns status.

I forbindelse med denne undersøgelse, som angår ombudsmandens kompetence i forhold til Pressenævnet, har ombudsmanden fundet anledning til at vurdere sin kompetence i forhold til det pressenævn, som skal udpeges i henhold til landstingslovens § 41.

Under sagens behandling er ombudsmanden blevet opmærksom på nogle spørgsmål i tilknytning til hjemmestyrets overtagelse af medieansvarsområdet, som har betydning for ombudsmandens vurdering af det eksisterende regelgrundlag, herunder om Landsstyrets forvaltning kan give ombudsmanden anledning til at give meddelelser til Landstinget og Landsstyret efter landstingsloven om Landstingets Ombudsmand §§ 10 og 11.

Jeg beder på denne baggrund departementet om en redegørelse for følgende:

- Hvad er årsagen til, at Landsstyret først i 2007 fremsatte forslag til en grønlandsk medieansvarslov, når hjemmestyret pr. 1. januar 2001 fik tillagt lovgivnings- og administrationskompetence på området i henhold til lov for Grønland nr. 439 af 31. maj 2000 om ansvarsforholdene på medieområdet?

- I henhold til landstingsloven om medieansvar § 41, som trådte i kraft 1. januar 2008 skal Landsstyret nedsætte et grønlandsk pressenævn. Der ses imidlertid endnu ikke at være udpeget et sådant nævn. Jeg beder departementet gøre rede for årsagen til, at et grønlandsk pressenævn fortsat ikke er udpeget.
- Jeg beder endvidere departementet gøre rede for, hvorledes landstingslovens § 56 [”Klager, der er indgivet til det i § 55 nævnte pressenævn inden den 1. januar 2008, færdigbehandles af det efter denne landstingslov udpegede pressenævn efter reglerne i den i § 55, stk. 1, 2 pkt., nævnte forskrift.”] skal administreres i en situation, hvor et grønlandsk pressenævn ikke er nedsat.
- Jeg beder yderligere departementet gøre rede for, efter hvilke regler det eksisterende pressenævn - som efter landstingslovens § 55 fortsætter, indtil et nyt pressenævn er udpeget - skal behandle sager, når medieansvarsloven, jf. kongelig anordning nr. 39 af 20. januar 1997, er ophævet ved landstingslovens § 55, 2. pkt. Jeg bemærker i den forbindelse, at medieansvarsloven i § 43 har reguleret det siddende pressenævns kompetence ved at henvise til lovens § 34 og lovens kapitel 6.”

Jeg modtog den 4. februar 2009 følgende høringssvar:

”I de almindelige bemærkninger til lovforslaget konstaterer Landsstyret:

”Eftersom det er cirka 6 år siden, at adgangen til at regulere forholdene på medieområdet blev overdraget til Grønland, har Landsstyret fundet at tiden er kommet, da Grønland skal have sin egen landstingslov på området.” Det var ikke Landsstyrets hensigt at udsætte reguleringen af medieansvarsområdet i 6 år, da det fik overdraget området i 2001.

Selvom det har været Departementets opfattelse, at den grønlandske medielovgivning skulle tilpasses i takt med den samfundsmæssige og teknologiske udvikling, hvilket lovgivningen indenfor radio- og tv-virksomhed i årene 2004-2006 til dels er udtryk for, må Departementet medgive, at der kunne have været lovgivet om ansvarsforholdene på medieområdet på et tidligere tidspunkt. Departementet for Kultur, Uddannelse, Forskning og Kirke har imidlertid af ressourcemæssige årsager set sig nødsaget til at prioritere andre opgaver frem til 2007.

I januar 2008 overvejede Departementet, at udpege et nyt pressenævn, som en naturlig følge af ophævelsen af den danske medieansvarslov per 1. januar 2008. Departementets prioriteringer førte imidlertid til en beslutning om, at det nuværende pressenævn, udpeget efter den danske medieansvarslov, skulle sidde 4-årsperioden ud. Dette pressenævns beskikkelsesperiode på 4 år udløber den 28. februar 2009.

Det er Departementets forståelse, at det eksisterende pressenævn, der er oprettet i overensstemmelse med medieansvarslovens § 41, fortsætter indtil et nyt pressenævn er udpeget efter § 41 i landstingsloven om medieansvar. Denne forståelse støttes på Lov for Grønland om ansvarsforholdene på medieområdet (L439 af 31/5-2000 med ikrafttræden den 1. januar 2001), § 2, stk. 2, jf. landstingsloven om medieansvar, § 55,

3. pkt. Det er videre departementets forståelse, at det eksisterende pressenævns kompetence i forhold til behandlingen [af] klager indgivet inden den 1. januar 2008 er uændret, jf. landstingsloven om medieansvar, § 55 og 56. Sådanne klager behandles efter reglerne i medieansvarsloven.

Med hensyn til det eksisterende pressenævns kompetence i forhold til klager indgivet efter den 1. januar 2008 har det været Departementets opfattelse, at det eksisterende pressenævn ved sin fortsættelse indtil et pressenævn blev udpeget efter landstingsloven om medieansvar i overensstemmelse med såvel den danske som den grønlandske lovgivning også dermed har haft kompetence til at behandle klager efter reglerne i landstingsloven om medieansvar.

Departementet har igangsat processen med henblik på udpegning af et pressenævn efter landstingsloven om medieansvar før den 28. februar 2009.””

Jeg udtalte på denne baggrund:

”Det pressenævn, hvis funktionsperiode udløb med udgangen af februar 2009

Frem til udgangen af 2000 lå såvel lovgivningskompetence som forvaltningskompetence på medieansvarsområdet hos statens myndigheder.

Dette er baggrunden for den vurdering, som lå til grund for min beslutning, som jeg traf i 1998 om at erklære mig inkompetent i forhold til Pressenævnet, og min beslutning hvilede således ikke på en vurdering af, om Pressenævnet var et tvistnævn eller et andet domstolslignende administrativt nævn.

Det er herefter spørgsmålet, om Folketingets vedtagelse af lov for Grønland nr. 439 af 31. maj 2000 om ansvarsforholdene på medieområdet og Landstingets vedtagelse af landstingslov nr. 17 af 19. november 2007 om medieansvar har ændret Pressenævnets organisatoriske tilhørsforhold fra at være et statsligt nævn til at blive et nævn under Grønlands Hjemmestyre.

For så vidt angår folketingsloven, bemærker jeg, at loven ikke umiddelbart forholder sig til spørgsmålet om Pressenævnets organisatoriske placering efter medieansvarsområdets overgang til Grønlands Hjemmestyre.

Det fremgår imidlertid af lovens ordlyd, at Grønlands Hjemmestyre bemyndiges til at fastsætte regler om oprettelse af et grønlandsk pressenævn, og at den hidtil gældende medieansvarslov forbliver i kraft indtil den ophæves ved landstingslov.

Endvidere henviser de almindelige bemærkninger til lovforslaget til hjemmestyrelovens § 4, stk. 2, og § 7.

Jeg bemærkede i denne sammenhæng, at legalitetsprincippet også gælder for Grønlands Hjemmestyre.

Af det ovenfor citerede svar fra Justitsministeren til Folketingets Udvalg vedrørende Grønlandslove i anledning af Danske Dagblades Forenings bemærkninger til lovforslaget om overdragelse af medieansvarsområdet til hjemmestyret fremgår det, at det efter lovforslaget er op til hjemmestyret inden for grundlovens og menneskerettighedskonventionens rammer selv at fastsætte, hvilke regler, som skal gælde for kontrol med massemedierne.

På denne baggrund er det min opfattelse, at statens overdragelse af medieansvarsområdet til hjemmestyret ikke i sig selv har indebåret ændringer i den kontrolordning, som var fastsat i medieansvarsloven, herunder den virksomhed, som skulle udøves af det Pressenævn, der var beskikket af justitsministeren, idet oprettelse af et grønlandsk pressenævn må forudsætte hjemmel i en landstingslov.

For så vidt angår Pressenævnets status efter vedtagelsen af landstingslov nr. 17 af 19. november 2007 om medieansvar, bemærker jeg, at landstingsloven i § 55, 3. pkt., foreskriver, at det hidtidige pressenævn fortsætter, indtil et nyt pressenævn er udnævnt.

Bestemmelsen er ikke nærmere forklaret i bemærkningerne til forslaget til landstingsloven, men må umiddelbart ses i sammenhæng med, at den hidtil gældende medieansvarslov ophæves ved landstingslovens ikrafttræden.

Jeg finder derfor, at § 55, 3. pkt. må fortolkes som en modifikation til § 55, 2. pkt., som ophæver medieansvarsloven, idet denne derfor, for så vidt angår Pressenævnet, forbliver i kraft, indtil et nyt nævn er udpeget.

Jeg finder således ikke, at der er grundlag for at antage, at § 55, 3. pkt., er udtryk for, at det af justitsministeren beskikkede pressenævn overgår til at blive et hjemmestyreorgan.

Da landstingsloven samtidig i § 41 pålægger Landsstyret at udpege et grønlandsk pressenævn, må § 55, 3. pkt. tillige anses som derogation til Landsstyret af Landstingets kompetence til at ophæve den del af den tidligere gældende medieansvarslov, som omhandler oprettelse af et pressenævn, idet den kompetence, som efter medieansvarsloven tilkom justitsministeren, ophæves ved Landsstyrets oprettelse af et grønlandsk pressenævn.

[...]"

På grundlag af det høringssvar, som jeg den 4. februar 2009 modtog fra Departementet for Kultur, Uddannelse, Forskning og Kirke, gjorde jeg Departementet for Kultur, Uddannelse, Forskning og Kirke opmærksom på

- at en situation som den foreliggende, hvor hjemmestyret overtager lovgivnings- og forvaltningskompetence fra staten og først efter flere år tager stilling til, hvorledes disse kompetencer skal udnyttes, ikke er foreneligt med hjemmestyreordningens formål og principperne for ministeransvar,
- at det forhold, at Landsstyret først med udløbet af det siddende pressenævns valgperiode har nedsat et nyt pressenævn, ikke er foreneligt med landstingsloven om medieansvar §§ 41, 55 og
- at landstingslovens § 56, som en konsekvens af den manglende udnævnelse af et nyt grønlandsk pressenævn, efterlader tvivl om behandlingen af klagesager indtil et nyt pressenævn er udpeget.

Fortolkning af klagefristen i landstingsloven om Landstingets Ombudsmand § 6, stk. 2 (j. nr. 2008-319-0004)

En fagforening klagede den 13. oktober 2008 på vegne af to medlemmer over en kommunes sagsbehandling i forbindelse med, at kommunen den 15. august 2007 imødekom deres afskedsansøgninger, som var begrundet i utilfredshed med kommunens administration af det pågældende forvaltningsområde.

Jeg besluttede at afvise klagen som for sent indgivet.

Jeg bemærkede i den forbindelse, at det forhold, at fagforeningen den 18. marts 2008 havde indgivet begæring til kommunen om aktindsigt, ikke kunne medføre at klagefristen udløb på et senere tidspunkt end ét år efter kommunens afgørelse af afskedsansøgningerne.

Begrænsninger i min mulighed for at behandle klager over Skatterådet (j. nr. 2008-923-0003)

I forbindelse med, at jeg modtog en klage fra en borger over den skattemæssige slutgæld for 2007, blev jeg opmærksom på, at landstingslov nr. 11 af 2. november 2006 om forvaltning af skatter indeholder regler om sekretariatsbetjeningen af Skatterådet, som umiddelbart begrænser min mulighed for en fuldstændig kontrol med dette organ.

Jeg skrev i den anledning den 3. november 2009 til Lovudvalget for Inatsisartut:

”Jeg har modtaget en klage fra en borger over den skattemæssige slutopgørelse for 2007, som kan indbringes for Skatterådet, jf. landstingslov nr. 11 af 2. november 2006 om forvaltning af skatter § 70.

Jeg har på denne baggrund overvejet, om jeg burde videresende den pågældende borgers klage til Skatterådet.

Det er min praksis, at videresende en klage, som en borger har indgivet til mig, til den administrative rekursmyndighed, medmindre det udtrykkeligt fremgår af klagen, at borgeren ikke ønsker sagen behandlet efter reglerne om administrativ rekurs. I sidstnævnte situation vælger jeg at afvise klagen, jf. landstingsloven om Landstingets Ombudsmand § 6, stk. 3.

Jeg har imidlertid vurderet, at der er et grundlæggende problem knyttet til ombudsmandskontrollen med Skatterådet, som bør afklares, forinden jeg videresender klager over Skatteforvaltningens afgørelser til Skatterådet.

Problemet er knyttet til samspillet mellem habilitetsreglerne og organiseringen af Skatterådets sekretariat, jf. landstingsloven om forvaltning af skatter § 5, stk. 7, navnlig forarbejderne til denne bestemmelse.

Bestemmelsen har følgende indhold:

”Landsstyret stiller sekretariatsbistand til rådighed for Skatterådet. Sekretariatet er i sin virksomhed uafhængig af Landsstyret.”

Der er i lovforslaget knyttet følgende bemærkninger til bestemmelsen:

”Landsstyret stiller sekretariatsbistand til rådighed for Skatterådet. I praksis vil skatteforvaltningen forestå betjeningen af Skatterådet, idet der herved er henset til en nødvendig hensigtsmæssig økonomisk tilrettelæggelse af arbejdet. I det offentlige råder alene skatteforvaltningen over de faglige kompetencer, der er nødvendige for at sikre Skatterådet en kvalificeret betjening. Der henvises i øvrigt til de almindelige bemærkninger, afsnittet om lovforslagets hovedpunkter.

”Sekretariatet er i forbindelse med betjeningen af Skatterådet uafhængig af Landsstyret, således at hverken direktoratets ledelse eller øvrige medarbejdere kan pålægge sekretariatet at afgive nærmere bestemte indstillinger med videre til Skatterådet. Bestemmelsen har til formål ud fra de givne omstændigheder at sikre borgernes retssikkerhed bedst muligt.”

Organiseringen af Skatterådets sekretariat blev drøftet under Skatte- og Afgiftsudvalgets behandling af lovforslaget, og det fremgår af udvalgets betænkning af 13. oktober 2006:

"Skatteområdets virksomhed justeres og koncentrerer sig om klagesagsbehandlingen. Under lovforslagets 1. behandling har spørgsmålet om Skatterådets uafhængige sekretariatsbetjening påkaldt sig særlig interesse. Lovforslagets § 5, stk. 7, bestemmer herom: "Landsstyret stiller sekretariatsbistand til rådighed for Skatterådet. Sekretariatet er i sin virksomhed uafhængig af Landsstyret.". Lovgivningen indeholder imidlertid ingen konkrete tiltag, der sikrer sekretariatets medarbejdere en personlig eller organisatorisk uafhængighed fra Landsstyret.

I sine skriftlige svar af 2. oktober og 11. oktober 2006 lægger Landsstyremedlemmet for Finanser og Udenrigsanliggender for det første vægt på de økonomiske ulemper ved oprettelsen af et særskilt sekretariat for Skatterådet. Meromkostningerne til et selvstændigt sekretariat for Skatterådet er af Landsstyret anslået til 1,5 mio. kr. årligt samt engangsomkostninger på 0,5 mio. kr. ved sekretariatets etablering. For det andet peger landsstyremedlemmet på den praktiske ulempe, der ville bestå i, at to hjemmestyremyndigheder konkurrerer om de trods alt forholdsvis få kvalificerede skattemedarbejdere. Landsstyret ser desuden risiko for et misforhold mellem hensynet til at sikre sekretariatet en høj faglig kvalitet og hensynet til at sikre alle medarbejdere tilstrækkelige arbejdsopgaver.

Skatte- og Afgiftsudvalget tager disse begrundelser til efterretning. Udvalget kan derimod ikke tilslutte sig Landsstyrets synspunkt om, at spørgsmålet om sekretariatets uafhængighed kun skulle være af teoretisk interesse. Efter Skatte- og Afgiftsudvalgets opfattelse er det en reel og håndgribelig problemstilling, at Skatterådet i sin betjening er afhængig af embedsmænd, der er ansat hos og lønnet af den ene part i klagesagen, nemlig hjemmestyrets skatteforvaltning. Denne løsning er utvivlsomt ikke egnet til at højne Skatterådets anseelse og troværdighed i borgernes øjne.

Udvalget noterer sig, at de forvaltningsretlige habilitetsregler forhindrer, at klageinstansens afgørelse forberedes af de samme personer, der har truffet den indklagede afgørelse. Dette udelukker imidlertid ikke alvorlige loyalitetskonflikter hos sekretariatsmedarbejderne. Den i lovforslaget valgte løsning sikrer sekretariatsmedarbejderne på papiret uafhængighed af instruktioner fra deres sædvanlige ledelse. Men den befrier ikke medarbejderne fra et naturligt ønske om pligtskyldig hensyntagen til kendte opfattelser hos chefer og kolleger. Derfor kan der anføres retssikkerhedsmæssige såvel som praktiske argumenter for, at sekretariatets uafhængighed sikres personelt og organisatorisk på samme måde, som det også er lykkedes f.eks. i forhold til Det Sociale Ankenævn, Forbrugerrådet og Grønlands Konkurrencenævn.

Over for dette har Landsstyremedlemmet for Finanser og Udenrigsanliggender i sit brev af 11. oktober 2006 udtrykt den opfattelse, at det faktisk ville forringe skatteborgernes retssikkerhed, om Skatterådet blev betjent af et selvstændigt sekretariat. Udvalget finder dette udsagn ganske besynderligt og må vælge at se bort fra det. Der kan næppe være tvivl om, at et uafhængigt sekretariat under kompetent ledelse ville være en retssikkerhedsmæssig gevinst for klagesagens parter.

Efter en drøftelse af argumenterne for og imod etableringen af et uafhængigt sekretariat for Skatterådet, er Skatte- og Afgiftsudvalget delt i sin holdning:

Et flertal i Skatte- og Afgiftsudvalget bestående af repræsentanterne for Siumut, Inuit Ataqatigiit og Atassut kan tilslutte sig Landsstyrets forslag om, at Skatterådets sekretariatsbetjening også for fremtiden varetages af skatteforvaltningen. Flertallet lægger i den forbindelse vægt på, at centraladministrationens vækst bør begrænses mest muligt, og at skatteforvaltningens centralisering netop tilsigter at slanke administrationen og samle ekspertisen mest muligt. Såfremt en borger ikke måtte have tillid til en afgørelse truffet i Skatterådet, kan pågældende om fornødent henvende sig til Landstingets Ombudsmand eller domstolene med henblik på en retlig efterprøvelse.

Et mindretal i Skatte- og Afgiftsudvalget bestående af Demokraternes repræsentant finder det af retssikkerhedsmæssige årsager klart nødvendigt med et uafhængigt sekretariat til Skatterådet. Dermed kan borgerne have tillid til, at Skatterådet såvel i sin retsanvendelse som i sin skønsudøvelse er uafhængigt af skatteforvaltningens interesser. Mindretallet fremsætter derfor vedlagte ændringsforslag til lovforslaget.”

Det fremgår således af betænkningen, at ombudsmandskontrollen (og domstolskontrollen) med Skatterådet kan kompensere for de retssikkerhedsmæssige betænkeligheder, som umiddelbart knytter sig den konstruktion, at den forvaltningsmyndighed, som træffer afgørelse i først instans også er en del af den myndighed, som afgør sagerne som rekursinstans.

Jeg finder umiddelbart, at det falder uden Ombudsmandsembedets muligheder at tage stilling til spørgsmål, som er affødt af den valgte konstruktion, som fraviger forvaltningsrettens almindelige regler om myndighedsinhabilitet og sagsbehandlingslovens regler om personinhabilitet.

Dette hænger sammen med, at Landstinget netop har valgt en model for klagebehandlingen, som gør det lovligt, at førsteinstansen medvirker ved sagsbehandlingen i rekursinstansen.

Efter landstingsloven om Landstingets Ombudsmand § 3, 2. pkt., er jeg i mit hverv uafhængig af Landstinget.

Jeg kan således ikke udtale kritik af, eller afgive henstillinger i anledning af, en afgørelse eller forhold i sagsbehandlingen, som har sammenhæng med den valgte fravigelse af habilitetsreglerne.

Min sagsbehandling vil i sådanne tilfælde være begrænset til at kontrollere, om der ved den påklagede afgørelse, er taget ulovlige hensyn, hvilket forudsætter skriftlig dokumentation herfor i sagen.

Det er således min umiddelbare opfattelse, at min mulighed for at kontrollere Skatterådets afgørelser og sagsbehandling, begrænses som følge af den valgte organisationsform for rådets sekretariat.

Da jeg således ikke kan udføre min opgave i forhold til Skatterådet i det omfang, som Landstinget har forudsat ved vedtagelsen af landstingsloven om forvaltning af skatter, har jeg fundet det rigtigst at orientere Lovudvalget om problemstillingen.

Jeg er indtil videre indstillet på at afvise at behandle klager over Skatterådet i det omfang, at sagen omfatter spørgsmål, som kan henføres til, at sekretariatsbetjeningen af rådet varetages af den myndighed, som har afgjort sagen i førsteinstans, medmindre der er tale om varetagelse af usaglige hensyn.

Dette afskærer mig naturligvis ikke fra af egen drift at undersøge Skatteforvaltningens behandling af sagerne, men dette må forudsætte, at der er dokumenteret forhold, som kan give mig grundlag for en antagelse om, at forvaltningen har begået fejl af større betydning.

Jeg vil i samme omfang undlade at videresende klager til Skatterådet, men jeg vil dog være indstillet på at vejlede borgere, der klager til mig, om adgangen til administrativ rekurs, idet jeg efter omstændighederne samtidig vil gøre opmærksom på den beskrevne problemstilling.

Såfremt ovenstående giver Lovudvalget anledning til at tage sagen op, beder jeg venligst om at blive orienteret herom."

Ombudsmandens kompetence i forhold til Center for Arbejdsskadesikring. (j. nr. 2008-924-0002)

Jeg meddelte ved brev af 22. maj 2009 Center for Arbejdsskadesikring, at jeg anså mig for kompetent i forhold til myndigheden:

"Den 1. januar 2009 trådte lov om arbejdsskadesikring i Grønland, anordning nr. 991 af 3. oktober 2008, i kraft.

Den nye anordning indeholder blandt andet følgende regler:

"§ 46. Center for Arbejdsskadesikring træffer, medmindre andet er fastsat, afgørelse om alle spørgsmål efter denne anordning på vegne af Arbejdsskadestyrelsen.

Stk. 2. Center for Arbejdsskadesikring og Arbejdsskadestyrelsen aftaler retningslinier for behandlingen af sager efter denne anordning.

[...]

§ 51. Center for Arbejdsskadesikrings afgørelser efter § 46 kan indbringes for Ankestyrelsen af [...]

Stk. 2. Center for Arbejdsskadesikrings afgørelser om branchetilhørsforhold, jf. § 55, stk. 7, og § 56, stk. 1 og 4, kan indbringes for Ankestyrelsen af Arbejdsmarkedets Erhvervssygdomssikring.

[...]

§ 52. Klager over afgørelser truffet af Arbejdsmarkedets Erhvervssygdomssikring efter denne anordning kan inden 4 uger efter meddelelsen af afgørelsen indbringes for et ankenævn, jf. lov om arbejdsskadesikring § 45.

[...]

§ 54. Beskæftigelsesministeriet yder et årligt driftstilskud til Center for Arbejdsskadesikring, der reguleres efter regler fastsat af beskæftigelsesministeren.

[...]

§ 79. Anordningen træder i kraft den 1. januar 2009.

[...]

Stk. 4. Samtidig med denne anordnings ikrafttræden ophæves anordning nr. 273 af 24. april 2001 om ikrafttræden af lov om sikring mod følger af arbejdsskade i Grønland.

Stk. 5. Anordningen, jf. stk. 4, anvendes fortsat på

1) ulykkestilfælde, pludselige løfteskader og kortvarige skadelidte påvirkninger, der er indtruffet før den 1. januar 2009, og

2) erhvervssygdomme anmeldt før den 1. januar 2009.

Stk. 6. I de sager, der er omfattet af stk. 5 anvendes denne anordnings § 31, stk. 3, § 34, 46 og 51 i stedet for § 45, § 49, stk. 4, § 65 og 66 i anordning nr. 273 af 24. april 2001.”

Jeg har på denne baggrund og efter drøftelse med Folketingets Ombudsmand, vurderet min kompetence i arbejdsskadesager.

Jeg har besluttet at anse mig for kompetent til at behandle sager vedrørende Center for Arbejdsskadesikring, som er en myndighed under Grønlands Hjemmestyre.

Min kompetence er dog undergivet de begrænsninger, som følger af, at der ved anordningen er hjemlet rekurs til Ankestyrelsen.

Såfremt denne ordning i en konkret sag måtte give anledning til tvivl om min kompetence, vil jeg afklare denne tvivl, forinden jeg eventuelt fortsætter min undersøgelse.

Der er samtidig tale om, at Center for Arbejdsskadesikring er undergivet tilsyn af Arbejdsskadestyrelsen, hvilket kan betyde, at jeg efter en konkret vurdering vil overveje at inddrage Arbejdsskadestyrelsen i forbindelse med min behandling af en sag.”

Klage over, at en læge har brudt sin tavshedspligt kan indbringes for Sundhedsvæsenets Patientklagenævn (j. nr. 2009-150-0001)

En borger klagede til mig, blandt andet over, at en læge havde brudt sin tavshedspligt ved at videregive oplysninger om patienten til en kommune.

Forholdet havde fundet sted før ikrafttrædelsen af landstingsforordning nr. 6 af 31. maj 2001 om patienters retsstilling, som indeholder regler om sundhedspersonalets tavshedspligt.

Jeg videresendte sagen til Embedslægeinstitutionen i Grønland med henblik på videresendelse til Sundhedsvæsenets Patientklagenævn, idet jeg udtalte, at en klage over, at en læge har brudt sin tavshedspligt, er en klage over den faglige virksomhed, som kan påklages til patientklagenævnet. Jeg lagde herved vægt på, at lægers tavshedspligt, uafhængigt af landstingsforordningen om patienters retsstilling, følger af lov om lægegerning § 9, som har været gældende i Grønland siden 28. december 1991 i medfør af kongelig anordning nr. 860 af 18. december 1991.

Klage over en højskole (j. nr. 2009-323-0014)

Jeg har afvist at behandle en klage over en grønlandsk højskole, som havde afskediget en medarbejder.

Min afvisning var begrundet i, at Landsstyret ikke havde fastsat regler om, at højskolen skulle omfattes af de forvaltningsretlige regler.

Højskolen var omfattet af landstingsforordning nr. 9 af 21. maj 2002 om folkehøjskoler, hvorefter højskolerne drives som selvejende institutioner jf. landstingsforordningens § 3.

Højskolen modtog tilskud via landstingsfinansloven.

Afvisning af sag på trods af uklar klageadgang (j. nr. 2009-329-0002)

En borger, som var ansat af det daværende personaleinspektorat som tjenestemand ved en uddannelsesinstitution under Grønlands Hjemmestyre med "fysisk placering" ved en del af institutionen, som lå i en anden by end uddannelsesinstitutionens hovedafdeling, klagede gennem sin fagforening til ombudsmanden over, at institutionen havde besluttet at omplacere hende til hovedafdelingen.

Departementet for Finanser og Udenrigsanliggender udtalte som svar på ombudsmandens høring om en eventuel klageadgang, at afgørelsen om at ompla-

cere den pågældende medarbejder enten kunne påklages til departementet, som oprindeligt havde truffet afgørelse om den ansattes arbejdssted, eller til Departementet for Kultur, Uddannelse, Forskning og Kirke, som var overordnet myndighed i forhold til uddannelsesinstitutionen.

Jeg var enig i, at afgørelsen ikke kunne anses som truffet af uddannelsesinstitutionen som en selvstændig myndighed, men at den kunne påklages til en af de to nævnte myndigheder.

Jeg fandt det herefter ikke påkrævet at tage stilling til, hvilken myndighed som var rette rekursinstans, og jeg afviste herefter sagen med henvisning til ombudsmandslovens § 6, stk. 3, og videresendte klagen til Departementet for Finanser og Udenrigsanliggender således, at jeg gik ud fra, at dette departement videresendte sagen til rette myndighed, hvis departementet kom til det resultat, at en anden myndighed skulle afgøre klagen.

1.4 Samarbejdsrelationer

Embedet indgik den 1. februar 2009 efter forsøgsperiodens udløb aftale med TELE Greenland A/S om IP-telefoni.

1.5 Budget, regnskab og revision

Embedets bevilling for 2009 var 8.037.000 kr., idet anlægsbevillingen bortfaldt med udgangen af 2008.

Embedet har i 2009 fortsat bogført efter bemyndigelse fra Bureauet i Inatsisartut.

I forbindelse med varetagelsen af inatsisartutlov nr. 8 af 3. december 2009 om Ombudsmanden for Inatsisartut har Ombudsmanden den 1. januar 2010 overtaget ansvaret for sit embedes bogføring og øvrige økonomiske forvaltning, jf. lovens § 26, stk. 4.

2. Statistiske oversigter

I det følgende fremgår statistiske opgørelser over de sager, som mit embede har behandlet i beretningsåret 2009. Til sammenligning opstilles endvidere tallene fra de to forudgående beretningsår.

Antallet af de sager, som afsluttes, har blandt andet 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 2009 (1. januar - 31. december 2009) har jeg oprettet 86 enkeltsager på baggrund af indkomne klager. Herudover har jeg opstartet 8 sager af egen drift.

I 2009 blev der desuden foretaget 91 vejledninger på baggrund af henvendelser fra borgere. Antallet af vejledninger foretaget i 2009 er faldet med 20 i forhold til 2008, hvor jeg foretog 111 vejledninger. Til sammenligning foretog jeg i 2007 143 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 2009 foretog jeg 6 vejledninger på baggrund af henvendelser fra myndigheder og virksomheder.

De følgende opgørelser er baseret på de sager, som blev afsluttet i 2009. Opgørelserne vedrører således afsluttede sager, som kan være modtaget i både indeværende og forudgående beretningsår.

Opgørelserne over afsluttede sager i 2009 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 der-

efter giver klager helt eller delvist medhold, forinden jeg har afsluttet min undersøgelse, medregnes klagen ligeledes under ikke-realitetsbehandlede klager som en sag, der er trukket tilbage af klager.

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

Ikke-realitetsbehandlede sager

I beretningsåret 2009 blev i alt 61 klager afvist. I tabellen nedenfor er afvisningsgrundene samt antal for årene 2009, 2008 og 2007 angivet (se procentvis opgørelse i

	2009	2008	2007
<i>Klagen var for sent indgivet</i>	6	4	3
<i>Klagen angik domme eller dommeres embedsførelse</i>	0	1	1
<i>Klagen angik rigsmyndigheder</i>	5	0	4
<i>Klagen angik private</i>	1	2	4
<i>Klagen kunne indbringes for højere administrativ myndighed</i>	7	14	28
<i>Klagen angik et hjemmestyreejet selskab</i>	0	1	0
<i>Klagen blev tilbagekaldt</i>	0	0	3
<i>Forespørgsler</i>	1	0	0
<i>Klagers krav imødekommet</i>	12	0	2
<i>Inhabilitet</i>	0	0	0
<i>*Andet</i>	19	26	24
I alt	61	48	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 landstingslove og landstingsforordninger,
- klager, hvor jeg efter at have gennemgået myndighedens sagsmappe ikke har fundet, at der var tilstrækkelig anledning til at undersøge klagen nærmere, samt

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

Realitetsbehandlede sager

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

Jeg kan hertil oplyse, at jeg i 2009 afsluttede 12 sager, som jeg havde opstartet på eget initiativ enten i forbindelse med mine besøg i de grønlandske kommuner eller som egentlige egen drift-sager. Disse er nærmere beskrevet i beretningens afsnit 4. I 2008 afsluttede jeg 12 og i 2007 23 sager af denne type.

I beretningsåret 2009 blev der efter realitetsbehandling afsluttet 22 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):

	2009	2008	2007
<i>Hjemmestyremyndighed, centraladministrationen</i>	7	3	11
<i>Det sociale Ankenævn</i>	1	0	0
<i>Skatterådet</i>	0	0	0
<i>Andre</i>	0	0	0
<i>Kommuner</i>	12	14	12
<i>A/S Boligselskabet INI</i>	2	2	3
I alt	22	19	26

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

	2009	2008	2007
Socialret	5	4	4
<i>Heraf:</i>			
- <i>Sociale boliger</i>	0	0	0
- <i>Boligsikring</i>	0	0	0

- Social pension	1	3	2
- Personlige tillæg	0	0	0
- Anden hjælp fra det offentlige	1	0	1
- Underholdsbidrag mv. til børn	0	0	0
- Hjælp til børn og unge	2	0	0
- Hjælp mod tilbagebetaling	0	0	0
- Takstmæssig hjælp	0	0	0
- Andet	1	1	1

Ansættelsesret **12** **5** **6**

Heraf:

- Ansættelse og ansættelsesvilkår/-rettigheder	3	0	3
- Ansættelse; pligter, sanktioner og afskedigelse	6	2	3
- Pensionsforhold	0	0	0
- Personaleboliger	0	0	0
- Andet	3	3	0

Lejeret **3** **4** **4**

Heraf:

- Anvisning af lejemål	0	0	0
- Ophævelse af lejemål	0	1	1
- Boligrestancer	0	1	2
- Fremleje	0	0	0
- Lejebregning	0	0	0
- Varmeregnskab	0	0	1
- Depositum	0	1	0
- Venteliste	0	0	0
- Vedligehold	1	0	0
- Boligstøtte	1	0	0
- Arealtildeling	0	1	0
- Andet	1	0	0

Skatter og afgifter **1** **0** **1**

Heraf:

- Beregning	0	0	1
- Renter	0	0	0
- § 50-udbetalinger	0	0	0

- Dispensationer	0	0	0
- Andet	1	0	0
Opkrævningsvirksomhed	0	1	3
Sundhed	1	0	1
<i>Heraf:</i>			
- Administrative klager	1	0	1
- Andet	0	0	0
Fiskeri, fangst og landbrug	0	0	2
<i>Heraf:</i>			
- Fiskeri	0	0	1
- Fangst	0	0	0
- Erhvervsstøtte	0	0	0
- Kvote- og licenstildeling	0	0	0
- Andet	0	0	1
Erhverv i øvrigt	0	1	3
Undervisning	0	0	1
<i>Heraf:</i>			
- Praktik	0	0	0
- Andet	0	0	1
Kirke	0	0	0
Forbruger	0	0	0
Andet	0	4	1
I alt	22	19	26

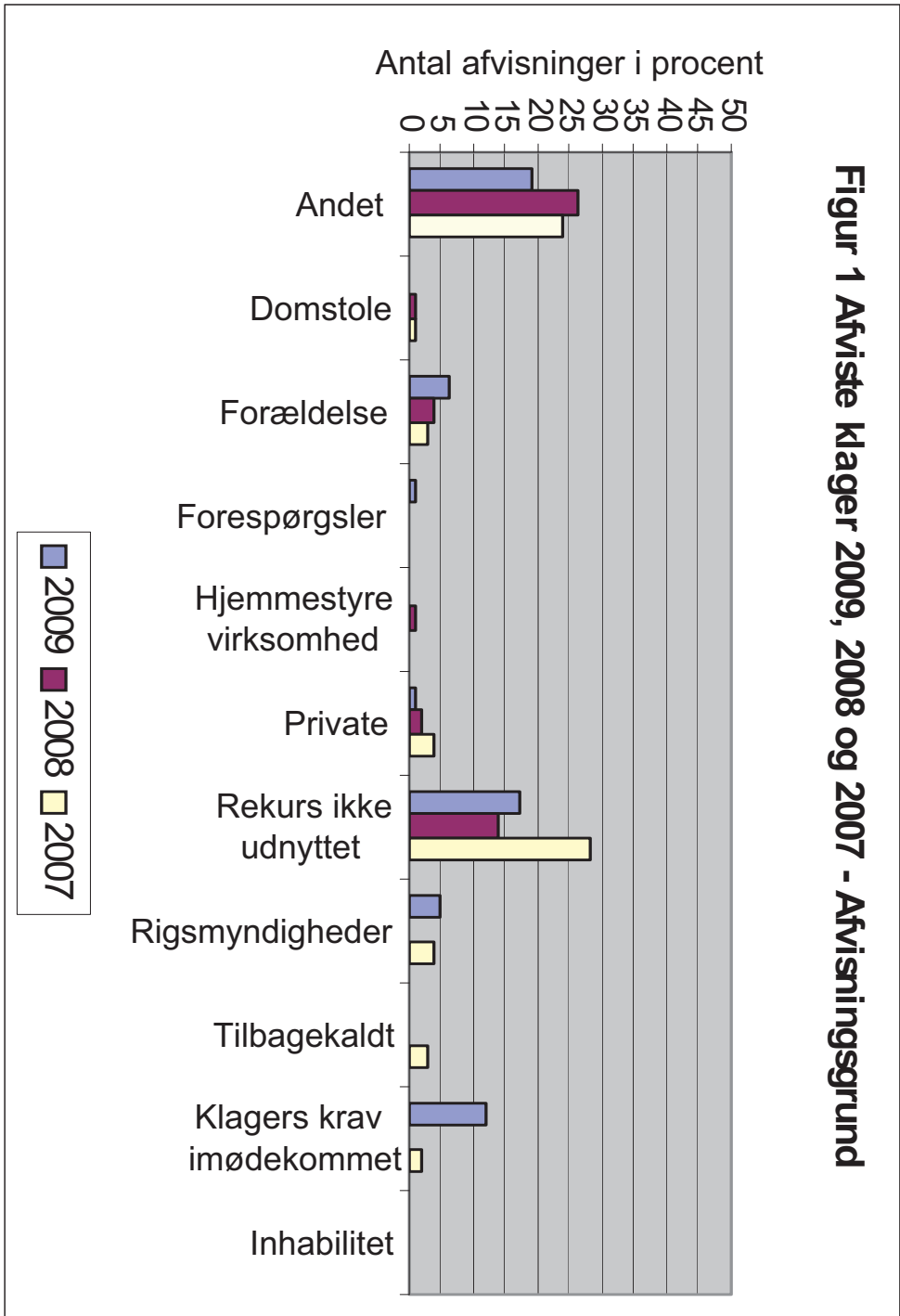
Klager, der er afsluttet efter realitetsbehandling, fordelt efter klagetema (se procentvis opgørelse i figur 4):

	2009	2008	2007
Afgørelser	10	4	16
Begrundelse	1	1	0

<i>Kompetence</i>	0	0	0
<i>Sagsbehandlingstid</i>	7	8	5
<i>God forvaltningsskik</i>	0	1	0
<i>Aktindsigt</i>	0	0	0
<i>Faktisk forvaltningsvirksomhed</i>	0	4	2
<i>Hjemmelsspørgsmål</i>	0	0	0
<i>Videregivelse af oplysninger</i>	0	0	0
<i>Tavshedspligt</i>	1	0	0
<i>Vejledning</i>	0	0	0
<i>Lighedsgrundsætning</i>	0	0	0
<i>Andet</i>	3	1	3
I alt	22	19	26

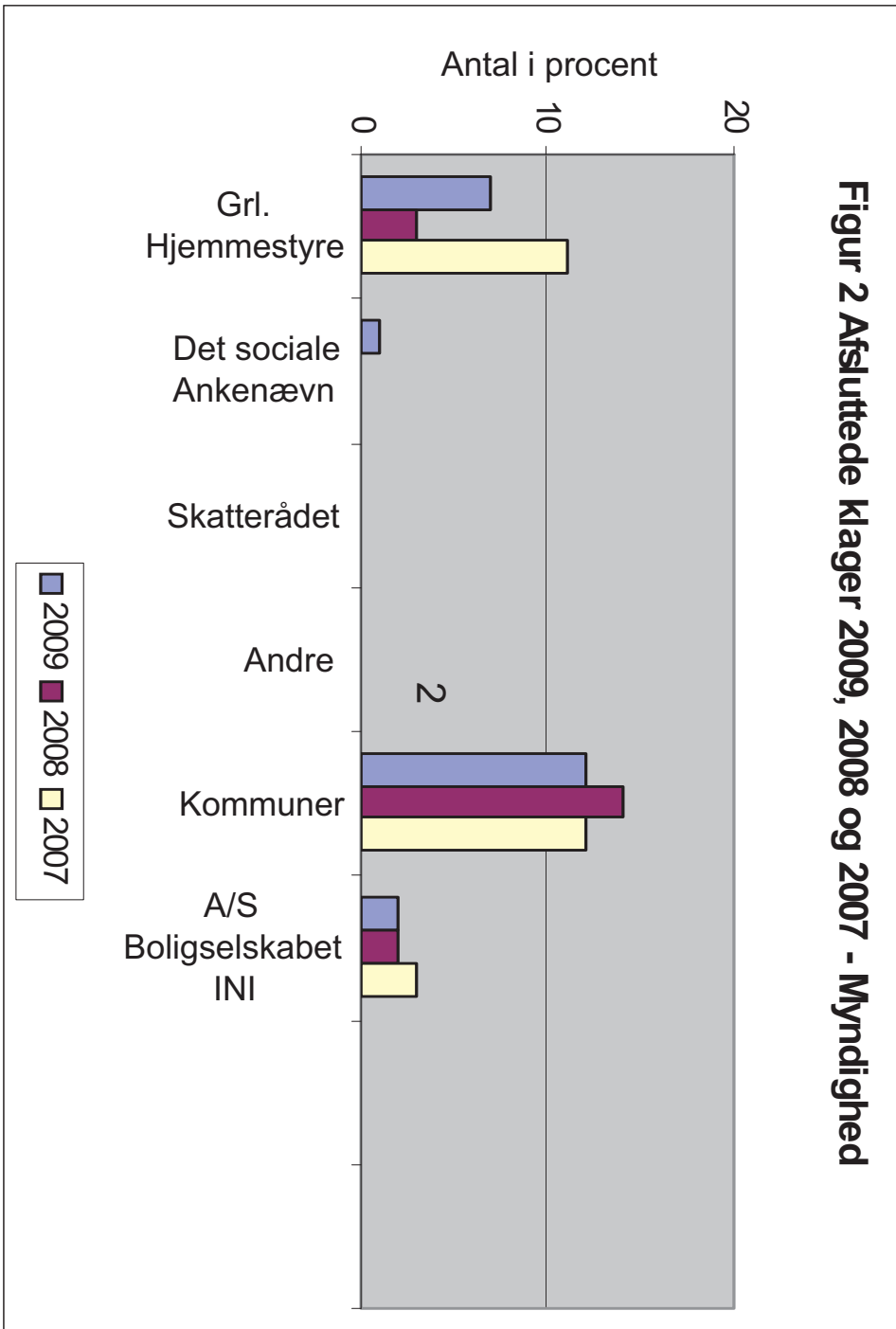
Klager afsluttet efter realitetsbehandling i 2009, fordelt efter resultatet af min undersøgelse (se procentvis opgørelse i figur 5):

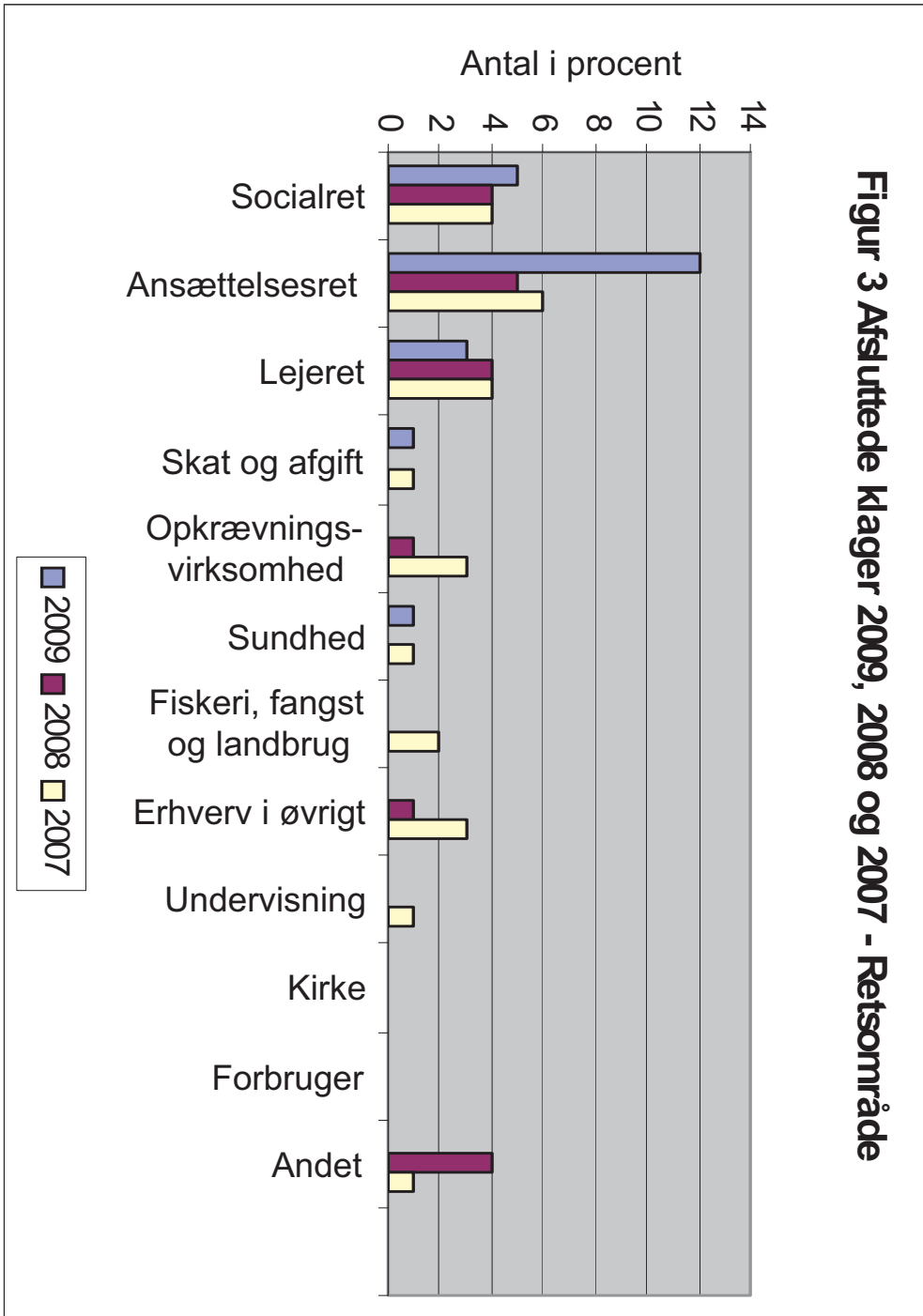
	2009	2008	2007
<i>Kritik</i>	3	5	5
<i>Henstilling alene</i>	2	1	2
<i>Kritik og henstilling</i>	14	9	15
<i>Intet at bemærke</i>	3	4	4
I alt	22	19	26



Figur 1 Afviste klager 2009, 2008 og 2007 - Afvisningsgrund

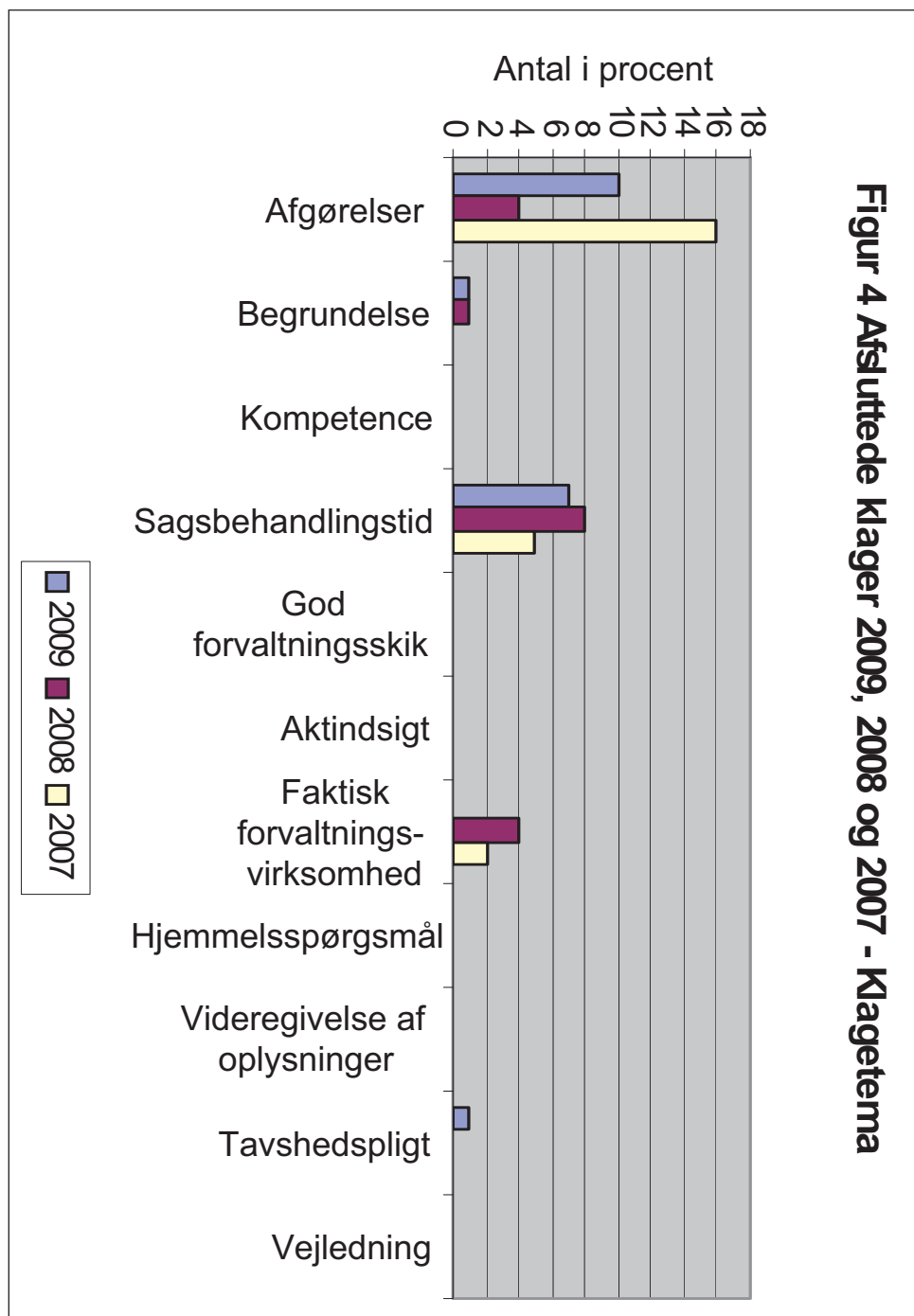
Figur 2 Afsluttede Klager 2009, 2008 og 2007 - Myndighed



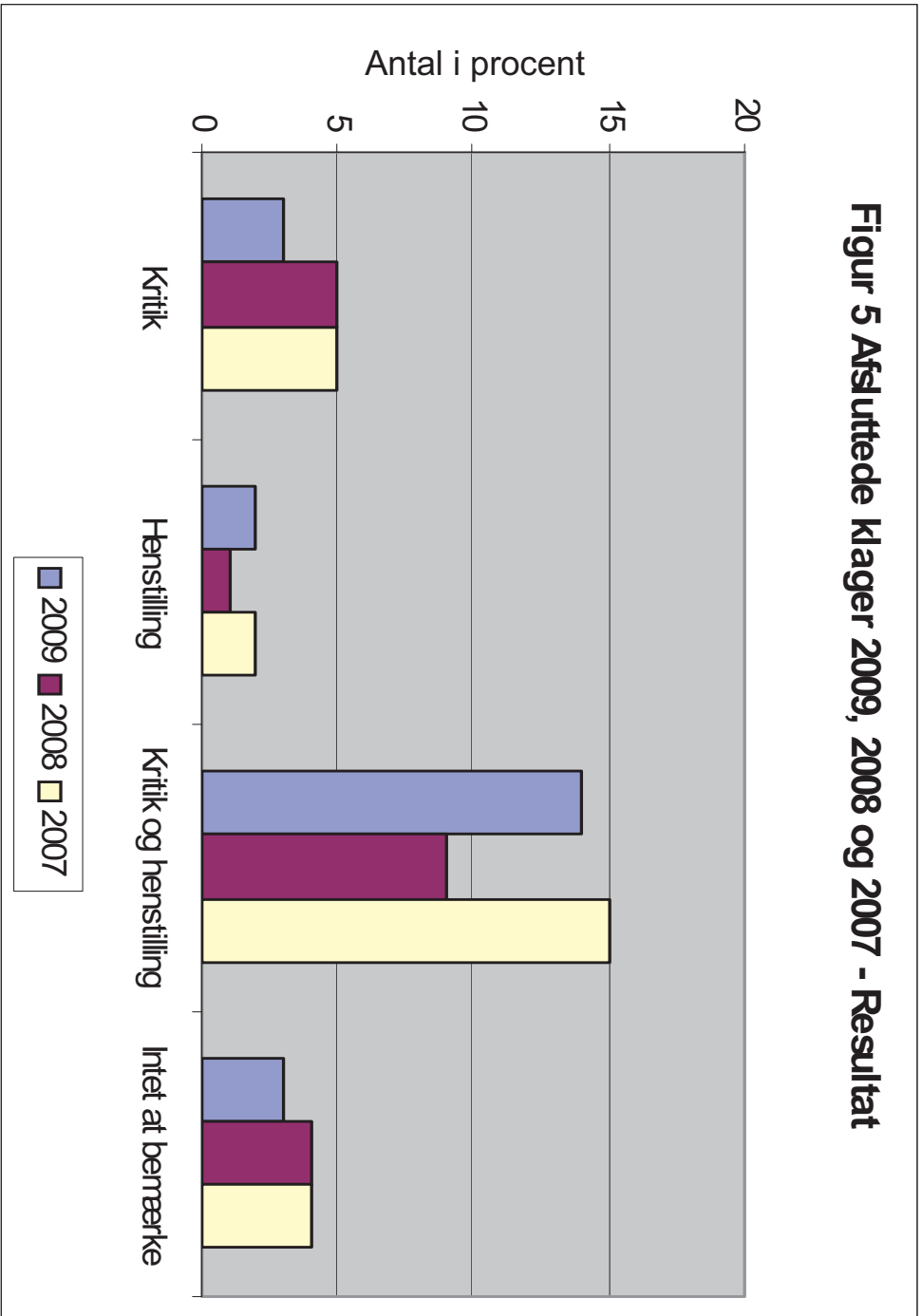


Figur 3 Afsluttede klager 2009, 2008 og 2007 - Retsområde

Figur 4 Afsluttede klager 2009, 2008 og 2007 - Klage tema



Figur 5 Afsluttede klager 2009, 2008 og 2007 - Resultat



3. Generelle bemærkninger vedrørende forvaltningsretlige spørgsmål

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

3.1 En kommunes manglende opfyldelse af vejledningspligten samt lang sagsbehandlingstid i forbindelse med en ansøgning om førtidspension (j.nr. 2008-120-0005)

A klagede personligt til mig over den tid, som K Kommune havde brugt til at behandle hans ansøgning om førtidspension.

Min behandling af sagen har givet mig anledning til at udtale kritik af kommunens lange sagsbehandlingstid, idet der forløb knap fire år fra kommunen modtog en lægeerklæring på baggrund af, at A var kommet til skade, til kommunen traf en afgørelse i hans sag. Jeg har herunder fundet det uacceptabelt, at sagen har kunnet henligge urørt i en periode på et år.

Endvidere har jeg udtalt kritik af, at kommunens forvaltning ikke har givet A fornøden råd og vejledning, hverken i forbindelse med A's henvendelse efter at han var kommet til skade eller senere i sagsforløbet.

Jeg har endvidere fundet det kritisabelt, at kommunen ikke traf en formel beslutning om, hvorvidt A under sagsforløbet var uarbejdsdygtig og dermed havde kunnet fritages for at stå til rådighed for arbejdsmarkedet.

Min undersøgelse har givet mig anledning til at henstille, at kommunen indfører procedurer, der sikrer, at kravene til myndighedens sagsbehandling, vejledning og opfølgning overholdes.

Da kommunen har truffet afgørelse om førtidspension, har jeg ikke foretaget mig yderligere i sagen.

3.2 Kritik af sagsbehandlingstid, da en kommune i tre år havde undladt at medvirke til færdigbehandling af en ansøgning om to bevillinger på handicapområdet (j.nr. 2008-146-0001)

I forbindelse med min afslutning af en klagesag om to bevillinger på handicapområdet, som jeg ikke har fundet anledning til at optage i sin helhed i min årsberetning, fandt jeg det meget kritisabelt, at en kommune i tre år havde ladet en anmodning fra Familiedirektoratet om yderligere oplysninger til brug for sagernes behandling henligge uekspederet, og at kommunen derved havde bevirket, at sagerne ikke var blevet færdigbehandlet. Jeg henstillede, at kommunen færdigbehandlede sagerne.

3. Generelle bemærkninger vedrørende forvaltningsretlige spørgsmål

Jeg henstillede desuden, at kommunen er opmærksom på at overholde notatpligten, således at det fremgår af sagens akter, hvad familiens henvendelser om hjælp fører til.

3.3 Væsentlige sagsbehandlingsfejl i forbindelse med afskedigelse, herunder udeladt partshøring (j.nr. 2008-323-0007)

A henvendte sig den 8. april 2008 personligt for at klage over omstændighederne i forbindelse med, at kommunen havde afskediget ham uansøgt fra en stilling som overassistent, og at han blandt andet i den forbindelse ikke var blevet parts-hørt.

Efter at have behandlet sagen har jeg fundet, at kommunen har foretaget så grove sagsbehandlingsfejl, herunder manglende partshøring, at det som udgangspunkt medfører ugyldighed af kommunens opsigelse af A. I sager om uansøgt afskedigelse spiller partshøringsreglerne en særlig rolle, og jeg har derfor henstillet, at kommunen genoptager sagen om afskedigelse af A.

Jeg har fundet kommunens sagsdokumentation kritisabel, idet der ikke var udarbejdet notater fra samtaler, hvori kommunen angiveligt havde givet A advarsler.

Jeg har endvidere fundet det kritisabelt, at kommunen ikke har anvendt det overenskomstmæssige opsigelsesvarsel.

Jeg har også fundet det kritisabelt, at kommunen ikke har svaret på to klager fra A. Dette på trods af, at kommunen i forbindelse med min behandling af sagen var blevet bekendt med, at klagerne havde henligget ubesvaret i forvaltningen.

Jeg har henstillet, at kommunen indfører systemer der sikrer, at henvendelser ikke fremover får lov til at henligge ubesvarede, samt forholdsregler til at sikre, at der fremover bliver foretaget fornøden partshøring.

Sluttelig har jeg udbedt mig kommunens oplysninger om, hvad min udtalelse giver anledning til specielt i henseende til opsigelsen af A.

Jeg havde ikke hørt fra kommunen ved beretningsårets udløb.

3.4 Behandling af ansøgninger om tilskud til erhvervsjoller efter landstingsforordning om erhvervsfremme af fiskeri og fangst (j. nr. 2008-813-0001)

Jeg afgav i 2009 udtalelse i en sag, hvor en borger har klaget over det daværende Direktorat for Fiskeri, Fangst og Landbrugs behandling af hans sag efter, at han mistede sit fiskefartøj.

Min behandling af sagen gav mig anledning til overvejelser omkring Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrugs muligheder for at foretage en prioritering af anvendelsen af de midler, der på finansloven er afsat til bl.a. tilskud til erhvervsjoller efter § 5 i landstingsforordningen om erhvervsfremme af fiskeri og fangst².

Forordningens § 5 har følgende ordlyd:

”§ 5. Landsstyret kan imødekomme ansøgere, der søger tilskud til anskaffelse af en nybygget erhvervsjolle, såfremt erhvervsjollen har en længde på mindst 16 fod og højst 19 fod og er godkendt til anvendelse som erhvervsjolle i Grønland.

Stk. 2. Tilskud kan primært ydes til anskaffelse af erhvervsjoller, der skal anvendes til at drive fangst.

Stk. 3. Tilskud kan ydes som tilskud på 75 % af erhvervsjollens anskaffelsessum. Hvis ansøgeren har fast bopæl i Qaanaaq distrikt, Ammassalik distrikt eller Ittoqqortoormiit distrikt, kan tilskud ydes med 84 % af erhvervsjollens anskaffelsessum.

Stk. 4. Erhvervsfremmelån kan ikke ydes til anskaffelse af erhvervsjoller.”

Det var ud fra de oplysninger, som jeg under min behandling af sagen modtog fra Styrelsen for Fiskeri, Fangst og Landbrug, min opfattelse, at midlerne til at yde tilskud til erhvervsjoller er begrænsede og langt fra rækker til, at alle ansøgninger om tilskud kan imødekommes.

Det følger endvidere af § 5, stk. 2, som citeret oven for, at tilskud primært kan ydes til anskaffelse af erhvervsjoller, der skal anvendes til at drive fangst. Det fremgår derudover af bemærkningerne til bestemmelsen, at der også kan:

”søges om tilskud til anskaffelse af en nybygget erhvervsjolle, der skal anvendes til fiskeri. Tilskud til anskaffelse af erhvervsjolle til fiskeri kan primært ydes til erhvervsjoller, der fisker i områder, hvor fiskerikapaciteten er mangelfuld. Prioriteringen vil bero på en samfundsøkonomisk og hygiejnemæssig vurdering. Det er således et krav, at de til enhver tid gældende hygiejnekrav til fangstvirksomhed og fødevarer herfra overholdes. Endvidere skal tilskuddet afpasses initiativer, der gør fanger/- og fiskerierhvervet mest muligt selv bærende.”

For så vidt angår tilskud til anskaffelse af erhvervsjoller, er det således hensigten, at der ved anvendelsen af de begrænsede midler skal ske en prioritering af visse ansøgere frem for andre.

Da det ikke på forhånd kan vides, hvor mange der vil søge om tilskud i det enkelte finansår, vil det efter min opfattelse være vanskeligt at foretage denne prioritering i løbet af året. Det vil f.eks. i februar måned være vanskeligt at vurdere, om en ansøgning om tilskud til en erhvervsjolle til fiskeri kan imødekommes el-

2) Landstingsforordning nr. 10 af 20. november 2006

3. Generelle bemærkninger vedrørende forvaltningsretlige spørgsmål

ler om de begrænsede midler bevirker, at der må gives afslag af hensyn til fremtidige ansøgninger om tilskud til joller til fangst. Der er en betydelig risiko for, at midlerne i vidt omfang vil blive anvendt efter "først til mølle princippet", frem for at der gives prioritet til fangsterhvervet og til fiskeri i områder, hvor fiskerikapaciteten er mangelfuld.

Måden hvorpå ansøgningerne om tilskud til erhvervsjoller behandles bevirker derfor efter min opfattelse, at det kan være vanskeligt for Landsstyret i praksis at foretage den prioritering af anvendelsen af de afsatte midler til erhvervsfremme af fiskeri og fangst, som forudsættes i lovgivningen.

Jeg anmodede derfor Landsstyremedlemmet for Fiskeri, Fangst og Landbrug om at meddele mig, hvad mine bemærkninger giver anledning til. Jeg valgte endvidere at give meddelelse om forholdet til Landstingets Lovudvalg efter § 11, 1. pkt., i landstingsloven om Landstingets Ombudsmand og sendte udvalget en kopi af denne udtalelse. Jeg orienterede derudover Landstingets Fiskeri-, fangst- og landbrugsudvalg om forholdet ved kopi af udtalelsen.

Jeg havde ikke ved beretningsårets afslutning modtaget svar fra landsstyremedlemmet.

3.5 Landsstyrets opfølgning på meddelelse efter landstingsloven om Landstingets Ombudsmand § 11 om uoverensstemmelse mellem den grønlandsksprogede og den dansksprogede version af landstingsforordning nr. 4 af 7. maj 2007 om førtidspension § 15 (j. nr. 2008-933-0003)

Den 28. juli 2008 gav jeg i medfør af landstingsloven om Landstingets Ombudsmand § 11 Landstinget og Landsstyret meddelelse om, at jeg ved min gennemgang af en konkret sag, som jeg i øvrigt ikke har fundet anledning til at omtale i min årsberetning, var blevet opmærksom på, at der både i hæftet "Offentliggørelse af landstingsforordning" vedrørende landstingsforordning nr. 4 af 7. maj 2007 om førtidspension og på www.nanoq.gl var uoverensstemmelse mellem den dansksprogede og den grønlandsksprogede § 15.

I den dansksprogede version består bestemmelsen af 4 stykker, mens den grønlandske version også har et stk. 5.

Den grønlandske versions stk. 5 er sålydende:

"Imm. 5. Inummut tapiutit pillugit Naalakkersuisut malittarisassanik aalajanger-saassapput."

Departementet for Familie og Sundhed svarede mig den 26. september 2008, at fejlen ville blive søgt rettet ved en forestående revision af landstingsforordning

gen, men at Landsstyret aktuelt ikke ville foretage sig noget, idet fejlen lå i den grønlandske tekst, og Landsstyret ikke havde til hensigt at udnytte den bemyndigelse, som lå i stk. 5.

Ved brev af 29. oktober 2008 tog jeg til efterretning, at Landsstyret ville søge fejlen rettet i forbindelse med en revision af landstingsforordningen, men jeg gjorde samtidig opmærksom på, at Landsstyret indtil en revideret landstingsforordning måtte blive vedtaget, havde et uløst problem, som jeg bad departementet forholde sig til.

Problemet bestod således i, at det var min opfattelse, at Landsstyret ikke kunne vælge at se bort fra den grønlandske version af landstingsforordningen, som havde lige gyldighed med den danske version.

Der var således tale om, at der fandtes en gyldig grønlandsk bestemmelse i landstingsforordningens § 15, stk. 5, som fastslog, at Landsstyret udfærdigede nærmere regler om personlige tillæg, og at bestemmelsen var formuleret som pligt for Landsstyret.

Departementet ved fuldmægtig X svarede mig i brev af 5. december 2008, at departementet var uenig i min opfattelse af, at § 15, stk. 5, pålagde Landsstyret at fastsætte nærmere regler.

Jeg skrev herefter den 10. december 2008 til Landsstyremedlemmet for Familie og Sundhed, at fuldmægtigens fortolkning af bestemmelsen efter min opfattelse var åbenbart urigtig, idet jeg uddybende anførte:

“Formuleringen ”aalajangersaassapput” lægger således op til en forpligtelse for Landsstyret, og der er ikke knyttet bemærkninger til bestemmelsen i lovforslaget, som kunne pege i retning af, at fastsættelse af udfyldende regler skulle være fakultativ.

I de regler, hvor Landstinget har villet overlade det til Landsstyrets skøn, om udfyldende bekendtgørelsesregler skal fastsættes, anvendes normalt i lov- eller forordningsteksten terminologien ”aalajangersaasinnaapput”.

Som en konsekvens af, at den lovgivende magt er hos Landstinget, og Landsstyrets forvaltning skal have hjemmel i landstingslove eller landstingsforordninger, er det alene op til Landstinget at tage stilling til, om Landsstyret skal pålægges at udarbejde regler, som udfylder lovgivningen, eller om det skal være op til Landsstyrets skøn, om sådanne udfyldende regler skal fastsættes.

Såfremt Landsstyret mener, at Landsstyret - uanset bestemmelsens ordlyd - ikke har pligt til at fastsætte udfyldende bekendtgørelsesregler, indtil § 15, stk. 5, måtte være ophævet eller ændret, er det efter min opfattelse nødvendigt dels, at fejlen søges rettet

3. Generelle bemærkninger vedrørende forvaltningsretlige spørgsmål

på først kommende landstingssamling og dels, at Landsstyret i fornødent omfang inden da orienterer det relevante landstingsudvalg om sagen.

Jeg henviser dernæst til, at departementets brev af 5. december 2008 er underskrevet af en fuldmægtig i departementet.

Jeg bemærker, at jeg i mit brev af 29. oktober 2008 gjorde departementet opmærksom på, at et landsstyremedlems manglende efterlevelse af en pligt pålagt af Landstinget til at fastsætte nærmere administrative regler kan medføre ansvar efter landstingsloven om landsstyremedlemmers ansvarlighed.

Hertil kommer, at Landsstyret som udgangspunkt må påregne, at jeg overvejer at rette henvendelse til Landstingets Lovudvalg jf. landstingsloven om landstingets Ombudsmand § 10, stk. 1, om pligtsmæssig indberetning af fejl af større betydning, såfremt Landsstyrets administration uden en fyldestgørende argumentation erklærer sig uenig i min opfattelse af en sag.

Jeg finder det på denne baggrund påkrævet, at jeg modtager din vurdering af, om den pågældende fuldmægtigs vurdering af sagen i brevet af 5. december 2008 er udtryk for Landstyrets opfattelse.

Jeg henviser i øvrigt om den problemstilling, som ligger i, at underordnede administrative medarbejdere erklærer sig uenig i udtalelser fra ombudsmandsembedet, til min årsberetning for 2006 side 517 (grønlandsksproget version) og side 444 (dansk-sproget version) og min årsberetning for 2004 side 440 (grønlandsksproget version) og side 358 (dansk-sproget version)."

Landsstyremedlemmet svarede mig den 15. december 2008, at Landsstyret tog mit brev af 10. december 2008 til efterretning, og at Landsstyret ville fremsætte et ændringsforslag på Forårssamlingen 2009.

Jeg svarede den 25. maj 2009, at jeg gik ud fra, at Landsstyret ville fremsætte ændringsforslag til den først kommende ordinære landstingssamling efter landstingsvalget, og at jeg derfor ikke foretog mig yderligere i sagen.

Inatsisartut vedtog³ herefter på efterårssamlingen 2009 et forslag fra Naalakkersuisut om at ophæve § 15, stk. 5, i den grønlandsksprogede version af landstingsforordningen.

3.6 Krav om skriftlighed som led i overholdelsen af god forvaltningsskik (j. nr. 2009-131-0002)

I forbindelse med min afslutning af en klagesag, som jeg ikke har fundet anledning til at optage i sin helhed i min årsberetning, fandt jeg det beklageligt, at en kommune ikke havde besvaret en skriftlig henvendelse skriftligt.

3) Inatsisartutforordning nr. 1 af 26. november 2009 om ændring af landstingsforordning om førtidspension.

Jeg fandt det endvidere beklageligt, at kommunen ikke havde overholdt notatpligten i forbindelse med den mundtlige besvarelse af henvendelsen, og som følge af den manglende overholdelse af notatpligten, kunne jeg ikke vurdere om kommunens opfattelse af, hvorledes brevet var besvaret, var korrekt.

3.7 Ukorrekt vejledning til forældre om fremgangsmåden ved hjemtagelse af et barn anbragt uden for hjemmet med forældrenes samtykke (j. nr. 2009-142-0001)

I forbindelse med min behandling af en klagesag, blev jeg opmærksom på, at en borger havde underskrevet en erklæring til en kommune, hvor hun gav samtykke til, at hendes søn blev anbragt uden for hjemmet, og hvor det fremgik af erklæringens fortrykte tekst, at hjemtagelse kun kunne finde sted efter godkendelse i socialudvalget.

Kommunen angav som hjemmel landstingsforordningen om hjælp til børn og unge § 29, som, har følgende indhold:

”Kommunalbestyrelsen kan beslutte, at en anbringelse uden for hjemmet ikke må opføre sig, hvis det strider mod barnets behov. Ved denne vurdering skal der tages højde for om barnets muligheder for at modtage hjælpen er udnyttet fuldt ud under anbringelsen. Det gælder også, når barnet er anbragt uden for hjemmet med samtykke fra forældremyndighedens indehaver.”

Jeg udtalte, at spørgsmålet om der foreligger forældresamtykke til anbringelse af et barn uden for hjemmet har væsentlig betydning for, hvilken fremgangsmåde, som kommunen skal benytte i sagsbehandlingen.

Landstingsforordningen om hjælp til børn og unge § 11, stk. 1, er sålydende:

”Kommunalbestyrelsen kan ikke træffe beslutning om anbringelse uden samtykke, medmindre barnet og indehaveren af forældremyndigheden med passende varsel er gjort bekendt med retten til bistand fra en bisidder og retten til at udtale sig om den påtænkte anbringelse.”

Den sidst nævnte bestemmelse må fortolkes i sammenhæng med FN's konvention af 20. november 1989 om barnets rettigheder, som Landsstyret efter landstingsforordningen om hjælp til børn og unge § 3 er forpligtet til at gennemføre.

Det fremgår af konventionens artikel 9.1 og 9.2:

”1. Deltagerstaterne skal sikre, at barnet ikke adskilles fra sine forældre mod deres vilje, undtagen når kompetente myndigheder, hvis afgørelser er undergivet retlig prøvelse, i overensstemmelse med gældende lov og praksis bestemmer, at en sådan adskillelse er nødvendig af hensyn til barnets tarv. En sådan beslutning kan være nødvendig

3. Generelle bemærkninger vedrørende forvaltningsretlige spørgsmål

i særlige tilfælde, f.eks. ved forældres misbrug eller vanrøgt af barnet, eller hvor forældrene lever adskilt og der skal træffes beslutning om barnets bopæl.

2. I behandlingen af enhver sag i medfør af stykke 1 skal alle interesserede parter gives mulighed for at deltage i sagsbehandlingen og fremføre deres synspunkter.”

Ovenstående indebærer, at i enhver situation, hvor en kommune ønsker at adskille et barn fra dets forældre mod forældrenes vilje, skal kommunen benytte den fremgangsmåde, som fremgår af landstingsforordningens § 11, nemlig at tilbyde bisidderbistand og at indhente forældrenes udtalelse til den påtænkte foranstaltning.

Kommunen kan således ikke lovligt, i forbindelse med at forældrene skriver under på et samtykke til at barnet anbringes uden for hjemmet, træffe en generel afgørelse om, at forældrene fraskriver sig de rettigheder, som følger af landstingsforordningens § 11 i den situation, at forældrene og kommunen senere bliver uenige om fortsat anbringelse af barnet udenfor hjemmet.

I en sådan situation er kommunen umiddelbart forpligtet til at efterkomme anmodningen om hjemgivelse af barnet uden at forelægge sagen for socialudvalget, medmindre kommunen går frem efter landstingsforordningens § 11.

Jeg fandt det derfor kritisabelt, at kommunen i den blanket, som kommunen benyttede til forældresamtykke til anbringelse af et barn uden for hjemmet, oplyste, at hjemgivelse forudsætter socialudvalgets godkendelse.

Jeg henstillede, at kommunen ændrede standardblankettens tekst.

Kommunen havde ikke svaret mig ved beretningsårets udløb.

3.8 Ikke hjemmel til at fastsætte regler om betalingspligt i bekendtgørelsesregler om brugerbetaling for daginstitutioner (j. nr. 2009-149-0005)

En borger, som havde et barn i privat arrangeret familiepleje, klagede over, at hun var blevet pålagt at betale til barnets institutionsophold.

Den pågældende kommune henviste til, at opkrævningen havde hjemmel i bekendtgørelse nr. 18 af 14. september 2006 om betaling for børns ophold i kommunal daginstitution og kommunalt formidlet dagpleje § 5, som har følgende indhold:

”§ 5. Betalingspligten påhviler den eller de, hos hvem barnet ifølge folkeregisteret har sin bopæl (sædvanlige bopæl), jf. dog stk. 2 og 3, samt § 6.

Stk. 2. Har barnet midlertidigt, herunder i forbindelse med skoleophold eller lignende, taget bopæl uden for sin sædvanlige bopæl, påhviler betalingspligten den eller de,

hos hvem barnet har sin sædvanlige bopæl. Opstår der efter at barnet har taget midlertidig bopæl tvivl om, hvor barnet har sædvanlig bopæl, påhviler betalingspligten den eller de, hos hvem barnet efter en samlet vurdering må forventes at få sædvanlig bopæl.

Stk. 3. Er barnet i privat familiepleje, og er der udstedt en plejetilladelse, påhviler betalingspligten den eller de, der har plejetilladelsen.”

Jeg udtalte, at bekendtgørelsen er udstedt med hjemmel i landstingsforordningen om daginstitutioner, dagpleje m. v. § 3, stk. 4, som giver hjemmel til at fastsætte bekendtgørelsesregler om brugerbetaling, hvorimod reglerne om betalingspligten for et barns forsørgelse findes i landstingsforordningen om hjælp til børn og unge.

Der er således ikke i lovgivningen om daginstitutioner, fra 1. januar 2009 landstingsforordningen om pædagogisk udviklende dagtilbud til børn i førskolealderen, hjemmel til at regulere, hvem betalingspligten påhviler.

Da der samtidig er tale om, at landstingsforordningen om hjælp til børn og unge i § 20 foreskriver, at privat familiepleje etableres ved en aftale, må det bero på en fortolkning af denne aftale, hvem betalingspligten påhviler.

Jeg henstillede derfor, at kommunen genoptog behandlingen af sagen om opkrævning af daginstitutionsbetalingen.

Jeg gav samtidig efter landstingsloven om Landstingets Ombudsmand § 11 Inatsisartut og Naalakkersuisut meddelelse om, at den ovenfor citerede bekendtgørelsesregel ikke har den nødvendige hjemmel.

3.9 Spørgsmål om flytning af en tjenstemands tjenestested til en anden by (j. nr. 2009-329-0003)

En fagforening klagede på vegne af et medlem. Medlemmet var ansat som tjenestemand under Grønlands Hjemmestyre ved en af hjemmestyrets uddannelsesinstitutioner.

Klagen vedrørte en afgørelse truffet af et departement under hjemmestyret. I sin afgørelse opretholdt departementet den underliggende uddannelsesinstitutionens afgørelse om omplacering af tjenstemanden.

Det fremgik af departementets afgørelse, at departementet var enig med klagers fagforening i, at der var tale om en nedlæggelse af tjenestemandstillingen. Men at departementet med henvisning til, at klageren kunne tilbydes en passende stilling ikke var berettiget til krav på rådighedsløn i 3 år. Departementet henviste

i sin afgørelse til, at omplaceringen til en anden passende stilling var umuliggjort af klagerens private forhold.

Departementet henviste herefter i sin afgørelse til tjenestemandslovens § 15, hvorefter en tjenestemand har pligt til at underkaste sig sådanne forandringer i sine tjenesteforretningers omfang og beskaffenhed, der ikke ændrer tjenestens karakter og som ikke medfører, at stillingen ikke længere kan anses for passende for tjenestemanden.

Departementet anførte i sin afgørelse, at uddannelsesinstitutionen havde vurderet, at klagerens omplacering ikke medførte opgavemæssige ændringer, hvorfor uddannelsesinstitutionen havde vurderet, at omplaceringen kunne lade sig gøre.

Endelig vurderede departementet, at grundlovens § 27, stk. 3, var overholdt, idet uddannelsesinstitutionen havde fulgt sagsbehandlingslovens § 19 om parts-høring samt tjenestemandslovens § 15 om omplacering.

Jeg skrev til departementet den 31. august 2009:

"[...]

Afgrænsning af klagen

Jeg bemærker, at det fremgår af departementets afgørelse af 31. juli 2009, at departementet er enig med [klagers fagforening] i, at der er tale om nedlæggelse af en tjenestemandsstilling. Jeg lægger derfor til grund, at der er tale om nedlæggelse af en tjenestemandsstilling.

På denne baggrund vil min behandling af klagen alene vedrøre [departementets] behandling af spørgsmålet om, hvorvidt [klager] er berettiget til rådighedsløn i 3 år, som følge af nedlæggelsen af tjenestemandsstillingen.

Lovgrundlag

Landstingslov nr. 21 af 18. december 2003 om Grønlands Hjemmestyres og kommunernes tjenestemænd i Grønland (herefter kaldet tjenestemandsloven) § 13 er affattet således:

"§ 13. Ansættelsesområdet for tjenestemænd, der ansættes i henhold til denne landstingslov, fastsættes i geografisk henseende til tjenestemandsstilling i Grønland."

Bemærkningerne til bestemmelsen er affattet således:

”Det geografiske ansættelsesområde er Grønland. Det geografiske ansættelsesområde er dog begrænset af ansættelsesmyndigheden. Dette betyder, at tjenestemænd ansat i en kommune har et geografisk ansættelsesområde, der svarer til kommunens geografiske udstrækning. Hjemmestyrets tjenestemænd har hele Grønland som det geografiske ansættelsesområde. På baggrund af en konkret vurdering kan ændringer i tjenestestedets fysiske placering, selv om det ligger inden for det geografiske ansættelsesområde for tjenestemænd, have karakter af forflyttelse. Hver gang der sker stillingsændring, skal man ind konkret og vurdere, om der er tale om en stillingsændring, som tjenestemanden skal finde sig i, eller om stillingsændringen har karakter af forflyttelse. Ved den konkrete vurdering skal der tages udgangspunkt i en række momenter, der skal afvejes mod hinanden. De momenter der skal afvejes, er blandt andet sammenligning mellem stillingen før, og efter den foretagne ændring, stillingsbeskrivelse og om ændringerne har været forudseelige for tjenestemanden. Herunder vil en geografisk ændring også indgå som et element i vurderingen.”

Jeg har i forbindelse med behandling af en tidligere henvendelse fra [klagers fagforening] vedrørende undersøgelse af klagemulighed over [uddannelsesinstitutionens] afgørelse om omplacering af [klager], indhentet [klagers] sagsmappe fra [uddannelsesinstitutionen].

Af sagsakterne fremgår det af [uddannelsesinstitutionens] afgørelse af 27. marts 2009 om omplacering af [klager], at ”Ledelsen på [uddannelsesinstitutionen] har gennemgået indkomne indsigelser, men mener ikke at der er tale om en væsentlig ændring af dit ansættelsesforhold samt ansættelsesområde jf. din ansættelseskontrakt.”

Det forekommer mig ikke umiddelbart klart, hvorvidt [departementet] i sin afgørelse af 31. juli 2009 har inddraget det geografiske moment i sin vurdering af, at [klager] ikke er berettiget til rådighedsløn i 3 år.

Jeg beder på denne baggrund departementet om at redegøre for følgende.

- 1) Jeg beder departementet oplyse mig, om departementet har inddraget ændringen af tjenestestedet fra [Østgrønland] til [Vestgrønland] i sin vurdering af, om der er tale om stillingsændring, der kan sidestilles med forflyttelse, jf. princippet i grundlovens § 27, stk. 3.
- 2) Jeg beder departementet oplyse mig, hvad det geografiske moment har medført af overvejelser i forhold til departementets afgørelse af 31. juli 2009.
- 3) Jeg beder departementet om at oplyse mig, hvilken betydning [klagers] ansættelsesbrev har haft i departementets vurdering af om der er tale om stillingsændring, der kan sidestilles med forflyttelse. Herunder følgende afsnit i ansættelsesbrevet:

”Deres tjenestested er indtil videre [uddannelsesinstitutionen] i [Vestgrønland] med fysisk placering ved [uddannelsesinstitutionen i Østgrønland].”

3. Generelle bemærkninger vedrørende forvaltningsretlige spørgsmål

Departementets svar forventes at blive forelagt for [klagers fagforening], før jeg afslutter min behandling af sagen.

Jeg har dags dato orienteret [klagers fagforening] om ovenstående.”

Departementet svarede mig ved brev af 15. september 2009:

”[Departementet] modtog brev af 31. august 2009 fra Landstingets Ombudsmand, vedrørende klage over departementets afgørelse af 31. juli 2009, som opretholder [uddannelsesinstitutionens] afgørelse om at omplacere [klager].

Landstingets Ombudsmand beder departementet redegøre for nedenfor kurseverede 3 punkter.

[...]

Departementet har inddraget ændringen af tjenestestedet fra [X by i Østgrønland] til [X by i Vestgrønland] i departementets vurdering af, om der er tale om stillingsændring der kan sidestilles med forflyttelse. Departementet mener ikke, at der er tale om stillingsændring, der kan sidestilles med forflyttelse. Departementet mener til gengæld at der er tale om en overflyttelse, uden tjenestemandens accept.

Departementet har vurderet at ansættelsesområdet og stillingsbetegnelsen er det samme som hidtil. Dette kan læses af [uddannelsesinstitutionens] brev af 27. marts 2009, hvori der står som begrundelse for omplaceringen.

”Omplaceringen skyldes udelukkende den svære økonomiske situation, og efter en samlet vurdering af de muligheder der har været, har vi desværre set os nødsaget til at omplacere dig fra din stilling i [X by i Østgrønland] til [X by i Vestgrønland], hvor du vil arbejde med de samme opgaver, som du hidtil har haft. Der vil således, ikke blive ændret i stillingens indhold samt dine lønmæssige forhold”.

Departementet kan ligeledes oplyse, at ændringen af tjenestestedet fra [X by i Østgrønland] til [X by i Vestgrønland] er blevet inddraget i departementets vurdering, se nedenfor under punkt 2.

[...]

Departementet har foretaget sin vurdering efter betænkning nr. 483, 1969 "Betænkning afgivet af Tjenestemandskommissionen af 1965". I betænkningens første del side 22 if., anføres i forhold til ændringer i tjenestemandsstillingens omfang og beskaffenhed:

”(…)Resultatet bliver herefter, at en tjenestemand som hovedregel må tåle ændringer, som ikke forandrer hans ansættelsesområde, og som ligger inden for stillingsbetegnelsen, således som denne må forstås efter traditionel sprogbrug eller sin ordlyd. Tjenestemanden må således tåle ændringer, som følge af den tekniske udvikling eller udviklingen i de samfundsmæssige vilkår, ligesom han må tåle ændringer i tjenestestedets placering samt ændringer som følge af admini-

strative reformer, når blot disse ændringer ikke går ud over den grænse, som ligger i ansættelsesområde og stillingsbetegnelse”.

Det geografiske moment i ansættelsesstedet har naturligvis været vurderet. Det afgørende moment i dette tilfælde har været, at [uddannelsesinstitutionen i X by i Østgrønland], på grund af svære økonomiske forhold, er nødsaget til at lukke. Det har derfor ikke været muligt, at omplacere [klager] i en anden tilsvarende stilling i [X by i Østgrønland].

[...]

[Klager] er ansat under Grønlands Hjemmestyres (nu Grønlands Selvstyres) underliggende institution, hvor det geografiske ansættelsesområde er Grønland. Dette er blandt andet understreget i den af Landstingets Ombudsmand citerede sætning i tjenestemandens ansættelsesbrev, hvori der står:

”Deres tjenestested er indtil videre (min fremhævelse) [uddannelsesinstitutionen i X by i Vestgrønland] med fysisk placering ved [uddannelsesinstitutionen i X by i Østgrønland] ”.

I henhold til tjenestemandslovens § 15, skal [klager], som tjenestemand, kunne acceptere forandringer i stillingens omfang og indhold, der ikke ændrer tjenestens karakter og som anses for passende.”

Jeg besluttede herefter at afvise at behandle klagen fra klagers fagforening.

Efter § 6, stk. 4, i landstingslov nr. 7 af 13. juni 1994 om Landstingets Ombudsmand afgør ombudsmanden, om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse.

Jeg bemærkede i min afvisning til klagers fagforening, at det fremgår af landstingslov nr. 21 af 18. december 2003 om Grønlands Hjemmestyres og kommunernes tjenestemænd i Grønland (tjenestemandsloven) § 13, at:

”§ 13. Ansættelsesområdet for tjenestemænd, der ansættes i henhold til denne landstingslov, fastsættes i geografisk henseende til tjenestemandstilling i Grønland.”

Bemærkningerne til bestemmelsen er affattet således:

”Det geografiske ansættelsesområde er Grønland. Det geografiske ansættelsesområde er dog begrænset af ansættelsesmyndigheden. Dette betyder, at tjenestemænd ansat i en kommune har et geografisk ansættelsesområde, der svarer til kommunens geografiske udstrækning. Hjemmestyrets tjenestemænd har hele Grønland som det geografiske ansættelsesområde. På baggrund af en konkret vurdering kan ændringer i tjenestestedets fysiske placering, selv om det ligger inden for det geografiske ansættelsesområde for tjenestemænd, have karakter af forflyttelse. Hver gang der sker stillingsændring, skal man ind konkret og vurdere, om der er tale om en stillingsændring, som

3. Generelle bemærkninger vedrørende forvaltningsretlige spørgsmål

tjenestemanden skal finde sig i, eller om stillingsændringen har karakter af forflyttelse. Ved den konkrete vurdering skal der tages udgangspunkt i en række momenter, der skal afvejes mod hinanden. De momenter der skal afvejes, er blandt andet sammenligning mellem stillingen før, og efter den foretagne ændring, stillingsbeskrivelse og om ændringerne har været forudseelige for tjenestemanden. Herunder vil en geografisk ændring også indgå som et element i vurderingen.”

Som det fremgår af bemærkningerne, kan ændringer i tjenestestedets fysiske placering have karakter af forflyttelse. Det fremgår desuden, at man ved en stillingsændring skal foretage en konkret vurdering af, om der er tale om en stillingsændring, som tjenestemanden skal finde sig i, eller om stillingsændringen har karakter af forflyttelse. Og at en geografisk ændring også skal indgå i vurderingen.

Jeg bemærkede desuden, at jeg i en tidligere sag, har påpeget en problemstilling vedrørende den dagældende bestemmelse for ansættelsesområdet for tjenestemænd og bestemmelsens forenelighed med grundlovens § 27, stk. 3. Det fremgår bl.a. af det daværende Administrationsdirektorats svar til mig, at det forhold, at ansættelsesområdet i geografisk henseende i tjenestemandsløven er fastsat til hele Grønland ikke udelukker det skøn, som lovgiver har tillagt forvaltningen at udøve i henhold til grundlovens § 27, stk. 3, og som er indfortolket i den tidligere tjenestemandsløvs § 15. Jeg henviser herom til min beretning for 2003 side 526 i den grønlandsksprogede udgave og side 413 i den dansksprogede udgave.

På det foreliggende grundlag besluttede jeg ikke at behandle klagen fra klagers fagforening.

Jeg lagde ved min beslutning vægt på, at der i den foreliggende sag, ikke på baggrund af de regler, der er på tjenestemandsområdet, domstolspraksis eller den juridiske teori er sikre holdepunkter for, om der i forhold til klageren er tale om en stillingsændring, der kan sidestilles med forflyttelse, jf. princippet i grundlovens § 27, stk. 3.

Der er således min opfattelse, at det er en principiel problemstilling, hvorvidt en flytning fra Østgrønland til Vestgrønland i sig selv er så væsentlig en ændring, at grundlovens bestemmelse om forflyttelse er opfyldt. Det er derfor min opfattelse, at klagerens fagforening samt klager er bedst tjent med en bindende domstolsafgørelse af spørgsmålet.

En endelig afklaring af spørgsmålet om, hvorvidt klager er berettiget til rådighedsløn i 3 år, som følge af nedlæggelse af tjenestemandstillingen, må derfor efter min opfattelse ske ved domstolene.

Jeg henviste herefter klagers fagforening og klager til at rette henvendelse til landsretten eller Retshjælpen ved landsretten, hvis fagforeningen og klageren ønskede at indbringe sagen for retten eller få vejledning herom.

Jeg oplyste i den forbindelse, at jeg, i det tilfælde klagers fagforening og klager ønskede en domstolsprøvelse af spørgsmålet, er indstillet på, over for de procesbevilgende myndigheder, at anbefale, at fagforeningen meddeles fri proces som følge af spørgsmålets principielle karakter.

Jeg oplyste samtidig, at klagers fagforening alternativt havde mulighed for at indgå i en dialog med selvstyret og finde en anden løsning på problemet.

3-10 Identifikation af udlejer i standardlejekontrakten for flerfamiliehuse (j. nr. 2009-519-0005)

Jeg modtog en henvendelse fra en borger, som blandt andet var utilfreds med, at en lejekontrakt, som den pågældende i 1997 havde indgået med A/S Boligselskabet INI efterfølgende overgik til administration i Iserit A/S.

Henvendelsen, som i øvrigt ikke gav mig anledning til at indlede en undersøgelse, gjorde, at jeg blev opmærksom på, at den af Grønlands Hjemmestyre autoriserede standardlejekontrakt for flerfamiliehuse, som benyttes af A/S Boligselskabet INI, på et punkt er egnet til at skabe tvivl hos lejerne om det nærmere indhold af lejeaftalen.

Det fremgår således af kontraktens § 1, som afgrænser parterne og det lejede:

”A/S Boligselskabet INI udlejer på ejers vegne ...” uden angivelse af, hvem ejeren er.

Samtidig er der i kontraktens underskriftsrubrik anført:

”For udlejer”, ligeledes uden angivelse af, hvem der er udlejer.

Jeg bad i den anledning Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik, om en udtalelse til, hvorvidt lejekontrakten, som er autoriseret af Landsstyret i medfør af landstingsforordningen om leje af boliger § 2, stk. 1, burde udvides med oplysninger om udlejers identitet.

Jeg anførte i den forbindelse, at lejerens retsstilling i forhold A/S Boligselskabet INI er forskellig, alt efter om boligselskabet administrerer udlejningsboliger på vegne af kommunerne eller på vegne af selvstyret, idet jeg nærmere anførte:

3. Generelle bemærkninger vedrørende forvaltningsretlige spørgsmål

”Boligselskabets administration af kommunale boliger hviler på en aftale mellem den pågældende kommune og boligselskabet, mens boligselskabets administration af selvstyrets boliger (bortset fra personaleboliger) sker med originær kompetence i landstingsforordningen om etablering af et boligselskab § 2, stk. 2.

Lejernes mulighed for at henholde sig til en kommune i spørgsmål om lejeforholdet afhænger for det første af, om det drejer sig om forhold, som i medfør af bekendtgørelse nr. 37 af 19. december 1996 om sagsbehandling og offentlighed i A/S Boligselskabet INI er omfattet af de forvaltningsretlige regler, i hvilket tilfælde lejerne har en ubetinget ret til at klage over boligadministrationen til den kommune, der ejer boligen.

I forhold, som hviler på lejeretlige og andre aftaleretlige regler, er udlejers ansvar overfor lejeren reguleret af aftalelovens § 10, stk. 1, hvorefter administrator bliver eneansvarlig overfor lejeren, såfremt fuldmagtsforholdet mellem udlejer og administrator ikke er klargjort for lejeren.

For så vidt angår opgaver, som boligselskabet løser for selvstyret med originær kompetence i loven, har lejeren som udgangspunkt ikke ret til at klage til boligens ejer på forvaltningsretligt grundlag. Desuden er udlejer på aftaleretligt grundlag bundet af boligselskabets dispositioner i videre omfang end ved aftalt boligadministration, jf. herved aftalelovens § 10, stk. 2.

Hertil kommer, at lejerens kendskab til udlejers identitet er af betydning for lejerens mulighed for at kontrollere lejefastsættelsen, idet der i legeberegningen indgår administrationsbidrag til boligejeren, jf. landstingsforordningen om leje af boliger § 30, stk. 2, jf. § 32.

I øvrigt har lejeren ret til aktindsigt hos udlejer i dokumenter vedrørende lejeforholdet i henhold til landstingsloven om offentlighed i forvaltningen.”

Departementet meddelte mig, at det ville foranledige standardlejekontrakten ændret således, at udlejers identitet kommer til at fremgå af kontrakten.

Jeg meddelte herefter Departementet, at jeg afsluttede sagen uden at foretage mig yderligere.

3-11 Anvisningsreglerne i landstingsforordningen om leje af boliger kan ikke benyttes med det formål at sikre lejeren adgang til at købe boligen efter landstingsforordningen om omdannelse af hjemmestyrets og kommunernes udlejningsboliger til ejerboliger (j. nr. 2009-711-0003)

I en sag, som jeg ikke har fundet anledning til at optage i sin helhed i årsberetningen, var situationen den, at K Kommune vurderede at den havde pådraget sig et erstatningsansvar ved langsommelig behandling af en ansøgning fra en lejer om at overtage lejeboligen efter landstingsforordningen om omdannelse af hjemmestyrets og kommunernes udlejningsboliger til ejerboliger med det for-

mål at videregælde boligen til en søn, som ikke havde fælles bopæl med lejeren. Den lange sagsbehandlingstid indebar, at lejeren afgik ved døden, inden kommunen fik afsluttet sagen.

K Kommune søgte i den anledning vejledning hos det daværende direktorat for boliger og infrastruktur, som rådgav kommunen om at anvise boligen til den afdøde lejers søn med det formål at sikre, at sønnen kunne købe boligen efter landstingsforordningen om omdannelse af hjemmestyrets og kommunernes udlejningsboliger til ejerboliger.

Jeg udtalte over for K Kommune, at jeg ikke havde grundlag for at kritisere kommunens vurdering af erstatningsansvaret, og at kommunen derfor havde varetaget et lovligt formål ved at overdrage det pågældende hus til den afdøde lejers søn.

Jeg udtalte samtidig over Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik:

”I den konkrete sag er der tale om, at K Kommune i forbindelse med anmodningen om tilladelse til at sælge huset gjorde hjemmestyret opmærksom på, at det var hensigten at sælge huset til den afdøde lejers søn. I den forbindelse vejledte hjemmestyret kommunen om – som alternativ til at sælge huset til markedspris – at anvise det som lejebolig til sønnen efter lejeforordningens § 5, stk. 1, nr. 6, som herefter med kommunens tilladelse kunne købe huset efter de særlige regler for lejere, som ønsker at overtage deres lejeboliger som ejerboliger.

Jeg bemærker, at den anførte anvisningsregel efter min opfattelse ikke indeholder hjemmel til at anvise boliger med henblik på salg efter de særlig gunstige regler, som gælder for lejere.

Reglerne om omdannelse af offentlige udlejningsboliger til lejeboliger angår salg til lejerne, og en konstruktion, hvor et lejemål etableres proforma med henblik på salg af boligen på fordelagtige vilkår for køberen, vil indebære, at anvisningsreglerne for lejeboliger anvendes til at omgå reglerne om salg til lejerne.

Herudover er lejeforordningens § 5, stk. 1, nr. 6, en regel, som er indsat i sammenhæng med reglerne om prioritering af ledige boliger, som skal anvises boligsøgende. Der ligger allerede heri, at anvisning med salg for øje, tjener et formål, som er boligudlejningen uvedkommende, og dermed er ulovligt.”

Departementet svarede mig den 29. december 2009:

”Salg af kommunale boliger:

Med hensyn til det af Ombudsmanden anførte om at spørgsmålet om ydelse af tilskud og fastsættelse af rådighedsindskrænkning konkret undersøges i alle tilfælde, hvor en

3. Generelle bemærkninger vedrørende forvaltningsretlige spørgsmål

kommune søger selvstyret om tilladelse til at sælge huse opført før 1. januar 1993, kan styrelsen meddele, at det fremover vil blive undersøgt.

Hvis det ikke er muligt at fastslå, om der [er] ydet tilskud fra den danske stat til opførelse af kommunale boliger, vil styrelsen fremover meddele kommunerne, at styrelsen ikke kan behandle de pågældende sager og dermed godkende salg af eventuelle kommunale boliger, da det ikke kan godtgøres at der givet tilskud til opførelse af boligerne.

Direktoratet for Boliger og Infrastrukturs vejledning af kommunen:

Til den oprindelige skrivelse skal styrelsen nævne, at styrelsen tager Ombudsmandens kritik vedrørende vejledning af K Kommune om lejeforordningens § 5, stk. 1, nr. 6, til efterretning.

Landstingsforordning nr. 2 af 12. maj 2005 om leje af boliger § 5, stk. 1, nr. 6:

Styrelsen vil tage Ombudsmandens betragtninger vedr. § 5, stk. 1, nr. 6, lejeforordningen og dens anvendelse med i overvejelserne ved revision af lejelovgivningen."

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

3-12 Betingelser for kassation af kommunale arkivalier (j. nr. 2009-905-0008)

I forbindelse med et besøg i en kommune blev jeg opmærksom på, at kommunen havde kasseret oplysninger om ansættelsesforholdet for en tidligere medarbejder i kommunen.

Den tidligere medarbejder havde bedt om en samtale med en af mine medarbejdere, i hvilken forbindelse hun oplyste, at hun var blevet afskediget uansøgt, og nu flere år efter afskedigelsen ønskede sagen genoptaget. Kommunen havde imidlertid ikke andre oplysninger om afskedigelsen end kommunens stamdata i lønadministrationen, idet personalesagen var blevet kasseret.

Jeg gennemgik på denne baggrund "Bestemmelser om bevaring og kassation af arkivalier hos de grønlandske kommuner", som Grønlands Nationalmuseum og Arkiv udarbejdede i 1991 i medfør af landstingsforordning nr. 4 af 18. maj 1990 om museums- og arkivvæsenet §§ 8 til 11⁴, og som er opretholdt ved landstingslov nr. 22 af 30. oktober 1998 om arkivvæsen § 32.

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

4) Ifølge indledningen til bestemmelserne er de fastsat i medfør af landstingsforordningens §§ 7 - 12.

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

Jeg besluttede derfor af egen drift at undersøge forholdet, jf. landstingsloven om Landstingets Ombudsmand § 6, stk. 5.

Resultatet af min undersøgelse blev, at jeg henstillede til Departementet for Kultur, Uddannelse, Forskning og Kirke, at der ved en kommende revision af arkivbestemmelserne blev lagt vægt på at beskrive det skønsmæssige element i kassationsspørgsmål.

I den forbindelse fandt jeg, at det burde overvejes at fremhæve i bestemmelserne, at i alle tilfælde, hvor der er spørgsmål om en sags genoptagelse, klage til en anden administrativ myndighed, klage til ombudsmanden eller sagsanlæg ved domstolene, må kassation ikke finde sted forinden genoptagelses- eller klagesagen eller retssagen er endeligt afsluttet.

Jeg henstillede desuden, at departementet overvejede at beskrive principperne for de valgte kassationsfrister for at sikre en fyldestgørende vejledning af kommunerne og, at departementet tilrettede bestemmelserne således, at det beskrives, at udgangspunktet er, at en kassationsfrist beregnes fra sagens administrative afslutning, og at der i de tilfælde, hvor der af særlige grunde måtte være gjort undtagelse, beskrives, hvorledes fristen beregnes.

For så vidt angår de konkrete kassationsfrister, bemærkede jeg, at adgangen til straks at kassere ansøgninger i ansættelsessager, når ansøgningen ikke havde ført til ansættelse, og stillingen var besat, forekom mig at være betænkelig.

Jeg henstillede, at kassationsfristen for ansøgninger, der ikke førte til ansættelse, ikke blev sat til et kortere tidsrum end ét år.

Departementet besvarede den 21. juli 2009 mine henstillinger med, at det endnu ikke havde afklaret, om de gældende bestemmelser skulle ophæves, eller om kassationsvejledningen alene skulle ændres, idet dette beroede på nærmere drøftelser med Nunatta Katersugaasivia Allagaateqarfialu.

Jeg tog departementets svar til efterretning, og bemærkede, at indtil de gældende bestemmelser måtte blive ophævet eller ændret, ville jeg lægge til grund, at bestemmelserne skulle fortolkes i overensstemmelse med de principper, som fremgik af min udtalelse i sagen.

4. Egen drift-sager og -projekter og kommunebesøg

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

Jeg har i 2009 benyttet denne kompetence til at opstarte følgende sager/projekter:

4-1 Kommunale organisationsplaner (j. nr. 2009-901-0030)

I forbindelse med kommunesammenlægningen har jeg vurderet den fremtidige form for tilrettelæggelsen af mine kommunebesøg.

Jeg har derfor rekvireret de nye kommuners organisationsplaner, og jeg vil fremover lade den aktuelle organisationsplan for en kommune indgå i min tilrettelæggelse af besøget i den pågældende kommune.

4-2 Anvendelse af tvang mod psykiatriske patienter (j. nr. 2009-905-0009)

Jeg har på baggrund af en henvendelse fra en psykiatrisk patient indledt en generel undersøgelse af grønlandske psykiatriske patienters retssikkerhed ved anvendelse af tvang, navnlig i relation til beskikkelse af tilsynsværger og udskrivningsbegæringer.

Min undersøgelse var ikke afsluttet ved beretningsårets udløb.

4-3 Undersøgelse af Boligklagenævnets afvisning af en sag (j. nr. 2009-905-0011)

I den sag, som er omtalt i min årsberetning for 2008, afsnit 3.5., valgte den pågældende borger at følge min vejledning om at klage til Boligklagenævnet.

Jeg modtog den 22. juni 2009 nævnets orientering om, at nævnet den 18. juni 2009 havde afvist borgerens klage over, at A/S Boligselskabet INI havde ophævet hendes lejemål. Boligklagenævnet begrundede sin afgørelse med, at borgeren selv havde opsagt og fraflyttet lejemålet.

Det sagsfaktum, som Boligklagenævnet havde tillagt betydning ved sin afgørelse, stemte umiddelbart ikke overens med de oplysninger, som jeg lagde til grund, da jeg i brev af 2. oktober 2008 vejledte borgeren om at overveje at klage til Boligklagenævnet.

I den forbindelse tog jeg udgangspunkt i A/S Boligselskabet INI's afgørelse af 6. november 2006 om at ophæve borgerens lejemål.

Det fremstod herudover umiddelbart som uklart, om Boligklagenævnets afgørelse hvilede på en tilstrækkelig sagsoplysning, idet nævnets formand under en telefonsamtale den 23. juni 2009 med en af mine medarbejdere oplyste, at sagen var afgjort af Boligklagenævnet på grundlag af en indstilling fra nævnets sekretær bilagt borgerens opsigelse af lejemålet af 27. november 2006 til fraflytning den 28. november 2006.

Endvidere fremgik retsgrundlaget for afvisningen ikke af afgørelsen.

Jeg besluttede på denne baggrund af egen drift, jf. landstingsloven om Landstingets Ombudsmand § 6, stk. 5, at undersøge Boligklagenævnets begrundelse af den trufne afgørelse, Boligklagenævnets sagsoplysning og Boligklagenævnets kvalifikation af sagsfaktum.

I forbindelse med min høring af Boligklagenævnet, bad jeg nævnet vurdere, om nævnet havde haft tilstrækkeligt grundlag for at afgøre klagen alene på grundlag af indstillingen fra nævnets sekretær, jf. landstingsforordningen om leje af boliger § 86, stk. 1.

Min undersøgelse var ikke afsluttet ved beretningsårets udløb.

4-4 Instruktion af direktørerne for selvstyrets nettostyrede virksomheder om deres adgang til at besvare politisk betonedede henvendelser (j. nr. 2009-905-0012)

Det fremgik af indlæg den 28. oktober 2009 på www.knr.gl og den 26. oktober 2009 på www.sermitsiaq.gl, at direktørerne for Nukissiorfiit, Mittarfeqarfiit og Asiaq i en e-mail fra Departementet havde fået pålæg om, at alle henvendelser fra de politiske partier, Inatsisartuts udvalg og andre politisk betonedede henvendelser skulle besvares af Naalakkersuisoq for Boliger, Infrastruktur og Trafik.

Henset til forvaltningsrettens regler om, at offentligt ansatte i et omfang har ytringsfrihed til at udtale sig på egne vegne om forhold vedrørende deres tjenestested og deres ansættelsesforhold, besluttede jeg af egen drift, jf. landstingsloven om Landstingets Ombudsmand § 6, stk. 5, at bede Departementet for Boliger, Infrastruktur og trafik om at sende mig en udskrift af den e-mail, som presseomtalen henviste til, og andre foreliggende skriftlige instruktioner af de pågældende direktører om deres adgang til at udtale sig med henblik på, at jeg kunne overveje, om jeg af egen drift skulle undersøge sagen nærmere.

Mine overvejelser var ikke afsluttet ved beretningsårets udløb.

4-5 Tilbagekaldelse af boligtildeling (j. nr. 2009-907-0006)

En borger klagede til mig over følgende forhold:

For det første, at K Kommune på et tidspunkt i 2. halvår af 2004 var fragået et tilsagn om at tildele en boenhed i K som bolig for borgeren og hans familie.

For det andet, at K Kommune den 22. september 2005 afslog at yde borgeren erstatning for indholdet af en flyttecontainer, som blev destrueret i forbindelse med, at ovennævnte boligtildeling ikke blev realiseret, og borgeren herefter var hjemløs og ikke kunne betale for opbevaring af det opmagasinerede bohav.

Da der var forløbet over 1 år fra de forhold, som klagen angik, afviste jeg at behandle klagen.

Det var imidlertid min opfattelse efter, at jeg havde gennemgået K Kommunes sagsakter, at det ikke kunne udelukkes, at kommunen havde begået fejl af større betydning i forbindelse med behandlingen af sagen om borgerens flytning, og at det i givet fald kunne få betydning for afgørelsen af borgerens erstatningskrav.

Jeg besluttede derfor i medfør af landstingsloven om Landstingets Ombudsmand § 6, stk. 5, af egen drift at indlede en undersøgelse af de forhold, som borgeren havde klaget over.

Min undersøgelse var ikke afsluttet ved beretningsårets udløb.

4-6 En kommunes sagsbehandling i forbindelse med en journalists bistand til en borger i en førtidspensionssag (j. nr. 2009-907-0007)

En journalist, J, rettede den 10. november 2009 henvendelse til mig for at klage over, at K Kommune ikke havde imødekommet en ansøgning fra en borger, A, om aktindsigt, idet J oplyste, at hun ifølge fuldmagt fra A repræsenterede eller bistod ham med ansøgningen.

J har efterfølgende, også den 10. november 2009, pr. e-mail sendt mig kopi af et dokument, som A ifølge J's oplysninger har afleveret til kommunen, hvoraf det fremgår, at A ønsker kopi af akterne fra sin pensions sag tilsendt J.

J ønskede i øvrigt at klage over, at kommunen havde indgivet klage over hende til hendes arbejdsgiver i anledning af hendes henvendelser til kommunen i sagen.

J gav mig kopi af to breve fra kommunen vedrørende ansøgningen om aktindsigt og kopi af kommunens udaterede klage over hende til arbejdsgiveren.

Sagen rejste på denne baggrund umiddelbart nogle principielle spørgsmål, som jeg besluttede at undersøge af egen drift, jf. landstingsloven om Landstingets Ombudsmand § 6, stk. 5.

Jeg hørte i den anledning K Kommune om følgende:

- Hvorvidt kommunen har truffet en afgørelse af den ansøgning om aktindsigt, som A den 30. oktober 2009 indgav til kommunen ifølge kommunens brev af 2. november 2009 til A.
- I bekræftende fald, bad jeg kommunen sende mig en kopi afgørelsen. Såfremt en afgørelse endnu ikke var truffet, bad jeg kommunen oplyse, hvornår kommunen forventede at træffe afgørelse, idet jeg bad om at modtage kopi af afgørelsen, når den forelå.
- Om kommunen ved brevet af 28. oktober 2009 til J eller senere havde besluttet, hvorvidt hun kan anerkendes som partsrepræsentant for A.
- I givet fald, bad jeg kommunen gøre rede for, hvornår beslutningen var truffet, og hvilke oplysninger, kommunen havde lagt til grund for beslutningen, idet jeg samtidig bad om at få tilsendt kopi af disse oplysninger.
- Såfremt kommunen ikke havde truffet en sådan afgørelse, bad jeg kommunen gøre rede for, om kommunen ville tage stilling til spørgsmålet om partsrepræsentation i forhold til A eller J.
- Hvorvidt kommunens klage over J til hendes arbejdsgiver skulle opfattes som en klage over J's journalistik eller en klage over hende i kraft af hendes ansættelse.
- Jeg bad samtidig kommunen gøre rede for, hvorvidt kommunen forud for klagen havde vejledt J om kommunens forståelse af de retsregler, som kommunen bebrejdede J, at hun ikke havde kendskab til.

Idet J i øvrigt oplyste, at baggrunden for hendes henvendelser til kommunen var, at A var utilfreds med kommunens behandling af hans pensionssag, bad jeg endvidere kommunen oplyse, om der var truffet afgørelse i sagen, og i givet fald, om kommunen var bekendt med, om A havde indgivet klage til Det Sociale Ankenævn. Jeg bad herunder om at modtage kopi af afgørelsen.

Min undersøgelse var ikke afsluttet ved beretningsårets udløb.

5. Sager af almindelig interesse opdelt på sagsområde

Daginstitutioner

5-1 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

En borger klagede til Ombudsmanden over, at hun var blevet afkrævet en brugerbetaling på 5.000 kr. pr. måned pr. barn i hjemmestyrets kollegieadministrations børnepasningsordning Tikiusaaq, som hun benyttede, mens hun var under et uddannelsesophold i Nuuk.

Borgeren klagede samtidig over, at hendes hjemkommune havde ydet offentlig hjælp til udgiften på vilkår om tilbagebetaling.

Ombudsmanden afviste at behandle klagen over tilbagebetalingsvilkåret, idet dette spørgsmål kunne påklages til Det Sociale Ankenævn.

Ombudsmanden tog herefter stilling til hjemmelsgrundlaget for børnepasningsordningen Tikiusaaq og den fastsatte forældrebetaling, og kom til det resultat, at institutionen var af en type, som faldt inden for de typer af institutioner, som den dagældende landstingsforordning om daginstitutioner, dagpleje m.v. har haft til hensigt at regulere.

Det var dernæst Ombudsmandens opfattelse, at opkrævning af en brugerbetaling, på 5.000 kr. pr. barn pr. måned ikke havde den fornødne hjemmel.

Ombudsmanden udtalte i den forbindelse, at landstingsloven om Grønlands Hjemmestyres budget og budgetregulativet ikke kan udgøre materiel hjemmel for at afkræve borgerne brugerbetaling.

Ombudsmanden vurderede i øvrigt, at retsgrundlaget for børnepasningsordninger uden socialpædagogisk sigte, herunder Tikiusaaq, efter ikrafttrædelsen af landstingsforordningen om pædagogisk udviklende dagtilbud til børn i førskolealderen, var behæftet med en sådan usikkerhed, at Ombudsmanden burde give Inatsisartut og Naalakkersuisut meddelelse herom, jf. landstingsloven om Landstingets Ombudsmand § 11. (J. nr. 2008-143-0001)

Den 5. november 2007 indkaldte en uddannelsesinstitution A til skoleophold i Nuuk fra den 7. januar 2008 til og med 19. marts 2008.

Det fremgik af indkaldelsen, at der var reserveret plads på et kollegie i forbindelse med skoleopholdet.

Den 9. november 2007 sendte A en ansøgning til K Kommunes socialforvaltning om at tage sine børn med under skoleopholdet. Ansøgningen er indgivet på en standardblanket, som har følgende tekst fortrykt:

”ANSØGNINGSSKEMA

For økonomisk medvirkning til dækning af institutionsplads ved medtagelse af barn / børn på brancheskoleophold.

Det er tidligere påpeget, at børn ikke kan medtages på brancheskoleophold. Kun ved ganske ekstraordinære omstændigheder vil der kunne skaffes institutionsplads samt ydes økonomisk hjælp til dækning af merudgifter hertil.

[...] ELEV

CPR. NR.:

Navn:

Brancheskoleophold: Fra:Til:

Fag:

Branche:

SOM HAR FØLGENDE BØRN

CPR.NR.: Navn: Nuværende inst. M U

SÆT KRYDS

M= ØNSKES MEDTAGET

U= ØNSKES IKKE MEDTAGET

BEGRUNDELSE FOR ØNSKE OM AT MEDTAGE BARN / BØRN

Ansøgning sendes til socialforvaltningen.”

K Kommune skrev den 4. januar 2008 til A:

”Det skal herved meddeles, at socialforvaltningen har modtaget din ansøgning om medtagning af dine mindreårige børn [B1 og B2] til Nuuk i forbindelse med dit [...] skoleophold 4 i perioden 7. januar - 19. marts 2008 samt betaling af daginstitutionsregninger.

Socialforvaltningen godkender hermed ansøgningen i henhold til Landstingsforordning nr. 15 af 20. november 2006 kap. 8 § 28 stk.1 nr.2.

Beslutningen er taget ud fra børnenes særlige behov.”

Landstingsforordning nr. 15 af 20. november 2006 om offentlig hjælp § 28, stk. 1, er sålydende:

”§ 28. Kommunalbestyrelsen kan endvidere træffe beslutning om tilbagebetaling af offentlig hjælp, såfremt:

1) Der må ydes en person hjælp på grund af pågældendes uforsvarlige økonomiske eller arbejdsmæssige handlinger.

2) Der på det tidspunkt, da der søges om offentlig hjælp, foreligger forhold, der viser, at ansøgeren i løbet af kort tid vil være i stand til at tilbagebetale den offentlige hjælp.”

A sendte mig herefter følgende klage:

”Klagen vedr. at socialforvaltningen i K Kommune har besluttet, at uddannelsessøgende mødre, der ønsker at tage børnene med til uddannelsesstedet, selv skal have ansvaret for deres børns pasning. Det siges, at dette er bestemt i de nye regler fra hjemmestyret, i følge socialchef [...].

Jeg er under [uddannelse] på ophold i Nuuk for 4. gang (perioden 060108-190308). De første 3 gange har jeg haft uden nogen problemer fået bevilget betaling til at have mine to børn med. Denne gang har jeg fået afslag, men man vil bevilge hjælp mod tilbagebetaling til dækning af børnepasning i KAF på 5.000 kr. pr. måned pr. barn. Da jeg har 2 børn, bliver det 10.000 kr. pr. måned, ialt 30.000 kr. for 3 måneder.

Jeg har måttet skrive under, da jeg ikke har andre muligheder, og da min samlever er fanger/fisker, som ikke altid har mulighed for at passe børnene. Jeg er dog selv bevidst med herefter, at jeg må klage over de forkerte forhold, som bliver gjort gældende. Jeg kommer jo til at have en gæld på 135.000 kr. og måske ca. 160.000 kr. med renter, som jeg skal afdrage, når jeg har gennemført uddannelsen i 2010.

Jeg anser beslutningen for mangelfuld, da uddannelsessøgende bør støttes i højere grad, så længe der gives så lidt i uddannelsesstøtte til en forælder. Det er meget byrdeende for en uddannelsessøgende.

Jeg er bekendt med, at en del kommuner bevilger betaling til pasning af børn, men hvorfor gør K Kommune ikke det? De gennemgik blot lovgrundlaget hurtigt, og viste

mig et ikke-underskrevet eksemplar! Og påstår, at det er noget, der er fastsat i hjemmestyret.

Det klager vi også over. Vi demonstrerede [...] til hjemmestyret, men landsstyremedlemmet sagde ingenting! Landsstyremedlemmet for erhverv kom i sin tale ikke ind på denne principielle klage!

Det er på tide at få vedtaget en lov om, at uddannelsessøgende, der kommer til Nuuk kan have børnene med og derved indføre muligheden for at give støtte fra kommunen og hjemmestyret til betaling til pasning af børn. Når vi endelig er færdig med uddannelsen, vil udgifterne i INI, daginstitution m.m. være steget, og det er for meget, hvis vi ved siden af også skal prøve at tilbagebetale hjælpen, der inddrives via inkasso!

Det er på tide at melde ud om disse forhold, der gælder for uddannelsessøgende udefra, hvilket jeg nu arbejder for."

Jeg bad ved brev af 20. februar 2008 Direktoratet for Arbejdsmarked og Erhvervsuddannelser om en udtalelse:

"Jeg har modtaget en klage fra en borger, som bl.a. vedrører betaling for kollegiebørnepasningsordningen Meeqquerivik Tikiusaaq i forbindelse med et brancheskoleophold i Nuuk.

Af kollegieadministrationens fælleskontors hjemmeside fremgår bl.a.:

"Er du STI-elev og skal på brancheskoleophold og har du ikke mulighed for at få passet dit barn på 0-6 år i din hjemby under brancheskoleopholdet, kan du søge om at få barnet passet i KAF's mini børnepasning Meeqquerivik Tikiusaaq.

Det sociale udvalg i din hjemkommune skal vurdere og godkende, om det er nødvendigt, at dit barn kan medtages til Nuuk, når der er tilsagn om bolig til [f]amilien og børnepasning.

Ansøgning sendes til KAF visitation 3 måneder før skoleopholdet. Herudover skal der foreligge udtalelse fra socialforvaltningen i hjembyen, hvor der vurderes behovet for at barnet/børnene skal medtages samt tilsagn om betaling for børnepasning."

K Kommune har oplyst, at der for institutionspladserne opkræves betaling, som andrager ca. 5.000 kr. månedligt per barn.

Forinden jeg tager stilling til, hvorvidt klagen giver anledning til at iværksætte en nærmere undersøgelse, anmoder jeg Direktoratet for Arbejdsmarked og Erhvervsuddannelser om at redegøre for hjemmelsgrundlaget for oprettelsen af institutionen samt for opkrævning af betaling for pladserne."

Jeg bad samtidig K Kommune om at få sagsmappen vedrørende A's ansøgning om hjælp til børnepasning sendt til gennemsyn.

Jeg modtog den 17. marts 2008 kopi af en række sagsakter fra K Kommune tillige med følgende redegørelse:

"Socialforvaltningen i K Kommune havde pr. fax. den 9. november 2007 modtog en skriftlig ansøgning om hjælp til betaling af daginstitutionsregninger under skoleopholdet i Nuuk i perioden 06.01.2008 - 20.03.2008.

Efter en skøn vurdering har Socialforvaltningen i K Kommune bevilget en hjælp mod tilbagebetaling pr. 04.01.2008 på kr. 30.000,00, som vil dække institutionsregninger for 3 måneder for 2 børn, således A kan medtage sine børn til Nuuk, da manden er fisker og fanger, og kan være væk i flere dage.

Ydelsen kan ikke ydes som eengangshjælp i henhold til Landstingsforordning nr. 15. af 20. november 2006 om offentlig hjælp kap. 6 § 20, da hun ikke opfylder betingelserne i §§ 4 stk. 1 og 8, og derfor har K Kommune besluttet at yde hjælp mod tilbagebetaling i stedet, da parret vil i kort tid være i stand til at kunne tilbage betale ydelsen på baggrund af samleverens indtægter.

Disse kopier, af sagsakter medsendes:

1. Ansøgningsskema fremsendt d. 09.11.07.
2. Brev fra [uddannelsesinstitutionen] dateret 05.11.07
3. Afslagsbrev fra [banken] dateret 03.01.08.
4. Indstilling til socialudvalgsformandsbeslutning afd. 04.01.08
5. Beslutningsbrev fra socialforvaltningen afd. 04.01.08
6. Journal."

Jeg modtog den 10. april 2008 en redegørelse fra Departementet:

"Landstingets Ombudsmand har ved skrivelse af 20. februar 2008 stilet til Landsstyremedlem Siverth K. Heilmann anmodet Departementet for Erhverv Arbejdsmarked og Erhvervsuddannelser om en redegørelse for hjemmelsgrundlaget for oprettelsen af institutionen Meeqquerivik Tikiusaaq i Nuuk samt for opkrævning af betaling for benyttelse af institutionens børnepasningsordning.

Indledningsvis skal det bemærkes, at Ombudsmandens skrivelse er blevet henvist til administrativ besvarelse i Styrelsen for Erhverv, Arbejdsmarked og Erhvervsuddannelser, ligesom styrelsen samtidig skal benytte lejligheden til at beklage det noget for-

sinkede svar, jf. Ombudsmandens erindringsskrivelse af 31. marts 2008 om samme, hvilket beror på travlhed som følge af indeværende Landstingssamling samt organisations- og ressortændringer i Landsstyret.

For så vidt angår den pågældende børnepasningsordning, kan det oplyses, at der er tale om et tilbud, der har til hensigt at afhjælpe børnepasningsbehovet hos uddannelsessøgende med børn i forbindelse med disses uddannelsesophold i Nuuk.

Børnepasningsordningen som sådan er oprettet på initiativ af Kollegieadministrations Fælleskontor i Nuuk (KAF) på baggrund af efterspørgsel hos kollegiebeboerne om mulighed for børnepasning, ligesom ordningen også drives af KAF. Børnepasningsordningen blev etableret i slutningen af 1980'erne som en midlertidig ordning med det udgangspunkt, at driften senere ville blive overtaget af Nuup Kommunea, ligesom den månedlige betaling for et barn indtil 1. januar 2006 udgjorde 2.500 kr. Med hensyn til varetagelse af driften blev det dog som resultat af samråd mellem kommunen, den daværende ressortmyndighed i form af det daværende Direktorat for Kultur, Uddannelse, Forskning og Kirke og KAF besluttet, at driften fortsat skulle administreres af sidstnævnte.

Børnepasningsordningen er således alene oprettet med henblik på at afhjælpe børnepasningsproblemer hos udefra kommende uddannelsessøgende med børn, der typisk har særligt vanskeligt ved at sikre sig børnepasningspladser i byens øvrige daginstitutioner i sammenligning med personer, der er hjemmehørende i byen, ligesom førstnævnte gruppe selv sagt heller ikke i samme udstrækning kan ty til assistance hos familie og venner i uddannelsesbyen om afhjælpning i forbindelse med børnepasning. Børnepasningsmuligheden har som overordnet formål at øge den uddannelsesmæssige gennemførelsesprocent, idet erfaringer har påvist, at et betydeligt antal frafald fra uddannelserne skyldes problemer relation til at få passet børn under uddannelsesophold uden for hjembyen. [...] Som det fremgår af ovennævnte drives elevindkvarteringen i Nuuk af KAF på vegne af Grønlands Hjemmestyre med det formål at stille indkvartering til rådighed for uddannelsessøgende og disses familier, hvilket bla. fremgår af budgetbidragets budgetspekifikation til hovedkonto 62.01.05 Elevindkvartering i Nuuk (Driftsbevilling) på finansloven for 2008. Det fremgår ligeledes af sidstnævnte, at KAF endvidere driver Meeqerivik Tikiusaaq, som er en børnepasningsmulighed for uddannelsessøgende med børn fra kysten.

Det kan endvidere oplyses, at KAF i forbindelse med oprettelsen af børnepasningsmuligheden, herunder fastsættelsen af betaling for benyttelse af tilbuddet nøje har afstemt ordningen i forhold til bestemmelserne i Hjemmestyrets budgetregulativ, hvilket navnlig omhandler sidstnævntes kapitel 4.1.1 om "Indtægtsdækket virksomhed". Det fremgår af Budgetregulativets side 21, at det under en driftsbevilling vil være muligt at udføre indtægtsdækket virksomhed, hvis det er anført i budgetbidraget, at dette er en naturlig aktivitet for eksempelvis den pågældende administrative enhed. Det fremgår derudover af Budgetregulativet, at der ved den pågældende indtægtsdækkede virksomhed løbende kan afholdes udgifter svarende til aktivitetsniveauet og indtægterne, ligesom den administrative enhed skal kunne adskille de omhandlede tjenesteydelser, der søges udført med indtægtsdækning, fra den administrative enheds øvrige

opgaver. Samtidig skal de indtægtsdækkede aktivitetsområder være naturlige udløbere af den administrative enheds ordinære virksomhed. Endelig fremgår det af budgetregulativet samme sted for så vidt angår prisfastsættelsesspørgsmålet, at prisen på en tjenesteydelse under indtægtsdækket virksomhed skal fastsættes således, at der ikke sker konkurrenceforvridning over for private eller offentlige konkurrenter og således at de langsigtede gennemsnitsomkostninger dækkes.

Det er på den baggrund Departementets opfattelse, at KAFs børnepasningsordning indfrier disse betingelser, eftersom KAFs børnepasningstilbud er angivet i budgetbidragets budgetspekifikation, ligesom børnepasningstilbuddet alene relaterer sig til såkaldte udefrakommende uddannelsessøgende, der som led i deres uddannelsesophold i Nuuk indkvarteres i Hjemmestyrets kollegier i samme by og som med henblik på bedst mulige vilkår for tilfredsstillende gennemførelse af uddannelsesopholdet gives mulighed for at få passet deres børn, således at de pågældende uddannelsessøgende i højere grad kan fokusere på de uddannelsesmæssige aspekter under opholdet i uddannelsesbyen. Endvidere bør det fremhæves, at der er tale om et såkaldt ekstratilbud, som må antages at ligge på marginalen af hovedydelsen i form af adgangen til at bebo de af Hjemmestyret drevne kollegier, ligesom der er tale om et tilbud, som er efterspurgt af adressaterne i form af de uddannelsessøgende med børn. Derudover er tilbuddet utvivlsomt begunstigende for de pågældende uddannelsessøgende, ligesom benyttelse af tilbuddet ikke er nødvendigt for at kunne udnytte hovedydelsen om at kunne bebo kollegiet. Det skal i forlængelse heraf betones, at der altså alene er tale om en ekstraservice for den efterspørgende uddannelsessøgende, som denne også kan søge at tilvejebringe på anden vis, omend noget vanskeligere. Derudover bør det bemærkes, at prisfastsættelsen er fastsat ud fra hensynet til direkte ligevægt mellem betaling og ydelse, idet prisen er fastsat, således at KAFs omkostninger i forbindelse med udgifter til børnepasningsordningen personale, herunder til en fastansat pædagog, varme og madordning lige netop dækkes ud fra normeringen af børn. I forbindelse med en undersøgelse af de økonomiske forhold omkring driften af børnepasningsordningen konstaterede det daværende Direktorat for Kultur, Uddannelse, Forskning og Kirke i fællesskab med KAF, at den månedlige betaling burde fastsættes til 5.000 kr., såfremt driften af børnepasningsordningen ikke skal være økonomisk rentabel, samtidig med at driften ikke skal give underskud. Det er på således på den baggrund, at betalingen fra 1. januar 2006 har andraget det pågældende beløb, hvilket i øvrigt har været drøftet med kommunerne, som i den sammenhæng er "leverende myndighed" i forhold til de udefrakommende uddannelsessøgende. Det kan samtidig oplyses, at der ikke betales i uddannelsesinstitutionernes sommerferie, hvor børnepasningsordningen holder lukket, ligesom normeringen er på 10 børn, således at et barn på under 2 år normermæssigt svarer til 2 børn.

[...] Endelig bør det i forhold til betalingsbyrden bemærkes, at denne ikke nødvendigvis skal udredes af den uddannelsessøgende, men derimod af den uddannelsessøgendes hjemkommune, jf. vedlagte skrivelse af 8. januar 2007 fra det daværende Familiedirektorat, hvori kommunerne orienteres om hjemlen i landstingsforordning om hjælp til børn og unge til at dække de uddannelsessøgendes udgifter i forbindelse med benyttelsen af børnepasningsordningen, hvis kommunen vurderer, at det er nødvendigt

for barnets tarv, at børnepasningsordningen benyttes, således at barnet kan være sammen med forældrene i uddannelsesbyen.

Departementet er imidlertid opmærksom på, at de stadig større krav til formel legalisering af det offentlige virksomhed, herunder den stadig udvikling af legalitetsprincippet, at der ved førstkommende lejlighed vil blive søgt tilvejebragt det fornødne formelle hjemmelsgrundlag i form af en bevillingsneutral tillægsbevilling om fastsættelse af en tekstanmærkning på finansloven med henblik på en præcisering af hjemmelspørgsmålet.

[...]"

Departementets redegørelse var vedlagt kopi af en udateret vejledning udarbejdet af Kollegieadministrationens Fælleskontor for benyttelse af pasningsordningen:

"Fremgangsmåden for anbringelse af børn i børnehaven "Tikusaaq"

1) Kun børn, som endnu ikke går i skole, af uddannelsessøgende forældre som er kommet til Nuuk i forbindelse med brancheskoleophold, kan anbringes i børnehaven "Tikusaaq".

2) Børnehaven "Tikusaaq" har plads kun til ti (10) børn. Et barn under to år svarer til 2 børn.

3) Men kravet for barnets anbringelse i "Tikusaaq" er, at dokumentationen om betaling af børnehavplads fra uddannelsessøgendes hjemkommunen, afleveres til KAF.

4) Når dokumentationen er modtaget fra hjemkommunen, så vil uddannelsessøgende modtage en skrivelse om godkendelsen. (FP 7-4)

5) Når den uddannelsessøgende har fået tilsendt skrivelser, vil barnet blive indskrevet på listen af de anbragte i "Tikusaaq". Og denne vil blive afleveret til "Tikusaaq".

6) Kopi af hjemkommunens godkendelse (vil blive sat ind i originalpersonsag) og listen af de anbragte vedlægges og afleveres til debitorafdelingen, til brug for indbetalinger.

7) Som nyt får nogen af uddannelsessøgende penge fra social-kontoret, som de skal bruge til betaling af anbringelse i "Tikusaaq", i sådanne tilfælde registreres disse i listen, som selvbetalere.

8) Hvis der er ledige pladser i børnehaven "Tikusaaq", så er det tilladt at have gæstebarn.

9) Hvis man vil have at man tager barnet med hjem, inden udløb af anbringelsen i "Tikiusaaq", skal denne meddeles skriftligt af barnets forælder, så udskrivning af regning til kommunen kan blive stoppet."

Departementets redegørelse var desuden vedlagt en kopi af et brev af 7. november 2005 fra Kollegieadministrationens Fælleskontor til samtlige uddannelsessteder og socialkontorer i kommunerne:

"Vedrørende: Orientering om forhøjelse af den månedlige betaling for anbringelse af børn i uddannelsessøgendes (for korte uddannelser) børnehave "Tikiusaaq" i Nuuk.

Børnehaven "Tikiusaaq" i Nuuk, der er for børn af uddannelsessøgende med kortere uddannelser, bliver etableret som midlertidigt børnehave i slutningen af 1980-erne, med den hensigt at driften af denne vil senere blive overtaget af Nuup Kommunea.

Før i tiden og i forbindelse med den midlertidige etablering, har den månedlige betaling for et barn været på 2.500,00 kr.

Efter et samråd gennem flere måneder mellem Nuup Kommunea, KIIP samt Kollegieadministrationens Fælleskontor, bliver det besluttet, at børnehaven "Tikiusaaq", vil fortsat blive administreret af Kollegieadministrationens Fælleskontor.

På baggrund af, at den månedlige betaling hidtil ikke er blevet tilpasset, har KIIP og Kollegieadministrationens Fælleskontor efter en undersøgelse konstateret, at hvis børnehaven "Tikiusaaq" ikke skal være økonomisk rentabelt og ikke drives med underskud, så vil det blive nødvendigt med forhøjelse af den månedlige betaling. Og i forbindelse med undersøgelsen bliver det besluttet, at den månedlige betaling bliver forhøjet fra 2.500,00 kr. til 5.000,00 kr. fra den 1. januar 2006."

Brev af 8. januar 2007 fra Familiedirektoratet til samtlige kommuner og KANUKOKA:

"Vedrørende hjælp til studerende efter landstingsforordning om offentlig hjælp

Familiedirektoratet har erfaret, at kommunerne er i tvivl om, hvorvidt der kan ydes økonomisk hjælp til betaling af daginstitution for studerende med barn/børn, der i en kortere periode er på uddannelsesophold udenfor hjemkommunen. De studerende har ikke råd til selv at betale for pasning i daginstitution.

Den 1. april 2007 trådte landstingsforordning nr. 15 af 20. november 2006 om offentlig hjælp i kraft. Landstingsforordningen er en opdatering af det gamle regelsæt på området, og sætter fokus på motivation og fremme af arbejdsmarkedspasning hos modtagere af offentlig hjælp.

Studerende vil som udgangspunkt ikke kunne modtage hjælp efter landstingsforordning nr. 15 om offentlig hjælp, da det er et krav, at man står til rådighed for arbejds-

markedet jf. § 8. Det har dog ikke været meningen, at man skulle fjerne muligheden for at yde støtte til studerende i omtalte situation.

De studerende vil efter en vurdering fra kommunen kunne modtage økonomisk hjælp til betaling af daginstitution som hjælpeforanstaltning jf. § 9 i landstingsforordning nr. 1 af 15. april 2003 om hjælp til børn og unge. Hjælpeforanstaltningerne i § 9, stk. 2 er ikke udtømmende. Det er således afgørende, om kommunen vurderer, at det er nødvendigt for barnets tarv, at der betales daginstitutionsplads, således at barnet kan følge med forælderen på studieophold.”

Jeg skrev den 3. februar 2009 til Departementet for Kultur, Uddannelse, Forskning og Kirke:

“[...]”

Departementet, ved styrelseschef [...], har på min telefoniske forespørgsel oplyst, at der endnu ikke er tilvejebragt hjemmel ved tekstanmærkning på finansloven til den krævede brugerbetaling.

Jeg har på baggrund af de foreliggende oplysninger besluttet at indlede en undersøgelse af hjemmelsgrundlaget for at kræve en månedlig brugerbetaling på 5.000 kr.

Jeg beder i den anledning departementet om en redegørelse for følgende spørgsmål:

1. Er Meeqerivik Tikiusaaq i Nuuk en institution, som drives i overensstemmelse med bekendtgørelse nr. 5 af 16. april 2007 om daginstitutioners styrelse, ledelse og drift?
2. Fører Landsstyret tilsyn med institutionen i henhold til landstingsforordning nr. 7 af 21. maj 2002 om daginstitutioner, dagpleje mv. § 3, stk. 3, 2. pkt.?
3. Er brugerne af institutionen omfattet af reglen i ovennævnte landstingsforordnings § 3, stk. 4, og bekendtgørelsesregler udstedt med hjemmel heri, for så vidt angår spørgsmålet om udmeldelse af et barn af institutionen i tilfælde af restance med brugerbetalingen?
4. Findes der retsregler, som afskærer studerende med midlertidigt ophold i Nuuk fra at få deres barn/børn optaget i en kommunal daginstitution i Nuuk?
5. Er Meeqerivik Tikiusaaq i Nuuk en institution, som er omfattet af eller kan omfattes af landstingsforordning nr. 7 af 21. maj 2002 om daginstitutioner, dagpleje mv. § 3, stk. 2, om selvejende daginstitutioner, jf. herved bemærkningerne til denne bestemmelse i forordningsforslaget (forslagets § 2, stk. 2), hvoraf det fremgår, at bestemmelsen også omfatter institutioner oprettet af erhvervsvirksomheder til brug for de ansattes børn?”

Styrelsen for Uddannelsessøgende svarede mig den 13. marts 2009:

”Styrelsen for Uddannelsessøgende har modtaget skrivelse af 3. februar 2009 fra Landstingets Ombudsmand, hvori der bla. stilles en række spørgsmål vedrørende Kollegieadministrationens Fælleskontors (KAF) børnepasningsordning Meeqquerivik Tikiusaaq i Nuuk på grundlag af hørings svar af 7. april 2008 afgivet af den daværende ressortmyndighed i form af Departementet for Erhverv, Arbejdsmarked og Erhvervsuddannelser. I Ombudsmandens skrivelse anføres det samtidig, at Departementet ved styrelseschef [...] på telefonisk forespørgsel herom, har oplyst, at der endnu ikke er tilvejebragt hjemmel ved tekstanmærkning på finansloven til den krævede brugerbetaling, ligesom Ombudsmanden efterlyser den grønlandsksprogede version af hørings svaret af 7. april 2008.

Indledningsvis skal det bemærkes, at sagen er blevet henvist til besvarelse i Styrelsen for Uddannelsessøgende, som er en ny administrativ enhed under Departementet for Kultur, Uddannelse, Forskning og Kirke.

For så vidt angår det telefoniske udsagn vedrørende den manglende tekstanmærkning, skal Styrelsen bemærke, at sidstnævnte alene skulle forstås således, at betalingsforpligtelsen endnu ikke var blevet angivet ved tekstanmærkning på finansloven. Den manglende regulering i form af tekstanmærkning er således efter Styrelsens opfattelse ikke i sig selv ensbetydende med, at der ikke foreligger tilstrækkelig hjemmel til at opkræve betaling for benyttelse af Meeqquerivik Tikiusaaq.

Styrelsen skal i den forbindelse henvise til det daværende Departement for Erhverv, Arbejdsmarked og Erhvervsuddannelsers skrivelse af 7. april 2008, hvori det blev anført, at Kollegieadministrationens Fælleskontor (KAF) ved oprettelsen af børnepasningsmuligheden, herunder fastsættelsen af betaling for benyttelse af tilbudet, nøje har afstemt ordningen i forhold til bestemmelserne i Hjemmestyrets budgetregulativ af 26. februar 2002, hvilket navnlig drejer sig om regulativets kapitel 4.1.1 om indtægtsdækket virksomhed. [...] Som det fremgår, er betalingen altså en nødvendig praktisk forudsætning for opfyldelse af ønsket om at kunne afhjælpe udefrakommende uddannelsessøgendes børnepasningsbehov, ligesom børnepasningsordningen altså ikke samtidig er finansieret over finansloven, idet der er tale om en fakultativ merydelse, som ikke er en objektiv del af adgangen til at bebo et af Hjemmestyrets kollegier i Nuuk.

[...]

Det er på den baggrund Styrelsens opfattelse, at KAF's børnepasningstilbud hjemmelsmæssigt holder sig inden for budgetregulativets bestemmelser om hjemmelsgrundlag for så vidt angår adgangen til at oppebære indtægter under en driftsbevilling, hvilket ligeledes fremgår af bemærkningerne til § 14 i landstingslov nr. 8 af 29. oktober 1999 om Grønlands Hjemmestyres budget, af hvilket det fremgår, at der kan ske indtjening på grundlag af en driftsbevilling, såfremt det drejer sig om indtægter i umiddelbar relation til bevillingens aktivitet. Det fremgår i den forbindelse af budgetbidragets budgetspecifikation til hovedkonto 40.90.05 Elevindkvartering i Nuuk

(Driftsbevilling) på finansloven for 2009, at KAF også driver Meeqquerivik Tikiusaaq, som er en børnepasningsmulighed for uddannelsessøgende fra kysten med børn.

Styrelsen fastholder imidlertid den daværende ressortmyndigheds udmelding i skrivelsen af 7. april 2008 om hensigtsmæssigheden i at indsætte en tekstanmærkning vedrørende betalingskravet. Styrelsen skal i forlængelse heraf beklage, at det ikke lykkedes at gennemføre dette i forhold til den gældende finanslov, hvilket beror på en misforståelse i forbindelse med de gentagne ressortændringer, herunder senest den 1. november 2008, som kollegieområdet har undergået inden for det seneste år.

Styrelsen vil imidlertid bestræbe sig på at få indsat en sådan tekstanmærkning ved førstkommende lejlighed. Styrelsen skal samtidig henlede opmærksomheden på, at KAF ikke længere eksisterer i den daværende form, eftersom KAF ved en reorganisering af Landsstyreområdet for Kultur, Uddannelse, Forskning og Kirke foretaget primo marts 2009 er blevet integreret i nærværende styrelse og derfor ikke længere fungerer som en selvstændig enhed under Departementet for Kultur, Uddannelse, Forskning og Kirke. Dette er således ensbetydende med, at den omtalte børnepasningsorden fra primo marts i år varetages af Styrelsen for Uddannelsessøgende.

For så vidt angår de af Ombudsmanden fremsatte spørgsmål, skal følgende bemærkes:

1) Er Meeqquerivik Tikiusaaq en institution, som drives i overensstemmelse med Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 5 af 16. april 2007 om daginstitutioners styrelse, ledelse og drift?

Indledningsvis skal det bemærkes, at Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 5 af 16. april 2007 om daginstitutioners styrelse, ledelse og drift blev ophævet den 1. januar 2009 med undtagelse af bekendtgørelsens § 2, der blev ophævet den 1. marts 2009, jf. § 31. stk. 2, nr. 2 i landstingsforordning nr. 10 af 5. december 2008 om pædagogisk udviklende dagtilbud til børn i førskolealderen. Bekendtgørelsens § 2, der altså nu også er ophævet, omhandlede bestyrelserne for daginstitutionerne, der efter Styrelsens opfattelse ikke har relevans i forhold til denne sag.

Daginstitutionsområdet reguleres derfor nu af førnævnte landstingsforordning nr. 10 af 5. december 2008 om pædagogisk udviklende dagtilbud til børn i førskolealderen, som altså har erstattet den tidligere gældende landstingsforordning om daginstitutioner, dagpleje mv.

Styrelsen kan endvidere oplyse, at børnepasningsordningen Meeqquerivik Tikiusaaq ikke anses for omfattet af sidstnævnte landstingsforordning, ligesom børnepasningsordningen i øvrigt heller ikke blev anset for omfattet af bestemmelserne i den daværende bekendtgørelse om daginstitutioners styrelse, ledelse og drift.

Dette skyldes først og fremmest, at den gældende landstingsforordning og i øvrigt også den tidligere gældende bekendtgørelse alene omfatter kommunale daginstitutioner eller daginstitutioner, der blev drevet som selvejende institutioner, jf. § 11, stk. 2 i landstingsforordningen om pædagogisk udviklende dagtilbud til børn i førskoleal-

deren. Det fremhæves ligeledes i bemærkningerne til § 1, stk. 2, at daginstitutioner kan organiseres som kommunale eller selvejende institutioner.

Styrelsen skal i forlængelse heraf fremhæve, at børnepasningsordningen adskiller sig fra de i forordningen omhandlede institutioner ved, at børnepasningstilbudet alene er en afledet aktivitet i forhold til kollegieadministrationens hovedaktivitet, som består i at stille bolig til rådighed for udefrakommende uddannelsessøgende. Hertil kommer et noget anderledes målsætningsforhold, idet sidstnævnte primært består i at afhjælpe børnepasningsbehov hos udefrakommende uddannelsessøgende med børn, som alene befinder sig i Nuuk i kortere perioder i op til 20 uger, ligesom disse uddannelsessøgende som følge af kommunens praksis på området ikke kan komme i betragtning til en såkaldt almindelig kommunal daginstitutionsplads. Der er således først og fremmest tale om en afhjælpningsordning af midlertidig karakter, hvilket skal forstås på baggrund af den korte tid, som de uddannelsessøgende opholder sig i Nuuk. Børnepasningsordningen er med andre ord karakteriseret ved en hyppig udskiftning af børn som følge af de forholdsvis korte perioder, børnenes forældre opholder sig i uddannelsesbyen, idet brugerne helt overvejende udgøres af forældre, der er brancheskolelever.

Meeqerivik Tikiusaaq er derfor efter Styrelsens vurdering en børnepasningsordning og altså ikke en daginstitution. Det fremgår i øvrigt af bemærkningerne til § 11, stk. 1 i landstingsforordningen om pædagogisk udviklende dagtilbud til børn i førskolealderen, at daginstitutioner ikke kan defineres som pasningsordninger eller opsyn af børnene, da de er institutioner med socialpædagogisk målsætninger. Hovedformålet med Meeqerivik Tikiusaaq består derimod i at aflaste forældrene med henblik på gennemførelse af forældrenes brancheskoleophold. Det samme var i den forbindelse tilfældet i forhold til den nu ophævede landstingsforordning om daginstitutioner og dagpleje m.v., som altså derfor heller ikke omfattede Meeqerivik Tikiusaaq.

Endelig må de førnævnte institutionelle krav til daginstitutioner i forordningens § 11, stk. 2 betyde, at børnepasningsordningen falder uden for forordningens reguleringsområde, idet der jo hverken er tale om en kommunal eller selvejende enhed.

Det skal dog samtidig bemærkes, at børnepasningsordningen på flere områder må antages i praksis at blive drevet i overensstemmelse med landstingsforordningen om pædagogisk udviklende dagtilbud til børn i førskolealderen. Eksempelvis føres der en fremmødeprotocol, ligesom der er en intern inddeling i vuggestue- og børnehavebørn med særlige pladsmæssig indretning i forbindelse med pleje af vuggestuebørn. Det skal dog heroverfor nævnes, at der ikke er en egentlig bestyrelse for børnepasningsordningen, idet det er KAF (nu Styrelsen for Uddannelsessøgende) og et forældreudvalg, der varetager administrationen af børnepasningsordningen ud fra retningslinier, der blev vedtaget tilbage i 1989 og som trådte i kraft den 2. januar 1990 og senest opdateret den 1. januar 2006. De omhandlede retningslinier, der i nogen udstrækning kan sidestilles med vedtægter i forhold til indhold og udformning, blev fastsat af det daværende Direktorat for Erhvervsuddannelser. Disse retningslinier iagttages fremdeles af både kollegieadministrationen og forældrerådet i forbindelse med at påse driften af børnepasningsordningen. Det kan hertil tilføjes, at forældrerådet består af 2-3

forældrerepræsentanter og 1 personalerepræsentant, ligesom rådets møder afvikles med deltagelse af en repræsentant for kollegieadministrationen, jf. vedlagte kopi af retningslinierne. Det fremgår i øvrigt ligeledes af retningslinierne, at børnepasningsordningen er godkendt af kommunalbestyrelsen. Det kan ydermere oplyses, at børnepasningsordningen er godkendt af brand- og sundhedsmyndigheder, ligesom personalenormeringen også synes at nærme sig indholdet af forordningens § 20, idet en ansat er uddannet pædagog, ligesom børnepasningsordningen herudover har tilknyttet medarbejdere, der har gennemgået kurser vedrørende arbejde med børn og institutionsdrift. Personalenormeringen er imidlertid fastsat af Hjemmestyret ved Styrelsen for Uddannelsessøgende og blev tidligere varetaget af KAF, ligesom ansættelsen foretages af Hjemmestyret og altså ikke af kommunalbestyrelsen eller af en bestyrelse, som beskrevet i forordningens § 17, stk. 2 og § 22, stk. 2, idet ansættelseskompetence henhører under Hjemmestyret, hvilket også gælder i relation til den daglige leder.

Selv om der først og fremmest er tale om et pasningstilbud, kan det tilføjes, at pasningstilbudet også forsøger at implementere pædagogiske elementer i forbindelse med pasningen af børn. Det kan i den sammenhæng nævnes, at ordningen drives ud fra hensynet til bl.a. at fremme barnets sociale og sproglige udvikling under trygge rammer og stimuleres barnets kreativitet, fantasi og styrke dets oplevelse af ansvarlighed, fællesskab og solidaritet, jf. vedlagte kopi af skrivelse vedrørende målsætning m.v.

Herudover udarbejdes der også budget for børnepasningsordningen svarende til det i forordningens § 18, stk. 2 og 3 anførte. Budgettet relaterer sig imidlertid ikke til kommunalbestyrelsen eller til en bestyrelse, idet der er tale om et budget under KAF på finansloven, ligesom forslag til budget ikke udarbejdes af børnepasningsordningens daglige leder, som anført i § 18, stk. 2, men af Styrelsen for Uddannelsessøgende, som har overtaget KAF's opgave i den sammenhæng. Som det fremgår, er der en daglig leder af børnepasningsordningen, hvilket i nogen udstrækning svarer til forordningens § 18, stk. 1, hvorimod den daglige leders beføjelser i al væsentlighed synes begrænset til varetagelse af daglige gøremål uden nogen egentlig beslutningskompetence.

2) Fører Landsstyret tilsyn med institutionen i henhold til § 3, stk. , 2. pkt. i landstingsforordning nr. 7 af 21. maj 2002 om daginstitutioner, dagpleje m.v.?

For så vidt angår landstingsforordning nr. 7 af 21. maj 2002 om daginstitutioner, dagpleje mv. skal det bemærkes, at nævnte landstingsforordning med ændringer blev ophævet den 1. januar 2009 i medfør af § 31, stk. 2, nr. 1 i landstingsforordning nr. 10 af 5. december 2008 om pædagogisk udviklende dagtilbud til børn i førskolealderen. Derudover må det, som det også blev anført i forbindelse med besvarelse af spørgsmål 1, lægges til grund, at landstingsforordningen om pædagogisk udviklende tilbud til børn i førskolealderen ikke finder anvendelse på børnepasningsordningen Meeqerivik Tikiusaaq.

Styrelsen kan imidlertid oplyse, at Landsstyret fører tilsyn med børnepasningsordningen, hvilket indtil for nyligt er sket gennem KAF, som var den forvaltningsenhed, som børnepasningsordningen har henhørt under. Samtidig har overordnede ressortmyndigheder

digheder i form af direktorater og departementer ført tilsyn med KAF, herunder børnepasningsordningen. Tilsynet har været udøvet i form af besøg og regelmæssige møder med KAF omkring kollegiedriften, hvor børnepasningsordningen også har været berørt. For nærværende varetages det faktiske tilsyn af Styrelsen for uddannelsessøgende, som KAF altså nu er blevet en integreret del af, ligesom det fremgår af retningslinierne, at det kommunale institutionskontor fører tilsyn med børnepasningsordningen.

3) Er brugerne af institutionen omfattet af reglen i § 3, stk. 4 i landstingsforordning nr. 7 af 21. maj 2002 om daginstitutioner, dagpleje m.v. og bekendtgørelsesregler udstedt med hjemmel heri for så vidt angår spørgsmålet om udmeldelse af et barn af institutionen i tilfælde af restance med brugerbetalingen?

Som anført ovenfor, er den omhandlede landstingsforordning om daginstitutioner, dagpleje mv. ophævet den 1. januar 2009. Det fremgår dog samtidig af § 31, stk. 4, i landstingsforordning om pædagogisk udviklende tilbud til børn i førskolealderen, jf. ligeledes bemærkningerne til sidstnævnte bestemmelse, at Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 18 af 14. september 2006 om betaling for børns ophold i en kommunal daginstitution og i kommunalt formidlet dagpleje mv. fortsat finder anvendelse. Det synes dog også at stå klart, at sidstnævnte bekendtgørelse alene regulerer betalingsspørgsmålet i forhold til kommunale daginstitutioner og kommunalt formidlet dagpleje, ligesom Meeqerivik Tikiusaaq, som anført under besvarelsen af spørgsmål 1 ikke var omfattet af bekendtgørelsens oprindelige hjemmelsgrundlag i form af den dagældende landstingsforordning om daginstitutioner, dagpleje mv., ligesom børnepasningsordningen heller ikke er omfattet af den gældende landstingsforordning på området.

På den baggrund synes er der efter Styrelsens opfattelse heller ikke at være grundlag for at anse børnepasningsordningen for omfattet af bekendtgørelsen om betaling for børns ophold i kommunal daginstitution og i kommunalt formidlet dagpleje. Som konsekvens heraf vil spørgsmål vedrørende eksempelvis forældrenes restance i forhold til brugerbetalingen altså heller ikke blive reguleret af § 13 i Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 18 af 14. september 2006 om betaling for børns ophold i en kommunal daginstitution og i kommunalt formidlet dagpleje. Endvidere er det jo som førnævnt hjemkommunen, der forestår betalingen, og altså ikke den uddannelsessøgende selv. I disse tilfælde har KAF med henblik på at få løst problemet rettet henvendelse til den pågældende uddannelsessøgendes hjemkommune, der jo har godkendt den uddannelsessøgendes ophold i Nuuk og betalingen herfor. Det fremgår godt nok af de vedlagte retningslinier, at der i princippet kan ske tvangsmæssig udmeldelse i tilfælde af manglende betaling, hvilket dog af de anførte årsager endnu ikke har været aktualiseret. Spørgsmålet antages kun at være af teoretisk beskaffenhed, eftersom betalingen, som anført ovenfor, foretages af hjemkommunen, som altså også har godkendt benyttelsen af børnepasningstilbudet, før den uddannelsessøgende påbegynder brancheskoleopholdet. Eftersom betalingen sker gennem den uddannelsessøgendes hjemkommune kan det næppe antages, at en uddannelsessøgende i praksis kan komme i restance i forhold til betaling for benyttelse af børnepasningstilbudet. Bestemmelsen i retningslinierne omkring adgangen til tvangsmæssig udmeldelse i tilfælde af restance, der er en gengivelse af en tilsvarende bestemmelse, indsat i de oprindelige retningsli-

nier fra 1990 forekommer derfor ikke at være af relevans. På grund af det manglende vederlagsforhold mellem forældre og Meeqerivik Tikiusaaq sammenholdt med den kendsgerning, at hjemkommunen forestår godkendelse af og betaling for børnepasningen, synes bestemmelsen efter Styrelsens opfattelse ikke at give mening i praksis, ligesom den altså heller ikke er blevet benyttet i praksis.

4) Finder der retsregler, som afskærer studerende med midlertidigt ophold i Nuuk fra at få deres barn/børn optaget i en kommunal daginstitution i Nuuk.

Der ses ikke at være egentlige retsregler, der afskærer uddannelsessøgende fra at få optaget deres barn i en kommunal daginstitution i Nuuk. Det fremgår imidlertid af kommunens praksis, som denne er gengivet på kommunens hjemmeside under rubrikken "Børnepasning", at hvis man som uddannelsessøgende ønsker en plads til sit barn, skal den samlede uddannelse have en varighed på mindst 10 måneder inklusiv praktik, mens uddannelsessøgende, der kommer til Nuuk på et brancheskoleophold ikke kan få en institutionsplads til deres børn. Sidstnævnte begrundes med, at brancheskoleopholdet varer under 10 måneder og at uddannelsesstedet fysisk ikke er placeret i Nuuk. Uddannelsessøgende på brancheskoleophold i Nuuk opfordres i den forbindelse til at rette henvendelse til KAF. Sidstnævnte meddelelse gentages på samme hjemmeside under rubrikken "Brancheophold", hvor det fremgår, at, man ikke kan få en institutionsplads gennem Nuup Kommune, hvis man kommer til Nuuk på et brancheskoleophold, ligesom de uddannelsessøgende også her får oplyst, at man skal kontakte KAF.

Det kan herudover tilføjes, at der i § 10 i landstingsforordningen om pædagogisk udviklende dagtilbud til børn i førskolealderen er fastsat en prioritering i forhold til adgangen til kommunale daginstitutioner. Bestemmelsen tager imidlertid ikke stilling til studerende med midlertidigt ophold i Nuuk, hvorfor spørgsmålet altså må anses for ulovreguleret.

5) Er Meeqerivik Tikiusaaq en institution, som er omfattet af eller kan omfattes af landstingsforordning nr. 7 af 21. maj 2002 om daginstitutioner, dagpleje m.v., jf. dennes § 3, stk. 2, om selvejende daginstitutioner, jf. bemærkningerne til bestemmelsen i forordningsforslagets § 2, stk. 2, hvoraf det fremgår, at bestemmelsen også omfatter institutioner oprettet af erhvervsvirksomheder til brug for de ansatte.

Af den årsag, at den pågældende landstingsforordning er blevet ophævet, er og kan børnepasningsordningen ikke omfattes af den nu ophævede landstingsforordnings § 3, stk. 2. For så vidt angår en lignende bestemmelse i landstingsforordningen om pædagogisk udviklende dagtilbud til børn i førskolealderen fremgår det, som tidligere anført, af § 11, stk. 2, at daginstitutioner kan organiseres som kommunale eller selvejende institutioner. I den forbindelse synes der ikke længere ud fra bestemmelsens bemærkninger at være grundlag for at antage, at bestemmelsen også implicerer institutioner, som er oprettet af erhvervsvirksomheder til brug for ansattes børn.

Derudover skal det bemærkes, at den omhandlede bestemmelse udover kommunale institutioner omfatter selvejende institutioner og altså ikke enheder under Hjemme-

styret, der også som en afledet aktivitet i forhold til enhedens ordinære virksomhed også udbyder en børnepasningsordning. En selvejende institution forstås i den forbindelse som en juridisk person, som er karakteriseret ved, at den besidder en formue, der er uigenkaldeligt udskilt fra stifteren, hvilket i dette tilfælde kunne være Hjemmestyret, såfremt sidstnævnte havde ønsket at organisere børnepasningsordningen ud fra en selvejemodel. Dernæst er en selvejende institution karakteriseret ved, at den har et eller flere formål, der er beskrevet i institutionens vedtægt, ligesom institutionen skal have en selvstændig uafhængig ledelse. Endvidere er selvejende institutioner typisk bestemt til at virke over en længere periode eller i en periode, der fastsættes i institutionens vedtægt, ligesom institutionen i lighed med andre enheder, der hviler på et privatretligt grundlag, følger årsregnskabsloven.

Selv om det må lægges til grund, at Meeqerivik Tikiusaaq må anses for bestemt til at virke over en længere periode, ligesom selvejende institutioner, uagtet disse juridisk set ikke er en del af det offentlige, ofte kan være omfattet af en sådan grad af offentlig regulering, at de betegnes som offentlige, er der næppe grundlag for at sidestille børnepasningsordningen med en selvejende institution. Det afgørende i forhold til benævnelsen "selvejende" består nemlig i, at institutionen skal drives med egen formue uafhængigt af andre, hvilket navnlig vil være stiftere, organisationer, andre institutioner, det offentlige eller selskaber, med en bestyrelse som øverste ansvarlig for institutionens drift og virksomhed. Dette betyder samtidig, at institutionen er et selvstændigt retssubjekt, der med juridisk bindende virkning kan påtage sig forpligtelser og erhverve rettigheder.

Karakteren af børnepasningstilbudet henset til, at denne institutionelt har været en del af KAF, og altså nu Styrelsen for Uddannelsessøgende, berettiger næppe til at betegne Meeqerivik Tikiusaaq som en institution, der hviler på et privatretligt grundlag, idet der først og fremmest er tale om et børnepasningsordning, der har været udbudt af KAF som led i KAF's almindelige opgaver vedrørende administration af Hjemmestyrets kollegier i Nuuk, ligesom der heller ikke er overdraget børnepasningsordningen særlige beføjelser i forbindelse med dens etablering eller opgavevaretagelse. Derudover har spørgsmål i relation til børnepasningsordningens styrelse, ledelse og drift i det hele været varetaget af KAF, ligesom børnepasningsordningens virksomhed ikke er sket på grundlag af f.eks. en vedtægt, men efter nogle af KAF fastsatte og af ressortmyndigheden godkendte retningslinier. Det må på den baggrund konkluderes, at omhandlede børnepasningsordning ikke kan sidestilles med en juridiske selveje konstruktion. Ud fra tilsvarende kriterier synes der heller ikke at være grundlag for at sidestille børnepasningsordningen med f.eks. en institution, oprettet af erhvervsvirksomheder til brug for de ansattes børn. Dette gælder også efter, at børnepasningsordningen for nylig er henlagt til Styrelsen for Uddannelsessøgende, som KAF jo nu er blevet en integreret del af.

Derudover skal Styrelsen igen henvise til bemærkningerne til § 11, stk. 1 i landstingsforordningen om pædagogisk udviklende dagtilbud til børn i førskolealderen vedrørende definition af daginstitution som sådan. Det fremgår af bemærkningerne, at børnepasningsordninger eller opsyn af børnene ikke kan sidestilles med en daginstitution, eftersom sidstnævnte er institutioner med socialpædagogiske målsætninger, mens

grundlaget for Meeqquerivik Tikiusaaq først og fremmest består i at være et pasnings-tilbud i den korte periode, hvor børnenes forældre er på brancheskoleophold i Nuuk. Børnepasningsordningen er altså oprettet på baggrund af socialpædagogiske hensyn, men helt overvejende på grundlag af ønsket om at øge forældrenes muligheder for at gennemføres brancheskoleopholdet."

Svaret var vedlagt "Retningslinier for KIIIP's børnepasningsordning" dateret 14. februar 2006. Det fremgår blandt andet heraf:

"Børnepasningen er godkendt af kommunalbestyrelsen i Nuuk.

Børnepasningen kan modtage indtil 10 børn i alderen 0-6 år.

Børnepasningen modtager børn af [...] elever på brancheskoleophold i Nuuk efter forudgående aftale.

Børnepasningen er åben alle hverdage fra kl. 7.30 - 16.00.

Der betales kr. 5.000,00 pr. måned. pr. barn. Restancer vil medføre udmeldelse af barnet."

Den 27. maj 2009 foretog jeg en supplerende høring af Departementet for Kultur, Uddannelse, Forskning og Kirke:

"Jeg modtog den 17. marts 2009 svar på min høring af 3. februar 2009 af Departementet for Kultur, Uddannelse, Forskning og Kirke.

Svaret var afgivet på brevpapir fra Styrelsen for Uddannelsessøgende og underskrevet af kst. styrelseschef [...].

Da denne styrelse ikke fremgår som en myndighed under Departementet, har jeg den 26. maj 2009 telefonisk kontaktet [...], som har oplyst, at Styrelsen for Uddannelsessøgende er nedlagt, og at kollegieområdet er tilbageført til Departementet for Kultur, Uddannelse, Forskning og Kirke.

Da høringssvaret giver mig anledning til at stille et supplerende spørgsmål, stiler jeg mit spørgsmål til Departementet for Kultur, Uddannelse, Forskning og Kirke.

Mit spørgsmål drejer sig om, at Styrelsen for Uddannelsessøgende i sit svar har henvist til, at det fremgår af retningslinier af 14. februar 2006 for KIIIP's børnepasningsordning, at børnepasningen er godkendt af kommunalbestyrelsen i Nuuk, og at det kommunale institutionskontor fører tilsyn med børnepasningsordningen.

Af det sæt retningslinier, som var medsendt høringssvaret, fremgår det, at ordningen er godkendt af kommunalbestyrelsen i Nuuk, mens jeg ikke af retningslinierne kan finde oplysninger om kommunalt tilsyn med ordningen.

Jeg beder på denne baggrund Departementet gøre rede for, hvornår Nuup Kommunua har godkendt ordningen, idet jeg beder om at modtage en kopi af godkendelsen.

Jeg beder også Departementet fremsende de oplysninger, som Departementet er i besiddelse af vedrørende kommunalt tilsyn med ordningen."

Departementet svarede mig den 19. juni 2009:

"Departementet for Kultur, Uddannelse, Forskning og Kirke har på baggrund af skrivelse af 27. maj 2009 fra Landstingets Ombudsmand undersøgt den nærmere baggrund for den daværende Styrelse for Uddannelsessøgendes tilkendegivelse vedrørende spørgsmålet om kommunalbestyrelsens godkendelse af børnepasningsordningen Tikiusaaq, som anført i Styrelsens skrivelse som modtaget af Ombudsmanden den 17. marts 2009. Det fremgik i forbindelse med det daværende styrelsessvar, jf. nogle retningslinier for børnepasningsordningen af 14. februar 2006, som var vedlagt Styrelsens svar, at børnepasningsordningen er godkendt af kommunalbestyrelsen i Nuuk.

Indledningsvis skal det bemærkes, at Departementet ikke har været i stand til at lokalisere dokumenter, der påviser, at der har fundet en egentlig formel godkendelse sted, ligesom det heller ikke er lykkedes Departementet at tilvejebringe præcis dokumentation for det i retningslinierne af 14. februar beskrevne kommunale tilsyn med børnepasningsordningen.

Departementet kan imidlertid oplyse, at lederen af børnepasningsordningen på baggrund af Departementets forespørgsel herom har meddelt, at denne erindrer et besøg fra en repræsentant for kommunen helt tilbage i 2003 i forbindelse med hvilket den kommunale medarbejder undersøgte forholdene i børnepasningsordningen, ligesom vedkommende under tilsynsbesøget havde lovet at besøge børnepasningsordningen med regelmæssige mellemrum, hvilket imidlertid ikke er sket. Departementet kan i den forbindelse ikke afvise, om kommunen efterfølgende har anset egentlige tilsynsbesøg for overflødige henset til antallet af møder, der har været mellem kommunen og KAF vedrørende øvrige forhold, eksempelvis vedrørende spørgsmålet om kommunal overtagelse af børnepasningsordningen senest ved udgangen af februar 2009 og i forhold til prisfastsættelse for brug af børnepasningsordningen ved udgangen af 2005, således at kommunen muligvis ikke har fundet det relevant at foretage egentlig tilsynsbesøg, idet man i kraft af de øvrige besøg og møder m.v. har haft lejlighed til at vurdere børnepasningsordningen.

Departementet har som følge af den tvivl, der er opstået omkring spørgsmålet om kommunal godkendelse rettet henvendelse til Sermersooq kommune med henblik på at få afklaret problematikken vedrørende den kommunale godkendelse og tilsyn. Sidstnævnte kommune har ved fagchefen for institutionsområdet [...] ved elektronisk skrivelse af 15. juni 2009 oplyst Departementet, at denne nu, efter at have gennemgået den kommunale forvaltningsarkiver vedrørende oplysninger om Tikiusaaq, har måttet konkludere, at Tikiusaaq ikke er registreret under listen over arkivsager, hvorfor det er "nærliggende at tro, at kommunen ikke har givet godkendelse af institutionen". Det anføres samtidig, at det derfor må lægges til grund, at der næppe har været kom-

munalt tilsyn med institutionen. Den pågældende fagchef tilføjer, at Tikiusaaq ikke var indeholdt i kommunens liste over selvejende institutioner, da fagchefen tiltrådte sin stilling, ligesom Tikiusaaq heller ikke betragtes som en sådan i dag.

I forhold til det af fagchefen berørte spørgsmål om, hvorvidt Tikiusaaq kan sidestilles med en selvejende institution, skal Departementet henvise til det i Styrelsen for Uddannelsessøgende anførte i sidstnævntes skrivelse af marts 2009, [...]

Selv om det må lægges til grund, at Meeqerivik Tikiusaaq må anses for bestemt til at virke over en længere periode og det forhold, at selvejende institutioner, uagtet disse juridisk set ikke er en del af det offentlige, ofte kan være omfattet af en sådan grad af offentlig regulering, at de betegnes som offentlige, er der efter Departementets opfattelse næppe grundlag for at sidestille børnepasningsordningen med en selvejende institution. Det afgørende i forhold til benævnelsen "selvejende" består nemlig i, at institutionen skal drives med egen formue uafhængigt af andre, hvilket navnlig vil være stiftere, organisationer, andre institutioner, det offentlige eller selskaber, med en bestyrelse som øverste ansvarlig for institutionens drift og virksomhed. Dette betyder samtidig, at institutionen er et selvstændigt retssubjekt, der med juridisk bindende virkning kan påtage sig forpligtelser og erhverve rettigheder.

Karakteren af børnepasningstilbudet henset til, at denne institutionelt har været en del af KAF berettiger næppe til at betegne Meeqerivik Tikiusaaq som en institution, der hviler på et privatretligt grundlag, idet der først og fremmest er tale om et børnepasningsordning, der har været udbudt af KAF som led i KAF's almindelige opgaver vedrørende administration af Hjemmestyrets kollegier i Nuuk, ligesom der heller ikke er overdraget børnepasningsordningen særlige beføjelser i forbindelse med dens etablering eller opgavevaretagelse. Derudover har spørgsmål i relation til børnepasningsordningens styrelse, ledelse og drift i det hele været varetaget af KAF, ligesom børnepasningsordningens virksomhed ikke er sket på grundlag af f.eks. en vedtægt, men efter nogle af KAF fastsatte og af ressortmyndigheden godkendte retningslinier. Departementet har på den baggrund konkluderet, at omhandlede børnepasningsordning ikke kan sidestilles med en juridisk selvejekonstruktion. Derudover skal Styrelsen igen henvise til bemærkningerne til § 11, stk. i landstingsforordningen om pædagogisk udviklende dagtilbud til børn i førskolealderen vedrørende definition af daginstitution som sådan. Det fremgår af bemærkningerne, at børnepasningsordninger eller opsyn af børnene ikke kan sidestilles med en daginstitution, eftersom sidstnævnte er institutioner med socialpædagogiske målsætninger, mens grundlaget for Meeqerivik Tikiusaaq først og fremmest består i at være et pasningstilbud i den korte periode, hvor børnenes forældre er på brancheskoleophold i Nuuk. Børnepasningsordningen er altså oprettet på baggrund af socialpædagogiske hensyn, men helt overvejende på grundlag af ønsket om at øge forældrenes muligheder for at gennemføres brancheskoleopholdet, hvilke skal sammenholdes med, at forældrene er afskåret fra at få passet deres børn i de almindelige kommunale daginstitutioner som følge af kommunens praksis på området.

Endvidere kan Departementet oplyse, at kommunens fagchef ved sidstnævntes elektroniske tilbagemelding af 15. juni 2009 ligeledes har oplyst, at denne nu er i færd med

at indhente de fornødne oplysninger med henblik på at sikre registrering og godkendelse af Tikiusaaq.

Departementet finder det i øvrigt også rigtigst at bemærke, at der efter Departementets oplysninger ikke har været problemer i forhold til selve betalingen i forbindelse med benyttelse af børnepasningsordningen for udefrakommende brancheskoleelever med børn, idet det altså er den kommune, som den uddannelsessøgende kommer fra, der afholder udgifterne. Departementets erfaringer omfatter imidlertid ikke K Kommune, der på trods af Departementet for Families udmelding om at benytte den gældende lovgivning om hjælp til børn og unge som hjemmelsinstrument for støtte til kommunens uddannelsessøgende med børn, der skal på brancheskoleophold uden for kommunen, ikke som de øvrige kommuner har valgt at følge Departementet for Families indstilling. K Kommunes praksis har derfor afstedkommet en række problemer for kommunens uddannelsessøgende med børn, der som led i disses uddannelse har behov for at komme på brancheskoleophold uden for kommunen, hvilket altså er en problemstilling, man ikke har oplevet i forhold til landets øvrige kommuner. K Kommunes beslutning relaterer sig til et argument om, at kommunen ikke har lovgivningsmæssig hjemmel til at støtte de af kommunens uddannelsessøgende med børn, der i forbindelse med uddannelsesophold uden for kommunen har behov for hjælp i forbindelse med børnepasning.

Som det måtte fremgå, er det ikke muligt for Departementet at fremsende en kopi af godkendelsen af Tikiusaaq, idet der som beskrevet ovenfor ikke synes at være foretaget en egentlig formel godkendelse, ligesom kommunen selv synes at være i tvivl om spørgsmålet. For god ordens skyld vedlægges imidlertid kopi af kommunens elektroniske svar til Departementet vedrørende kommunal godkendelse og tilsyn med Tikiusaaq. Departementet vil samtidig sikre sig, at en kopi af en eventuel godkendelse vil blive fremsendt til Ombudsmanden, så snart en kommunal godkendelse måtte foreligge.

[...]"

Jeg udtalte herefter:

"Vedrørende spørgsmålet om ydelse af offentlig hjælp til A på vilkår om tilbagebetaling til dækning af forældrebetalingen til Tikiusaaq

Jeg har ved særskilt brev meddelt A, at jeg ikke kan behandle dette spørgsmål, forinden det har været afgjort af Det Sociale Ankenævn jf. landstingsforordningen om offentlig hjælp § 30 og landstingsloven om Landstingets Ombudsmand § 6, stk. 3.

Vedrørende hjemmelsgrundlaget for børnepasningsordningen Tikiusaaq og brugerbetalingen for benyttelse af pasningsordningen

1. Børnepasningsordningens hjemmel

Jeg lægger efter Departementet for Erhverv, Arbejdsmarked og Erhvervsuddannelsers høringsvar af 7. april 2008 til grund, at Tikiusaaq blev oprettet i slutningen af 1980-erne på initiativ af Kollegieadministrationens Fælleskontor, som var en hjemmestyremyndighed. Formålet med ordningen var at sikre pasningsmuligheder for studerendes børn i dagtimerne, idet studerende fra andre byer end Nuuk typisk havde vanskeligheder med at få plads i byens øvrige daginstitutioner, og ikke havde familie og venner i Nuuk, som kunne påtage sig denne opgave.

Jeg lægger videre til grund, at det oprindeligt var tanken, at Nuup Kommunua skulle overtage driften af Tikiusaaq, men at det efterfølgende blev aftalt mellem det daværende Direktorat for Kultur, Uddannelse, Forskning og Kirke, herunder Kollegieadministrationens Fælleskontor, og Nuup Kommunua, at hjemmestyret fortsat skulle stå for driften af Tikiusaaq.

Det fremgår af anmærkningerne til landstingsfinansloven for 2009 konto 40.90.05, Elevindkvartering i Nuuk, blandt andet:

"KAF driver endvidere Meeqgerivik Tikiusaaq, som er en børnepasningsmulighed for uddannelsessøgende fra kysten med børn."

Bevillingen opererer med driftsindtægter på 5.835.000 kr., men det fremgår hverken af bevillingen eller af anmærkningerne hertil, hvilke indtægter, der budgetteres med fra Tikiusaaq.

Endvidere er der til finanslovskontoen knyttet en tekstanmærkning om logibetaling for kollegieboere. Denne tekstanmærkning angår ikke betaling for brugen af Tikiusaaq.

I landstingsfinansloven for 2008 var der på konto 62.01.05 optaget en bevilling svarende til konto 40.90.05 i landstingsfinansloven for 2009 og med tilsvarende anmærkninger.

Jeg lægger herefter til grund, at Tikiusaaq er en hjemmestyreadministreret børnepasningsordning, som er forbeholdt studerende med bopæl uden for Nuuk med børn.

Det må dernæst afklares, A) om Tikiusaaq som institutionstype er omfattet af de regler, som i øvrigt var gældende for daginstitutioner i henhold til landstingsforordningen om daginstitutioner, dagpleje m.v. og B) herudover om Tikiusaaq er forenelig med lovgivningens udlægning af institutionsopgaven til kommunerne.

A. Er Tikiusaaq som institutionstype omfattet af landstingsforordningen om daginstitutioner, dagpleje m.v.?

Ved min vurdering af det første spørgsmål, som angår institutionslovgivningens anvendelsesområde, bemærker jeg indledningsvis, at jeg ikke kan tillægge det selvstændig betydning for A's klage, at der fra 1. januar 2009 gælder nye regler for pasning af børn i førskolealderen, jf. landstingsforordning nr. 10 af 5. december 2008 om pædagogisk udviklende dagtilbud til børn i førskolealderen. Lovgrundlaget for daginstitutioner på tidspunktet for A's brug af Tikiusaaq fandtes således i landstingsforordning nr. 7 af 21. maj 2002 om daginstitutioner, dagpleje m.v.

Jeg har dog noteret mig følgende, som fremgår af de almindelige bemærkninger fra forslaget til den gældende landstingsforordning om pædagogisk udviklende dagtilbud til børn i førskolealderen:

"Den nugældende forordning har som formål at sikre pasningstilbud til børn eller med andre ord et sted, hvor barnet placeres og tages vare på. Til forskel herfra, understreger forordningsforslaget, at det ikke drejer sig om pasning, men om pædagogisk udviklende dagtilbud til børn i førskolealderen (0-6 år). Det er således ikke nok, at et barn placeres og tages vare på. Barnet skal udvikles gennem pædagogisk dagtilbud. Endvidere anskues alle børn i førskolealderen under ét, hvilket betyder, at der kan udbydes andre former for aktiviteter end vuggestue, børnehave eller dagpleje."

Jeg har endvidere noteret mig, at Styrelsen for Uddannelsessøgende i sit høringsvar har anført følgende om Tikiusaaq's forhold til landstingsforordningen om daginstitutioner, dagpleje m.v.:

"Meeqquerivik Tikiusaaq er [...] efter Styrelsens vurdering en børnepasningsordning og altså ikke en daginstitution. Det fremgår i øvrigt af bemærkningerne til § 11, stk. 1 i landstingsforordningen om pædagogisk udviklende dagtilbud til børn i førskolealderen, at daginstitutioner ikke kan defineres som pasningsordninger eller opsyn af børnene, da de er institutioner med socialpædagogisk målsætninger. Hovedformålet med Meeqquerivik Tikiusaaq består derimod i at aflaste forældrene med henblik på gennemførelse af forældrenes brancheskoleophold. Det samme var sig i den forbindelse tilfældet i forhold til den nu ophævede landstingsforordning om daginstitutioner og dagpleje m.v., som altså derfor heller ikke omfattede Meeqquerivik Tikiusaaq."

Jeg bemærker, at det fremgår af landstingsforordningen om daginstitutioner, dagpleje m.v. § 1:

"§ 1. Det påhviler kommunalbestyrelsen at sikre det fornødne antal dagtilbud til børn under 15 år, der har behov for pasning eller socialpædagogiske fritidstilbud, herunder også tilbud af forebyggende karakter, som ikke dækker egentligt pasningsbehov.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen tilbyder endvidere alle førskolebørn aktiviteter, der fremmer intentionerne i forbindelse med den gode forberedelse til den gode skole."

Det fremgår af denne forordningsbestemmelse, at landstingsforordningen om daginstitutioner, dagpleje m.v. har omfattet såvel institutioner med pasningsformål som institutioner med et socialpædagogisk sigte.

Herudover var det regulerede område i samme landstingsforordnings § 3, som ændret ved landstingsforordning nr. 3 af 21. maj 2004 og landstingsforordning nr. 4 af 12. maj 2005 beskrevet således:

"§ 3. Daginstitutioner for børn og unge oprettes og drives af kommunerne.

Stk. 2. Daginstitutioner, der modtager 6 eller flere børn, kan dog oprettes og drives som selvejende institution, som kommunalbestyrelsen kan indgå driftsoverenskomst med.

Stk. 3. Landsstyret fastsætter retningslinier for institutionernes oprettelse, indretning, ledelse og drift, herunder om forældrenes betaling. Landsstyret fører almindeligt og pædagogisk tilsyn med institutionerne.

Stk. 4. Landsstyret kan fastsætte regler om betaling for børns og unges ophold i daginstitutioner, herunder om, at betalingen fastsættes under hensyn til kommunernes udgifter til den kommunale dagpleje og drift af daginstitutioner samt forældrenes økonomiske forhold. Landsstyret kan endvidere fastsætte regler om, at forældrebetalingen er indtægtsreguleret og om, at kommunalbestyrelsen kan beslutte at udmelde et barn af en daginstitution i tilfælde af restance med betalingen."

I forarbejderne til landstingsforordningen fra 2002 er knyttet følgende bemærkninger til bestemmelsen (forordningsforslagets § 2):

"Bestemmelsen giver mulighed for, at kommunen kan godkende selvejende institutioner, herunder også institutioner oprettet af erhvervsvirksomheder til brug for de ansattes børn.

En selvejende institution er en selvstændig juridisk enhed, der ledes af en bestyrelse og drives på grundlag af en fundats eller vedtægt, der fastlægger styrelsen af institutionen i overensstemmelse med de almindelige regler herom. Det kan anbefales, at kommunen sikrer sig, at den selvejende institution har en forretningsorden, hvoraf retningslinierne for bestyrelsesarbejdet fremgår.

Ved udøvelse af almindeligt tilsyn bør kommunen blandt andet være opmærksom på, at legepladsernes indretning og legeredskaberne er i forsvarlig stand, at de hygiejniske forhold er i orden og at enhver befordring af børn sker under betryggende forhold, herunder iagttagelse af gældende regler i henhold til færdselslovgivningen.

Det bør påses, at bestemmelsen i § 6, stk. 2 i Landstingsforordning om tobak og sikring af røgfrie miljøer samt mærkning af tobaksvarer, overholdes, så børn ikke udsættes for passiv rygning i institutionerne.

Det bør ligeledes påses, at de forsikringsmæssige forhold vedrørende institutionen er i orden.

Ved udøvelse af pædagogisk tilsyn bør kommunen være opmærksom på, at personalet har de fornødne kvalifikationer til at kunne opfylde målsætninger og varetage de opgaver, dagtilbu-

dene har. Tilsynsbestemmelsen medfører, at kommunen skal påse, at det enkelte dagtilbud reelt løser de opgaver, som kommunen har fastlagt i de opstillede mål og rammer, og at det sker på en sådan måde, at de vil kunne opfylde de opstillede mål.

Tilsynet vil derfor i vid udstrækning forudsætte en løbende dialog med institutionen om mål og metoder i institutionens arbejde.

Opstår der konflikter i institutionen om det enkelte barns forhold eller om det pædagogiske arbejde, er det et led i kommunens tilsynsforpligtelse at bidrage til at løse konflikterne i samarbejde med institutionen og forældrene.

Med hensyn til selvejende institutioner er tilsynspligten ikke opfyldt, blot fordi kommunen har udpeget et medlem af bestyrelsen for den selvejende institution.

Udover kommunens tilsynspligt har bestyrelsen for den selvejende institution et selvstændigt tilsynsansvar. Bestyrelsen skal påse, at institutionens administrative og økonomiske forhold varetages under hensyn til institutionens formål og de regler, der til enhver tid gælder for institutionens ledelse og drift.

Viser det sig, at institutionen ikke opfylder de stillede krav, må kommunen for så vidt angår de kommunale institutioner foretage de nødvendige ændringer.

Med hensyn til de selvejende institutioner må kommunen kræve forholdene ændret eller i sidste ende opsige en eventuel driftsoverenskomst.”

Landsstyret har i bekendtgørelse nr. 5 af 16. april 2007 om daginstitutioners styrelse, ledelse og drift, som har hjemmel i landstingsforordningens § 3, stk. 3, fastsat en række bestemmelser om daginstitutioners drift og ledelse, som også gælder for ikke-kommunalt ejede institutioner. Bekendtgørelsen definerer i § 1 daginstitutioner på følgende måde:

”§ 1. Daginstitutioner er institutioner, hvor personalet er forpligtet til at kontrollere børnenes fremmøde, orientere forældre i tilfælde af ikke meddelt fravær og føre kontrol med børnene, når de er i institutionen.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen kan godkende følgende daginstitutioner:

- 1) Vuggestuer, for 0-2 årige.
- 2) Aldersintegrerede, for 0-6 årige.
- 3) Aldersintegrerede, for 0-15 årige.
- 4) Børnehaver, for 3-6 årige.
- 5) Fritidshjem, for 7-15 årige.

[...]”

Selvom det for så vidt umiddelbart forekommer misvisende at betegne børnepasningsordninger i virksomhedsregi som selvejende institutioner, opfatter jeg ordlyden af

landstingsforordningens § 3 sammenholdt med bestemmelsens forarbejder således, at landstingsforordningen har forudsat at regulere forholdene for samtlige daginstitutioner, herunder børnepasningsordninger, uanset om de blev drevet i kommunalt regi eller ej.

At dette også har været Landsstyrets opfattelse understøttes af den udstedte bekendtgørelse, som ikke begrænser daginstitutioner til at være kommunale eller selvejende.

Landstingsforordningens ordlyd, hvorefter kommunerne "kan" indgå driftsoverenskomst med selvejende institutioner, peger også i retning af, at Landstinget ikke har udelukket, at daginstitutioner kan drives af andre end kommunerne, uanset, om institutionerne har indgået driftsoverenskomst med en kommune.

Jeg bemærker supplerende, at det, efter departementets hørings svar af 19. juni 2009, er min opfattelse, at Tikiusaaq ikke er en institution, som Nuup Kommunua har indgået driftsoverenskomst med.

Uanset, at Tikiusaaq ikke er en institution af den type, som umiddelbart er nævnt i landstingsforordningen om daginstitutioner, dagpleje m.v., kan jeg på baggrund af ovenstående gennemgang ikke tilslutte mig Styrelsen for Uddannelsessøgendes opfattelse af, at Tikiusaaq falder uden for, hvad det har været formålet at regulere i landstingsforordningen.

B. Er Tikiusaaq forenelig med lovgivningens udlægning af institutionsopgaven til kommunerne?

Det andet spørgsmål drejer sig om, hvorvidt hjemmestyrets drift af Tikiusaaq er forenelig med den byrde- og opgavefordeling mellem de offentlige myndigheder, som følger af den tidligere gældende landstingsforordningen om daginstitutioner, dagpleje m.v. § 3.

Efter denne bestemmelse, som jeg har citeret ovenfor under A, drives daginstitutioner af kommunerne eller af institutioner, som kommunerne kan indgå driftsoverenskomst med.

Det fremgår af de almindelige bemærkninger til forslaget til landstingsforordningen om daginstitutioner, dagpleje m.v., at der ikke var tiltænkt realitetsændringer i forhold til §§ 29 – 30 og 32 i landstingsforordning nr. 9 af 30. oktober 1992 om hjælp til børn og unge.

Sidstnævnte bestemmelser lød således:

”§ 29. Kommunalbestyrelsen påser tilstedeværelsen af det fornødne antal pladser på daginstitutioner og ved socialpædagogiske fritidsforanstaltninger, herunder også foranstaltninger af forebyggende karakter, som ikke dækker egentligt pasningsbehov.

§ 30. Daginstitutioner for børn og unge kan oprettes og drives af kommunerne.

Stk. 2. Daginstitutioner, der modtager 6 eller flere børn, kan oprettes og drives som selvejende institutioner, med hvilke kommunalbestyrelsen indgår overenskomst.

Stk. 3. Landsstyret fastsætter retningslinier for institutionernes oprettelse, indretning, ledelse og drift og fører gennem Socialdirektoratet almindeligt og pædagogisk tilsyn med institutionerne.

§ 31. [...]

§ 32. Der betales for børnenes ophold efter regler, der fastsættes af Landsstyret.”

Af forarbejderne til §§ 30 – 32 i landstingsforordningen fra 1992 fremgår, at bestemmelserne svarede til tilsvarende regler i landstingsforordning nr. 12 af 1. november 1982 om hjælp til børn og unge, som indeholdt følgende:

”§ 23. Kommunalbestyrelsen påser tilstedeværelsen af det fornødne antal pladser på daginstitutioner og ved socialpædagogiske fritidsforanstaltninger.

§ 24. Daginstitutioner for børn og unge kan oprettes og drives af kommunerne.

Stk. 2. Landsstyremedlemmet for sociale anliggender fastsætter retningslinier for institutionernes oprettelse, indretning, ledelse og drift og fører gennem Socialdirektoratet almindeligt og pædagogisk tilsyn med institutionerne.

§ 25. [...]

§ 26. Der betales for børnenes ophold efter regler, der fastsættes af landsstyremedlemmet for sociale anliggender.”

Landstingsforordningen fra 1982 opererer ikke med andre institutionstyper end de kommunale, og forskellen på dette punkt mellem landstingsforordningerne fra 1982 og 1992 er ikke nærmere forklaret i forarbejderne til landstingsforordningen fra 1992.

Det falder imidlertid uden for min kompetence at vurdere, om Landsstyret har haft hjemmel til at oprette Tikiusaaq i slutningen af 1980-erne, idet min kompetence tidsmæssigt er begrænset i landstingsloven om Landstingets Ombudsmand § 16, stk. 1, til at angå forhold opstået 1. april 1995 og senere.

Det er dog min opfattelse, at lovgrundlaget for etablering og drift af daginstitutioner i hvert fald siden ikrafttrædelsen af landstingsforordningen fra 1992 om hjælp til børn og unge, har været uændret frem til 1. januar 2009, jf. nærmere om den gældende retstilstand til sidst i denne udtalelse.

Af de nedenfor anførte grunde er det imidlertid min opfattelse, at den lovregulerede opgavefordeling på daginstitutionsområdet ikke har indebåret, at hjemmestyrets drift af Tikiusaaq er blevet ulovlig.

Der er generelt tale om, at offentlig driftsvirksomhed, herunder servicevirksomhed, ikke nødvendigvis behøver at være hjemlet ved lov⁵.

Det afgørende for lovligheden af hjemmestyrets drift af Tikiusaaq må derfor være, om landstingsforordningernes placering af opgaven hos kommunerne er udtryk for et forbud mod, at hjemmestyrets myndigheder etablerer institutioner inden for landstingsforordningens område.

Jeg lægger endvidere vægt på, at de hensyn, som ligger bag etableringen af Tikiusaaq er saglige, og at Landstinget gennem vedtagelsen af landstingsfinanslovene har været opmærksom på eksistensen af ordningen uden, at det har givet anledning til reaktioner. Jeg har herved tillagt det betydning, at Tikiusaaq skal opfylde et behov, som efter Landsstyrets opfattelse ikke har kunnet tilgodeses ved de kommunale institutionstilbud.

At institutionen således lovligt har kunnet drives af hjemmestyret er imidlertid ikke ensbetydende med, at takstfastsættelsen har den fornødne hjemmel. Jeg henviser herom til mine bemærkninger straks nedenfor.

2. Brugerbetalingen for benyttelse af pasningsordningen

Det fremgår af de høringssvar, som jeg har modtaget, at brugerbetalingen for Tikiusaaq alene er fastsat ud fra en beregning af omkostningerne ved institutionens drift, og at taksterne således ikke er beregnet efter den takstberegningss metode, som kommunerne skal anvende, jf. bekendtgørelse nr. 18 af 14. september 2006 om betaling for børns ophold i kommunal daginstitution og i kommunalt formidlet dagpleje. Bekendtgørelsen sætter et loft over forældrebetalingen på 55 % af driftsudgiften pr. institutionsplads.

Der opkræves i Tikiusaaq en fast takst på 5.000 kr. pr. barn pr. måned uafhængigt af forældrenes indkomstforhold.

Jeg forstår høringssvaret af 7. april 2008 således, at den fastsatte forældrebetaling på 5.000 kr., svarer til 100 % af driftsudgiften pr. institutionsplads.

Jeg bemærker for det første, at opkrævning af brugerbetaling for en offentlig service i sig selv kræver hjemmel.

5) Henrik Zahle, Dansk forfatningsret 2, Regering, forvaltning og dom, 2001, side 33

Hvorvidt der kræves lovhjemmel, eller et lempet hjemmelskrav kan accepteres, afhænger af, i hvilket omfang, det er nødvendigt for borgerne at benytte den pågældende service.

I den forbindelse finder jeg, at det må tillægges væsentlig betydning, at Tikiusaaq er en institution, som er oprettet med det formål at sikre studerende mulighed for børnepasning under uddannelsen, og dermed har betydning for, om den del af uddannelsen, som foregår i Nuuk, kan gennemføres, og at dette hensyn i praksis ikke tilgodeses gennem de kommunale pasningstilbud.

Jeg bemærker dernæst, at hjemmelsspørgsmålet også afhænger af, hvorledes lovgivningen har taget stilling til den pågældende offentlige aktivitet⁶.

Er der således i loven, der regulerer aktiviteten, fastsat regler om brugerbetaling, skal disse regler følges, idet der her gælder en formodning for, at der ikke kan opkræves gebyr ud over, hvad loven hjemler⁷.

Til spørgsmålet om fortolkning af en given lovregulering bemærker jeg yderligere, at det ikke uden klare holdepunkter i loven kan antages, at der er hjemmel til at fastsætte regler om brugerbetaling, som indebærer en forskelsbehandling af borgerne. Jeg henviser herved til FOB 1996.75, hvori det fastslås, at opkrævning af et gebyr for hastebehandling af sager er i strid med den almindelige forvaltningsretlige lighedsgrundsætning, og forudsætningsvis dommen gengivet i UfR 1977.37H, hvori Højesteret udtalte, at forskelle i praksis fra kommune til kommune ikke udgør en krænkelse af den almindelige lighedsgrundsætning. Jeg kan herudover henvise til min årsberetning for 2004, side 252 ff. (grønlandsksproget version) og side 209 ff. (dansk sproget version) om hjemmelskravet ved fastsættelse af indtægtsreguleret daginstitutionsbetaling.

Det er, som nævnt ovenfor under punkt 1, desuden min opfattelse, at den offentlige service, som Tikiusaaq udfører, er omfattet af de serviceydelser, som har hjemmel i landstingsforordningen om daginstitutioner, dagpleje m.v. fra 2002.

Landstinget har bemyndiget Landsstyret til at fastsætte regler om indtægtsreguleret forældrebetaling, men det fremgår hverken af landstingsforordningen eller af dens forarbejder, at det har været Landstingets hensigt at skabe hjemmel til at fastsætte særlige betalingsregler for studerende eller andre med midlertidigt ophold uden for hjemkommunen.

Endvidere indebærer en sådan bemyndigelse, som hjemler adgang til at fastsætte administrative regler, der pålægger borgerne byrder, at reglerne skal udfærdiges i bekendtgørelsesform.

6) Hans Gammeltoft-Hansen m. fl., Forvaltningsret, 2. udgave, 2002, side 308.

7) UfR 2004.919V, UfR 2003.841H, UfR 2003.821H, FOB 2007.267, FOB 1996.750 og FOB 1990.860.

Landsstyret har alene udnyttet denne bemyndigelse til at fastsætte regler for forældrebetaling i kommunale institutioner, jf. bekendtgørelse nr. 18 af 14. september 2006 om betaling for børns ophold i kommunal daginstitution og i kommunalt formidlet dagpleje, som jeg har henvist til ovenfor.

Der er herudover tale om, at Tikiusaaq har til formål at afhjælpe et - i forhold til udenbys studerende - utilstrækkeligt udbud af kommunale institutionspladser i uddannelsesbyen.

Jeg bemærker også, at den fastsatte betaling væsentligt overstiger de kommunale takster, for så vidt angår finansieringsandelen af institutionens driftsomkostninger.

Jeg har endvidere vurderet de argumenter, som myndighederne i høringssvarene har anført for brugerbetalingens lovlighed.

Myndighederne har lagt vægt på, at Tikiusaaq er nævnt i budgetbidraget.

Jeg henviser til, at det, som redegjort for ovenfor under punkt 1, fremgår af anmærkningerne til konto 40.90.05, elevindkvartering i Nuuk, på finansloven for 2009, og den enslydende beskrivelse i anmærkningerne til konto 62.01.05 på finansloven for 2008, at det alene er beskrevet, hvilken aktivitet Tikiusaaq udfører. Men det fremgår ikke af budgetbidraget, at ordningen forudsættes finansieret gennem brugerbetaling, ligesom udgifter og indtægter ved institutionens drift ikke er specificeret i bevillingen.

For så vidt angår tidligere finansår har Tikiusaaq siden 2005 været nævnt under driftsbevillingen for elevindkvartering, men med en tilsvarende kort beskrivelse som i de to seneste finansår.

I finanslovene for 2004 og tidligere år, har Tikiusaaq ikke været omtalt.

Højesteret har i den såkaldte "gebyrsag", der er refereret i UfR 1993, side 757 ff. taget stilling til, om der gennem underretning af Folketinget og Finansudvalget kan være tilvejebragt hjemmel for opkrævning af gebyrer, som ikke har umiddelbar lovhjemmel.

Højesterets flertal, som tiltrådte, at de pågældende gebyrer var opkrævet med hjemmel, udtalte blandt andet i den forbindelse:

"Som i dommen anført har Justitsministeriet stedse gjort Folketinget og Finansudvalget bekendt med størrelsen af og beregningsgrundlaget for de gebyrer, som sagen vedrører, uden at dette har givet tinget eller udvalget anledning til indskriden."

Folketingets Ombudsmand har efterfølgende i den sag, som jeg har henvist til ovenfor (FOB 1996.75) på baggrund af Højesterets dom i "gebyrsagen" vurderet spørgsmålet

om, hvorvidt der gennem finanslovsproceduren var tilvejebragt hjemmel for hastegebyrer i Patentdirektoratet.

Folketingets Ombudsmand udtalte i den forbindelse:

”Den oplysning som på Patentdirektoratets område fremgår af anmærkningerne til finanslovsforslagene, består alene i en ganske kort angivelse i en omfattende tabel; ingen form for bemærkninger er knyttet til gebyrerne for hastebehandling.

Som følge af disse væsentlige forskelle imellem det foreliggende spørgsmål og den situation der dannede grundlag for Højesterets afgørelse, mener jeg ikke at der i finansloven er fornøden hjemmel til at opkræve gebyr for hastebehandling.”

Idet Inatsisartut og Finansudvalget ikke er gjort bekendt med størrelsen af forældrebetalingen og grundlaget for beregningen af denne betaling, finder jeg, af tilsvarende grunde, som Folketingets Ombudsmand har anført i sagen om hastegebyrer i Patentdirektoratet, at der ikke er holdpunkter for at antage, at Landstinget gennem oplysningerne om Tikiusaaq i forslagene til landstingsfinanslovene stiltiende har accepteret en brugerbetaling som fastsat af Landsstyret.

Jeg bemærker yderligere, at Siumuts landstingsgruppe på Landstingets forårssamling 2008 som punkt 61 fremsatte et forslag til landstingsbeslutning om at Landsstyret pålægges at ændre forholdene for uddannelsessøgende med børn, således at disse hjælpes økonomisk ved ændring af støtteforanstaltningerne for forældre, der i tidsbegrænsede tidspunkter må tage til andre byer og må betale for pasning af deres børn på børneinstitutioner.

Under Landstingets anden behandling af forslaget blev der alene drøftet mulighederne for, om de studerende kunne opnå økonomisk støtte til institutionsbetalingen, hvori- mod selve hjemmelen til at afkræve brugerbetaling til 100 % finansiering af driftsudgiften for institutionen ikke blev debatteret.

Landstinget har således heller ikke under denne debat legitimeret beregningsmetoden for betalingen.

Departementet har endvidere henvist til hjemmestyrets budgetregulativs kapitel 4.1.1 om indtægtsdækket virksomhed, og Styrelsen for Uddannelsessøgende har supplerende henvist til landstingslov nr. 8 af 29. oktober 1999 om Grønlands Hjemmestyres budget § 14 og bemærkningerne i lovforslaget til denne bestemmelse.

Jeg har valgt at kommentere de to argumenter under ét, idet budgetregulativet er en intern tjenesteforskrift for administrationen, som har hjemmel i landstingsloven om Grønlands Hjemmestyres budget § 33.

Jeg bemærker, at landstingsloven om Grønlands Hjemmestyres budget og budgetregulativet fastsætter regler for bevillingsproceduren, og, som det er anført af Styrelsen for Uddannelsessøgende, fremgår det af bemærkningerne til lovforslagets § 14, at der kan oppebæres indtægter i henhold til en driftsbevilling i direkte relation til bevillingens aktivitet.

Regler af denne type er knyttet til tilvejebringelsen af den bevillingsretlige hjemmel for en bestemt aktivitet, og må opfattes i overensstemmelse, med det princip, som er udtrykt i grundlovens § 46, hvorefter skatter ikke må opkræves og udgifter ikke må afholdes uden hjemmel i en særskilt bevillingslov.

Dette krav om bevillingshjemmel kan ikke erstatte materielle hjemmelskrav i lov eller grundlæggende retsprincipper. Der er tale om, at hjemmestyrets myndigheder – på samme måde som statens myndigheder – er undergivet et dobbelt hjemmelskrav i bevillingssager⁸.

Der skal således både være bevillingsmæssig hjemmel til udgiften til en offentlig aktivitet og materiel hjemmel til aktivitetens udførelse.

Budgetlovgivningen og budgetregulativet er generelle regler om fremgangsmåden for tilvejebringelse af bevillingshjemmel.

I det omfang, disse regler giver adgang til at oppebære indtægter under en driftsbevilling, kan denne adgang ikke finde selvstændig anvendelse udenfor den bevillingsretlige sammenhæng som reglen er en del af.

Der kan med andre ord ikke indfortolkes nogen materiel hjemmel til at afkræve borgerne brugerbetaling i strid med lovregler og grundlæggende forvaltningsretlige principper.

Styrelsen for Uddannelsessøgende har endvidere anført:

”Endvidere skal det fremhæves, at betalingsbyrden ikke bæres af de pågældende uddannelsessøgende, men af hjemkommunen i form af den kommune, som de uddannelsessøgende kommer fra.”

Jeg forstår dette i sammenhæng med Departementet for Erhverv, Arbejdsmarked og Erhvervsuddannelsers hørings svar af 7. april 2008, der henviser til et brev af 8. januar 2007 fra Familiedirektoratet til samtlige kommuner og KANUKOKA, som jeg har citeret ovenfor i sagsfremstillingen.

8) Se f.eks. Zahle, Dansk forfatningsret 2, Regering, forvaltning og dom, side 72 ff.

I dette brev henvises der både til landstingsforordningen om offentlig hjælp og landstingsforordningen om hjælp til børn og unge.

I begge landstingsforordninger er administrationen af hjælpetilbud og finansieringen heraf henlagt til kommunen med rekurs til Det Sociale Ankenævn.

Det indebærer, at Landsstyret ikke har hjemmel til at pålægge kommunerne at yde hjælp efter et af de to regelsæt, idet kommunerne skal afgøre de enkelte sager i overensstemmelse med lovgivningen.

Realisering af en eventuel forudsætning om kommunal medfinansiering af udgifterne til Tikiusaaq kræver desuden særskilt lovhjemmel, da det er en konsekvens af grundlovens § 82 om kommunalt selvstyre, at kommunerne selv råder over deres økonomi i det omfang, at lovgivningen ikke fastslår andet⁹.

En politisk forudsætning om kommunal medfinansiering af Tikiusaaq, som ikke er reguleret ved lov, kan derfor ikke tillægges selvstændig retlig betydning for adgangen til at finansiere institutionens drift gennem brugerbetaling.

Det fremgår i øvrigt af de modtagne hørings svar, at Tikiusaaq er begunstigende for de uddannelsessøgende.

Jeg bemærker hertil, at ordningens servicemæssige karakter ikke i sig selv fritager hjemmestyret for at overholde sædvanlige hjemmelskrav for opkrævning af betaling fra borgerne.

Jeg finder herefter, at Landsstyret ikke har haft hjemmel til at afkræve A en betaling på 5.000 kr. pr. måned pr. barn for benyttelse af børnepasningsordningen Tikiusaaq, idet jeg navnlig lægger vægt på,

at Tikiusaaq som institution var omfattet af den dagældende landstingsforordning om daginstitutioner, dagpleje m.v.,

at det kræver klare holdepunkter i lovgivningen at fastsætte regler om brugerbetaling, som indebærer en forskelsbehandling af borgerne,

at Landstinget ikke har godkendt en brugerbetaling for Tikiusaaq, som afveg fra de i bekendtgørelsesform fastsatte takster for kommunale institutioner,

at en eventuel forudsætning om kommunal medfinansiering af ordningen kræver lovhjemmel,

⁹) Forudsætningsvis Henrik Zahle, Danmarks Riges Grundlov med kommentarer 1999, side 496.

at landstingsloven om Grønlands Hjemmestyres budget og med hjemmel heri administrativt fastsatte regler ikke giver selvstændig hjemmel for at afkræve borgerne betaling.

Jeg henstiller, at Naalakkersuisut tager stilling til, hvad den manglende hjemmel til denne opkrævning skal medføre. Jeg går i den forbindelse ud fra, at Naalakkersuisut forholder sig til problemstillingen ikke alene i forhold til A, men også i forhold til andre studerende som er afkrævet betaling uden hjemmel.

Yderligere bemærkninger vedrørende det aktuelle retsgrundlag for Tikiusaaq og Styrelsen for Uddannelsessøgendes høringsvar af 13. marts 2009

Det aktuelle retsgrundlag:

Som anført oven for under udtalelsens punkt 1, kan det udgøre et særligt problem for lovligheden af kollegieadministrationens drift af en børnepasningsordning, at opgaven efter landstingsforordningen om daginstitutioner, dagpleje m.v. er henlagt både kvantitativt og kvalitativt til kommunerne.

Som det er anført af Styrelsen for Uddannelsessøgende i høringsvaret af 13. marts 2009, er sidstnævnte landstingsforordning imidlertid den 1. januar 2009 blevet afløst af landstingsforordning nr. 10 af 5. december 2008 om pædagogisk udviklende dagtilbud til børn i førskolealderen.

Styrelsen har i sit høringsvar fremhævet, at den gældende landstingsforordning sondrer mellem daginstitutioner med socialpædagogiske målsætninger, som landstingsforordningen regulerer, og børnepasningsordninger, som ikke reguleres af forordningen.

Denne sondring kan efter min opfattelse give anledning til særskilt tvivl om det aktuelle retsgrundlag for børnepasningsordningerne, herunder Tikiusaaq.

Det fremgår blandt andet af de almindelige bemærkninger til forslaget til landstingsforordningen om pædagogisk udviklende dagtilbud til børn i førskolealderen, som jeg har citeret ovenfor:

”Den nugældende forordning har som formål at sikre pasningstilbud til børn eller med andre ord et sted, hvor barnet placeres og tages vare på. Til forskel herfra, understreger forordningsforslaget, at det ikke drejer sig om pasning, men om pædagogisk udviklende dagtilbud til børn i førskolealderen (0-6 år). Det er således ikke nok, at et barn placeres og tages vare på. Barnet skal udvikles gennem pædagogisk dagtilbud. Endvidere anskues alle børn i førskolealderen under ét, hvilket betyder, at der kan udbydes andre former for aktiviteter end vuggestue, børnehave eller dagpleje.

Dette indebærer, at der ved alle dagtilbud skal sikres, at der bliver tilrettelagt udviklende aktiviteter tilpasset barnets alder og udvikling, og at der for eksempel på mindre steder kan tilbydes andre pædagogisk udviklende aktiviteter end vuggestue, børnehave eller dagpleje."

og

"I forbindelse med udarbejdelsen af forordningsforslaget har Landsstyret lagt stor vægt på at udarbejde definitionen af forslagets centrale begreber med henblik på at sikre forordningsforslaget som et fuldstændigt og anvendeligt værktøj, ikke blot ved ikrafttrædelsen men også i fremtiden.

Begrebet "pædagogisk udviklende dagtilbud" dækker alle aktivitetstilbud, der henvender sig til børn i alderen 0-6 år, som kan være heldags- eller deltidstilbud, og giver således kommunerne mulighed for at oprette eksempelvis legestuer og væresteder på steder, hvor der normalt ikke findes dagpleje eller andre dagtilbud, således at alle børn i landet – uanset om de bor i by eller bygd – får mulighed for at deltage i pædagogisk tilrettelagte aktiviteter."

Det fremgår videre af de almindelige bemærkninger, at KANUKOKA i forbindelse med forordningsforslagets udarbejdelse i relation til § 10 rejste spørgsmålet om muligheden for at medtage børn under brancheskoleophold i en anden by.

Det hedder nærmere i de almindelige bemærkninger:

"I forhold til § 10 spørger KANUKOKA om, departementet har forholdt sig konkret til uddannelsessøgendes mulighed for at medtage barn under brancheskoleophold i anden by/kommune samt dennes egenbetaling/forældrebetaling for plads på daginstitution i opholdskommunen.

Forældrebetaling bliver reguleret via en særskilt bekendtgørelse. Landsstyret er opmærksom på problematikken omkring uddannelsessøgendes muligheder for at medtage barn på brancheskoleophold i anden by/kommune, og vil nøje følge udviklingen i forbindelse med kommunesammenlægningerne."

Landstingsforordningen (og forslaget) har følgende ordlyd:

"§ 10. Når der er ledige pladser i en kommunal daginstitution eller i kommunal dagpleje, foretager kommunalbestyrelsen en udvælgelse blandt de børn på ventelisten, som har den til den kommunale daginstitution eller den kommunale dagpleje passende alder, efter følgende hensyn, idet dog grupper a og b altid går forud for efternævnte grupper, uanset forældremyndighedsindehavernes / de faktiske forsørgernes forhold. Børn af ikke-gifte, men fast samlevende par ligestilles med børn af gifte forældremyndighedsindehavere / faktiske forsørgere.

1) Gruppe a: Børn som af det sociale udvalg indstilles til optagelse på grund af særlige socialpædagogiske behov eller andre forhold, som kan true barnets udvikling.

2) Gruppe b: Børn som på grund af alder skal overflyttes fra vuggestue eller kommunal dagpleje til børnehave.

3) Gruppe c: Børn af enlige forældremyndighedsindehavere/faktiske forsørgere, som er udearbejdende eller under uddannelse.

4) Gruppe d: Børn af forældremyndighedsindehavere/faktiske forsørgere, hvor begge er udearbejdende eller under uddannelse.

5) Gruppe e: Børn af forældremyndighedsindehavere/faktiske forsørgere, hvor kun den ene er udearbejdende eller under uddannelse.

6) Gruppe f: Børn af forældremyndighedsindehavere/faktiske forsørgere, som hverken er udearbejdende eller under uddannelse.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen skal ved udvælgelsen af børn fra ventelisten samtidig sikre, at den enkelte daginstitutionens børnegrupper af pædagogiske hensyn har en rimelig aldersmæssig spredning, at antallet af piger og drenge så vidt muligt tilstræbes at være af samme størrelse, og at der er en rimelig spredning af børn med særlige behov eller støttepersoner.

Stk. 3. Flytning til en anden institution inden for samme by eller bygd kan kun ske af hensyn til barnets trivsel og helbred eller svære logistiske forhold."

Ovenstående efterlader umiddelbart tvivl om, hvorvidt dagtilbud til børn i førskolealderen uden socialpædagogiske målsætninger overhovedet er lovlige.

Samtidig er Styrelsen for Uddannelsessøgende af den opfattelse, at Tikiusaaq ikke er en institution, som lever op til definitionen af en daginstitution i landstingsforordningen om pædagogisk udviklende dagtilbud til børn i førskolealderen.

Jeg finder, at der herefter er en sådan tvivl om lovligheden af Tikiusaaq og eventuelle andre dagtilbud uden socialpædagogiske målsætninger til børn i førskolealderen, at jeg bør give Inatsisartut og Naalakkersuisut meddelelse herom efter landstingsloven om Landstingets Ombudsmand § 11.

Jeg har derfor samtidig ved særskilte breve og ved kopi af dette brev underrettet Inatsisartuts Lovudvalg og formanden for Naalakkersuisut om problemstillingen.

Jeg finder på baggrund af usikkerheden om Tikiusaaq's aktuelle retlige status, at jeg ikke har det fornødne grundlag for at kunne vurdere lovligheden af institutionen som en permanent ordning i forhold til kommunernes pligt til drive daginstitutioner og at stille det fornødne antal institutionspladser til rådighed.

Høringssvaret af 13. marts 2009:

Styrelsen for uddannelsessøgende har i sit høringssvar oplyst, at Tikiusaaq er godkendt af kommunalbestyrelsen og er undergivet kommunalt tilsyn.

Jeg har ved min efterfølgende høring af Departementet for Kultur, Uddannelse, Forskning og Kirke fået oplyst, at disse oplysninger ikke har kunnet bekræftes.

Jeg bemærker i den anledning, at jeg finder det meget uheldigt, at Styrelsen for Uddannelsessøgende i et hørings svar er fremkommet med oplysninger, hvis rigtighed efterfølgende har vist sig at være tvivlsom.

Jeg gør opmærksom på, at myndighederne i medfør af landstingsloven om Landstingets Ombudsmand § 7, stk. 1, har pligt til at meddele mig de oplysninger, som jeg i mit hvervs medfør forlanger. Heri ligger, at en myndighed, forinden den svarer på min høring, i nødvendigt omfang må kontrollere rigtigheden og holdbarheden af de oplysninger, som myndigheden meddeler mig."

Jeg modtog den 21. december 2009 et svar fra Departementet for Kultur, Uddannelse, Forskning og Kirke, som jeg ikke havde forholdt mig til ved beretningsårets udløb.

Tvangsfjernelse

5-2 Anbringelse af børn uden for hjemmet, kritik af manglende udarbejdelse af handleplan. Manglende hjemmel til at kræve, at barnets forældre afholder konkrete udgifter til barnets uddannelse

A klagede over, at K Kommune ikke havde udarbejdet en handleplan i forbindelse med, at A's datter blev anbragt uden for hjemmet, og at K Kommune ikke afholdt de udgifter, som var forbundet med datterens efterskoleophold.

Ombudsmanden fandt det særdeles kritisabelt, at K Kommune ikke havde sørget for at udarbejde en handleplan på trods af flere henvendelser herom fra A og A's hjemkommune.

Ombudsmanden fandt anledning til at henstille, at K Kommune i almindelighed vejledte plejeforældre om, hvilke dispositioner vedrørende plejebørns uddannelse, som kun kan træffes af kommunen.

Ombudsmanden udtalte herudover, at det var kritisabelt, at K Kommune ikke havde meddelt A en skriftlig afgørelse af spørgsmålet om A's betalingspligt vedrørende datterens forsørgelse under anbringelsen uden for hjemmet.

Ombudsmanden udtalte i den forbindelse, at der ikke var hjemmel til at afkræve A betaling for konkrete udgifter, men at betaling skal ske efter de regler, som Landsstyret har fastsat, og at disse regler går ud på, at forældrebetalingen skal ske efter faste satser. (J. nr. 2009-145-0001)

Jeg modtog den 31. oktober 2006 følgende klage fra A:

"Jeg har fremsendt en skriftlig klage over sagsbehandlingen af min datter D til K Kommune.

Jeg har ikke accepteret det skriftlige svar fra K Kommunes socialchef over min klage, på grund af, at jeg er flyttet til K Kommune under min uddannelse samt at [...] ikke har betalt min rejse. Det kan jeg ikke acceptere.

Jeg kan heller ikke acceptere, at der ikke er foretaget en indgående sagsbehandling, efter at D var blevet anbragt udenfor hjemmet.

Siden D blev anbragt udenfor hjemmet har jeg som mor til barnet kontaktet socialforvaltningen for at anmode om, at der udarbejdes en handleplan, men dette er ikke blevet gjort indtil dato.

Jeg kan ikke acceptere undskyldningen herfor fra socialforvaltningen i K Kommune, idet jeg er vidende om, at forskellige sagsbehandlere har haft sagen og vidste godt, at sagen er uafsluttet. Det er medarbejdernes pligt indbyrdes at rette op på problemet, og ikke mindst må socialchefen bringe dette i orden hvis pågældende har indsigt i sagen.

Jeg vil også nævne samtidig, at D rejste til efterskoleophold, endnu mens hun var anbragt udenfor hjemmet og er derfor registreret som borger i [...] Kommune, og jeg skal stærkt klage over, at hjemkommunen ikke har sørget for de nødvendige tiltag, når et barn/den unge rejser til et efterskoleophold, mens det stadig er anbragt udenfor hjemmet.

Jeg håber, at sagen kan blive afsluttet snarest. Og jeg ønsker stadigvæk, at der rettes op på de økonomiske forhold vedrørende D.

I ligger inde med kopien af min klage og jeg vedlægger brevet fra socialchefen i K Kommune."

Sagen drejede sig om følgende:

D blev af K Kommune den 21. april 2005 anbragt uden for hjemmet uden tidsbegrænsning med sit eget og moderens samtykke, jf. landstingsforordning nr. 1 af 15. april 2003 om hjælp til børn og unge § 9, stk. 2, nr. 10. Anbringelsen skete hos plejeforældre i K Kommune.

Det fremgår samtidig af et brev af 1. juli 2005 fra ... Kommune, som var A's hjemkommune, til K Kommune, hvor A opholdt sig under uddannelse, at ... Kommunes socialudvalg på et møde den 29. juni 2005 havde tiltrådt en indstilling fra K Kommune om, at anbringelsen skete efter reglerne om anbringelse uden for hjemmet uden forældresamtykke, jf. ovennævnte landstingsforordnings § 10.

Kommunens beslutning hvilede på, at D's stedfar under en kriminalsag var fundet skyldig i seksuelle krænkelser af D.

Af K Kommunes meddelelse af 28. april 2005 til ... Kommune om afgørelsen af 21. april 2005 fremgik, at anbringelsen uden for hjemmet skulle vare, så længe samlivet mellem A og D's stedfar bestod.

Den 1. november 2005 skrev D's plejeforældre til K Kommune og søgte om betaling af et efterskoleophold for D.

Der foreligger ikke blandt sagsakterne nogen afgørelse af denne ansøgning, men det fremgår af ... Kommunes socialforvaltnings journalark af 12. december 2005, at ... Kommune denne dag besluttede at anvise et depositum på 1.500 kr. til ... Efterskole.

Den 28. november 2005 flyttede A til ..., og har boet i ... siden.

Det fremgår af ... socialforvaltnings notatark af 31. marts 2006:

"A rettede henvendelse den 16/3-06 om sin datter D som er anbragt hos en plejefamilie i K Kommune.

A er frustreret over, at D løbende ringer til sin mor om sine frustrationer. D har oplyst sin mor om plejefamilien har sendt en skrivelse til K Kommune om de ikke længere vil have D hos sig - i den forbindelse vil A gerne vide hvad der skal ske med D, hvis det er rigtigt at plejefamilien ikke vil have D hos sig længere samt at A oplyser, at der aldrig er blevet udarbejdet en handleplan vedr. D. A oplyser at D er anbragt udenfor hjemmet pga. at hendes samlever har misbrugt hende seksuelt i maj 2002.

A ønsker, at man så vidt muligt må blive i K Kommune pga. hendes skolegang - hvis hun skal flytte fra sit plejefamilie, må man finde en anden plejefamilie i K Kommune.

A søger også om påskeferie for D til [...] - til dette oplyser hun, at soc.forvaltningen kunne kontakte [...] som D kan bo hos i [...].

Ut har snakket med familieplejefsnittet for at høre, om de er bekendte med familien [...] - fam.pl.afd. oplyser, at familien havde søgt om familieplejetilladelse - hvor fam.pl.afd. i den forbindelse havde indhentet straffeattester, og oplyser at familien [...] vil blive godkendt som plejefamilie i den nærmeste fremtid.

Ut har den 31/3-06 i samråd med afdelingsleder ... godkendt at bevilge en rejse til D i påskeferien over art 407."

Det fremgår dernæst af journalnotatet, at ... Kommune den 6. april 2006 anviste betaling af en flybillet til D K-...-K.

Følgende fremgår blandt andet af notatarket for den 16. maj 2006:

”Ut har haft samtale med D's mor A den 11/5-06 - A søger om at rejse sammen med D fra [...] til [...] omkring den 24. juli - som A oplyser skal D til GM i fodbold, hvor A selv har planer om at tage til [...] for at være sammen med D - som A oplyser kan D så rejse fra [...] til DK på efterskolen som planlagt den 4. august.

Noget andet som A efterlyser er, om det bliver hende som forældremyndighedsindehaver der skal betale D's efterskoleophold - samt om D skal sende sine møbler til [...] for hun rejser fra K Kommune, eller om kommunen selv skal beholde hendes møbler.

Ovennævnte fra A's samtale sendt på mail til D's sagsbehandler i K Kommune som forespørgsel den 16/5-06.”

Den næste oplysning i sagen er følgende brev sendt pr. telefax den 12. juni 2006 fra K Kommune til ... Kommune:

”Socialforvaltningen i K Kommune skal herved meddele, at [...] skal have D i pleje, indtil hun rejser til efterskoleophold.

D's mor krævede, at D kom på besøg hos hende, inden hun rejste til efterskolen i sommer, hvilket vi ikke tilsluttede os.

Det skal oplyses, at D flyttede til [...] og hendes mand den 10. maj 2006, og iht. aftale skal D blive hos dem frem til 30. maj. De oprindelige plejeforældre [...] meddelte, at de ikke længere ønskede at have hende i pleje, hvorfor [...] og hendes mand blev spurgt, om de kunne tænke sig at have hende i pleje, og de indvilgede heri.

[...] har SU-godkendt plejetilladelse.

Har I yderligere spørgsmål, kan undertegnede kontaktes.”

A sendte den 23. juni 2006 følgende ansøgning til ... Kommune:

”Jeg hedder A, mor til D.

Jeg søger om hjælp til betaling af min besøgsrejse, inden D rejser til efterskoleophold.

Jeg er berettiget til at besøge D én gang om året, i forbindelse med hendes anbringelse uden for hjemmet. Jeg har endnu ikke benyttet denne mulighed.

Mit ophold vil komme til at vare fra den 27.07.06 – 04.08.06. [...] har pr. e-mail meddelt til [...] deres accept på, at jeg kunne logere hos [...].

Jeg fremsender vedlagt kopi af min rejseplan, og billetten skal være betalt senest den 06.07.06 og koster 5.082,- kr.”

Det fremgår ikke af sagen, hvorledes denne ansøgning er afgjort.

Den 16. juli 2006 skrev K Kommune til A:

”Du har ved skriftlig henvendelse af 10. juli 2006 søgt om betaling af din billet til at besøge din datter, D, som er familieplejebragt i K Kommune, [...] /K på 3.825,00 kr.

Du begrundet det med, at din datter D skal på efterskoleophold i 1 år i Danmark, hvilket efter din mening er lang tid.

Arbejdsgruppen har under sit møde den 13. juli 2006 behandlet din ansøgning om ferierejse for din datter D, før hun rejser til Danmark på skoleophold, og giver hermed afslag på ansøgningen, med henvisning til § 33 i landstingsforordning nr. 1 af 15. april 2003 om hjælp til børn og unge, og begrundet det med, at din datter D har besøgt dig i ... fra K Kommune i påskeferien i år, år 2006.

Såfremt du er utilfreds med arbejdsgruppens afgørelse, kan denne afgørelse påklages til Det Social Ankenævn, Boks 1015, 3900 Nuuk, senest 4 uger efter modtagelse af dette brev.”

... Kommune skrev den 8. august 2006 til K Kommune:

”Hej [...]

Jeg hedder [...] og er sagsbehandler for A, D’s mor.

Vedr.: D.

Jeg vil være meget taknemmelig, hvis mine spørgsmål kan besvares snarest muligt.

1. K Kommune betaler for D’s efterskoleophold, på grundlag af D’s borgerskab i K Kommune.

2. D er blevet seksuelt misbrugt, og hendes psykologbehandling i Danmark er under startfasen, og det bliver også betalt af K Kommune.

3. [...] Efterskole har krævet, at D skal have en cykel. Hvem betaler?

4. Dynebetæk, håndklæder m.m. er der ikke blevet betalt for endnu.

Efter det til mig oplyste vil K Kommune ikke stå for ansvaret, men jeg mener, at på grundlag af hendes borgerskab i K Kommune er det socialforvaltningens opgave at føre kontrol med udgifterne. Det er på tide, at sagen bliver behandlet færdig. Hendes biologiske mor har det meget vanskeligt, men der er tydelig kontakt mellem hende og D. D har meget hjemvé nu. Hvis hun i utide pludselig rejser hjem, hvortil skal hun så rejse?

Jeg håber vi forstår hinanden.”

Den 9. august 2006 svarede K Kommune:

”K Kommune skal komme med følgende besvarelse til Jeres e-mail af 9. august 2006.

Da D er under 18 år er forældremyndighedsindehavers hjemkommune hendes hjemkommune, og hjemkommunen er ansvarlig for udgifterne til økonomisk hjælp.

Uden at besvare de 4 spørgsmål skal jeg henvise til at nærlæse kap. 5, § 3 i landstingsforordning nr. 2 af 12. juni 1995 om kommunernes indbyrdes betalingsforpligtelser.

D bor i [...], det gør forældremyndighedsindehaver også, hvorfor [...] er at betragte som hendes hjemkommune.”

Den 16. august 2006 skrev K Kommune til ... Kommune:

”Jeg fremsender de få sagsakter, vi ligger inde med her i socialforvaltningen vedrørende D's efterskoleophold.

Hendes efterskoleophold er formentlig blevet planlagt i samarbejde med [...], da forældremyndighedsindehaveren på dette tidspunkt havde [...] som sin hjemkommune.”

... Kommune skrev den 23. august 2006 til K Kommune:

”Hej [...]

Jeg varetager sagen vedrørende D og jeg henvendte mig til [...], lige som jeg har snakket med Hjemmestyrets sagsbehandler vedrørende efterskolen. Denne forklarede mig, at det var K Kommune, der både skal udarbejde en handlingsplan og være betalingskommune, idet D er under pleje i [...]. Det du henviser til, er flytning fra Grønland til Danmark i den lovgivning du fremsendte: Det fremgår klart i den danske del. Nå, har Socialudvalget truffet beslutning om, på hvilket tidspunkt K Kommune bliver fritaget for plejeforholdet? Jeg har anmodet om den skriftlige afgørelse, således at vi bliver bekendt med, hvortil hun skal rejse, når hun kommer hjem.

Det er overraskende, at der ikke findes en handlingsplan, og jeg forstod, at kun depositumet på kr. 1.500,00 er betalt? Moderen har mundtligt flere gange fået meddelt, at hun ikke sidder med ansvaret. Hvis ikke det var for hende, var D allerede blevet smidt ud af efterskolen (de vidste ikke, hvem der skulle betale skolepengene). Jeg har nu taget kontakt til efterskolen, og psykologen er startet med at behandle D. Så vil jeg gerne lige spørge: Hvilke hjælpeforanstaltninger gør K Kommune, med hensyn til psykologbehandling af D?

Jeg håber, vi kommer på forståelse med hinanden.

Det var [...], der havde taget sig af betaling af depositumet.

Svar venligst snarest muligt, således at vi kan færdiggøre sagen.”

Samme dag skrev ... Kommune til ... Kommune:

”D, der er født i [...] og som er blevet seksuelt misbrugt af moderens samlever, flyttede til K Kommune. Hendes efterskoleophold er ikke blevet planlagt af K Kommune, kort sagt; sagen står hen i det uvisse. Jeg kontaktede K Kommune, og fik kun nogle få svar, der var ingen handlingsplan, og der var kun blevet betalt et depositum. Sagen er blevet vanskelig, og jeg beder dig om snarest at fremsende mig Socialudvalgets godkendelse af hendes flytning, da jeg stadigvæk efterlyser, hvem der skal betale til efterskolen.”

Det fremgår af ... Kommunes socialforvaltnings notatark af 28. august 2006:

”Først under samtale med A blev jeg opmærksom på, at K Kommune ikke havde udarbejdet en plan for D’s efterskoleophold, ikke fordi jeg først havde startet sagen efter D’s afrejse.

Efterskolen er i tvivl om, hvem der skal betale D’s efterskoleophold.

Ja, det er K Kommunes forpligtelse at udarbejde en plan for D’s efterskoleophold, hvilket kommunen ikke har gjort. Moderen har afholdt udgifterne, det er godt, at hun er så opmærksom på det hele.

D’s lommepege er startet med 1080,00 kr. pr. måned.”

Af et håndskrevet notat i ... Kommunes sag fremgår, at A den 2. oktober 2006 henvendte sig til kommunen i anledning af, at efterskolen havde rykket for skolepenge.

Den 4. oktober 2006 rykkede ... Kommune K Kommune for svar på henvendelsen af 23. august 2006.

Den 13. oktober 2006 svarede K Kommune på ... Kommunes henvendelser:

”Hermed fremsender jeg de sagsakter, jeg kunne finde, vedrørende D. D blev anbragt hos [...] i maj måned, efter at plejeforældrene [...] meddelte, at de ikke længere kunne have hende hos sig. Dette brev fremsendes vedlagt.

Jeg kan ud fra den verserende sag vedrørende D’s efterskoleophold se, at [...] har stået for det økonomiske, og at sagen er blevet varetaget fra [...], som det fremgår af plejemor [...] oplysninger.

Det er ikke korrekt, at K Kommune er blevet anset som handlekommune og betalingskommune, men at ... Kommune har rollen som betalingskommune i henhold til kap.

5 § 13, stk. 2 i Landstingsforordning nr. 2 af 12. juni 1995 om Kommunernes indbyrdes betalingsforpligtelser.

Det er beklageligt, at man fra direktoratets side ikke har forholdt sig til lovgivningen, idet D's hjem- og betalingskommune er forældremyndighedsindehaverens hjemkommune, også selv om, at D er blevet anbragt uden for hjemmet.

Vi skal også beklage, at sagsbehandleren under D's anbringelse ikke har udarbejdet handlingsplanen, og det skal oplyses, at pågældende sagsbehandler ikke længere er ansat i K's socialforvaltning, hvorfor jeg ikke har været klar over, hvordan sagen om en handlingsplan for D er blevet behandlet, efter at jeg overtog sagen.

D's følelser er ikke blevet bearbejdet, da der her i K Kommune ikke er ansat en psykolog.

Vi har ikke herfra udarbejdet en handlingsplan over D's hjemkomst, da [...] er hjemkommune for forældremyndighedsindehaveren, hvorfor det må være Jeres pligt som D's hjemkommune at planlægge D's hjemkomst efter efterskoleopholdet.

Jeg har fremsendt kopi af dette brev samt kopi af plejeforældrenes brev til direktoratet.

Endvidere har jeg anmodet [...] pr. fax om, at de skal videresende sagsakterne til Jer, såfremt de havde disse vedrørende D."

Den 13. oktober 2006 sendte A følgende brev til socialudvalgsformanden i K Kommune:

"Klage over sagsbehandlingen af D.

Som I nu ved, er D blevet anbragt uden for hjemmet, og jeg er mor til pågældende og hedder A.

Da D skulle anbringes uden for hjemmet, har jeg samarbejdet ved at give min samtykke. D blev anbragt uden for hjemmet i februar 2005, og under sagsforløbet blev beslutningen om hendes anbringelse truffet af [...], uden min samtykke. Da denne beslutning blev truffet, henvendte jeg mig til en sagsbehandler, for at få udarbejdet en handlingsplan. Herefter blev D anbragt hos en anden familie i april 2005.

Efter at D var blevet anbragt hos en anden familie, blev jeg lovet, at der skulle udarbejdes en handlingsplan, men en sådan handlingsplan er endnu ikke blevet udarbejdet indtil dato.

Jeg har, som mor til barnet, op til flere gange kontaktet socialforvaltningen i K Kommune, og anmodet dem om at få udarbejdet denne handlingsplan færdig. På det seneste i denne måned erfarede jeg, at den endnu ikke er blevet påbegyndt. Sagsbehandleren i K Kommune beklagede, at den tidligere sagsbehandler ikke har taget sig af hand-

lingsplanen, og jeg kan ikke acceptere denne "beklagelse", fordi jeg i dette år har henvendt mig til flere forskellige sagsbehandlere i forbindelse med sagen om D, da de jo tog sig af sagen. De sagsbehandlere jeg henvendte mig til siger altid, at jeg skulle henvende mig til den og den sagsbehandler, som tog sig af sagen. Således bruger jeg en stor del af min tid på efterlysning. De sagsbehandlere som jeg henvender mig til, vidste alligevel, at der endnu ikke er blevet udarbejdet en handlingsplan, og når jeg, som mor, op til flere gange henvender mig bliver jeg svaret, at plejeforældrene ville blive rådspurgt, fordi jeg ikke har ansvaret over hende. Og plejeforældrene gør heller ikke noget for sagen.

Socialforvaltningen i K Kommune er bekendt med, at D rejser på efterskoleophold den 04.08.2006, og jeg har som mor, og ud fra min berettigelse til et besøg én gang om året, i denne forbindelse søgt om at besøge D, forinden hun rejste, idet mit besøg også vil være bestyrkende for D. Men min ansøgning blev afslået, og begrundelsen blev ikke nærmere redegjort. Det blev orienteret, at denne beslutning blev truffet efter samtale med de tidligere plejeforældre. Hvorfor skal også de være med i beslutningen, til trods for, at D har fået andre plejeforældre?

Uden at stoppe ved den beslutning, har jeg og min søn [...] besøgt D, inden hun rejste til efterskolen, og jeg betalte selv vores rejse. D har jo brug for at se os, inden hun rejste til efterskolen.

Det er bestemt i love og forordninger, at når et barn eller et ungt menneske bliver anbragt uden for hjemmet, skal der skabes en god kontakt til de biologiske forældre, og selvom socialforvaltningen i K Kommune, uden at følge disse regler, ser ud til helst at ville opnå en adskillelse, skal jeg som mor gøre opmærksom på, at jeg og D hver dag har vedligeholdt kontakten, efter at jeg flyttede til en anden by og fik en ny arbejdsplads, og vi holder kontakten indtil dato.

D fik nye plejeforældre i maj 2006, og de tidligere plejeforældre havde oplyst, efter at D var flyttet til andre plejeforældre, at alt var klart til hendes efterskoleophold.

Lige forinden D rejste til efterskolen besøgte jeg hende i K Kommune, og da jeg ankom opdagede jeg, at de ting hun skulle medbringe til efterskolen var meget mangelfulde, hvorfor jeg krævede overfor hendes plejemor, at hun skulle søge om, at de manglende effekter skulle indkøbes. Men denne ansøgning blev det afslået, med den begrundelse, at D får udbetalt tøj- og lommepenge. Efter dette afslag søgte jeg til [...] om hjælp med tilbagebetalingspligt på 3.000,00 kr., og da D rejste og disse penge blev indbetalt på min konto, har jeg videresendt dem til D's kontaktperson på hendes efterskole, og denne indkøbte de ting som D manglede.

Uden at stoppe ved disse forhold, har jeg selv udført en undersøgelse og erfarede, at lovene og forordningerne bestemmer, at når et barn eller en ung bliver anbragt uden for hjemmet eller rejser til efterskoleophold, er hjemkommunen forpligtet til at betale udgifterne. Det er ikke sket, og jeg betalte udgifterne selv.

Her vil jeg nævne det værst tænkelige forløb: Efter D's ankomst til efterskolen blev jeg kontaktet, fordi man ikke vidste hvem der havde ansvaret for hende. Selvom jeg som mor gang på gang blev orienteret, at jeg ikke havde ansvaret, tog jeg sagen til mig og henvendte mig til sagsbehandleren her i [...].

Først her blev de forskellige initiativer vedrørende D opstartet, da jeg som mor henvendte mig om dem.

Ved mit eget initiativ opstartedes de arbejdsopgaver, som socialforvaltningen i K Kommune skulle have varetaget. Dog bliver jeg stadigvæk vurderet som en dårlig mor, der har lavet misgerninger overfor D under vores samliv. Jeg har taget mig af disse arbejdsopgaver, som I skulle have sørget for, fordi jeg ikke er en dårlig mor, og jeg bliver stadigvæk kontaktet af efterskolen, fordi I ikke viderefører Jeres arbejdsopgaver og meddelelser.

Ydermere er det kun på grund af efterskolens venlighed, at D stadigvæk er på skolen, selv om socialforvaltningen endnu ikke har betalt hendes skolepenge, og til trods for, at en handlingsplan endnu ikke er udarbejdet.

Jeg skal endvidere stærkt kritisere, at I endnu ikke har ført Jeres arbejdsopgaver ud i livet, fordi D fylder 18 år om tre måneder. Det står nemlig skrevet i lovene, at såfremt barnet ikke er fyldt 18 år, skal der i samarbejde med forældrene og barnet udarbejdes en handlingsplan på forhånd, og I har endnu ikke rørt ved handlingsplanen. Som nævnt fylder D 18 år. Hvad har I da tænkt Jer at gøre ved sagen?

D lever jo som en anden normal teenager. I fra socialforvaltningen sendte bare hende til efterskolen, som en ung uden følelser og som et værdiløst menneske.

Derfor skal jeg på det kraftigste kræve, at I hurtigst muligt behandler sagen færdig! Hvis jeg ikke hører fra Jer efter den 31.10.2006 vil jeg bringe Jer ud i medierne og i kredsretten, med en anklage om, at I har svigtet i sagen.

Endvidere kan jeg ikke bruge socialforvaltningens egen sagsbehandleres indbyrdes beskyldninger til noget som helst, da I jo selv som kollegaer kan se og være bekendt med Jeres egen sagers forløb og hvilke der ikke er gjort færdigt.

Jeg vil også kræve, at I refunderer 3.000,00 kr. samt billetprisen til ... på 7.028,00 kr., altså i alt 10.028,00 kr.

Det fremgår nemlig af lovene, at såfremt et barn, anbragt uden for hjemmet, rejser til efterskoleophold, er det hjemkommunens pligt til at betale udgifterne, og det står også skrevet, at hvis et barn eller et ungt menneske er blevet anbragt uden for hjemmet, skal der tages initiativ til, at barnet til stadighed har kontakt med forældrene, samt at forældre og søskende er berettiget til én gang om året at besøge det, med billetterne betalt af myndigheden."

Der foreligger herefter følgende tilførsel til ... Kommunes socialforvaltnings notatark af 17. og 19. oktober 2006:

"17.10.06.

A her.

A her - Hun virker meget forvirret, grædende og er meget frustreret over sagsbehandlingen af datterens sag både fra [...], K Kommune og nu her i [...].

Hun har stillet forespørgsel ang. Hendes egen rettigheder som mor, samt hvem der skal afholde udgifter for D's efterskole, da D er anbragt udenfor hjemmet med samtykke. Hun beretter at hun ikke har fået svar på sit spørgsmål og derfor er meget frustreret, vred og er meget ked af det og lyder til at hun næsten er ved at være opgivende overfor systemet og for D, der ønsker at komme hjem til moderen uanset hvad.

Ud fra det oplysninger aftalte vi at jeg skal undersøge sagen nærmere samt finde ud af hvad der egentlig er sket mellem A og det offentlige, samtidig gav hende ny tid.

Aftalt: Torsdag 19. okt. 2006 kl. 13.00 kommer hun til samtale her i soc. forvalt.

19-10-2006

A her til fortsat samtale.

A får at vide at hun har som forældremyndighedsindehaver stadig har noget at sige om sin egen datter - er stadig en del af D og en part i sagen. Hun fortæller at hun har fået at vide, at hun ikke længere har ansvaret for D, og derfor ikke har noget at sige om hende.

For det næste - fik hun at vide at [...] mangler en handleplan dokumentation for hvad handleplanen er for D og en oplæg over anbringelsen af D - og at tvisten om hvem der skal afholde udgifter for efterskolen ikke længere er til diskussion, da moderen er blevet en [...] borger, så er [...] betalingskommune, så længe barnet er anbragt.

Oplæg til soc.udvalget skal udarbejdes, idet D skal have efterværn, da hun snart fylder 18 år. Og man er sent på at lave forlænget børneforsorg.

[...] har modtaget en sagsmappe omkring D for nyligt, denne er registreret som indkommet post.

A oplyser, at de snakker sammen hverdag og hver gang nævner D at hun er helt opsat på at rejse hjem, da hun ikke længere kan holde ud ved at være sammen andre elever, hvor hun som er den eneste grønlandske elev.

Ut. Opfordrede moderen til at bakke op på datteren og prøver at få D's mening til at skifte, da hun er på skoleophold og da denne er vigtigt at få afsluttet. Moderen kan mærke at datteren har bestemt sig og er næsten ikke til at få sin mening skiftet.

I forbindelse med at der skal laves efterværn for D, skal hun høres derfor ringer jeg til hende i morgen formiddag til hendes kontaktperson, da D er på ophold i forbindelse med efterårsferie.

Der skal indhentes udtalelser til de sidste plejeforældre.

D har på nuværende tidspunkt samtale med psykolog - pga. at hun har begyndt at snitte sig i armene.

Der er en del der skal udredes i forbindelse med sagen, derfor har jeg givet 14 dages frist til at lave oplægget."

K Kommune svarede den 20. oktober 2006 på A's brev af 13. oktober 2006:

"Jeg skal herved meddele, at vi har modtaget dit brev af 13. oktober 2006, hvor du klager over K Kommunes socialforvaltnings sagsbehandling af din datter D.

Jeg skal først gøre opmærksom på, at sagsbehandlingen af D er foretaget på grundlag af nedennævnte lovgivning, og det er:

Kap. 5 § 11 stk. 1 og § 13 stk. 2 i Landstingsforordning nr. 2 af 12. juni 1995 om kommunernes indbyrdes betalingsforpligtelser.

Ovennævnte lovgivning er lagt til grund for sagsbehandlingen af din datter D i medfør af kap. 3 § 7 stk. 1 og 2 i forordningen, og d.v.s. at du i første omgang var rejst til K, hvor rejseudgifterne var blevet betalt af [...] og at din adresse blev registreret i K Kommune den 25. september 2003. Idet din rejse er blevet betalt af det offentlige, her i det konkrete tilfælde hvor din rejse til K var betalt af [...] uden K's godkendelse, er det [...] pligt at varetage den økonomiske sagsbehandling af dig i to år, og i samme periode også tage sig af dine børn som er under 18 år, i henhold til kap. 3 § 7, stk. 2 i ovennævnte forordning.

Senere var du rejst til [...], omkring den 30. august 2005, hvor du selv havde betalt rejsen, og du blev den 28. november 2005 registreret i folkeregistret at du var flyttet til [...] og at du selv har betalt din flytning til [...], og således er det [...] pligt til at sørge for økonomisk hjælp til dig. På samme måde er det ligeledes [...] pligt, i henhold til § 13, stk. 2 i ovennævnte forordning, at sagsbehandle overfor din datter D, da hun er under 18 år, samt støtte hende omkring hendes økonomiske behov, såfremt du, efter dine forpligtelser som forælder, ikke er i stand til at forsørge D økonomisk.

Jeg skal præcisere, at K Kommune kun har været forpligtet til at handle som kommune indtil den 6. august 2006, idet D var rejst til efterskoleophold i Danmark i starten af august måned og har tilmeldt sig folkeregistret i ... Kommune den 6. august 2006, og

da du som mor til D og således har et ansvar som forælder flyttede til [...] ved selv at betale din rejse, overtager [...] samtidig sagsbehandling af enhver art af D, uanset hvor barnet har en adresse.

Jeg skal endvidere orientere om, at når børn og unge under 18 år er blevet anbragt udenfor hjemmet igennem indsats fra det offentlige har kommunen ret til, i henhold til § 38, stk. 1 i Landstingsforordning nr. 1 af 15. april 2003 om Hjælp til Børn og Unge, at pålægge forældrene betaling af udgifterne ved anbringelsen helt eller delvis, når en kommune anbringer et barn udenfor hjemmet.

Jeg skal afslutningsvis med beklagelse meddele, at sagsbehandleren, der har sagen omkring udarbejdelsen af en handlingsplan ikke har afsluttet sagen i den tid, hvor D havde plejeforældre her i kommunen.”

A klagede herefter til mig.

Ved breve af 10. november 2006 bad jeg K Kommune og ... Kommune om at sende kommunernes sager vedrørende A til gennemsyn.

Den 30. november 2006 modtog jeg sagsakterne fra K Kommune. K Kommune oplyste ved sagens fremsendelse:

”Jeg fremsender hermed K Kommunes sociale sagsakter vedr. A.

Det skal bemærkes, at A var flyttet fra [...] til K Kommune i forbindelse med sin uddannelse og bevarede ... Kommune som hjemkommune dengang. Senere flyttede hun på eget initiativ til [...], der derved blev hjemkommune for hende.

Dvs. at K Kommune var handlekommune. Sagsakter vedrørende D er fremsendt til [...], hvorfor vi her ikke længere har nogen sagsakter vedr. pigen.”

Den 17. januar 2007 modtog jeg sagsakterne fra ... Kommune.

Den 29. marts 2007 skrev jeg til Familiedirektoratet:

”Jeg har modtaget den i kopi vedlagte klage fra A. A klager blandt andet over, at der ikke i forbindelse med hendes datter D’s anbringelse uden for hjemmet er lavet en handleplan.

Jeg har modtaget og gennemgået sagsmapperne fra [...] og K Kommune vedrørende A og hendes datter D.

Der foreligger hverken i sagsmappen fra [...] eller i sagsmappen fra K Kommune en handleplan for D’s anbringelse uden for hjemmet.

A har flere gange rykket kommunerne for at få lavet en handleplan.

Jeg anmoder derfor Familiedirektoratet, som tilsynsmyndighed for kommunerne på dette område, om at redegøre for, hvad dette giver direktoratet anledning til at foretage sig.

Kopi af dette brev er sendt til [...], K Kommune og A til orientering.”

Jeg skrev, ligeledes den 29. marts 2007 til ... Kommune:

”Jeg har nu gennemgået A og hendes datter D’s sagsmappe, som jeg modtog fra [...] den 16. januar 2007.

Der foreligger i sagsmappen en ansøgning fra A fra den 26. juni 2006 om betaling af flybillet til hende og hendes søn fra [...] til K Kommune, så de kan besøge D, der er anbragt uden for hjemmet.

Den 16. juli 2006 træffer [...] afgørelse om, at det ansøgte ikke kan bevilges efter reglerne i § 33 i landstingsforordning nr. 1 af 15. april 2003 om hjælp til børn og unge.

Jeg anmoder [...] om at redegøre for, hvorvidt kommunen har taget stilling til om det ansøgte eventuelt kunne bevilges efter landstingsforordning nr. 10 af 1. november 1982 om hjælp fra det offentlige, jf. § 11 i samme landstingsforordning.

Samtidig anmoder jeg [...] om at redegøre for den klagevejledning, som var på afslaget af 16. juli 2006.

Når jeg har modtaget [...] svar på ovenstående, tager jeg stilling til, om jeg vil undersøge denne del af A’s klage nærmere.

For så vidt angår den del af A’s klage, der vedrører den manglende handleplan for hendes datter D i forbindelse med datterens anbringelse uden for hjemmet, har jeg valgt at høre Familiedirektoratet, da direktoratet er tilsynsmyndighed for kommunerne, hvad A’s klage giver direktoratet anledning til at foretage sig.

Når jeg har modtaget Familiedirektoratets svar, tager jeg stilling til, hvorvidt jeg kan behandle denne del af A’s klage og [...] vil høre nærmere herom.

Jeg vedlægger kopi af mit samtidige brev til Familiedirektoratet.

Efter § 6, stk. 3 i landstingslov om Landstingets Ombudsmand kan klager, der kan ændres af en højere administrativ myndighed ikke indgives til Ombudsmanden, forinden den højere myndighed har truffet afgørelse i sagen. Jeg har derfor afvist at behandle den del af A’s klage, der vedrører, at [...] har ydet offentlig hjælp på 3000 kr. mod tilbagebetaling til A til køb af tøj og andre fornødenheder til D i forbindelse med hendes efterskoleophold og i stedet sendt klagen videre til Det Sociale Ankenævn.

Efter § 38 i landstingsforordning nr. 1 af 15. april 2003 om hjælp til børn og unge kan afgørelser, om at forældre til anbragte børn helt eller delvis skal dække udgifterne, på-

klages til Det sociale Ankenævn og samtidig kan afgørelser om at offentlig hjælp, der ydes mod tilbagebetaling også påklages til Det Sociale Ankenævn efter § 24 i landsstingsforordning nr. 10 af 1. november 1982.

A er orienteret om ovenstående ved særskilt brev samt ved kopi af dette brev.

Sagsmappen returneres med tak for lån, men bedes fremsendt igen i forbindelse med svaret fra [...]”

Jeg videresendte samtidig klagen over offentlig hjælp ydet på vilkår om tilbagebetaling og klagen over opkrævning af betaling til D's anbringelse uden for hjemmet til Det Sociale Ankenævn.

Jeg skrev den 30. marts 2007 til K Kommune:

”Jeg har nu gennemgået A og hendes datter D's sagsmappe, som jeg modtog fra K Kommune den 1. december 2006.

For så vidt angår den del af A's klage, der vedrører den manglende handleplan for hendes datter D i forbindelse med datterens anbringelse uden for hjemmet, har jeg valgt at høre Familiedirektoratet, da direktoratet er tilsynsmyndighed for kommunerne på dette område, hvad A's klage giver direktoratet anledning til at foretage sig.

Når jeg har modtaget Familiedirektoratets svar, tager jeg stilling til, hvorvidt jeg kan behandle denne del af A's klage og K Kommune vil derefter høre nærmere herom.

Jeg vedlægger kopi af mit samtidige brev til Familiedirektoratet.”

Jeg modtog den 19. april 2007 svar fra Familiedirektoratet:

”Landstingets ombudsmand har i brev af 29. marts 2007 rettet henvendelse til Familiedirektoratet vedr. klage fra A over manglende udarbejdelse af handleplan i forbindelse med en anbringelse udenfor hjemmet. Landstingets Ombudsmand ønsker at vide, hvad A's klage giver Familiedirektoratet anledning til at foretage sig som tilsynsmyndighed.

Familiedirektoratet er tilsynsmyndighed på det sociale område og fører som sådan tilsyn i henhold til Landstingsforordning nr. 11 af 12. november 2001 om socialvæsenets styrelse og organisation § 1, stk. 1 samt Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 6 af 16. februar 2006 om tilsyn med det sociale område.

Familiedirektoratet fører således tilsyn med at kommunerne forvalter det sociale regelsæt forsvarligt.

Familiedirektoratet er imidlertid ikke klageinstans for afgørelser truffet i en kommune efter det sociale regelsæt. Hvis der er begået fejl, herunder også formelle fejl, i forbin-

delse med en afgørelse truffet efter landstingsforordningen om hjælp til børn og unge i en konkret sag, er den rette klageinstans jf. Landstingsforordningen om socialvæsenets styrelse og organisation § 8, stk. 1 Det Sociale Ankenævn.

Under normale omstændigheder medfører sagsbehandlingsfejl i en konkret sag ikke, at Familiedirektoratet foretager tilsynsbesøg i den pågældende kommune.

Familiedirektoratet har før modtagelse af henvendelsen fra Landstingets Ombudsmand planlagt og anmeldt tilsynsbesøg i K Kommune fra den 27. april til den 3. maj 2007. Familiedirektoratet vil i denne forbindelse inddrage den konkrete sag og drøfte denne med K Kommune.”

Den 7. juni 2007 modtog jeg følgende brev fra Familiedirektoratet:

”Familiedirektoratet har den 4. juni modtaget henvendelse fra Landstingets Ombudsmand vedr. en klage fra A over manglende udarbejdelse af handleplan i forbindelse med en anbringelse udenfor hjemmet af A’s datter.

Familiedirektoratet har i perioden fra den 27. april til den 3. maj afholdt generelt tilsynsbesøg i K Kommune, hvor den konkrete sag blev inddraget. Det er umiddelbart korrekt, at der på den konkrete sag i strid med reglen i landstingsforordningen om hjælp til børn og unge § 14, stk. 1 ikke er udarbejdet en handleplan. K Kommune bestrider ikke det faktum, at der ikke er udarbejdet en handleplan.

Det er i forbindelse med tilsynet blevet påpeget overfor K Kommune, at der i alle sager, hvor der skal træffes en afgørelse om anbringelse udenfor hjemmet, skal foreligge en handleplan, jf. reglerne i landstingsforordningen om hjælp til børn og unge §14-15.”

Jeg skrev herefter den 9. oktober 2007 til ... Kommune:

”Jeg skrev den 30. marts 2007 til [...], at jeg i forbindelse med den del af A’s klage, der vedrørte manglende handleplan i forbindelse med D’s anbringelse uden for hjemmet, ville høre Familiedirektoratet i sagen, og vende tilbage, når jeg havde modtaget Familiedirektoratets svar.

Jeg har nu modtaget Familiedirektoratets svar i sagen, som jeg har vedlagt i kopi, og jeg har besluttet at behandle sagen.

Jeg anmoder derfor [...] om en redegørelse for:

- 1) hvad [...] har foretaget sig, for at få K Kommune til at udarbejde en handleplan i forbindelse med D’s anbringelse,
- 2) hvorfor [...] ikke, da kommunen blev handlekommune for D, har udarbejdet en handleplan for D,

3) om [...] har truffet beslutning om ophør af hjælpeforanstaltningen i forbindelse med at D fyldte 18 år, og såfremt dette er ikke er tilfældet at beskrive den foranstaltning, kommunen har truffet vedrørende D og på hvilket grundlag.

[...]

A er orienteret om ovenstående ved kopi af dette brev.”

Jeg skrev, ligeledes den 9. oktober 2007, til K Kommune:

”Jeg skrev den 30. marts 2007 til K Kommune, at jeg i forbindelse med A’s klage over manglende handleplan i forbindelse med D’s anbringelse uden for hjemmet ville høre Familiedirektoratet i sagen, og vende tilbage, når jeg havde modtaget Familiedirektoratets svar.

Jeg har nu modtaget Familiedirektoratets svar.

Familiedirektoratet skrev den 18. april 2007 blandt andet følgende til mig:

”Familiedirektoratet har før modtagelsen af henvendelsen fra Landstingets Ombudsmand planlagt og anmeldt tilsynsbesøg i K Kommune fra den 27. april til den 3. maj 2007. Familiedirektoratet vil i denne forbindelse inddrage den konkrete sag og drøfte denne med K Kommune.”

Familiedirektoratet skrev efterfølgende den 6. juni 2007 blandt andet til mig, at:

”Familiedirektoratet har i perioden fra den 27. april til den 3. maj afholdt generelt tilsynsbesøg i K Kommune, hvor den konkrete sag blev inddraget. Det er umiddelbart korrekt, at der på den konkrete sag i strid med reglen i landstingsforordningen om hjælp til børn og unge § 14, stk. 1 ikke er udarbejdet en handleplan. K Kommune bestrider ikke det faktum, at der ikke er udarbejdet en handleplan.

Det er i forbindelse med tilsynet blevet påpeget overfor K Kommune, at der i alle sager, hvor der skal træffes en afgørelse om anbringelse udenfor hjemmet, skal foreligge en handleplan, jf. reglerne i landstingsforordningen om hjælp til børn og unge §§ 14-15.”

Jeg har valgt at tage sagen under behandling.

Jeg anmoder derfor K Kommune om at meddele mig de bemærkninger, som kommunen måtte have til Familiedirektoratets brev af 6. juni 2007, som jeg har vedlagt i kopi.

Hører jeg ikke fra kommunen inden fire uger fra dags dato, kan kommunen forvente, at sagen bliver afsluttet på det foreliggende grundlag.

A er orienteret om ovenstående ved kopi af dette brev.”

Jeg modtog den 5. november 2007 følgende svar fra ... Kommune:

"[...]

Kommunens svar:

Ad. 1. Der findes ikke i sagen et notat, som kan bekræfte, at [...] har anmodet eller henstillet til K Kommune om at udarbejde en handleplan.

Ad. 2. journalnotat af d. 19. oktober 2006 fremgår i ekstrakt følgende:

For det næste fik hun at vide at ... Kommune mangler en dokumentation for hvad handleplanen er for D og en oplæg over anbringelsen af D...

Journalnotatet lægger op til den antagelse, at [...] har afventet en handleplan fra den oprindelige anbringelseskommune til videre justering og opfølgning efter D's behov på tidspunktet for notatet. Der kan ikke gives noget entydigt svar på, hvorfor den for-gæves afventede handleplan ikke har udløst ansatser eller givet anledning til en selv-stændigt udarbejdet handleplan i et samarbejde mellem [...], forældremyndighedsin-dehaver og D.

Ad.3. journalnotat afd. 19. oktober 2006 fremgår i ekstrakt følgende:

Oplæg til soc.udvalget skal udarbejdes, idet D skal have efterværn, da hun snart fylder 18 år. Og man er sent på at lave forlænget børneforsorg.

I forbindelse med at der skal laves efterværn for D, skal hun høres derfor ringer jeg til hende i morgen formiddag til hendes kontaktperson, da D er på ophold i forbindelse med efterårsferie.

Af journalnotat af 15. februar 2007 fremgår, at D har haft personlig rådgiver i septem-ber og oktober 2007. Den sidste hjælpeforanstaltning for D, besluttet inden hun blev myndig, er psykologsamtaler.

I forbindelse med, at D blev 18 år er der herefter ikke noteret yderligere om hjælpefor-anstaltninger.

Til Ombudsmanden behandling af sagen vedlægges følgende i kopi:

- journalark"

Jeg har efterfølgende fundet det påkrævet at indhente sagsakterne vedrørende D's optagelse på ... Efterskole.

Jeg modtog pr. telefax kopi af disse sagsakter den 25. februar 2009.

Jeg udtalte herefter:

"Vedrørende spørgsmålet om udarbejdelse af handleplan

Det fremgår af landstingsforordning nr. 1 af 15. april 2003 om hjælp til børn og unge:

"§ 14. Inden kommunalbestyrelsen træffer afgørelse om anbringelse af et barn uden for hjemmet, jf. §§ 9 og 10, skal der udarbejdes en handleplan. Kan anbringelsen ikke afvente udarbejdelsen af en handleplan, er en kortfattet angivelse af formålet med anbringelsen tilstrækkelig. Kommunalbestyrelsen skal herefter snarest muligt udarbejde en handleplan, dog senest 14 dage efter anbringelsen.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen vurderer om øvrige hjælpeforanstaltninger er så omfattende, at der skal udarbejdes en handleplan. Hvis forældrene eller barnet ønsker en handleplan, er kommunalbestyrelsen forpligtet til at udarbejde en sådan.

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

Stk. 2. Ved anbringelse uden for hjemmet skal handleplanen desuden angive hvilke former for støtte, der selvstændigt skal iværksættes over for familien i forbindelse med, at barnet opholder sig uden for hjemmet, og i tiden efter at barnet er vendt hjem.

Stk. 3. Ved længerevarende anbringelse uden for hjemmet skal kommunalbestyrelsen mindst én gang om året tage beslutningen om anbringelse op til vurdering på baggrund af handleplanens beskrivelse af målet med anbringelsen. Såfremt der træffes beslutning om fortsat anbringelse skal handleplanen revideres i overensstemmelse med den nye beslutning."

Det overordnede formål med kravet om obligatorisk udarbejdelse af handleplaner fremgår af de almindelige bemærkninger til forslaget til landstingsforordningen.

"Behovsprincippet skal være grundlaget for hjælp til børn og unge, således at det er barnets/den unges behov, der er afgørende for hvilke hjælpeforanstaltninger, der sættes i værk, i stedet for det nuværende princip hvor der alene fokuseres på familiens samlede behov. Derfor sætter forordningen barnets basale behov i fokus. En umiddelbar konsekvens er, at der kan og skal sættes ind på et tidligt tidspunkt i børnefamilier med sociale problemer. En tidlig indsats giver mulighed for, at problemerne ikke bliver for omfattende for barnet eller den unge, og at problemerne ikke får lov at blive større og mere komplekse.

En tidlig indgriben og obligatorisk udarbejdelse af handleplaner kan være med til at forebygge, at problemerne i børnefamilien vokser, og samtidig bevirke et mindsket behov for eksempelvis en behandlingsanbringelse af et barn. Derfor er der forslag til bestemmelser om handleplaner for tiltag i hjemmet, ved anbringelser med præcisering af formålet, og ved ophøret af anbringelsen (efterværn), så der tages hånd om barnets eller den unges fremtid."

De indholdsmæssige krav til handleplanen er således beskrevet i bemærkningerne til forordningsforslagets § 15:

"Handleplanen er en rammeplan, inden for hvilken der kan laves behandlingsplan m.v.

Af handleplanen skal så vidt muligt fremgå den forventede varighed, så barnet og forældrene ved, om det drejer det sig om måneder eller år. Det skal videre fremgå, om det drejer det sig om almindelig anbringelse eller behandlingstiltag og om barnet eller den unge skal have særlig hjælp eller pleje.

Handleplanen bør være i en standardiseret skematisk form (gerne elektronisk), hvor de enkelte punkter om handlinger uddybes efter individuelt behov. Handleplanen skal udformes således, at den også vil kunne fungere som checkliste for sagsbehandleren. Der skal i de enkelte sager være et fast oplysningskema med basisoplysninger, undersøgelsesfase og handleplan.

Handleplanen skal være en sikring for barnet af, at kommunen arbejder målrettet. Ved anførelsen af delmål er det hensigtsmæssigt, at disse er realistiske og målbare, således at der løbende vil kunne foretages vurderinger og revideringer i handleplanen.

Det er vigtigt, at handleplanen udarbejdes i samarbejde med familien og andre instanser, som har en samarbejdsrelation til barnet og barnets familie.

Der skal endvidere i handleplanen være et punkt om familiearbejde. Punktet skal udfyldes, både når der er et familiearbejde, og når der ikke er det. Ved anbringelse uden for hjemmet, skal handleplanen angive hvilke former for hjælpeforanstaltninger og støtte der skal iværksættes selvstændigt for familien inden hjemgivelsen af barnet.

Handleplanen skal bruges både i samarbejdet med familien og i samarbejdet med andre instanser, og den skal revideres løbende afhængig af forløbet i den enkelte sag.

For det tværfaglige samarbejde / sociale netværksarbejde i den enkelte sag kan handleplanen være et vigtigt arbejdsredskab."

Der er således tale om, at udarbejdelse af en handleplan er en forudsætning for, at en afgørelse om anbringelse af et barn uden for hjemmet kan få virkning efter hensigten.

Det gælder videre, at handleplanen skal foreligge inden der træffes afgørelse eller senest 14 dage efter anbringelsen.

Pligten til at udarbejde en handleplan afhænger endvidere ikke af, om anbringelsen af barnet uden for hjemmet sker med eller uden forældresamtykke, ligesom pligten ikke alene afhænger af udsigten til, at barnet kan hjemgives, idet handleplanen også skal omfatte forhold i forbindelse med anbringelsen, som ikke er målrettet mod hjemgivelse af barnet.

I den foreliggende sag ses der ikke at være taget initiativ til at udarbejde en handleplan på trods af flere henvendelser herom fra A og [...], som har været betalings- og hjemkommune for A og D indtil hun blev myndig den [...].

Jeg kan ud fra de foreliggende oplysninger om baggrunden for anbringelsen af D i familiepleje ikke kritisere K Kommunes vurdering af, at hjemgivelse af D ikke kunne finde sted, så længe A var samlevende med D's stedfar, som var kriminalretligt foranstaltet for seksuelle overgreb på D.

Som anført, fritager dette dog ikke for pligten til at udarbejde en handleplan.

Der er endvidere ikke tvivl om, at pligten til at udarbejde en handleplan påhviler den myndighed, som har truffet afgørelse om at anbringe barnet uden for hjemmet.

Reglerne i landstingsforordningen om kommunernes indbyrdes betalingsforpligtelser er i denne sammenhæng uden betydning, idet de ikke berører de retssikkerhedsgarantier, som lovgivningen tillægger borgerne i forbindelse med tvangsindgreb.

Retten til samliv mellem forældre og deres børn er en grundlæggende rettighed, som er beskyttet af såvel Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 som FN's børnekonvention artikel 7, stk. 1.

Der må derfor stilles et skærpet hjemmelskrav for indgreb i denne ret.

Pligten til at udarbejde en handleplan ved anbringelse af et barn uden for hjemmet er, på grund af denne pligts lovbestemte tætte sammenhæng med selve anbringelsesafgørelsen, herefter en forudsætning for anbringelsesafgørelsens lovlighed.

Jeg finder det derfor særdeles kritisabelt, at K Kommune anbragte A's datter i familiepleje uden at drage omsorg for udarbejdelsen af en handleplan.

Jeg beder samtidig kommunalbestyrelsen meddele mig, hvorledes kommunen fremover vil sikre sig, at anbringelse af børn uden for hjemmet kun finder sted i forbindelse med udarbejdelse af handleplaner i overensstemmelse med landstingsforordningen om hjælp til børn og unge.

K Kommunes og [...] medvirken til at arrangere et efterskoleophold for D

Reglerne om tilskud til efterskoleophold, som har hjemmel i landstingsforordning nr. 1 af 6. juni 1997 om folkeskolen § 11, stk. 2, findes i Landsstyrets bekendtgørelse nr. 26 af 15. januar 2004 om tilskud til efterskoleophold.

Det følger af bekendtgørelsen, at forældremyndighedsindehaveren forudsættes at medvirke i sager om bevilling af tilskud til børns efterskoleophold.

Således skal indehaveren af forældremyndigheden udpege en kontaktfamilie ved efterskoleophold i Danmark, jf. bekendtgørelsens § 2.

Efter § 5, stk. 1, nr. 4, jf. § 6, kan der ydes tilskud til hel eller delvis dækning af forældrenes betaling for efterskoleopholdet.

Efter bekendtgørelsens § 7, stk. 1, skal forældremyndighedsindehaveren ansøge om elevens optagelse på efterskolen.

Efter § 7, stk. 6, skal undervisningsforvaltningen fremsende kopi af skolens udtalelse vedrørende eleven til forældremyndighedsindehaveren.

Herudover er der i landstingsforordning nr. 1 af 15. april 2003 om hjælp til børn og unge fastsat følgende i § 31, stk. 1:

”Det påhviler kommunalbestyrelsen at træffe afgørelse om anbringelsesstedet og at drage omsorg for barnets pleje, opdragelse og uddannelse samt i øvrigt at træffe fornødne afgørelser om barnets personlige forhold.”

Landstingsforordningen indeholder endvidere i § 38 regler om forældrebetaling:

”§ 38. Når en kommunalbestyrelse anbringer et barn uden for hjemmet, skal forældrene pålægges at betale udgifterne ved anbringelsen helt eller delvis.

Stk. 2. Når omstændighederne taler for det, kan kommunalbestyrelsen fritage forældrene for betaling eller eftergive skyldige beløb.

Stk. 3. Kommunalbestyrelsen kan ændre en afgørelse om betaling hvis forældrenes økonomiske forhold har ændret sig væsentligt.

Stk. 4. Landsstyret fastsætter bestemmelser om forældrebetalingens størrelse.”

I forordningsforslaget er der knyttet følgende bemærkninger til § 38:

”For børn og unge under 18 år, der har ophold uden for hjemmet i et anbringelsessted for børn og unge, har forældrene pligt til at bidrage til udgifterne for opholdet i forhold til indkomstgrundlaget, dog mindst et beløb der svarer til normalbidraget.

Bestemmelsen giver hjemmel til at fastsætte nærmere regler for forældrebetalingens størrelse, denne bemyndigelse er på nuværende tidspunkt udmøntet i §§ 17 – 20 i Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 2 af 18 januar 1993 om hjælp til børn og unge.

Når indkomsten svarer til gennemsnitslønnen for en ufaglært SIK-arbejder, fastsættes betalingen til mindstebeløbet, svarende til det til enhver tid gældende normalbidrag. Ved højere indtægt betales et større beløb.

Kommunen kan fritage den ene eller begge forældre for betaling, såfremt betalingsforpligtelsen betyder, at pågældende efter en konkret vurdering vil få vanskeligheder ved at sikre sig og sin familie det nødvendige til opretholdelse af et rimeligt levestandard.

Det skal understreges, at der naturligvis ikke er hjemmel til at pålægge forældre til unge over 18 år at betale udgifter forbundet med den unges ophold uden for hjemmet.

Gældende bestemmelse § 45 i Landstingsforordning nr. 9 af 30. oktober 1992 om hjælp til børn og unge, om barnets eller den unges forpligtelse til at yde hel eller delvis betaling af de udgifter der er forbundet med anbringelsen er fjernet. Det er sket under henvisning til, at en betalingsforpligtelse for barnet eller den unge kan medvirke til, at barnet eller den unge ikke ønsker at arbejde i sin fritid."

På tidspunktet for D's efterskoleophold fandtes de administrativt fastsatte regler om forældrebetaling i Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 17 af 1. juli 2003 om hjælp til børn og unge §§ 19 til 22:

"§ 19. Når det er nødvendigt at anbringe et barn eller en ung uden for hjemmet, skal forældrene betale til barnets eller den unges underhold. Taksten, som forældrene skal betale, udgør samme beløb, som normalbidrag offentliggjort i Familiedirektoratets cirkulære om gældende sociale kontantydelse og betales af begge forældrene.

Stk. 2. Selvom barnet er anbragt i familiepleje, har forældremyndighedsindehaveren stadig forsørgerpligten og må derfor ud over den almindelige forsørgelse afholde de udgifter, der er forbundet med, at barnet eller den unge tilbringer weekender og ferier hos forældremyndighedsindehaveren.

§ 20. Dækkes den ene eller eventuelt begge forældrenes forsørgerforpligtelse ved betaling af bidrag ifølge bidragsresolution, skal bidraget udbetales til plejefamilien til dækning af de forsørgelsesudgifter, der er forbundet med barnet.

§ 21. Kommunalbestyrelsen kan fritage den ene eller begge forældrene for betaling, såfremt betalingsforpligtelsen betyder, at pågældende efter en konkret vurdering vil få svært ved at sikre sig selv og sin familie det nødvendige til opretholdelse af et rimeligt levestandard.

Stk. 2. Beslutningen om betaling kan tages op til fornyet vurdering, hvis der sker væsentlige ændringer i forældrenes indkomstforhold eller forsørgerbyrde.

§ 22. Kommunalbestyrelsen udbetaler et beløb svarende til 2 x normalbidraget til plejefamilien til dækning af udgifter til kost, tøj og lomme penge til barnet eller den unge.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen kan herefter kræve bidraget betalt af forældremyndighedsindehaveren og beløbet kan inddrives efter bestemmelserne i Landstingsforordningen om udbetaling af underholdbidrag, m. v. til børn, samt adoptionstilskud."

Det fremgår af oplysningerne i sagen, at D's plejefamilie den 1. november 2005 søgte socialforvaltningen i K Kommune om dækning af udgifter i forbindelse med D's efterskoleophold.

Brevet fra plejeforældrene var vedlagt et udfyldt ansøgningsskema underskrevet af plejeforældrene som værger.

[...] Efterskole sendte i december 2005 en regning til D c/o plejefamilien på 1.500 kr. for indmeldelsesgebyr.

Dette beløb anviste [...] den 16. januar 2006 til efterskolen.

I en afgørelse af 4. april 2006 fra Oqaatsinik Pikkorissarfik, som i henhold til efterskolebekendtgørelsens § 4 afgør tilskudsansøgninger, til plejefamilien meddelte Oqaatsinik Pikkorissarfik, at ansøgningen om tilskud var imødekommet.

Det fremgår ikke af afgørelsen, om den omfatter samtlige udgifter, som kan dækkes efter bekendtgørelsens § 5, stk. 1, kan dækkes efter ansøgning.

Ifølge [...] henvendelser til K Kommune af 8. og 23. august 2006 og A's klage af 13. oktober 2006 til K Kommune fremgår, at ikke alle udgifter vedrørende D's efterskoleophold er blevet betalt.

Jeg forstår K Kommunes svar af 9. august 2006 og 13. oktober 2006 til [...] samt K Kommunes svar af 20. oktober 2006 til A således, at betaling af udgifter vedrørende D's efterskoleophold efter landstingsforordningen om hjælp til børn og unge § 38, stk. 1, kan pålægges A som indehaver af forældremyndigheden over D, subsidiært, at udgiften påhviler [...] som hjemkommune for A.

Jeg bemærker for det første, at det følger af landstingsforordningen om hjælp til børn og unge § 31, stk. 1, at kommunalbestyrelsen træffer beslutning om barnets anbringelsessted og drager omsorg for blandt andet barnets uddannelse.

Heri ligger umiddelbart, at disse pligter påhviler den kommune, som har truffet afgørelse om at anbringe barnet uden for hjemmet.

Det fremgår af sagsakterne, at den plejefamilie, som K Kommune har indgået aftale med om anbringelse af D, har søgt om D's optagelse på efterskole som "værger" for D.

Jeg kan ikke af sagsakterne se, om de pågældende har modtaget værgebeskikkelse. Det følger af myndighedsloven, som er sat i kraft for Grønland ved kongelig anordning nr. 306 af 14. maj 1993, § 27, at forældrene som udgangspunkt er værger for mindreårige. Efter § 29 kan en anden værge beskikkes i særlige tilfælde. Efter § 43 handler værgeren på den umyndiges vegne i retsforhold vedrørende formuen.

Hvis en værgebeskikkelse ikke foreligger, er det min opfattelse, at plejeforældre ikke kan indgå økonomisk forpligtende aftaler vedrørende plejebarnets uddannelse, medmindre plejeforældrene handler efter bemyndigelse fra kommunalbestyrelsen, som har ansvaret for plejebarnets uddannelse, jf. landstingsforordningen om hjælp til børn og unge § 31, stk. 1. Da kommunalbestyrelsen ved anbringelsen overtager omsorgen for barnets

uddannelse, må ansvaret for de opgaver, som i henhold til efterskolebekendtgørelsen påhviler barnets forældre, under anbringelsen påhvile den kommune, som har ansvaret for anbringelsen af barnet uden for hjemmet.

Hvorvidt kommunalbestyrelsen kan delegere en sådan opgave til en plejefamilie må efter min opfattelse som udgangspunkt afgøres efter almindelige regler om delegation.

Landstingsforordningen om hjælp til børn og unge sonderer i § 18 og § 19 mellem professionel familiepleje og almindelig familiepleje.

Udøvelse af professionel familiepleje må sidestilles med ansættelse i kommunen, idet det fremgår af landstingsforordningens § 18, stk. 2, at mindst en af plejeforældrene skal have børnepasning som fuldtidsbeskæftigelse. Udgangspunktet efter forvaltningsrettens regler om intern delegation er herefter, at det vil være lovligt for kommunen at delegere beslutningskompetencen efter landstingsforordningen om hjælp til børn og unge § 31, stk. 1, til plejeforældrene.

Ved almindelig familiepleje, jf. landstingsforordningens § 19, vil en sådan delegation som udgangspunkt ikke være lovlig, idet plejeforholdet her beror på en tilladelse fra kommunalbestyrelsen til, at private borgere har et barn i pleje og en aftale om det konkrete plejeforhold, jf. landstingsforordningens § 21, stk. 1, 3. pkt. Delegation til private forudsætter således lovhjemmel.

Jeg kan ikke ud af sagens oplysninger om plejeforholdet se, om D's plejeforældre lovligt har kunnet indgå aftaler med en efterskole og søge om tilskud til efterskoleopholdet for D, eller om denne kompetence alene tilkom K Kommune.

Henset til, at D efter det oplyste har tilsluttet sig efterskoleopholdet, og at hun nu har opnået personlig myndighed, finder jeg dog ikke tilstrækkelig grund for nærmere at undersøge, om kommunen burde have sørget for, at ansøgning om efterskoleophold og økonomisk tilskud blev indgivet af kommunen selv.

Jeg finder dog grundlag for at henstille, at kommunalbestyrelsen fremover på eget initiativ vejleder sine plejeforældre om, hvilke dispositioner om plejebørnenes uddannelse, som kræver kommunens stillingtagen, jf. herved landstingsforordningen om hjælp til børn og unge § 21, stk. 1, hvorefter plejefamilier har krav på at blive sat grundigt ind i plejeopgaven.

Til spørgsmålet om betaling for efterskoleopholdet bemærker jeg for det første, at det umiddelbare ansvar for betalingen påhviler den, som er ansvarlig for barnets uddannelse, hvilket har været K Kommune, jf. landstingsforordningen om hjælp til børn og unge § 31, stk. 1, idet K Kommune, som har udpeget plejeforældrene, må være nærmest

til at bære ansvaret for de betalingspligter, som er en konsekvens af, at efterskoleopholdet er kommet i stand.

Landstingsforordningens § 38, stk. 1, jf. stk. 4, indebærer, at forældrenes betaling til deres børn anbragt uden for hjemmet beregnes på grundlag regler fastsat af Landsstyret.

Der ligger heri umiddelbart, at betalingen skal fastsættes i en afgørelse, som kommunen træffer overfor forældrene, hvilket også understreges af, at det følger af Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 17 af 1. juli 2003 om hjælp til børn og unge § 23, at afgørelser om betalingen kan påklages til Det Sociale Ankenævn.

Det fremgår ikke af sagen, at K Kommune har truffet en særskilt afgørelse i forhold til A vedrørende hendes betaling for D's efterskoleophold.

Jeg kan på denne baggrund ikke være enig i K Kommunes opfattelse af, at regninger for D's efterskoleophold uden videre har kunnet opkræves hos A eller A's hjemkommune.

A's betalingspligt hviler, som nævnt, på en afgørelse, som kommunen har været forpligtet til at træffe i forhold til A om udgiftsdækning i overensstemmelse med de citerede bekendtgørelsesregler om forældrebetaling, som i øvrigt opererer med betaling efter faste satser, og ikke indeholder regler om refusion af enkeltudgifter. A har ingen økonomiske forpligtelser over for efterskolen.

Jeg finder det på baggrund af K Kommunes tilkendegivelser om betalingsspørgsmålet over for [...] og A kritisabelt, at K Kommune ikke har meddelt A en begrundet afgørelse om hendes betalingspligt.

Jeg har i mit brev til A, hvori jeg orienterer hende om resultatet af min behandling af sagen vejledt hende om, at hun, såfremt hun har afholdt udgifter til D's efterskoleophold, som hun ikke mener, at hun bør afholde, kan kræve en skriftlig og begrundet afgørelse af betalingsspørgsmålet fra ... Kommune, om fornødent med vejledning om klageadgangen til Det Sociale Ankenævn, idet hun ikke tidligere ses at være vejledt om klageadgangen, hvorfor klagefristen i landstingsforordningen om socialvæsenets styrelse og organisation ikke er begyndt at løbe.

Jeg foretager mig i øvrigt ikke yderligere i sagen."

K Kommune svarede mig ved brev af 13. august 2009:

"[...]"

Jeg vil oplyse, at så vidt jeg ved, har socialkontoret [...] inden for de sidste år (både umiddelbart inden og efter kommunesammenlægningen) ikke forsømt at oplyse plejefamilier om de dispositioner kommunen har mht. plejebørns uddannelse som alene kan træffes af kommunen. Socialkontoret skal dog fremover sørge for at foretage denne opgave mere regelmæssigt og struktureret - herunder i tværfagligt samarbejde med vores lokale skoleforvaltning og Pireersarfik.

Jeg vil tilføje, at i den forholdsvis korte periode jeg har arbejdet som socialchef [...] har adskillige anbragte børn [...] været på efterskoleophold, hvor kommunen har bevilget økonomisk hjælp til dækning af forældrebetaling, forsørgelse, etc. samt - i nogle tilfælde - særlig pædagogisk støtte til barnet i forbindelse med opholdet."

Jeg afsluttede sagen den 24. august 2009 med følgende brev til kommunen:

"Jeg tager kommunens svar til efterretning, og jeg foretager mig derfor ikke yderligere i anledning af min henstilling.

Jeg går ud fra, at kommunen vil vejlede plejeforældrene i overensstemmelse med, hvad jeg har anført i min udtalelse af 19. marts 2009 om de begrænsninger, der gælder for plejeforældrenes adgang til at indgå aftaler med en efterskole og til at ansøge om tilskud til efterskoleopholdet, herunder at plejeforældrenes dispositionsadgang reguleres af reglerne om delegation af kompetence fra kommunen."

Sagsbehandlingstid og sagsdokumentation

5-3 Kritik af sagsbehandlingstid, da en kommune mere end tre år efter sagens begyndelse, endnu ikke havde færdigbehandlet en ansættelsesbrev og herunder om forhøjelse af sin løn.

A klagede i februar 2008 over K Kommunes manglende besvarelse af A's anmodning om rettelse af sit ansættelsesbrev og herunder om forhøjelse af sin løn.

Ombudsmanden fandt det yderst kritisabelt, at K Kommune ikke havde færdigbehandlet A's anmodning om forhøjelse af sin løn inden for rimelig tid, men at sagen snarere sås at have ligget stille i en længere periode.

Ombudsmanden henstillede derfor, at A's sag færdigbehandles uden unødigt ophold, og at A orienteres om, hvornår den kan forventes at være afsluttet (j. nr. 2008-304-0001).

A's henvendelser til mig i februar 2008 var ikke første gang, jeg blev inddraget i sagen. A klagede således allerede i januar 2007 til mig over K Kommunes manglende besvarelse af A's anmodning om rettelse af sit ansættelsesbrev.

I den forbindelse skrev jeg den 6. februar 2007 følgende til K Kommune:

“Jeg har den 27. januar 2007 modtaget en henvendelse fra A vedrørende K Kommunes manglende besvarelse på A’s henvendelser vedrørende rettelse af A’s ansættelsesbrev.

Jeg forstår A’s henvendelse således, at A er utilfreds med, at A’s arbejdsopgaver i K Kommune ikke svarer overens med de i A’s ansættelsesbrev nævnte arbejdsopgaver, og A ønsker derfor ansættelsesbrevet rettet.

Efter § 6, stk. 4 i landstingslov om Landstingets Ombudsmand afgør Ombudsmanden, om en klage giver tilstrækkelig anledning til at iværksætte en undersøgelse.

Som sagen foreligger oplyst for mig, finder jeg det mest korrekt, at der foreligger en afgørelse i sagen. Jeg har derfor besluttet ikke at behandle A’s henvendelse som en klage på nuværende tidspunkt og har bedt A om at afvente K Kommunes afgørelse i sagen, før A tager stilling til, om han fortsat ønsker at klage til mig.

Jeg videresender i stedet A’s henvendelse til K Kommune som en anmodning fra A om, at sagen fremskyndes.

Jeg går derfor ud fra, at K Kommune, medmindre sagen er tæt på at blive afsluttet, vil oplyse A om sagens status og så vidt muligt om, hvornår sagen kan forventes at blive afsluttet.

Ligeledes går jeg ud fra, at K Kommune ved vurdering af hvorvidt A’s ansættelsesbrev skal rettes samtidig tager stilling til, om A eventuelt er berettiget til udbetaling af forskellen i A’s nuværende løn og den i det tilrettede ansættelsesbrev anførte samt tager stilling til fra på hvilket tidspunkt denne løn er gældende.”

Da A klagede til mig i februar 2008 var det som følge af, at hans sag fortsat ikke var blevet afsluttet, og at K Kommune endnu ikke havde besvaret hans henvendelser.

Ved brev af 15. februar 2008 oplyste jeg derfor K Kommune om, at jeg havde besluttet at behandle A’s klage og anmodede K Kommune om en udtalelse i sagen og om at modtage de originale sagsakter i denne.

Da jeg ikke modtog svar, bragte jeg sagen i erindring over for K Kommune ved breve af 31. marts 2008, 23. maj 2008 og 25. juli 2008. I brevet af 25. juli 2008 oplyste jeg K Kommune om, at såfremt kommunen ikke svarede inden fire uger efter modtagelsen af brevet, ville jeg overveje at indberette til Landstinget og Landsstyret, jf. § 10, stk. 1, i landstingslov om Landstingets Ombudsmand, at jeg ikke så mig i stand til at udføre mit hverv i forhold til K Kommune.

Idet jeg fortsat ikke modtog svar fra kommunen, havde jeg i løbet af efteråret 2008 en mailkorrespondance med K Kommunes kommunaldirektør, der lovede at sende den ønskede udtalelse i sagen og sagsakterne i denne til mig hurtigst muligt.

Den 19. december 2008 sendte K Kommune mig sagsakterne vedrørende A's anmodning om forhøjelse af sin løn og skrev følgende:

"Først vil jeg hermed på vegne af K Kommune igen beklage, at man først nu og så sent er kommet i gang med at svare Deres ovennævnte skrivelser.

Sagen er startet den 24. januar 2006, da A skriftligt har ansøgt Økonomiudvalget om forhøjelse af løn, idet lønramme 30 skalatrin 43 rådighedstillæg til IT-medarbejder også gælder i andre kommuner.

Disse breve er medtaget som pkt. ... til økonomiudvalgsmøde den 01.02.2006.

./ Der er skrevet et brev af 16. februar til A, brev nr. ..., j.nr. ... Kopi af brevet vedlægges.

Ved brev af 16. februar 2006 er A blevet besvaret om, at sagen vil blive videresendt til KANUKOKA til yderligere efterlysning af oplysninger, og når oplysningerne er modtaget, vil sagen blive videre undersøgt inkl. lønforskel og om stillingen er normeret.

./ Ved brev af 7. februar 2006, brev nr. ..., j.nr. ... har K Kommune tilskrevet KANUKOKA om sagen. Kopi af brevet vedlægges.

Ved brev til KANUKOKA har K forespurgt om, der kan foretages undersøgelse om, man kan tildele A løn som IT-medarbejder.

./ Ved brev af 30. januar 2006, brev nr. ... har fg. sekretariatschef i K Kommune tilskrevet økonomiudvalget om anbefaling af lønforhøjelse til A, som denne har ansøgt.

./ Der vedlægges kopi af referat af økonomiudvalgets møde den 01.02.2006 pkt.

./ Brev fra KANUKOKA af 04.07.2006, j.nr. ... vedr. IT-medarbejder i K Kommune.

./ Rykker af 25.08.2008 via e-mail fra A.

Svar vedr. en eventuel individuel kontrakt, såfremt kommunen stadig arbejder med denne sag.

KANUKOKA vil afvente kommunens beslutning i sagen for videre behandling.

Jeg kan ikke finde nogen bilag om, kommunen har foretaget yderligere om denne sag.

./.. Jeg har pr. e-mail af 18.12.2008 forespurgt Y i KANUKOKA om Kommunernes Landsforening har modtaget svar eller anden oplysning fra K Kommune efter KANUKOKA har sendt brev hertil om sagen, og såfremt dette er tilfældet anmoder jeg om meddelelse herom.

Jeg regner herefter med, at sagen er genoptaget.

Vi vil tage svar fra KANUKOKA om disse oplysninger som udgangspunkt til viderebehandling af sagen.

Da jeg ikke kan finde andre bilag om sagen i kommunens P-sagsmappe, er det indtil videre alene disse oplysninger jeg kan give.

./.. Endelig vedlægger jeg originale bilag i P-sagsmappen til ombudsmandens brug i viderebehandlingen af sagen. Disse bedes tilbagesendt efter brug."

Jeg sendte herefter den 17. februar 2009 K Kommunes besvarelse til A til høring.

A besvarede min høring ved e-mail af 4. marts 2009:

"Jeg har lige fået post fra [ombudsmanden]. Det vedrører min klage til K Kommune om forhøjelse af min løn.

I dag har jeg stadigvæk ikke fået den ønskede lønforhøjelse som jeg tidligere har ansøgt og rykket flere gange at de nu skal lave løsning til sagen.

Jeg har nu skiftet jobs nu, nu arbejder jeg i ... A/S, og arbejder ikke længere i K Kommune siden 2006.

Under mit arbejde i K Kommune der har jeg så arbejdet meget med IT i K Kommune inklusive børnehaver, bygdeskoler og selve skolen i K Kommune og ikke mindst K Kommune det er en stor opgave at skulle varetage IT og vedligeholde alt og inklusive hjemmesiden.

Udover det der har jeg så beskæftiget meget om ledelse i K Kommune der var jeg jo ansat som fg. Sekretariatschef/Assistent/IT-Ansvarelig så vi havde også rigtig travlt med kommunalbestyrelsesmøder det er meget en stressende job at have tre titler derfor havde jeg ansøgt om tillæg til IT da jeg KUN fik løn som Assistent. Men jeg blev dog jo lovet fra dengang tidligere Kommunaldirektør at de var ved at acceptere min ansøgning og skulle få de tillæg. Han hed

Derfor vil jeg have kompensation for de arbejde jeg har lavet i K Kommune og jeg vil have dem snarest da det er jo over tre år siden jeg ansøgte om tillæg.

Håber at der kan findes snarest en løsning."

Jeg udtalte herefter:

”Det er fortsat min opfattelse, at det i første række er K Kommune, der bør færdigbehandle sagen vedrørende A’s anmodning om forhøjelse af sin løn. Jeg kan således ikke på nuværende tidspunkt udtale mig om, hvad resultatet af kommunens sagsbehandling bør være.

Jeg har derfor alene behandlet spørgsmålet om længden af K Kommunes sagsbehandlingstid.

Det fremgår af det citerede brev fra K Kommune, at sagen om eventuel forhøjelse af A’s løn påbegyndtes den 24. januar 2006, hvor A anmodede om en sådan lønforhøjelse, og at den fortsat ikke er blevet færdigbehandlet.

Der er således forløbet mere end tre år siden sagens begyndelse.

En offentlig arbejdsgiver skal, når en medarbejder anmoder om optagelse af forhandlinger om f.eks. ændring af den pågældendes løn, hurtigst muligt træffe afgørelse om hvorvidt forhandlinger herom skal optages og i givet fald fremme disse forhandlinger inden for rimelig tid. Dette gælder også i det tilfælde, hvor kommunen finder det relevant at høre KANUKOKA inden sagen færdigbehandles. Forpligtelsen til at sikre, at sagen afsluttes inden for rimelig tid, påhviler også i dette tilfælde kommunen, der må søge at få høringssvaret hurtigst muligt og følge op på svaret, når det modtages.

Det forhold, at A siden sagens påbegyndelse er fratrådt sin stilling i K Kommune fritager heller ikke kommunen for sin forpligtelse til at sikre en færdigbehandling af sagen inden for rimelig tid. A’s anmodning om forhøjelse af sin løn vedrørte hele den periode A var ansat i kommunen, og A ønskede således sin løn reguleret med tilbagevirkende kraft. Det er derfor også efter A’s fratræden relevant, at der tages stilling til A’s anmodning om lønforhøjelse.

Da A’s anmodning om forhøjelse af sin løn endnu ikke er blevet færdigbehandlet efter et forløb på tre år, kan denne ikke anses for at være behandlet inden for rimelig tid.

Jeg finder derfor K Kommunes sagsbehandlingstid yderst kritisabel. Jeg har herved lagt vægt på, at sagen ikke alene ikke er blevet behandlet inden for rimelig tid, men at den også ses at have ligget stille i en længere periode.

Jeg henstiller på den baggrund, at A’s sag færdigbehandles uden unødigt ophold, og at A orienteres om, hvornår den kan forventes at være afsluttet.

Jeg foretager mig herefter ikke yderligere i sagen.”

Advarsel

5-4 Anvendelse af disciplinær advarsel som sanktion for udeblivelse

A klagede til ombudsmanden over, at hun af K Kommune var blevet tildelt en disciplinær advarsel for at udeblive fra et kursus, som hun var beordret til at deltage i. A gjorde gældende, at hendes deltagelse i kurset ikke kunne forenes med reglerne om pligtmæssige fridøgn.

Ombudsmanden fandt, at kursets placering ikke var i strid med reglerne om pligtmæssige fridøgn, og at det derfor var berettiget at kvalificere A's udeblivelse som en tjenesteforseelse.

Ombudsmanden fandt dog samtidig, at K Kommune havde begået en fejl, idet kurset ikke var indpasset i A's tjenesteplan, hvilket havde den virkning, at reglerne om pligtmæssige fridøgn ville være blevet overtrådt, hvis A skulle have overholdt tjenesteplanen i perioden efter kurset.

Ombudsmanden fandt derfor, at en advarsel var en uproportional sanktion, og henstillede, at K Kommune genbehandlede sagen.

Ombudsmanden kritiserede samtidig K Kommune for ikke at have sørget for datering og underskrift af tjenesteplanerne og for ikke i begrundelsen for advarslen at have redegjort for K Kommunes stillingtagen til A's indsigelse i partshøringssvaret om fridøgnspromatikken (j. nr. 2009-321-0002).

A, som er overenskomstansat sygeplejerske ved K Kommunes institution I, klagede ved brev af 2. marts 2007 over, at kommunen den 17. november 2006 havde tildelt hende en disciplinær advarsel for at være udeblevet fra et kursus den 23. og 24. september 2006. A klagede samtidig over kommunens behandling af sagen.

Sagens baggrund er følgende:

A er ansat som sygeplejerske ved I.

Chefen for K Kommunes omsorgsafdeling sendte den 10. august 2006 følgende e-mail til A med kopi centerlederen ved I:

"Hej A

Ældreområdet er ved at planlægge et kursus for ledere og mellemledere i teambuilding.

Det skal løbe af staben lørdag den 23.9., søndag den 24.9. og mandag den 25.9.

Alle jeres sygeplejersker (på det tidspunkt) incl. [...] og dig selv skal med på kurset, hvilket du bedes være opmærksom på ved arbejdsplanlægningen i perioden."

Ifølge notat af 25. juli 2008 fra centerlederen ved I, udfærdiget i anledning af en høring fra mig blev A's tjenesteliste godkendt omkring 1. september 2006 i samarbejde med A, som ikke fremkom med klager i den forbindelse.

Denne vagtplan, som ikke er dateret og ikke er underskrevet, har A vedlagt sin klage til mig.

A oplyste blandt andet i sit partshøringsvar af 26. oktober 2006 til kommunen:

"I starten af september 2006, meddelte min leder [...] mig, at der var planlagt et kursus i dagene 23. til 24. september, hvori jeg skulle deltage, uagtet disse dage var mine fridage.

[...]

På denne baggrund meddelte jeg [...], at jeg havde brug for at holde mine fridage, og at jeg derfor ikke kunne deltage i kurset. Jeg fik efterfølgende besked fra [...] om, at kurset var pålagt af [...]. Da jeg fastholdt min melding over for [...], opfordrede hun mig til at kontakte [...]"

Om det efterfølgende hændelsesforløb fremgår følgende af notat af 11. oktober 2006 fra lederen af K Kommunes omsorgsafdeling til kommunens personaleafdeling:

"Sygeplejerske ved I, A [...] skal have en skriftlig påtale for udeblivelse fra pålagt kursus i perioden den 23.9.-24.9.2006.

Ældreledergruppen har siden foråret 2006 arbejdet med afholdelse af et kursus "Ældreområdet - Teambuilding i ledelsesteamet".

Den 10. august 2006 faldt kurset endeligt på plads og alle ledere derunder A blev orienteret om, at kurset ville blive en realitet, og at de skulle deltage på kurset derunder indarbejde det i deres arbejdsplanlægning.

A møder ikke op på kurset, hvorefter jeg sender følgende sms:

Lørdag den 23.9.2006 kl. 14.12:

"Hej A. Jeg undrer mig over hvorfor du ikke er kommet til kurset, som du er indkaldt till. Det var faktisk et pålagt kursus! [...] afdelingschef."

A svarer herefter kl. 14.51:

"Hej [...]. Undskyld jeg bare udeblev, jeg var nød til at være sammen med min familie. Jeg vil forklare på tirsdag".

Jeg svarer herefter kl. 17.09:

"Hej igen. Det kan vi alle trænge til men jeg kan alligevel ikke acceptere det, da du er en del af et team og det er et meget relevant kursus for dig. Jeg forventer at du møder op i morgen kl. ni på [...]. [...]".

A svarer herefter kl. 17.22:

"Okay hvis jeg skal tvinges, så må jeg vel finde mig et andet arbejde!

Jeg har brug for de få fridage jeg har pr. mdr."

Mandag morgen den 25.9.2006 ringer A på min mobil. Hun er mødt på arbejde, og vil gerne deltage i den sidste kursusdag som observatør. Efter samråd med kursusholderne får hun besked om, at det ikke er relevant, og at hun i stedet for må blive på arbejdspladsen. Det aftales med A, at jeg kommer ud på I den 26.9., hvor vi må drøfte det passerede sammen med centerleder [...].

Den 26.9. haft samtale med A, hvor vi gennemgår det passerede. Hun orienteres om, jeg vil indstille, at hun får en skriftlig påtale, da der er tale om udeblivelse fra et pålagt og meget relevant kursus. A føler ikke, at det er berettiget, da hun p.g.a. et hårdt arbejdspress på institutionen havde brug for fridagene, men jeg fastholder min indstilling, da hun via kurset bl.a. ville have fået nogle gode redskaber til at tackle sin ledelsessituation og ikke mindst have opnået et større fagligt fællesskab med ligestillede.

Jeg står gerne til rådighed med yderligere oplysninger.

Fremsendes til videre foranstaltning."

Den 19. oktober 2006 skrev personaleafdelingen i K Kommune til A:

"Personaleafdelingen modtog den 12. oktober 2006 en indberetning fra [...].

I indberetningen fremgår det, at du udeblev, fra et pålagt kursus, uden gyldig grund i dagene 23.- og 24. september 2006. Kurset var meget relevant for din stilling.

K Kommune anser ovenstående fravær den 23.- 24. september 2006 som fravær uden gyldig grund. Fravær uden gyldig grund er en væsentlig misligholdelse af ansættelsesforholdet.

På baggrund af ovenstående skal det hermed meddeles, at K Kommune har til hensigt, at tildele dig en skriftlig påtale.

Såfremt du har kommentarer til sagsforløbet som beskrevet ovenfor eller til dette brev bedes de være personaleafdelingen i hænde senest den 26. oktober 2006.

Såfremt vi ikke hører fra dig vil der blive truffet en afgørelse på det foreliggende grundlag."

A afgav den 26. oktober 2006 følgende partshørings svar:

"Jeg modtog den 9. oktober 2006 jeres brev af samme dato vedr. et forløb, der førte til, at jeg ikke kunne deltage i et kursus i dagene 23. - 24. september.

Nedenfor følger mine kommentarer til hændelsesforløb og til, at [kommunen] nu agter at meddele mig en skriftlig advarsel.

Allerede fordi der nu er gået hen ved 1 måned, siden [...] meddelte mig, at hun mente jeg ville modtage en advarsel, mener jeg, at en evt. advarsel har mistet sin gyldighed.

Mht. hændelsesforløbet, har jeg følgende kommentarer:

I starten af september 2006, meddelte min leder, [...], mig, at der var planlagt et kursus i dagene 23. til 24. september, hvori jeg skulle deltage, uagtet disse dage var mine fridage. Det hører her med i sagen, at min arbejdsforpligtelse p.g.a. ressourcemangel netop i september måned var planlagt således, at jeg alene havde 4 fridage i ugerne 37 til 40, heraf to fridage i dagene 23. til 24. september. Såfremt jeg blev pålagt at deltage i kursus i dagen 23. / 24. september, ville mine fridage falde på 9. og 10. september og herefter igen den 7. og 8. oktober. Jeg havde altså allerede en arbejdsforpligtelse, der gik langt ud over den almindelige, og som ikke overholdt de gældende regler om hviletid, jf. herved bekendtgørelse om hviletid og fridøgn i Grønland. Det fremgår heraf (citater):

§ 4. Inden for hver periode på 7 døgn skal de ansatte have et ugentligt fridøgn, der skal ligge i umiddelbar tilslutning til en daglig hvileperiode. Det ugentlige fridøgn skal så vidt muligt falde på søndage og så vidt muligt samtidig for alle, der er ansat i virksomheden.

§ 10. Ved arbejde med pasning af mennesker, dyr og planter samt ved landbrugsarbejde, jagt og fangst og ved arbejde, der er nødvendigt for at bevare værdier, kan det ugentlige fridøgn udskydes og erstattes af tilsvarende frihed senere, når arbejdet er omfattet af bilaget til bekendtgørelsen.

Stk. 2. Der må dog ikke være mere end 12 døgn mellem 2 fridøgn. Fridøgnene bør endvidere så vidt muligt lægges i sammenhæng og således, at mindst det ene døgn ligger i umiddelbar tilslutning til en daglig hvileperiode.

Endvidere skal jeg henvise til overenskomstens bestemmelser om arbejdstid, hvoraf det fremgår, at min ugentlige arbejdstid er på 40 timer, så vidt muligt placeret på 5 dage.

På denne baggrund meddelte jeg [...], at jeg havde brug for at holde mine fridage, og at jeg derfor ikke kunne deltage i kurset. Jeg fik efterfølgende besked fra [...] om, at kurset var pålagt af [...]. Da jeg fastholdt min melding over for [...], opfordrede hun mig til at kontakte [...].

På baggrund af ovenstående mener jeg.

- At jeg er berettiget til at undlade at deltage i kurset med henvisning til gældende hviletidsregler sammenholdt med arbejdsplanen (vedlagt i kopi),
- At jeg har gjort hvad der kræves af mig - nemlig at jeg meddelte min leder mit standpunkt og min situation,
- At jeg ikke er forpligtet til at kontakte [...]s overordnede, men må forvente, at problemet med manglende fridage søges løst via min overordnede, og
- At jeg derfor mener, der ikke er noget grundlag for at tildele mig nogen advarsel.

Denne skrivelse er udfærdiget efter bistand fra min faglige organisation, Peqqissaasut Kattuffiat, der over for mig har tilsluttet sig, at en advarsel såvel i henseende til procedure (forsinkelse) som til indhold ikke bygger på det fornødne retlige grundlag.

Under gennemgangen af denne sag med min faglige organisation, er jeg endvidere blevet opmærksom på at vagtplanlægningen/tjenestetidsskema på I i flere tilfælde ikke overholder gældende hviletidsregler og aftaler. Jeg vil evt. via min faglige organisation vende tilbage med denne sag."

Den 30. oktober 2006 bad personaleafdelingen chefen for omsorgsafdelingen om bemærkninger til A's partshøringssvar.

Chefen for omsorgsafdelingen svarede samme dag, at hun bad personaleafdelingen vurdere sagen på grund af hændelsesforløbet og partshøringssvaret.

Personaleafdelingen traf herefter den 14. november 2006 afgørelse i sagen:

"Løn- og personaleafdelingen overbragte dig d. 19. oktober 2006 en skrivelse om hensigt til at give dig en skriftlig advarsel for din udeblivelse fra pålagt kursus d. 23-24. september 2006 uden gyldig grund.

Agterskrivelsen havde høringsfrist til d. 26. oktober 2006.

Kommunen har modtaget dit høringssvar d. 26. oktober 2006.

I dit høringssvar skriver du blandt andet følgende:

"Allerede fordi der nu er gået hen ved 1 måned, siden [...] meddelte mig, at hun mente jeg ville modtage en advarsel, mener jeg, at en evt, advarsel har mistet sin gyldighed."

(...)

I starten af september 2006, meddelte min leder, [...], mig, at der var planlagt et kursus i dagene 23. til 24. september, hvori jeg skulle deltage, uagtet disse dage var mine fridage. Det hører her med til sagen, at min arbejdsforpligtigelse p.g.a. ressource-mangel netop i september måned var planlagt således, at jeg alene havde 4 fridage i ugerne 37 til 40, heraf to fridage i dagene 23. til 24. september. Såfremt jeg blev pålagt at deltage i kursus i dagene 23. til 24. september, ville mine fridage falde på 9. og 10. september og herefter igen den 7. og 8. oktober. Jeg havde altså allerede en arbejdsforpligtigelse, der gik langt ud over den almindelige, og som ikke overholdt de gældende regler om hviletid, jf. herved bekendtgørelse om hviletid og fridøgn i Grønland."

(...)

"Endvidere skal jeg henvise til overenskomstens bestemmelse om arbejdstid, hvoraf det fremgår, at min ugentlige arbejdstid er på 40 timer, så vidt muligt placeret på 5 dage. På denne baggrund meddelte jeg [...], at jeg havde brug for at holde mine fridage, og at jeg derfor ikke kunne deltage i kurset. Jeg fik efterfølgende besked fra [...] om at kurset var pålagt af [...]. Da jeg fastholdt min melding overfor [...], opfordrede hun mig til at kontakte [...]. På baggrund af ovenstående mener jeg,

- At jeg er berettiget til at undlade at deltage i kurset med henvisning til gældende hviletidsregler sammenholdt med arbejdsplanen (...).
- At jeg har gjort hvad der kræves af mig - nemlig at jeg meddelte min leder mit standpunkt og min situation.
- At jeg ikke er forpligtet til at kontakte [...]s overordnede, men må forvente, at problemet med manglende fridage søges løst via min overordnede, og
- At jeg derfor mener, der ikke er noget grundlag for at tildele mig nogen advarsel.

Denne skrivelse er udfærdiget efter bistand fra min faglige organisation, Peqqissasut Kattuffiat, der overfor mig har tilsluttet sig, at en advarsel såvel i henseende til procedure (forsinkelse) som til indhold ikke bygger på det fornødne retlige grundlag.

Under gennemgangen af denne sag med min faglige organisation, er jeg endvidere blevet opmærksom på at vagtplanlægningen/ tjenestetidsskema på I i flere tilfælde

ikke overholder gældende hviletidsregler og aftaler. Jeg vil evt, via min faglige organisation vende tilbage med denne sag."

- Kommunen mener ikke sagen er forældet. Du var til samtale den 29. november 2006 og her fik du at vide, at du ville få en skriftlig advarsel. Den 11. oktober 2006 skrev institutionsafdelingen til personaleafdelingen med en indstilling om, at du skulle have en skriftlig advarsel. Personaleafdelingen skrev et høringsbrev til dig den 19. oktober 2006.

- Du kan ikke undlade at møde op til et kursus, som ledelsen har pålagt dig hvorfor kommunen tildeler dig en skriftlig advarsel for udeblivelse uden gyldig grund.

Udeblivelse uden gyldig grund er en væsentlig misligholdelse af ansættelsesforholdet, og kommunen understreger overfor dig, at yderligere udeblivelser tvinger kommunen til at tage dit ansættelsesforhold op til overvejelse, herunder muligheden for at bringe ansættelsen til ophør."

Den 17. november 2006 korrigerede afdelingen sin afgørelse:

"Rettelse til brev nr. [...] af den 14. december 2006 (vedlagt i kopi).

I brevet skriver vi:

- Kommunen mener ikke sagen er forældet. Du var til samtale den 29. november 2006 og her fik du at vide, at du ville få en skriftlig advarsel. Den 11. oktober 2006 skrev institutionsafdelingen til personaleafdelingen med en indstilling om, at du skulle have en skriftlig advarsel. (...).

Der burde rettelig have stået:

- Kommunen mener ikke sagen er forældet. Du var til samtale den 29. september 2006 og her fik du at vide, at du ville få en skriftlig advarsel. Den 11. oktober 2006 skrev omsorgsafdelingen til personaleafdelingen med en indstilling om, at du skulle have en skriftlig advarsel. (...).

Samtalen var altså den 29. september og det var omsorgsafdelingen der skrev til personaleafdelingen."

A klagede herefter til mig, idet hun skrev følgende i klagen:

"Jeg blev den 17. november 2006 tildelt en advarsel af K Kommunes Løn- og Personaleafdeling.

Årsagen var, at jeg ikke mødte op til et kursus, der skulle afvikles i dagene 23. og 24. september, hvor jeg iflg. min tjenesteplan havde fri.

Under en høring forud for den tildelte advarsel, gjorde jeg ved brev af 26. oktober til kommunen gældende dels, at jeg fandt tiden forpasset til at kunne tildele en advarsel. Jeg mener i den sammenhæng at den medgåede tid fra den påtalte forseelse og indtil der toges initiativ til at udfærdige en advarsel, nemlig knap 1 måned, samt efterfølgende fra K Kommune modtager mit høringssvar til der gives en advarsel ligger ud over de frister, der ud fra et indretningssynspunkt må gælde for påtale i et ansættelsesforhold. Efter min opfattelse gælder dette i særdeleshed, når der er tale om ukomplicerede forhold, der ikke kræver nogen form for undersøgelse, og uanset om jeg - som det var tilfældet, var til en samtale den 29. september, hvor jeg blev orienteret om, at der ville blive lavet indstilling til advarsel. Der var således alt i alt medgået næsten to måneder fra forseelse til advarsel falder den 14./17. november.

Endvidere vil jeg klage over, at man fra K Kommunes side ikke har forholdt sig til den del af mit høringssvar, der vedrører, om jeg lovligt kan pålægges tjeneste på mine fridage den 23- og 24. september, bl.a. fordi jeg på denne måde skulle arbejde uden fridage i en periode på 26 døgn. Min faglige organisation har mundtligt fået oplyst af kommunens personalesagsbehandler, at dette er fordi man anser denne del for irrelevant i denne sammenhæng, idet jeg er blevet henvist til at udfærdige en klage over min leder.

Endelig vil jeg påpege den organisatoriske side af denne sag. Jeg havde meddelt min leder, at jeg p.g.a. fridagsproblematikken ikke agtede at deltage i det pågældende kursus. Jeg mener ikke, jeg var forpligtet til diskutere denne problematik med min overordnede overordnede, men må kræve, at min overordnede træffer de ledelsesmæssige beslutninger i forhold til mig. Jeg håber, at en evt. undersøgelse af sagen også vil kunne omhandle denne del.

Jeg vedlægger til sagens behandling kopi af K Kommunes høringsbrev af 19. oktober, mit svar af 26. oktober samt K Kommunes advarsel af 14. og 17. november samt kopi af min arbejdsplan i den pågældende periode."

Den 12. marts 2007 bad jeg kommunen sende mig A's sagsmappe til gennemsyn.

Den 21. marts 2007 modtog jeg kopi af en række sagsakter fra kommunen.

Jeg skrev herefter den 4. april 2007 til kommunen:

"Ombudsmanden har efter gennemgang af K Kommunes sagsakter vedrørende A besluttet at behandle klagen.

Jeg anmoder derfor K Kommune om at redegøre for sin opfattelse af sagen, herunder hvorledes kommunen har forholdt sig til A's påstand i partshøringssvaret af 26. oktober 2006 om, at A i tilfælde af, at hun skulle have deltaget i kurset, ville have arbejdet 26 døgn i træk uden fridage, hvilket er i strid med reglerne om hvileperiode og fridøgn i Bekendtgørelse nr. 32 af 23. januar 2006 om Hviletid og fridøgn i Grønland.

K Kommunes svar forventes at blive forelagt for A, før Ombudsmanden afslutter sin behandling af sagen.

A er orienteret om ovenstående ved kopi af dette brev samt ved særskilt brev."

Kommunen svarede mig 30. april 2007:

"I fortsættelse af Ombudsmandens brev af 4. april 2007 fremsendes hermed K Kommunes redegørelse til sagen.

Indledende bemærkninger.

I forbindelse med den gennemførte partshøring og den efterfølgende meddelelse om advarsel anfører K Kommune, at A blev indkaldt til samtale den 29. september 2006 og orienteret om, at hun ville blive indstillet til en advarsel. Den anførte dato er desværre ikke korrekt. Den korrekte dato er den 26. september 2007. Dokumentationen herfor fremgår af vedlagte kopi af afdelingschef [...]s notat af 11. oktober 2006, bilag nr. 1. Notatet indeholder endvidere flere afklarende sms-kommunikationer mellem afdelingschef [...] og fungerende afdelingssygeplejerske/souschef A.

K Kommune har herefter valgt at opdele A's klage i 3 punkter:

1) Forpasset tidspunkt for tildeling af advarsel / ukomplicerede

forhold.

2) Hvileperiode.

3) Den organisatoriske side.

AD 1 - Forpasset tidspunkt for tildeling af advarsel / ukomplicerede forhold.

Det omhandlede kursus fandt sted i weekenden 23. og 24. september 2006. A blev indkaldt til samtale den 26. september 2006 og orienteret om, at hun ville blive indstillet til en advarsel.

Det er K Kommunes opfattelse, at tidsforløbet fra 23. og 24. september til endelig advarsel bliver udstedt er acceptabelt.

Begrundelsen er, at der - som anført af A - er tale om et ukompliceret forhold, hvor hverken A eller ledelsen var i tvivl om hændelsesforløb, og hvor ledelsen allerede 2 dage efter, den 26. september 2006, tydeliggjorde overfor A, at procedure for tildeling af advarsel ville blive igangsat, idet ledelsen ikke ville acceptere udeblivelse uden gyldig grund, hvilket - i sagens natur - var ledelsens opfattelse forud for partshøringen. Allerede på det tidspunkt kunne A indrette sig på, at udeblivelse uden gyldig grund ikke kunne finde sted uden følger for ansættelsesforholdet.

AD 2 - Hvileperiode.

I klagen anfører A, at K Kommune ikke har forholdt sig til den del af hendes hørings-svar, der vedrører, om hun lovligt kunne pålægges tjeneste på sine fridage 23. og 24. september 2006, fordi hun på den måde skulle arbejde uden fridage i en periode på 26 døgn. Dette er ikke korrekt. A havde en vagtfri fredag den 22. september 2006. Desuden må det antages, at A - i sin egenskab af fungerende afdelingssygeplejerske/sous-chef - havde haft et vist indblik i kursets planlægning, ligesom vagtplanlægning var en del af hendes opgaveportefølje.

AD 3 - Den organisatoriske side.

I sin klage anfører A, at hun havde meddelt sin leder, at hun ikke agtede at deltage i det pågældende kursus. Hun anfører endvidere, at hun mener, at hun ikke var forpligtet til at diskutere denne problematik med sin overordnede overordnede.

Det forholder sig således, at A fik sit pålæg om at deltage i kurset direkte af sin overordnede overordnede, afdelingschef [...], jf. vedlagte kopi af mail af 10. august 2006, bilag nr. 2. Heraf fremgår, at A pålægges at deltage i kurset, hvilket hun bedes være opmærksom på ved arbejdsplanlægningen i perioden. Tilbage melding om, at hun ikke agtede at deltage i kurset, burde derfor rettelig være sket til afdelingschef [...].

I øvrigt er advarslen ikke meddelt på grund af manglende afbud til rette vedkommende, men på grund af udeblivelse uden gyldig grund."

Den 3. maj 2007 sendte jeg kommunens svar med bilag til partshøring hos A.

A svarede mig den 31. maj 2007:

"Indledningsvis giver K Kommunes redegørelse til sagen mig ikke anledning til at ændre i den allerede fremsendte skrivelse af 2. marts 2007.

Der er dog nogle punkter i redegørelsen, som jeg gerne vil uddybe og korrigere.

K Kommune anfører i afsnittet vedr. Hvileperiode at det ikke er korrekt, at jeg skulle arbejde uden planlagte fridage i 26 døgn, idet jeg havde en vagtfri dag den 22. september. Iflg. tidligere fremsendt arbejdsplan figurerer der ingen planlagte fridage indenfor den omtalte periode. Det er korrekt at jeg afholdt en såkaldt vagtfri dag den 22. september, men denne dag kan ikke sidestilles med en planlagt fridag, idet en vagtfri dag fremkommer pga. tidligere erlagt overarbejde. Jeg har endvidere kun mulighed for at afholde en vagtfri dag i det omfang at forholdene tillader det, hvilket min leder i samråd med mig først kunne vurdere få dage i forvejen, og nogle gange først dagen før. Jeg har iflg. arbejdstidsaftalen for sygeplejersker ret til at kende mine fridage 4 uger i forvejen, jf. omtalte aftales § 2, stk. 3.

Dernæst vil jeg gerne korrigere K Kommunes opfattelse af hvad min portefølje angiveligt skulle have været. K Kommune anfører, at jeg skulle have vagtplanlægning som opgaveportefølje, hvilket ikke er korrekt. Det er først fra slutningen af oktober 2006, at jeg fra min leder; [...] får denne opgave delegeret, hvorfor jeg ikke har haft mulighed for at planlægge kurset ind i planen, således at også mine overenskomstmæssige rettigheder bliver overholdt."

Den 13. juni 2007 bad jeg kommunen fremkomme med bemærkninger til A's partshøringssvar.

Kommunen svarede mig 26. juni 2007:

"I fortsættelse af Ombudsmandens brev af 13. juni 2007 fremsendes hermed K Kommunes 2. udtalelse til sagen.

Vagtfrihed.

Til afsnittet vedrørende vagtfrihed skal det bemærkes, at der ikke er tale om vagtfrihed på grund af tidligere erlagt overarbejde, idet A oppebærer et rådighedstillæg på Ca. 82.000 kr. årligt, der dækker godtgørelse for rådighedsforpligtelse, overarbejde og ulempeydelse. Vagtfrie dage udløses eksempelvis, når pågældende har haft bagvagt fra fredag til mandag.

Opgaveportefølje.

K Kommune fastholder tidligere udtalelse om, at A i sin egenskab af fungerende afdelingssygeplejerske/souschef - havde haft et vist indblik i kursets planlægning, ligesom vagtplanlægning var en del af hendes opgaveportefølje. A var konstitueret afdelings- sygeplejerske/souschef i perioden 1. maj 2006 til udgangen af januar måned 2007, hvor hun stoppede efter eget ønske."

Ved brev af 28. juni 2007 bad jeg A meddele mig, om hun havde bemærkninger til kommunens svar af 26. juni 2007.

Den 24. september 2007 meddelte A's faglige organisation, at A ikke havde yderligere bemærkninger til sagen.

Den 28. maj 2008 skrev jeg til K Kommune:

"Af dokumenterne som kommunen har fremsendt i ovennævnte sag, forefindes en e-mail af 10. august 2006 fra [...] til A, hvoraf A gøres opmærksom på, at hun skal deltage i kurset.

Næste dokument i sagen er dateret den 11. oktober 2006 og er et notat udarbejdet af socialforvaltningen til Personaleafdelingen til videre foranstaltning, hvoraf det fremgår, at [...] under kursusforløbet havde sendt sms'er til A, hvori [...] understregede over

for A, at det var et pålagt kursus, og hun derfor ikke kunne forstå, at A ikke var mødt op.

A fremfører i sin klage til mig, at hun havde meddelt sin leder, at hun på grund af fridagsproblematikken ikke agtede at deltage i kurset lørdag den 23. september og søndag den 24. september 2006. Denne meddelelse må være givet i perioden mellem den 10. august 2006 og 11. oktober 2006.

Ud fra de fremsendte dokumenter ses der dog ikke at være et notat herom i sagen, ligesom der ikke foreligger notat om, hvorvidt A efter at have gjort opmærksom på at hun ikke agter at deltage i kurset på grund af fridagsproblematikken efterfølgende er blevet pålagt det af en overordnet.

Jeg beder derfor kommunen redegøre for, hvorvidt A er blevet pålagt at deltage på kurset efter at have gjort opmærksom på fridagsproblematikken samt at fremsende mig dokumenter fra sagen i perioden fra den 10. august 2006 til den 11. oktober 2006, såfremt disse findes.

Kommunens høringsvar vil eventuelt blive fremsendt til A for kommentering."

Kommunen svarede mig 10. juni 2008:

"Med henvisning til jeres brev af 28. maj 2008 i ovennævnte sag, skal det oplyses, at alle dokumenter vedrørende denne sag er fremsendt til jer.

Hvorvidt A er blevet pålagt at deltage på kurset efter at have gjort opmærksom på fridagsproblematikken, findes der ikke notat om, og beror alene på forklaring fra de involverede parter."

Jeg skrev den 22. juli 2008 til kommunen:

"Jeg er i gang med at behandle en sag vedrørende A, som har klaget til mig over en tildelt advarsel.

Vedlagt A's klage var en kopi af tjenestetidsplanen fra I fra ugerne 33-40 i 2006, som jeg har vedlagt kopi af i dette brev.

Jeg beder til brug for min sagsbehandling kommunen redegøre for:

- 1) hvem der har udarbejdet planen,
- 2) hvem der har godkendt planen, og
- 3) generelt for hvordan proceduren er for udarbejdelse og godkendelse af tjenesteplanen for de ansatte på I .

Kommunens redegørelse vil eventuelt blive forelagt for A til bemærkninger."

Kommunen svarede mig den 25. juli 2008:

"K Kommune modtog den 24. juli 2008 ombudsmandens skrivelse af 22. juli 2008, hvori Ombudsmanden har opstillet 3 spørgsmål vedrørende tjenesteplanen for I.

Centerleder for I, [...], har fremsendt vedlagte notat til besvarelse af disse spørgsmål."

Det vedlagte notat er sålydende:

"NOTAT

Til: [...]

Mona Jensen fuldmægtig ved Landstingets Ombudsmand

Vedr.: A [...]

Vedrørende anmodning om redegørelse for arbejdsplanen.

Centerlederen [...] og 1. assistenten A, som mellemlider er ansvarlig for planlægning af arbejdsplanen, da institutionen kører i døgnpleje.

Arbejdsplanen er godkendt af alle 26 medarbejdere efter deres vagtønsker, som er døgnvagter med skiftende dag, aften og nattevagter med fri hver anden weekend.

Sygeplejerskerne er på rådighed i hverdagene og indgår i bagvagter skiftevis.

Arbejdsplanen er rulleplan og ifølge personalet et ønske og godkendt fra alle, som også er med til at fastholde personalet. Ifølge vores overenskomst er der faste norm timer, der er gældende.

Jeg kan bekræfte, at der er en sygeplejerske, der er rejst 1. september for at tage en videre uddannelse og på det tidspunkt har jeg sammen med A godkendt vagtplanen, at vi skiftes til at indgår i weekend vagter, da der skal komme en vikar 1. oktober.

Jeg kan også bekræfte, at A på ingen måde har kommet med klager over vagtplanen."

Jeg udtalte herefter:

1. Var A's udeblivelse fra kurset en tjenesteforseelse?

Det er en forudsætning for, at den advarsel, som A blev tildelt den 14. november 2006, er lovlige, at A's udeblivelse fra kurset den 23. og 24. september 2006 kan kvalificeres som en tjenesteforseelse.

A har under min behandling af sagen gjort gældende, at pålægget om, at hun skulle deltage i kurset i teambuilding var ulovligt, idet pålægget indebar, at hun ville komme til at arbejde uden fridøgn i 26 dage.

Det fremgår af sagen, at lederen af kommunens omsorgsafdeling den 10. august 2006 gav A meddelelse om, at hun skulle deltage i det pågældende kursus.

Det fremgår videre, at A i begyndelsen af september i forbindelse med udarbejdelsen af en tjenesteliste overfor lederen af I protesterede mod, at hun skulle deltage i kurset, idet kurset blev afholdt over en weekend, som efter tjenestelisten var arbejdsfri dage for A.

A oplyste i sit partshørings svar til kommunen, at centerlederen, da A protesterede mod at skulle deltage i kurset, havde henvist hende til at kontakte lederen af omsorgsafdelingen, som havde pålagt A at deltage i kurset.

A oplyste videre i partshørings svaret, at hendes deltagelse i kurset ville stride mod bekendtgørelsen om hviletid og fridøgn i Grønland¹⁰ §§ 4 og 11.

Det fremgår ikke af oplysningerne i sagen, om A har søgt at få omlagt sin tjeneste eller om hun har kontaktet lederen af omsorgsafdelingen inden kurset.

Jeg udtaler på denne baggrund, at det er almindeligt antaget, at ansatte i forvaltningen har en 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.¹¹

Til denne loyalitetspligt hører, at den ansatte skal efterkomme tjenestebefalinger, som ikke er klart ulovlige.

Hvis en tjenestebefaling er - eller viser sig at være - ulovlig uden at være klart ulovlig, har den ansatte i første omgang pligt til at gøre sin foresatte opmærksom på problemet. Hvis ordren herefter fastholdes, er det almindeligt antaget, at den ansatte som udgangspunkt har pligt til at efterkomme ordren.

Som en modifikation er det antaget, at der ikke er lydighedspligt over for ordrer, der er givet i strid med retsregler, der beskytter den ansattes interesser.¹²

Som sagen er oplyst for mig, er der ikke grundlag for at antage, at kommunens pålæg til A om at deltage i det pågældende kursus, som blev meddelt hende ved e-mail af 10. august 2006, skulle være ulovligt, allerede fordi der ikke på dette tidspunkt forelå en tjenesteliste, som indebar, at kurset ville komme i konflikt med arbejdstidsreglerne.

10) Arbejdstilsynets bekendtgørelse nr. 32 af 23. januar 2006.

11) Hans Gammeltoft-Hansen m. fl., Forvaltningsret, 2. udgave 2002, side 189.

12) Hans Gammeltoft-Hansen m. fl., Forvaltningsret, 2. udgave 2002, side 194.

Problemet opstod først i forbindelse med udarbejdelsen af tjenestelisten i begyndelsen af september 2006.

Spørgsmålet er herefter, om den opståede konflikt med arbejdstidsreglerne er udtryk for en sådan ulovlighed, at A havde ret til at undlade at efterkomme pålægget om kursus-deltagelse.

Arbejds miljøreglerne, som A har henvist til i sit partshørings svar, er sålydende:

"§ 4. Inden for hver periode på 7 døgn skal de ansatte have et ugentligt fridøgn, der skal ligge i umiddelbar tilslutning til en daglig hvileperiode. Det ugentlige fridøgn skal så vidt muligt falde på søndage og så vidt muligt samtidig for alle, der er ansat i virksomheden.

Stk. 2. Reglen i stk. 1, 2. pkt., gælder ikke for landbrug, gartneri, jagt og fangst.

[...]

§ 10. Ved arbejde med pasning af mennesker, dyr og planter samt ved landbrugsarbejde, jagt og fangst og ved arbejde, der er nødvendigt for at bevare værdier, kan det ugentlige fridøgn udskydes og erstattes af tilsvarende frihed senere, når arbejdet er omfattet af bilaget til bekendtgørelsen.

Stk. 2. Der må dog ikke være mere end 12 døgn mellem 2 fridøgn. Fridøgnene bør endvidere så vidt muligt lægges i sammenhæng og således, at mindst det ene døgn ligger i umiddelbar tilslutning til en daglig hvileperiode."

Bilaget indeholder blandt andet følgende:

"Bilag 1

Former for arbejde hvor der kan ske fravigelser fra § 3 eller § 4

[...]

3. Aktiviteter, der er kendetegnet ved nødvendigheden af at sikre kontinuerlige ydelser eller vedvarende produktion, fx når der er tale om

a) modtagelse, behandling og/eller pleje på hospitaler eller lignende institutioner, herunder aktiviteter, der udøves af læger under uddannelse, døgninstitutioner og plejehjem samt fængsler,

[...]"

Det fremgår af de tjenestelister, som A har vedlagt sin klage til mig, at hun havde fridage den 9. og 10. september 2006 og at de næste fridage herefter var 7. og 8. oktober 2006.

Det er herudover oplyst i tjenestelisten, at A havde en arbejds- og vagtfri dag den 22. september 2006.

A har i sit partshøringsbrev af 31. maj 2007 til mig anført, at den vagtfri dag ikke kan medregnes ved opgørelsen af retten til fridøgn, idet der ikke er tale om en planlagt fridag.

Det fremgår af kommunens hørings svar af 26. juni 2007, at den vagtfri dag er udløst af, at A har haft vagt den forudgående weekend.

Jeg går derfor ud fra, at den vagtfri dag er indgået i tjenestetidsplanlægningen.

Jeg finder på denne baggrund ikke anledning til at kritisere, at tjenestelisten ikke indeholder fridage i perioden fra 11. september til og med 21. september 2006.

For så vidt angår den efterfølgende periode, bemærker jeg:

Såfremt A skulle deltage i kurset den 23. og 24. september 2006, ville der mellem den 22. september og de næste fridage, den 7. og 8. oktober 2006 forløbe 14 døgn uden fridøgn, hvilket er i strid med bekendtgørelsens § 10, stk. 2, hvorefter der maksimalt måtte forløbe 12 døgn mellem 2 fridøgn.

Jeg må således konkludere, at det planlagte arbejdsforløb fra den 23. september 2006 til og med den 6. oktober 2006 har været i strid med arbejdsmiljøreglerne, idet det ikke tog højde for kurset.

Kurset figurerer ikke i tjenestelisten som arbejdsdage for A, men som fridage.

A har haft krav på mindst ét fridøgn i perioden fra den 23. september til den 4. oktober 2006, og det har ikke været muligt inden for rammerne af arbejdsmiljøreglerne, at A både skulle følge den fastlagte tjenesteliste og deltage i kurset.

A's deltagelse i kurset har imidlertid isoleret set ikke været i strid med reglerne om fridøgn, idet hun havde fri den 22. september 2006, og jeg finder derfor ikke anledning til at kritisere, at kommunen har kvalificeret A's udeblivelse som en tjenesteforseelse.

2. Valget af advarsel som sanktion

Ved vurderingen af, hvorledes kommunen skulle reagere på denne tjenesteforseelse, finder jeg, at det bør tages i betragtning, at tjenestelisten fejlagtigt ikke tager højde for det pålagte kursus, og at såvel kommunen som A, såfremt hun deltog i kurset og samtidig skulle overholde tjenestelisten, ville overtræde hviletids- og fridøgnsbekendtgørelsens 10, stk. 2. En sådan overtrædelse kan sanktioneres kriminalretligt efter bekendtgørelsens 34, stk. 1, nr. 1.

Jeg finder videre, at det må tages i betragtning, at centerledelsen i forbindelse med e-mailen af 10. august 2006 var orienteret om, at A's deltagelse i kurset var pligtmæssig, og at A på et tidspunkt inden kurset protesterede over for centerlederen mod, at hun skulle deltage. I den forbindelse henviste centerlederen A til at kontakte chefen for kommunens omsorgsafdeling, som havde planlagt kurset.

Det er på denne baggrund min opfattelse, at kommunen ikke udelukkende burde have anskuet A's klage som en klage, over at hun skulle deltage i et kursus den 23. og 24. september, men at kommunen burde have revideret tjenestetidsplanlægningen i sammenhæng med det planlagte kursus således, at reglerne om fridøgn kunne overholdes.

Jeg er også af den opfattelse, at uanset om A har haft medindflydelse på tjenesteplanlægningen, må det være kommunens ansvar, at de udarbejdede tjenstelister er i overensstemmelse med arbejdsmiljøreglerne.

Jeg finder herefter, at A's tjensteforseelse ikke alene kan tilregnes A, men at kommunen bærer en del af ansvaret for den opståede situation.

Det forekommer mig herefter ikke at være en proportional sanktion, at kommunen tildelte A en advarsel for udeblivelsen, og jeg henstiller, at kommunen genoptager sagen med henblik på at vurdere, om advarslen skal tilbagekaldes, og om der er grundlag for en mindre indgribende sanktion, eksempelvis en påtale.

3. Tidspunktet for tildelingen af advarslen

A har i sin klage gjort gældende, at kommunen ud fra et indretningssynspunkt for påtaler i ansættelsesforhold, har forpasset tiden for at tildele en advarsel, idet der forløb knap en måned fra tjensteforseelsen til kommunen indledte en disciplinær sag.

Jeg bemærker, at der gælder et almindeligt krav om, at en tjensteforseelse skal påtales snarest. Det skyldes flere forskellige forhold. For det første må den ansatte kunne indrette sig på, at arbejdsgiveren ikke finder det påkrævet at reagere, hvis der forløber lang tid, uden at forholdet påtales. For det andet taler hensyn til den ansattes mulighed for at tage til genmæle mod beskyldningen om en tjensteforseelse for, at sagen ikke rejses længere tid efter, at forholdet er begået. For det tredje vil arbejdsgiveren være afskåret fra at påberåbe sig gentagelsesvirkning, hvis en forseelse ikke er påtalt inden gentagelsen.

I den aktuelle sag er der tale om, at chefen for kommunens omsorgsafdeling påtalte forholdet over for A den 26. september 2006, at der blev indgivet skriftlig indberetning til kommunens personaleafdeling den 11. oktober 2006, og at personaleafdelingen den 19. oktober 2006 partshørte A. A afgav partshørings svar den 26. oktober 2006, og kommunen traf afgørelse den 14. november 2006.

Ud fra en samlet vurdering af disse oplysninger finder jeg ikke, at jeg har tilstrækkeligt grundlag for at kritisere kommunens sagsbehandlingstid.

4. Klagen over, at kommunen ikke har forholdt sig til A's partshøringssvar

A har i sin klage til mig peget på, at kommunen ikke har forholdt sig til, at hun i sit partshøringssvar af 26. oktober 2006 gjorde gældende, at det pålagte kursus ville medføre, at hun ikke fik fridage mellem den 10. september og den 7. oktober 2006.

Jeg bemærker, at det fremgår af kommunens afgørelse af 14. november 2006, at kommunen citerede partshøringssvaret i sin afgørelse, men at kommunen ikke kommenterede denne del af svaret.

Kommunen har i sit høringssvar til mig af 30. april 2007 oplyst, at A's udlægning af sagen i sit partshøringssvar ikke er korrekt, idet hun havde en vagtfri dag den 22. september 2006.

Jeg lægger herefter til grund, at kommunen ved sagens afgørelse har lagt vægt på, at A havde en vagtfri dag den 22. september 2006.

Der er således ikke overensstemmelse mellem A's og kommunens udlægning af sagsfaktum.

Jeg bemærker, at sagsbehandlingslovens § 24 indeholder følgende krav til begrundelse af afgørelser:

"§ 24. En begrundelse for en afgørelse skal indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet. I det omfang, afgørelsen efter disse regler beror på et administrativt skøn, skal begrundelsen tillige angive de hovedhensyn, der har været 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."

Hvis sagens oplysninger er omtvistede, hører det til begrundelsespligten i 24, stk. 2, at myndigheden skal gøre nærmere rede for, hvilke af de foreliggende oplysninger, der er tillagt betydning ved sagens afgørelse¹³.

13) Forvaltningsloven med kommentarer af John Vogter, 1999, side 430 f.

Jeg finder derfor, at kommunen begik en beklagelig fejl ved ikke i sin afgørelse at forklare, hvorfor kommunen tilsidesatte A's anbringende om, at arbejdstidsreglerne var til hinder for, at hun kunne deltage i kurset.

5. Dokumentationskravet til tjenestelister

Et centralt punkt i sagen har været, hvorvidt det pålagte kursus og tjenestelisterne for A har kunnet forenes uden, at kommunen og A herved overtrådte Arbejdstilsynets bekendtgørelse om hvileperiode og fridøgn i Grønland.

Jeg har ved min gennemgang af sagen konstateret, at de omhandlede tjenestelister, hverken er daterede eller er underskrevet, ligesom der ikke er skriftlig dokumentation for, at A er gjort bekendt med listerne.

Jeg bemærker, at det hører til god forvaltningsskik, at der ikke må herske tvivl om, hvornår et dokument, som udarbejdes af en forvaltningsmyndighed til brug for sagsbehandlingen, er indgået i sagen, idet datering af dokumentet kan have afgørende betydning for, hvornår dets retsvirkninger skal regnes fra. Jeg bemærker endvidere, at det er forvaltningen, som har bevisbyrden, hvis en borger gør gældende, at et udateret dokument er kommet til borgerens kundskab på et andet tidspunkt, end forvaltningen gør gældende.

Der bør i almindelighed af hensyn til muligheden for at dokumentere, hvornår et dokument har retsvirkninger fra, foreligge skriftlig dokumentation for, hvornår dokumentet er sendt til eller overbragt en borger.

Blandt andet af hensyn til sikring af dokumentets autencitet og en eventuelt placering af et disciplinært ansvar for fejl i dokumentet, bør det tillige være underskrevet¹⁴.

Jeg finder det på denne baggrund uheldigt, at I's tjenestelister hverken er daterede eller er forsynede med centerledelsens underskrift, ligesom det er uheldigt, at der ikke foreligger skriftlig dokumentation for, hvornår de er meddelt de ansatte.

Jeg henstiller derfor, at kommunen indfører rutiner, som sikrer, at ovenstående dokumentationskrav overholdes.

6. Mine afsluttende bemærkninger

Jeg afventer herefter kommunens svar på mine henstillinger.

14) Jf. Folketingets Ombudsmands udtalelse af 12. marts 2008, gengivet på Folketingets Ombudsmands hjemmeside og UfR 2001.252Ø.

Jeg har ved særskilt brev og ved kopi af dette brev gjort A bekendt med min opfattelse af sagen."

Kommunen svarede mig den 2. december 2009, at kommunen havde fulgt mine henstillinger, og jeg afsluttede den 15. december 2009 min behandling af sagen ved følgende brev til kommunen med kopi til A:

"Kommunen har ved brev af 2. december 2009 meddelt mig, at kommunen har instrueret sine institutioner om, at arbejdsmiljøreglerne skal overholdes ved udarbejdelsen af tjenestelister, at disse skal dateres og underskrives og, at der skal sikres skriftlig dokumentation for, at medarbejderne er gjort bekendt med tjenestelisterne.

Kommunen har herudover tilbagekaldt advarslen af 17. november 2006 til A, og har i den forbindelse vurderet, at den påtale af forholdet, som skete den 26. september 2006 på et møde mellem A og afdelingschef [...], var en tilstrækkelig reaktion på A's udeblivelse.

Jeg foretager mig herefter ikke yderligere i sagen."

Anden administration

5-5 Retsgrundlaget for vederlæggelse af Forbrugerrådets formand og spørgsmål om kompetencen til at udregne vederlaget

Forbrugerrådets formand klagede til Ombudsmanden over, at han ikke modtog vederlag eller anden godtgørelse for rejsedage og mødeforberedelse i tilknytning til formandshvervet.

Ombudsmandens fandt, at vederlaget til Forbrugerrådets formand skal fastsættes ud fra en konkret vurdering af, hvor mange dage, der medgår til hvervet, og at dette udelukker, at der opstilles interne regler, som afskærer eller væsentligt begrænser det pligtmæssige skøn.

Ombudsmanden fandt samtidig, at det ikke af reglerne om fri rejse og logi og dagpenge kan udledes, hvorvidt Forbrugerrådets medlemmer, herunder formanden, er berettiget til vederlag for rejsedage.

Ombudsmanden henstillede i sammenhæng med vederlæggelsesspørgsmålet, at Naalakkersuisut overvejede det problematiske i den organisatoriske placering af Forbrugerrådets sekretariat i det departement i centraladministrationen, som på Naalakkersuisuts vegne administrerede vederlæggelsesreglerne.

Ombudsmanden besluttede jf. landstingsloven om Landstingets Ombudsmand § 11, at give Inatsisartut ved Lovudvalget og Naalakkersuisut meddelelse om, at den eksisterende placering af Forbrugerrådets sekretariat under Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked er i strid med landstingslov nr. 1 af 28. februar 1994 om ændring af landstingslov om forbrugerråd, markedsføring, mærkning, priser og forbrugerklageudvalg (j. nr. 2009-721-0001).

Den 1. januar 2004 trådte landstingslov nr. 22 af 18. december 2003 om vederlag m.v. til medlemmer af Landstinget og Landsstyret m.v. i kraft.

Landstingsloven indeholder følgende bestemmelser om vederlæggelse af ikke-landstingsmedlemmer:

”§ 18. Til ikke-landstingsmedlemmer, der udøver hverv i udvalg, nævn og repræsentationer på hjemmestyrets vegne ydes for hver dag vederlag svarende til 1/365 af det i § 1, stk. 1 nævnte vederlag. Ved mødedeltagelse uden for hjemstedet ydes der tillige fri rejse og logi samt dagpenge efter de for tjenestemænd gældende regler.

Stk. 2. Landsstyret kan fastsætte et tillæg til ikke-landstingsmedlemmer, der varetager et særligt byrdefuldt formandshverv i de i stk. 1 nævnte udvalg, nævn og repræsentationer. Udbetalingen af tillægget sker månedsvist forud og ophører med udgangen af den måned, hvor formandshvervet ophører, eller hvis Landsstyret beslutter, at det skal bortfalde.”

Direktoratet for Erhverv, Landbrug og Arbejdsmarked skrev den 15. juli 2004 til Konkurrencenævnet, Grønlands Forbrugerråd, Ligestillingsrådet og Landbrugsrådet:

”På Landstingets efterårssamling 2003 vedtoges en helt ny Landstingslov om vederlag m.v. til medlemmer af Landstinget og Landsstyret m.v. Loven er trådt i kraft med virkning fra 1. januar 2004.

Til orientering og videre foranstaltning vedlægges den vedtagne, nye landstingslov om vederlag m.v. til medlemmer af Landstinget og Landsstyret, Landstingslov nr. 22 af 18. december 2003.

Videre vedlægges følgende forarbejder:

- lovforslaget
- bemærkningerne til lovforslaget
- betænkning afgivet af Landstingets Formandskab
- ændringsforslag til loven (vedtaget)

Til brug for administrationen udsendes derfor denne vejledning, der indeholder tre adskilte afsnit:

I. Generelt vedrørende vederlagenes størrelse.

II. Retningslinier for vederlæggelse af medlemmer og formænd for Råd og Nævn under Landsstyreområdet for Erhverv, Landbrug og Arbejdsmarked.

III. Den praktiske opfølgning.

I. Generelt vedrørende vederlagenes størrelser:

Som bekendt vederlægges medlemmer af Råd og Nævn efter denne lovs § 18.

De nye regler fremgår af vederlagslovens § 18, der lyder således:

[...]

Samtidig med lovændringen ændredes størrelsen af vederlagene, idet disse fortsat tager udgangspunkt i lovens § 1, stk. 1; men udgangspunktet i denne paragraf er ændret fra en tjenestemandslønning i lønramme 31, skalatrin 44, til en aflønning som tjenestemand i lønramme 35.

Da vederlagsloven ikke har været ændret fra 1993 til nu, bliver der altså tale om en generel forhøjelse af alle vederlag, hermed også til medlemmer af nævn og råd.

Alle Råd og Nævn og de administrationer, der anviser vederlag, bør derfor være opmærksomme på dette.

En anden ændring er, at der ikke længere kræves Finansudvalgets tilladelse til fastsættelse af særligt vederlag til formænd i særligt byrdefulde nævn og råd.

II. Retningslinier for vederlæggelse af medlemmer af og formænd for Råd og Nævn under Landsstyreområdet for Erhverv, Landbrug og Arbejdsmarked.

Med vedtagelsen på EM 2003 af en ny vederlagslov er kompetencen til godkendelse af vederlag til ikke-landstingsmedlemmer, der varetager et særligt byrdefuldt formands-hverv i råd eller nævn overgået fra Finansudvalget til Landsstyret.

Da det er konstateret, at der finder en uens vederlæggelse af specielt disse formænd for Råd og Nævn sted, har Landsstyremedlemmet for Erhverv, Landbrug og Arbejdsmarked forelagt Landsstyret følgende generelle retningslinier til Landsstyrets godkendelse med henblik på fremover at opnå en mere ensartet og gennemsigtig vederlæggelse for arbejdet i de af Landsstyret under Landsstyreområdet for Erhverv, Landbrug og Arbejdsmarked nedsatte nævn og råd.

1. Den juridiske baggrund.

Med vedtagelsen af en ny vederlagslov pr. 1. januar 2004 ændres blandt andet mulighederne for vederlæggelse af medlemmer af og formænd for diverse nævn, råd m.v. De nye regler fremgår af vederlagslovens § 18, stk. 2, der lyder således:

[...]

Det fremgår af bemærkningerne til ovennævnte § 18, at "det afgøres på baggrund af en konkret vurdering, hvor mange dage, der medgår til varetagelse af hvervet. Varetagelse af hverv i råd og nævn kan således ud over mødedage omfatte forberedelse og rejsetid."

Specielt vedrørende udmøntningen af § 18, stk. 2, fremgår af bemærkningerne, at der ligesom efter den gældende vederlagslov udbetales dagpenge til medlemmer af Råd og Nævn m.v.

Tidligere skulle Finansudvalget godkende fastsættelsen af særskilt vederlag til særligt byrdefuldt formandshverv. Da et sådant vederlag forudsættes holdt inden for de almindelige bevillinger er det i den nye vederlagslov foreslået, at Finansudvalget ikke længere skal godkende sådanne vederlag.

2. Den praktiske virkelighed.

Det er som meddelt konstateret, at der for forskellige Råd og Nævn sker en forskellig særlig vederlæggelse af formanden. Da det nu efter den nye lov er Landsstyret, der skal godkende denne særlige vederlæggelse foreslås mere generelle retningslinier udstukket for ikke at komme i den situation, at der mellem formændene for diverse råd og nævn udvikles en "lønkonkurrence" eller opstår splid på et ikke sagligt grundlag.

Det grønlandske samfund er blandt andet kendetegnet ved at alle kender alle, så det er naturligt at de forskellige formænd taler sammen, herunder også om vederlæggelsen for deres arbejde. For at der ikke skal opstå misforståelser mellem Landsstyreområdet og rådene og nævnene, findes det hensigtsmæssigt med generelle gennemsigtige retningslinier for vederlæggelsen.

Faste regler er på den anden side uhensigtsmæssige, da sådanne kan blokere for de individuelle løsninger, der betinges af det enkelte råds eller nævns arbejdsbelastning. Derfor foreslås kun generelle retningslinier fastsat.

3. Råds- og nævnstyper.

Grønlands Hjemmestyre gør i dag brug af en lang række nævn og råd, hvoraf en stor del er oprettet ved lov. Disse råd og nævn har forskelligt arbejdsområde, herunder er nogle rent informative høringsorganer, hvor andre er stærkt specialiserede organer, der skal træffe konkrete afgørelser og andre igen, blandinger af disse.

Eksempelvis findes pt. på Erhverv, Landbrugs og Arbejdsmarkedsdirektoratets område Grønlands Erhvervsråd, Ligestillingsrådet, Forbrugerrådet, Landbrugsrådet, Konkurrencenævnet og Landsarbejdsrådet (sidstnævnte dog under afvikling).

Vederlæggelsen for disse råd og nævn er som sagt forskellig.

Grønlands Erhvervsråd får hverken vederlag, dagpenge eller fri rejse uden for hjemstedet eller særligt vederlag til formanden. Ved rådets oprettelse bestemtes, at arbejdet i rådet, der er rådgivende for Landsstyremedlemmet for Erhverv, er ulønnet.

Ligestillingsrådets medlemmer modtager vederlag, dagpenge og fri rejse uden for hjemstedet og formanden modtager særlig vederlæggelse svarende til 38.500 kr. årligt.

Forbrugerrådets medlemmer modtager vederlag, dagpenge og fri rejse uden for hjemstedet, og formanden modtager særlig vederlæggelse svarende til 50.000 kr. årligt.

Landbrugsrådets medlemmer modtager vederlag, dagpenge og fri rejse uden for hjemstedet og formanden modtager særlig vederlæggelse svarende til 20.000 kr. årligt.

Konkurrencenævnets medlemmer modtager vederlag, dagpenge og fri rejse uden for hjemstedet og formanden modtager vederlag efter § 1 i forberedelsestiden.

Det kan således konstateres, at der, specielt i forbindelse med den særskilte vederlæggelse til et særligt byrdefuldt formandshverv, er store forskelle.

4. Arbejdsbyrden.

Grønlands Erhvervsråd

[...]

Ligestillingsrådet

[...]

Grønlands Forbrugerråd

Forbrugerrådets formand tilrettelægger sammen med sekretariatet møderne i Forbrugerrådet, leder møderne, har pressekontakten og udarbejder årsberetning sammen med sekretariatet.

Forbrugerrådet behandler både konkrete klager og henvendelser og tager selv principielle henvendelser op til diskussion.

Formanden har løbende henvendelser fra de kommunale forbrugerklageudvalg og deltager i møder og konferencer om forbrugerspørgsmål. Forbrugerrådet udgiver bla-

det Atuisoq ca. 3 gange årligt, laver prisundersøgelser og behandler omkring 130 konkrete henvendelser om året.

Landbrugsrådet

[...]

Konkurrencenævnet

[...]

5. En generel model.

Landsstyremedlemmet foreslog derfor, at Landsstyret bibeholder råd uden dagpenge og vederlag til rådgivning af Landsstyremedlemmer.

Samtidig foreslog han, at reglerne om aflønning af medlemmer af Råd og Nævn sker med vederlag efter lovens § 1, dagpenge og fri rejse og logi uden for hjemstedet.

Vedrørende det særskilte vederlag efter § 18, stk. 2, foreslog han, at dette søgt ensartet, således at der ikke gøres forskel på de enkelte formænd.

Ved afgørelsen af, hvorvidt der kan åbnes for et vederlag efter § 18, stk. 2, vælges til at afgøre, om formandshvervet er særlig byrdefuldt at se på arbejdsbelastningen, mediekontakt, uddelegeret ansvar mv.

Det kunne i modsætning til en generel model overvejes at ligestille arbejdet som formand med en særligt byrdefuldt formandshverv med den vederlæggelse, Landsstyret allerede har ensartet for bestyrelsesmedlemmer i de mindre hjemmestyrejede aktieselskaber.

En mere standardiseret model kunne således opstilles sådan:

Eksempel	Type	Medlemmer og formand	Logi uden for hjemsted	Særligt byrdefuldt formandshverv

Erhvervsrådet	Rent rådgivende	Ulønnet	i særlige tilfælde ferierejse og efter skøn max dagpenge	Ulønnet
Ligestillingsrådet Forbrugerrådet Landsbrugsrådet Konkurrencerådet	Rådgivende og træffer afgørelser	Vederlag i henhold til § 1	Dagpenge og fri rejse	42.000 kr. årligt, svarende til 3.500 kr. pr. md.

Fordelene ved en sådan løsning er overskuelighed og en stor lettelse i budgetteringen på de i nederste række omtalte råd og nævns finanslovsbevillinger.

Under henvisning til det i afsnit 4 om arbejdsbyrden nævnte, findes det mest hensigtsmæssigt, hvis Landsstyremedlemmet for Erhverv, Landbrug og Arbejdsmarked fastsætter de særlige vederlag for særligt byrdefuldt formandshverv inden for egen bevilling.

På baggrund heraf indstillede Landsstyremedlemmet for Erhverv, Landbrug og Arbejdsmarked til Landsstyret, at Landsstyret godkendte de her forelagte retningslinier for vederlæggelse af medlemmer af og formænd for Råd og Nævn under Landsstyreområdet for Erhverv, Landbrug og Arbejdsmarked og at Landsstyret bemyndigede Landsstyremedlemmet for Erhverv, Landbrug og Arbejdsmarked til at udmønte vederlæggelse af medlemmer af og formænd for Råd og Nævn under Landsstyreområdet for Erhverv, Landbrug og Arbejdsmarked i henhold til ovennævnte retningslinier.

Landsstyret behandlede oplægget og gav tilslutning til begge Landsstyremedlemmets indstillinger.

III. Den praktiske opfølgning.

Herefter anmodes Konkurrencenævnet, Grønlands Forbrugerråd, Landbrugsrådet og Ligestillingsrådet gennem deres administrationer foretage følgende ændringer med hensyn til vederlæggelse med virkning fra den 1. januar 2004 at regne.

Vederlag efter § 18, stk. 1 afregnes til den nye, højere sats. Oplysning herom kan fås fra Administrationsdirektoratet.

Vederlag til formændene efter § 18, stk. 2 afregnes efter de her meddelte retningslinier.

Eventuelle vederlag udbetalt efter 1. januar 2004 til gammel sats eller ældre retningslinier efterreguleres.

Hvilket meddeles til orientering og videre foranstaltning.”

Fællessekretariatet for Konkurrencenævnet og Grønlands Forbrugerråd sendte den 2. december 2004 følgende notat til Forbrugerrådets medlemmer:

”I forlængelse af Fællessekretariatets skrivelse af 10. nov. 2004 til samtlige Rådets medlemmer om dagpenge og mødediæter samt reguleringer heraf er det konstateret, at der vedrørende mødediæter hidtil har været fulgt den praksis, at medlemmer med bopæl i Nuuk har fået udbetalt én mødediæt pr. mødedag (uanset mødets varighed), mens medlemmer på Kysten herudover også har fået udbetalt mødediæter for rejsedagene i tilknytning til møderne.

Kontorchef [...] har givet udtryk for, at kap. 7 i den nugældende vederlagslov om ikke landstingsmedlemmers deltagelse i udvalg, nævn og repræsentationer og lignende, § 18, 2. pkt., skal forstås således, at der på rejsedage i forbindelse med afholdelse af møde alene tilkommer medlemmerne dagpenge – og ikke tillige mødediæter.

Den nugældende vederlagslov er ltl. nr. 22 af 18. december 2003 om vederlag m.v. til medlemmer Landstinget og Landsstyret m.v. Den fremsendes rådsmedlemmerne med Fællessekretariatets brev af 11. november 2004, men eftersendes gerne på ny ved henvendelse til Sekretariatet.

Loven blev i sommeren 2004 vedtaget med den 1. januar 2004 som ikrafttrædelsesdato. Diætsatserne vil således blive reguleret med tilbagevirkende kraft fra 1. januar; mens de for meget udbetalte diæter for rejsedage kun vil få virkning fra, at Erhvervsdirektoratet medio juli gjorde Fællessekretariatet bekendt med lovens vedtagelse og den praktiske opfølgning heraf. Det vil med andre ord sige, at det kun er de udbetalte diæter for rejsedagene i tilknytning til rådsmødet den 30. september 2004, der skal reguleres.

Dette notat er rundsendt til kopimodtagerne før dets fremsendelse til oversættelse til grønlandsk - med anmodning om indsigelser, hvis der er bemærkninger til notatets indhold.”

Landsstyremedlemmet for Erhverv, Landbrug og Arbejdsmarked skrev den 26. januar 2006 til Forbrugerrådet og dets medlemmer et brev med overskriften ”Grønlands Forbrugerråd – Nutid og i fremtiden”:

”Kære medlem af Grønlands Forbrugerråd.

Som ny Minister for Forbrugeranliggende glæder jeg mig til, at skulle samarbejde med Grønlands Forbrugerråd i forhold til Forbrugeranliggende. Jeg har stor interesse i området som også således vil have min bevågenhed som andre ansvarsområder under min direktorat.

For at kunne realisere min politik også set i forhold til koalitionsaftalen er det af yderste vigtighed, at Forbrugerrådet er mere med og modspiller i forhold til i dag. Vi er jo i bund og grund alle forbrugere på den ene eller anden måde, hvorfor god forbrugerbekyttelse i forhold til rettigheder med mere er af stor betydning.

Forbrugerrådet skal gerne agere som valghund på vegne af det Grønlandske samfund.

Dette er også en af baggrundene for at Konkurrencenævnet samt Forbrugerrådets organisering er som i dag. Med fællessekretariat med øget bevilling set i forhold til tidligere tider.

[...]

Grønlands Forbrugerråd - Vederlag:

På Landstingets efterårssamling 2003 vedtoges en helt ny Landstingslov om vederlag mv. til medlemmer af Landstinget og Landsstyret mv. Loven er trådt i kraft med virkning fra 1. januar 2004.

På baggrund af henvendelse i mødet mellem Forbrugerrådets forretningsudvalg og Landsstyremedlemmet for forbrugeranliggende mandag den 12. december 2005 blev der nævnt problemer i forhold til vederlag mv. Og efterfølgende i forhold til tabt arbejdsfortjeneste ved fraværsdagene fra hjembyen og mødediæter i forhold til mødedeltagelse i Grønlands Forbrugerråd.

Der skal her i brevet præciseres at alle medlemmer af Råd og Nævn under hjemmestyret er omfattet af Landstingslov om vederlag m.v. og således Konkurrencenævnet og Forbrugerrådet dette tilfælde.

Såfremt problemerne i forhold til vederlag udover vedtagne Landstingslov stadig foreligger, anmoder jeg venligst om præcisering til mig og mit direktorat pr. brev fra Grønlands Forbrugerråd.”

Der afholdtes den 14. juni 2007 et møde mellem Landsstyreformand Hans Enoksen, Landstyreformandens ministersekretær, en medarbejder fra Erhvervsdirektoratet, Forbrugerrådets formand og næstformand.

Det fremgår af Erhvervsdirektoratets referat fra mødet:

”[...]

Vederlaget for deltagerne i Forbrugernævnet i Grønland møder lever efterhånden slet ikke op til forholdene i disse år.

Formanden får et vederlag på 50.000 kr. om året. Det er i forhold den indsats, der gøres slet ikke nok.

Næstformanden i Grønlands forbrugernævn får ikke noget for sine mistede indtægter.

For eksempel når han er på rejse fra Ilulissat til Nuuk. I den sammenhæng spiller det ind, at han kun får noget for de dage, hvor der er møde (ca. 800 kr.), i den sammenhæng sammen med dagpengene.

Repræsentanten for SIK får et vederlag på 1.200 kr., og repræsentanten for KNAPK får 400 kr. (fra det job han repræsenterer).

Landsstyreformand Hans Enoksen: Hvad så med de øvrige medlemmer i forbrugernævnet i Grønland, hvad får de i vederlag?

[Forbrugerrådets formand]:

Hvordan de andre medlemmer i Grønlands Forbrugernævn bliver behandlet er der ikke helt klare oplysninger om. Hvad de får for mødedagene og dagpenge er nok tilfældet ligesom for næstformanden.

I nævnets arbejde er der intet vederlag for mistede arbejdsindtægter. På den måde er medlemmerne udsat for store tab ved deres indsats i bestyrelsesarbejdet. Det er på ingen måde noget, der kan accepteres.

[...]

Indsatsen i Forbrugernævnet i Grønland aflønnes efter Landstingets lov om aflønning af Landsstyremedlemmer [landstingsmedlemmer], Landsstyremedlemmer m.v. Det er Landstingslov nr. 22 af 19. [18.] december 2003.

Det har Landsstyremedlemmet for Forbrugsområdet også præciseret over for Forbrugernævnet i Grønland i et brev af 28. januar 2005.

Kopi af brevet:

”Forbrugernævnet i Grønland.

Aflønning

På Landstingets efterårsamling i 2003 blev en ny lov om aflønning af Landsstingsmedlemmer og Landstyremedlemmer med videre [vedtaget]. Loven blev sat i kraft fra 1. januar 2004.

Forbrugernævnets daglige ledelse og Landsstyremedlemmet for området havde mandag den 12. december 2005 [et møde] hvor problemer med aflønning under møderne mv. blev drøftet.

Det blev ligeledes drøftet de mistede indtægter, når man ikke var på sit hjemsted samt under rejserne samt mødepenge når Forbrugernævnet i Grønland holdt side møder.

Det skal i den forbindelse præciseres, at alle der er medlemmer af udvalg beslutningstagere eller nævn under hjemmestyret skal behandles efter Landstingets lov om aflønning, herunder også Forbrugernævnet i Grønland.

Hvis der fra Forbrugernævnet i Grønland er problemer med aflønning, som ligger uden for den af Landstinget vedtagne lov, så må jeg på det kraftigste anmode om, at nævnet over for mig og over for direktoratet skriftligt retter henvendelse.

Loven kan citeres:

Kapitel 7

Ikke-landstingsmedlemmers deltagelse i udvalg nævn og repræsentationer og lignende

§ 18. [...]

Bemærk:

Efter dette har direktoratet ikke hørt noget, og er derfor gået ud fra, at arbejdet med denne sag er afsluttet.

På baggrund af det fremlagte er der en forventning om, at forbrugerrådets sekretariat kommer med en redegørelse omkring praksis med hensyn til vederlag.

[Forbrugerrådets formand]: Næstformanden i Grønlands forbrugernævn bør oppebære samme vederlag som formanden. Da der er tale om, at han skal følge med i sagerne på samme vis som formanden."

Forbrugerrådets formand sendte den 22. juni 2007 følgende e-mail til Direktoratet for Erhverv, Landbrug og Arbejdsmarked:

"[...]

Da jeg holdt møde med Hans Enoksen, sagde du, at du troede, at tabt arbejdsfortjeneste også gjaldt for Forbrugerrådsmedlemmerne.

Da medlemmerne venter spændt på det, vil jeg snarest vide det, og hvis reglen gælder for dem også, ønsker jeg at de også får skrivelsen."

Direktoratet besvarede samme dag e-mailen:

"[...]

I forbindelse med din anmodning om en forklaring til [...], er jeg enig med din skrivelse.

For vi har før skrevet to gange til [...], at Landstingets honorar-regler også gælder for jer.

Vi høres.”

Forbrugerrådets formand diskuterede i perioden fra den 22. juni 2007 frem til den 13. november 2007 vederlæggelsesspørgsmålet med Fællessekretariatet for Konkurrencenævnet og Grønlands Forbrugerråd.

Forbrugerrådets formand klagede herefter til mig.

Jeg skrev den 18. december 2007 til Landstingets Bureau og forelagde spørgsmålet, om behandlingen af klagen hørte Landstingets administration.

Landstingets Bureau svarede mig den 14. januar 2008, at administrationen af vederlagslovens § 18 hørte under Landsstyret.

Jeg meddelte herefter i brev af 28. april 2008 Forbrugerrådets formand, at jeg havde besluttet at afgrænse min undersøgelse af sagen til at omfatte spørgsmålet om ydelse af vederlag for rejsedage og mødeforberedelse og ydelse af formandsvederlag:

”Jeg vender nu tilbage til sagen, hvor Landstingets Bureau i brev af 14. januar 2008 meddelte ombudsmanden, at Landstingets Bureau anså spørgsmålet om vederlæggelse i medfør af vederlagslovens § 18 som et administrativt anliggende.

Jeg har på denne baggrund besluttet at undersøge din oplysning om, at Forbrugerrådets medlemmer ikke modtager vederlag for rejsedage eller andet tidsforbrug uden for mødedagene.

Jeg har endvidere besluttet at høre Landsstyreområdet for Erhverv, Arbejdsmarked og Erhvervsuddannelser, om landsstyreområdet har overvejet, eller vil overveje, at yde dig et tillægsvederlag efter vederlagslovens § 18, stk. 2, som omhandler særskilt vederlæggelse af særligt byrdefulde formandshverv.

Jeg finder ikke anledning til at indlede en undersøgelse af spørgsmålet om, hvorvidt Forbrugerrådets medlemmer kan få dækket tabt arbejdsfortjeneste ud over vederlag og rejsegodtgørelse.

Min beslutning om ikke at undersøge dette spørgsmål hviler på landstingsloven om Landstingets Ombudsmand § 6, stk. 4, som er sålydende:

”Ombudsmanden afgør, om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse.”

Jeg har i den forbindelse gennemgået den gældende vederlagslov og dens forarbejder samt de forudgående bestemmelser om vederlæggelse af ikke-landstingsmedlemmer, der udøver hverv i råd og nævn med videre.

Resultatet af denne gennemgang er, at der hverken i den gældende regel (vederlagslovens § 18), denne bestemmelses forarbejder eller de forudgående lovregler på området er holdepunkter for en antagelse om, at det har været Landstingets hensigt, at medlemmer af råd og nævn med videre skulle kunne oppebære vederlæggelse fra landskassen ud over de i loven specifikt anførte vederlagsformer, som er et fast vederlag pr. dag og rejsegodtgørelse efter de for tjenestemænd gældende regler.

De gældende regler om vederlæggelse af ikke-landstingsmedlemmer, som udpeges til råd og nævn med videre er i alt væsentligt en videreførelse af reglerne i landstingslov nr. 1 af 27. februar 1986 om vederlag, m.v. til medlemmer af Grønlands Landsstyre, Grønlands Landsting m.v. § 12, stk. 1, og stk. 2, som havde følgende ordlyd:

”§ 12. Ikke-medlemmer af landstinget, som af landstinget er udpeget til de af landstinget nedsatte udvalg og repræsentationer m.v., oppebærer under udøvelsen af sådanne hverv de samme ydelser, diæter og honorarer som hidtil, indtil mandaterne udløber. Endvidere ydes kostgodtgørelse ved mødedeltagelse uden for hjemstedet efter de hidtil gældende regler.

Stk. 2. Til ikke-landstingsmedlemmer, som efter 1. januar 1986 udpeges til udøvelse af hverv på hjemmestyrets vegne, ydes for hver dag vederlag med 1/365 af det i § 1, stk. 1 nævnte vederlag.”

Ved fremsættelsen af lovforslaget for Landstinget havde Landsstyret blandt andet knyttet følgende bemærkninger til den citerede bestemmelse:

”Bestemmelsens formål er at regulere vederlagene for de ikke landstingsmedlemmer som af landstinget udpeges som repræsentanter i udvalg m.v.”

På denne baggrund må bestemmelsen forstås således, at Landstinget har haft til hensigt udtømmende at gøre op med, hvilke vederlag, som medlemmer af råd og nævn skal kunne oppebære af landskassen.

Hertil kommer, at hjemmestyrets ydelse af betaling til borgerne kræver hjemmel i lov eller aftale.

Jeg forventer derfor, at yderligere undersøgelser af spørgsmålet ikke vil føre til et andet resultat.

Jeg vedlægger kopi af mit brev sendt samtidig hermed til Landsstyremedlem Siverth K. Heilmann.”

Min samtidige høring af landsstyremedlemmet for erhverv, arbejdsmarked og erhvervsuddannelser var sålydende:

"[...]

Ombudsmanden har, forinden hun tog stilling til, om hun kunne undersøge klagen, hørt Landstingets Bureau, om Landstinget anså sig for kompetent til at behandle klagen.

Landstingets Bureau har svaret, at Landstingets Bureau opfatter spørgsmålet om vederlæggelse i medfør af vederlagslovens § 18 som et administrativt anliggende.

Ombudsmanden har på denne baggrund besluttet at høre Landsstyreområdet for Erhverv, Arbejdsmarked og Erhvervsuddannelser [...]

Jeg beder i den anledning landsstyreområdet om en udtalelse til følgende spørgsmål:

- 1) Det fremgår af [Forbrugerrådets formands] brev af 12. december 2007 til ombudsmanden, at Forbrugerrådets medlemmer ikke får udbetalt vederlag for rejsedage eller andet tidsforbrug uden for mødedagene til varetagelse af hvervet.

Jeg beder landsstyreområdet oplyse, om dette er korrekt, og i givet fald ud fra hvilke betragtninger.

- 2) Jeg beder landsstyreområdet oplyse, om landsstyreområdet har overvejet, eller vil overveje, at yde [Forbrugerrådets formand] et tillægsvederlag efter vederlagslovens § 18, stk. 2.

Jeg bemærker afslutningsvist, at jeg ved kopi af dette brev og ved særskilt brev har orienteret [Forbrugerrådets formand] om, at ombudsmanden ikke finder tilstrækkeligt grundlag for at indlede en undersøgelse af spørgsmålet om, hvorvidt forbrugerrådets medlemmer kan få dækket tabt arbejdsfortjeneste ud over vederlaget og rejsegodtgørelse.

Ombudsmanden lægger herved vægt på, at der ikke i vederlagsloven og dens forarbejder er grundlag for antage, at Landstinget har haft til hensigt at give mulighed for vederlæggelse udover de i landstingsloven nævnte ydelser."

Jeg modtog herefter følgende brev af 5. maj 2008 fra Forbrugerrådets formand:

"Efter læsning af svaret, er det nu min opfattelse, at sagerne vedrørende mødediæter og tabt arbejdsfortjeneste ser ud til at være i modstrid med hinanden.

For det andet er det min opfattelse, at der ifølge det første svar ved brev fra Siverth K. Heilmann ingen problemer var med hensyn til at få udbetalt tabt arbejdsfortjeneste, men da vores sekretariat afslog at udbetale beløbet, orienterede jeg landsstyremedlemmet om afslaget, der igen svarede, at vi ikke kunne få udbetalt tabt arbejdsfortjeneste. Derfor klager jeg over afslaget til Ombudsmanden.

Efter vurdering af svarene, forstår jeg svarene således, at vi ikke må få udbetalt tabt arbejdsfortjeneste, da vi får udbetalt mødediæter.

Dette kan jeg forstå, men mødet holdes i Nuuk af 1 dags varighed, og vi p.g.a. trafikale forhold må opholde os i fire dage i Nuuk, får vi kun udbetalt mødediæter for denne dag, og da der således ikke udbetales tabt arbejdsfortjeneste under vores ophold i Nuuk, går det ud over os, der under vores ophold i Nuuk har udækkede udgifter, og alle er også godt klare over, at vore tabte arbejdsfortjeneste kan blive større, på grund af de forhold, som gælder for Grønland.

Da vi kun får udbetalt mødediæter, ville det have været passende, hvis den tabte arbejdsfortjeneste blev reguleret således, at vi får udbetalt mødediæter fra den dag vi rejser ud og ind til hjemkomstdagen, så ville vore krav om tabt arbejdsfortjeneste ved siden af have været mindre, og jeg håber inderligt, at de personer, som har lidt tab af arbejdsfortjeneste får regulering ved mødediæter / tabt arbejdsfortjeneste med tilbagevirkende kraft, da jeg som formand under ingen omstændigheder kan acceptere, at vore bestyrelsesmedlemmer, som arbejder hårdt for hele vort land, kun får udbetalt godtgørelse, som slet ikke kan måle sig med dem som kommunerne udbetaler.

Det er meget ønskeligt at vide, hvad Ombudsmanden mener om de mødediæter / tabt arbejdsfortjeneste, som ser ud til at være i modstrid med hinanden.

Jeg mener også, at hverken dagpenge eller betaling af logi, ikke må vurderes sammen med ovennævnte, som efter min opfattelse ikke har noget med hinanden at gøre."

Jeg modtog den 13. maj 2008 høringsvar af 9. maj 2008 fra Departementet for Erhverv, Arbejdsmarked og Erhvervsuddannelser:

"[...]

1) Det fremgår af [Forbrugerrådets formand] brev af 12. december 2007 til ombudsmanden, at Forbrugerrådets medlemmer ikke får udbetalt vederlag for rejsedage eller andet tidsforbrug uden for mødedagene til varetagelse af hvervet.

Jeg beder landsstyreområdet oplyse, om dette er korrekt, og i givet fald ud fra hvilke betragtninger.

2) Jeg beder landsstyreområdet oplyse, om landsstyreområdet har overvejet, eller vil overveje, at yde [Forbrugerrådets formand] et tillægsvederlag efter vederlagslovens 18, stk. 2.

Ad 1)

Forbrugerrådets medlemmer får vederlag for rejsedage eller andet tidsforbrug uden for mødedagene, jf. landstingslov nr. 22 af 18. december 2003 om vederlag m.v. til medlemmer af Landstinget og Landsstyret m.v. § 18, stk. 1, sidste punktum.

Medlemmerne får i henhold til ovennævnte bestemmelse fri rejse og logi, samt dagpenge og nattillæg efter reglerne i ht. NAL 4-1-54, som gælder under tjenesterejser og udstationering til, i og fra Grønland. De aktuelle satser fremgår af vedlagte skrivelse pr. 01.04.08 fra Departementet for Finanser og Udenrigsanliggender.

Dagpengesatsen på p.t. kr. 205,66 for påbegyndt halvdøgn udmåles fra forbrugerråds-medlemmets afrejse fra sin hjemby til den pågældende efter forbrugerrådsmødet eller anden relevant tjenesterejse er returneret til sin hjemby.

De i alt godt kr. 400,- pr. døgn under bortrejsen er skattefri.

For selve mødedagene (uanset mødets varighed - hvilket i praksis vil sige for en lille time og op til 1/1 dag på ikke over 8 timer) oppebærer Forbrugerrådets og dets retningsudvalgs medlemmer, hvad enten møderne er afholdt telefonisk eller ved fysisk tilstedeværelse i samme lokale, mødevederlag i henhold til landstingslovens § 18, stk. 1, 1/365 af det i landstingslovens § 1, stk. 1, fastsatte vederlag, andrager p.t. kr. 1.020,50 (brutto). - Ved udbetalingen, der sker gennem Hjemmestyrets lønningskontor, tilbageholdes A-skat.

I henhold til bemærkningerne til landstingslovens § 18 skal det afgøres på grundlag af en konkret vurdering, hvor mange dage, der medgår til varetagelse af hvervet.

Varetagelse af hverv i råd og nævn kan således ud over mødedage omfatte forberedelse og rejsetid.

Departementet for Erhverv, Arbejdsmarked og Erhvervsuddannelser har hidtil, og vil fortsat lægge vægt på, at den administrative fastsættelse af antal mødedage i Forbrugerrådet, jf. § 18, stk. 1, første punktum, som angivet i bemærkningerne, foretages på baggrund af en konkret vurdering - under hensyntagen til mødets varighed og i hvilken grad forberedelse til mødet på hjemstedet, under rejsen eller på mødestedet har været påkrævet for at kunne varetage hvervet på forsvarlig vis.

Ad 2)

Det tidligere Direktorat for Erhverv, Landbrug og Arbejdsmarked har den 15. juli 2004 udsendt en skrivelse (vedlagt), som indeholder regler for formænd, der varetager særligt byrdefulde hverv, jf. landstingslovens § 18, stk. 2. Af skrivelsen fremgår de af Landsstyret godkendte retningslinier for fastsættelsen af vederlag efter § 18, stk. 2. Forbrugerrådets formand modtager vederlag i overensstemmelse med disse retningslinier.

Dette vederlag er i 2004 fastsat til kr. 42.000,- årligt, som udbetales med kr. 3.500 pr. måned (brutto) - og ligeledes gennem Lønningskontoret. Vederlagets størrelse har været uændret siden dets fastsættelse i 2004.

Departementet for Erhverv, Arbejdsmarked og Erhvervsuddannelser vil overveje behovet for at foreslå en justering af beløbet. Departementet vil ved vurderingen særligt

lægge vægt på, om de opgaver der følger med hvervet som formand har ændret sig væsentligt siden fastsættelsen i 2004, som kan begrunde en op – eller nedjustering af vederlaget.

Departementet for Erhverv, Arbejdsmarked og Erhvervsuddannelser skal afslutningsvis bemærke, at det har hidtil har været og fortsat er Departementets opfattelse, at landstingslovens § 18 i sin nuværende affattelse ikke hjemler vederlag for tabt arbejdsfortjeneste. Departementet har derfor hidtil afslået at give Forbrugerrådets medlemmer vederlag for tabt arbejdsfortjeneste. Departementet skal dog afslutningsvis bemærke, at Landsstyreformandens Departement er rette administrative fortolkningsmyndighed for landstingsloven. Såfremt Landsstyreformandens Departement er af en anden opfattelse hvad angår hjemmel for tabt arbejdsfortjeneste, vil Departementet for Erhverv, Arbejdsmarked og Erhvervsuddannelser revurdere praksis.”

Den 20. maj 2008 skrev Forbrugerrådets formand til Styrelsen for Råd og Nævn:

“[...]”

Fik du svar kopi til Landstingets Ombudsmand fra Departementet for Erhverv, Arbejdsmarked og Erhvervsuddannelser om min klage vederlæggelser m.v.

Jeg venter yderligere svare fra Hans Enoksen, Siverth og fra Ombudsmanden, som blev lovet sendes snart.

Hvordan fortolker du på ad 1 fortolkningen?”

Styrelsen svarede samme dag:

“[...]”

Ad vederlagslovens § 18

Jeg forstår fortsat bestemmelsen, også efter at jeg har læst svarbrevet af 9. ds. til Ombudsmanden, at den absolutte hovedregel er den, at der for rejsedage alene yders dagpenge efter de til enhver tid herom gældende regler.

Bemærkningerne til § 18 må i overensstemmelse med sædvanlig fortolkningspraksis antages at skulle leve en yderst "tilbagetrukket tilværelse", når den skal sammenholdes med den klare lovbestemmelse.

Det vil i en ganske ekstraordinær situation ud fra den konkrete vurdering af f.eks. et exorbitant og enkeltstående møde af yderste vigtighed kunne tænkes, at det ud fra et overordnet skøn vil findes rimeligt, at der også bør betales mødediæter for rejsedagene og eller omfattende forberedelse, knyttet til et sådant møde.

I samme forbindelse forekommer det mig oplagt, at ekstra mødediæter ved ordinære møde, der holdes flere gange årligt, ikke vil kunne komme på tale."

Styrelsen for Råd og Nævn skrev den 27. maj 2008 til Forbrugerrådets formand:

"Jeg henviser til vores telefonsamtale i dag, hvori jeg oplyste, at [...] var kommet tilbage fra ferie i går, hvor hun så læste din e-mail af 15. ds. til hende om udbetaling af kr. 8.000,- i forskud på de mødediæter, som du mener dig berettiget til tilbage fra 2004[*1]. Den e-mail har [...] dernæst oversat til dansk i går, hvorefter jeg er blevet gjort bekendt med indholdet. [...]’s fil til mig vedhæftes.

Efterfølgende har du modtaget Landsstyremedlem Siverth K. Heilmanns brev af 16. ds. på grønlandsk og dansk, ligesom du den 20. ds. telefonisk udbad dig min fortolkning af vederlagslovens § 18 og lovbemærkningen hertil. Den (min fortolkning) modtog du samme dag pr. e-mail.

I telefonsamtalen i dag gjorde jeg dig specielt opmærksom på Siverth K. Heilmanns afsluttende bemærkninger på side 3 i ovennævnte brev af 16. ds.:

"Det er min opfattelse, at ovennævnte administration af vederlagslovens er i overensstemmelse med den fortolkning, som Landsstyreformandens Departement lægger til grund." Du sagde heroverfor, at du var opmærksom herpå, men ikke jurist.

Da jeg spurgte dig, om du under de nu foreliggende omstændigheder fastholdt kravet om udbetaling af à conto, sagde du, at det gjorde du principielt, men at du var indstillet på at afvente Landstingets Ombudsmand svar på den klage, du har indgivet dertil.

[*1] Uden på nogen måde at forgribe begivenhedernes gang skal jeg tillade mig at bemærke, at når det i følge lovbemærkningerne beror på en konkret vurdering, om der tillige skal udbetales mødediæter for forberedelsestid og en eller flere rejsedage, forekommer det umiddelbart nogen vanskeligt at forstå, at noget sådant skulle kunne ske med tilbagevirkende kraft."

Forbrugerrådets formand skrev den 18. juni 2008 til Styrelsen for Råd og Nævn:

"Jeg mener helt bestemt at formandens forberedelse med læsninger og andet er stort, derfor ønsker jeg at der skal være 2 mødediæter til mig.

Til mødet i morgen, alle medlemmerne der deltager i mødet har læsninger, de har forberedelse, ønsker jeg at de får 2 mødediæter."

Styrelsen for Råd og Nævn svarede den 18. juni 2008:

"Vi har undtagelsesvis anvist 2 mødediæter til dig i forbindelse med jeres telefoniske forretningsudvalgsmøde i går, således at du [denne] gang får ekstraordinær honorering for forberedelsen, som ønsket. Undtagelsen er konkret begrundet i, at jeg har væ-

ret bort-rejst - og derfor ikke har overblik over eller indtryk af, om forberedelsen denne gang har haft et usædvanlig stort omfang.

Når jeg skriver ekstraordinært, hænger det sammen med, at din forberedelse som formand som udgangspunkt må antages at være dækket af dit månedlige formandshonorar.

For rådsmødet i morgen har du ikke yderligere eller ny forberedelse, og de andre medlemmer er efter den hidtidige praksis også kun berettiget til ét mødediæt for det telefoniske eftermiddagsmøde - uden nogen eller ganske ringe forudgående forberedelse. De godt kr. 1.000,- brutto udbetales i mødediæt, udbetales jo hvad enten mødet er af nogle få timers - eller en hel dags varighed.

Hvad angår "hidtidig praksis" skal jeg henlede din opmærksomhed på, at Siverth K. Heilmann i næstsidste afsnit i sit brev af 16. maj 2008 til dig anfører, at det er hans opfattelse, at den i brevet beskrevne "administration af vederlagsloven er i overensstemmelse med den fortolkning, som Landsstyreformandens Departement lægger til grund."

Indtil det måtte fremkomme nogle ændrede instrukser "ovenfra", ser Styrelsen for Råd og Nævn [sig] derfor forpligtet til at administrere loven på hidtidig og uændret måde."

Den 22. juli 2008 gav jeg Forbrugerrådets formand mulighed for at kommentere høringsvaret af 9. maj 2008 fra Departementet for Erhverv, Arbejdsmarked og Erhvervsuddannelse, som jeg havde modtaget på grønlandsk den 16. juli 2008.

Jeg har ikke modtaget svar fra Forbrugerrådets formand i den anledning.

Den 20. november 2008 skrev Forbrugerrådets formand til chefen for Styrelsen for Råd og Nævn om vederlæggelsesspørgsmålet, og styrelsen svarede den 21. november 2008.

Den 10. februar 2009 bad jeg Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked om en supplerende redegørelse:

"Jeg vender nu tilbage til sagen, hvor departementet den 9. maj 2008 afgav hørings-svar.

Efter at jeg på ny har gennemgået sagen, finder jeg det påkrævet at bede departementet om en supplerende redegørelse.

Departementet har således i sit hørings svar blandt andet anført:

"I henhold til bemærkningerne til landstingslovens § 18 skal det afgøres på grundlag af en konkret vurdering, hvor mange dage, der medgår til varetagelse af hvervet. Va-

retagelse af hverv i råd og nævn kan således ud over mødedage omfatte forberedelse og rejsetid.”

[Forbrugerrådets formand] har imidlertid i sit brev af 12. december 2007 til ombudsmanden blandt andet anført:

”[...] Hvis vi har været væk i 10 dage på grund af rejsen og har haft 1 eller 2 mødedage, får vi kun udbetalt for de mødedage og betaler selv for resten som erhvervsdrivende, som man, kort sagt, nogle gange betaler meget.

Det, som jeg ikke forstår, er, at før i tiden fik man udbetalt mødediæter fra man rejste til man kom tilbage, og nu, hvor man får udbetalt dem kun for mødedagene, selvom der står, at man får mødediæterne, når man er Landstingsmedlem, og når man ikke er landstingsmedlem, skal man få mødediæterne ifølge § 18. Jeg forstod på den ellers, at vi skal få mødediæterne fra vi rejser til vi kommer tilbage til hjembyen, da landstingsmedlemmerne får alle mødediæterne.”

Jeg beder på denne baggrund departementet gøre rede for følgende:

- I hvilket omfang ydes der medlemmerne af Forbrugerrådet vederlag for rejsedage og mødeforberedelse?
- Hvorvidt ydes der vederlag på grundlag af opgørelser eller udbetalingsanmodninger fra Forbrugerrådet?
- I hvilket omfang forekommer det, at der er konkret uenighed mellem Forbrugerrådet og departementet om beregningen af antallet dage, der berettiger til vederlag?
- Anser departementet sig for berettiget til at yde vederlag for et mindre antal dage end anmodet af Forbrugerrådet?

I bekræftende fald beder jeg departementet oplyse, om departementets tilsidesættelse af Forbrugerrådets vederlagsanmodninger hviler på generelle principper for vederlæggelsen, idet jeg i givet fald anmoder om at modtage en redegørelse for indholdet af disse principper og for, hvorvidt de nedfældet i cirkulære eller anden tjenestebefaling.

Jeg beder endvidere departementet gøre rede for, om departementet anser sig for berettiget til at tilsidesætte Forbrugerrådets skøn over det antal dage, som berettiger til vederlag.

[...]”

Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked svarede mig den 24. februar 2009:

”På baggrund af jeres henvendelse fra 10. februar fremsender Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked hermed svar på følgende spørgsmål.

1) I hvilket omfang ydes der medlemmerne af Forbrugerrådet vederlag for rejsedage og møde forberedelse?

Ad 1) Forbrugerrådets medlemmer modtager dagpenge for rejse- og mødedage efter de generelle retningslinjer udstukket af Personalestyrelsen. Det indebærer, at forbrugerrådsmedlemmerne får dagpenge fra de rejser fra hjembyen til de er tilbage igen. Derudover udbetales der mødediæter, efter vederlagsloven, for mødedage og i særlige tilfælde også for forberedelse.

2) Hvorvidt ydes der vederlag på grundlag af opgørelser eller udbetalingsanmodninger fra Forbrugerrådet?

Ad 2) Departementet / styrelsen har ikke modtaget opgørelser eller udbetalingsanmodninger fra Forbrugerrådet, men talrige gange fra dets formand.

3) I hvilket omfang forekommer det, at der er konkret uenighed mellem Forbrugerrådet og departementet om beregningen af antallet dage, der berettiger til vederlag?

Ad 3) Da der ikke er modtaget opgørelser eller udbetalingsanmodninger fra Forbrugerrådet, har der ikke været anledning til uenighed mellem rådet og departementet / styrelsen.

4) Anser departementet sig for berettiget til at yde vederlag for et mindre antal dage end anmodet fra Forbrugerrådet?

Ad 4) Ja. Budgetansvaret ligger i departementet / styrelsen.

Departementet / styrelsen mener ikke at have tilsidesat Forbrugerrådets anmodninger. Udbetalingen af mødediæter / dagpenge hviler dog på generelle principper. Dagpengeudbetalingerne administreres ud fra de takster og regler, der fastsættes af Personalestyrelsen. Der findes for mødediæterne ikke, ud over et cirkulære om formandsvederlæggelse for visse belastende formandshverv, nedfældet særlige regler for Forbrugerrådet. Praksis har været, at der udbetales 1 mødediæt pr. møde i Forbrugerrådet og Forbrugerrådets forretningsudvalg.

Skulle departementet / styrelsen modtage en anmodning fra Forbrugerrådet om vederlæggelse vil det komme an på en konkret vurdering om anmodningen kan imødekommes. Denne vurdering vil tage udgangspunkt i den praksis styrelsen har administreret på området.”

Jeg hørte på ny Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked den 10. maj 2009:

”Departementet besvarede den 24. februar 2009 min høring af 10. februar 2009.

Jeg bemærker indledningsvis, at jeg har givet [Forbrugerrådets formand] mulighed for at fremkomme med bemærkninger til Departementets høringssvar, ligesom jeg har sendt [Forbrugerrådets formand] en kopi af dette brev.

Jeg er af den opfattelse, at jeg ikke har modtaget et fyldestgørende svar på min høring, idet det fortsat ikke står mig klart, i hvilket omfang Forbrugerrådets medlemmer konkret modtager vederlag og dagpenge for rejsetid og mødeforberedelse, ligesom retsgrundlaget for den konkrete vederlæggelsespraksis fortsat ikke forekommer mig klart.

Jeg beder derfor Departementet om at fremkomme med en uddybende udtalelse.

Ad omfanget af vederlæggelsen og retsgrundlaget herfor

Departementet har i sit svar henvist til, at dagpengeudbetalinger administreres ud fra de takster og regler, der fastsættes af personalestyrelsen og et cirkulære om formandsvederlæggelse for visse belastende formandshverv.

Jeg erindrer om, at jeg i min høring bad om at modtage en redegørelse for indholdet af vederlæggelsesprincipperne og for, hvorvidt disse var nedfældet i cirkulære eller anden tjenestebefaling.

Jeg beder derfor Departementet sende mig en kopi af de regler fra personalestyrelsen, som Departementet har henvist til i sit svar.

Jeg beder endvidere Departementet oplyse, om det cirkulære om formandsvederlæggelse, som Departementet har henvist til, er identisk med brev af 15. juli 2004 fra Direktoratet for Erhverv, Landbrug og Arbejdsmarked til Konkurrencenævnet, Grønlands Forbrugerråd, Ligestillingsrådet og Landbrugsrådet, som departementet sendte mig den 9. maj 2008.

Jeg beder yderligere departementet om konkret at forholde sig til det citat fra Forbrugerrådets formands brev af 12. december 2007 til ombudsmanden, som jeg henviste til i min høring af 10. februar 2009, hvori rådsformanden oplyste, at Forbrugerrådets medlemmer alene modtog dagpenge og vederlag for mødedagene men ikke for øvrig rejsetid og mødeforberedelse.

Såfremt Forbrugerrådets formands oplysning er korrekt, beder jeg om at få oplyst, hvilken beslutning denne vederlæggelsespraksis hviler på, idet jeg samtidig beder om at modtage en kopi af de sagsakter, hvoraf beslutningen fremgår.

Hvorvidt ydes der vederlag på grundlag af opgørelser eller udbetalingsanmodninger fra Forbrugerrådet?

Departementet har svaret, at det ikke har modtaget opgørelser eller udbetalingsanmodninger fra Forbrugerrådet men talrige gange fra dets formand.

Jeg beder Departementet sende mig kopi af disse anmodninger fra Forbrugerrådets formand og af besvarelsen af anmodningerne.

Jeg beder endvidere Departementet gøre rede for, hvilken myndighed, som modtager og ekspederer anmodninger om vederlag og dagpenge fra forbrugerrådets medlemmer.

Anser Departementet sig berettiget til at yde vederlag for et mindre antal dage end anmodet af Forbrugerrådet?

Departementet har svaret bekræftende på spørgsmålet med henvisning til Departementets budgetansvar.

Jeg beder Departementet om en uddybende redegørelse for, om svaret skal forstås således, at Departementet mener, at finanslovsbevillingen, som jeg går ud fra er bevillingen på finanslovskonto 62.30.01., og som er en samlet driftsbevilling for Styrelsen for Råd og Nævn, begrænser adgangen for medlemmerne af Forbrugerrådet, herunder formanden, til at modtage vederlag og dagpenge efter vederlagslovens § 18, stk. 1.

Jeg beder i den forbindelse Departementet gøre rede for, om det anser sig for beføjet til at tilsidesætte medlemmernes oplysninger over rejsetid og tid til mødeforberedelse."

Jeg skrev derpå den 18. maj 2009 til Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked:

"I fortsættelse af mit brev af 10. maj 2009 til Departementet kan jeg oplyse, at [Forbrugerrådets formand] ved e-mail 14. maj 2009 har gjort mig opmærksom på, at oplysningen i hans brev af 12. december 2007 om, at der alene sker vederlæggelse for mødedagene, går på vederlaget, mens dagpenge udbetales for hele rejsen.

Jeg beder derfor departementet om ved besvarelsen af mine spørgsmål i brevet af 10. maj 2009 om omfanget af vederlæggelsen og retsgrundlaget herfor at se bort fra min oplysning om, at Forbrugerrådets medlemmer alene modtog dagpenge for mødedagene."

Jeg modtog den 17. juni 2009 høringssvar fra Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked:

"Tak for henvendelsen dateret 10. maj 2009, hvor Landstingets Ombudsmand gerne vil have at Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked kommer med en uddybende udtalelse. Svarene i dette brev har samme opdeling som ved henvendelsen.

Ad omfanget af vederlæggelsen og retsgrundlaget herfor

Der blev brugt et regneeksempel til at illustrere vederlæggelsen af Forbrugerrådets medlemmer i forbindelse med rådsmøder:

Hvis f.eks. Forbrugerrådet holder møde i Nuuk den 20. maj 2009 rejser medlemmerne fra hjembyen den 19. kl. 9.00 og er hjemme igen den 21. kl. 14.00.

Vederlagspraksis for rådet er, at medlemmerne modtager mødediæt for mødedagen den 20. og i særlige tilfælde en ekstra mødediæt, hvis mødet har krævet omfattende forberedelse af medlemmerne. En mødediæt, der er skattepligtig, udgør for tiden godt kr. 1.050,- Udbetalinger af mødediæter foregår gennem hjemmestyrets lønningskontor.

Der udbetales derudover skattefrie dagpenge for perioden mellem 19. kl. 9.00 og den 21. kl. 14.00. Dagpengesatserne fastsættes af Økonomi- og Personalestyrelsen, jf. vedlagte oversigt over taksterne. (Bilag 1)

I eksemplet beløber de skattefrie dagpenge sig til: 5 halvdøgn af kr. 213,36, jf. § 5, stk. 1, altså kr. 1.066,80 med eventuelle fradrag for forplejning, jf. § 7, stk. 3 og 10, stk. 1, hvis medlemmerne har haft dette til rådighed. Derudover betaler sekretariatet udgifter til ophold, transport og eventuel forplejning.

Denne praksis blev anvendt af Fællessekretariatet for Konkurrencenævnet og Grønlands Forbrugerråd og er fortsat af Styrelsen for Råd og Nævn, der nu varetager sekretariatsfunktionen for rådet.

Der foreligger intet cirkulære omkring vederlæggelsen af Grønlands Forbrugerråd.

Departementet og Landsstyremedlemmet er dog bekendt med praksis for vederlæggelsen i styrelsen, og har ved flere lejligheder skrevet til [Forbrugerrådets formand], at man var bekendt med praksis og ikke fandt anledning til at ændre denne.

Vedrørende spørgsmålet om hvorvidt cirkulæret vedr. formandsvederlæggelse svarer til brevet af 15. juli 2004 fra Direktoratet for Erhverv, Landbrug og Arbejdsmarked, jf. side 2, 3. afsnit i ombudsmandens brev, så kan departementet bekræfte at det er dette cirkulære der er blevet henvist til.

Hvorvidt ydes der vederlag på grundlag af opgørelser eller udbetalingsanmodninger fra Forbrugerrådet?

Der modtages ikke opgørelser eller udbetalingsanmodninger fra Grønlands Forbrugerråd. Ej heller fra formanden. Formanden har dog ved talrige lejligheder henvendt sig for at få ændret praksis mht. vederlæggelsen. Disse henvendelser er blevet besvaret og ændring af praksis er ikke imødekommet, jf. korrespondance mellem Landstyremedlemmet/Departementet og [Forbrugerrådets formand]. (Bilag 2)

Hvis Forbrugerrådet skulle komme med en anmodning vil den blive behandlet af styrelsen ud fra gældende praksis for vederlæggelsen af rådets medlemmer.

Anser Departementet sig berettiget til at yde vederlag for et mindre antal dage end anmodet af Forbrugerrådet?

Det er korrekt, at vederlag til Grønlands Forbrugerråd afholdes på hovedkonto 62.30.01, Det er således styrelseschef [...], der har budgetansvaret for Forbrugerrådet.

Der afsættes hvert år midler under hovedkonto 62.30.01 til forbrugerrådets mødeafholdelse, herunder også vederlæggelse af formanden og medlemmerne, og denne ramme skal Grønlands Forbrugerråd naturligvis holde sig indenfor. Skulle der komme konkrete udbetalingsanmodninger eller opgørelser, der ligger ud over sædvanlig praksis for mødeafholdelse i Grønlands Forbrugerråd vil det komme an på en konkret vurdering i styrelsen om anmodningen kan imødekommes.”

Retschef Michael Mikkelsen har den 10. juli 2009 telefonisk foretaget en supplerende høring af chefen for Styrelsen for Råd og Nævn vedrørende den praktiske fremgangsmåde for udbetaling af vederlag og dagpenge til Forbrugerrådets medlemmer.

Styrelseschefen forklarede, at Forbrugerrådets sekretariat udarbejder udbetalingsanmodninger til hjemmestyrets, nu selvstyrets lønadministration efter afholdelse af møder i forbrugerrådet og dets forretningsudvalg.

Sekretariatet anmoder om udbetaling af 1 dags vederlag for hver påbegyndt mødedag, og herudover for mødeforberedelse i det omfang, at denne er dokumenteret for sekretariatet.

Dagpenge udbetales direkte af sekretariatet på baggrund af rejseregnskaber efter mødernes afholdelse.

Jeg udtalte herefter:

”Min afgrænsning af sagen

Ved mit brev af 28. april 2008 til [Forbrugerrådets formand] besluttede jeg at afgrænse min undersøgelse til at angå spørgsmålet, om det var i overensstemmelse med landstingslov nr. 22 af 18. december 2003 om vederlag m.v. til medlemmer af Landstinget og Landsstyret m.v. (i det følgende benævnt vederlagsloven af 2003) § 18, stk. 1, at Forbrugerrådets formand (og øvrige medlemmer) ikke modtog vederlag for rejsedage eller andet tidsforbrug uden for mødedagene.

Min nedenstående gennemgang drejer sig således om fortolkningen af udtrykket ”ydes for hver dag” i vederlagsloven af 2003 § 18, stk. 1.

Min gennemgang af lovgrundlaget

Vederlagslovens § 18, stk. 1, er i sin helhed sålydende:

”§ 18. Til ikke-landstingsmedlemmer, der udøver hverv i udvalg, nævn og repræsentationer på hjemmestyrets vegne ydes for hver dag vederlag svarende til 1/365 af det i § 1, stk. 1

nævnte vederlag. Ved mødedeltagelse uden for hjemstedet ydes der tillige fri rejse og logi samt dagpenge efter de for tjenestemænd gældende regler.

Stk. 2. Landsstyret kan fastsætte et tillæg til ikke-landstingsmedlemmer, der varetager et særligt byrdefuldt formandshverv i de i stk. 1 nævnte udvalg, nævn og repræsentationer. Udbetalingen af tillægget sker månedsvist forud og ophører med udgangen af den måned, hvor formandshvervet ophører, eller hvis Landsstyret beslutter, at det skal bortfalde."

Der er i forbindelse med lovforslagets behandling i Landstinget knyttet følgende bemærkninger til bestemmelsen:

"Bestemmelsen omhandler vederlag og tillæg til ikke-landstingsmedlemmer, der udøver hverv i udvalg, nævn og repræsentationer på hjemmestyrets vegne.

Den generelle formulering er bevidst. Således kan der være udvalg nedsat af Landstinget eller Landsstyret direkte ifølge lov, men det pågældende udvalg kan også være nedsat administrativt. Det er ikke afgørende, hvem der har foretaget udpegningen af medlemmet. Det afgørende er, at der udøves hverv på hjemmestyrets vegne. Det kan være forudsat/bestemt (eks. i lovgivning), at de skal være interesserepræsentation i nævn og råd. Dette medfører ikke, at der ikke er tale om at udøve hverv på hjemmestyrets vegne, fordi de enkelte medlemmer varetager specielle interesser, idet hjemmestyret netop har ønsket den interesseafvejning, og der løses opgaver på hjemmestyrets vegne.

Det afgøres på grundlag af en konkret vurdering, hvor mange dage, der medgår til varetagelse af hvervet. Varetagelse af hverv i råd og nævn kan således ud over mødedage omfatte forberedelse og rejsetid.

Ligesom efter den gældende vederlagslov udbetales dagpenge til medlemmer af Råd og Nævn m.v.

Efter den gældende vederlagslov kræver det Finansudvalgets godkendelse at fastsætte særskilt vederlag til særligt byrdefuldt formandshverv. Da et sådant vederlag forudsættes holdt indenfor de almindelige bevillinger, foreslås det, at Finansudvalget ikke længere skal godkende sådanne vederlag."

Af de offentliggjorte referater fra Landstingets behandling af sagen, ses § 18 ikke at have været gjort til genstand for særskilt debat.

Når det skal afgøres ud fra en konkret vurdering, hvor mange dage, der medgår til hvervet, udelukker dette, at der opstilles interne regler, som afskærer eller væsentligt begrænser det pligtmæssige skøn.

Jeg kan derfor ikke være enig med Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked i den vurdering, som fremgår af svaret af 20. maj 2008 til [Forbrugerrådets formand], hvorefter der kun ganske undtagelsesvis kan ydes vederlag for rejsedage og mødeforberedelse.

Tilsvarende kan der heller ikke på grundlag af en generel vurdering af hvervets byrdefuldhed opstilles et udgangspunkt om ydelse af vederlag ud over mødedagene.

Ved afgørelsen af, hvor mange dage, som medgår til varetagelsen af hvervet, må der derfor lægges vægt på, hvad der er nødvendigt for at varetage hvervet.

I relation til mødeforberedelsen må der ses på antallet af sager, som skal behandles, sagernes omfang og kompleksitet.

I relation til spørgsmålet, om rejsedage kan udløse vederlag, må dette afhænge af, om mødet er planlagt med henblik på at bruge den kortest mulige rejsetid.

I denne sammenhæng må inddrages en vurdering af, om afholdelse af møde er nødvendigt, eller om Forbrugerrådet alternativt har været i stand til at træffe afgørelse ved eksempelvis telefonmøde, videokonference eller skriftlig votering. Hertil kommer, om quorum forudsætter, at alle organets medlemmer er til stede.

Disse forhold afhænger af lovgrundlaget for organet, subsidiært dets forretningsorden.

Det falder uden for rammerne for nærværende undersøgelse, at jeg tager stilling til, hvorvidt Forbrugerrådets virksomhed forudsætter afholdelse af møder i traditionel forstand, og hvor mange rådsmedlemmer, som skal deltage.

Forholdet mellem vederlag på den ene side og fri rejse og logi og dagpenge på den anden side

Styrelsen for Råd og Nævn har i sit brev af 20. maj 2008 til [Forbrugerrådets formand] argumenteret for, at vederlagsloven af 2003 § 18, stk. 1, skal fortolkes således, at rejsedage alene kan honoreres med dagpenge.

Jeg bemærker til dette, at reglerne om vederlag tjener et andet formål end reglerne om dagpenge.

Vederlagsloven af 2003 afløste landstingslov nr. 11 af 28. oktober 1993 om vederlag m.v. til medlemmer af Landstinget, Landsstyret m.v. samt pension til tidligere medlemmer af Landsrådet, Landstinget, Landsstyret, hvoraf det blandt andet fremgik:

”§ 12. Til ikke-landstingsmedlemmer, som af landstinget er udpeget til de af Landstinget nedsatte udvalg og repræsentationer m.v., ydes for hver dag vederlag svarende til 1/365 af de i § 1 stk. 1 nævnte vederlag. Endvidere ydes dagpenge ved mødedeltagelse uden for hjemstedet efter de for tjenestemænd gældende regler.

Stk. 2. Til ikke-landstingsmedlemmer, som udpeges til at udøve hverv på Hjemmestyrets vegne ydes for hver dag vederlag svarende til 1/365 af de i § 1 stk. 1 nævnte vederlag.

Stk. 3. Landsstyret kan, såfremt finansudvalget godkender det, yde vederlag til ikke-landstingsmedlemmer, som udpeges til særligt byrdefulde formandshverv i udvalg og repræsentationer nedsat af landstinget eller Landsstyret. Vederlaget fastsættes for 1 år ad gangen i forbindelse med finanslovens vedtagelse. Vederlaget udbetales månedsvist forud. Udbetalingen af vederlaget ophører med udgangen af den måned, hvor formandshvervet ophører eller i øvrigt hvis Landsstyret beslutter, at det skal bortfalde."

Revisionen af vederlagsreglerne i 1993 byggede på en rapport af 23. september 1993 til Landsstyret udarbejdet af en embedsmandsgruppe ledet af chefen for Landstingets Bureau. Rapporten er påført "Landstingets Bureau" som udgiver.

I rapportens afsnit 5.3. om ikke-landstingsmedlemmers deltagelse hedder det:

"I en række styrende og rådgivende organer deltager også personer, som ikke er medlemmer af Landstinget og i nogle tilfælde har de også formandsposter. Baggrunden for, at der er udpeget personer, som ikke er medlemmer af Landstinget, kan være, at de pågældende repræsenterer interesseorganisationer eller er i besiddelse af en særlig ekspertise.

Det foreslås at den gældende vederlagslovs ensartede princip for aflønning af ikke-medlemmers deltagelse i udvalgsarbejde med 1/365 af årslønnen i lr. 31 bibeholdes.

Der sigtes herudover ikke til ændringer ud over det under afsnit 5.4. omtalte vedrørende offentligt ansatte. Den fastsatte mødediæt må i forhold til reglerne om borgerligt ombud (Bilag F.1) betragtes som "ulønnet erhverv", og formålet er at dække tabt arbejdsfortjeneste."

Vederlagslovens vederlagsbegreb stammer oprindeligt fra landstingslov nr. 1 af 7. maj 1979 om Grønlands Landsting § 27:

"§ 27. For deltagelse i landstingets møder og udvalg nedsat af landstinget ydes der efter landstingets nærmere bestemmelse vederlag og diæter.

Stk. 2. For rejser i forbindelse med varetagelsen af hverv som landstingsmedlem eller medlem af udvalg nedsat af landstinget ydes der efter landstingets nærmere bestemmelser rejse- og opholdsgodtgørelser m.v.

Stk. 3. Endvidere refunderes fra landskassen efter regning medlemmernes udlæg til telegrafering og andre udgifter ved hverv, udført i landstingets tjeneste."

Det fremgår af lovforslagets bemærkninger til kapitel VI, hvor der i § 27 står, at bestemmelsen svarer til de regler og den praksis, der var gældende for landsrådets forretningsudvalg.

Reglerne for landsrådet blev indført ved kongelig anordning af 30. juli 1952 om Grønlands Landsråd § 6:

"Landsrådet kan bestemme, at der for deltagelse i møder i landsrådet og de af dette blandt dets medlemmer nedsatte udvalg ydes samtlige medlemmer diæter, hvis størrelse fastsættes af landsrådet.

Stk. 2. For rejser i forbindelse med varetagelse af hvervøet som landsrådsmedlem kan der af landsrådet tilstås befordringsgodtgørelse samt godtgørelse for fraværelse fra hjemstedet.

Stk. 3. Diæter, befordringsgodtgørelser m.v. udredes tillige med de øvrige med landsrådets virke forbundne udgifter af landskassen."

Anordningen, som har hjemmel i lov nr. 271 af 27. maj 1950 om Grønlands landsråd og kommunalbestyrelser m.v. § 11, afløste ældre styrelsesregler i lov af 18. april 1925 om Grønlands Styrelse, hvor det af § 19 fremgik:

"De med Landsraadsmoderne forbundne Udgifter, derunder Diæter og Rejseudgifter til Medlemmerne efter Indenrigsministerens nærmere Bestemmelse, afholdes af vedkommende Landskasse, idet dog Medlemmernes Rejse til Mødestedet ordnes saaledes, at de mindst muligt unddrages deres Erhverv."

Der har således konsekvent ved reglerne om vederlæggelse af Landstingets medlemmer og forud herfor, ved vederlæggelsen af landsrådenes medlemmer, været sondret mellem på den ene side vederlag/diæter og på den anden side udgiftsdækning i tilknytning til rejser. Hertil kommer den i tilknytning til lovændringen i 1993 udtrykte forudsætning om, at vederlagsordningen havde til formål at kompensere de pågældende for tabt arbejdsfortjeneste.

For så vidt angår reglerne om dagpenge og anden rejsegodtgørelse bemærker jeg, at når disse godtgørelser ydes efter de regler, der gælder for tjenestemænd, er der tale om ydelser, som afholdes på det offentliges vegne, og efter det princip, at de beregnes således, at de ikke overstiger de merudgifter, som fraværelse fra tjenestestedet må forudsættes nødvendigt at påføre tjenestemanden¹⁵.

Der er således hverken tale om vederlag eller erstatning for tabt arbejdsfortjeneste, men om godtgørelse for merudgifter som følge af den tjenstlige aktivitet.

Dette indebærer, at det ikke af reglerne om fri rejse og logi og dagpenge kan udledes, hvorvidt Forbrugerrådets medlemmer er berettiget til vederlag for rejsedage.

Vederlaget kan herefter beskrives som en honorering af en arbejdsindsats, mens dækning af udgifter til rejse og logi, herunder dagpenge, er en erstatning for de merudgifter, som den pågældende har i forbindelse med hvervøets varetagelse.

Behandlingen af sager om vederlæggelse af Forbrugerrådets medlemmer

15) Poul Andersen, Dansk Forvaltningsret, 3. udgave, 1956, side 182.

Det fremgår af min retschefs telefoniske høring af chefen for departementets Styrelse for Råd og Nævn, at vederlag til Forbrugerrådets medlemmer anvises af rådets sekretariat via Landsstyrets lønadministration efter afholdelse af rådets møder, og at dagpenge og andre rejseudgifter afholdes direkte af sekretariatet.

Det fremgår samtidig af min ovenstående gennemgang af sagen, at Forbrugerrådets formand og Forbrugerrådets sekretariat ved flere lejligheder har været uenige om fremgangsmåden for beregningen af vederlag.

Jeg har derfor særskilt vurderet den aktuelle fremgangsmåde, hvorefter Forbrugerrådets sekretariat afgør, hvilke vederlag, der skal udbetales til rådets medlemmer.

Vederlagsloven af 2003 § 18 administreres af Naalakkersuisut. Der er dog ikke i bestemmelsen taget stilling til, hvorvidt bestemmelsens administration hører under centraladministrationen eller under de organer, som bestemmelsen angår.

Bestemmelsen angår efter sit indhold "udvalg, nævn og repræsentationer", og må derfor, hvilket også understreges af stk. 2 om formandshverv, navnlig have kollegiale organer for øje.

Sådanne organer indgår ikke i et administrativt hierarki, og der er derfor hverken til eller fra disse organer almindelige ulovbestemte styringsbeføjelser¹⁶.

Bestemmelsen i § 18, stk. 1, må fortolkes med dette udgangspunkt.

Det er derfor efter min opfattelse mest nærliggende at antage, at den overordnede fortolkning af bestemmelsen hører under Naalakkersuisuts centraladministration, mens det konkrete skøn over behovet for forbrug af tid og andre ressourcer hører under det pågældende organ, hvis medlemmer skal honoreres for deres hverv efter bestemmelsen.

Det indebærer, at det er påkrævet, at afgørelsen af spørgsmål knyttet til grundlaget for vederlæggelsen bliver adskilt fra opgørelsen af tidsforbrug til hvervets varetagelse.

Det fremgår af landstingslov nr. 10 af 13. november 1986 om forbrugerråd, markedsføring, mærkning, priser og forbrugerklageudvalg § 2, stk. 2, at Forbrugerrådets sekretariatsfunktion varetages af Handels- og Trafikdirektoratet eller den, landsstyret bemyndiger hertil.

Bestemmelsen er ved landstingslov nr. 1 af 28. februar 1994 om ændring af landstingslov om forbrugerråd, markedsføring, mærkning, priser og forbrugerklageudvalg affattet således:

16) Hans Gammeltoft-Hansen m. fl., Forvaltningsret, 2. udg. 2002, side 143.

"Forbrugerrådets sekretariatsfunktion varetages af forbrugerrådets sekretariat."

Det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen, at lovændringen havde til formål at give Forbrugerrådets sekretariatsfunktion en uafhængig placering i forhold til Landsstyret og centraladministrationen på baggrund af Landstingets drøftelser på efterårssamlingen 1993 om Forbrugerrådets organisatoriske status.

Ved landstingslov nr. 4 af 21. maj 2002 om ændring af landstingslov om forbrugerråd, markedsføring, mærkning, priser og forbrugerklageudvalg blev der i § 27 indsat et nyt stk. 9 med følgende indhold:

"Forbrugerklageudvalgets sekretariatsfunktion varetages af Forbrugerrådets sekretariat."

Det fremgår af forarbejderne til denne lovændring, at den var en konsekvens af den styrkelse af sekretariatsfunktionen hos Grønlands Forbrugerråd, der er sket efter oprettelse af et fællessekretariat for Forbrugerrådet og Konkurrencenævnet pr. 1. januar 2002.

Fællessekretariatet for Konkurrencenævnet og Grønlands Forbrugerråd, som frem til udgangen af 2007 forestod drøftelserne med Forbrugerrådets formand om vederlæggelsesspørgsmålet, var således ikke udtryk for, at sekretariatsfunktionen for Forbrugerrådet var ført tilbage til centraladministrationen.

I forbindelse med organisationsomlægningen i Landsstyrets centraladministration pr. 1. januar 2008 blev der i det nye Departement for Erhverv, Arbejdsmarked og Erhvervsuddannelser oprettet en afdeling, som blev benævnt Styrelsen for Råd og Nævn.

Det fremgår af de oplysninger, som jeg har modtaget fra Landsstyreformanden i anledning af en række spørgsmål, som jeg har stillet omkring den gennemførte organisationsomlægning, at fællessekretariatet pr. 1. januar 2008 blev lagt ind under Styrelsen for Råd og Nævn.

Dette afføder umiddelbart et særligt problem vedrørende placeringen af forvaltningskompetencen for vederlæggelse af Forbrugerrådets medlemmer.

Det fremstår således uklart, om den sagsbehandling, som chefen for Styrelsen for Råd og Nævn har forklaret, at denne afdeling foretager i relation til vederlæggelse af Forbrugerrådets medlemmer, sker på vegne af Naalakkersuisut eller på vegne af Forbrugerrådet.

Der synes i det sagsforløb, som jeg har gennemgået, ikke at have været nogen klar adskillelse af spørgsmålet om tilrettelæggelsen af Forbrugerrådets arbejde fra spørgsmålet om fortolkning af vederlagsloven, og muligheden for at foretage en sådan adskillelse er

yderligere vanskeliggjort af den gennemførte inddragelse af Forbrugerrådets sekretariat under Styrelsen for Råd og Nævn.

Jeg finder, at det er utilfredsstillende, at sekretariatet for Forbrugerrådet ikke er funktionelt adskilt fra opgaven med Naalakkersuisuts administration af vederlæggelsesreglerne. Placeringen af opgaverne samme sted har umiddelbart den uheldige konsekvens, at grænsen mellem forbrugerrådets aktiviteter, som ikke er undergivet instruktion fra Naalakkersuisut, og som ikke omfattes af ministeransvaret, udviskes i forhold til Naalakkersuisuts departementale opgave som administrator af vederlagsloven.

Det er samtidig min opfattelse, at selve henlæggelsen af Forbrugerrådets sekretariat til Departementet for Erhverv, Arbejdsmarked og Erhvervsuddannelser, Styrelsen for Råd og Nævn, ikke er i overensstemmelse med den udskillelse af rådets sekretariatsfunktion fra centraladministrationen, som blev gennemført ved landstingslov nr. 1 af 28. februar 1994 om ændring af landstingslov om forbrugerråd, markedsføring, mærkning, priser og forbrugerklageudvalg.

Jeg erindrer i den forbindelse om, at Landsstyreformanden i forbindelse med min generelle undersøgelse af Landsstyrets omorganisering af centraladministrationen i et hørings svar af 7. maj 2008 blandt andet anførte:

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

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

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

Det er på baggrund af nærværende sag min opfattelse, at de nødvendige undersøgelser af lovgrundlaget ikke har været foretaget i forbindelse med oprettelsen af Styrelsen for Råd og Nævn.

Mine henstillinger og meddelelse efter landstingsloven om Landstingets Ombudsmand § 11

På baggrund af min gennemgang af vederlagsloven af 2003 § 18 henstiller jeg, at Naalakkersuisut administrerer reglen således, at det afgøres ud fra et konkret skøn på bag-

grund af oplysninger om tidsforbruget til mødeforberedelsen, hvorvidt Forbrugerrådets medlemmer skal modtage vederlag for mødeforberedelsen.

Jeg henstiller videre, at det ud fra en konkret vurdering af nødvendigheden af mødeafholdelse, herunder tilrettelæggelsen af rejser i tilknytning til møderne, afgøres, hvorvidt Forbrugerrådets medlemmer skal have vederlag for rejsedage.

Jeg henstiller dernæst, at Naalakkersuisut overvejer, hvad mine bemærkninger om det problematiske i den organisatoriske placering af Forbrugerrådets sekretariat i et departement i centraladministrationen, giver anledning til.

Jeg har samtidig ved særskilte breve vedlagt kopi af denne udtalelse givet Inatsisartut ved Lovudvalget og Naalakkersuisut meddelelse om, at den eksisterende placering af Forbrugerrådets sekretariat under Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked er i strid med landstingslov nr. 1 af 28. februar 1994 om ændring af landstingslov om forbrugerråd, markedsføring, mærkning, priser og forbrugerklageudvalg.¹⁷

Kontrol

5-6 Klage over påbud om overholdelse af råstofloven

A rettede i august 2007 henvendelse til ombudsmanden for at klage over et af Råstofdirektoratet meddelt påbud om overholdelse af råstofloven¹⁷.

Meddelelsen af påbuddet rejste efter ombudsmandens vurdering dels spørgsmålet om, hvorvidt A ved sin råstofudnyttelse overtrådte råstofloven, og dels om Råstofdirektoratet kunne meddele A et påbud om at overholde loven.

Ombudsmanden foretog ikke ved sin behandling af sagen en vurdering af, om A overtrådte råstofloven ved at foretage den indsamling af rubiner og rubinindholdigt materiale, som lå til grund for påbuddet. Undersøgelsen var således hovedsageligt afgrænset til spørgsmålet om, Råstofdirektoratet, hvis indsamlingen var i strid med loven, havde hjemmel til at meddele A et påbud som følge af overtrædelsen.

Ombudsmanden konkluderede på baggrund af en undersøgelse af retsgrundlaget for meddelelse af påbud efter råstofloven, at Råstofdirektoratet ikke havde den fornødne hjemmel til at meddele et påbud til A, selvom direktoratet vurderede, at A overtrådte råstofloven.

17) Ved påbuddets meddelelse gjaldt lov nr. 335 af 6. juni 1991 om mineralske råstoffer m.v. i Grønland med senere ændringer, jf. lovbekendtgørelse nr. 368 af 18. juni 1998 af lov om mineralske råstoffer i Grønland.

Selvom ombudsmanden fandt, at Råstofdirektoratet ikke havde hjemmel til at meddele et påbud til A, er visse yderligere forhold, som det meddelte påbud gav anledning til at berøre, kortfattet omtalt i udtalelsen.

Ombudsmanden bemærkede således, at rækkevidden af det meddelte påbud kunne give anledning til tvivl, og ombudsmanden fandt derfor påbuddets formulering meget uheldig.

Endelig henlede ombudsmanden opmærksomheden på et spørgsmål vedrørende partshøring og på en problemstilling omkring selvinkriminering, som et i påbuddet fremsat krav til A om afgivelse af oplysninger rejste (j. nr. 2008-842-0001).

Råstofdirektoratets påbud, som A har klaget over, lyder:

"Påbud om overholdelse af råstofloven

Afgørelse

I medfør af råstoflovens § 25, stk. 2, meddeles De hermed påbud om overholdelse af råstoflovens § 2, jf. § 32 (lovbekendtgørelse nr. 368 af 18. juni 1998 om mineralske råstoffer i Grønland). Desuden meddeles De påbud om ikke at foretage nogen form for råstofudnyttelse, herunder kommerciel indsamling og/eller brydning og salg m.v., af rubiner, rubinholdige sten samt andre ædelstene og halvædelstene, indtil Råstofdirektoratet har truffet afgørelse i Deres sag og de har modtaget meddelelse derom.

Baggrund

Det følger af råstoflovens § 2, stk. 1, at forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse af mineralske råstoffer i Grønland alene kan finde sted i henhold til tilladelse meddelt efter reglerne i loven. Baggrunden for denne bestemmelse er blandt andet, at Grønlands Landsstyre skal have mulighed for at tilse, hvorledes de grønlandske mineralske råstoffer indsamles og udnyttes i kommercielt øjemed.

Det følger imidlertid af råstoflovens § 32, stk. 1, at den i Grønland fastboende befolkning kan foretage indsamling og brydning af mineralske råstoffer, uden at der kræves tilladelse efter råstofloven. Dette kan dog kun ske på samme måde og i samme omfang som hidtil. Baggrunden for bestemmelsen er, at den fastboende grønlandske befolkning skal have adgang til at indsamle råstoffer til brug for husholdningen og lignende.

Hvis råstoffer indsamles og sælges i et sådant omfang og på en sådan måde, at aktiviteterne må anses for at være kommerciel råstofudnyttelse, kan dette ikke ske i henhold til råstoflovens § 32, stk. 1. Det følger af reglen og dens forarbejder, at den ikke giver ret til kommerciel udnyttelse af mineralske råstoffer, herunder ædelstene og halvædelstene.

Råstoflovens § 32, stk. 2, fastslår desuden, at den i Grønland fastboende befolkning, uanset deres ret i medfør af § 32, stk. 1, ikke må foretage råstofudnyttelse herunder indsamling og brydning, af mineralske råstoffer i områder, der er omfattet af en tilladelse til udnyttelse af de pågældende råstoffer.

Den i Grønland fastboende befolkning må således ikke indsamle rubiner og andre mineralske råstoffer med henblik på salg, herunder indsamling og salg med henblik på eksport, hvis disse hidrører fra et område, hvor andre har fået tilladelse til udnyttelse af råstofferne.

Råstofdirektoratet har modtaget oplysninger, der tyder på at De foretager kommerciel indsamling og/eller brydning af rubiner, rubinholdige sten, andre ædelstene og/eller halvædelstene, og at De dermed foretager kommerciel råstofudnyttelse i strid råstoflovens § 2, stk. 1, sammenholdt med § 32.

Råstofdirektoratet vil derfor undersøge Deres råstofaktiviteter og træffe afgørelse om, hvorvidt der er tale om råstofudnyttelse i strid [med] råstoflovens regler. Desuden må Råstofdirektoratet sikre, at De ikke foretager yderligere råstofudnyttelse, der kan være i strid med råstoflovens regler, i tiden indtil Råstofdirektoratet har truffet afgørelse.

De meddeles derfor påbud om, at De ikke må foretage nogen form for råstofudnyttelse, herunder kommerciel indsamling og/eller brydning og salg m.v., af rubiner, rubinholdige sten samt andre ædelstene og halvædelstene, indtil Råstofdirektoratet har truffet afgørelse om, hvorvidt Deres råstofudnyttelse er i overensstemmelse med råstoflovens regler. Påbuddet vil kun blive ophævet, hvis Råstofdirektoratet ved sin afgørelse kommer frem til, at Deres råstofudnyttelse er i overensstemmelse med råstoflovens regler.

Desuden meddeles De påbud om, at De under alle omstændigheder ikke må foretage kommerciel råstofudnyttelse, herunder kommerciel indsamling og/eller brydning og salg m.v., af rubiner, rubinholdige sten samt andre ædelstene og halvædelstene.

Overtrædelse af påbudet kan medføre foranstaltninger efter kriminalloven i Grønland.

Råstofdirektoratet skal oplyse, at overtrædelse af dette påbud vil være en overtrædelse af råstoflovens § 2, stk. 1, jf. 32, som kan medføre foranstaltninger efter kriminalloven for Grønland, jf. § 33, nr. 3.

Hvis De foretager kommerciel råstofudnyttelse, selv om de ikke har en udnyttelsestilladelse, vil dette også være en overtrædelse af råstoflovens § 2, stk. 1, jf. § 32, som kan medføre foranstaltninger efter kriminalloven for Grønland, jf. § 33, nr. 1.

Den videre behandling af sagen

5. Sager af almindelig interesse opdelt på sagsområde

Til brug for Råstofdirektoratets videre behandling af Deres sag anmodes De om snarest muligt, og senest inden 4 uger, at fremsende følgende oplysninger og dokumenter med videre til Råstofdirektoratet:

- 1) Indsamlingslokalitet - kort, koordinater og fotos af indsamlingsområdet.
- 2) Type af prøver som ønskes eksporteret - opdelt efter mineraltype (rubin/safirer (corundum). Tschermakit, rubinholdige sten (råmateriale), Lapis Lasuli mv.).
- 3) Om det er forarbejdede eller uforarbejdede mineraler.
- 4) Vægt og størrelse af de enkelte mineraler i hver enkelt forsendelse.
- 5) Værdi af hver enkelt forsendelse (forventet salgsværdi).
- 6) Fotodokumentation af hver enkelt forsendelse herunder fotos i god kvalitet (farve) og fra 3 forskellige vinkler med måleskala.
- 7) Navn på modtager af hver enkelt forsendelse.

Råstofdirektoratet vil på baggrund af ovennævnte oplysninger og dokumentation med videre foretage en konkret og individuel vurdering med henblik på at afgøre, om Deres råstofudnyttelse er i overensstemmelse med råstoflovens regler. Råstofdirektoratet vil i den forbindelse bl.a. lægge vægt på, om det indsamlede materiale har en sådan værdi, at dette sammen med sagens øvrige omstændigheder indebærer, at indsamlingen må betegnes som værende kommerciel råstofudnyttelse.

Råstofdirektoratet gør opmærksom på, at Råstofdirektoratet i henhold til råstoflovens § 25, stk. 2, har ret til fysisk at inspicere og vurdere de mineralske råstoffer, som de har indsamlet, brugt eller købt eller på anden måde er kommet i besiddelse af.

Såfremt De er uenig i afgørelsen er De velkommen til at gøre indsigelse overfor Råstofdirektoratet."

På baggrund af A's klage skrev jeg den 31. august 2007 til Råstofdirektoratet:

"Vedr.: Klage fra A over direktoratets afgørelse af 14. august 2007, direktoratets dok. nr. 78.68-0001, 69.34.05-0001

A, [...], rettede den 28. august 2007 personlig henvendelse til ombudsmanden og ønskede at klage over ovennævnte afgørelse.

Jeg beder i den anledning direktoratet om at sende den nævnte sag til gennemsyn til ombudsmanden.

Jeg beder endvidere direktoratet om en udtalelse til følgende spørgsmål:

- Med hvilken hjemmel har direktoratet nedlagt forbud mod, at A foretager nogen form for råstofudnyttelse, herunder kommerciel råstofudnyttelse?
- Gælder de nedlagte forbud enhver form for råstofudnyttelse på grønlandsk territorium?
- Skal forbuddene opfattes som generelle i den forstand, at A forbydes enhver form for indsamling og brydning af råstoffer uden, at direktoratet konkret vil vurdere, om den pågældende aktivitet er i overensstemmelse med råstoflovens § 32, stk. 1, eller konkret strider mod en eneret jf. § 32 stk. 2?
- Har direktoratet partshørt A over de oplysninger, som udgør det faktiske grundlag for direktoratets afgørelse?

[...]"

Råstofdirektoratet besvarede min henvendelse ved brev af 6. september 2007:

"Svar vedrørende klage fra A over direktoratets manglende svar på ansøgning om tilladelse til råstofudnyttelse, herunder indsamling af rubiner

Landstingets Ombudsmand har ved brev af 31. august 2007 anmodet Råstofdirektoratet om en udtalelse i anledning af direktoratets afgørelse af 14. august 2007 i sagen om A's ansøgning om eksporttilladelse og indsamling og/eller brydning af rubiner m.v. i strid med råstofloven.

Baggrund

Afgørelsen af 14. august 2007 skal ses i sammenhæng med en anden verserende sag om ulovlig indsamling og/eller brydning samt eksport af rubiner. Ved e-mail af 26. marts 2007 ansøgte A om eksporttilladelse til eksport af rubiner/safirer (Corundum), Corundumholdige sten/malm (bla. rubin i Tschermakit) og andre smykkesten. Det blev oplyst i ansøgningen, at en amerikansk ædelstensekspert ville være en samarbejdspartner i forbindelse med A's indsamling/brydning, salg og eksport af de i ansøgningen nævnte mineralske råstoffer, herunder rubiner og rubinholdige sten. Eksperten har arbejdet som leder af efterforskningen efter rubiner for X, som er operatør for indehaveren af en tilladelse til efterforskning i [...] efter bl.a. rubiner og rubinholdige sten. A mfl. har tidligere arbejdet som feltassistenter for X under ledelse af den pågældende ekspert.

Politiet foretager for tiden efterforskning af ædelstensekspertens forhold i forbindelse med et forsøg på udførsel fra Grønland af nogle værdifulde rubiner, jf. den nærmere omtale heraf nedenfor. Politiet har endnu ikke offentliggjort ekspertens navn. Ekspertens navn og dette brev bør derfor ikke offentliggøres før politiet har afsluttet efterforskningen eller offentliggjort ekspertens navn.

Råstofdirektoratet meddelte afslag på ansøgningen om eksporttilladelse den 23. maj 2007. Råstofdirektoratet har efterfølgende modtaget en ny eksporttilladelsesansøgning af 5. juni 2007 fra A's advokat [...]. Råstofdirektoratet har ved brev af 10. august 2007 til advokaten anmodet om yderligere oplysninger til brug for sagens videre behandling. Råstofdirektoratet har endnu ikke modtaget ovennævnte oplysninger, der efter Råstofdirektoratets vurdering er nødvendige for at tage stilling til, om der kan meddeles eksporttilladelse. Afgørelsen af sagen om eksporttilladelse afventer således yderligere oplysninger fra A.

I foråret 2007 blev den ovennævnte ædelstensekspert med øjeblikkelig varsel afskedit fra efterforskningsprojektet. Råstofdirektoratet fik imidlertid i juni 2007 mistanke om, at eksperten - muligvis i samarbejde med bl.a. A - havde indsamlet og gemt en mængde rubiner indsamlet på det område, hvor virksomheden havde tilladelse til efterforskning efter bl.a. rubiner og rubinholdige sten.

Den 2. august 2007 oplyste politiet til Råstofdirektoratet, at politiet havde tilbageholdt eksperten med ca. 150 gram rubiner i bagagen, da eksperten skulle til at flyve fra Grønland. Det viste sig senere at være 183,5 gram.

Afgørelsen af 14. august 2007 blev meddelt på [...], hvor Råstofdirektoratet traf A. På baggrund af ovennævnte oplysninger og A's planlagte (og påbegyndte) udnyttelsesaktiviteter i området, var det Råstofdirektoratets vurdering, at det var nødvendigt at udstede påbud om overholdelse af råstoflovens § 2, jf. § 32.

A's advokat gjorde ved telefax af 17. august 2007 indsigelse mod ovennævnte påbud. Råstofdirektoratet har ved brev af 20. august 2007 besvaret denne henvendelse. Desuden har Råstofdirektoratet ved brev af 5. september 2007 yderligere orienteret A's om den videre behandling og afgørelse af ansøgningen om eksporttilladelse, herunder om Råstofdirektoratets afventning af A's afgivelse af yderligere oplysninger til brug for sagens afgørelse.

Hjemmel

Efter råstoflovens § 2, stk. 1, kan forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse af mineralske råstoffer alene ske i henhold til en tilladelse meddelt efter reglerne i råstofloven, jf. dog § 32.

Efter råstoflovens § 32 kan den i Grønland fastboende befolkning som hidtil foretage indsamling og brydning af mineralske råstoffer, uden at der kræves tilladelse efter råstofloven. Denne ret kan dog ikke udøves i områder, hvor der er meddelt tilladelse med eneret til udnyttelse af råstoffer. Råstofdirektoratet skal i det følgende redegøre nærmere for forståelsen af råstoflovens § 32.

[...]

Det følger af § 25, stk. 2, at Råstofdirektoratet fører tilsyn med rettighedshaveres virksomhed omfattet af denne lov. Råstofdirektoratets tilsyn omfatter også den på Grøn-

land fastboende befolkningsaktiviteter i henhold til § 32. Det følger endvidere af § 25, stk. 2, at Råstofdirektoratet kan meddele påbud om lovens overholdelse.

Råstofudnyttelse i strid med loven

Råstofdirektoratet har ved brev af 20. august 2007 til A's advokat præciseret, hvilke aktiviteter og råstoffer, som er omfattet af påbuddet af 14. august 2007. I brevet anføres det bl.a.:

"Påbuddet er meddelt i medfør af råstofloven og omfatter de råstoffer, som loven omhandler, dvs. mineralske råstoffer. Det fremgår direkte af påbuddet, at det vedrører kommerciel indsamling og/eller brydning og salg m.v. af særligt rubiner, rubinholdige sten samt andre ædelstene og halvædelstene. Som anført i brevet følger det af råstoflovens § 32, stk. 1, og dens forarbejder, at den ikke giver Deres klient ret til at foretage kommerciel indsamling og udnyttelse af bl.a. særligt rubiner, rubinholdige sten samt andre ædelstene og halvædelstene. På den anden side følger det af råstoflovens forarbejder, at Deres klient fortsat kan indsamle og bryde kul, grus og lignende til brug som byggematerialer eller brændsel. Efter lovens forarbejder kan Deres klient ligeledes indsamle og bryde mindre værdifulde smykkesten (halvædelsten) til brug for fremstilling af husflid, dvs. fremstilling af traditionelt grønlandsk håndværk i begrænset omfang. Der kan således ikke foretages en målrettet indsamling af værdifulde mineralske råstoffer omfattet af råstofloven med henblik på videresalg, jf. endvidere nedenfor."

Det er dog Råstofdirektoratets vurdering, at ovennævnte kunne udledes af påbuddet. Påbuddet angiver udtrykkeligt, at det er råstoflovens § 2, jf. § 32, som skal overholdes. Desuden er det nævnt, at påbuddet særligt omfatter kommerciel indsamling og/eller brydning mv. af rubiner, rubinholdige sten samt andre ædelstene og halvædelstene. Råstofdirektoratet medgiver, at formuleringen "nogen form for råstofudnyttelse, herunder kommerciel indsamling og/eller brydning mv. af rubiner, rubinholdige sten ..." kan misforstås således, at adressaten kan få det indtryk, at det ikke kun er aktiviteter i strid med loven, som udgør en overtrædelse af påbuddet. Det er dog Råstofdirektoratets opfattelse, at det efterfølgende brev til A's advokat præciserede forbuddets indhold, således at dette forhold ikke længere kan misforstås.

Konkret vurdering

Råstofdirektoratet havde på baggrund af oplysninger fra tredje parter en formodning om, at A og andre personer befandt sig i området, hvor X i henhold til en efterforskningsstilladelse foretager og har ret til at foretage efterforskningsaktiviteter, og at A muligvis foretog udnyttelsesaktiviteter i strid med råstoflovens § 32. Råstofdirektoratet vurderede derfor, at det var nødvendigt med et tilsynsbesøg i området ved [...]. Det var i forbindelse med Råstofdirektoratets besøg på [...], at Råstofdirektoratet konkret vurderede, at der var grundlag for at meddele påbuddet til A. Afgørelsen om påbuddet blev truffet på baggrund af de ovennævnte oplysninger, herunder særligt oplysningerne fra A og dennes advokat, samt de ved tilsynsbesøget konstaterede forhold vedrørende A's planlagte (og påbegyndte) udnyttelsesaktiviteter i området.

Det bemærkes, at der efter Råstofdirektoratets opfattelse alene er tale om, at A på baggrund af en konkret mistanke om ulovlige aktiviteter påbydes at overholde det generelle forbud mod kommerciel udnyttelse af bl.a. rubiner og rubinholdige sten i råstoflovens § 2, jf. § 32. Forbuddet gælder for enhver, der ikke har tilladelse til udnyttelse af de pågældende mineralske råstoffer. Råstofdirektoratet har ikke meddelt en sådan tilladelse til A, der heller ikke har ansøgt om en sådan tilladelse.

Partshøring

Der er ikke i forbindelse med afgørelsen af 14. august 2007 foretaget partshøring.

Det er Råstofdirektoratets vurdering, at partshøring ikke var påkrævet i det konkrete tilfælde. Afgørelsen blev først og fremmest truffet på grundlag af de ovennævnte oplysninger fra A og dennes advokat. Desuden måtte partshøring undlades med henblik på at sikre, at A ikke - mens en partshøring blev gennemført - foretog yderligere indsamling og/eller brydning af mineralske råstoffer i strid med råstoflovens § 2, jf. § 32.

Der var således et væsentligt hensyn til varetagelse af offentlige og private interesser. Det måtte bl.a. sikres, at A ikke indsamlede og/eller brød meget værdifulde ædelstene på bekostning af det grønlandske samfund og indehaveren af tilladelsen til efterforskning af mineralske råstoffer. Det er desuden Råstofdirektoratets opfattelse, at A's og andre personers fortsatte udnyttelsesaktiviteter på [...] ville medvirke til at underminere de grønlandske myndigheders og råstoflovens troværdighed og autoritet. Det skal i denne forbindelse bemærkes, at rubinerne konfiskeret hos den ovennævnte ekspert den 2. august 2007 - afhængigt af kvaliteten efter slibning - kan have en værdi på adskillige mio. kr. Det var på denne baggrund Råstofdirektoratets vurdering, at partshøring kunne undlades i medfør af § 19, stk. 2, nr. 3, i landstingslov om sagsbehandling i den offentlige forvaltning. Der har desuden efterfølgende været dialog mellem Råstofdirektoratet og A's advokat, hvor afgørelsens nærmere indhold er blevet præciseret.

Det er endvidere Råstofdirektoratets opfattelse, at sagen var tilstrækkelig oplyst til, at der kunne meddeles påbud om overholdelse af råstoflovens § 2, jf. § 32, og at A ikke kunne bidrage med oplysninger til ager, som kunne medføre et andet udfald. Det bemærkes, at afgørelsen delvist hviler på oplysninger om den påtænkte indsamling og/eller brydnings omfang og samarbejdspartner, som A selv har oplyst i sin ansøgning om eksporttilladelse. Det er således Råstofdirektoratets vurdering, at også § 19, stk. 2, nr. 1, i landstingslov om sagsbehandling i den offentlige forvaltning kunne begrunde, at der ikke i den foreliggende sag blev foretaget partshøring.

[...]"

Ved brev af 21. januar 2008 oplyste Råstofdirektoratet, at der i perioden siden brevet af 6. september 2007 havde været en dialog mellem Råstofdirektoratet, A og dennes advokat. Råstofdirektoratet havde på den baggrund truffet afgørelse om at ophæve påbuddet af 14. august 2007.

Jeg foretog den 16. november 2007 en høring af A på baggrund af Råstofdirektoratets brev af 6. september 2007.

A oplyste i den forbindelse, at A ville fremkomme med bemærkninger. Jeg afholder herefter den 12. februar 2009 et møde med A. På mødet orienterede A mig bl.a. om, at A havde modtaget et anklageskrift af 10. november 2008, hvorved A tiltales for overtrædelse af råstofloven jf. lovbekendtgørelse nr. 368 af 18. juni 1998 om mineralske råstoffer § 33, stk. 1, nr. 1, jf. 2, stk. 1 - udnyttelse af mineralske råstoffer uden tilladelse:

”Ved i tidsrummet forud for den 2. august 2007 at have udnyttet mineralske råstoffer i Grønland uden den fornødne tilladelse, idet A indsamlede op til 183,5 gram rubiner og rubinindholdigt materiale til en værdi af ikke under 3000 USD i [...] og sammen med B, C og D forsøgte at udføre disse af Grønland den 2. august 2007 med henblik på værdiurdering og videresalg”.

Sammen med anklageskriftet modtog A et bødeforelæg på 5.000 kr., som A dog ikke havde betalt, da A ikke mener at have overtrådt loven og derfor ønsker sagen indbragt for retten. A afventer således en kriminalsag om spørgsmålet.

Jeg udtalte herefter:

”1. Afgrænsning af min undersøgelse

1.1. Meddelelsen af påbuddet til A om overholdelse af råstofloven den 14. august 2007 rejser to hovedspørgsmål: 1) om A ved sin indsamling af rubiner og rubinholdigt materiale overtrådte råstofloven, og 2) om Råstofdirektoratet, hvis indsamlingen var i strid med loven, havde hjemmel til at meddele A et påbud som følge af overtrædelsen.

1.2. Da A ikke som foreskrevet i råstoflovens § 2, stk. 1, har indhentet en tilladelse til udnyttelse af mineralske råstoffer, er det afgørende for lovligheden af A's indsamling af rubiner, om A handlede inden for rammerne af lovens § 32.

§ 2, stk. 1, er sålydende:

*”§ 2. Forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse af mineralske råstoffer i Grønland kan alene finde sted i henhold til tilladelse meddelt efter reglerne i denne lov, jf. dog § 32.
[...]*”

§ 32 er sålydende:

”§ 32. Den i Grønland fastboende befolkning kan som hidtil foretage indsamling og brydning af mineralske råstoffer, uden at der dertil kræves tilladelse efter denne lov.

Stk. 2. Den ved stk. 1 opretholdt adgang til indsamling og brydning af mineralske råstoffer kan dog alene udøves med respekt af tilladelse med eneret til udnyttelse af råstoffer, der måtte være meddelt andre efter denne lov.

Stk. 3. Kommunalbestyrelsen kan inden for kommunens område fastsætte nærmere regler for udøvelsen af adgangen efter stk. 1 til indsamling og brydning af mineralske råstoffer."

Som det fremgår af sagsfremstillingen ovenfor, verserer der en kriminalsag imod A vedrørende af A's rubinindsamling.

Denne verserende kriminalsag har betydning for min kompetence til at behandle spørgsmålet om lovligheden af A's handlinger.

Efter § 4 i landstingsloven om Landstingets Ombudsmand kan jeg behandle klager over samtlige forvaltninger under Grønlands Hjemmestyre og kommunerne.

Jeg har derimod ikke kompetence til at behandle klager over domstolene og kan derfor ikke behandle sager eller spørgsmål, der enten er under behandling ved/eller forventes indbragt for domstolene, idet dette ville indebære en vurdering af domstolenes sagsbehandling.

Jeg finder derfor, at jeg bør afstå fra at behandle spørgsmålet om A handlede inden for rammerne af råstoflovens § 32.

Kriminal sagen mod A vil ganske vist vedrøre A's indsamling af rubiner og rubinholdigt materiale i tidsrummet forud for den 2. august 2007, mens A først blev meddelt det omhandlede påbud den 14. august 2007. Der er dog i vidt omfang sammenfald mellem de forhold, som kriminal sagen vedrører, og de forhold, der gav grundlag for meddelelsen af påbuddet. Rettens og min behandling af lovligheden af A's rubinindsamling vil dermed i det væsentlige komme til at omhandle de samme spørgsmål.

Jeg har på den baggrund bedt A om at afvente rettens behandling af sagen og om eventuelt efterfølgende på ny rette henvendelse til mig, hvis A vurderer, at der er forhold i sagen, som retten ikke har taget stilling til, og som A ønsker at klage over til mig.

1.3. Hvad angår spørgsmålet om Råstofdirektoratets hjemmel til at meddele A et påbud om overholdelse af råstofloven, har jeg overvejet om det forhold, at påbuddet senere er blevet tilbagekaldt, bør bevirke, at jeg ikke foretager en nærmere undersøgelse heraf.

Jeg er imidlertid opmærksom på, at Råstofdirektoratet ved besvarelsen af spørgsmål nr. 2007-126 til Landsstyret i henhold til § 36, stk. 1, i Landstingets forretningsorden generelt har udtalt sig om hjemlen til at udstede påbud til borgere, som uden at have indhentet en tilladelse hertil udnytter råstoffer. Det følger således af besvarelsen:

"[...]

3. Såfremt en i Grønland fastboende persons indsamling eller brydning af mineralske råstoffer ikke kan ske inden for rammerne af råstoflovens § 32, vil udnyttelsesaktiviteten være i strid med råstoflovens § 2. Ifølge denne sidstnævnte bestemmelse, må udnyttelse af mineralske råstoffer i Grønland kun finde sted i henhold til en tilladelse meddelt efter lovens regler. Råstofdirektoratet (Landsstyret) kan derfor som tilsynsmyndighed gribe ind efter bestemmelserne i råstofloven.

I medfør af råstoflovens § 25, stk. 2 kan Råstofdirektoratet endvidere meddele påbud om overholdelse af loven og forskrifter udstedt i medfør af loven.

Råstofdirektoratet kan dermed meddele en borger, der overtræder råstoflovens § 2 sammenholdt med § 32, et påbud om, at denne skal bringe overtrædelsen til ophør. Såfremt forholdet derefter ikke bringes til ophør, kan der idømmes foranstaltninger efter kriminalloven for Grønland, jf. råstoflovens § 33.

Råstofdirektoratet iagttager det almindelige forvaltningsretlige proportionalitetsprincip ved sit valg af sanktion for overtrædelse af reglerne i råstoflovens §§ 2 og 32. Det følger af proportionalitetsprincippet, at en forvaltningsmyndighed, når den kan vælge mellem flere typer af indgreb for at opnå et ønsket resultat, skal vælge det mindst indgribende, som er tilstrækkeligt og egnet til at opnå det ønskede resultat.

Råstofdirektoratet kan i første omgang rette henvendelse til en borger, der overtræder råstoflovens §§ 2 og 32, med en uformel og retligt uforbindende henstilling, hvor der informeres om retsstillingen efter råstoflovens §§ 2 og 32 og opfordres til overholdelse af bestemmelserne. En anden mulighed er, at Råstofdirektoratet i en skriftlig meddelelse (et konstaterende påbud) indskærper over for den pågældende borger, at denne skal bringe overtrædelsen af loven til ophør. I forlængelse deraf kan Råstofdirektoratet eventuelt opfordre borgeren til at ansøge om tilladelse efter råstofloven til at foretage udnyttelse mv. af de mineralske råstoffer.

Det følger af råstoflovens § 25, stk. 3, at rettighedshavere skal meddele alle oplysninger, der er fornødne for myndighedsbehandlingen af deres virksomhed omfattet af loven, og at Råstofdirektoratet til gennemførelse af myndighedsbehandlingen kan pålægge en rettighedshaver at indsende de fornødne oplysninger. Disse regler eller deres principper finder tilsvarende anvendelse på de i Grønland fastboende personers aktiviteter i henhold til § 32.

Råstofdirektoratet kan således anmode en borger, der påberåber sig ret til at indsamle eller bryde råstoffer i henhold til råstoflovens § 32, om at fremkomme med yderligere oplysninger til brug for Råstofdirektoratets vurdering af, om bestemmelserne i §§ 2 og 32 er overholdt.

Dette kan eksempelvis være oplysninger om, hvordan, hvornår og i hvilket område råstofferne er indsamlet eller brudt, samt hvordan råstofferne er eller vil blive anvendt, og hvilke typer og mængde råstoffer, som er indsamlet eller brudt og solgt eller planlægges solgt.

Den i Grønland fastboende befolknings indsamlings- og brydningsret efter § 32 bortfalder, når der for det pågældende geografiske område udstedes en eneretstilladelse til udnyttelse af det pågældende råstof inden for området, jf. råstoflovens § 32, stk. 2.

Der kan derfor være behov for at afkræve en borger, der har indsamlet eller brudt mineralske råstoffer efter råstoflovens § 32, nærmere dokumentation for, hvor og hvornår de mineralske råstoffer er indsamlet eller brudt. Desuden kan Råstofdirektoratet give den pågældende borger særskilt meddelelse, hvis der gives en eneretstilladelse til udnyttelse af råstofferne inden for det pågældende område. Dette kan bl.a. ske med henblik på at sikre, at borgeren ophører med at indsamle og bryde mineralske råstoffer inden for området.

[...]"

Råstofdirektoratet finder således generelt, at råstoflovens § 25, stk. 2, finder anvendelse i de tilfælde, hvor en i Grønland fastboende person uden at have opnået særlig tilladelse hertil, som foreskrevet i lovens § 2, indsamler eller bryder råstoffer i videre omfang end lovens § 32 giver vedkommende ret til. Jeg finder det derfor fortsat relevant at foretage en undersøgelse af anvendelsesområdet for råstoflovens § 25, stk. 2.

1.4. Jeg vil på den baggrund i afsnit 2 behandle spørgsmålet om, bestemmelsen om påbud i råstoflovens § 25, stk. 2, alene finder anvendelse i forbindelse med virksomhed til hvilken tilladelse i henhold til råstoflovens § 2 er blevet meddelt, eller om bestemmelsen også finder anvendelse ved råstofudnyttelse, hvortil der ikke er meddelt tilladelse.

Herudover behandler jeg nedenfor i afsnit 3 de i min høring til Råstofdirektoratet rejste spørgsmål om, hvorvidt partshøring er blevet foretaget og om rækkevidden af det udstedte påbud. Jeg henleder endvidere opmærksomheden på en problemstilling omkring selvinkriminering, som Råstofdirektoratets krav til A om afgivelse af oplysninger rejser.

2. Påbud efter råstoflovens § 25, stk. 2

2.1. Råstoflovens § 25 har følgende ordlyd:

"§ 25. Virksomhed omfattet af tilladelser efter §§ 6 og 7, herunder etablering af bygninger, anlæg og installationer i og uden for det af tilladelsen omfattede område samt foranstaltninger i forbindelse med midlertidig indstilling af udnyttelsesvirksomhed, skal inden iværksættelse godkendes af landsstyret i overensstemmelse med de i tilladelsen fastsatte vilkår. Tilsvarende gælder foranstaltninger til opfyldelse af de i § 18, stk. 1, nævnte forpligtelser.

Stk. 2. Landsstyret fører tilsyn med rettighedshaveres virksomhed omfattet af denne lov. Landsstyret kan meddele påbud om overholdelse af loven og forskrifter udstedt i medfør heraf. Tilsynsmyndighedens medarbejdere har til enhver tid uden retskendelse mod behørig legitimation, i det omfang det er påkrævet for, at de kan varetage deres hverv, adgang til alle dele af virksomheden.

Stk. 3. Rettighedshavere skal meddele alle oplysninger, som er fornødne for myndighedsbehandlingen af deres virksomhed omfattet af denne lov. Landsstyret kan til gennemførelse af myndighedsbehandlingen pålægge en rettighedshaver at indsende de fornødne oplysninger.

Stk. 4. Rettighedshavere skal regelmæssigt fremsende rapportering om den udførte virksomhed og dennes resultater. Vilkår om rapportering samt om fortrolighed i forbindelse hermed fastsættes i tilladelserne.

Stk. 5. I tilladelser efter denne lov kan fastsættes vilkår om rettighedshaverens betaling af udgifter i forbindelse med myndighedsbehandling efter denne paragraf samt §§ 10, 19 og 20. Landsstyret kan fastsætte nærmere regler herom."

Råstoflovens § 25 stammer fra lov nr. 335 af 6. juni 1991 om mineralske råstoffer m.v. i Grønland. Siden lovens vedtagelse er der, for så vidt angår § 25, alene foretaget ændring i angivelsen af den ansvarlige myndighed efter bestemmelsen, således at denne i dag er Landsstyret og ikke energiministeren.

I de specielle bemærkninger til § 25, stk. 2, i 1991-loven er det anført, at bestemmelsen er svarende til de hidtil anvendte vilkår vedrørende tilsyn med rettighedshaveres virksomhed. Henvisningen i de specielle bemærkninger til hidtil anvendte vilkår indikerer, at bestemmelsen vedrører forhold, der tidligere har været reguleret i konkrete meddelte tilladelser.

2.2. Yderligere holdepunkter for fortolkningen af anvendelsesområdet for råstoflovens § 25, stk. 2, kan findes i den sammenhæng i loven, som bestemmelsen indgår i.

§ 25 findes i råstoflovens kapitel 10 om myndighedsbehandling. Det bør derfor afklares hvilken myndighedsbehandling der henvises til ved anvendelsen af begrebet i råstoflovens kapitel 10.

Det fremgår af de specielle bemærkninger til § 25 i dens helhed, at denne ikke indeholder principielle ændringer i forhold til hidtidig praksis for myndighedsbehandlingen. Der henvises endvidere til de almindelige bemærkningers punkt 3, herunder specielt beskrivelsen af varetagelsen af myndighedsbehandlingen.

Uddrag fra punkt 3:

"3 [...]

Råstofforvaltningens opgaver er bl.a. i forhold til ansøgere og rettighedshavere at repræsentere den koncessionsgivende myndighed samt at forestå udformning af oplæg til råstofpolitikker og -strategier, forhandlinger med olie- og mineselskaber af koncessionsvilkår m.m. samt udformning af indstilling i konkrete koncessionssager.

Hertil kommer opgaver vedrørende myndighedsbehandling af råstofaktiviteter med hensyn til miljømæssige, sikkerhedsmæssige, tekniske og ressourcemæssige forhold m.m., opgaver vedrørende indtægtsfordelingen mellem hjemmestyret og staten, samt informationsvirksomhed over for offentligheden og over for olie- og mineindustrien.

5. Sager af almindelig interesse opdelt på sagsområde

Myndighedsbehandlingen i råstofforvaltningens regi omfatter godkendelsesprocedurer, tilsyn, monitorering og rapportering samt i nogle tilfælde baggrundsundersøgelser [...]

Myndighedsbehandlingen i råstofforvaltningens regi omfatter dels overordnede principgodkendelser af samlede, konkrete planer for udnyttelsesvirksomhed m.v., dels detailgodkendelser af de enkelte aktiviteter nærmere udførelse.

Råstofforvaltningens myndighedsbehandling foretages som en samlet, integreret myndighedsbehandling, hvori især miljømæssige, tekniske, sikkerhedsmæssige og ressourcemæssige hensyn indgår i en helhed. I myndighedsbehandlingen indgår tilsyn med aktiviteterne dels gennem tilsynsbesøg på stedet, dels gennem den rapportering, som modtages løbende.

I tilknytning til myndighedsbehandlingen udføres der i nogle tilfælde baggrundsundersøgelser eller andre former for undersøgelser i råstofforvaltningens regi med henblik på at tilvejebringe et grundlag for myndighedsbehandlingen.

Endvidere udføres der i råstofforvaltningens regi i konkrete tilfælde en løbende monitorering af forhold af miljømæssig betydning under råstoffaktiviteternes udførelse og efter disses afslutning. Sådan monitorering fastsættes i råstofforvaltningens godkendelser under hensyntagen til karakteren og omfanget af de råstoffaktiviteter, som godkendes. Udgifterne til sådan monitorering refunderes af den pågældende rettighedshaver. [...]

Råstofforvaltningens arbejdsopgaver omfatter også regnskabsmæssige og økonomiske spørgsmål i relation til rettighedshaveres virksomhed, bl.a. i forbindelse med indtægtsfordelingen mellem staten og hjemmestyret. I dette arbejde vil indgå drøftelser med Grønlands hjemmestyres skattedirektorat og eventuelt danske skattemyndigheder om skattemæssige spørgsmål, bl.a. i forbindelse med hensættelser til sikring af den i lovforslagets § 19 nævnte nedlukningsplan for udnyttelsesvirksomhed og beskatning af udnyttelsesvirksomhed i øvrigt samt vedrørende afgrænsning af virksomhed, som kan gennemføres inden for rammerne af lovforslagets § 32, d.v.s. uden tilladelse efter denne lov."

I det citerede uddrag af punkt 3 i de generelle bemærkninger beskrives de arbejdsopgaver, som forvaltningen udfører, og myndighedsbehandlingen fremstår her som én arbejdsopgave blandt flere.

Ud fra beskrivelsen af myndighedsbehandlingen er det min opfattelse, at denne knytter sig til behandlingen af tilladelser efter loven. Derimod er opgaven med at afgrænse anvendelsesområdet for råstofflovens § 32 om den fastboende befolknings indsamling af råstoffer beskrevet som en af forvaltningens øvrige opgaver.

Forslaget til 1991-loven indeholder endvidere en række overordnede bemærkninger vedrørende formålet med råstofflovens kapitel 10.

Det fremgår således af punkt 10 i de almindelige bemærkninger:

”10. Til disse behov for lovændringer må lægges behovet for i en række andre henseender at gøre den gældende lovs bestemmelser om koncessionssystemet, der som nævnt i vidt omfang er udformet i 1965, tidssvarende og egnede til at danne grundlag for det aktivitetsmønster, der tilstræbes med den nye strategi.

I den foreslåede modernisering og tilpasning af lovgrundlaget indgår bl.a., at der - udover fællesbestemmelserne i kapitel 2 og 3 - opstilles særskilte rammer for meddelelse af tilladelser til henholdsvis kulbrinter (olie/gas, kap. 4), andre mineralske råstoffer end kulbrinter (hårde mineraler, kap. 5) samt vand kraftressourcer (kap. 6). I samme kategori af ændringsforslag kan nævnes et særskilt kapitel 7 om regulering af forholdene - ikke mindst i miljø- og sikkerhedsmæssig henseende - ved ophør af efterforsknings- og udnyttelsesvirksomhed samt et særskilt kapitel 10 om myndighedsbehandlingen i råstofforvaltningens regi af rettighedshaveres virksomhed.”

Derudover fremgår følgende af de særlige bemærkninger til lovens § 23:

”I kapitel 10 foreslås samlet bestemmelser indeholdende generelle regler for virksomhedens udførelse, om energiministerens beføjelse til ved forskrifter at foretage en nærmere regulering af virksomheden samt om myndighedsbehandlingen i øvrigt, dvs. bl.a. om godkendelsesprocedurer, tilsyn med virksomheden, monitorering, rapportering etc. Sådanne bestemmelser findes i mindre systematiseret form i den gældende råstoflov, bl.a. i §§ 4, 6, 8, 10, 13, 14 og 22.

De foreslåede bestemmelser i kapitel 10 er i højere grad end de nævnte bestemmelser i den gældende råstoflov udformet som rammebestemmelser, og som bestemmelser, der angiver de beføjelser, der henlægges under energiministeren til varetagelse af myndighedsbehandlingen. Den nærmere regulering af virksomheden forudsættes således at ske i de mere detaljerede vilkår i tilladelser efter §§ 6 og 7, i de forskrifter, der kan fastsættes efter § 24, samt i de vilkår, der knytter sig til godkendelserne efter § 25, stk. 1.

[...]”

Formålet med råstoflovens kapitel 10 fremstår således at have været at regulere myndighedsbehandlingen i tilknytning til meddelelsen af tilladelser i henhold til råstoflovens § 2.

2.3. Yderligere bidrag til fortolkningen af begrebet myndighedsbehandling kan efter min opfattelse findes ved at foretage en gennemgang af de regler for myndighedsbehandling, som var gældende efter den tidligere råstoflovgivning.

Som det fremgår af de citerede specielle bemærkninger til råstoflovens § 25, har det således ikke været hensigten med bestemmelsen at foretage principielle ændringer i forhold til hidtidig praksis. Det fremgår endvidere af de citerede specielle bemærkninger til råstoflovens § 23, at bestemmelser om myndighedsbehandlingen vedrørende bl.a. godkendelsesprocedurer, tilsyn med virksomheden, monitorering, rapportering mv.

fandtes i mindre systematiseret form i den tidligere gældende råstoflov, bl.a. i §§ 4, 6, 8, 10, 13, 14 og 22.

2.3.1. Råstofloven fra 1991 ophævede og erstattede lov nr. 585 af 29. november 1978 om mineralske råstoffer m.v. i Grønland med senere ændring¹⁸.

Bestemmelserne i 1978-lovens §§ 4, 6, 8, 10, 13, 14 og 22 vedrørte alle efter deres indhold tilfælde, hvor tilladelse meddeltes. I relation til § 25, stk. 2, i den gældende råstoflov, finder jeg særligt, at §§ 6 og 14 i den tidligere lov er af betydning.

§ 6 findes i lovens kapitel 1 – almindelige bestemmelser – og er sålydende:

”§ 6. Tilladelse til forundersøgelse og eneretsbevilling til efterforskning og udnyttelse kan med respekt af natur- og bygningsfredningsmæssige hensyn samt bestående brugsrettigheder mv. meddeles overalt i Grønland.

Stk. 2. Råstofforvaltningen kan afkræve ansøgere de til behandlingen af ansøgningerne fornødne oplysninger, herunder planer for arbejdets gennemførelse.”

§ 14 er placeret i lovens kapitel 3 vedrørende efterforskning, men finder i henhold til § 21 i lovens kapitel 4 ligeledes anvendelse i forbindelse med råstofudnyttelse. Både lovens kapitel 3 om efterforskning og 4 om udnyttelse vedrører meddelelse af eneretsbevilling/koncession til den pågældende virksomhed. § 14 er sålydende:

”§ 14. Råstofforvaltningen fører tilsyn med efterforskningsarbejdet og kan udpege andre til at udføre tilsynet. Tilsynet har i alle henseender ret til at følge arbejdet og til at forlange sig meddelt alle herfor nødvendige oplysninger.”

Tilsynsbestemmelsen i 1978-lovens § 14 vedrørte således alene tilfælde, hvor en eneretsbevilling/koncession var blevet meddelt. Jeg bemærker i den forbindelse, at også 1978-loven indeholdt en bestemmelse svarende til den gældende råstoflovs § 32 vedrørende den fastboende befolknings råstofudnyttelse. I sit indhold er den gældende § 32 efter de specielle bemærkninger til denne identisk med § 30 i 1978-loven. Tilsynsbestemmelsen i § 14 vedrører dog ikke den fastboende befolknings indsamling m.v. af råstoffer.

§§ 6 og 14 stammer fra 1978-loven. Jeg bemærker, at den senere ændring af loven ikke vedrørte disse bestemmelser. Af de specielle bemærkninger til bestemmelserne fremgår følgende:

”Til § 6

Bestemmelsen i stk. 1 svarer til reglen i den gældende lovs § 3.

18) Lovbekendtgørelse nr. 88 af 8. februar 1989 om mineralske råstoffer m.v. i Grønland.

Bestemmelsen i stk. 2 svarer i princippet til reglen i den gældende lovs § 2, stk. 2.

Forvaltningen med hensyn til dispositioner over mineralske råstoffer skal som nævnt i bemærkningerne til §§ 2 og 4 i forslaget udøves på grundlag af de beslutninger, der er truffet i medfør af den fælles beslutningskompetence, samt bestemmelserne i denne lov. Myndighedsudøvelsen og forvaltningen vil omfatte såvel administrativ regelfastsættelse som konkrete beslutninger og tilsyn med bevillingshaverens virksomhed, således at de enkelte administrative funktioner udøves til varetagelse af gennemførelsen af den overordnede råstofpolitik samt overholdelse af de vilkår og betingelser, der er fastsat i meddelte tilladelser og koncessioner.

[...]

Til § 14

Der henvises til bemærkningerne til § 6. Bestemmelsen svarer i øvrigt til den gældende lovs § 11.”

2.3.2. Ved 1978-loven blev lov af 12. maj 1965 om mineralske råstoffer i Grønland¹⁹ ophævet.

1965-lovens § 11 findes i kapitel 3 om efterforskning og finder endvidere anvendelse i forbindelse med råstofudnyttelse, jf. § 18. Både 1965-lovens kapitel 3 om efterforskning og kapitel 4 om udnyttelse vedrører meddelelse af eneretsbevilling/koncession til den pågældende virksomhed. § 11 er sålydende:

”§ 11. Ministeren for Grønland kan udpege et tilsyn med efterforskningsarbejdet. Tilsynet har i alle henseender ret til at følge arbejdet og til at forlange sig meddelt alle herfor nødvendige oplysninger.”

I bemærkningerne til bestemmelsen, som de senere ændringer af loven ikke vedrørte, er anført:

”Til § 11

Bestemmelsen indeholder hjemmel for, at ministeren kan udpege et tilsyn med efterforskningsarbejdet, der skal være berettiget til at forlange sig meddelt alle nødvendige oplysninger til sikring af, at arbejdet udføres på forsvarlig måde.

De nærmere regler herfor vil være at fastsætte i koncessionen, herunder spørgsmålet om betaling for tilsynet.”

1965-lovens tilsynsbestemmelse omhandlede således ligeledes alene tilfælde, hvor en eneretsbevilling/koncession var blevet meddelt.

¹⁹⁾ Jf. lovbekendtgørelse nr. 397 af 16. juli 1969 om mineralske råstoffer i Grønland som ændret ved lov nr. 182 af 26. maj 1972

Også 1965-loven indeholdt en bestemmelse om den i Grønland bosiddende befolknings indsamling m.v. af råstoffer. Efter lovens § 1, stk. 2, kunne befolkningen som hidtil forsyne sig med kul, tørv, vegsten, grus, sten og lignende. Ifølge bemærkningerne var der tale om en allerede bestående ret, som blev bevaret uændret. 1978-lovens § 30 tilsigtede ifølge bemærkningerne til denne at opretholde den praksis, der havde udviklet sig på grundlag af princippet i § 1, stk. 2, i 1965-loven, om at visse former for indsamling og brydning af råstoffer ikke krævede særlig tilladelse eller koncession. § 11 om tilsyn fandt dog ikke anvendelse i disse tilfælde.

2.3.3. Tilsynsbestemmelserne i de tidligere råstoflove har således vedrørt de situationer, hvor tilladelse er meddelt.

2.4. De øvrige bestemmelser i den gældende råstoflovs kapitel 10 om myndighedsbehandling omhandler da også tilfælde, hvor tilladelse meddeles. Der henvises således i §§ 23 og 24 udtrykkeligt til virksomhed, der udøves i henhold til tilladelse.

Med hensyn til § 26, som er den sidste bestemmelse i kapitel 10, har den følgende ordlyd:

”§ 26. Myndighedsbehandling, herunder godkendelser, i henhold til denne lov fritager ikke rettighedshaver for at indhente godkendelser eller tilladelser, der er fornødne efter anden lovgivning.”

Bestemmelsen stammer fra lov nr. 335 af 6. juni 1991 om mineralske råstoffer m.v. i Grønland.

Af bemærkningerne til bestemmelsen fremgår:

”Til § 26

Reguleringen af rettighedshaveres virksomhed i henhold til denne lov foregår i vidt omfang på den måde, at planer for eksempelvis virksomhedens etablering, drift og ophør skal godkendes af energiministeren²⁰, jf. således §§ 10, 19, 20 og 25.

Det præciseres i bestemmelsen, at sådanne godkendelser, der hviler på den i punkt 3 i de almindelige bemærkninger omtalte samlede, integrerede myndighedsbehandling i råstofforvaltningens regi, ikke træder i stedet for godkendelser eller tilladelser efter anden lovgivning, der er gældende for den pågældende type virksomhed.

[...]”

Efter sit indhold vedrører § 26 således ligeledes tilfælde, hvor tilladelse meddeles.

20) Siden vedtagelsen af 1991-råstofloven er der foretaget ændring i angivelsen af den ansvarlige myndighed efter loven, således at denne i dag er Landsstyret og ikke energiministeren.

Jeg bemærker endvidere, at bestemmelserne i råstoflovens § 25, stk. 1, 4 og 5, udtrykkeligt vedrører tilladelser meddelt efter loven. Det er dermed i råstoflovens kapitel 10 alene § 25, stk. 2 og 3, hvori der ikke udtrykkeligt henvises til meddelte tilladelser.

2.5. På baggrund af ovenstående er det min vurdering, at den i råstoflovens kapitel 10 omhandlede myndighedsbehandling vedrører tilfælde, hvor tilladelse meddeles eller er meddelt.

Der ses ikke at være holdepunkter i § 25, stk. 2, eller i de ovenfor citerede bemærkninger for at antage, at bestemmelsen har et bredere anvendelsesområde end de yderligere bestemmelser i lovens kapitel 10.

Ud fra den sammenhæng hvori § 25, stk. 2, indgår i råstofloven og bestemmelsens baggrund i de tidligere råstoflove, er det således min opfattelse, at bestemmelsen ikke finder anvendelse ved råstofudnyttelse, hvortil der ikke er meddelt tilladelse i henhold til lovens § 2, stk. 1.

Jeg finder derfor ikke, at Råstofdirektoratet havde den fornødne hjemmel til at udstede det omhandlede påbud til A, selvom direktoratet vurderede, at A overtrådte råstofloven.

Jeg bemærker i den forbindelse, at det i påbuddet udtrykkeligt er angivet, at dette er meddelt efter råstoflovens § 25, stk. 2. Påbuddet har derfor ikke blot karakter af en uformel henvendelse til A, hvorved Råstofdirektoratet informerer A om direktoratets fortolkning af råstoflovens §§ 2 og 32, og om at det vurderes, at A overtræder loven. En sådan uformel vejledning af borgerne forudsætter ikke udtrykkelig hjemmel. Det er derfor min opfattelse, at Råstofdirektoratet kunne have vejledt A på denne måde.

Jeg finder endelig anledning til at bemærke, at udstedelsen af et formelt påbud til en person, der uden tilladelse hertil indsamler eller bryder råstoffer i videre omfang end råstoflovens § 32 giver vedkommende ret til, ikke er påkrævet for at håndhæve tilladelseskravet i lovens § 2, stk. 1.

Det fremgår således af råstoflovens § 33 om sanktioner:

”§ 33. Der kan idømmes foranstaltninger efter kriminalloven for Grønland for den,
1) der udfører virksomhed som nævnt i § 2, stk. 1, uden tilladelse i henhold til denne lov,
2) som overtræder § 25, stk. 1, 3 eller 4, eller
3) som tilsidesætter vilkår meddelt til varetagelse af miljø- eller sikkerhedsmæssige hensyn eller påbud i øvrigt meddelt i henhold til loven eller forskrifter fastsat i medfør af loven.

Stk. 2. I forskrifter, der udstedes i medfør af loven, kan det fastsættes, at der for overtrædelse af bestemmelser i forskrifterne kan idømmes foranstaltninger efter kriminalloven for Grønland.

[...]”

I det omfang indsamling og brydning ligger inden for rammerne af § 32, stk. 1, finder kravet om tilladelse ikke anvendelse, jf. råstoflovens § 2, stk. 1.

Hvis aktiviteterne ligger uden for rammerne af § 32, er der tale om en overtrædelse af § 2, stk. 1. En sådan overtrædelse er direkte sanktioneret efter kriminalloven, jf. råstoflovens § 33, stk. 1, nr. 1.

3. Afsluttende bemærkninger

3.1. *I den høring af Råstofdirektoratet, som jeg foretog ved brev af 31. august 2007, rejste jeg spørgsmål om, hvorvidt partshøring var blevet foretaget og om rækkevidden af det udstedte påbud.*

Som følge af, at jeg ikke finder, at Råstofdirektoratet havde hjemmel i råstoflovens § 25, stk. 2, til at udstede et påbud til A, vil jeg i det følgende blot ganske kortfattet afrunde disse spørgsmål.

Herudover henleder jeg opmærksomheden på en problemstilling omkring selvinkriminering, som Råstofdirektoratets krav til A om afgivelse af oplysninger rejser.

3.2. *Med hensyn til spørgsmålet om partshøring oplyser Råstofdirektoratet i sit høringssvar til mig af 6. september 2007, at det efter direktoratets vurdering ikke var påkrævet at foretage en høring.*

Væsentlige hensyn til varetagelse af offentlige og private interesser tilsagde således efter direktoratets vurdering, at meddelelsen af påbuddet ikke blev udsat til efter en partshøring var blevet foretaget. Partshøring kunne derfor undlades i medfør af § 19, stk. 2, nr. 3, i sagsbehandlingsloven²¹. Råstofdirektoratet anfører endvidere, at sagen var tilstrækkelig oplyst til, at der kunne meddeles påbud om overholdelse af råstoflovens § 2, jf. § 32. Direktoratet henviser i den forbindelse til, at påbuddet i vidt omfang blev meddelt på grundlag af oplysninger, som A havde indsendt i forbindelse med en ansøgning om eksporttilladelse, og at A ikke kunne bidrage med oplysninger til sagen, som kunne medføre et andet udfald. Det er således Råstofdirektoratets vurdering, at også § 19, stk. 2, nr. 1, i sagsbehandlingsloven kunne begrunde, at der ikke i den foreliggende sag blev foretaget partshøring.

De anførte bestemmelser i sagsbehandlingsloven 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

²¹⁾ Landstingslov nr. 8 af 13. juni 1994 om sagsbehandling i den offentlige forvaltning som ændret ved landstingslov nr. 21 af 30. oktober 1998 og landstingslov nr. 5 af 31. maj 2001.

hed 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,

[...],

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,

[...].”

Bedømmelsen af hvorvidt partshøring kan undlades i medfør af sagsbehandlingslovens § 19, stk. 2, nr. 1 eller 3 må foretages på grundlag af forholdene i den konkrete sag og under hensyn til, hvilke formål den omhandlede afgørelse skal tjene.

Da jeg ikke finder, at Råstofdirektoratet havde hjemmel til at meddele et påbud til A, vil en nærmere behandling af spørgsmålet om partshøring imidlertid kun kunne blive på et abstrakt og hypotetisk grundlag. Dette gælder særligt i relation til spørgsmålet om hvorvidt hensynet til offentligheden tilsagde, at meddelelsen af påbuddet ikke kunne udsættes, jf. § 19, stk. 2, nr. 3.

Jeg har derfor ikke foretaget en nærmere vurdering af spørgsmålet om partshøring.

Dog giver Råstofdirektoratets henvisning til, at påbuddet i vidt omfang blev meddelt på grundlag af oplysninger indsendt af A i forbindelse med en ansøgning om eksporttilladelse mig anledning til en enkelt bemærkning.

Partshøring skal efter sagsbehandlingslovens § 19, stk. 1, foretages, når parten ikke antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder. I den forbindelse er det afgørende om parten må antages at vide, at de pågældende oplysninger indgår i grundlaget for en afgørelse, og dermed, at parten er klar over, at der er rejst en sag. Det forhold, at A i en anden sammenhæng har indsendt oplysninger til Råstofdirektoratet kan således ikke begrunde, at partshøring undlades i forbindelse med en anden sag vedrørende A, som direktoratet rejser²².

3.3. For så vidt angår påbuddets rækkevidde har jeg hæftet mig ved, at A meddeles påbud om a) overholdelse af råstoflovens § 2, jf. § 32 og b) ikke at foretage nogen form for råstofudnyttelse, herunder kommerciel indsamling og/eller brydning og salg m.v., af rubiner, rubinholdige sten samt andre ædelstene og halvædelstene, indtil Råstofdirektoratet har truffet afgørelse i A's sag, og A har modtaget meddelelse derom.

22) Se f.eks. Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave, 2002, side 515-516.

Ud over et påbud om overholdelse af råstofloven fremstår det således også som om, at direktoratet har pålagt A et midlertidigt forbud mod råstofudnyttelse, uanset lovligheden heraf. Råstoflovens § 25, stk. 2, hjemler ikke meddelelse af sådanne midlertidige forbud mod råstofudnyttelse i en periode med henblik på, at råstofdirektoratet kan undersøge om udnyttelsen er i overensstemmelse med loven.

Jeg har noteret mig, at Råstofdirektoratet ved brev af 20. august 2007 til A's advokat har præciseret, hvilke aktiviteter og råstoffer, som er omfattet af påbuddet af 14. august 2007, selvom direktoratet finder, at dette kunne udledes af påbuddet.

Råstofdirektoratet medgiver dog i sit brev af 6. september 2007, at formuleringen "nogen form for råstofudnyttelse, herunder kommerciel indsamling og/eller brydning mv. af rubiner, rubinholdige sten ..." kan misforstås således, at adressaten kan få det indtryk, at det ikke kun er aktiviteter i strid med loven, som udgør en overtrædelse af påbuddet. Denne mulige misforståelse finder direktoratet at have afklaret ved det efterfølgende brev til A's advokat.

Det har således ikke været hensigten at pålægge A et midlertidigt forbud mod råstofudnyttelse. Dette fremgår dog ikke klart af påbuddet og til trods for, at Råstofdirektoratet efterfølgende har præciseret påbuddets indhold, finder jeg anledning til at bemærke, at der ikke bør kunne opstå tvivl om et påbuds indhold. Jeg finder derfor påbuddets formulering meget uheldig.

3.4. I påbuddet til A anmoder Råstofdirektoratet A om at indsende en række oplysninger og dokumentation til direktoratet. Det fremgår videre af påbuddet, at Råstofdirektoratet på baggrund af oplysningerne og dokumentationen vil foretage en konkret og individuel vurdering med henblik på at afgøre, om A's råstofudnyttelse er i overensstemmelse med råstoflovens regler.

Det fremgår ikke nærmere af påbuddet, hvilke konsekvenser det vil have for A, hvis Råstofdirektoratet vurderer, at A's råstofudnyttelse er i strid med loven. Det vil sige, om direktoratets vurdering alene vil være af betydning i forbindelse med behandlingen af en ansøgning om tilladelse til eksport af råstoffer, som jeg er bekendt med, at A havde indgivet, eller om vurderingen vil have betydning for overvejelser om at overgive sagen til politiet med henblik på at rejse en eventuel kriminalsag mod A.

Det fremgår endvidere ikke af påbuddet om Råstofdirektoratet finder, at A har en pligt efter råstoflovens § 25, stk. 3, til at indsende oplysningerne og dokumentationen. Denne pligt vil i givet fald være kriminalretligt sanktioneret, jf. lovens § 33, stk. 1, nr. 2. Det fremgår dog af den ovenfor citerede besvarelse af spørgsmål nr. 2007-126, at Råstofdirektoratet generelt er af den opfattelse, at § 25, stk. 3, eller dennes principper finder tilsvarende anvendelse på de i Grønland fastboende personers aktiviteter i henhold til råstoflovens § 32. Direktoratet kan således anmode en borger, der påberåber sig ret

til at indsamle eller bryde råstoffer i henhold til råstoflovens § 32, om at fremkomme med yderligere oplysninger til brug for Råstofdirektoratets vurdering af, om bestemmelserne i §§ 2 og 32 er overholdt.

Råstofdirektoratets generelle fortolkning sammenholdt med, at det er strafbelagt uden tilladelse hertil at indsamle m.v. råstoffer i videre omfang end råstoflovens § 32 giver ret til, jf. lovens § 33, stk. 1, nr. 1, og at Råstofdirektoratet konkret mistænkte A for at overtræde loven, gør, at opmærksomheden bør henledes på selvinkrimineringsforbuddet.

Selvinkrimineringsforbuddet har sin oprindelse i strafferetsplejen og indebærer, at en person, der er anklaget for et strafbart forhold, har ret til ikke at udtale sig om den påståede forbrydelse og til ikke at blive tvunget til at medvirke til at opklare det påståede strafbare forhold.

Disse rettigheder for borgerne er beskyttet i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 6 om retten til en retfærdig rettergang. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har således udtalt, at selv om retten til ikke at udtale sig og til ikke at inkriminere sig selv ikke udtrykkeligt er nævnt i artikel 6, er disse rettigheder generelt anerkendte internationale standarder og udgør centrale elementer i retten til en retfærdig rettergang²³.

Selvinkrimineringsforbuddet er ikke alene relevant i forbindelse med politiets og anklagemyndighedens behandling af en kriminalsag. Efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis sætter forbuddet også grænser for administrative myndigheders anvendelse af oplysningspligten.

Denne praksis er nærmere refereret i "Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere"²⁴. På baggrund af den nævnte praksis konkluderer forfatteren på side 435, "at det vil være i strid med forbuddet mod selvinkriminering, hvis en offentlig myndighed, der har en begrundet mistanke om, at en person har begået en strafbar handling, under anvendelse af eller trussel om straf pålægger den pågældende at tilvejebringe oplysninger eller dokumenter, der skal underbygge mistanken, og dermed kan indgå som grundlag for en efterfølgende straffesag".

Selvinkrimineringsforbuddet bør derfor tages i betragtning i de tilfælde, hvor Råstofdirektoratet påtænker at anmode om oplysninger med henvisning til den strafsanktionerede oplysningspligt i råstoflovens § 25, stk. 3.

Jeg har ved særskilt brev og kopi af dette brev gjort A bekendt med resultatet af min undersøgelse. Jeg foretager mig herefter ikke yderligere i anledning af A's klage."

23) Se bl.a. Saunders mod Storbritannien, dom af 17. december 1996, præmis 68.

24) Jon Fridrik Kjølbro, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere, 2. udgave, 2007, side 428-435.

5.7 Egen drift sager

Lovgivning

5.7.1 Mangler i retsgrundlaget for afdragsvis betaling af huslejerestancer

Landstinget vedtog på efterårssamlingen 2008 en ændring af landstingsforordningen om leje af boliger, som havde til formål at skabe mulighed for, at lejere, der uforskyldt var kommet i restance med lejebetalingen, kunne afdrage restancen over en længere periode uden, at lejemålet af den grund skulle ophæves.

Ombudsmanden vurderede, at de nye regler på flere punkter gav anledning til tvivl om, hvorledes de skulle administreres, og Ombudsmanden undersøgte derfor disse spørgsmål af egen drift.

Ombudsmandens undersøgelse afklarede ikke de væsentligste tvivlsspørgsmål, og Ombudsmanden har herefter givet Inatsisartut og Naalakkersuisut meddelelse om følgende mangler ved lovændringen:

At det er uklart, hvorvidt de nye regler tillige er omfattet af de forvaltningsretlige regler, og at landstingsforordningens § 74, stk. 1, nr. 5, ikke giver mening, idet den både fastslår et retskrav for lejerne, og samtidig fastslår, at retskravet skal udmøntes ved en aftale.

Ombudsmanden meddelte videre, at der er både væsentlig usikkerhed og retssikkerhedsmæssige betænkeligheder knyttet til de boligadministrative myndigheders mulighed for på korrekt vis at kvalificere: 1) hvornår en borger ikke er berettiget til offentlig hjælp og 2) at det i bemærkningerne til lovforslaget er beskrevet, at der ud over det i ordlyden af § 74, stk. 6, nr. 3, positivt nævnte kriterium kan inddrages yderligere socialretlige kriterier i afgørelsen af, om ansøgeren er berettiget til en afdragsordning.

Ombudsmanden udtalte også, at det forekommer uklart, efter hvilke kriterier § 74, stk. 6, nr. 4, skal administreres, og hvorledes boligudlejer skal kunne danne sig et fyldestgørende grundlag for at vurdere, hvorvidt lejerens kan bebrejdes, at restancen er opstået (j. nr. 2008-904-0003).

Landstingsforordning nr. 9 af 5. december 2008 om ændring af landstingsforordning om leje af boliger, der trådte i kraft 1. januar 2009, indeholder følgende bestemmelser:

”§ 74. [...]

Stk 5. En lejer med husleje-, vand- eller varmerestance har ret til at indgå en afdragsordning med en offentlig udlejer om betaling af restancen i form af frivilligt forlig, der ikke kan strække sig over mere end 4 måneder. Følgende betingelser skal være opfyldt for at kunne indgå en afdragsordning:

1) Lejeren skal anmode en offentlig udlejer om en afdragsordning senest 6 hverdage efter, at skriftligt påkrav er kommet frem til lejeren.

2) Lejeren skal betale et gebyr på 250 kroner for at etablere afdragsordningen og 50 kroner for hver måned afdragsordningen løber. Etableringsgebyret og månedsgebyret skal betales kontant ved afdragsordningens indgåelse.

3) Lejeren skal afdrage restancen i 1 til 4 måneder.

Stk 6. Retten til indgåelse af afdragsordning gælder ikke for lejere:

1) Der inden for de sidste 3 år har misligholdt et tidligere lejemål ved manglende betaling af de løbende boligudgifter eller afdragsordning.

2) Der allerede har en aktiv afdragsordning.

3) Der er berettiget til hjælp fra det offentlige, herunder efter Landstingsforordning nr. 15 af 20. november 2006 om offentlig hjælp.

4) Der som en følge af uansvarlig økonomisk opførsel eller på anden måde selvfor skyldt har oparbejdet en restance.

[...]”

Jeg skrev i min høring den 15. december 2008 således til Departementet for Infrastruktur og Miljø:

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

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

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

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

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

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

Overordnet om sagsbehandlingen

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

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

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

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

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

Landstingsforordningens § 74, stk. 5

Det fremgår af den vedtagne ændring:

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

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

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

Jeg beder om departementets bemærkninger til dette spørgsmål.

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

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

Landstingsforordningens § 74, stk. 6, nr. 1

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

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

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

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

Jeg beder om departementets bemærkninger til denne problemstilling.

Landstingsforordningens § 74, stk. 6, nr. 3

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

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

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

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

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

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

Jeg beder om departementets bemærkninger til denne problemstilling.

Landstingsforordningens § 74, stk. 6, nr. 4

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

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

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

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

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

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

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

Jeg skrev samtidig til Departementet for Finanser og Udenrigsanliggender:

"[...]

Jeg har [...] sendt en høring til Departementet for Infrastruktur og Miljø, vedrørende betingelserne for at lejere kan opnå afdragsvis betaling af en restance, og jeg vedlægger en kopi af mit brev til dette departement.

Ud over de spørgsmål, som selve landstingsforordningens affattelse giver anledning til, finder jeg, at landstingsforordningen rejser nogle spørgsmål, som er knyttet til udlejers misligholdelsesbeføjelser ved forsinket betaling af lejen, herunder retten til tvangsinddrivelse af restancen.

Jeg henviser indledningsvist til, at jeg i min udtalelse af 18. juli 2008 til K Kommune i min sag med j. nr. 11.73.88.73/053-05 (som også er sendt i kopi til departementet for Finanser og Udenrigsanliggender) vedr. generelle spørgsmål i forbindelse med min gennemgang af inkassosager fra kommunen blandt andet udtalte:

"Jeg bemærker [...] at kommunens (gyldige) aftaler med borgerne om afdragsvis betaling af gæld eller om henstand ikke blot forpligter den pågældende borger, men også kommunen og inddrivelsesmyndigheden.

Inddrivelsesmyndigheden er derfor afskåret fra at foretage tvangsinddrivelse efter retsplejeloven eller ved tvungen modregning i strid med en indgået betalings- eller henstandsaftale."

Det er således for det første spørgsmålet, om henstand med betaling af en huslejerestance, hvad enten henstanden fastsættes ved en afgørelse eller en aftale med lejeren, suspenderer adgangen til at tvangsinddrive lejerestancen i henhold til den grønlandske retsplejelov.

Da den vedtagne ændring af lejeforordningen ikke udtaler sig om dette spørgsmål, er det min opfattelse, at spørgsmålet om afgørelsens eller aftalens suspensive virkning i forhold til tvangsfuldbyrdsadgangen alene afgøres ved en fortolkning af den trufne afgørelse eller den indgåede aftale.

Et hermed beslægtet spørgsmål er, at hvis det er hensigten, at afdragsordninger skal fastsættes ved aftale, om aftalers gensidigt bindende karakter indebærer, at udlejer herefter er afskåret fra at ophæve lejemålet med henvisning til den pågældende restance.

Det er min opfattelse, at det er udgangspunktet, at en afdragsaftale altid skal ophæves eller opsiges, såfremt de misligholdelsesbeføjelser, som udlejer har ved lejers forsinkede betaling af huslejen, skal kunne tages i anvendelse i forhold til de af aftalen omfattede restancer uanset, om det drejer sig om beføjelser i medfør af lejeforordningen eller beføjelser knyttet til restancens opkrævning og inddrivelse.

Tvangsinddrivelse af restancer fra løbende aftaler kan alene ske i medfør af retsplejelovens kapitel 7, § 1, stk. 4, om fuldbyrdelse af krav, som kan tvangsfuldbyrdes i Danmark.

Da det ikke af den vedtagne ændring af lejeforordningen fremgår, at udlejer skulle være afskåret fra at indrømme lejerne henstand med betalingen i tilfælde af, at der opstår efterbetalingskrav, som udlejer bærer ansvaret for, er det endvidere min opfattelse, at egentlige aftaler om henstand, herunder afdragsvis betaling af sådanne krav, ikke kan tvangsfuldbyrdes efter retsplejelovens regler om krav på betaling af leje.

Det er derimod min opfattelse, at krav omfattet af aftaler af denne art alene kan tvangsfuldbyrdes efter reglerne i retsplejelovens kapitel 7, § 1, stk. 4. [Bestemmelsen er sålydende: "Landsdommeren kan godkende, at andre krav der i Danmark kan gøres til genstand for tvangsfuldbyrdelse, skal kunne inddrives".]

Jeg beder på denne baggrund departementet om at meddele mig, om ovenstående bemærkninger vedrørende inddrivelse af lejerestancer giver anledning til bemærkninger."

Departementet for Infrastruktur og Miljø svarede mig den 16. januar 2009:

"[...]

Departementet vil i det følgende besvare Ombudsmandens spørgsmål enkeltvis:

1) "Overordnet om sagsbehandlingen":

Det er Departementets opfattelse at INI's virksomhed sker på et forvaltningsmæssigt grundlag, i det omfang selskabet, i henhold til landstingsforordning nr. 12 af 28. oktober 1993 om etablering af et boligselskab, har fået tillagt beføjelse til at træffe afgørelser på Grønlands hjemmestyres eller en kommunes vegne.

2) "Landstingsforordningens § 74, stk. 5":

Lovændringen indebærer en mulighed for udlejeren, såfremt lejer opfylder de angivne betingelser i § 74, til på opfordring fra lejers side at tilbyde lejer en afdragsordning og ikke en pligt. På samme måde har lejeren en ret til en restanceordning, hvis de nærmere betingelser herfor er opfyldt.

Departementet har på nuværende tidspunkt ingen bemærkninger til den sidste del af Ombudsmandens spørgsmål, men afventer en kopi af svaret fra Ombudsmanden af Ombudsmandens henvendelse til Skattestyrelsen.

Departementet vil herefter tage stilling til Ombudsmanden henvendelse på ny.

3) "Landstingsforordningens § 74, stk. 6, nr. 1":

Ombudsmandens bemærkning vedr. misligholdelse tages til efterretning og revideres ved førstkomende lejlighed til følgende:

"Lejere, der indenfor de sidste 3 år har misligholdt et andet lejemål ved manglende betaling eller ikke overholdt en tidligere afdragsordning kan ikke tilbydes en ny afdragsordning".

4) "Landstingsforordningens § 74, stk. 6, nr. 3":

Departementet opfatter Ombudsmandens spørgsmål således, om der er mulighed for, på samme tid at modtage offentlig økonomisk hjælp og indgå en afdragsordning med den offentlige udlejer.

Bestemmelsen indebærer imidlertid, at lejer ikke både kan modtage offentlig økonomisk hjælp og samtidig indgå aftale om en afdragsordning med en offentlig udlejer om betaling af restance, jf. Landstingsforordningens § 74, stk. 6, nr. 3

Til den sidste del af Ombudsmandens spørgsmål er det Departementets opfattelse at den endelige afgørelse ligger hos den enkelte kommune, der som et led i kommunernes almindelige forvaltningsvirksomhed afgør, hvorvidt den enkelte lejer er berettiget til offentlig hjælp eller ej.

6) [5] "Landstingsforordningens § 74, stk. 6, nr. 4":

Baggrunden for denne formulering er, at begrænse adgangen til en afdragsordning til lejere, der i kraft af en påvist god betalingsevne ikke i sidste ende, kan påføre den enkelte boligafdeling et kollektivt økonomisk tab ved uvillighed til, at opfylde de i afdragsordningen indgåede vilkår."

Jeg skrev den 7. maj 2009 til Departementet for Infrastruktur og Miljø:

"Jeg modtog den 16. januar 2009 departementets svar på min høring af 15. december 2008.

Jeg har imidlertid ikke modtaget svar på min høring af Departementet for Finanser og Udenrigsanliggender.

Jeg finder det mest hensigtsmæssigt, at jeg afventer Departementet for Finanser og Udenrigsanliggendes svar, forinden jeg fortsætter min behandling af sagen.

Jeg vil derfor tage stilling til svaret fra Departementet for Infrastruktur og Miljø, når det andet høringssvar foreligger."

Jeg rykkede samtidig Departementet for Finanser og Udenrigsanliggender for svar.

Da jeg fortsat ikke modtog svar, skrev jeg den 24. juli 2009 til Departementet for Finanser med kopi til Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik:

"[...]

Såfremt jeg ikke hører andet fra departementet inden for 8 uger fra i dag, vil jeg gå ud fra, at departementet ikke har bemærkninger til de foreløbige betragtninger om ind-drivelsesadgangen for huslejerestancer omfattet af afdragsordninger, som jeg gjorde rede for i mit brev af 15. december 2008:

- At der ikke er hjemmel til at tvangsinddrive huslejerestancer, som er omfattet af en afgørelse eller en aftale om afdragsvis betaling i strid med afgørelsens eller aftalens indhold.
- At udlejer er afskåret fra at hæve en lejeaftale som følge af manglende huslejebetaling, såfremt der foreligger en aftale om afdragsvis betaling af restancen, og denne aftale ikke er opsagt eller ophævet.
- At aftaler om betaling af huslejerestancer ikke kan tvangsfuldbyrdes efter retsplejelovens regler om tvangsfuldbyrdelse af huslejerestancer, men derimod efter retsplejelovens kapitel 7, § 1, stk. 4, om fuldbyrdelse af krav, som kan tvangsfuldbyrdes i Danmark."

Jeg har herefter ikke modtaget svar fra Departementet for Finanser, og jeg har ikke modtaget bemærkninger fra Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik i den anledning.

Jeg udtalte herefter:

"Overordnet om min undersøgelse

Min undersøgelse har haft til formål at afklare, om lovændringen umiddelbart sikrer mulighed for en korrekt administration af reglerne om adgang til afdragsvis betaling af lejerestancer og dermed også, om jeg i praksis har mulighed for at behandle klager fra borgere, som er utilfredse med administrationen af reglerne.

Baggrunden for min undersøgelse er, at de nye regler i landstingsforordningens § 74, stk. 5 og 6, i et omfang lægger op til fortolkningstvivl i forhold til andre retsregler.

Jeg har i forbindelse med min behandling af sagen gennemgået de foreliggende fortryk fra Landstingets forhandlinger om lovforslaget, og det er herefter min opfattelse, at Landstinget ikke har drøftet eller forholdt sig til de problemstillinger, som min undersøgelse omfatter, og at jeg derfor kan tage stilling til, om de undersøgte problemstillinger har en karakter, som er omfattet af min meddelelsespligt efter landstingsloven om Landstingets Ombudsmand § 11.

Jeg har herefter følgende bemærkninger til lovændringen:

1. Overordnet om behandlingen af sager om ansøgninger om afdragsvis betaling

Det fremgår af landstingsforordningens § 74, stk. 5, 1. pkt., at:

”En lejer med husleje-, vand- eller varmerestance har ret til at indgå en afdragsordning med en offentlig udlejer om betaling af restancen i form af frivilligt forlig, der ikke kan strække sig over mere end 4 måneder.”

Det fremgår imidlertid hverken af lovtæksten eller af bemærkningerne til lovforslaget, hvem der skal behandle ansøgninger om afdragsvis betaling af restancer.

Det fremgår imidlertid af Bolig- og Infrastrukturudvalgets betænkning af 15. november 2008 om lovforslaget pkt. 3.1, at A/S Boligselskabet INI skal behandle ansøgningerne.

Dette må forudsætte, at A/S Boligselskabet INI i øvrigt administrerer huslejeopkrævningen for det pågældende lejemål, idet landstingsforordningen om etablering af et boligselskab forudsætter, at boligselskabets opgaver enten sker med originær kompetence i denne landstingsforordning eller i henhold til aftale med den myndighed, som ejer boligerne.

Da Nuup Kommunua, i dag Kommuneqarfik Sermersooq, har oprettet sit eget boligadministrationsselskab, kan det ikke af landstingsforordningen udledes, hvorvidt denne kommune kan overlade administrationen af afdragsordninger til administrationselskabet.

Uanset, om opgaven varetages af et administrationselskab (A/S Boligselskabet INI eller Iserit A/S) eller af den boligudlejende myndighed selv, giver reglerne umiddelbart anledning til tvivl om, hvorvidt behandlingen af sager om afdragsordninger skal ske efter forvaltningsrettens regler.

Jeg har noteret mig, at Departementet for Infrastruktur og Miljø i sit høringssvar har anført:

”Det er Departementets opfattelse at INI’s virksomhed sker på et forvaltningsmæssigt grundlag, i det omfang selskabet, i henhold til landstingsforordning nr. 12 af 28. oktober 1993 om etablering af et boligselskab, har fået tillagt beføjelse til at træffe afgørelser på Grønlands hjemmestyres eller en kommunes vegne.”

Jeg er ikke enig i denne opfattelse, idet den landstingsforordning, som Departementet henviser til i sit svar (som i øvrigt for så vidt angår beskrivelsen af opgaverne for A/S Boligselskabet INI er ændret ved landstingsforordning nr. 2 af 15. april 2003), ikke ta-

ger stilling til, hvilke boligadministrative opgaver, som er af forvaltningsretlig karakter, men alene giver hjemmel til, at A/S Boligselskabet INI i et omfang kan udføre sådanne opgaver.

Hvorvidt de offentlige myndigheders boligudlejning sker på forvaltningsretligt grundlag, må afgøres ud fra en stillingtagen til de konkrete opgaver, og retsgrundlaget herfor.

Jeg bemærker i den forbindelse, at jeg senest den 30. september 2009 i en anden sag har skrevet til Naalakkersuisoq for Boliger, Infrastruktur og Trafik om dette spørgsmål. [...]

Det er overordnet set min opfattelse, at landstingsforordningen om leje af boliger efterlader ganske betydelig tvivl om, hvilke boligadministrative opgaver, som er omfattet af de forvaltningsretlige regler.

Lovændringen, som blev gennemført ved landstingsforordning nr. 9 af 5. december 2008, gør ingen undtagelse fra denne tvivl, idet den dels forudsætter, at afdragsvis betaling imødekommes efter ansøgning, at retten til afdragsvis betaling i et omfang beror på socialretlige kriterier, jf. nærmere herom nedenfor i udtalelsens del 4, og at retten herudover afhænger af, om lejereren kan bebrejdes, at restancen er opstået, jf. nærmere herom i udtalelsens del 5.

Jeg finder derfor grundlag for jf. landstingsloven om Landstingets Ombudsmand § 11 at give Inatsisartut og Naalakkersuisut meddelelse om, at det er uklart, hvorvidt de regler, som blev indført ved landstingsforordning nr. 9 af 5. december 2008, er omfattet af de forvaltningsretlige regler.

2. Landstingsforordningens § 74, stk. 5

2.1. Retskrav eller aftale?

Bestemmelsen angiver både, at en lejer i et nærmere beskrevet omfang har ret til afdragsvis betaling af en lejerestance samtidig med, at afdragsordningen skal etableres i form af en aftale med udlejereren.

Det fremgår samtidig blandt andet af lovforslagets bemærkninger til bestemmelsen:

”Det er lejereren, der har initiativet og den offentlige udlejer har derfor ikke pligt til at tilbyde en afdragsordning. Dog har en offentlig udlejer en vejledningspligt om afdragsordningen til en lejer.

[...]

Endvidere indebærer bestemmelsen, at en offentlig udlejer kan kræve et gebyr for udfærdigelse af lånedokumenter, samt et månedligt gebyr til dækning af opkrævning af de månedlige rater. Ved etablering af aftalen skal lejereren betale etableringsgebyret og op til 4 månedsgebyrer kontant.”

Bestemmelsens ordlyd, som angiver, at lejereren under nærmere angivne betingelser har et retskrav på afdragsvis betaling af en lejerestance, er således i strid med bestemmelsens forarbejder, som omtaler en aftaleretlig regulering i form af en låneaftale.

Jeg har noteret mig, at Departementet i sit høringssvar har fortolket bestemmelsen i overensstemmelse med lovbemærkningerne.

Jeg bemærker hertil, at det – som jeg også gjorde rede for i min høring – ikke giver mening med en konstruktion, hvor en lejer er tillagt en rettighed over for en udlejer samtidig med, at rettigheden skal aftales mellem lejereren og udlejereren.

Jeg finder derfor også grundlag for at give Inatsisartut og Naalakkersuisut meddelelse om, at § 74, stk. 1, nr. 5, hverken giver mening som en lovbestemmelse, der skaber et retskrav for lejerne eller som en regulering af adgangen til at indgå aftaler.

2.2 Misligholdelse af afdragsordninger

Udover spørgsmålet om lejerne har ret til at afdrage huslejerestancer, afføder bestemmelsen tvivl om, hvilke beføjelser udlejer har i tilfælde af, at lejereren ikke betaler i overensstemmelse med den fastsatte/aftalte afdragsordning.

For det første fremgår det af landstingsforordningens § 74, stk. 1, at reglerne om påkrav og ophævelse af lejemål ved manglende betaling også finder anvendelse på afdrag fastsat/aftalt efter § 74, stk. 5.

Imidlertid fremgår det af bemærkningerne til lovforslagets § 74, stk. 5, som jeg har citeret ovenfor, at der forudsættes oprettet ”lånedokumenter” i forbindelse med fastsættelse af en afdragsordning.

Jeg bemærker, at såfremt udlejer yder lejer et særskilt lån med den virkning, at huslejerestancen betales med låneprovenuet, er det min umiddelbare opfattelse, at § 74, stk. 1, hvorefter betaling af afdrag sidestilles med betaling af løbende husleje i relation til retsvirkningerne af manglende betaling, ikke kan finde anvendelse.

Som jeg har gjort rede for i min høring af Departementet for Finanser og Udenrigsankeliggende, opstår der desuden spørgsmål om, hvorvidt lejemålet kan ophæves ved manglende betaling af aftalte afdrag, og hvorvidt sådanne restancer på aftalte afdrag kan tvangsfuldbyrdes uden forudgående dom.

Som det fremgår af mit brev af 24. juli 2009 til Departementet for Finanser, som jeg også sendte i kopi til Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik, og som jeg ikke har modtaget bemærkninger til, er det umiddelbart min opfattelse:

- At der ikke er hjemmel til at tvangsinddrive huslejerestancer, som er omfattet af en afgørelse eller en aftale om afdragsvis betaling i strid med afgørelsens eller aftalens indhold.
- At udlejer er afskåret fra at hæve en lejeaftale som følge af manglende huslejebetaling, såfremt der foreligger en aftale om afdragsvis betaling af restancen, og denne aftale ikke er ophævet.
- At aftaler om betaling af huslejerestancer ikke kan tvangsfuldbyrdes efter retsplejelovens regler om tvangsfuldbyrdelse af huslejerestancer, men derimod efter retsplejelovens kapitel 7, § 1, stk. 4, om fuldbyrdelse af krav, som kan tvangsfuldbyrdes i Danmark.

Særligt i relation til spørgsmålet om adgangen til at ophæve et lejeforhold på grund af lejerens udeblivelse med betalingen af afdrag, bemærker jeg, at min opfattelse bygger på, at landstingsforordningens § 74, stk. 1, hjemler ophævelse af lejeaftalen ved misligholdelse af en afdragsordning.

Såfremt afdragsvis betaling af en restance reguleres i en særskilt aftale, er det min opfattelse, at udnyttelse af adgangen til at hæve selve lejeaftalen i § 74, stk. 1, må forudsætte, at den separat indgåede aftale om afdragsvis betaling ikke længere er i kraft, idet jeg går ud fra, at Landstinget ikke har haft til hensigt, at lejerens forsinkede eller manglende betaling, af udlejer skal kunne benyttes som grundlag for ophævelse af selve lejeaftalen samtidig med, at afdragsaftalen forbliver i kraft.

Der er for så vidt ikke tale om mangler ved landstingsforordningen om leje af boliger, men at denne må fortolkes i overensstemmelse med aftalerettens almindelige regler og reglerne i retsplejeloven, som landstingsforordningen om leje af boliger ikke ses at have haft til hensigt at fravige.

Mine bemærkninger vedrørende eventuelle låneaftaler og misligholdelsesbeføjelser knyttet til manglende betaling af afdrag, giver mig derfor ikke anledning til særskilt at give Inatsisartut og Naalakkersuisut meddelelse efter landstingsloven om Landstingets Ombudsmand § 11, men tjener alene som en tilkendegivelse til Inatsisartut og Naalakkersuisut om, hvilken retsopfattelse jeg vil lægge grund ved min behandling af sager om disse spørgsmål.

3. Landstingsforordningens § 74, stk. 6, nr. 1

Jeg forstår Departementet for Infrastruktur og Miljøhørings svar således, at departementet er enig med mig i, at det ikke giver mening at betinge afdragsvis betaling af restancer af, at lejerer ikke har misligholdt det nuværende lejemål ved manglende betaling af husleje med videre, idet spørgsmålet om afdragsvis betaling af lejerestancer fra ophævede lejemål ikke reguleres af landstingsforordningen om leje af boliger.

Jeg foretager mig derfor ikke yderligere vedrørende dette spørgsmål.

4. Landstingsforordningens § 74, stk. 6, nr. 3

4.1. Hvilke retskrav på offentlig hjælp afskærer retten til en afdragsordning?

Landstingsforordningens § 74, stk. 6, har følgende ordlyd:

”Retten til indgåelse af afdragsordning gælder ikke for lejere:

[...]

3) Der er berettiget til hjælp fra det offentlige, herunder efter Landstingsforordning nr. 15 af 20. november 2006 om offentlig hjælp.

[...]”

Bestemmelsen blev indsat i lovforslaget efter forslag fra Landsstyret til 3. behandlingen, og det fremgår af de almindelige bemærkninger fra Landsstyret til ændringsforslaget:

”Fremsættelse af ændringsforslaget til forordningsforslaget er begrundet i de bemærkninger og henstillinger, som Landstingets Infrastruktur- og Boligudvalg har afgivet i sin Betænkning vedrørende forslag til landstingsforordning om ændring af landstingsforordning om leje af boliger.

Forslaget, som det blev fremsat til 1. behandling, indeholder bestemmelser om at en forholdsvis bred kreds af lejerne kunne opnå en afdragsordning.

[citat start] *”Udvalget anser det indledningsvis som sandsynligt at en manglende affattelse af bestemmelser, der kodificerer og afgrænser begrebet ”ferringelse af økonomiske forhold” kan medføre at en anelig gruppe lejere kan komme i betragtning til en afdragsordning hos en offentlig udlejer ved at henvise til uforudsete og pludseligt opståede ”ferringede økonomiske forhold”. Forordningsforslaget indeholder i § 1 stk. 6 to formelle begrænsninger i forhold til at kunne opnå en afdragsordning:*

Retten til indgåelse af afdragsordning gælder ikke for lejere, der inden for de sidste 3 år har misligholdt et tidligere lejemål ved manglende betaling af de løbende boligudgifter eller af-

dragsordning. Retten til indgåelse af afdragsordning gælder tillige ikke for lejere, der allerede har en aktiv afdragsordning.

Der er således i lovteksten ikke anført en skilleline i mellem de lejere, der uforskyldt på grund af en social begivenhed er kommet i knibe og de lejere som en følge af uansvarlig økonomisk opførsel har oparbejdet en restance. Udvalget må fortolke bestemmelsen således at begge grupper i udgangspunktet er berettiget til at oppebære en afdragsordning, såfremt bestemmelserne i § 1 stk. 6 er opfyldt. Udvalget må anse denne bestemmelsens ordlyd for ganske vidstrakt i forhold til den nuværende praksis, der var gældende fra februar 2002." [citater slut]

Udvalget fremhæver tillige blandt andet Landstingsforordning nr. 15 af 20. november 2006 om offentlig hjælp § 7 og § 8, hvori det defineres hvad en social begivenhed er. Tillige udstikker loven også rammer for de omstændigheder hvorunder borgerne er berettiget til at modtage hjælp, såfremt ansøgeren opfylder nærmere bestemte betingelser. Landstingsforordningen rummer ligeledes en mulighed for at yde hjælp til rimelige huslejudgifter.

Udvalget bemærker endvidere, at der i kommunalt regi i dag eksisterer et socialt beredskab via Landstingsforordningen, der er målrettet til at tage sig af de medborgere, som oplever en social begivenhed, der medfører, at de ikke kan betale deres normale udgifter. Udvalget anfører: [citater start] "Det er således i dag kommunerne, der afholder udgifter samt eventuelle tab når borgerne ikke kan opfylde deres betalingsforpligtigelser. Såfremt lovforslaget vedtages kan det i praksis medføre, at det i stedet bliver hjemmestyrets boligforvaltningsselskab INI A/S, som skal bære de med afdragsordningen forbundne administrative udgifter og den økonomiske risiko såfremt en boligafdeling ophører med at løbe rundt økonomisk." [citater slut]

Et enigt udvalg finder på baggrund af Udvalgets gennemgang af forslaget det nødvendigt at ordlyden i forordningsforslaget tilpasses, således at kredsen af lejere, der kan komme i betragtning [til] en afdragsordning afgrænses yderligere.

Landsstyret kan fuldt ud tilslutte sig udvalgets bemærkninger og fremsætter i den forbindelse nærværende forslag til ændring af landstingsforordning om leje af boliger."

Der er i ændringsforslaget knyttet følgende bemærkninger til § 74, stk. 6, nr. 3:

"Lejere skal, forinden de anmoder om en afdragsordning, forgæves have ansøgt kommunen om hjælp. Dette kan f.eks. være hjælp efter Landstingsforordning nr. 15 af 20. november 2006 om offentlig hjælp eller en anden særlovgivning.

Af bemærkningerne til § 6 i Landstingsforordning nr. 15 af 20. november 2006 om offentlig hjælp, fremgår bl.a. "Det er en betingelse for at modtage offentlig hjælp ved akut trang, at vedkommende blandt andet har været ude for en social begivenhed. Det er således ikke længere tilstrækkeligt, at vedkommende ikke har været i stand til at administrere en skiftende indtægt.

Ved bedømmelsen af om ansøgeren har været udsat for en social begivenhed, er det afgørende, at der er tale om en ændring af ansøgerens levevilkår, og at ændringen er årsag til, at ansøgeren ikke længere kan forsørge sig selv og eventuel familie.

Der er i bestemmelsen indsat eksempler på typiske ændringer, det vil sige sygdom, barsel, ledighed og samlivsophør. Da offentlig hjælp ved akut trang er underste sikkerhedsnet, vil en opregning imidlertid ikke være udtømmende. Det vil sige, at der stadig vil være en række tilfælde, hvor der må foretages en individuel bedømmelse af sagens faktiske omstændigheder. Eksempelvis vil der efter omstændigheder kunne ydes offentlig hjælp til familien til en anstaltsanbragt. Der kan endvidere udbetales offentlig hjælp ved arbejdsskade, da en arbejdsskade vil medføre sygdom, som er omfattet af § 6.

Kommunalbestyrelsen skal foretage en samlet individuel bedømmelse af ansøgerens forhold for at se, om ændringen i ansøgerens personlige forhold kan begrunde hjælp. Det er afgørende, at den sociale begivenhed påvirker ansøgerens forsørgelsesforhold, således at ansøgeren herefter er afskåret fra at skaffe det nødvendige til sit eget og familiens underhold.

Det er ligeledes en betingelse, at ansøgeren ikke har haft mulighed for at betale sine og familiens nødvendige og faste udgifter til forsørgelse ved andre midler. Hjælpen er subsidær i forhold til andre private og offentlige forsørgelsesmuligheder.

Med nødvendige og faste udgifter menes udgifter til et sted at bo, mad, varme, el, tøj og andre helt basale behov. Både uforudsete ændringer og ændringer, der kan forudses, kan berettige til offentlig hjælp.

Det er således en betingelse, før der kan indgås en afdragsordning, at lejeren har modtaget afslag om hjælp fra det offentlige. Som led i sagsbehandlingen omkring en afdragsordning, kan udlejer stille som en betingelse, at lejeren dokumenterer afslag om hjælp fra det offentlige i form af et skriftligt afslag fra kommunen."

Den vedtagne lovbestemmelses ordlyd henviser til, at en afdragsordning er udelukket for lejere, som er "berettiget til hjælp fra det offentlige, **herunder** efter Landstingsforordning nr. 15 af 20. november 2006 om hjælp fra det offentlige" (min fremhævning).

Dette sammenholdt med de betragtninger, som fremgår af betænkningen fra Landstingets Bolig- og Infrastrukturudvalg, fører til, at alle former for sociale ydelser, som er beregnet til dækning af en borgers udgifter skal afholdes af de sociale myndigheder med den konsekvens, at en offentlig boligudlejer er afskåret fra at tilstå afdragsvis betaling af en huslejerestance, hvis lejeren er berettiget til sådanne ydelser.

Jeg bemærker, at der i flere landstingsforordninger end landstingsforordningen om offentlig hjælp er hjemmel til at yde hjælp til borgernes boligudgifter på socialretligt grundlag. Det drejer sig navnlig om følgende regler:

Landstingsforordning nr. 3 af 7. maj 2007 om alderspension § 14 om rådighedstillæg og § 15 om personlige tillæg, landstingsforordning nr. 4 af 7. maj 2007 om fortidspension § 15 om personlige tillæg og landstingsforordning nr. 3 af 31. maj 2001 med senere ændringer om boligsikring i lejeboliger.

Det er herefter min opfattelse, at Landstingsforordningen om leje af boliger § 74, stk. 6, nr. 3, må fortolkes som en ordning, hvor huslejerestancer ikke kan afdrages, såfremt ansøgeren efter et eller flere sociale regelsæt opfylder betingelserne for at få dækket sine boligudgifter af det offentlige.

Jeg finder derimod, henset til ordningens formål, som er at sikre borgere, der uforskyldt er kommet i økonomisk trang, en mulighed for afdragsvis betaling af husleje, at bestemmelsen ikke skal kunne fortolkes således, at selve det forhold, at en lejer modtager sociale ydelser, udelukker lejeren fra afdragsvis betaling af en restance.

Det må derfor kræves, at de sociale ydelser, som den pågældende lejer modtager eller er berettiget til at modtage, forudsættes at dække den pågældende lejers huslejeudgifter.

Hvorvidt dette er tilfældet må bero på en fortolkning af, hvilke afgørelser, som de sociale myndigheder har truffet, og såfremt lejeren ikke har søgt sådanne ydelser, må det forudsættes, at der træffes en afgørelse af den pågældende sociale myndighed, forinden det kan afgøres, om § 74, stk. 6, nr. 3, forhindrer, at lejeren opnår ret til afdragsvis betaling af en huslejerestance.

Udlejer kan derfor ikke afslå afdragsvis betaling af en huslejerestance alene med henvisning til, at ansøgeren modtager offentlig hjælp, uden en nærmere kvalifikation af hjælpens art, eller med henvisning til, at ansøgeren ikke har søgt offentlig hjælp eller andre sociale ydelser.

Hertil kommer spørgsmålet, om hvornår det er konstateret, om en borger er berettiget til sociale ydelser.

Det fremgår af de ovenfor citerede bemærkninger til bestemmelsen, at udlejer som led i sagsbehandlingen kan kræve, at lejer fremviser et skriftligt afslag fra kommunen

Jeg har noteret mig, at Departementet for Infrastruktur og Miljø i sit hørings svar har anført:

”Til den sidste del af Ombudsmandens spørgsmål er det Departementets opfattelse at den endelige afgørelse ligger hos den enkelte kommune, der som et led i kommunernes almindelige forvaltningsevne afgør, hvorvidt den enkelte lejer er berettiget til offentlig hjælp eller ej.”

Jeg bemærker, at bemærkningerne til bestemmelsen i lovforslaget og hørings svaret ikke er i overensstemmelse med de almindelige regler om administrativ rekurs i sociale sager.

Det fremgår således af landstingsforordning nr. 11 af 12. november 2001 om socialvæsenets styrelse og organisation § 8, stk. 1:

”§ 8. Den der er part i en sag, hvor kommunalbestyrelsen i medfør af det sociale regelsæt har truffet en afgørelse, kan indbringe afgørelsen for Det Sociale Ankenævn. Klagen skal indgives til Det Sociale Ankenævn inden for fire uger efter modtagelsen af afgørelsen.”

Denne klageadgang er ikke indskrænket i de sociale regler, som kan danne grundlag for offentlig dækning af boligudgifter, der, som anført ovenfor, findes i landstingsforordningerne om alderspension, fortidspension, boligsikring og offentlig hjælp.

Såfremt landstingsforordningen om leje af boliger § 74, stk. 6, nr. 3, skal fortolkes i overensstemmelse med bemærkningerne i lovforslaget, vil retstilstanden være den, at en borger, som får afslag på en social ydelse, muligvis kan opnå afdragsvis betaling af en huslejerestance ved at undlade at rekrurere afgørelsen til Det Sociale Ankenævn, selvom borgeren mener, at afgørelsen er forkert eller ulovlig.

En sådan retstilstand forekommer at være retssikkerhedsmæssig meget betænkelig, og vil stride mod selve det forhold, at Landstinget har vedtaget regler om kontrol med kommunernes socialforvaltninger i form af rekurs til et centralt nævn, idet jeg går ud fra, at det ikke har været Landstingets hensigt at betinge borgernes opnåelse af lovbestemte retskrav af, at borgerne ikke udnytter klageadgangen.

Omvendt vil der være tale om, at udlejer ikke vil kunne tage stilling til, om en lejer er berettiget til offentlig hjælp alene ud fra et kommunalt afslag på en ansøgning herom, hvis borgeren har påklaget afslaget til Det Sociale Ankenævn. I denne situation, vil ikke blot borgerens mulighed for at opnå offentlig hjælp til sine boligudgifter, men tillige muligheden for at opnå afdragsvis betaling af en huslejerestance blive afskåret, indtil Det Sociale Ankenævn har truffet afgørelse.

4.2. Boligudlejers inddragelse af socialretlige kriterier i sagsbehandlingen

Dernæst forekommer det mig uklart, hvorledes § 74, stk. 6, nr. 3, opfylder det formål som Landsstyret og Landstingets Bolig- og Infrastrukturudvalg har anført som grundlag for bestemmelsen.

Jeg henviser i den forbindelse til, at udvalgets flertal i sin betænkning af 15. november 2008 blandt andet har anført:

”Udvalget skal anmode Landsstyret om til dette forslags 3. behandling at fremsætte et ændringsforslag, der tager udgangspunkt i at en objektiv ret til en afdragsordning hos INI A/S kun skal omfatte personer, der oplever en ”social begivenhed” i deres tilværelse, der medfører at de i en periode ikke kan leve op til deres økonomiske forpligtigelser. Udvalget anser at der med fordel kan tages udgangspunkt i den fortolkning af begrebet, der bruges af de sociale

myndigheder. Der bør ligeledes formuleres bestemmelser, der sikre at der foreligger en kommunal udtalelse og validering af hvorvidt den pågældende lejer står i en situation, der kan betegnes som en "social begivenhed".

Landsstyret har i de almindelige bemærkninger til ændringsforslaget tilsluttet sig udvalgets betragtninger jf. det ovenfor citerede.

Det synes således at have været hensigten med bestemmelsen, at der ved afgørelsen af, om en borger kan opnå ret til afdragsvis betaling af en huslejerestance, skal inddrages en vurdering af, om borgeren har været udsat for en social begivenhed.

Jeg bemærker, at der i disse tilfælde ofte vil være mulighed for, at den pågældende borger kan opnå hjælp fra det offentlige, jf. herved landstingsforordningen om hjælp fra det offentlige § 6 og bemærkningerne til denne bestemmelse.

Samtidig er kriteriet om en social begivenhed ikke relevant i forhold til spørgsmålet, om hvorvidt en borger har ret til boligsikring, idet dette spørgsmål afgøres efter objektive kriterier, ligesom det ikke altid er en betingelse for at modtage tillæg til en offentlig pension.

Herudover kan der efter min opfattelse knyttes principielle betænkeligheder til en ordning, hvorefter en offentlig boligudlejer i et omfang skal tage stilling til spørgsmålet om afdragsvis betaling af en husleje restance efter samme kriterier, som en social myndighed skal anvende ved afgørelsen af, om borgeren har ret til sociale ydelser.

En nærmere præcisering af hvorvidt og på hvilken måde en lejers sociale forhold kan inddrages som selvstændige kriterier ved afgørelsen af spørgsmålet om, hvorvidt lejeren har ret til afdragsvis betaling af en huslejerestance, fremgår ikke af lovteksten, men spørgsmålet er alene beskrevet i løvbemærkningerne.

Såfremt udlejer skal inddrage en socialretlig vurdering i forbindelse med behandlingen af en ansøgning om afdragsvis betaling af en huslejerestance, er der en risiko for, at boligudlejer vurderer en borgers sociale forhold anderledes end den kompetente sociale myndighed uden mulighed for en entydig afklaring af spørgsmålet i administrativt regi, da boligudlejerens vurdering ikke kan indbringes for Det Sociale Ankenævn.

Det er derfor nærliggende at tage udgangspunkt i, at der i overensstemmelse med lovbestemmelsens ordlyd alene kan lægges vægt på, om ansøgeren er berettiget til offentlig hjælp eller andre sociale ydelser til dækning af sine boligudgifter, og at yderligere socialretlige kriterier ikke kan inddrages i sagsbehandlingen.

Det er sammenfattende min opfattelse, at der er både væsentlig usikkerhed og retssikkerhedsmæssige betænkeligheder knyttet til

- de boligadministrative myndigheders mulighed for på korrekt vis at kvalificere, hvornår en borger ikke er berettiget til offentlig hjælp og
- at det i bemærkningerne til lovforslaget er beskrevet, at der ud over det i ordlyden af § 74, stk. 6, nr. 3, positivt nævnte kriterium kan inddrages yderligere socialretlige kriterier i afgørelsen af, om ansøgeren er berettiget til en afdragsordning.

Jeg giver derfor samtidig Inatsisartut og Naalakkersuisut meddelelser herom, jf. landstingsloven om Landstingets Ombudsmand § 11.

5. Landstingsforordningens § 74, stk. 6, nr. 4

§ 74, stk. 6, nr. 4, er sålydende:

"Retten til indgåelse af afdragsordning gælder ikke for lejere:

[...]

4) Der som en følge af uansvarlig økonomisk opførsel eller på anden måde selvforskyldt har oparbejdet en restance."

Der er i ændringsforslaget knyttet følgende bemærkninger til bestemmelsen:

"De lejere, der har en stabil indkomst, men prioriterer deres midler til andre formål end betaling af deres faste udgifter, kan ikke opnå en afdragsordning. Ved vurderingen af om lejeren har udøvet uansvarlig økonomisk opførsel eller selvforskyldt er kommet i restance, skal bonus pater lejer lægges til grund, dvs. om alle andre gode lejere ville have handlet på samme måde eller ej.

Under bemærkningerne til pkt. 3 opremses en række indikationer på sociale begivenheder. Der nævnes bl.a. hvor ansøgeren har været ude for en social begivenhed i form af sygdom, barsel, ledighed, samlivsophør eller lignende.

Det væsentligste er imidlertid spørgsmålet om, hvorvidt lejeren har mulighed for at skaffe det nødvendige til sin egen og familiens forsørgelse og til faste udgifter.

Der kan således indtræde en social begivenhed, uden at lejeren af denne grund bliver ude af stand til at betale sine faste udgifter, herunder husleje. F.eks. kan lejeren ophøre med et samliv uden at dette sætter lejerens økonomi over styr. Der er således tale om tilfælde, hvor lejeren er kommet i økonomisk knibe, uden dette skyldes en samtidig indtrådt social begivenhed.

Hvis lejeren har udøvet uansvarlig økonomisk opførsel eller på anden måde selvforskyldt har oparbejdet en restance, vil lejeren ikke kunne indgå en afdragsordning."

Som anført i min høring af Departementet for Infrastruktur og Miljø, giver bemærkningerne til bestemmelsen anledning til tvivl om, hvorvidt det har været hensigten, at der ved vurderingen af, om § 74, stk. 6, nr. 4, er til hinder for afdragsvis betaling af en restance, skal lægges vægt på samme kriterier, som fremgår af bemærkningerne til bestemmelsens nr. 3, med andre ord, om bestemmelsen har et selvstændigt indhold ved siden af nr. 3.

Herudover giver bemærkningerne anledning til tvivl om, hvorvidt der i øvrigt skal inddrages socialretlige kriterier ved administrationen af § 76, stk. 6, nr. 4.

Departementet har ikke besvaret disse spørgsmål, og jeg finder allerede derfor, at den foreliggende tvivl ikke er afklaret.

Herudover kan der, som jeg anførte i min høring, også rejses tvivl om, hvorledes de oplysninger, som er relevante efter bestemmelsen, skal tilvejebringes.

Heller ikke dette spørgsmål er afklaret med hørings svaret.

I relation til sagsoplysningen, finder jeg særskilt anledning til at anføre, at det må kræve klar lovhjemmel, hvis en borger skal kunne pålægges at fremkomme med oplysninger, der kan give grundlag for at bebrejde borgerens adfærd. I det omfang, at lovgivningen på forvaltningsretligt grundlag eller på andet grundlag forudsætter borgernes medvirken i sagsoplysningen, må udgangspunktet være, at pligten angår objektivt konstaterbare oplysninger, eksempelvis om indkomst- og formueforhold.

Jeg finder herefter af de grunde, som fremgår af min høring, grundlag for også at give Inatsisartut og Naalakkersuisut meddelelse efter landstingsloven om Landstingets Ombudsmand § 11, at det forekommer uklart, efter hvilke kriterier, at § 74, stk. 6, stk. 4, skal administreres, og hvorledes boligudlejer skal kunne danne sig et fyldestgørende grundlag for at vurdere, hvorvidt lejeren kan bebrejdes, at restancen er opstået."

Jeg havde ved beretningsårets udløb ikke modtaget svar fra Naalakkersuisut.

Enkelt­sager - Landsstyret

5-7-2 Det Sociale Ankenævns almindelige sagsbehandlingstid

I forbindelse med en klage, som Ombudsmanden behandlede i 2007, blev Ombudsmanden bekendt med, at ankenævnets sagsbehandlingstid var op til 24 måneder, mens sager om tvangsfjernelse af børn blev tilstræbt behandlet inden for 3 måneder. Ombudsmanden besluttede derfor at undersøge de generelle årsager til den lange sagsbehandlingstid i ankenævnet.

Ombudsmanden har i sin udtalelse til Det Sociale Ankenævn bemærket, at en sagsbehandlingstid på indtil 24 måneder er uacceptabel lang.

Ombudsmanden udtalte blandt andet, at sagsbehandlingstiden skal tilrettelægges med fokus på borgernes behov for, at der træffes afgørelse, og at dette hensyn vejer særlig tungt i forhold til forvaltningsorganer, hvis primære opgave er at behandle klager fra borgerne over afgørelser, som borgerne er utilfredse med.

Ombudsmanden udtalte sig herudover om en række spørgsmål af betydning for sagsbehandlingstiden, som ankenævnet havde peget på: 1) ankenævnets personalenormering, 2) ankenævnets oplysning af klagesagerne, 3) uklare klagereregler, 4) et argument fra ankenævnet om manglende politisk stillingtagen til serviceniveauet på handicapområdet og 5) ankenævnets sagsbehandlingsform (j. nr. 2008-905-0006).

Ved brev af 16. juli 2007 meddelte jeg Det Sociale Ankenævn, at jeg havde besluttet af egen drift at undersøge de generelle årsager til ankenævnets sagsbehandlingstid, som på dette tidspunkt var op til 24 måneder:

”Inden for de seneste to år har jeg i to klagesager kritiseret ankenævnets sagsbehandlingstid. Det drejer sig om min sag, j. nr. 11.05.07.04/111-03, hvor jeg afgav udtalelse den 28. juni 2005 og min sag, j. nr. 11.05.08.04/001-05, hvor jeg afgav udtalelse den 4. oktober 2005.

I sagen, hvor jeg afgav udtalelse den 28. juni 2005, udtalte ankenævnet i et høringssvar af 7. juni 2004, at ankenævnets sagsbehandlingstid var på mellem 15 og 18 måneder.

I sagen, hvor jeg afgav udtalelse den 4. oktober 2005, udtalte ankenævnet i et høringssvar af 21. april 2005, at sagsbehandlingstiden var på op til 18 måneder.

I min udtalelse af 4. oktober 2005 tog jeg til efterretning, at Landsstyreformanden i et høringssvar til mig af 20. april 2005 havde oplyst, at det var målsætningen, at ankenævnets sagsbehandlingstid skulle nedbringes til højst 4 til 6 måneder inden udgangen af 2005, blandt andet ved ansættelse af en dobbeltsproget socialrådgiver, som blev finansieret ved en bevillingsudvidelse.

Den 8. december 2005 indledte jeg af egen drift en undersøgelse af ankenævnets prioritering af sager om offentlig hjælp til dækning af huslejerestancer, og jeg afgav udtalelse i sagen den 14. december 2006.

I ankenævnets høringssvar af 15. december 2005 til mig i sidstnævnte sag, oplyste ankenævnet, at dets sagsbehandlingstid var 12 til 18 måneder.

Jeg henstillede i min udtalelse af 14. december 2006, at ankenævnet, for at fremme sagsbehandlingen, anvendte skriftlig votering i videre omfang end hidtil, og jeg hen-

viste i den forbindelse til, at denne mulighed var indsat i landstingsforordningen om socialvæsenets styrelse og organisation for at gøre sagsbehandlingen hurtigere og for at lette arbejdet for ankenævnets sekretariat.

Jeg henviste endvidere til, at Landstingets Finansudvalg i sin tillægsbetænkning af 22. marts 2006 vedrørende forslag til landstingsfinansloven for 2006 blandt andet henstillede, at Landsstyret tog de nødvendige initiativer til at sikre, at sagsbehandlingstiden snarest muligt blev nedbragt væsentligt.

I forbindelse med, at jeg aktuelt har en klage (fra A) under behandling, som angår sagsbehandlingen i ankenævnet, har nævnet over for mig gjort opmærksom på, at det aktuelle arbejdspress i ankenævnet vanskeliggør en optimal sagsbehandling, og at ankenævnets aktuelle sagsbehandlingstid nu er på indtil 24 måneder, men at sager om anbringelse af børn uden for hjemmet tilstræbes behandlet inden for 3 måneder.

På denne baggrund har jeg besluttet, jf. landstingsloven om Landstingets Ombudsmand § 6, stk. 5, af egen drift at undersøge de generelle årsager til den aktuelle sagsbehandlingstid, som efter min umiddelbare opfattelse ikke lever op til principperne for god forvaltningsskik, ligesom det umiddelbart er min opfattelse, at den lange sagsbehandlingstid efter omstændighederne kan indebære konkrete retskrænkelser for klagerne.

Jeg beder på denne baggrund ankenævnet om en redegørelse for de væsentligste årsager til den aktuelle sagsbehandlingstid på op til 24 måneder.

Jeg beder i tilknytning hertil nævnet om en redegørelse for, at sagsbehandlingstiden ikke er nedbragt på trods af Landsstyrets oven for anførte målsætning og initiativer samt Finansudvalgets og mine egne henstillinger til nævnet."

Ankenævnet svarede mig den 20. august 2007:

"[...]

Det Sociale Ankenævn kan oplyse, at en lang række faktorer har indflydelse på den nuværende sagsbehandlingstid.

Ankenævnet skal her redegøre for de væsentligste af disse.

Stigende klagemængde:

1) Massiv indgåelse af klager vedrørende den økonomiske udligning mellem kommunerne og Familiedirektoratet

- Det Sociale Ankenævn har i øjeblikket ca. 42 sager vedrørende udligning af udgifter på handicapområdet

- Sagerne er tidskrævende, svære at oplyse og omhandler prisfastsættelse, personalenormering etc.

2) Massiv indgåelse af klager vedrørende støttepersontimer på handicapområdet

- I 2005 indgik 61 sager, i 2006 28 sager og i 2007 er indtil 1. august indgået 13 sager; der er mellem 2 og 10 personer i hver klage, der skal tages individuel stilling til

- Sagerne omhandler graden af behov for hjælp, personalenormering etc.

3) Generel stigning i indgåede antal klager

361 350 346 227

2004 2005 2006 1/8 2007

4) Indførelse af nye klageadgange

- Sager om støttepersonkoordinatorer ansat af Familiedirektoratet og kommunerne i fællesskab; klager over fordelingen af lønbyrden

- Sager om definition af et værested ctr. værksted; dvs, om det er en produktionsmæssig enhed eller et "hyggested"

- Klager over hjælp efter arbejdsmarkedslovgivningen (ikke social lovgivning men ankevejledning til ankenævnet i forordningen om arbejdsmarkedsydelse).

- Klager over afgørelser efter daginstitutionslovgivningen. Som ovenstående.

Kommunernes økonomiske klager over Familiedirektoratet fylder, som det kan ses meget, idet sagerne ofte er tunge og omhandler op til 19 handicappede i en sag. Pr. 1. august 2007 ligger der ca. 134 sager klar til behandling i Det Sociale Ankenævn - alle sager omhandler kommunernes klager over Familiedirektoratet.

Manglende ressourcer i Sekretariatet:

Et af problemerne er, at der er for mange indgående klager til, at to jurister løbende kan nå at oplyse og forberede klagerne til behandling i ankenævnet.

Ankenævnets tidligere formand afholdt 30. marts 2007 møde med ledelsen i Landsstyrets Sekretariat og gjorde her opmærksom på, at det er nødvendigt med en normering på minimum tre jurister for at klare det daglige arbejde i ankenævnets sekretariat. Endvidere oplyste formanden, at det er nødvendigt i en periode at få tilført yderligere ressourcer for at få nedbragt sagspuklen, som i øjeblikket er på 481 sager.

Dette møde har ikke på nuværende tidspunkt resulteret i konkrete initiativer for at få sagsbehandlingstiden nedbragt.

Desuden bliver der hver måned udarbejdet en status over tilgang og behandling af klagesager.

Denne status bliver omdelt til ledelsen i Landsstyrets Sekretariat, som således er fuldt informeret om situationen i ankenævnet.

Besværlig oplysning af klagesager:

De fleste klager og sagsoplysninger fremsendes på grønlandsk. Ankenævnet er henvist til at benytte Hjemmestyrets centrale tolkefunktion til tolkning af disse henvendelser, hvilket betyder, at der ofte går lang tid, fra klagen modtages til der kan tages stilling til, om klagen kan afvises.

Endvidere betyder den manglende tolkefunktion i ankenævnet, at kommunikationen med kommunerne ofte er besværlig med mange misforståelser, og derved kræver flere henvendelser før de relevante sagsoplysninger er fremskaffet.

Mange klagesager er fra 1. instans meget dårligt oplyste, der fremsendes meget sparsomme skriftlige oplysninger fra kommunerne formodentlig begrundet i dårlig sagsbehandling, manglende kontinuitet og ressourcer i kommunerne.

Det er endvidere problematisk, at det ikke er muligt for ankenævnet, at benytte sig af såvel sektortilsynsmyndigheden som Tilsynsrådet i de mange tilfælde, hvor kommunerne efter gentagne opfordringer undlader at svare.

Ankenævnet har flere gange rettet henvendelse til tilsynsmyndighederne med konkrete problemer, men er hver gang blevet afvist.

Uigennemskuelig og usammenhængende lovgivning især på handicapområdet:

Ankenævnet modtager alt for mange unødvendige klager.

Lovgivningen er mange steder uklar, og giver vidtgående klageadgang for borgere og kommuner.

Landsstyret burde udarbejde en bedre vejledning til kommunerne om, hvornår man kan klage, ligesom det ville være ønskeligt såfremt Landstinget var mere bevidst i forbindelse med angivelse af ankeadgang i lovgivningen.

Endvidere kan ankenævnet opfordre Landstinget til i lovgivning at indføre en bagatelregel.

Ankenævnets sagsbehandlingstid er den samme, om der klages over tvangsanbringelse af et barn eller afslag på 20 minutters støttepersonstid om ugen.

Manglende politisk stillingtagen til niveau af sociale ydelser især på handicapområdet, bevirker, at afslag begrundes med økonomisk utilstrækkelighed på trods af et retskrav på ydelsen:

Handicaplovgivningen er lavet i en anden tid og under andre forudsætninger end i de i dag eksisterende.

Det betyder, at den manglende politiske stillingtagen til, på hvilket niveau man i Grønland ønsker at tilbyde hjælp til handicappede medborgere, bliver et problem for ankenævnet.

Ankenævnet har i flere tilfælde orienteret Familiedirektoratet om problemerne, ligesom ankenævnet i flere kendelser direkte har kendt nogle af bestemmelserne i handicapbekendtgørelserne ulovlige.

Dette har ikke ført til, at Landsstyret har taget initiativ til at rette op på de ulovlige retsregler, men ufortrødent fortsat anvender disse i nye afgørelser.

Endvidere er der ikke i Familiedirektoratet vilje til af egen drift at genvurdere afgørelser, når ankenævnet har truffet principielle afgørelser, ligesom ankenævnet oplever en uvilje fra Familiedirektoratet til at rette nye afgørelser ind efter ankenævnets principielle afgørelser.

Dette medfører naturligvis, at kommunerne klager over de nye afgørelser truffet i modstrid med ankenævnets principielle kendelser, og derved påfører ankenævnet et unødvendigt merarbejde.

Landstingets Ombudsmand ønsker endvidere en redegørelse for, hvorfor sagsbehandlingstiden ikke er nedbragt på trods af Landsstyrets tidligere anførte målsætning og initiativer, samt Finansudvalgets og Ombudsmandens henstillinger til ankenævnet.

Ankenævnet har store problemer med rekruttering af kvalificeret personale. Senest har ankenævnet haft en stilling, som juridisk fuldmægtig opslået ledig, men har ingen ansøgninger modtaget.

Det er ankenævnets opfattelse, at det er nødvendigt med en opnormering til specialkonsulent af samtlige stillinger i ankenævnet, såfremt det skal være muligt at tiltrække kvalificerede medarbejdere.

Ankenævnet har desværre ikke fundet forståelse for dette synspunkt i Landsstyrets Sekretariat.

Ankenævnet har gennem en meget lang periode været generelt undernormeret. Finansudvalget udtalte i forbindelse med udvalgsbehandling af finansloven 2007:

"Finansudvalget henstiller på denne baggrund, at Landsstyret fremsætter et ændringsforslag til FFL07, således at der tilføres Ankenævnet de nødvendige ressourcer til tolkning og øvrig sekretariatsbistand. Såfremt Landsstyret ikke agter at imødekomme denne henstilling, må Udvalget forstå dette således, at Landsstyret herefter vil arbejde for en ophævelse af borgernes ret til at blive betjent af forvaltningen i et rimeligt tempo og på det sprog, som borgerne selv måtte ønske."

Landsstyret svarede ved 2. behandlingen af finanslov 2007:

"Antallet af ankesager i det sociale ankenævn er stigende. Finansudvalget henstiller derfor, at der afsættes flere midler til sagsbehandlingen og tolkning i det sociale ankenævn. Landsstyret tager Finansudvalget indstilling til efterretning og vil fremsætte ændringsforslag til Finanslovens 3. behandling."

Landsstyret fremsatte herefter forslag om, at bevillingen forhøjes med 420.000 kr. i 2007 og med 0,4 mio. kr. i BO-årene på baggrund af Finansudvalgets henstilling til 2. behandling af finanslovsforslag 2007.

Landsstyrets forslag er baseret på ankenævnets notat om tolkning, hvori ankenævnet skriver:

"Finansudvalget har i den afgivne betænkning inden 2. behandling af finanslovsforslaget for 2007 henstillet til Landsstyret at fremsætte ændringsforslag, således at Det Sociale Ankenævn tilføres de nødvendige ressourcer for at kunne fremsende de afsagte kendelser på både grønlandsk og dansk.

I finanslovsforslaget har Landsstyret angivet, at der i 2007 vil blive afsagt 350 kendelser.

Gennemsnitlig er der 2 sider tekst pr. kendelse.

Det vil således i 2007 være nødvendigt for ankenævnet at købe ekstern tolkning af 700 sider.

Ankenævnet betaler normalt kr. 400 pr. side for ekstern tolkning. I forbindelse med hasteopgaver kræves dobbelt takst.

Det er ankenævnets vurdering, at en del af tolkningerne skal udføres som hasteopgaver.

Såfremt halvdelen af tolkningerne skal udføres som hasteopgave vil ankenævnet i 2007 have brug for en merbevilling på (350x kr.400 + 350x kr.800) i alt kr. 420.000."

Ankenævnet har således alene fået tilført yderligere ressourcer til tolkning og ikke til sekretariatsbehandling, således som Finansudvalget henstillede.

Ankenævnet skal endvidere henlede Ombudsmandens opmærksomhed på forslag til finanslov 2008, hvor ankenævnets bevilling til øvrige omkostninger er beskåret med knap kr. 300.000.

Såfremt finanslovsforslaget vedtages i foreliggende form, betyder det at ankenævnet i 2008 ikke har tilstrækkelige økonomiske ressourcer til at opretholde den nuværende møde aktivitet og samtidig anvende eksternt tolkning til ankenævnets kendelser."

Den 18. oktober 2007 hørte jeg Landsstyrets Sekretariat og Familiedirektoratet.

Jeg skrev til Landsstyrets Sekretariat:

"Ombudsmanden meddelte i brev af 16. juli 2007 til Det Sociale Ankenævn, at ombudsmanden af egen drift havde besluttet at indlede en undersøgelse af årsagerne til Det Sociale Ankenævns sagsbehandlingstid.

Det Sociale Ankenævn sendte den 20. august 2007 ombudsmanden det i kopi vedlagte høringsvar.

Jeg beder i den anledning Landsstyrets Sekretariat om en udtalelse til følgende forhold, som ankenævnet har fremdraget i sit høringsvar:

"Det er endvidere problematisk, at det ikke er muligt for ankenævnet, at benytte sig af såvel sektortilsynsmyndigheden som Tilsynsrådet i de mange tilfælde, hvor kommunerne efter gentagne opfordringer undlader at svare.

Ankenævnet har flere gange rettet henvendelse til tilsynsmyndighederne med konkrete problemer, men er hver gang blevet afvist.",

"Landsstyret burde udarbejde en bedre vejledning til kommunerne om, hvornår man kan klage"

og

"Ankenævnet har store problemer med rekruttering af kvalificeret personale. Senest har ankenævnet haft en stilling, som juridisk fuldmægtig opslået ledig, men har ingen ansøgninger modtaget. Det er ankenævnets opfattelse, at det er nødvendigt med en opnormering til specialkonsulent af samtlige stillinger i ankenævnet, såfremt det skal være muligt at tiltrække kvalificerede medarbejdere.

Ankenævnet har desværre ikke fundet forståelse for dette synspunkt i Landsstyrets Sekretariat."

Jeg skrev til Familiedirektoratet:

"Ombudsmanden meddelte i brev af 16. juli 2007 til Det Sociale Ankenævn, at ombudsmanden af egen drift havde besluttet at indlede en undersøgelse af årsagerne til Det Sociale Ankenævns sagsbehandlingstid.

Det Sociale Ankenævn sendte den 20. august 2007 ombudsmanden det i kopi vedlagte hørings svar.

Jeg beder i den anledning Familiedirektoratet om en udtalelse til følgende forhold, som ankenævnet har fremdraget i sit hørings svar:

"Ankenævnet har i flere tilfælde orienteret Familiedirektoratet om problemerne, ligesom ankenævnet i flere kendelser direkte har kendt nogle af bestemmelserne i handicapbekendtgørelserne ulovlige. Dette har ikke ført til, at Landsstyret har taget initiativ til at rette op på de ulovlige retsregler, men ufortrødent fortsat anvender disse i nye afgørelser.

Endvidere er der ikke i Familiedirektoratet vilje til af egen drift at genvurdere afgørelser, når ankenævnet har truffet principielle afgørelser, ligesom ankenævnet oplever en uvilje fra Familiedirektoratet til at rette nye afgørelser ind efter ankenævnets principielle afgørelser."

Familiedirektoratet svarede mig den 5. november 2007:

"[...]

Til dette kan Familiedirektoratet oplyse følgende:

- Den 28. april 2006 traf Det Sociale Ankenævn en principiel afgørelse om afslag på takstbetaling for brugere af beskyttede værksteder. For at skabe klar lovhjæmmel blev der herefter straks taget initiativ til en forordningsændring, som blev vedtaget på Landstingets Efterårssamling 2006. Det drejer sig om Landstingsforordning nr. 13 af 20. november 2006 om ændring af landstingsforordningen om hjælp til personer med vidtgående handicap, hvorefter Landsstyret kan bevilge driftstilskud til beskyttede værksteder, hvor vidtgående handicappede, bosat i egen bolig, er beskæftiget. Der kan ydes driftstilskud til lønudgifter samt udgifter til beskæftigelsesmaterialer.
- Det sociale Ankenævn har i en principiel afgørelse af 3. juni 2005 gjort opmærksom på, at Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 28 af 22. dec. 2000 om hjælp til vidtgående handicappede, § 11 stk. 4, var ulovlig, idet der blev henvist til, at der efter bemærkningerne til landstingsforordningen om hjælp til personer med vidtgående handicap, kan tildeles støttetimer under ophold på døgninstitutioner. P.t. er ny bekendtgørelse om hjælp til personer med vidtgående handicap, sendt i høring; efter høringsfristens udløb vil hørings svarene blive indarbejdet og § 11 stk. 4 vil udgå.

I budgetlægningen for handicapinstitutionerne bliver der taget højde for, at der er afsat tilstrækkelige midler til personale, herunder til støtte for beboerne. Dette giver institutionerne et kvalitetsmæssigt løft frem for at ansætte skiftende støttepersoner

ad hoc. Der vil således alene være behov for at tildele støttetimer på døgninstitutionerne i helt specielle situationer.

- I cirkulære nr. 255 om gældende sociale kontantydelse pr. 1. november 2007 er blevet foretaget en ændring, således at det er praksis at yde tabt arbejdsfortjeneste i 52 uger årligt i stedet for den hidtidige praksis på 45 uger. Denne fejl og tiltag til ændring var konstateret og foretaget af Familiedirektoratets jurister, forinden Det Sociale Ankenævn gjorde opmærksom derpå.

Det kan endvidere oplyses, at Familiedirektoratet løbende er opmærksom på, om der er harmoni mellem forordninger/bekendtgørelser og vejledninger, således at de forskellige tekster kan blive entydige eller tydeliggjorte ved udstedelse af reviderede udgaver.

Af Ombudsmandens skrivelse fremgår det ligeledes, "... at der i Familiedirektoratet ikke er vilje til af egen drift at genvurdere afgørelser, når ankenævnet har truffet principielle afgørelser, ligesom ankenævnet oplever en uvilje fra Familiedirektoratet til at rette nye afgørelser ind efter ankenævnets principielle afgørelser."

Dette er ikke i overensstemmelse med de faktiske forhold. Der er i Familiedirektoratet stor vilje til at genvurdere afgørelser, hvilket vi kan dokumentere er sket i følgende sager:

1. Familiedirektoratet har på eget initiativ revurderet alle sager om støttetimer i forbindelse med en sag af 5. juli 2005, hvor ankenævnet underkendte Familiedirektoratets afgørelse.
2. I en konkret sag af 13/3 2007 fra [...] revurderede Familiedirektoratet sagen, forinden Det Sociale Ankenævn behandlede sagen.
3. I konkrete sager ultimo 2006 fra [...] har Familiedirektoratet revurderet sagerne og ændret sit oprindelige afslag til en delvis bevilling for 18 forældres deltagelse i en [...] konference i [...] i januar 2007.
4. Det Sociale Ankenævn har den 26. januar 2007 truffet en principiel afgørelse om, at motordrevne køretøjer skal forsikres af Familiedirektoratet, jf. § 24 i bekendtgørelse nr. 28 af 22. december 2000. Efterfølgende har Familiedirektoratet revurderet alle sager af denne kategori, hvorefter der afholdes forsikringsudgifter til disse køretøjer.
5. Familiedirektoratet må erkende, at i en periode kan sagsbehandlingspresset i Familiedirektoratet p.g.a. sagsantal og vakante stillinger, have medført, at direktoratet ikke har haft mulighed for systematisk at gennemgå samtlige sager med henblik på at revurdere dem i forhold til ankeafgørelser. Der udfoldes dog store bestræbelser på at revurdere tidligere sager samt at behandle nyindkomne sager i forhold til tidligere truffne afgørelser i Det Sociale Ankenævn.

Samtidig kan Familiedirektoratet oplyse, at direktoratet altid bestræber sig på at overholde Det Sociale Ankenævns tidsfrister, således at der ikke går unødvendig tid med sagsbehandling, i en periode i foråret/sommeren 2006 var det pga. vakancer i handicapafdelingen ikke muligt at overholde tidsfrister, hvilket ankenævnet blev meddelt i skrivelser af 24. maj og 2. august 2006 med angivelse af, hvilke konkrete sager, der afventede behandling.

Familiedirektoratet må dog også konstatere, at det faktum, at Det Sociale Ankenævn har lang ekspeditionstid, influerer på Familiedirektoratets arbejdsgange, da der sker sagsbehandling efter hidtidig praksis i perioden, indtil en ankesag i en tilsvarende sag er afgjort.

Endvidere har Familiedirektoratet i nogle situationer konstateret, at der også kan gå rimelig lang tid efter, Det Sociale Nævn har truffet en afgørelse, indtil kendelsen bliver ekspederet, hvilket også kan give ekstra arbejde i såvel kommune som Familiedirektorat i den mellem liggende tid."

Landsstyrets Sekretariat svarede mig den 7. november 2007:

"[...]

Med hensyn til ankenævnets anbringende om, at "Det er endvidere problematisk, at det ikke er muligt for ankenævnet, at benytte sig af såvel sektortilsynsmyndigheden som Tilsynsrådet i de mange tilfælde, hvor kommunerne efter gentagne opfordringer undlader at svare. Ankenævnet har flere gange rettet henvendelse til tilsynsmyndighederne med konkrete problemer, men er hver gang blevet afvist." kan oplyses:

Tilsynsrådets Sekretariat oplyser, at Tilsynsrådets Sekretariat ikke er vidende om, at Det Sociale Ankenævn på noget tidspunkt skulle have rettet henvendelse til Tilsynsrådet med konkrete problemer. Tilsynsrådet har ikke afvist Det Sociale Ankenævn. Landsstyrets Sekretariat er ikke vidende om ankenævnets henvendelser til sektortilsynsmyndigheden (Familiedirektoratet).

Med hensyn til "Landsstyret burde udarbejde en bedre vejledning til kommunerne om, hvornår man kan klage" skal bemærkes:

Landsstyrets Sekretariat kan oplyse, at Det Sociale Ankenævn kan rette henvendelse til Familiedirektoratet, der som ressortmyndighed på socialområdet bla. varetager sociallovgivningens regler om klageadgang indenfor socialområdet, med henblik på udarbejdelse af en bedre vejledning om klagemulighederne.

Med hensyn til "Ankenævnet har store problemer med rekruttering af kvalificeret personale. Senest har ankenævnet haft en stilling som juridisk fuldmægtig opslået ledig, men har ingen ansøgninger modtaget. Det er ankenævnets opfattelse, at det er nødvendigt med en opnormering til specialkonsulent af samtlige stillinger i ankenævnet, såfremt det skal være muligt at tiltrække kvalificerede medarbejdere.

Ankenævnet har desværre ikke fundet forståelse for dette i Landsstyrets Sekretariat" kan oplyses:

Landsstyrets Sekretariat har primo oktober 2007 til Hjemmestyrets Personaledirektorat indstillet, at ankenævnets juridiske fuldmægtige opnormeres til specialkonsulenter."

Ved brev af 27. juni 2008 bad jeg ankenævnet meddele mig, om nævnet havde bemærkninger til svarene fra Familiedirektoratet og Landsstyrets Sekretariat.

Styrelsen for Råd og Nævn svarede mig den 20. august 2008:

"I besvarelse af Ombudsmandens brev af 27.06.2008 skal det indledningsvis oplyses, at Nævnet ved en ressortændring februar 2008 overflyttedes fra Landsstyreformandens departement til Departementet for Erhverv, Arbejdsmarked og Erhvervsuddannelser, som henlagde Nævnets sekretariat til den da nyetablerede Styrelse for Råd og Nævn (SAA).

På daværende tidspunkt havde de ansatte i 2007 i nævnets tidligere sekretariat på Indenrigskontoret forladt deres stillinger, og den eneste sagsbehandler, der medfulgte var en fra Ankestyrelsen i Danmark udlånt juridisk sagsbehandler for godt 4 måneder. Pr. 1. 3.2008 ansattes en nyuddannet cand. merc. jur. som fast sagsbehandler for ankenævnet. I seks måneder har endnu en fra Ankestyrelsen udlånt jurist ligeledes virket for Ankenævnet her. Den pågældende stopper med udgangen af indeværende måned, men erstattes af endnu en rutineret juridisk medarbejder, udlånt fra Danmark resten af 2008. Pr. 1.7. tiltrådte en erfaren jurist som fast medarbejder i ankenævnets sekretariat her, og ved årsskiftes tiltræder en teoretisk meget dygtig jurist den sidste af de 3 stillinger, som p.t. fortsat er normeret til. - Endelig har Styrelsen sammen med Arbejdsskadestyrelsen i Danmark fundet midler til at ansætte [...] som kontorchef for Det sociale Ankenævnets sekretariat og Centret for Arbejdsskade med virkning fra 1. 4. 2008.

Til Ombudsmanden orientering i øvrigt vedlægges en kopi af den handleplan for nedbringelse af sagsbehandlingstiden i Det Sociale Ankenævn som herfra den 20. april 2008 er fremsendt til Landsstyreformanden, Landstingets Familieudvalg og nævnets medlemmer. I denne handleplan er det nederst nævnt, at der er søgt om en tillægsbevilling til brug for informationsvirksomhed og regionsvis undervisning af sagsbehandlere i kommunerne på de sociale forvaltninger. - Det er tanken, at denne undervisning primært skal forestås af cand. jur. Naja Joelsen, der ligeledes er formand for nævnet. Materialet, som kunne danne grundlag for udfærdigelse af en tillægsbevillingsansøgning, blev 29.02.2008 afleveret til Landsstyreformandens sekretariat, men blev ikke sendt til det daværende økonomidirektorat - og heller ikke videregivet til Departementet for Erhverv mv., da ressortændringen departementalt senere foretoges, men med tilbagevirkende virkning til 1.2.2008. Materialet er ultimo april dernæst genfremsendt til Departementet for Erhverv mv., der har udfærdiget og indsendt tillægsbevillingsansøgningen, der p.t., så vidt Styrelsen er underrettet, i øjeblikket ligger i Finansudvalget, som imidlertid ikke har taget stilling, inden sommerferien.

Det skal vedrørende de bevillingsmæssige forhold oplyses, at Styrelsen for Råd og Nævn har indgivet anmodning om en betydeligt forøget finanslovsbevilling i 2009 til styrkelse af nævnets ansættelsesmæssige muligheder og andre forbedringer i sekretariatsfunktionen, således at bla. sagsbehandlingstiden kan blive nedbragt på en radikal og realistisk måde. Af finanslovsforslaget for 2009 kan det ses, at bevillingen i forhold til 2008 kun er forøget med 5,04 %, cirka kun svarende til inflationen. Det kan således konstateres, at der altså ikke er politisk vilje til at øge bemanningen for derigennem at få nedbragt sagsbehandlingstiden.

Indtil nu har Ankenævnet i år holdt 2 møder, hvori man har truffet afgørelse i ca. 50 sager. I Nævnet verserer der aktuelt ca. 800 sager. Der er således sket en netto tilgang, og den gennemsnitlige sagsbehandlingstid er aktuelt på 24 måneder.

Vedrørende høringsvarene.

I det materiale, som styrelsen her har modtaget fra Landsstyreformandens tidligere direktorat i forbindelse med overflytningen af nævnets sekretariat, ses der ikke at være skriftlige henvendelser fra Ankenævnets side til Tilsynsrådet på Indenrigskontoret, jf. hertil kontorchef [...] brev af 7.11.2007 til Landstinget Ombudsmand.

Med hensyn til Familiedirektoratets hørings svar, dateret 3.11.2007, vedrører det tiden forud for ressortændringen, ligesom det ses at vedrøre nogle konkrete problemstillinger, som styrelsen under de foreliggende omstændigheder ikke har eller ønsker at anvende ressourcer på at besvare.

Afslutningsvis bemærkes, at det henset til den meget betydelige mangel på jurister, der aktuelt er oplyst at være i Centraladministrationen og de underliggende styrelser (på ca. 25 af i alt 50 jurister), den eksisterende bevilling og den endnu ikke konstaterede politisk økonomiske interesse for at styrke nævnets sekretariat og dermed bl.a. nedbringelse af sagsbehandlingstiden, forekommer det undertegnede fuldt ud tilfredsstillende og betryggende, hvad der det seneste halve år er lykkedes at etablere af forbedringer for sekretariatet fremtidige virke for Det sociale Ankenævn.

Handleplan for nedbringelse af sagsbehandlingstiden i Det Sociale Ankenævn

Nedbringelsen af sagsbehandlingstiden vil være en løbende proces på flere niveauer. Der er ansat en kontorchef i Det Sociale Ankenævn, og kontorchefens opgave vil blandt andet være at få sagsbehandlingstiden nedbragt.

Der er flere faktorer, der er årsag til at sagsbehandlingstiden er meget lang. Nogle af de faktorer, der er årsagen til den lange sagsbehandlingstid er:

- Dokumenthåndteringerne er mange, og registreringsmetoderne utidssvarende og tidstunge.
- Der har ikke været fokus på processerne ved behandlingen af sagerne.

- Der har i Ankenævnet været en generel og meget langvarig periode med mangel på kvalificerede medarbejdere, hvilket har betydet, at man har lånt medarbejdere i Ankestyrelsen i Danmark, med en deraf følgende mangel på vidensforankring og kontinuitet i organisationen.
- Herudover giver samarbejdet med kommunerne anledning til retssikkerhedsmæssige betænkeligheder. Dels er den kommunale forvaltning juridisk mangelfuld, og dels er der store forsinkelser med leveringen af de akter Nævnet skal bruge til sagsbehandlingen.

Derfor vil der i Det Sociale Ankenævn fremover være fokus på:

1. Elektronisk dokumenthåndtering
2. Processoptimering
3. Rekruttering og fastholdelse af medarbejdere
4. Samarbejde med øvrige myndigheder

Der vil være tale om sideløbende processer, hvor elektronisk dokumenthåndtering (Captia 3.0) vil blive indført. Processerne ved behandlingen af sagerne vil køres efter principperne i LEANmetoden.

Der er ansøgt om en ekstrabevilling til information og undervisning af kommunale medarbejdere. Med hensyn til rekruttering og fastholdelse af medarbejdere, er det planen at gå mere offensivt til værks både kortsigtet og langsigtet. Rekrutteringsplanen er endnu ikke udarbejdet, men forventes klar inden sommerferien.”

Retschef Michael Mikkelsen har den 16. januar 2009 telefonisk hørt Styrelsen for Råd og Nævn om opfølgningen på den ovenfor citerede handlingsplan og om ankenævnets ressourcesituation efter vedtagelsen af landstingsfinansloven for 2009.

De pågældende medarbejdere i Styrelsen for Råd og Nævn oplyste, at der på landstingsfinansloven er givet en personalenormering til ankenævnet på 3 stillinger, som er besat. Hertil kommer kontorchefstillingen, som i øjeblikket både omfatter opgaver i arbejdsskadesager og sekretariatsfunktionen for ankenævnet.

Der vil i indeværende år være særlig opmærksomhed på procesoptimering i nævnet, herunder uddelegering af opgaver til nævnets formand.

Det blev på retschefens forespørgsel oplyst, at Ombudsmandens tidligere afgivne henstilling om i højere grad at indføre skriftlig votering, formentlig kun i be-

grænset omfang ville blive fulgt, idet nævnets medlemmer som følge af honoreringsformen ønskede at begrænse denne arbejdsform, idet de alene modtog honorar for mødedeltagelse men ikke for sagsforberedelse.

Nævnets sagsbehandlingstid er fortsat op til 24 måneder, men forventes nedbragt i årets løb.

Jeg udtalte på denne baggrund:

”Sagsbehandlingstiden efter en almindelig forvaltningsretlig målestok

Jeg har i mine udtalelser i to af de sager, som jeg henviste til i min høring af ankenævnet af 16. juli 2007 udtalt mig om de generelle forvaltningsretlige krav til myndighedernes sagsbehandlingstid, nemlig i mine udtalelser af 28. juni 2005 og 4. oktober 2005.

Jeg har i begge sager henvist til den beskrivelse af god forvaltningsskik, som er indeholdt i Landsstyrets Lovkontors vejledning af december 1994 til sagsbehandlingsloven pkt. 199 og pkt. 204, som jeg finder anledning til at citere igen:

”199. Det selvfølgelige krav om, at alle sager, der behandles af den offentlige forvaltning, skal behandles så enkelt, hurtigt og økonomisk som muligt, gælder i særlig grad sager, hvori enkeltpersoner eller private selskaber, institutioner, foreninger m.v. er part.

[...]

204. Sagsbehandlingsloven indeholder ikke generelle regler om sagsbehandlingstiden. Baggrunden herfor er bl. a., at de opgaver, der udføres af den offentlige forvaltning, er af så forskellig karakter og omfang, at det ikke vil være muligt i en lov, der skal gælde for hele den offentlige forvaltning, at fastsætte bestemte regler for sagsbehandlingstiden, som med rimelighed vil kunne håndhæves ved domstolene.

Derimod kan der på baggrund af Folketingets Ombudsmands udtalelser om, hvad der med hensyn til sagsbehandlingstiden må antages at følge af almindelig god forvaltningsskik, gives nogle vejledende regler om sagsbehandlingens tilrettelæggelse, herunder om underretning til den, der er part i en sag, om den forventede sagsbehandlingstid.

Ombudsmanden har i nogle afgørelser også peget på, at myndighederne med henblik på at sikre, at sager ikke henligger i længere tid, inden afgørelsen træffes, og at sager ikke bliver glemt og derfor ikke afgjort, bør oprette tilstrækkeligt effektive erindringsystemer.”

Jeg har noteret mig, at ankenævnets sagsbehandlingstid for nogen sagers vedkommende kan være op til 24 måneder, men at sagsbehandlingstiden i sager om tvangsfjernelse af børn er en del kortere, og jeg er konkret bekendt med, at Landstyreformanden i et svar af 10. september 2007 på et § 36 spørgsmål fra landstingsmedlem Lene Knüppel oplyste, at sagsbehandlingstiden i den sidst nævnte sagskategori var 2 til 3 måneder.

I samme svar udtalte Landsstyreformanden, at en sagsbehandlingstid på mellem 1 og 6 måneder efter sagens karakter måtte anses for acceptabel for borgerne.

Det generelle princip, som er udtrykt i den citerede vejlednings pkt. 199, tilsiger, at sagsbehandlingstiden skal tilrettelægges med fokus på borgernes behov for, at der træffes afgørelse.

Dette hensyn bør efter min opfattelse veje særlig tungt i forvaltningsorganer, der primært behandler klager fra borgerne over afgørelser, som borgerne er utilfredse med.

Det er derfor min overordnede opfattelse, at en sagsbehandlingstid på op til 24 måneder i sociale klagesager er uacceptabel, og jeg kan således tilslutte mig Landsstyreformandens vurdering af dette spørgsmål i svaret til landstingsmedlem Lene Kniüppel.

Jeg har med dette udgangspunkt foretaget en vurdering af de årsager til den lange sagsbehandlingstid, som ankenævnet har gjort rede for i sine høringssvar til mig og af de iværksatte initiativer for at nedbringe sagsbehandlingstiden. Jeg henstiller samtidig, at ankenævnet og Landsstyret vurderer, om min vurdering af årsagerne giver anledning til yderligere tiltag for at nedbringe sagsbehandlingstiden i sociale klagesager.

Årsagerne til sagsbehandlingstiden

Jeg har noteret mig, at hovedårsagerne til, at Det Sociale Ankenævn ikke har kunnet nedbringe sagsbehandlingstiden, efter nævnets oplysninger er følgende:

- Et stigende antal klager uden forholdsmæssig normeringsudvidelse i nævnets sekretariat,*
- vanskelig oplysning af klagesagerne,*
- uklare klageregler,*
- manglende politisk stillingtagen til niveauet for sociale ydelser, navnlig på handicapområdet,*
- ankenævnets sagsbehandlingsform.*

Jeg bemærker, at jeg forstår ankenævnets høringssvar af 20. august 2008 således, at problemerne med manglende opbakning fra Tilsynsrådet for De Grønlandske Kommuner og Familiedirektoratet ikke længere er aktuelle.

Mine bemærkninger til de anførte faktorer er ikke alene rettet mod ankenævnet, men tillige mod Landsstyret, som er den centraladministrative myndighed på det sociale

område i det omfang, at kompetencen ikke er henlagt til Det Sociale Ankenævn. Samtidig er Landsstyret ansvarlig for fremsættelse af forslag til ankenævnets finanslovsbevillinger, for dets sekretariatsbistand og for dets forretningsorden, og jeg har derfor ved særskilt brev og ved kopi af dette brev orienteret Landsstyreformanden om min opfattelse af disse spørgsmål.

Jeg bemærker herefter til de enkelte årsager:

1. Tilpasning af personalenormeringen til sagsmængden

Ankenævnet har i sit hørings svar af 20. august 2007 henvist til, at ankenævnets formand på et møde den 30. marts 2007 med ledelsen i Landsstyrets Sekretariat gjorde opmærksom på, at det var nødvendigt med en normering på minimum tre jurister og i en periode var nødvendigt med yderligere bemanning af ankenævnets sekretariat. Ankenævnet oplyste videre, at mødet ikke havde resulteret i konkrete initiativer.

Ifølge landstingsfinanslovene for 2008 og 2009 har ankenævnets sekretariat haft en normering på tre medarbejdere.

Ifølge ankenævnets seneste hørings svar af 20. august 2008 og ifølge anmærkningerne til landstingsfinansloven for 2009, er alle tre juriststillinger besat pr. 1. januar 2009, og der er herudover knyttet en kontorchefstilling til sekretariatet, dog således, at kontorchefen også er chef for Centret for Arbejdsskade.

Jeg finder på denne baggrund, at jeg ikke kan udtale kritik af ankenævnets aktuelle personaleforbrug.

Det forudgående forløb giver mig imidlertid anledning til at fremkomme med nogle principielle bemærkninger til spørgsmålet om normering og prioritering af bevillingerne i ankenævnet.

Ved landstingsforordning nr. 9 af 30. oktober 1998 om socialvæsenets styrelse og organisation § 8, stk. 4, blev det bestemt, at Landsstyret stillede sekretariatsbistand til rådighed for Det Sociale Ankenævn. Bestemmelsen er for så vidt videreført uændret ved landstingsforordning nr. 11 af 12. november 2001 om socialvæsenets styrelse og organisation § 9, stk. 4.

Det fremgår hverken af forarbejderne til den dagældende eller til den nugældende regel, efter hvilke retningslinier, at Landsstyret skulle/skal opfylde denne forpligtelse.

Der er samtidig tale om, at landstingsfinanslovene for 2008 og 2009 opererer med samlede bevillinger til ankenævnet, som både dækker lønninger og mødeudgifter, og at personaleloftet på tre juriststillinger er knyttet til ankenævnets sekretariat.

Denne bevillingskonstruktion forekommer umiddelbart at stemme mindre godt med den opgavefordeling mellem Landsstyret og Det Sociale Ankenævnet, som er forudsat i landstingsforordningen om socialvæsenets styrelse og organisation.

Sidstnævnte landstingsforordning henlægger således sekretariatsbetjeningen til Landsstyret, men Landsstyret formodes ikke at have styringsbeføjelser overfor nævnet i nævnets sagsbehandling.

Det kan med andre ord siges, at Landsstyret er ansvarlig for den del af bevillingen, som angår ankenævnets sekretariat, mens ankenævnet selv har ansvaret for den øvrige del af bevillingen, bortset fra, at nævnets forretningsorden fastsættes af Landsstyret.

Efter landstingslov nr. 8 af 29. oktober 1999 om Grønlands Hjemmestyres budget § 8 fremsætter Landsstyret forslag til finansloven.

Landsstyret kan således alene 1) ved fremsættelsen af forslag til finanslovsbevillingen til ankenævnet, 2) ved disponeringen af bevillingen til ankenævnets sekretariat og 3) ved fastsættelsen af ankenævnets forretningsorden tage stilling til ankenævnets ressourceforbrug, hvorimod disponeringen af ankenævnets midler i øvrigt hører under ankenævnet selv.

Det forekommer på denne baggrund problematisk, at der fastsættes en samlet bevilling til ankenævnet, som skal disponeres af organer uden fælles overordnet ledelse.

Om størrelsen af den aktuelle bevilling har jeg noteret mig, at Styrelsen for Råd og Nævn i sit høringssvar af 20. august 2008 har givet udtryk for, at bevillingsudvidelsen fra 2008 til 2009 alene kompenserer for inflationen, men ikke giver plads til personaleforøgelse.

Henset til bevillingens sammensætning, som jeg har beskrevet ovenfor, forekommer det uklart, hvorvidt ankenævnet selv kan ansætte personale.

I sammenhæng hermed finder jeg grund til at pege på, at ankenævnets sekretariat i høringssvaret af 20. august 2007 har bemærket, at nævnet er henvist til at benytte hjemmestyrets centrale tolkefunktion, og at dette i sig selv medfører forsinkelser i sagsbehandlingen.

Det er umiddelbart min opfattelse, at der ikke i lovgivningen er klare holdepunkter for, at ankenævnets adgang til at søge tolkebistand uden for hjemmestyrets centrale tolkefunktion er afskåret. Henset til nævnets funktionelle uafhængighed af Landsstyret, er det min opfattelse, at en sådan begrænsning forudsætter lovhjemmel.

Nævnets anvendelse af sådan ekstern tolkebistand forudsætter imidlertid bevillingsmæssig dækning af udgiften hertil.

Jeg finder samlet set, at der kan være grund til at overveje, om ankenævnets bevillingsbehov i finanslovsforslaget kan opgøres mere præcist med henblik på at sikre en klarere adskillelse af Landsstyrets udgifter til ankenævnets arbejde fra de udgifter, som ankenævnet selv disponerer over.

Der foreligger desuden et særligt problem i tilknytning til spørgsmålet om, hvilke sekretariatsressourcer, som står til ankenævnets disposition²⁵.

Jeg henviser i den anledning til, at Styrelsen for Råd og Nævn i sit høringssvar af 20. august 2008 har henvist til, at der er ansat en kontorchef, hvis ansvarsområde omfatter såvel ankenævnets sekretariat som Centret for Arbejdsskade.

En sådan konstruktion kan eventuelt også indebære problemer, idet det ikke tilkommer Styrelsen for Råd og Nævn at prioritere kontorchefens prioritering af de konkrete opgaver, men kontorchefen har to af hinanden uafhængige chefer, som begge kan gøre krav på kontorchefens arbejdskraft.

Henset til, at rekursfunktionen på det sociale område er henlagt til et ankenævn, er det min opfattelse, at Landsstyret har pligt til at sørge for, at der ikke hersker tvivl om, hvilken personalenormering, som nævnet kan trække på.

2. Vanskelig oplysning af klagesagerne

Ankenævnets sekretariat har i høringssvaret af 20. august 2007 givet udtryk for, at sagerne ofte fremstår i dårligt oplyst stand, når de modtages fra kommunerne.

Jeg bemærker, at da lovgivningen ikke foreskriver andet, er Det Sociale Ankenævns prøvelse af sagerne en fuldstændig prøvelse af sagsfaktum, retsfaktum og den retlige kvalifikation af sagsfaktum.

Det indebærer, at ankenævnet kun undtagelsesvist kan lægge underinstansens sagsoplysning til grund.

Dette må forudsætte, at faktum er ubestridt, at der ikke i klagesagen er inddraget nyt faktum, og at ankenævnet finder, at underinstansens sagsoplysning har været tilstrækkelig set i forhold til det retsgrundlag, som ankenævnet finder relevant i sagen. Ankenævnet er under alle omstændigheder bundet af det forvaltningsretlige undersøgelsesprincip²⁶.

25) Jeg vil i forbindelse med min undersøgelse af omorganiseringen af centraladministrationen, hvor Landsstyreformanden afgav høringssvar til mig den 24. oktober 2008, vurdere kompetenceafgrænsningen mellem ankenævnet og Styrelsen for Råd og Nævn.

Hvis ankenævnet modtager ufyldstgørende oplysninger fra en underinstans, må ankenævnet tage de nødvendige skridt for at få de relevante oplysninger frem.

Kommunernes og hjemmestyrets pligt til at meddele ankenævnet oplysninger er ikke reguleret i landstingsforordningen om socialvæsenets styrelse og organisation, men følger af sagsbehandlingslovens § 32 sammenholdt med selve det forhold, at der tale om et ankenævn, som i sociale sager er overordnet myndighed i forhold til den kommune eller hjemmestyremyndighed, som har afgjort sagen i første instans²⁷.

Sagsbehandlingslovens § 32 er sålydende:

”§ 32. I det omfang en forvaltningsmyndighed er berettiget til at videregive en oplysning, skal myndigheden på begæring af en anden forvaltningsmyndighed videregive oplysningen, hvis den er af betydning for myndighedens virksomhed eller for en afgørelse, som myndigheden skal træffe.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 finder dog ikke anvendelse, hvis videregivelsen påfører myndigheden et merarbejde, der væsentligt overstiger den interesse, den anden myndighed har i at få oplysningerne.”

Denne pligt for underinstansen indebærer i første række, at ankenævnet må rykke underinstansen for svar, og hvis dette ikke giver resultat, må ankenævnet overveje, om oplysningerne kan tilvejebringes ved tvang eller sanktioner.

Til sidstnævnte typer af oplysningsmidler hører umiddelbart i forhold til kommunerne, anvendelse af tvangsbøder, jf. landstingslov nr. 14 af 5. december 2008 om den kommunale styrelse § 69.

Hertil kommer, at forsømmelighed i forvaltningen af sociale sager er omfattet af kriminallovens § 30²⁸ om tjenesteforsømmelse, jf. landstingsforordning nr. 11 af 12. november 2001 om socialvæsenets styrelse og organisation § 14, som er sålydende:

”§ 14. Enhver, der deltager i administrationen af sociale sager, er ansvarlig efter kriminallovens regler om forbrydelser i offentlig tjeneste eller hverv, selv om hvervet hviler på offentligt valg.”

Det forhold, at en kommune eller en hjemmestyremyndighed ikke meddeler ankenævnet de nødvendige oplysninger, kan på denne baggrund ikke retfærdiggøre, at ankenævnet sætter sagen i bero, eller at ankenævnet behandler sagen på et utilstrækkeligt grundlag.

3. Uklare klageregler og kommunal klageadgang

26) Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave, 2002, side 1000 med henvisninger til dansk ombudsmandspraksis.

27) Forvaltningsloven med kommentarer af John Vogter, 1999, side 579, vedrørende forvaltningslovens § 31, som svarer til sagsbehandlingslovens § 32.

28) Omfatter blandt andet undladelse af at efterkomme en lovlig tjenestebefaling.

Ankenævnets sekretariat har i sit hørings svar af 20. august 2007 bemærket, at ankenævnet er belastet dels af uklare klageregler og dels af regler, som sikrer kommunerne klageadgang vedrørende den økonomiske byrdefordeling mellem hjemmestyret og kommunerne.

Til spørgsmålet om uklare klageregler bemærker jeg, at Landsstyrets forslag til landstingslove og landstingsforordninger naturligvis skal være udarbejdet således, at der ikke er tvivl om, hvorvidt der kan klages over forvaltningens afgørelser.

Inden for det socialretlige forvaltningsområde er det i landstingsforordning nr. 11 af 12. november 2001 om socialvæsenets styrelse og organisation § 8, stk. 1, fastslået, at afgørelse truffet i medfør af sociale regler kan påklages til ankenævnet.

Det indebærer umiddelbart, at der består en rekursadgang til ankenævnet, medmindre senere tilkomne lovregler klart afskærer denne rekursadgang.

Det er min opfattelse, at ankenævnet som led i sit forvaltningsansvar bør rette henvendelse til Landsstyret, såfremt nævnet bliver opmærksom på uklarheder i klageadgangen.

Indtil en uklarhed er afklaret, må ankenævnet anvende sædvanlige fortolkningsprincipper for at afklare tvivlen, ligesom ankenævnet efter landstingsforordning nr. 11 af 12. november 2001 om socialvæsenets styrelse og organisation § 10, stk. 2, 2. pkt., skal offentliggøre principielle afgørelser.

For så vidt angår spørgsmålet om klageadgang for kommunerne, bemærker jeg, at denne klageadgang er hjemlet i landstingsforordning nr. 2 af 12. juni 1995 om kommunernes indbyrdes betalingsforpligtelser § 19, stk. 1:

”§ 19. Kommunerne kan indbringe spørgsmål om deres indbyrdes betalingsforpligtelser for Landsstyremedlemmet for Sociale Anliggender til endelig administrativ afgørelse. Kommunerne og Direktoratet for Sociale Anliggender kan indbringe afgørelser om deres indbyrdes betalingsforpligtelser for Det Sociale Ankenævn.”

Af bemærkningerne til bestemmelsen i forslaget til landstingsforordningen fremgår:

”Stk. 1, 2. punktum er en ny bestemmelse, der er indsat for at sikre, at der ikke opstår inhabilitet i de tilfælde, hvor der opstår uenighed om betalingsforpligtelserne mellem en eller flere kommuner og Direktoratet for Sociale Anliggender. Det Sociale Ankenævn vurderes at være det mest velegnede organ til at behandle klager over afgørelser om de indbyrdes betalingsforpligtelser mellem disse parter.”

Dette må sammenholdes med, at det fremgår af forarbejderne til den første landstingsforordning om socialvæsenets styrelse og organisation, landstingsforordning nr. 8 af

10. oktober 1979, at formålet med oprettelsen af et socialt ankenævn var at sikre en adskillelse af den administrative anordningsmyndighed fra kontrolmyndigheden²⁹.

Der er således tale om, at den indførte klageadgang for kommunerne ikke hviler på samme hensyn som formålet med oprettelsen af Det Sociale Ankenævn.

Det kan derfor ikke antages, at Landstinget har haft til hensigt i almindelighed at anse kommunerne for klageberettigede i sociale sager.

Hvorvidt den konkrete indførte klageadgang for kommunerne er hensigtsmæssig, er et politisk spørgsmål, som det falder uden for min virksomhed at forholde mig til. Det er dog min opfattelse, at ankenævnet som et nævn under centraladministrationen har pligt til at gøre Landsstyret opmærksom på forholdet, hvis ankenævnet finder, at denne klageadgang er uhensigtsmæssig. Dette gælder uanset, om ankenævnet er blevet hørt over lovforslaget.

4. Manglende politisk stillingtagen til niveauet for sociale ydelser, navnlig på handicapområdet

Udgangspunktet er, at politisk stillingtagen til niveauet for sociale ydelser må ske gennem lovgivningen, enten direkte i loven eller ved en bemyndigelse i loven til, at Landsstyret kan fastsætte serviceniveauet.

Det er min opfattelse, at Landstinget ikke uden for lovgivningen kan instruere Det Sociale Ankenævn om, hvorledes det inden for rammerne af gældende ret skal udøve sine beføjelser.

Det skyldes navnlig det forhold, at Landstingets beslutninger og tilkendegivelser er rettet mod Landsstyret, som har ministeransvaret på det sociale område. Landstingets kontrol med Landsstyret kan ikke påvirke situationer, hvor Landsstyret og dets medlemmer ikke har styringsbeføjelser³⁰.

Jeg forstår med dette udgangspunkt ankenævnets høringsvar af 20. august 2007 således, at problemet navnlig kan henføres til, at Landsstyret har indført bekendtgørelsesregler, som regulerer serviceniveauet, og at disse regler ikke er blevet ændret eller ophævet på trods af, at ankenævnet i sin praksis har vurderet, at disse regler ikke (længere) har fornøden hjemmel.

Familiedirektoratet har i sit høringsvar erklæret sig uenig i, at der ikke bliver fulgt op på de hjemmelsmangler, som ankenævnet har peget på.

29) Landstingets forhandlinger 1979, Efterår, Bilag, side 305 f.

30) Bent Christensen, Forvaltningsret, Opgaver/Hjemmel/Organisation, 2. udgave 1997, side 335.

Det falder uden for rammerne af nærværende undersøgelse, at jeg foretager en nærmere analyse af, hvorvidt der konkret har foreligget tilfælde, hvor Landsstyret ikke har forholdt sig til afgørelser fra ankenævnet om manglende hjemmel for administrative regler.

Jeg finder alene anledning til generelt at udtale, at det af hensyn til at undgå unødvendige klager til ankenævnet, er væsentligt, at Landsstyret løbende forholder sig til sådanne hjemmelsmangler, som konstateres af ankenævnet.

I sammenhæng hermed bemærker jeg endvidere, at i sager, hvor klagen alene angår underinstansens retsanvendelse (og der således ikke er tvivl om faktum i sagen), og hvor ankenævnet tidligere har taget stilling til retstilstanden på området, er det min opfattelse, at sådanne sager bør kunne afgøres relativt hurtigt på grund af det begrænsede behov for sagsoplysning.

5. Ankenævnets sagsbehandlingsform

Ankenævnets hørings svar af 20. august 2007 fremhæver det som ressourcekrævende for nævnets sekretariat at forberede sagerne til nævnsmøderne.

Herudover fremgår det af den handleplan af 20. april 2008, som Styrelsen for Råd og Nævn har vedlagt hørings svaret af 20. august 2008, at der ikke har været tilstrækkelig fokus på "processerne ved behandlingen af sagerne".

Dette har ankenævnets sekretariat i sin telefoniske udtalelse til retschef Michael Mikelsen den 16. januar 2009 uddybet således, at der vil blive sat fokus på muligheden for delegation til ankenævnets formand, mens ankenævnet har udtrykt uvilje mod øget brug af skriftlig votering af hensyn til den gældende honoreringsform af ankenævnets medlemmer.

Det er min opfattelse, at spørgsmålet om ankenævnets sagsbehandlingsform ikke kan vurderes isoleret.

Det er efter min opfattelse også nødvendigt at vurdere sagsbehandlingsformen i sammenhæng med selve nævnskonstruktionen, som er fastlagt i landstingsforordningen om socialvæsenets styrelse og organisation, idet sagsbehandlingsformen og organisationsformen har en snæver sammenhæng. Jeg gør i det følgende nærmere rede for denne sammenhæng.

Til den problemstilling som angår sagsforberedelsen, finder jeg, at det umiddelbart er tvivlsomt, hvorvidt denne del af ankenævnets sagsbehandlingstid kan begrænses med mindre nævnets sekretariat organisatorisk placeres under nævnet, eller nævnets formand overtager sagsforberedelsen.

Det har sammenhæng med, at det er nævnet selv, som afgør, hvilke oplysninger som er nødvendige, for at det kan træffe afgørelse. Ankenævnets sekretariat er imidlertid henlagt til en forvaltning, hvor Landsstyrets organisationsmagt gælder. Følgen kan blive en konflikt: Nævnet kan tænkes at stille krav til sekretariatsbetjeningen – såvel kvantitativt som kvalitativt – som Landsstyret ikke vil honorere. Konflikten kan – sat på spidsen – resultere i, at nævnet nægter at træffe afgørelse, førend forberedelsen efter dets opfattelse er god nok, men ankenævnet kan ikke tvinge Landsstyret, som indehaver af organisationsmagten over sekretariatet³¹. En sådan konflikt kan ikke løses ud fra forvaltningsretlige regler, men må løses politisk.

Adgangen til delegation til ankenævnets formand bør fremgå af nævnets forretningsorden³², som Landsstyret fastsætter.

Denne mulighed er imidlertid undergivet retlige begrænsninger.

For det første må afgørelser, som er praksisdannende, eller som bryder med eller ændrer ankenævnets hidtidige praksis, træffes af det samlede ankenævn.

For det andet må delegationen ikke tage et sådant omfang, at det samlede organ reelt overflødiggøres i relation til behandlingen af konkrete sager³³. En for vidtgående delegation kan ikke afhjælpes ved efterfølgende godkendelse af formandsafgørelsen i ankenævnet³⁴.

For så vidt angår spørgsmålet om anvendelse af skriftlig votering, bemærker jeg, at jeg ikke er enig med ankenævnets medlemmer i, at der i dag ikke er direkte lovhjemmel til at honorere mødeforberedelse.

Det fremgår af landstingslov nr. 22 af 18. december 2003 om vederlag m.v. til medlemmer af Landstinget og Landsstyret m.v. § 18, at der ydes vederlag for mødedeltagelse.

Det fremgår blandt andet til bemærkningerne til § 18 i forslaget til landstingsloven:

”Det afgøres på grundlag af en konkret vurdering, hvor mange dage, der medgår til varetagelse af hvervet. Varetagelse af hverv i råd og nævn kan således ud over mødedage omfatte forberedelse og rejsetid.”

Såfremt medlemmer af ankenævnet måtte være af den opfattelse, at mødeforberedelse ikke honoreres tilstrækkeligt, er dette efter min mening ikke et relevant og sagligt argument for at undlade at indføre skriftlig votering, hvis skriftlig votering er nødvendig for at nedbringe ankenævnets uacceptabelt lange sagsbehandlingstid.

31) Bent Christensen, Forvaltningsret, Opgaver/Hjemmel/Organisation, 2. udgave 1997, side 287.

32) Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave, 2002, side 149.

33) Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave, 2002, side 149.

34) UfR 1948.6540.

Den omstændighed, at lovgivningsmagten har henlagt rekursen af sociale afgørelser til et nævn, har den umiddelbare konsekvens, at sagerne som udgangspunkt skal behandles på møder, og de anførte begrænsninger i adgangen til delegation fra nævnet sætter således også grænser for mulighederne for effektivisering af sagsbehandlingen gennem alternativer til mødebehandling af sagerne.

Jeg bemærker, at Det Sociale Ankenævn blev oprettet ved landstingsforordning nr. 8 af 10. oktober 1979 om socialvæsenets styrelse og organisation § 8:

”§ 8. Det sociale Ankenævn består af 5 medlemmer. 3 udpeget af Grønlands Landsting 2 af disse medlemmer skal samtidigt være medlemmer af tinget, dog kan landsstyremedlemmet for sociale anliggender og medlemmer af det ved § 2 nedsatte udvalg ikke være medlemmer af ankenævnet, og 2 udpeget af De grønlandske kommuners Landsforening Der udpeges suppleanter for samtlige medlemmer. Valgperioden for ankenævnet falder sammen med landstingets valgperiode.

Stk. 2. Det sociale Ankenævn afsiger skriftlig, motiveret kendelse.

Stk. 3. Ankenævnet vælger selv sin formand og næstformand og fastsætter sin forretningsorden.

Stk. 4. Ankenævnet holder møde, så ofte formanden bestemmer det.

Stk. 5. Når særlige forhold taler for det, kan formanden bestemme, at en anke afgøres, uden at der afholdes møde, men efter at samtlige nævnets medlemmer skriftligt har givet deres motiverede mening til kende.

Stk. 6. Rigsombudet er ankenævnets sekretær.”

Baggrunden for etableringen af ankenævnet er beskrevet i de almindelige bemærkninger til forslaget til landstingsforordningen³⁵:

”På centralt hold er der tilstræbt en tredeling af de funktioner, der skal udøves af socialvæsenet i fremtiden. Den daglige ledelse og styrelse foreslås henlagt til landsstyremedlemmet for sociale anliggender, der således får ”ministeransvar” på dette område. For at sikre landstingets løbende indsigt med udviklingen på det sociale område, foreslås nedsat et stående socialudvalg, der dels kan virke rådgivende for landsstyremedlemmet, dels af egen drift tage spørgsmål om socialpolitikken op i landstinget. Endeligt foreslås som noget nyt nedsat et særligt socialt ankenævn, der kan påkende anke i de sager, der afgøres af kommunerne i henhold til de til enhver tid gældende regelsæt, og endvidere sager som afgøres af andre myndigheder end kommunerne i henhold til landstingets nærmere bestemmelser herom. Der tænkes i denne forbindelse bl.a. på, at der under denne samling vil blive stillet forslag om, at for sorgen for personer med vidtgående fysiske eller psykiske handicap overgår som en landsdækkende foranstaltning, og at afgørelser herom ikke træffes af kommunerne, men af en anden myndighed, f.eks. Socialdirektoratet efter retningslinier, der udstikkes af landsstyremedlemmet for sociale anliggender.

Det skal fremhæves, at den nu foreslåede ordning altså afskaffer den tidligere Arbejds- og Socialdirektion. Dette sker naturligvis i konsekvens af, at arbejds- og socialvæsenet skilles ad,

35) Landstingets forhandlinger 1979, Efterår, Bilag, side 305 f.

men man kunne naturligvis i stedet forestille sig en socialdirektion, der fungerede på samme måde som den tidligere arbejds- og socialdirektion. Dette er ikke fundet hensigtsmæssigt; Arbejds- og Socialdirektionen skulle i princippet udstikke de principielle retningslinier for sociale sager i Grønland og var samtidigt ankeinstans, og det må vel principielt kunne fastslås, at det er uheldigt, når en instans både er regelfastsættende og ankeinstans i egne sager. Noget tilsvarende har tidligere været gældende i Danmark, hvor socialministeren både "udfyldte" de sociale love med bekendtgørelser og cirkulærer m.v. og var endelig ankemyndighed, men i Danmark har man taget konsekvensen af det principielt uheldige heri og har udskilt ankebeføjelsen, dels til de amtskommunale ankenævn i første instans, dels til den sociale ankestyrelse i anden instans."

Det fremgår endvidere af forordningsforslagets bemærkninger til § 8:

"I stk. 6 foreslås, at Rigsombudet bliver ankenævnets sekretær. Dette er principielt upraktisk, men man sikrer sig neutralitet hos sekretæren. Alternativet er at gøre Socialdirektoratet til ankenævnets sekretær, hvilket er hensigtsmæssigt, fordi socialvæsenet som sådan hører under hjemmestyret. Betæneligheden går alene på, at visse administrative afgørelser kan komme til at påhvile Socialdirektoratet. I Danmark er dette problem løst, fordi man har en mangedeling indenfor de sociale områder, og en særlig social ankestyrelse med eget sekretariat. Af ressourcemæssige grunde er en sådan opdeling ikke muligt i Grønland, men hvis man på forhånd mener at kunne antage, at direktoratet vil være loyalt med hensyn til sagsfremlægning, vil det naturligvis være mest enkelt at lade direktoratet være sekretariat. Eventuelt kan man i første omgang vedtage at lade direktoratet være ankenævnets sekretariat, og så senere ændre dette forhold, hvis direktoratets loyalitet i så henseende kan betvivles."

Der findes derimod ikke offentliggjorte forarbejder til landstingsforordningen, som forklarer baggrunden for den valgte sammensætning af ankenævnet.

Ankenævnets sammensætning blev ændret ved landstingsforordning nr. 9 af 30. oktober 1998 om socialvæsenets styrelse og organisation § 8:

"§ 8. Det Sociale Ankenævn består af en formand og fire øvrige medlemmer. Landsstyret udnævner formanden og dennes suppleant samt de fire medlemmer og deres suppleanter for en toårig periode. Formanden skal have bestået en juridiske kandidateksamen og/eller på anden vis have indgående kendskab til socialretlige forhold i Grønland. To medlemmer skal have socialretlig indsigt, og to medlemmer skal have socialpolitisk indsigt. Landsstyret kan ikke udnævne personer, som deltager i sagsbehandling eller afgørelse af sociale sager.

Stk. 2. Det Sociale Ankenævn kan i konkrete tilfælde indkalde sagkyndige personer, som repræsenterer en særlig viden om den sag, der er til behandling. Sådanne personer har ikke stemmeret i Det Sociale Ankenævn.

Stk. 3. Landsstyret fastsætter en forretningsorden for Det Sociale Ankenævn.

Stk. 4. Landsstyret stiller sekretariatsbistand til rådighed for Det Sociale Ankenævn."

Landsstyret beskrev ændringerne i ankenævnets sammensætning således i bemærkningerne til forordningsforslaget:

"Dette forordningsforslag indeholder en forenkling af det sociale ankesystem samt en ændring af Det Sociale Ankenævns sammensætning. Det er en opfølgning på "Betænkning afgivet af embedsmandsgruppe vedr. Landstingets udvalgsstruktur" fra forårssamlingen 1995 (pkt. 5), og på Socialreformkommissionens betænkning. I forbindelse hermed har Landsstyret tillige foretaget en revision af de øvrige bestemmelser i den gældende Landstingsforordning nr. 8 af 10. oktober 1979 om socialvæsnets styrelse og organisation med senere ændringer. Der har været en del ændringer af landstingsforordningen siden 1979. Det er derfor valgt at sammenskrive landstingsforordningen i dette forslag, således at overskueligheden fremmes.

Embedsmandsgruppen anbefalede at:

- Det Sociale Ankenævn skulle bestå af embedsmænd, som et særligt sagkyndigt ankenævn.

Socialreformkommissionen har blandt andet anbefalet, at:

1. Det Sociale Ankenævn bliver den eneste administrative ankeinstans i klager over kommunale afgørelser på det sociale område.
2. Bestemmelserne om Det Sociale Ankenævns sammensætning ændres, således at der oprettes et fagligt ankenævn, hvor udgangspunktet bliver en prøvelse af afgørelsens lovlighed. Det Sociale Ankenævn foreslås sammensat af embedsmænd og politikere, således at såvel de faglige og juridiske som de politiske aspekter af en sag tages i betragtning.
3. Det Sociale Ankenævn får adgang til oprette et forretningsudvalg, der kan behandle ukomplicerede sager, hvor der ikke indgår skøn i afgørelsen.

[...]

3. Det Sociale Ankenævns sammensætning.

De gældende regler.

Ankenævnet består af fem medlemmer, hvoraf tre udpeges af Landstinget, og to af disse skal være medlemmer af Landstinget, mens to medlemmer udpeges af KANUKOKA.

Socialreformkommissionen udtalte, at den fandt det problematisk, at Det Sociale Ankenævns medlemmer som udgangspunkt ikke har juridisk indsigt i den socialretlige problemstilling, der indbringes for Ankenævnet. Dette kan ifølge Kommissionen medføre, at enkelte sager bliver afgjort ud fra socialpolitiske hensyn, snarere end efter reglernes ordlyd.

Endvidere fandt Kommissionen det problematisk, at flertallet af Ankenævnets medlemmer gennem de seneste år har været kommunalbestyrelsesmedlemmer, og derfor i vid udstrækning er inhabile i behandlingen af sager fra egen kommune.

Overvægten af kommunalbestyrelsesmedlemmer anså Kommissionen for at være uheldig, både i tilfælde hvor Ankenævnet alene skal afgøre, om en foranstaltning skal betales af en

kommune eller af Hjemmestyret, og i forhold til borgernes retsstilling, da medlemmerne kan være tilbøjelige til at se en sag fra kommunens synsvinkel, snarere end fra borgerens.

De foreslåede regler.

Nærværende forslag til ændring af sammensætningen af Det Sociale Ankenævn indebærer for det første, at inhabilitet undgås. Det sker ved, at landsstyret ikke kan udnævne personer, som deltager i sagsbehandling eller afgørelse af sociale sager. For det andet tilgodeser det en fordeling mellem juridisk, socialfaglig samt socialpolitisk ekspertise, dog således at den faglige ekspertise vægtes højest.

[...]

§ 8.

§ 8, stk. 1 i den gældende landstingsforordning. Efter indstilling fra Socialreformkommissionen er der foretaget en gennemgribende ændring af Det Sociale Ankenævns sammensætning og arbejdsform. Nærværende forslag til ændring af sammensætningen af Det Sociale Ankenævn indebærer for det første, at inhabilitet så vidt muligt undgås, ved at medlemmerne ikke deltager i behandling eller afgørelse af sociale sager. For det andet tilgodeser det en fordeling mellem juridisk, socialfaglig samt socialpolitisk ekspertise, dog således at den faglige ekspertise vægtes højest.

Stk. 1.

Bestemmelsen indeholder reglerne for udnævnelse af medlemmer af Det Sociale Ankenævn. Det foreslås, at landsstyret udnævner medlemmerne af Det Sociale Ankenævn. Det er en følge af en embedsmandsbetænkning vedrørende Landstingets udvalgsstruktur, som Landstinget tog til efterretning under forårssamlingen 1995, pkt. 5. I betænkningen indstillede embedsmandsgruppen, at udnævnelser til nævn, fonde m.v. overføres til landsstyret, for at Landstinget kan koncentrere sig om det egentlige lovgivningsarbejde.

Formanden for Det Sociale Ankenævn skal have bestået den juridiske kandidateksamen. Der stilles ingen krav om formandens arbejdsmæssige tilhørsforhold, men det må anses for at være af betydning, at personen opfattes som værende objektiv og uafhængig.

Derudover udnævner landsstyret fire øvrige medlemmer, hvoraf to skal have en socialretlig indsigt, og to skal have socialpolitisk indsigt. Som medlemmer kan landsstyret ikke udnævne personer, der deltager i behandling eller afgørelse af sociale sager. Medlemmer kunne f.eks. være tidligere kommunalpolitikere, personer med stort socialpolitisk engagement, undervisere i socialret, personer der arbejder med socialretlige spørgsmål uden for kommunalt eller direktoralt regi, eller personer der tidligere har deltaget i sagsbehandling eller afgørelse af sociale sager.

Der vil dermed være en overvægt af fagkyndige i forhold til politikere, således som Socialreformkommissionen har foreslået.

Landsstyret udnævner suppleanter til alle fem medlemmer af Det Sociale Ankenævn.

Det foreslås, at medlemmerne af Det Sociale Ankenævn udnævnes for en toårig periode. Det er ikke længere nødvendigt at lade Nævnets valgperiode følge Landstingets, idet medlemmerne nu foreslås udnævnt af landsstyret. Der er stor mobilitet i samfundet, hvorfor en kort valgperiode forekommer mere hensigtsmæssig.

Der er intet til hinder for, at et medlem udnævnes flere gange. Dette kan være hensigtsmæssigt ud fra et kontinuitetssynspunkt.

Den toårige valgperiode kombineret med muligheden for genudnævnelse kan fremme en sammensætning af Det Sociale Ankenævn, hvor der er medlemmer med såvel kortere som længere tids erfaring i Nævnet."

Det fremgår om ankenævnets sammensætning af landstingsforordning nr. 11 af 12. november 2001 om socialvæsenets styrelse og organisation § 9:

"§ 9. Det Sociale Ankenævn består af en formand og fire øvrige medlemmer. Landsstyret udnævner formanden og dennes suppleant samt de fire medlemmer og deres suppleanter for en to-årig periode. Formanden skal have bestået juridisk kandidateksamen eller på anden vis have indgående kendskab til socialretlige forhold i Grønland. To medlemmer skal have socialretlig indsigt, og to medlemmer skal have socialpolitisk indsigt. Landsstyret kan ikke udnævne personer, som deltager i sagsbehandling eller afgørelse af sociale sager.

Stk. 2. Det Sociale Ankenævn kan i konkrete tilfælde indkalde sagkyndige personer, som repræsenterer en særlig viden om den sag, der er til behandling. Sådanne personer har ikke stemmeret i Det Sociale Ankenævn.

Stk. 3. Landsstyret fastsætter en forretningsorden for Det Sociale Ankenævn.

Stk. 4. Landsstyret stiller sekretariatsbistand til rådighed for Det Sociale Ankenævn."

Det følger af bemærkningerne til forordningsforslagets § 9, at der ikke er tiltænkt ændringer i forhold til den gældende retstilstand.

Det fremgår af ovenstående gennemgang af regelgrundlaget fra 1979, at nævnskonstruktionen oprindeligt blev valgt for at sikre, at anordningsmyndigheden blev adskilt fra kontrolmyndigheden, ligesom det blev tillagt betydning, at oprettelsen af en ankestyrelse med eget sekretariat ville være for ressourcekrævende.

Ved de efterfølgende ændringer i nævnskonstruktionen blev det tilstræbt, at nævnet skulle være et ekspertnævn bestående af jurister og personer med socialpolitisk indsigt, men med overvægt af retskyndige medlemmer.

Der blev ved ændringen også taget hensyn til, at man ville undgå habilitetsproblemer ved sagernes behandling.

Jeg opfatter det herefter således, at ankenævnskonstruktionen ikke har været tvingende for Landstinget, hverken oprindeligt eller i dag, men at konstruktionen er valgt dels ud fra praktiske organisatoriske overvejelser og dels ud fra hensynet til at sikre afgørelsernes retlige kvalitet. At ankenævnets sekretariat udpeges af Landsstyret, som også fastsætter ankenævnets forretningsorden, taler også imod at anse uafhængighedshensyn og ekstern indflydelse på beslutningsprocessen som de væsentligste elementer bag nævnskonstruktionen.

Det er min umiddelbare vurdering, at de hensyn, som har været styrende for oprettelsen af et ankenævn, i vidt omfang vil kunne tilgodeses ved andre organisationsformer. Vedrørende de i forordningsforarbejderne fremhævede problemer omkring inhabilitet ved behandlingen af klager fra Grønlands Hjemmestyres sociale myndigheder, er det min opfattelse, at hyppigt forekommende habilitetskonflikter bør forebygges via lovgivning.

Såfremt de retlige grænser for effektivisering af ankenævnets sagsbehandling udgør en hindring for, at ankenævnets sagsbehandlingstid kan bringes ned på et acceptabelt niveau, finder jeg, at mere grundlæggende organisatoriske ændringer vedrørende rekursmyndigheden bør inddrages i de videre overvejelser.

Som jeg har nævnt ovenfor, kan intern delegation fra ankenævnet ikke gennemføres i et omfang, som reelt overflødiggør ankenævnet.

Selve nævnskonstruktionen indebærer desuden, at udgangspunktet er, at sagerne afgøres i møder. Jeg har tidligere i relation til et andet klagenævn, Skatterådet, udtalt, at det forhold, at sagerne skal afgøres på møder indebærer, at der må afholdes det nødvendige antal møder, idet det skal undgås, at der opstår flaskehalsproblemer som en konsekvens af den kollegiale sagsbehandlingsform³⁶.

Mine afsluttende bemærkninger

Jeg beder ankenævnet meddele mig, hvad mine bemærkninger giver anledning til.

Jeg har endvidere ved fremsendelsen af en kopi af dette brev til Landstyret bedt om at blive underrettet om, hvad min udtalelse giver Landsstyret anledning til."

Naalakkersuisoq for Erhverv og Arbejdsmarked svarede mig den 27. august 2009:

"Som opfølgning på Deres udtalelse fra den 2. marts 2009 vedrørende sagsbehandlingstiden hos Det Sociale Ankenævn, har jeg følgende foreløbige kommentar.

³⁶ Landstingets Ombudsmands årsberetning for 1998, side 153 ff. (grønlandssproget version) og side 122 ff. (dansksproget version).

Foranlediget af Deres udtalelse har jeg igangsat et større analysearbejde af hele Det Sociale Ankenævn med udgangspunkt i de spørgsmål, som De fremkom med.

Derudover er det ligeledes formålet med analysearbejdet at finde frem til løsningsmodeller, så Naalakkersuisuts målsætning om at få nedbragt Nævnets alt for lange sagsbehandlingstid kan blive indfriet.

Jeg forventer, at det grundige og omfattende analysearbejde først ser sin afslutning primo 2010, hvorfor det først vil være muligt at besvare Deres relevante spørgsmål fyldestgørende i begyndelsen af det nye år.

I den sammenhæng er det værd at nævne, at hvis analysearbejdet viser, at der er behov for ændringer af eksisterende lovgivning, vil det blive forelagt Inatsisartut til Efterårs-samlingen 2010.

I relation til Inatsisartut kan jeg oplyse, at vi vil fremkomme med en redegørelse til Efterårssamlingen 2009, hvor vi fremkommer med et katalog af mulige tiltag for at få reduceret den lange sagsbehandlingstid. På den måde får medlemmerne af Inatsisartut mulighed for at give deres mening til kende, hvordan problemet med den lange sagsbehandlingstid kan løses.

Hvis De har yderligere spørgsmål, er De velkommen til at rette henvendelse til mig."

Efter ønske fra Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked, afholdt retschef Michael Mikkelsen den 30. november 2009 et møde med en repræsentant for departementet som led i departementets udredningsarbejde.

Det fremgår af retschefens notat om mødet:

"[...], Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked, har efter ønske fra Departementet den 30. november 2009 været til møde på mit kontor for at drøfte, hvorledes Departementet kunne følge op på Ombudsmandens udtalelse.

Departementet ønskede navnlig afklaret, hvilke alternativer, som fandtes til nævnskonstruktionen, og hvilke initiativer, som ville være relevante ved en opretholdelse af nævnskonstruktionen.

Til det første spørgsmål, alternativer til nævnskonstruktionen, bemærkede jeg, Naalakkersuisut måtte tage stilling til, om man ville opretholde adgangen til at klage over socialretlige afgørelser i første instans, idet der i bekræftende fald var behov for etablering af et nyt klageorgan, der gennem lovgivningen må sikres funktionel uafhængighed af Naalakkersuisut, såfremt det – i lighed med det eksisterende ankenævn – ikke blot skal behandle klager over kommunernes afgørelser men også over selvstyrets socialretlige afgørelser.

Til det andet spørgsmål, forbedring af sagsbehandlingen i det eksisterende ankenævn, bemærkede jeg, at der både måtte ses på organisationsformen, bevillingskonstruktionen og nævnets forretningsorden.

Organisationsformen, hvor nævnet i lighed med andre råd og nævn sekretariatsbetjenes af en fælles sekretariatsfunktion, lægger op til prioriteringsmæssige problemer.

Bevillingskonstruktionen, hvor både ankenævnet og Naalakkersuisut har disponeringskompetence over én bevilling, lægger også op til konflikter.

Sagsbehandlingsformen, herunder spørgsmålet om udvidet brug af skriftlig votering og/eller videokonferencer, må reguleres i nævnets forretningsorden.

Det er dog vigtigt at have sig for øje, at såfremt nævnskonstruktionen opretholdes, er det forvaltningsretlige udgangspunkt, at sagerne afgøres på møder. Det indebærer konkret, at der må afholdes et tilstrækkeligt antal møder for at afvikle sagerne, uanset omkostningerne herved.

[...] nævnte også, at Departementet overvejede at tilknytte en eller flere eksterne konsulenter til Ankenævnets sekretariat med base i Danmark."

Jeg havde herefter ikke hørt fra Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked ved beretningsårets udløb.

5-7-3 Omfanget af Landsstyrets tilsyn med kommernes forvaltning af det sociale område

På baggrund af flere konkrete sager, hvor Familiedirektoratet havde udtalt sig om Landsstyrets tilsyn med kommunernes forvaltning af det sociale område, besluttede jeg af egen drift at undersøge tilsynspligten.

Resultatet af min undersøgelse er, at jeg generelt har fundet det uklart hvilke opgaver, som er knyttet til Landsstyrets ledelse af og tilsyn med det grønlandske socialvæsen. Jeg har vurderet, at tilsynsopgaven må fortolkes med udgangspunkt i forvaltningsrettens almindelige regler om sektortilsyn.

Jeg har i den forbindelse bedt Landsstyret overveje, hvorledes de eksisterende uklarheder i retstilstanden kan afklares.

Jeg har dernæst udtalt, at Landsstyrets tilsyn omfatter en pligt til at undersøge konkrete sager, også uden for rammerne af de tilsynsbesøg, som Departementet for Familie og Sundhed foretager i kommunerne, og at denne pligt hverken be-

grænses af undersøgelsens mulige resultat eller af, om klagefristen til Det Sociale Ankenævn er udløbet uden, at klage er indgivet.

Jeg har, for så vidt angår tilsynet med anbringelse af børn uden for hjemmet, fundet anledning til at henstille, at Landsstyret inddrager de modtagne indberetninger om anbringelse af børn uden for hjemmet i tilsynsarbejdet.

For så vidt angår bekendtgørelse nr. 6 af 16. februar 2006 om tilsyn med det sociale område, har jeg udtalt, at bekendtgørelsen ikke begrænser omfanget af Landsstyrets tilsynspligt (j. nr. 2008-905-0007).

Jeg skrev til Familiedirektoratet den 13. december 2006:

”Jeg har på baggrund af konkrete henvendelser samt ved gennemsyn af sager i forbindelse med kommunebesøg konstateret, at kravene i landstingsforordningen om hjælp til børn og unge om udarbejdelse af handleplaner ved anbringelser uden for hjemmet ikke overholdes konsekvent.

Endvidere har det været omtalt i medierne, at kommunerne tilsyneladende ikke overholder deres pligt til at indberette anbringelser uden for hjemmet til Landsstyret.

I AG af 17. oktober 2006 side 5 citeres en ledende medarbejder i Familiedirektoratet, som svar på et spørgsmål vedrørende direktoratets tilsynspligt, således: ”Kommunerne er selvstændige enheder, vi har ikke sanktionsmuligheder.”.

Ifølge Landstingsforordningen om socialvæsenets styrelse og organisation og den tilhørende hjemmestyres bekendtgørelse nr. 6 af 16. februar 2006 fører Landstyreområdet for Familie tilsyn med, at kommunerne overholder reglerne i sociallovgivningen.

Jeg har herefter besluttet af egen drift at indlede en undersøgelse af Familiedirektoratets tilsyn med kommunernes administration af reglerne i landstingsforordningen om hjælp til børn og unge, særligt angående udarbejdelse af handleplaner og indberetninger af anbringelser uden for hjemmet, jf. landstingslov om Landstingets Ombudsmand § 6, stk. 5.

Jeg anmoder Familiedirektoratet om at gøre rede for, hvilke tiltag direktoratet gør for at sikre, at kommunerne overholder landstingsforordningen om hjælp til børn og unge.

Jeg anmoder endvidere Familiedirektoratet om at oplyse, hvad direktoratet foretager sig i de tilfælde, hvor direktoratet bliver konkret opmærksom på forsømmelser.

Jeg anmoder afslutningsvis Familiedirektoratet om at oplyse, hvor mange tilsynsbesøg jf. Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 6 af 16. februar 2006 om tilsyn med det sociale område, som direktoratet har gennemført i år 2006.”

Jeg modtog Familiedirektoratets svar den 8. februar 2007:

"Familiedirektoratet har den 18. december 2006 modtaget forespørgsel fra Landstingets Ombudsmand vedrørende direktoratets tilsyn med det sociale område. Familiedirektoratet skal hertil bemærke:

Spørgsmål 1: "Jeg anmoder Familiedirektoratet om at gøre rede for, hvilke tiltag direktoratet gør for at sikre, at kommunerne overholder landstingsforordningen om børn og unge."

Familiedirektoratet yder en bredspektret indsats for at sikre, at kommunerne overholder den sociale lovgivning.

Familiedirektoratet gennemfører, indenfor hver kommunalbestyrelses valgperiode, tilsynsbesøg i kommunerne for at sikre, at den enkelte kommunes forvaltning af det sociale regelsæt er i overensstemmelse med de gældende regler. Tilsynet gennemføres med hjemmel i landstingsforordning nr. 11 af 12. november 2001 om socialvæsenets styrelse og organisation samt Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 6 af 16. februar 2006 om tilsyn på det sociale område. Tilsynet gennemføres desuden ud fra en intern instruks om tilsyn med kommunerne. Tilsynsinstruksen medfører en gennemgang af minimum 10 sager indenfor hvert enkelt lovgivningsområde, som fordeles med 5 tilfældigt udvalgte sager samt 5 sager, som kommunen kan vælge.

Hvis der fremsættes ønske herom, kan det i forbindelse med tilsynsbesøgene arrangeres, at de tilsynsførende afholder undervisning i den gældende lovgivning for sagsbehandlerne.

Hvis det kommer til Familiedirektoratets kundskab, at der er begrundet mistanke om, at en kommune ikke forvalter det sociale regelsæt tilfredsstillende, kan direktoratet vælge at rette henvendelse til den pågældende kommune for at udbede sig en redegørelse for kommunens handlinger. Det er Familiedirektoratets opfattelse, at de fleste kommuner efter en sådan henvendelse kommer med en tilfredsstillende redegørelse, hvormed sagen finder sin afslutning. Hvis kommunen ikke kommer med en tilfredsstillende redegørelse kan Familiedirektoratet vælge at fortsætte sin undersøgelse via fjernkorrespondance eller at tage sagen op ved gennemførelse af tilsyn i kommunen.

Familiedirektoratet forestår ligeledes afholdelse af kurser for de medlemmer af kommunalbestyrelsen, hvis hverv omfatter det sociale område, senest et år efter hvert kommunalbestyrelsesvalg. Direktoratet inviterer til kurset tillige socialcheferne i kommunen, således at den formidlede viden på bedste vis sikres fastholdt i kommunerne. Desuden afholder Familiedirektoratet kurser for kommunernes sagsbehandlere ved indførelsen af ny lovgivning.

Familiedirektoratets personale står desuden dagligt til rådighed for kommunerne via e-mail og telefon, hvis det er nødvendigt med rådgivning eller fortolkning af det gældende regelsæt.

Det er familiedirektoratets opfattelse, at ovenstående er med til i videst muligt omfang at sikre, at kommunerne overholder den gældende sociallovgivning - herunder landsstingsforordningen om hjælp til børn og unge.

Det kan i forlængelse af de øvrige indsatser for at sikre overholdelse af den sociale lovgivning nævnes, at Familiedirektoratet de senere år har strammet op på kvaliteten af tilsynene hos kommunerne. Hvor tilsynene førhen har været foretaget af direktoratets regionalkontorer, varetages opgaven nu centralt i direktoratet. På denne måde sikres kontinuitet og kvalitet i videst muligt omfang. Ydermere er Familiedirektoratet i gang med at opdatere den interne instruks i tilsyn med kommunerne, ligesom det er planlagt, at den gældende bekendtgørelse nr. 6 af 16. februar 2006 om tilsyn på det sociale område skal revideres.

Spørgsmål 2: "Jeg anmoder endvidere Familiedirektoratet om at oplyse, hvad direktoratet foretager sig i tilfælde, hvor direktoratet bliver konkret opmærksom på forsømmelser."

Konkrete forsømmelser, som opdages under et tilsynsbesøg vil blive påpeget overfor den pågældende kommune ved den orientering, som afslutter ethvert tilsynsbesøg fra Familiedirektoratet.

Desuden vil konkrete forsømmelser samt fejl af mere generel karakter fremgå af Familiedirektoratets tilsynsrapport, som jf. Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 6 af 16. februar 2006 om tilsyn på det sociale område § 5, stk. 1 skal udarbejdes for hvert tilsyn. Tilsynsrapporten sendes til den pågældende kommune, Kommunernes Tilsynsråd og Landstingets Familieudvalg, som herefter må anses at være orienterede om forholdene i kommunen.

Familiedirektoratet kan, hvis det skønnes nødvendigt jf. § 5, stk. 2, udbede kommunen en redegørelse for, hvad der er gjort for at rette de fejlfortolkninger af lovgivningen og sagsbehandlingsfejl, som er påtalt i tilsynsrapporten.

Hvis Familiedirektoratet bliver opmærksom på konkrete forsømmelser, uden for afholdelse af tilsynsbesøg, vil der blive rettet henvendelse til kommunen med henblik på afklaring af de konkrete forhold. Alt efter forholdets karakter kan en sådan henvendelse og svaret herpå resultere i, at sagen droppes, at kommunen udbedes en redegørelse eller i særligt grove tilfælde af forsømmelser afholdelse af et egentligt tilsynsbesøg fra Familiedirektoratets side.

Konkrete forsømmelser kan overfor kommunen påtales af Familiedirektoratet, men direktoratet har ikke hjemmel til at tvinge kommunen til at svare på henvendelser eller at handle på en bestemt måde. Hvis kommunen enten ikke vil redegøre for sine handlinger eller ikke vil indrette sig i henhold til lovgivningen og Familiedirektoratets anvisninger, kan direktoratet rette henvendelse til Kommunernes Tilsynsråd. Tilsynsrådet kan herefter tage en eller flere sanktioner i brug for at tvinge kommunen til at forvalte det sociale regelsæt i henhold til den gældende lovgivning.

Spørgsmål 3: "Jeg anmoder afslutningsvis Familiedirektoratet om at oplyse, hvor mange tilsynsbesøg jf. Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 6 af 16. februar 2006 om tilsyn med det sociale område, som direktoratet har gennemført i år 2006.

Familiedirektoratet har i år 2006 afholdt tilsynsbesøg i 4 kommuner. Nuuk, Uumman-naq, Nanortalik og Narsaq Kommune har således i den nævnte rækkefølge haft besøg af tilsynsførende jurister fra Familiedirektoratet i løbet af år 2006."

Jeg skrev herefter den 14. februar 2007 til Familiedirektoratet:

"På baggrund af Familiedirektoratets brev til mig af 7. februar 2007 anmoder jeg her ved Familiedirektoratet om en supplerende redegørelse.

Jeg anmoder herefter Familiedirektoratet om:

- at oplyse, hvorvidt de fire tilsynsbesøg, der blev gennemført i 2006, omfattede gennemgange af sager om hjælp til børn og unge,
- på baggrund af direktoratets gennemgang af konkrete sager i kommunerne, at redegøre for direktoratets vurdering af i hvilken udstrækning kommunerne udarbejder handleplaner i anbringelsessager,
- at redegøre for direktoratets vurdering af, i hvilket omfang kommunerne forsømmer at indberette anbringelser uden for hjemmet,
- at redegøre for baggrunden for, at halvdelen af de konkrete sager, der gennemgås under tilsynsbesøg, udtages af kommunen, og
- at meddele mig, hvorvidt det er direktoratets opfattelse, at frekvensen af tilsynsbesøg og antallet af sager, der konkret gennemgås under tilsynsbesøg er tilstrækkelige.

Såfremt det er direktoratets indtryk, at kommunerne ikke i tilstrækkelig grad efterlever reglerne om indberetninger af anbringelser af børn udenfor hjemmet og udarbejdelser af handleplaner, anmoder jeg endvidere direktoratet om at oplyse, hvorvidt direktoratet har planlagt nogen konkrete tiltag i den forbindelse."

Familiedirektoratet svarede mig 16. marts 2007:

"Landstingets Ombudsmand har i brev af 14. februar 2007 anmodet Familiedirektoratet om supplerende oplysninger til Familiedirektoratets brev af 7. februar 2007.

Jeg anmoder herefter Familiedirektoratet om:

- At oplyse, hvorvidt de fire tilsynsbesøg, der blev gennemført i 2006, omfattede gennemgange af sager om hjælp til børn og unge.

Direktoratets svar: Direktoratets tilsynsbesøg i kommunerne i 2006 omfattede gennemgang af sager om hjælp til børn og unge.

- På baggrund af direktoratets gennemgang af konkrete sager i kommunerne, at redegøre for direktoratets vurdering af i hvilken udstrækning kommunerne udarbejder handleplaner i anbringelsessager.

Direktoratets svar: Det er, på baggrund af de ved tilsynene gennemgåede sager, direktoratets opfattelse, at kommunerne gør, hvad de kan for at udarbejde handleplaner i anbringelsessager. Det er imidlertid pga. stort arbejdspress ikke altid muligt for kommunerne at leve op til lovgivningens krav. I en del tilfælde bliver der således enten ikke udarbejdet handleplaner rettidigt, eller der bliver ikke udarbejdet handleplaner.

- At redegøre for direktoratets vurdering af, i hvilket omfang kommuner forsømmer at indberette anbringelser udenfor hjemmet.

Direktoratets svar: Det er direktoratets vurdering, at kommunerne særligt før i tiden havde problemer med at foretage indberetning af anbringelser udenfor hjemmet. Direktoratet har imidlertid haft fokus på problemet og informeret kommunerne via brev om, at de har en lovfæstet pligt til at foretage indberetning af alle anbringelser udenfor hjemmet af børn og unge. Desuden har direktoratet haft fokus på området ved gennemførelsen af tilsyn. Tiltagene har tydeligt haft en effekt og direktoratet har efterfølgende modtaget flere indberetninger end tidligere. Det er således i dag Familiedirektoratets indtryk, at kommunerne foretager indberetninger af anbringelser udenfor hjemmet af børn og unge.

- At redegøre for baggrunden for, at halvdelen af de konkrete sager, der gennemgås under tilsynsbesøg, udtages af kommunen.

Direktoratets svar: Det har længe været direktoratets politik ved gennemførelse af tilsyn, at kommunen også skal have mulighed for at udvælge sager, som de gerne vil have gennemgået. Det er direktoratets erfaring, at hvis kommunerne ønsker at udvælge sager på egen hånd, er det fordi, at disse sager volder dem særlige problemer. Det er derfor direktoratets vurdering, at kombinationen med tilfældige stikprøver og udvalgte sager er den løsning, som på bedste vis sikrer, at man ikke kun gennemgår sager, hvor kommunen ikke har haft problemer.

- At meddele mig, hvorvidt det er direktoratets opfattelse, at frekvensen af tilsynsbesøg og antallet af sager, der konkret gennemgås under tilsynsbesøg er tilstrækkelige.

Direktoratets svar: Det er direktoratets opfattelse at gennemgangen af ti sager indenfor hvert område er passende til at danne et overblik over, hvorledes kommunen forvalter det sociale regelsæt. Hvis direktoratet ved gennemgangen af de ti sager får en fornemmelse af, at det er nødvendigt med en gennemgang af yderligere sager for at opnå den nødvendige afklaring, foretager direktoratet naturligvis en gennemgang af det nødvendige antal sager.

Det er direktoratets opfattelse, at frekvensen af tilsynsbesøg er passende. Direktoratet vil ikke afvise, at man ved en hyppigere frekvens vil finde fejl i flere konkrete sager, men en hyppigere frekvens vil ikke medvirke til, at direktoratet vil få et klarere billede af, hvorledes den enkelte kommune forvalter det sociale regelsæt. Endvidere er det direktoratets opfattelse, at der altid kan foretages supplerende tilsynsbesøg i en kommune, hvis dette skønnes nødvendigt.

- Såfremt det er direktoratets indtryk, at kommunerne ikke i tilstrækkelig grad efterlever reglerne om indberetninger af anbringelser af børn udenfor hjemmet og udarbejdelser af handleplaner, anmoder jeg endvidere direktoratet om at oplyse, hvorvidt direktoratet har planlagt nogen konkrete tiltag i den forbindelse.

Direktoratets svar: Direktoratet har ikke på nuværende tidspunkt planer om konkrete tiltag, som skal medvirke til at kommunerne bliver bedre til at udarbejde handleplaner og foretage indberetninger. Direktoratet har haft fokus på områderne under afholdelse af kursus for socialudvalgsmedlemmerne i primo 2006, ligesom direktoratet via skrivelser og information under løbende tilsyn har informeret kommunerne om deres pligter i henhold til lovgivningen. Det er således direktoratets opfattelse, at der allerede er sat gang i en positiv udvikling, som vil medføre, at der fremover i langt højere grad vil blive produceret handleplaner og foretaget indberetninger. Direktoratet følger løbende udviklingen indenfor områderne og kan, hvis det skønnes nødvendigt, tage affære og for eksempel give kommunerne yderligere information om deres pligter i henhold til den gældende lovgivning."

Den 26. september 2007 skrev jeg på ny til Familiedirektoratet:

"Jeg har tidligere i brev af 13. december 2006 samt i brev af 14. februar 2007 anmodet Familiedirektoratet om en generel udtalelse vedrørende direktoratets tilsyn på det sociale område.

Direktoratet har svaret herpå i brev af 7. februar 2007 samt i brev af 15. marts 2007.

Derudover har direktoratet i brev af 18. april 2007 bl.a. svaret følgende på en konkret forespørgsel fra mig om, hvad direktoratet vil foretage sig i en her verserende klagesag over manglende handleplaner i forbindelse med datterens anbringelse fra K Kommune:

"Familiedirektoratet er imidlertid ikke klageinstans for afgørelser truffet i en kommune efter det sociale regelsæt. Hvis der er begået fejl, herunder også formelle fejl, i forbindelse med en afgørelse truffet efter landstingsforordningen om hjælp til børn og unge i en konkret sag, er den rette klageinstans jf. Landstingsforordningen om socialvæsenets styrelse og organisation § 8, stk. 1 Det Sociale Ankenævn.

Under normale omstændigheder medfører sagsbehandlingsfejl i en konkret sag ikke, at Familiedirektoratet foretager tilsynsbesøg i den pågældende kommune. Familiedirektoratet har før modtagelse af henvendelsen fra Landstingets Ombudsmand planlagt og anmeldt tilsynsbesøg i K Kommune fra den 27. april til den 3. maj 2007.

Familiedirektoratet vil i denne forbindelse inddrage den konkrete sag og drøfte den med K Kommune."

Familiedirektoratet har efterfølgende ved fuldmægtig [...] i en telefonsamtale med retschef Michael Mikkelsen, givet udtryk for, at direktoratet som led i sin tilsynsvirksomhed tager sager op, uanset om der er tale om konkrete sager eller generelle sager, hvis der kan være tale om, at en kommune ikke har overholdt lovgivningen, og at direktoratet tager stilling til, om en sag giver anledning til behandling i direktoratet uafhængigt af, om ombudsmanden vil kunne behandle sagen.

Jeg er på denne baggrund i tvivl om, hvorvidt Familiedirektoratet tager konkrete sager op til behandling, hvis direktoratet af en borger eller af andre bliver gjort opmærksom på, at der i en konkret sag er sket sagsbehandlingsfejl. Jeg anmoder derfor direktoratet om en redegørelse for direktoratets praksis, som tilsynsmyndighed, i tilfælde hvor direktoratet bliver opmærksom på sagsbehandlingsfejl i konkrete sager."

Jeg modtog Familiedirektoratets svar den 17. oktober 2007:

"I skrivelse af 26. sept. 2007 har Landstingets Ombudsmand anmodet Familiedirektoratet - som tilsynsmyndighed - om en redegørelse for direktoratets praksis i de tilfælde, hvor Familiedirektoratet bliver opmærksomme på sagsbehandlingsfejl i konkrete sager.

I § 1 i Landstingsforordning nr. 11 af 12. november 2001 om socialvæsenets styrelse og organisation er det fastsat: "at Landsstyret leder og tilrettelægger administrationen af det grønlandske socialvæsen og fører tilsyn med kommunernes forvaltning af det sociale regelsæt".

I Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 6 af 16. februar 2006 om tilsyn med det sociale område er det i § 1 stk. 1 og 2 fastsat: "at Landsstyreområdet for Familie fører tilsyn med, at kommunerne overholder reglerne i sociallovgivningen, og forvalter i overensstemmelse med de forvaltningsretlige regler" samt "at tilsynet omfatter både administrationen og institutionerne."

I samme bekendtgørelses § 4 er fastsat: "at der under tilsynsbesøget skal foretages en gennemgang af konkrete sager inden for udvalgte sagsområder. Der skal ses på, om afgørelserne er i overensstemmelse med sociallovgivningen."

Landstingets Ombudsmand og Familiedirektoratet har, som anført af Landstingets Ombudsmand, tidligere korresponderet om tilsynets omfang. Familiedirektoratet har i skrivelse af 18. april 2007 i en konkret sag, hvor der manglede handleplaner, afslået at behandle sagen, idet den rette klageinstans i det konkrete tilfælde var Det Sociale Ankenævn.

Familiedirektoratet har efterfølgende under en telefonsamtale givet udtryk for, at Familiedirektoratet som led i sin tilsynsvirksomhed tager sager op, uanset om der er tale om konkrete eller generelle sager.

Familiedirektoratet finder ikke, at disse to udsagn er uoverensstemmende, idet Familiedirektoratet ved tilsynsbesøg altid undersøger sagerne såvel generelt som konkret.

Det påses, om sagsgangene og sagsbehandlingsreglerne generelt er overholdt.

Yderligere gennemgås stikprøvevis et antal konkrete sager indenfor samtlige sociale områder, hvor der påses, at sagsbehandlingsreglerne er overholdt, eksempelvis parts-høring, udfærdigelse af handleplaner, sagsbehandlingstider, ankevejledning m.v. Samtidig med påses, om lovgivningen på de respektive områder er overholdt. Såfremt Familiedirektoratet ved gennemgangen finder, at afgørelserne ikke er i overensstemmelse med lovgivningen, det være sig fortolkning af loven eller udmåling af den konkrete ydelse, vil dette altid blive påtalt, således at kommunens medarbejder foretager rettelse både i den konkrete sag og i tilsvarende sager, der måtte være afgjort under samme forudsætninger.

Tilsynet går således ikke ind og sagsbehandler i forhold til borgerne, men påtaler, hvis der sker fejl i konkrete sager.

Efter afsluttet tilsynsbesøg udarbejdes der en tilsynsrapport, som sendes til den pågældende kommune, Revisionen og Kommunernes Tilsynsråd inden 1 måned efter tilsynet.

Familiedirektoratet håber, at ovennævnte redegørelse er tilstrækkelig. I modsat fald er vi villige til at tage et møde med Folketingets Ombudsmand for at afklare eventuelle tvivlsspørgsmål."

Jeg skrev herefter den 25. juli 2008 til departementet:

"Jeg har den 17. oktober 2007 modtaget det daværende Familiedirektorats brev af 15. oktober 2007 vedrørende direktoratets praksis i de tilfælde, hvor direktoratet bliver opmærksom på sagsbehandlingsfejl i konkrete sager.

Jeg tager det i brevet anførte til efterretning.

Jeg anmoder departementet om en redegørelse for, om departementets praksis svarer til direktoratets, og for hvorvidt departementet tager sager op, hvis departementet af en borger eller af andre bliver gjort opmærksom på, at der i en konkret sag er sket sagsbehandlingsfejl, når dette ikke sker i forbindelse med et tilsynsbesøg, da dette ikke ses besvaret i direktoratets brev af 15. oktober 2007."

Den 18. december 2008 modtog jeg dette svar fra departementet:

"Ved brev af 25. juli 2008 har Landstingets Ombudsmand rettet henvendelse til Departementet for Familie og Sundhed vedrørende tilsyn på det sociale område.

Departementet for Familie og Sundhed kan meddele, at der ikke er sket ændringer på tilsynsområdet i forbindelse med strukturændringerne i Hjemmestyret.

Departementet for Familie og Sundhed kan supplerende tilføje, at departementets tilsynsforpligtelse også omfatter, om kommunerne forvalter i overensstemmelse med de forvaltningsretlige regler jf. § 1 i Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 6 af 16. februar 2006 om tilsyn med det sociale område. Departementet for Familie og Sundhed vil således efter vurdering også kunne tage en sag op, hvor der angiveligt er sket sagsbehandlingsfejl."

Jeg udtaler herefter:

"1. Generelt om Landsstyrets sociale tilsyn

Reglen om Landsstyrets tilsynsopgave findes i landstingsforordning nr. 11 af 12. november 2001 om socialvæsenets styrelse og organisation § 1 og lyder således:

"§ 1. Landsstyret leder og tilrettelægger administrationen af det grønlandske socialvæsen og fører tilsyn med kommunernes forvaltning af det sociale regelsæt.

Stk. 2. Landsstyret fastsætter nærmere bestemmelser om omfanget og udførelsen af tilsyn."

Bestemmelsen er forklaret på følgende måde i lovforslagets bemærkninger:

"Bestemmelsen i § 1, stk.1 svarer til § 1 i den gældende forordning.

Bestemmelsen indeholder Landsstyrets kompetence til at lede og tilrettelægge socialvæsenet, samt til at føre tilsyn med kommunernes forvaltning af det sociale regelsæt. Ved det sociale regelsæt forstås blandt andet alle de forskellige retskildetyper. Således er praksis, retssædvane og forholdets natur også en del af regelsættet på det sociale område. Det er landsstyremedlemmet for sociale anliggender, som har ansvaret for tilsynet.

Tilsynet indebærer, at Landsstyret kan vurdere kvaliteten af kommunernes sagsbehandling. Det kan eksempelvis dreje sig om vurdering af, hvorvidt en kommune overholder sin tavshedspligt, pligt til klagevejledning m.v. eller om kommunen ved et skøn inddrager alle de lov-mæssige hensyn.

Såfremt Landsstyret finder, at en kommune for eksempel overtræder sagsbehandlingsloven i forbindelse med varetagelsen af det sociale område, kan forholdet påtales og efterfølgende eventuelt indbringes for Kommunernes Tilsynsråd. Påtalen kan kun indeholde henstillinger, men ikke pålæg eller sanktioner. Tilsynet indebærer også en vis vejledningsforpligtelse over for kommunerne. Derved højnes kvaliteten af sagsbehandlingen.

Bemyndigelsesbestemmelsen i stk. 2 er ny og forventes navnlig at blive udnyttet til at fastsætte bestemmelser om et tilsynsorgan, der skal føre tilsyn med døgninstitutionerne. Tilsynsorganet forventes at komme til at bestå af repræsentanter for kommunen, pårørende til beboerne og sundhedsvæsenet."

Forslaget til den tilsvarende bestemmelse i landstingsforordning nr. 9 af 30. oktober 1998 om socialvæsenets styrelse og organisation, som den gældende landstingsforordning afløste, var ledsaget af bemærkninger, som i det væsentlige var identiske med bemærkningerne til den gældende landstingsforordnings § 1, stk. 1.

Landstingsforordningen fra 1998 afløste landstingsforordning nr. 8 af 10. oktober 1979 om socialvæsenets styrelse og organisation, som i § 1 bestemte:

"Alene med ansvar over for Grønlands Landsting, jfr. dog § 5 og § 6, leder og tilrettelægger landsstyremedlemmet for sociale anliggender det grønlandske socialvæsen og fører tilsyn med kommunernes varetagelse af de sociale forordninger."

Til forslaget til den sidst citerede bestemmelse var der knyttet følgende bemærkninger:

"Bestemmelsen fastsætter det ansvar, som påhviler landsstyremanden for sociale anliggender og er altså en "ministeransvarlighedsparagraf". I bestemmelsen ligger, at landsstyremanden kun har ansvar overfor Landstinget, og at han inden for de landstingsforordninger og landstingslove, der måtte blive fastsat på det sociale område, har ansvaret for ledelsen og tilrettelæggelsen af socialvæsenet. Dette indebærer dels, at landsstyremanden ved cirkulære eller på anden måde fastsætter de bestemmelser, som landstinget henskyder til hans afgørelse, dels at han træffer de principielle afgørelser, som vel ikke direkte er omtalt i en landstingsforordning eller -lov, men som er nødvendige for at gennemføre den daglige administration, dels at han fører tilsyn med socialvæsenets funktion. Bestemmelsen indebærer, at landsstyremanden har et administrativt apparat, som forventes benævnt Socialdirektoratet til sin rådighed, men bestemmelsen indebærer ikke, at landsstyremanden bliver forvaltningschef, tværtimod er det en forudsætning, at landsstyremanden inden for de rammer, han får, fastsætter de socialpolitiske regler, men at gennemførelsen sker gennem kommunernes og landsstyremandens eget administrative apparat."

Det fremgår videre af de almindelige bemærkninger til forslaget, at det bygger på et forslag til landstingsforordning, som blev fremsat på Landstingets forårssamling 1979.

Dette forslag indeholdt regler om en samlet arbejds- og socialdirektion:

"§ 4. Arbejds- og socialdirektionen skal udtale sig om alle spørgsmål af social, arbejdsmæssig og erhvervsvejledningsmæssig karakter, der forudsætter landstingets stillingtagen eller stillingtagen fra danske myndigheder i bevillingsmæssig henseende.

Stk. 2. Det påhviler direktionen at følge udviklingen inden for arbejdsmarkedsområdet, erhvervsvejledningsområdet og det sociale område i Grønland og for grønlændere i Danmark, som ikke er omfattet af danske regler inden for disse områder, og fremsætte forslag, som direktionen finder hensigtsmæssige.

§ 5. Direktionen fører tilsyn med den kommunale virksomhed inden for arbejdsmarkedsområdet, erhvervsvejledningsområdet og det sociale område.

5. Sager af almindelig interesse opdelt på sagsområde

Stk. 2. Direktionen kan yde bistand til de kommunale arbejdsmarkedsudvalg og sociale udvalg og til de kommunale administrative myndigheder.

§ 6. Direktionen samordner arbejdsmarkeds-mæssige og sociale opgaver, som dækker mere end én kommune.

§ 7. Direktionen samordner inden for de givne bevillingsrammer oprettelsen af institutioner m.v. i Grønland, hvortil der ydes tilskud fra landskassen.

§ 8. Direktionen tilrettelægger uddannelse m. v. for medlemmer af arbejdsmarkedsudvalg og sociale udvalg og for personale, der administrativt varetager opgaver inden for arbejdsmarkedsområdet og det sociale område. Tilrettelæggelse af uddannelse af medlemmer af kommunale udvalg og personale, der er kommunalt ansat, sker efter forhandling med De grønlandske kommuners Landsforening.

§ 9. Arbejds- og socialdirektionen er berettiget til fra offentlige grønlandske myndigheder at indhente enhver oplysning, som skønnes fornøden."

Bemærkningerne til forordningsforslaget forklarer ikke, hvilket nærmere indhold, opgaverne i §§ 5, 6 og 7 har, men det fremgår af de almindelige bemærkninger, at forordningsforslaget er en videreførelse af landsrådsvedtægt af 19. oktober 1973 om en Arbejds- og Socialdirektion i Grønland.

I landsrådsvedtægten fra 1973 er følgende opgaver beskrevet:

"§ 1. I medfør af § 16, stk. 2, i lov nr. 441 af 22. december 1966 om Grønlands landsråd og kommunalbestyrelser m.v., nedsætter landsrådet en arbejds- og socialdirektion til varetagelse af den sociale forsorg, erhvervsvejledningen og arbejdsformidlingen i Grønland.

[...]

§ 3. Arbejds- og socialdirektionen skal udtale sig i alle sager vedrørende sociale, erhvervsvejlednings- og arbejdsformidlingsmæssige forhold, der forudsætter landsrådets og/eller ministeriets stillingtagen.

Stk. 2. Direktionen er berettiget til at tage alle spørgsmål, der er af betydning for arbejdsmæssige og sociale forhold i Grønland, under behandling.

Stk. 3. Det påhviler direktionen at følge udviklingen inden for det sociale, erhvervsvejlednings- og arbejdsformidlingsmæssige område i Grønland og fremsætte forslag til foranstaltninger, som direktionen finder hensigtsmæssige.

§ 4. Direktionen samordner inden for givne bevillingsrammer oprettelsen af sociale institutioner m.v. i Grønland, hvortil der ydes tilskud fra staten og/eller landskassen.

§ 5. Direktionen yder vejledning til de kommunale myndigheder i forvaltningen af sociale, erhvervsvejlednings- og arbejdsformidlingsmæssige forhold og samordner driften af de i § 4 nævnte institutioner.

§ 6. Direktionen tilrettelægger inden for givne bevillingsrammer videreuddannelsen af personale til varetagelse af sociale, erhvervsvejlednings- og arbejdsformidlingsmæssige opgaver.

§ 7. Direktionen træffer administrative beslutninger og virker som ankeinstans i overensstemmelse med gældende love og vedtægter."

De enkelte opgaver for arbejds- og socialdirektionen er ikke beskrevet nærmere i bemærkningerne til forslaget til vedtægten, som generelt angiver, at et hovedformål med ændringen var at tilpasse reglerne efter nedlæggelsen af et særligt arbejdsmarkedsråd, og at vedtægten i øvrigt videreførte landsrådsvedtægt af 21. december 1967 om oprettelse af en arbejds- og socialdirektion i Grønland.

Landsrådsvedtægten fra 1967 indeholdt følgende bestemmelser:

"§ 1. Som øverste administrative organ på social- og arbejdsmarkedsområdet i Grønland nedsætter ministeren for Grønland en arbejds- og socialdirektion.

[...]

§ 3. Arbejds- og socialdirektionen skal udtale sig i alle sager vedrørende arbejdsmarkeds- og sociale forhold, der forudsætter ministeriets stillingtagen.

Stk. 2. Direktionen er berettiget til at tage alle spørgsmål, der er af betydning for arbejdsmarkeds- og sociale forhold i Grønland, under behandling og derom gøre indstilling til Ministeriet for Grønland og gennem landshøvdingen til Grønlands landsråd.

Stk. 3. Det påhviler direktionen at følge udviklingen inden for det arbejdsmarkeds- og sociale område i Grønland og fremsætte forslag til foranstaltninger, som direktionen finder hensigtsmæssige.

§ 4. Direktionen samordner oprettelsen af sociale institutioner m. v. i Grønland, hvortil der ydes tilskud fra staten og/eller landskassen.

§ 5. Direktionen yder vejledning til de kommunale myndigheder i forvaltningen af arbejdsmarkeds- og sociale forhold, og samordner driften af de i § 4 nævnte institutioner.

§ 6. Direktionen tilrettelægger uddannelsen af personale til varetagelse af sociale, socialpædagogiske og arbejdsmarkeds- og erhvervsvejledningsmæssige opgaver.

§ 7. Direktionen virker som ankeinstans i overensstemmelse med gældende love og vedtægter."

Direktionens opgaver blev beskrevet således i et notat dateret august 1967 benævnt *Redegørelse fra Arbejds- og Socialdirektøren*, og optrykt som bilag 77 til landsrådets forhandlinger for 1967:

"Arbejds- og socialdirektionen er placeret således, at direktoratet vil blive direktionssekretariat i forhold til ministeriet, landshøvdingen og landsrådet, hvorved direktoratet skal udføre det forberedende arbejde med hensyn til udarbejdelse af vedtægtsforslag og retningslinier vedrørende de enkelte vedtægters administration samt budgetforslag med videre indenfor området.

[...]

Hovedfunktioner:

1. Tilsyn og vejledning overfor kommunerne (Instruktionsfunktion).

Man har det indtryk, at der allerede nu er et stort behov for vejledning og instruktion af kommunerne (kommunalbestyrelser, udvalg og kærnerkontorer).

Ud fra ønsket om, at kommunerne bliver i stand til at varetage den sociale forsyning i kommunen så selvstændigt som muligt, vil det blive nødvendigt, at den centrale enhedsledelse ved rejser, skriftlige instruktioner m.v. gør en betydelig indsats. Den forventede intensivering af arbejdet må formodes at ville stille nye og større krav til de kommunale organer og den lokale administration – det må være den centrale enhedsledelses opgave at bistå de lokale led mest muligt.

Instruktionsfunktionen vil specielt omfatte bistand ved organisering af forskellige serviceydelser, instruktion ved administration af kontantydelse samt tilsyn og vejledning ved socialpædagogiske institutioners drift. Der synes i kommunerne at være et stort behov for drøftelse, instruktion og retningslinier indenfor f.eks. aldersomsforsorgen, børne- og ungdomsforsorgen, tilflytterspørgsmål, socialmedhjælpere, husmoderafløsere og arbejdsanvisning.

[...]"

Det fremgår endvidere af redegørelsen, at den byggede på en drøftelse på landsrådets ordinære samling i 1966 af et forslag til opbygning af et socialt administrationsapparat i Grønland.

Af referatet fra landsrådets forhandlinger i 1966, pkt. 36, forslag om etablering af en ny socialadministration, fremgår det, at Ministeriet for Grønland på baggrund af en udtalelse fra landsrådet i 1964 nedsatte en arbejdsgruppe til at foretage en generel revision af den grønlandske socialordning.

Af arbejdsgruppens forslag, som er optrykt som bilag 56 til landsrådets forhandlinger for 1966, fremgår det blandt andet:

"I. indledning.

Administrationen på det sociale område har hidtil været overladt til de grønlandske kommuner, der i meget vidt omfang har måttet behandle problemerne, uden at der fra centralt hold

har kunnet ydes dem den helt nødvendige støtte i form af skriftlige instruktioner og personlig rådgivning.

[...]

Man skal [...] pege på, at allerede dagens situation opviser en række individuelle tilpasningsvanskeligheder, der manifesterer sig i blandt andet øget alkoholforbrug, voksende ungdomsproblemer, stabilitetsproblemer på arbejdspladserne og børnepasningsproblemer.

Det må kunne forudses, at disse vanskeligheder vil øges drastisk i de kommende år som følge af det voksende tempo i hele samfundsudviklingen, og herunder navnlig de akcellerede bestræbelser for at koncentrere befolkningen. Det må således også kunne forudses, at en negligerende af disse problemer vil betyde, at man på meget følelig måde hæmmer hele samfundsudviklingen med virkning for så vidt væsentlige områder som erhvervsområdet, uddannelsesområdet og sundhedsområdet.

I sin vurdering af den danske sociallovgivning og hermed af dennes anvendelighed som mønster for en udbygget grønlandsk socialordning har arbejdsgruppen set det som noget karakteristisk, at den hidtidige udbygning af lovgivningen i Danmark først og fremmest har rettet sig imod foranstaltninger, der har haft relation til det enkelte individ og dets situation - sygdom, arbejdsløshed, invaliditet, alderdom m.fl. - og at denne udbygning ikke har været integreret med den økonomiske og øvrige samfundsmæssige udvikling.

[...]

IV. Den administrative opbygning.

A. Overvejelser vedrørende den centrale ledelse.

Arbejdsgruppen har i sine hidtidige overvejelser peget på, at der hurtigst muligt og sideløbende med uddannelsen og opbygningen af et personale til varetagelse af kommunernes sociale opgaver må ske en opbygning af en centraliseret administrativ ledelse i Grønland, hvis vigtigste funktion bliver at yde den praktiske konsultative bistand, som vil være af helt afgørende betydning for en effektivisering og koordinering af de kommende års reformarbejde på det sociale område. Arbejdsgruppen finder herved samtidig grund til at pege på, at en sådan centraliseret indsats må anses for en afgørende forudsætning for en eventuel fremtidig beslutning om overførsel af det sociale område til Socialministeriets ressort.

[...]

I sine overvejelser om den nærmere opbygning af den ønskede centrale ledelse af socialforsorgen i Grønland har arbejdsgruppen peget på, at følgende hovedfunktioner bør henlægges til denne:

1. Instruktionsfunktioner (over for kommunerne).
2. Kontaktfunktioner (interlokalt og interinstitutionelt).

3 Ankefunktioner.

4. Regnskabs- og budgetfunktioner.

5. Uddannelsesplanlægning.

6. Institutionsplanlægning.

7. Koordinering med udviklingsplaner på andre samfundsområder.

[...]"

Det fremgår af ovenstående gennemgang, at de nugældende regler om Landsstyrets opgaver vedrørende det grønlandske socialvæsen bygger på ældre regler fra før hjemmestyrets tid, hvor centrale elementer i opgaveløsningen har været såvel departementale opgaver i form af lovfortolkning og regelforberedende arbejde, som en retlig og en faglig tilsynsfunktion.

De oprindelige tilsynsbestemmelser i landsrådsvedtægterne fra 1973 og 1967 må nødvendigvis ses i lyset af, at der var tale om en funktion hos et organ uden for den danske centraladministration, som førte tilsyn på Ministeriet for Grønlands og på landsrådets vegne, hvilket måtte forudsætte et særligt hjemmelsgrundlag.

Når det i forarbejderne til landstingsforordningen fra 1979 anføres, at der er tale om en videreførelse af landsrådsvedtægten fra 1973, giver dette derfor anledning til fortolkningsproblemer.

Ved landstingsforordningen fra 1979 blev tilsynsfunktionen således flyttet fra et eksternt organ til centraladministrationen i hjemmestyret, som på ulovbestemt grundlag har en tilsynspligt inden for sine ressortområder.

Om det nærmere indhold af centraladministrationens ulovbestemte tilsyn, det såkaldte sektortilsyn, bemærker jeg:

På baggrund af landsstyremedlemmernes ansvar, herunder over for Landstinget, antages det, at departementerne og centraladministrationens styrelser kan afgive retligt uforbindende udtalelser om gældende ret generelt og i konkrete tilfælde inden for deres ressortområder. Sådanne udtalelser kan kombineres med en henstilling om, at en myndighed træffer en (ny) afgørelse i en sag. Denne kompetence betegnes i den juridiske litteratur som et overtilsyn eller et sektortilsyn.

En begrænsning i denne tilsynspligt kræver klar lovhjemmel, se nærmere herom side 275.

Lovreguleringen af tilsynet i den gældende landstingsforordnings § 1, stk. 2, går ud på, at Landsstyret fastsætter nærmere bestemmelser om omfanget og udførelsen af tilsynet.

Det fremgår ikke af forarbejderne til bestemmelsen, om udtrykket "omfanget" skal forstås således, at det er op til Landsstyret selv at regulere, hvad der skal undersøges, eller om der er tale om, at Landsstyret skal fastsætte regler om tilsynets udførelse.

Henset til, at der, som nævnt, på ulovbestemt grundlag foreligger en ganske vidtgående tilsynspligt knyttet til Landsstyremedlemmet for Families ministeransvar, må jeg herefter gå ud fra, at det har været Landstingets hensigt i landstingsforordningens § 1, stk. 2, at bemyndige Landsstyret til alene at regulere forhold, som er knyttet til tilsynets udførelse.

Landsstyret har ved bekendtgørelse nr. 6 af 16. februar 2006 om tilsyn med det sociale område fastsat en generel regel om, at landsstyreområdet for familie fører tilsyn med kommunernes forvaltning af socialområdet og særlige regler om tilsynsbesøg. Den generelle regel i bekendtgørelsens § 1, stk. 1, fastsætter ikke omfanget af den del af tilsynet, som ikke er knyttet til tilsynsbesøg.

Det er derfor også min opfattelse, at der ikke i bekendtgørelsen kan indfortolkes en begrænsning af, hvilke forhold, som tilsynet omfatter.

Jeg må endvidere lægge til grund, at danske regler – selvom disse ikke har været udslagsgivende for tilrettelæggelsen af de sociale servicetilbud – har været en inspirationskilde ved den organisatoriske tilrettelæggelse af socialvæsenet.

Jeg bemærker herved, at socialministeriet den 11. september 1964 nedsatte en socialreformkommission, som i oktober 1969 afgav betænkning (nr. 543) om en samlet reform af det danske socialvæsen, herunder indførelse af et lovreguleret overtilsyn med kommunernes socialforvaltninger, som skulle udøves af socialministeren eller af en særlig socialstyrelse.

Karakteren af det statslige sektortilsyn med de danske kommuners socialforvaltning har givet anledning til fortolkningstviivl, jf. herved Folketingets Ombudsmands Beretning for 1980, side 677 ff., navnlig side 684 ff., hvoraf Folketingets Ombudsmands udtalelse til Socialministeriet er gengivet:

"1) §§ 20 og 22 i den sociale styrelseslov indeholder bestemmelser, hvorefter henholdsvis "socialstyrelsen ... i det omfang, socialministeren bestemmer, varetager den centrale forvaltning af sociale anliggender" (§ 20) og socialministeren "fører overtilsyn med kommunernes socialvæsen ..." og "fører tilsyn med amtskommunernes socialvæsen" (§ 22).

Det fremgår ikke af lovtæksten og heller ikke klart af lovforarbejderne, hvad udtrykkene "den centrale forvaltning", "overtilsyn" og "tilsyn" nærmere dækker over.

Efter min mening er bestemmelser, der hjemler/pålægger en myndighed at føre tilsyn, utilfredsstillende, hvis de ikke uddybes ved bestemmelser om fremgangsmåder for tilsynsførelse, om beføjelser med hensyn til undersøgelseskridt og om beføjelser med hensyn til afgørelser på grundlag af foretagne undersøgelser.

2) Efter bistandslovens § 13 "varetager (socialstyrelsen) centrale opgaver vedrørende social bistand i det omfang, det bestemmes i denne lov eller ved bemyndigelse fra socialministeren". Efter § 14, stk. 1, er socialministeren "øverste administrative myndighed vedrørende social bistand og fastsætter almindelige regler om behandling af sager efter denne lov og om uddannelse af personale" (hertil er så ved lov nr. 258 af 8. juni 1978 føjet bestemmelsen i § 14, stk. 2, vedrørende magtanvendelse). Om bestemmelsen udtales i lovforslagsbemærkningerne (Folketingstidende, 1973/74, 2. samling, tillæg A, sp. 689), at det "herved gøres ... muligt for socialministeren at optage de lokale myndigheders behandling - men ikke afgørelse - af en sag til nærmere undersøgelse. Endvidere indeholder bestemmelsen hjemmel for, at socialministeren udsender administrative forskrifter i forbindelse med lovens gennemførelse."

Det fremgår ikke af lovtæksten og heller ikke mere præcist af lovforslagsbemærkningerne, hvad der nærmere ligger i udtrykket "øverste administrative myndighed" i § 14, stk. 1, og det er heller ikke helt klar, hvad der ligger i socialministerens beføjelse til at fastsætte "almindelige regler om behandling af sager", omend det er mest nærliggende at antage, at der herved sigtes til forvaltningsprocessuelle regler: jeg gør imidlertid i forbindelse hermed opmærksom på, at bestemmelsen i § 14 (stk. 1), tidligere blev anvendt som retsgrundlag for fastsættelse af materielle regler vedrørende magtanvendelse (før gennemførelsen af § 14, stk. 2). Det er vel bl.a. et uafklaret spørgsmål, hvorvidt § 14, stk. 1, afgiver hjemmel for fastsættelse af bindende regler - foruden vedrørende sagsbehandling - også vedrørende "forsorgens udøvelse". Hvad den i lovforslagsbemærkningerne omtalte undersøgelsesvirksomhed indebærer, er ikke nærmere angivet.

Ved siden af bestemmelsen i § 14 findes der som bekendt i bistandsloven et meget stort antal enkeltregler, der bemyndiger socialministeren til at fastsætte bestemmelser m. v. Disse mange specialbemyndigelser er af forskelligt indhold, varierende fra bemyndigelser til at fastsætte "regler", over bemyndigelser til at fastsætte "retningslinjer", til bemyndigelser til at fastsætte "vejledende regler". Det kan være uklart, om udtrykket "vejledende regler" betyder rene vejledninger (i modsætning til bindende regler), eller betyder bindende hovedregler (som kun kan fraviges med konkret begrundelse). Og det forekommer mig jævnligt uklart, hvad udtrykket "retningslinjer" sigter til (om der sigtes til "vejledende regler", eller om der sigtes til bindende regler af et mere generelt indhold).

Medens det forekommer ret klart, at socialministeren på grundlag af bestemmelsen i § 14, stk. 1 - og vel i øvrigt uden nogen udtrykkelig hjemmel - er beføjet til, f.eks. i cirkulæreform, at vejlede andre sociale myndigheder (på uforbindende måde) om lovfortolkning (bl. a. af bistandslovens materielle regler) og vejlede og rådgive om, hvad der kan anses for hensigtsmæssig skønsudøvelse inden for de i loven fastsatte rammer, savnes der efter min mening klar stilningtagen til,

a) i hvilket omfang socialministeren har hjemmel til at fastsætte bindende regler om andet end forvaltningsprocessuelle spørgsmål,

b) hvorvidt socialministeren kan/skal iværksætte undersøgelser af konkrete sager eller generelle forhold (det være sig af forvaltningsprocessuel eller materiel karakter) og i forbindelse hermed forlange oplysninger tilvejebragt/forelagt, og i hvilket omfang socialministeren på grundlag af sådanne undersøgelser kan/skal træffe afgørelser, der er bindende for vedkommende myndighed, sammenlign herved mine bemærkninger ovenfor i afsnittet om § 22 i den sociale styrelseslov.

[...]

Jeg er opmærksom på, at mine synspunkter ovenfor kan anses for forholdsvis vidtrækkende. Det er imidlertid min opfattelse, at der knytter sig en ikke uvæsentlig principiel værdi til, at der på socialrettens område tilvejebringes en større retskildemæssig klarhed. Og til denne principielle værdi følger sig efter min mening væsentlige praktiske fordele: Ændringer i den retning, jeg har skitseret ovenfor, indebærer grundlag for en forbedring af borgernes retssikkerhed. Administrativ effektivitet er i væsentlig grad afhængig af klarhed i retsgrundlaget. Det forekommer rigtigt, at der er klarhed i grundlaget for samarbejdet mellem statsmyndigheder og kommuner, og at der ikke hersker væsentlig tvivl om rækkevidden af de centrale myndigheders, herunder navnlig socialministeriets, beføjelser, pligter og ansvar."

Lignende synspunkter kan efter min opfattelse gøres gældende i forhold til beskrivelsen af Landsstyrets opgaver efter landstingsforordningen om socialvæsenets styrelse og organisation.

Af samme grunde, som Folketingets Ombudsmand har anført over det danske socialministerium vedrørende den danske sociale styrelseslov, jf. mit citat ovenfor fra Folketingets Ombudsmands beretning fra 1980, må jeg finde det utilfredsstillende, at landstingsforordningen om socialvæsenets styrelse og organisation § 1 ikke på en mere tydelig måde gør rede for det konkrete indhold af Landsstyrets ledelses- og tilsynsopgaver på det sociale område.

Jeg beder derfor Landsstyret overveje, hvorledes de eksisterende uklarheder i retstilstanden kan afklares under inddragelse af de citerede synspunkter fra Folketingets Ombudsmands beretning fra 1980.

Jeg vil i mine nedenstående bemærkninger, i mangel af sikre holdepunkter for andet, tage udgangspunkt i, at der er tale om et legalitetstilsyn af samme indhold, som det sektortilsyn, der påhviler Landsstyret på ulovbestemt grundlag, og at der herudover påhviler Landsstyret en bredere faglig tilsynsforpligtelse.

Tilsynspligten går derfor efter min opfattelse videre end til udtalelser om gældende ret, hvilket kan illustreres af følgende problemstilling:

Under mine besøg i kommunerne, bliver jeg fra tid til anden mødt med generelle argumenter om, at kommunerne på grund af personalemangel eller utilstrækkelige bevillinger ikke kan overholde de sociale regelsæt.

Det er min opfattelse, at det hører til Landsstyrets tilsynspligt at forholde sig til sådanne problemer, som kommunerne selv ikke mener at kunne løse.

Jeg vil i den forbindelse overveje at underrette Landsstyret, når jeg præsenteres for generelle problemer af denne art.

Da indskrænkninger i sektortilsynets omfang, som nævnt, kræver klar lovhjemmel, finder jeg, at der hverken i landstingsforordningen om socialvæsenets styrelse og organisation eller i bekendtgørelsen om tilsyn med det sociale område er holdepunkter for en antagelse om, at Landstyrets tilsyn er mindre vidtgående, end sektortilsynet på ulovbestemt grundlag.

Jeg finder sammenfattende, at Landsstyrets tilsyn med forvaltningen af det sociale område har været, og fortsat er, et generelt sektortilsyn, som alene er undergivet de retlige grænser, som er en konsekvens af, at forvaltningen af reglerne i vidt omfang er pålagt kommunerne, og at ankefunktionen er overgået til et særligt klagenævn, Det Sociale Ankenævn.

2. Landsstyrets pligt til som led i sektortilsynet at undersøge konkrete sager

Det fremgår af departementets ovenfor citerede svar af 16. september 2008 til mig, at departementet ikke blot tager konkrete sager op til undersøgelse i forbindelse med tilsynsbesøgene, men at departementet også tager sager op i forbindelse med konkrete henvendelser.

Jeg er enig med departementet i, at Landsstyrets generelle tilsyn også indbefatter en pligt til at undersøge sager, hvor der på baggrund af en henvendelse fra en borger eller en myndighed kan være tale om, at der er begået fejl i en konkret sag.

Jeg henviser til mine konkluderende bemærkninger ovenfor i afsnit 1 om sektortilsynets omfang herunder mine bemærkninger om, at begrænsninger i forhold til det ulovregulerede sektortilsyn kræver lovhjemmel.

Det ville således udgøre en uhjemlet begrænsning af departementets tilsynsforpligtelse, hvis departementet indførte en generel regel om, at departementet kun undersøgte konkrete sager i forbindelse med tilsynsbesøg.

For så vidt angår udstrækningen af undersøgelsen af konkrete sager bemærker jeg, at dette er afhængig af, hvilke oplysninger, som departementet er i besiddelse af.

Af særlig betydning er spørgsmålet om, hvorvidt tilsynspligten indskrænkes af klageadgangen til Det Sociale Ankenævn, jf. landstingsforordningen om socialvæsenets styrelse og organisation § 8.

Er der således tale om, at en sag er under behandling i Det Sociale Ankenævn, må departementet kunne nøjes med at henvise den borger eller myndighed, som har henvendt sig, til at afvente ankenævnets afgørelse, idet ankenævnets prøvelse er en fuldstændig prøvelse af retsregler, sagsfaktum og den retlige kvalifikation af sagsfaktum, sammenholdt med, at ankenævnet træffer bindende afgørelser i sagerne. Der vil således som udgangspunkt ikke være behov for, at tilsynsmyndigheden undersøger en sag, som er under behandling ved ankenævnet.

Består der en uudnyttet klageadgang til Det Sociale Ankenævn, må departementet overveje at oversende sagen til ankenævnet, jf. sagsbehandlingslovens § 7, stk. 2, uanset om klagefristen eventuelt er udløbet, idet ankenævnet selv tager stilling til fristberegningen og, om der i givet fald skal dispenseres fra klagefristen.

En oversendelse forekommer nærliggende, dersom henvendelsen til departementet er formuleret som en egentlig klage.

Den situation, at Det Sociale Ankenævn har afvist at behandle en klage på grund af fristoverskridelse, kan efter min mening heller ikke automatisk føre til, at departementet afviser at behandle klagen.

Departementets legalitetskontrol med kommunernes socialforvaltninger er ikke et alternativ til klagebehandlingen i Det Sociale Ankenævn, idet departementet hverken kan omgøre, ændre, stadfæste eller hjemvise kommunernes afgørelser, men departementet kan give en kommune en henstilling om at genbehandle en sag. Samtidig har en kommune, der bliver opmærksom på en væsentlig fejl i en afgørelse, normalt pligt til at genoptage sagsbehandlingen, uanset om fejlen kunne have været rettet af Det Sociale Ankenævn.

Såvel departementets sektortilsyn som kommunernes forvaltningsansvar har til formål at sikre, at der træffes materielt rigtige afgørelser i sagerne, og at sagsbehandlingen foregår på grundlag af gældende ret.

Den omstændighed, at departementet ikke har kompetence til at træffe afgørelse i forhold til kommunerne, kan efter min opfattelse heller ikke i sig selv indebære, at departementet begrænser undersøgelsen af konkrete sager.

Det kan endvidere komme på tale, at departementet inddrager Kommunernes Tilsynsråd i sin undersøgelse, såfremt en kommune ikke giver departementet de oplysninger, som er nødvendige, for at Landsstyret kan efterleve sin tilsynsforpligtelse.

Herudover kan inddragelse af det almindelige kommunale tilsyn være relevant i andre situationer, hvor departementet bliver opmærksom på, at en kommune (muligvis) overtræder gældende regler.

Med andre ord kan undersøgelsens mulige resultat som udgangspunkt ikke være styrende for departementets pligt til at undersøge en sag.

Endvidere må departementet være berettiget til at vejlede en part i en sag om muligheden for at anlægge retssag.

Jeg er herefter af den opfattelse, at departementets pligt til at undersøge konkrete sager alene begrænses af, om sagen er under behandling ved en anden myndighed, eller om den bør videresendes til en anden myndighed.

3. Tilsynet med kommunernes administration af landstingsforordningen om hjælp til børn og unge

Landstingsforordning nr. 1 af 15. april 2003 om hjælp til børn og unge med senere ændringer indeholder ingen regler, som pålægger Landsstyret at føre tilsyn med børn og unge udover, hvad der følger af Landsstyrets generelle tilsynspligt, som jeg har gennemgået ovenfor i afsnittene 1 og 2.

Landstingsforordningen indeholder særlige regler for Landsstyrets ledelse af og kontrol med døgninstitutionerne, hvilke bestemmelser falder uden for rammerne af nærværende undersøgelse.

Oplysningerne i Familiedirektoratets og Departementet for Familie og Sundheds høringsvar til mig om hvilke tiltag, som Landsstyret har taget som led i tilsynet med kommunerne på børne- og ungeområdet, giver mig herefter ikke anledning til særskilte bemærkninger.

Jeg har imidlertid fundet anledning til at fremkomme med bemærkninger til omfanget af og metoden for den del af tilsynet, som angår børn anbragt uden for hjemmet.

Det fremgår af landstingsforordningen om hjælp til børn og unge § 13, at beslutning om anbringelse af et barn uden for hjemmet inden 8 dage skal indberettes til Landsstyret.

Efter landstingsforordningens § 30 skal ligeledes beslutning om ophør af anbringelse uden for hjemmet indberettes til Landsstyret inden for 8 dage.

Det fremgår af forarbejderne til bestemmelserne, at der er tale om videreførelse af ældre regler. Reglerne om indberetningspligt til Arbejds- og Socialdirektionen blev således

indsat i landsrådsvedtægt af 16. februar 1975 om børne- og ungdomsforsorg i Grønland §§ 16 og 29.

Det fremgår af forarbejderne til disse bestemmelser (vedtægtsforslagets §§ 17 og 30), at der ikke er knyttet bemærkninger til bestemmelserne.

På denne baggrund må bestemmelserne fortolkes med udgangspunkt i de almindelige forvaltningsretlige regler.

I denne sammenhæng må reglerne om sagsoplysning tillægges særlig vægt.

Det er den ansvarlige forvaltningsmyndigheds opgave at drage omsorg for, at de sager, som myndigheden skal behandle, er oplyst i fornødent omfang.

Jeg forstår Familiedirektoratets og departementets ovenfor citerede høringssvar således, at departementets kontrol af kommunernes indberetning af anbringelser uden for hjemmet er rettet mod selve det forhold, at indberetningerne skal foretages, og at tilsynet herudover gennemføres inden for rammerne af tilsynsbesøg i kommunerne og opfølgning på konkrete henvendelser.

Da Landsstyret har pligt til at modtage indberetninger i sager om anbringelse af børn uden for hjemmet, er det min opfattelse, at Landsstyret som led i sin tilsynsvirksomhed bør inddrage disse indberetninger i det omfang, det er relevant.

Det forekommer mig at være usandsynligt, at Landstinget har foreskrevet en indberetningspligt uden andet formål end en teknisk registrering af indberetningen. Jeg tillægger det i den forbindelse betydning, at en sådan indberetningspligt uden et sagsbehandlingsmæssigt sigte for så vidt ville indebære en fravigelse af sagsbehandlingslovens § 33, hvorefter forvaltningen ikke må skaffe sig fortrolige oplysninger, der ikke har betydning for forvaltningens arbejde.

Jeg henstiller derfor, at Landsstyret lader indberetningerne indgå i den almindelige tilsynsvirksomhed.

4. Udvælgelse af sager under kommunebesøg

Det fremgår af bekendtgørelse nr. 6 af 16. februar 2006 om tilsyn med det sociale område om udtagelse af sager under tilsynsbesøgene:

”§ 1. Landsstyreområdet for Familie fører tilsyn med, at kommunerne overholder reglerne i sociallovgivningen, og forvalter i overensstemmelse med de forvaltningsretlige regler.

Stk. 2. Tilsynet omfatter både administrationen og institutionerne.

[...]

§ 4. Under tilsynsbesøget skal der blandt andet foretages en gennemgang af konkrete sager inden for udvalgte sagsområder. Der skal ses på, om afgørelserne er i overensstemmelse med sociallovgivningen.”

Bekendtgørelsens § 1, stk. 1, sammenholdt med § 4 efterlader umiddelbart tvivl om, hvorvidt kontrollen med konkrete sager alene angår overholdelse af sociallovgivningen, eller om den også angår overholdelse af sagsbehandlingsloven og andre generelle forvaltningsretlige regler af forvaltningsprocessuel art og regler vedrørende forvaltningsvirksomhedens materielle indhold.

Henset til, at Landsstyrets tilsyn er et generelt tilsyn, som umiddelbart må opfattes i overensstemmelse med forvaltningsrettens almindelige regler om sektortilsyn, jf. mine bemærkninger ovenfor i afsnit 1, er det min opfattelse, at departementet under sine tilsynsbesøg i kommunerne må følge op på alle retlige spørgsmål, som opstår i tilknytning til gennemgangen af konkrete sager.

Bekendtgørelsens formulering får derfor ikke afgørende betydning for, hvilke spørgsmål, der skal følges op på i forbindelse med et tilsynsbesøg, ligesom den ikke begrænser tilsynet med konkrete sager til at foregå under tilsynsbesøg.

Familiedirektoratets og departementets oplysninger til mig om udtagelsen af sager under tilsynsbesøg giver mig ikke anledning til kritik, idet jeg lægger til grund, at det beror på en konkret vurdering, om der skal gennemgås flere sager end de 10, der som udgangspunkt udtages, jf. Familiedirektoratets høringssvar af 7. februar 2007.”

Departementet for Sociale Anliggender svarede mig den 15. maj 2009:

”Departementet for Sociale anliggender har modtaget Ombudsmandens undersøgelse af 25. maj 2009 vedrørende omfanget af Landsstyrets tilsyn med kommunernes forvaltning af de sociale regelsæt.

Ombudsmanden beder i den forbindelse bl.a. Landsstyret overveje, ”hvorledes de eksisterende uklarheder i retstilstanden kan afklares under inddragelse af de citerede synspunkter fra Folketingets Ombudsmands beretning fra 1980” (side 31).

Departementet tager undersøgelsens konklusioner og anbefalinger til efterretning og overvejer hvorledes den eksisterende retstilstand kan afklares, hvorefter Departementet vender tilbage.”

Den 25. september 2009 bad jeg Departementet for Sociale Anliggender om at oplyse status i sine overvejelser.

Jeg havde ikke hørt fra departementet ved beretningsårets udløb.

INI og andre selskaber og råd og nævn m.v.

5-7-4 Uberettiget at rette i flyttesynsrapport efter, at den er underskrevet af lejer

I forbindelse med Ombudsmandens besøg i en kommune klagede en borger over, at en ejendomsfunktionær fra A/S Boligselskabet INI havde rettet i en flyttesynsrapport efter, at lejer havde underskrevet rapporten.

Boligselskabet havde rettet fejlen på eget initiativ, og havde påtalt fejlen over for ejendomsfunktionæren. Ombudsmanden fandt herefter ikke anledning til at kritisere boligselskabets behandling af sagen.

Ombudsmanden fandt dog anledning til generelt at anføre, at offentligt ansattes rettelser i et dokument efter, at det er underskrevet af en borger, efter omstændighederne kan falde ind under kriminallovens regler om dokumentfalsk.

Ombudsmanden udtalte videre, at spørgsmålet om hvornår en offentlig myndighed skal indgive politianmeldelse mod en af sine ansatte må afgøres ud fra en konkret vurdering i den enkelte sag, og at der i den forbindelse skal tages hensyn til den offentlige tillid til myndigheden. (J. nr. 2008-906-0001).

Under mit besøg i K Kommune havde jeg den 1. november 2007 en samtale med en borger, som ønskede at klage over A/S Boligselskabet INI's behandling af en sag om borgerens fraflytning af en bolig.

Borgeren oplyste, at boligselskabet, efter at borgeren havde underskrevet rapporten for flyttesynet, havde ændret i dokumentet, således at rapporten herefter fremstod som om, at lejer havde accepteret at betale for større istandsættelsesarbejder, end det var tilfældet.

Under samtalen med borgeren fik jeg oplyst, at borgeren efterfølgende havde klaget til Boligklagenævnet og havde fået medhold. Boligklagenævnet havde samtidig udtalt kritik af boligselskabets fremgangsmåde.

Boligklagenævnets afgørelse af 22. oktober 2007 indeholdt blandt andet følgende:

”For så vidt angår besigtigelsesrapporten har udlejer ændret i den, efter lejer har underskrevet den.

Den ændrede besigtigelsesrapport, fremsendt til lejer som dokumentation for det opkrævede beløb for normalistsandsættelse, er derfor ikke gyldig.

Nævnet skal supplerende udtale, at nævnet finder det meget kritisabelt, at udlejer efterfølgende ændrer i et dokument, som er underskrevet af lejer og en repræsentant for udlejer.”

Jeg meddelte på denne baggrund, at jeg ikke fandt tilstrækkelig anledning til at behandle en klage over boligselskabet.

Jeg fandt imidlertid, at sagen havde en sådan karakter, at jeg af egen drift burde undersøge boligselskabets kontrol med de rapporter, som boligselskabet udfærdigede i forbindelse med flyttesyn.

Jeg besluttede samtidig at undersøge boligselskabets opfølgning på den konkrete sag.

Jeg skrev den 6. november 2007 til boligselskabet:

”Jeg finder [...] at sagen har en sådan karakter, at jeg af egen drift bør undersøge boligselskabets kontrol med de rapporter, som boligselskabet udfærdiger i forbindelse med flyttesyn.

Jeg har således besluttet at undersøge hvilke kontrolprocedurer, som boligselskabet har for at sikre, at fejl af den anførte beskaffenhed ikke forekommer.

Jeg beder derfor boligselskabet om at gøre rede for selskabets kontrolprocedurer for flyttesynsrapporterne.

Jeg beder i den forbindelse boligselskabet gøre rede for, om den konkrete sag (fraflytning af lejemålet [...] og Boligklagenævnets afgørelse af 22. oktober 2007) har givet boligselskabet anledning til at ændre sine procedurer eller til at følge op på sagen over for den medarbejder, som rettede i flyttesynsrapporten.”

Boligselskabet svarede mig ved brev af 9. november 2007, som jeg først modtog den 8. juli 2008, efter at jeg havde rykket selskabet for svar ved brev af 29. juni 2008:

”Som svar på ombudsmandens brev af 6. november 2007 kan jeg oplyse, at fraflytterrapporter udfyldes af en inspektør eller ejendomsfunktionær. Rapporterne afleveres dernæst til en sagsbehandler til brug for afregning af lejeforholdet.

Sagsbehandleren skal kontrollere fraflytterrappporterne.

Sagen med [...] har medført, at INI har indskærpet over for den pågældende inspektør og vedkommendes kolleger, at fejlen ikke må gentage sig. Vi skønner ikke, at det er nødvendigt at indføre særlige kontrolprocedurer for at undgå den pågældende fejl, da fejlen havde en abnorm karakter og ikke er sket før.

INI berigtigede selv fejlen og afregnede udgiften til yderligere normalistsættelse til lejereren, før afgørelsen forelå fra Boligklagenævnet.

I øvrigt undgås fejl ved udførelse af fraflytterrappporter efter INIs opfattelse ved at uddanne vore medarbejdere til at kunne håndtere området bedst muligt. INI har derfor inden for de seneste år indført efteruddannelse af både inspektører og ejendomsfunktionærer.”

Jeg udtalte på denne baggrund:

”Ad boligselskabets kontrolprocedurer

Boligselskabet har oplyst, at det kontrollerer flyttesynsrapporterne i forbindelse med afregningen af lejeforholdet.

Jeg forudsætter, at boligselskabet under denne kontrol påser, at lejerens kommentarer til flyttesynsrapporten fremgår af denne.

Boligselskabet har videre indskærpet over for de ansvarlige funktionærer, at fejlen ikke må gentage sig.

Jeg finder ikke grundlag for at kritisere denne kontrol, og jeg er enig med boligselskabet i, at den foreliggende fejl havde en sådan karakter, at boligselskabet ikke kan gå ud fra, at lignende fejl forekommer i et omfang, som gør yderligere kontrol nødvendig.

Ad boligselskabets reaktion i den konkrete sag

Jeg tager til efterretning, at boligselskabet har fundet det tilstrækkeligt at indskærpe overholdelsen af gældende regler overfor den ansvarlige inspektør.

Jeg finder ikke tilstrækkeligt grundlag for at antage, at yderligere tiltag har været påkrævet, idet jeg herved også lægger vægt på, at Boligklagenævnet har kritiseret den pågældende medarbejders fremgangsmåde.

Om boligselskabets forpligtelser til at følge op på fejl over for de ansvarlige medarbejdere

Jeg bemærker, at A/S Boligselskabet INI administrerer udlejnings- og boligstøtteboliger på vegne af offentlige myndigheder, og at de forvaltningsretlige regler er sat i kraft

for boligselskabet inden for disse retsområder, jf. bekendtgørelse nr. 37 af 19. december 1996 om sagsbehandling og offentlighed i A/S Boligselskabet INI.

Dette indebærer efter min opfattelse, at boligselskabet må anlægge en vurdering, der som udgangspunkt svarer til, hvad der gælder for offentlige myndigheder, når boligselskabet skal vurdere, hvorledes det skal reagere over for medarbejdere i selskabet, som begår fejl.

Jeg har i en anden sag, som er omtalt i min årsberetning for 2007, side 332 (grønlandsksproget version) og side 289 (dansksproget version) henvist til kriminallovens § 35 om dokumentfalsk i et tilfælde, hvor en kommune efterfølgende havde rettet i en tilbagebetalingserklæring vedrørende offentlig hjælp, som modtageren af hjælpen havde skrevet under på.

Der kan ikke siges noget generelt om, hvornår en offentlig myndighed er forpligtet til at indgive politianmeldelse mod en medarbejder, men det er min opfattelse, at når boligselskabet bliver opmærksom på en tjenstlig fejl, som muligvis kan indebære en overtrædelse af kriminalloven, bør boligselskabet foretage en konkret vurdering af, om forholdet har en sådan karakter, at hensynet til den offentlige tillid til myndigheden kræver, at forholdet anmeldes til politiet.

Myndigheden bør som led i sagsoplysningen ved denne vurdering inddrage spørgsmålet, om en politianmeldelse kan forventes at føre til domfældelse, men også om der undtagelsesvis kan være grund til at fremme sagen, selvom udfaldet af denne er tvivlsom³⁷, hvilket blandt andet vil kunne være tilfældet i forhold til sager mod embedsmænd.

Jeg går ud fra, at A/S Boligselskabet INI vil overholde ovenstående i eventuelle fremtidige sager, hvor en af selskabets medarbejdere begår væsentlige fejl, og jeg foretager mig herefter ikke yderligere i anledning af min undersøgelse."

Enkelt­sager – kommuner

5-7-5 Regulering af tillæg til pensionister i Kommuneqarfik Sermersooq

Ombudsmanden undersøgte af egen drift de generelle beslutninger truffet af Nuup Kommunia og overgangsudvalget for Kommuneqarfik Sermersooq om at ændre beregningsmetoden for personlige tillæg og rådighedstillæg til pensionisterne i forbindelse med kommunesammenlægningen pr. 1. januar 2009.

37) Jf. herved Justitsministeriets svar til Folketingets Udvalg for Forretningsordenen af 20. december 1985 omtalt i Ministeransvar af Jens Peter Christensen, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1997, side 408 f.

Ombudsmanden havde ikke bemærkninger til, at kommunen fandt den hidtil anvendte beregningsmetode, hvorefter tillæg blev ydet med faste procentsatser, ulovlig.

Ombudsmanden fandt, at ændringen burde have været meddelt af overgangsudvalget for Kommuneqarfik Sermersooq og ikke af Nuup Kommunua.

Ombudsmanden udtalte videre, at retsgrundlaget for ændringen af beregningsmetoden hverken var landstingsloven om strukturreform af den kommunale sektor § 19 eller almindelige lighedsbetragtninger, men at behovet for en ændring fulgte umiddelbart af landstingsforordningerne om alderspension og om førtidspension.

Ombudsmanden fandt i øvrigt, at Nuup Kommunias vejledning af pensionisterne var for upræcis.

Ombudsmanden udtalte endelig, at overgangsudvalget ved sin fastsættelse af rådighedsbeløbene burde have sondret mellem de lov- og bekendtgørelsesregulerede rådighedsbeløb til alderspensionister og de vejledende rådighedsbeløb for personlige tillæg til førtidspensionister, hvor det ikke er de konkrete beløbsstørrelser, som skulle harmoniseres, men derimod kommunens principper for sagsbehandlingen. Overgangsudvalget burde generelt i forbindelse med takstfastsættelsen have været opmærksom på, at ændringerne ikke måtte stride mod forvaltningsrettens almindelige regler om tilbagekaldelse af forvaltningsakter til ugunst for borgerne. (J. nr. 2008-907-0005)

Ved breve af 5. december 2008 meddelte jeg Nuup Kommunua og overgangsudvalget for Kommuneqarfik Sermersooq, at jeg på baggrund af omtale i pressen havde besluttet af egen drift, jf. landstingsloven om Landstingets Ombudsmand § 6, stk. 5, at undersøge grundlaget for de beslutninger, som de to kommuner havde truffet om at regulere rådighedstillæg og personlige tillæg til pensionister med bopæl i Nuup Kommunua for årene 2008 og 2009.

På Nuup Kommunias socialudvalgs møde den 18. november 2008 tiltrådte udvalget følgende indstilling fra forvaltningen:

”Omlægning af hidtidig administrationspraksis på pensionsområdet i Nuup Kommunua.

Baggrund

Socialforvaltningen har i forbindelse med udarbejdelse af takstblad til budget 2009 foretaget en analyse af hidtidig serviceniveau og administrationspraksis vedrørende

personlige og rådighedsbestemte tillæg til pensionisters boligudgifter i Nuup Kommune.

I den forbindelse fremkom en række problemstillinger i relation til gennemførelse af den lovbestemte serviceharmonisering pr. 1. januar 2009 på dette specifikke område. Disse ønskes behandlet og afsluttet af Socialudvalget og Kommunalbestyrelsen i 2008 forud for kommunesammenlægningens ikrafttræden pr. 1. januar 2009.

Beskrivelse

Nuup Kommuneas Kommunalbestyrelse fastsætter hvert år i forbindelse med budgettet et vejledende rådighedsbeløb for førtidspensionister og alderspensionister.

I 2008 er følgende vejledende rådighedsbeløb gældende:

	Førtidspension	Alderspension
Enlig	kr. 5.000	kr. 6.000
Ægtepar	kr. 8.000	kr. 9.000

Samtidig skal der i henhold til en kommunalbestyrelsesbeslutning af november 1994 ydes pensionister, der kun har førtids- eller alderspension som forsørgelsesgrundlag, et løbende boligtilskud ud fra faste procentsatser. Herved ophæves det vejledende rådighedsbeløb i realiteten.

Tillæg til pensionisters boligudgifter, jvf. kommunalbestyrelsesbeslutning af november 1994:

Lejlighed:	
Husleje* (efter boligsikring)	75 %
Elforbrug	75 %
*Vedlogerende	50 %
Lejet Hus:	
Husleje* (efter boligsikring)	75 %
Elforbrug	75 %
Fyringsolie	100 %
Vandforbrug	100 %
Skorstensfejning	100 %
Nat- /dagrenovation	100 %
*Ved logerende	50 %

Eget hus:	
Husleje	0 %
Elforbrug	75 %
Fyringsolie	100 %
Vandforbrug	100 %
Skorstensfejning	100 %
Nat- /dagrenovation	100 %

Den administrative praksis er i konsekvens heraf, at det vejledende rådighedsbeløb som hovedregel "undertrykkes", fordi de personlige/rådighedsbestemte tillæg til boligudgifter ydes som en automatisk, fast procentdel af pensionistens boligudgifter og ikke på baggrund af en konkret, individuel beregning under hensyntagen til det vejledende rådighedsbeløb.

Der tages således heller ikke hensyn til fradrag af eventuelle logerendes forholdsmæssige andel af de fælles boligudgifter.

Kun i de tilfælde, hvor pensionisten har en indtægt udover sin førtids- eller alderspension, foretages der en individuel beregning, hvorefter et evt. rådighedsbestemt/personligt tillæg fastsættes i forhold til det af kommunalbestyrelsen fastsatte minimumsrådighedsbeløb.

Socialforvaltningen har ved tidligere lejligheder på Socialudvalgets anmodning redegjort for serviceniveau og administrationspraksis, men dog uden at problematisere sagens aspekter i forhold til konflikten mellem det vejledende rådighedsbeløb og de faste procentvise boligtilskud.

Stikprøver:

Socialforvaltningen i Nuuk har for at anskueliggøre problematikken, udtaget 44 pensionssager (19 enlige og 13 par) og sammenholdt den hidtidige administrationspraksis (2008) med det anbefalede bevillingsniveau 2009:

I 2008 modtager disse 44 pensionister rådighedsbestemte/personlige tillæg til deres boligudgifter på gennemsnitligt ialt kr. 14.182, i alt kr. 624.008.

I 2009 vil de samme 44 pensionister, under forudsætning af, at anbefalingen i takstblad 2009 godkendes, udfra en konkret, individuel beregning med basis i det foreslåede, vejledende rådighedsbeløb, være berettiget til et gennemsnitligt tillæg på kr. 5.198, i alt kr. 228.712.

Af de undersøgte førtidspensionister vil kun 55% være berettiget til tillæg i 2009, mens kun 36% af de undersøgte alderspensionister vil være berettiget.

Differencen udgør i disse 44 konkrete tilfælde kr. 8.983 pr. pensionist, i alt kr. 395.296 - svarende til differencen mellem deres rådighedsbeløb efter fradrag af boligudgifter og Kommuneqarfik Sermersooqs vejledende rådighedsbeløb (forslag takstblad 2009). Kommunens omkostningsniveau vil blive yderligere nedbragt i det omfang, logerendes forholdsmæssige andel af boligudgifterne skal indgå i beregningsgrundlaget for udmålingen.

Det er forvaltningens vurdering, at ovenstående giver et retvisende billede.

Som det ligeledes fremgår, stilles pensionister i lejlighed, lejet hus og eget hus ikke lige i forhold til økonomiske tilskud.

Den kommunale lighedsgrundsætning indebærer, at borgere har krav på at blive behandlet ens. Intentionen med faste procentvise tilskud til boligudgifter har været at stille alle pensionister lige, men konsekvensen har i realiteten været, at de behandles ulige.

Serviceniveauet medvirker desuden til, at pensionister, i modstrid med lovgivningens intentioner, begunstiges generelt i forhold til sammenlignelige befolkningsgrupper, her under SIK-lønmodtagere.

Den eksisterende administrationspraksis er yderst ressourcekrævende og medfører mange omberegninger hver måned, idet løbende ændringer i pensionisternes boligudgifter udløser regulering af disses bevillinger.

Lovgrundlag

Landstingsforordning nr. 4 af 7. maj 2007 om førtidspension, § 15:

Personlige tillæg bevilges efter en individuel vurdering af behovet enten som en løbende ydelse, der fastsættes for højest i år ad gangen, eller som engangshjælp til dækning af særlige behov.

Det vejledende rådighedsbeløb defineres som det beløb, en førtidspensionist skal have til disposition, når alle godkendte boligudgifter er fratrukket. Godkendte boligudgifter omfatter husleje (lejebolig), forbrugsudgifter samt renovation og skorstensfejing.

Landstingsforordning nr. 3 af 7. maj 2007 om alderspension, § 14:

Kommunalbestyrelsen kan yde rådighedsbestemte tillæg på grundlag af kommunalt fastsatte minimumsgrænser for alderspensionisters rådighedsbeløb efter afholdelse af faste udgifter.

Landstingslov nr. 14 af 19. nov. 2007 om strukturreform af den kommunale sektor, § 19:

Den nye kommune skal harmonisere skatteudskrivning og takster fra 1. januar 2009.

Økonomi

Gennemsnitligt omkostningsniveau for personlige tillæg og rådighedsbestemte tillæg til pensionister:

Nuværende administrationspraksis:

- **571 førtidspensionister**

Heraf modtager ca. 68% (388 personer), gennemsnitligt kr. 14.102 i personlige tillæg til boligudgifter (totalt ca. kr. 5.471.000).

Budget 2008: kr. 5.580.000

- **674 alderspensionister**

Heraf modtager Ca. 65% (426 personer), gennemsnitligt kr. 16.562 i rådighedsbestemte tillæg til boligudgifter (totalt ca. kr. 7.055.000).

Budget 2008: kr. 6.374.000

Omkostning 2008 FP + AP ialt ca. kr. 12.526.000.

Ved en administrationspraksis i 2008, jf. den anbefalede i fm. Takstblad 2009 (skøn):

- **571 førtidspensionister**

Heraf ville ca. 55% (314 personer) være berettiget til gennemsnitligt kr. 5.575 i personlige tillæg til boligudgifter (totalt ca. kr. 1.750.000).

- **674 alderspensionister**

Heraf ville ca. 36% (243 personer) være berettiget til gennemsnitligt kr. 5.896 i rådighedsbestemte tillæg til boligudgifter (totalt ca. kr. 1.430.000).

Skønnet omkostning 2008 ialt kr. 3.180.000 – dog med forbehold for, at konsekvensberegningen er baseret på et meget begrænset antal sager. Tendensen er dog klar.

Vurdering

Socialforvaltningen har efter ønske fra Overgangsudvalgets økonomiudvalg indhentet en juridisk vurdering fra KANUKOKA (vedlagt), som udover at understrege princippet om lighedsgrundsætningen generelt, også bekræfter lovkravet om serviceharmoniseringens ikrafttræden pr. 1. januar 2009.

Herudover har Socialforvaltningen efter aftale med økonomisk Forvaltning taget initiativ til en drøftelse med revisionsfirmaet Deloitte om dels iværksættelse af en grun-

dig analyse af den hidtidige administrationspraksis og konflikten mellem det vejledende rådighedsbeløb og de fastsatte procentsatser til boligtilskud, dels tilrettelæggelse af den fremtidige administrationspraksis på området.

Socialforvaltningen finder det vigtigt at alle problemstillinger i denne sag belyses med henblik på en nødvendig omlægning af sagsbehandlingspraksis og procedurer, således at der pr. 1. januar 2009 er fuldstændig klarhed over den fremtidige administration af pensionsområdet i forbindelse med overgangen til Kommuneqarfik Sermersooq.

Socialforvaltningen anbefaler, at administrationspraksis ændres, således at boligtilskud ikke længere automatisk ydes som faste procentsatser, men i stedet beregnes og tildeles ud fra en konkret beregning og behovsvurdering med udgangspunkt i det vejledende rådighedsbeløb. Af hensyn til en forenklet og gennemskuelig administration bør rådighedsbestemte tillæg til boligudgifter fastsættes for et kalenderår ad gangen og udbetales med 1/12 hver måned. Ændringer i pensionistens forhold af betydning for udmålingen af rådighedsbestemte tillæg, reguleres ved dokumenteret behov.

Konsekvenser for den enkelte pensionist:

En konkret og individuel beregning vil for mange pensionisters vedkommende betyde en markant nedgang i forhold til deres hidtidige levestandard, mens andre vil få bedre vilkår.

Der vil for den enkelte pensionist absolut blive tale om en tilpasning til det ændrede levestandard i begge tilfælde, men da alle pensionister altid være sikret minimumsrådighedsbeløbet, foruden børnetillæg til pensionen, børnetilskud m.v., vil kravet om ligestrøbet grundlaget være opfyldt.

Forvaltningen skal være meget opmærksom på at yde råd og vejledning om den enkelte pensionists forhold i en tilpasningsperiode, ikke mindst vedrørende sikring af, at logerende afholder deres forholdsmæssige andel af husstandens fælles boligudgifter.

De berørte pensionister skal partshøres, ligesom der må forventes en betydelig modstand imod tiltag, der vil forringe visse pensionisters hidtidige levestandard, til trods for, at der herved sker en udligning i forhold til sammenlignelige befolkningsgruppers levestandard.

Indstilling

Socialforvaltningen indstiller overfor Socialudvalget og Kommunalbestyrelsen i Nuup Kommune at:

1. Forvaltningens redegørelse tages til efterretning
2. Administrationspraksis ændres i indeværende år, således at boligtilskud ikke længere automatisk ydes som faste procentsatser, men i stedet beregnes og tildeles ud fra

en konkret beregning og behovsvurdering med udgangspunkt i det vejledende rådighedsbeløb.

3. Personlige tillæg til førtidspensionister og rådighedsbestemte tillæg til alderspensionister af hensyn til en forenklet og gennemskuelig administration fastsættes for et kalenderår ad gangen og udbetales med 1/12 hver måned.

4. Ændringer i pensionistens forhold af betydning for udmålingen af disse tillæg, reguleres ved dokumenteret behov.

5. Ældreforeningen og andre relevante instanser høres og/eller inviteres til informationsmøde

6. De berørte pensionister partshøres"

Kommunalbestyrelsen tiltrådte den 24. november 2008 Socialudvalgets indstilling.

Overgangsudvalget for Kommuneqarfik Sermersooq godkendte den 28. november 2008 følgende indstilling fra overgangsudvalgets økonomiudvalg:

Forslag til taksblad 2009 på det sociale område Socialforvaltningen den 7. november 2008:

Overordnede principper

Forslaget tager udgangspunkt i KANUKOKAs harmoniseringsvejledning for det sociale område og er baseret på indsamlede data fra Nuuk, Paamiut, Tasiilaq og Ittoqqortoormiit.

Forslaget omhandler harmonisering af takster indenfor lovbundne og ikke-lovbundne områder.

Ikke-lovbundne:

- a. Ophold på kommunalt børnehjem
- b. Ophold i ældrekollektiver
- c. Ophold på kommunalt krisecenter

Kommunalbestyrelsen kan indenfor denne kategori levere en ydelse eller fastsætte en takst, og afgør selv serviceniveau, takst og kriterier for udøvelse af skønnet.

Lovbundne med skøn:

- a. Vejledende rådighedsbeløb til førtids- og alderspensionister
- b. Vejledende underholdssatser til offentlig hjælp
- c. Serviceydelser på hjemmehjælps- og ældreområdet
- d. Aflastningsophold på plejehjem
- e. Beboerbetalning for ophold i handicapbofællesskaber

Kommunalbestyrelsen skal i henhold til lovgivningen indenfor denne kategori levere en ydelse/fastsætte en takst, men fastsætter selv serviceniveau, beregningsgrundlag og kriterier for udøvelse af skønnet.

For både lovbundne og ikke lovbundne takster skal der ske en harmonisering af taksterne.

Harmoniseringen på socialområdet forudsætter en administrativ tilpasning af relevante interne procedurer, bevillingskriterier og sagsbehandlingspraksisser for at sikre, at udøvelsen af det administrative skøn sker ud fra ensartede, saglige principper i overensstemmelse med den konkrete lovgivnings intentioner om hensyntagen til geografiske og lokale forhold, lighedsgrundsætningen m.v.

Alle områder er i løbet af 2008 blevet analyseret af en række faglige arbejdsgrupper med repræsentanter fra hver kommune. Forslaget til takstblad 2009 er således baseret på konklusioner og anbefalinger fra disse arbejdsgrupper.

Ved udarbejdelse af forslag til harmonisering af takster, er der overvejende anvendt de for borgerne mest fordelagtige takster i de 4 sammenlægningskommuner. Nogle tilbud ydes ikke i alle kommuner. Det gælder eksempelvis børnehjem, vaskeriservice, dagcenter, handicap- og ældrebus, aflastningsophold, ældrekollektiv og krisecenter for kvinder.

Indholdet i disse ydelser er ofte af vidt forskellig karakter, hvorfor det kan overvejes at opretholde forskel i takster for disse ydelser (det gælder for eksempel krisecenteret for kvinder i Nuuk og Paamiut). Der er også foretaget en pris- og omkostningsjustering af nogle takster. Specielt bemærkes, at børnehjemmets døgntakst er øget med to tredjedele af taksten for 2008. Den nuværende takst, har været fastholdt uændret siden 2006, og efterfølgende er omkostningerne øget væsentligt.

Det er Socialforvaltningens vurdering, at forslaget til takster i sin foreliggende form ikke får væsentlige økonomiske konsekvenser for socialområdet i Kommuneqarfik Sermersooq. Eksempelvis forventes harmoniseringen på pensionsområdet at medføre besparelser i Nuuk, som vil udligne øgede udgifter i de øvrige byer.

Det bemærkes, at Socialforvaltningen i forbindelse med udarbejdelse af forslag til harmonisering af takster, er blevet opmærksom på, at der i en række pensionsager i

Nuup Kommunea, hvor der er ydet rådighedsbestemte og personlige tillæg til boligudgifter, ikke er foretaget en helhedsvurdering af den enkelte pensionists rådighedsbeløb. Loven forudsætter imidlertid, at udmåling af rådighedsbestemte og personlige tillæg til boligudgifter sker ud fra en konkret helhedsvurdering i hver enkelt pensions sag. Det betyder, at en række pensionister i dag har et rådighedsbeløb, som overstiger det vejledende rådighedsbeløb.

Forvaltningen har på den baggrund igangsat en gennemgang af alle førtids- og alderspensionssager med henblik på, at der i alle sager foretages en helhedsvurdering. Det sociale udvalg i Nuup Kommunea vil på førstkommende ordinære møde blive orienteret om dette arbejde.

Økonomisk Sekretariat bemærker, at ud fra de kendte omstændigheder, er det foreslåede takstblad 2009 umiddelbart udgiftsneutralt i forhold til det godkendte basisbudget 2009 med ændringer, som godkendt ved 1. behandlingen den 17. oktober 2008.

Der henvises til Takstblad 2009 for Kommuneqarfik Sermersooq og bilag "Takstblad 2009 Serviceharmonisering Socialområdet - ikke lovbundne og lovbundne ydelser/ takster med skøn".

[...]

Socialforvaltningen den 14. november 2008

Med baggrund i økonomiudvalget beslutning har sagen været drøftet med souschef Lars Olsen, Kanukoka, som efterfølgende har udarbejdet vedlagte juridiske vurdering, dateret den 14. november 2008. Det fremgår klart af vurderingen, at der er ikke juridisk grundlag for at forsætte med den forskel i praksis, som har været gældende i de 5 sammenlægningskommuner. Der skal ske en harmonisering af taksterne og myndighedsafgørelserne, idet alle myndighedsafgørelser skal tildeles efter ens principper. Yderligere gælder der, at myndighedsafgørelser skal være baseret en individuel vurdering.

Der er ingen hjemmel til dispensation eller til en overgangsordning.

I forbindelse med udarbejdes af oplæg til nyt takstblad og harmonisering af principper for myndighedsafgørelser i den nye Kommuneqarfik Sermersooq er socialforvaltningen blevet opmærksom på, at ved tildeling af personlige tillæg og rådighedsbestemte tillæg i Nuuk kommune er der i de fleste sager undladt at foretage en individuel vurdering, hvorved den fastsatte takst for det vejledende rådighedsbeløb er blevet tilside-sat. Socialforvaltningen har på denne baggrund drøfte sagen med kommunens eksterne revisor med henblik på snarest at få fastlagt en ny praksis og få afgrænset de sager, som bliver berørt heraf. Tillige er formanden for socialudvalget anmodet om at indkalde socialudvalget ekstraordinært, så udvalget kan blive orienteret om situationen.

[...]

Bilag

[...]

Takstblad 2009 Kommuneqarfik Sermersooq

[...]

Overgangsudvalgets økonomiudvalg har i forbindelse med temadagen 31. oktober 2008 ønsket et overslag over omkostningsniveau 2009 ved

1. et serviceniveau i Kommuneqarfik Sermersooq, svarende til Nuup Kommuneas i 2008
2. et serviceniveau i Kommuneqarfik Sermersooq, svarende til det anbefalede (takstblad 2009)

Socialforvaltningen har desværre ikke kunnet fremskaffe de nødvendige detailoplysninger fra sammenlægningskommunerne indenfor den givne tidsfrist. Beregningen er derfor foretaget på baggrund af de kendte forhold i Nuuk og den tidligere på året gennemførte dataindsamling i forbindelse med serviceharmoniseringsarbejdet i den kommende storkommune.

Der henvises til nedenstående redegørelse, og til bilag til takstblad 2009: Serviceharmonisering Socialområdet - ikke lovbundne og lovbundne ydelser/takster med skøn.

Gennemsnitligt omkostningsniveau for tillæg 2008 (i h.t. dataindsamling forår 2008):

	Førtidspension	Alderspension
Nuuk	kr. 11.046	kr. 9.753
Paamiut	kr. 1.684	kr. 1.657
Tasiilaq	kr. 2.659	kr. 1.829
Ittoqqortoormiit	kr. 2.777	kr. 1.153

Antal pensionister

Nuuk nov. 2008:

- **571 førtidspensionister.**

Heraf modtager ca. 68% (388 personer), gennemsnitligt kr. 14.102 pr. år i personlige tillæg til boligudgifter (totalt kr. 5.471.576).

- **674 alderspensionister.**

Heraf modtager ca. 65% (426 personer), gennemsnitligt kr. 16.562 pr. år i rådighedsbestemte tillæg til boligudgifter (totalt kr. 7.055.432).

(I ovenstående omkostningsniveau er der ikke taget højde for evt. reguleringer af tillæg med tilbagevirkende haft til tilkendelsesdato tidligere år, hvorfor det faktiske omkostningsniveau til "løbende" tillæg kan være mindre).

Kommuneqarfik Sermersooq 2009:

- 1.000 førtidspensionister (anslået)
- 1.000 alderspensionister (anslået)

Basisbudget 2009/rådighedsbestemte/personlige tillæg:

Budgetramme Ca.: FP kr. 6.500.000

AP kr. 7.004.000

Ialt kr. 13.504.000

Overslag forbrug 2009

Med udgangspunkt i tallene fra Nuuk, og med forbehold for de manglende oplysninger om konkrete forhold i sammenlægningskommunerne, er der foretaget en konsekvensberegning af omkostningsniveauet i Kommuneqarfik Sermersooq ved:

1. Serviceniveau "Nuuk 2008":

Førtidspension: ca. 680 (68%) pensionister á kr. 14.102 i alt kr. 9.589.360

Alderspension: ca. 650 (65%) pensionister á kr. 16.562 i alt kr. 10.765.300

I alt kr. 20.354.660

2. Serviceniveau i h.t. anbefaling i Takstblad 2009:

Førtidspension: Ca. 550 (55%) pensionister á kr. 5.575 i alt kr. 3.066.250

Alderspension: Ca. 360 (36%) pensionister á kr. 5.896 i alt kr. 2.123.000

I alt kr. 5.189.250

Serviceniveau og sagsbehandlingspraksis 2008 i de 4 kommuner:

Supplerende kan det oplyses om sagsbehandlingspraksis vedr. personlige tillæg og rådighedsbestemte tillæg i sammenlægningskommunerne:

Nuuk:

I henhold til en tidligere kommunalbestyrelsesbeslutning i Nuup Kommunea ydes pensionister, der kun har førtids- eller alderspension som forsørgelsesgrundlag, følgende boligtilskud :

<u>1. Lejlighed:</u>	
Husleje* (efter boligsikring)	75 %
Elforbrug	75 %
*Vedlogerende	50 %
<u>2. Lejet Hus:</u>	
Husleje* (efter boligsikring)	75 %
Elforbrug	75 %
Fyringsolie	100 %
Vandforbrug	100 %
Skorstensfejning	100 %
Nat- /dagrenovation	100 %
(...)	
*Ved logerende	50 %
<u>3. Eget hus:</u>	
Husleje	0 %
Elforbrug	75 %
Fyringsolie	100 %
Vandforbrug	100 %
Skorstensfejning	100 %
Nat- /dagrenovation	100 %

(...)

Den administrative praksis er i konsekvens heraf, at det vejledende rådighedsbeløb som hovedregel "undertrykkes", fordi de personlige/rådighedsbestemte tillæg til boligudgifter ydes som en automatisk, fast procentdel af pensionistens boligudgifter og ikke på baggrund af en konkret, individuel beregning under hensyntagen til det vejledende rådighedsbeløb.

Der tages således heller ikke hensyn til fradrag af eventuelle logerendes forholdsmæssige andel af de fælles boligudgifter.

Kun i de tilfælde, hvor pensionisten har en indtægt udover sin førtids- eller alderspension, foretages der en individuel beregning, hvorefter et evt. rådighedsbestemt/personligt tillæg fastsættes i forhold til det af kommunalbestyrelsen fastsatte minimumsrådighedsbeløb.

Stikprøver:

Socialforvaltningen i Nuuk har for at anskueliggøre problematikken, udtaget 44 pensionssager (19 enlige og 13 par) og sammenholdt den hidtidige administrationspraksis (2008) med det anbefalede bevillingsniveau 2009:

I 2008 modtager disse 44 pensionister rådighedsbestemte/personlige tillæg til deres boligudgifter på gennemsnitligt ialt kr. 14.182, i alt kr. 624.008.

I 2009 vil de samme 44 pensionister, under forudsætning af, at anbefalingen i takstblad 2009 godkendes, ud fra en konkret, individuel beregning med basis i det foreslåede, vejledende rådighedsbeløb, være berettiget til et gennemsnitligt tillæg på kr. 5.198, i alt kr. 228.712.

Af de undersøgte førtidspensionister vil kun 55% være berettiget til tillæg i 2009, mens kun 36% af de undersøgte alderspensionister vil være berettiget.

Differencen udgør i disse 44 konkrete tilfælde kr. 8.983 pr. pensionist, i alt kr. 395.296 – svarende til differencen mellem deres rådighedsbeløb efter fradrag af boligudgifter og Kommuneqarfik Sermersooqs vejledende rådighedsbeløb (forslag takstblad 2009). Kommunens omkostningsniveau vil blive yderligere nedbragt i det omfang, logerendes forholdsmæssige andel af boligudgifterne skal indgå i beregningsgrundlaget for udmålingen.

Det er forvaltningens vurdering, at ovenstående giver et retvisende billede.

Som det ligeledes fremgår, stilles pensionister i lejlighed, lejet hus og eget hus ikke lige i forhold til økonomiske tilskud. Serviceniveauet i Nuuk medvirker desuden til, at pensionister, i modstrid med lovgivningens intentioner, begunstiges generelt i forhold til sammenlignelige befolkningsgrupper, herunder SIK-lønmodtagere.

Paamiut:

Ifølge socialchefen er der aktuelt ca. 150 førtidspensionister og ca. 150 alderspensionister. Der er ingen faste rådighedsbestemte eller personlige tillæg til boligudgifter.

Tillæg ydes efter en individuel vurdering i hver sag, men som udgangspunkt gives der kun hjælp til enkelttydelser, såsom briller, møbler og boligrestancer. Alle pensionister

får dækket ca. 90% af deres husleje via boligsikring. Kommunen overholder iflg. Socialchefen, ikke gældende reglerne.

Tasiilaq:

Aktuelt antal pensionister er ikke oplyst. ifølge økonomichefen, suppleres pensionister udfra en konkret beregning op til rådighedsbeløbet i det omfang, der ansøges om hjælp. Det var ikke muligt at få yderligere oplysninger.

Ittoqqortoormiit:

Det har ikke været muligt at få oplysninger.

Konsekvenser for den enkelte pensionist:

Ved et serviceniveau som det gældende i Nuuk 2008, vurderes det, at pensionisterne i de øvrige sammenlægningskommuner generelt vil få betydeligt bedre kår end i dag. Ikke mindst sammenholdt med det omgivende samfunds og sammenlignelige befolkningsgrupper, hvilket vil være problematisk i forhold til lovgivningens intentioner.

Ved et serviceniveau, som anbefalet i takstblad 2009, vil en hel del pensionister i den nuværende Nuup Kommune få forringede vilkår, mens andre vil få bedre vilkår. Lighedsgroundsætningen vil blive opfyldt, men der vil for den enkelte pensionist skulle ske en tilpasning af levestandarden i begge tilfælde. Alle pensionister i Kommuneqarfi Sermersooq vil altid være sikret minimumsrådighedsbeløbet, foruden børnetillæg til pensionen, børnetilskud m.v. De berørte pensionister skal partshøres, ligesom der må forventes en betydelig modstand imod tiltag, der vil forringe visse pensionisters hidtidige levestandard, til trods for, at der herved sker en udligning i forhold til sammenlignelige befolkningsgruppers levestandard.

KANUKOKA's juridiske vurdering af 14. november 2008, der henvises til, har følgende indhold:

"Under henvisning til vores møde onsdag har økonomiudvalget ønsket en juridisk vurdering om det er muligt at fortsætte med uændret praksis i 2009 i de fem sammenlæggende kommuner.

For at begynde med konklusionen først er svaret på spørgsmålet nej.

Lovgrundlag

Landstingslov nr. 14 af 19. november 2007 om strukturreform af den kommunale sektor § 19. Den nye kommune skal harmonisere skatteudskrivning og takster fra 1. januar 2009.

Bemærkninger til forslaget:

"Overgangsudvalget skal analysere samtlige forvaltningsområder og ud fra denne analyse udarbejde de fremtidige overordnede politikker for den nye kommunes aktivitetsniveau.

Med udgangspunkt i analysen fastsætter overgangsudvalget i forbindelse med budgetlægningen skatteudskrivning og takster på serviceydelse for den nye kommune."

Der er ingen hjemmel til dispensation eller overgangsordning.

Serviceharmonisering i de sammenlagte kommuner

Den kommunale lighedsgrundsætning indebærer, at borgerne i en ny kommune har krav på at blive behandlet ens fra 1. januar 2009, men hvad betyder det egentlig?

Den kommunale lighedsgrundsætning indebærer, at borgerne i en ny kommune i princippet har krav på at blive behandlet ens fra 1. januar 2009. Men hvilket omfang har lighedsgrundsætningen? Og hvor meget skal dermed harmoniseres pr. 1. januar 2009?

DE JURIDISKE HENSYN

Lighedsgrundsætningen tilsiger som nævnt, at borgerne har krav på at blive behandlet ens. Men i hvor vid udstrækning gælder dette krav?

For at besvare dette spørgsmål er det relevant at sondre mellem konkrete myndighedsafgørelser, takster og gebyrer på den ene side og generelle serviceniveauer på den anden.

Ved konkrete myndighedsafgørelser udstedes en individuel begunstigende/ bebyrdende forvaltningsakt, der tager stilling til, om der skal gives borgeren en tilladelse/påbud/forbud (for eksempel byggetilladelse) eller ret til en ydelse (for eksempel sygedagpenge) eller en bestemt service (for eksempel hjemmehjælp).

Fælles for disse myndighedsafgørelser er, at de er individuelt tildelte, og at kommunen i henhold til lighedsgrundsætningen skal behandle borgerne ens på disse områder. Der er derfor ingen tvivl om, at alle myndighedsafgørelser skal harmoniseres og tildeles efter ens principper inden 1. januar 2009 i hele den nye storkommune.

Takster og gebyrer og regler for dispensationer (for eksempel regler for økonomisk friplads i dagtilbud) skal tilsvarende være harmoniseret i den sammenlagte kommune.

Ved udstedelse af skønsmæssige afgørelser udvikles en praksis i forvaltningen.

De interne regler skaber forudsigelighed og gør det lettere for myndigheden at administrere sagsområder og forskelsbehandling undgås.

Lovbestemmelser med mulighed for myndigheden for at udøve et skøn forudsætter, at der ved skønsudøvelsen skal træffes en individuel afgørelse i de enkelte sager. Der er imidlertid intet i vejen for kommunen at udarbejde vejledende anbefalinger (skuffecirkulærer), blot hver enkelt sag underkastes en individuel bedømmelse.

De vejledende anbefalinger (skuffecirkulærer) skal være gældende i hele den nye kommune.”

I forbindelse med at en borger rettede henvendelse til mig om et spørgsmål, som ikke angik rådighedstillæg eller personligt tillæg, blev jeg bekendt med, at Nuup Kommunia den 26. november 2008 havde udsendt følgende standardmeddelelse til kommunens pensionister:

”Vedr.: Ændring af rådighedsbestemte tillæg samt personlig tillæg.

I forbindelse med forberedelse af kommunesammenlægningen, er socialforvaltningen i Nuup Kommunea blevet opmærksom på at, tildelingen af personlige tillæg og rådighedsbeløb til pensionister er sket på et forkert grundlag. Der skal i hver enkelt sag foretages en individuel vurdering, hvilket ikke er sket. På den baggrund har kommunalbestyrelsen i Nuup Kommunea på møde den 24. november 2008 besluttet at ændre den hidtidige administrationspraksis om udbetaling af personlige og rådighedsbestemte tillæg til pensionisternes boligudgifter.

For den enkelte pensionist betyder dette, at pensionister som i dag har et rådighedsbeløb der overstiger det fastsatte vejledende rådighedsbeløb, som hovedregel må forvente en reduktion i sit tillæg.

For de pensionister som i dag har et rådighedsbeløb der ligger under det vejledende, er situationen omvendt. Som hovedregel vil disse pensionister kunne forvente en stigning i de beregnede rådighedsbeløb, hvilket vil ske ved at øge tildeling af tillæg.

Ændringerne sker i overensstemmelse med Landstingsforordning nr.3 af 7. maj 2007 om alderspension § 14 og Landstingsforordning nr. 4 af 7. maj 2007 om førtidspension § 15.

Forvaltningen er nu i gang med at gennemgå alle pensionssager som er berørt af disse ændringer. Ydelserne vil blive ændret i takt med den løbende gennemgang, og det forventes at alle sager vil være gennemgået inden udgangen af 2008. Der vil blive givet meddelelse til den enkelte pensionist om den konkrete ændring.

Den enkelte pensionist anmodes på baggrund af dette om at aflevere dokumentation for sine boligudgifter til Omsorgsafdelingen i Nuup Kommunea senest den 10. december 2008.”

Den 3. december 2008 bragte Sermitsiaq.gl følgende artikel:

”Socialforvaltningen i Nuup Kommunua opdagede for nylig at Nuuks mange pensionister siden 1984 har fået udbetalt personlige tillæg og rådighedsbeløb på et forkert grundlag.

Fejlen blev opdaget i forbindelse med forberedelsen til kommunesammenlægningen.

- I 1984 besluttede kommunalbestyrelsen, på baggrund af kommunens gode økonomiske situation, at forhøje de personlige tillæg og rådighedsbeløbet til pensionisterne ud over hjemmestyrets vejledende rådighedsbeløb. I 24 år har vi således tildelt forkerte personlige tillæg og rådighedsbeløb uden at politikere, embedsmænd eller revisorer har opdaget det, siger borgmester Nikolaj Heinrich til Nuup Kommunias hjemmeside, nuuk.gl.

1. januar 2009 ændres beløbene, så de følger hjemmestyrets takster, og det betyder at pensionister, der i dag har et højere rådighedsbeløb, får mindre udbetalt. Til gengæld vil pensionister, der har et rådighedsbeløb under det vejledende, kunne forvente en stigning i de beregnede rådighedsbeløb.

Borgmester Nikolaj Heinrich, kommende borgmester i Kommuneqarfik Sermersooq Asii Chemnitz Narup og tre repræsentanter fra ældreforeningen Qeersaat holdt tirsdag møde om de kommende ændringer.

- Alle parter har det dårligt med den kommende ændring, og forståeligt nok var det en beklemmende situation for ældreforeningen at blive konfronteret med kendsgerningerne. Men alligevel har ældreforeningen forståelse for, at vi alle må rette os efter landstingsforordningen, siger borgmester Nikolaj Heinrich efter mødet.”

Samme dag kunne følgende læses i Nuuk Ugeavis nr. 49/2008:

”For en række pensionister i Nuuk vil kommunesammenlægningen den 1. januar få alvorlige økonomiske konsekvenser.

I dag skal førtids- og alderspensionister i Nuuk have et vejledende rådighedsbeløb:

Enlige førtidspensionister 5.000 kroner og ægtepar 8.000 kroner.

Enlige alderspensionister 6.000 kroner og ægtepar 9.000 kroner.

Siden 1994 har Nuup Kommune imidlertid tolket reglerne for pensionisternes rådighedsbestemte tillæg og personlige tillæg på en måde, som strider mod lovens bogstav.

I 14 år har pensionister, der kun har deres pension at leve for, fået et boligtilskud, som efter en bestemt procentsats omfatter husleje og forbrug af el, vand og varme samt renovation og skorstensfejning.

Pensionisterne har fået disse tillæg som en automatisk, fast procentdel af deres boligudgifter.

Og det er forkert. Pensionisternes tillæg skal udbetales på baggrund af en konkret, individuel beregning. Men på grund af automatikken i tillæggene til boligudgifter har en række pensionister i dag et rådighedsbeløb, som overstiger det vejledende rådighedsbeløb.

Efter den 1. januar skal alle pensionister i Kommuneqarfik Sermersooq have den samme service.

Det betyder, at nogle pensionister i Nuuk få et mindre tillæg end hidtil, mens andre pensionister kan se frem til et højere tillæg.

En stikprøve viser, at 44 pensionister i 2008 modtager et tillæg til deres boligudgifter på gennemsnitligt 14.182 kroner.

I 2009 vil deres tillæg falde til gennemsnitligt 5.198 kroner.

Af de undersøgte pensionister vil kun 55 procent af førtidspensionisterne og 36 procent af alderspensionisterne være berettiget til at modtage tillæg i 2009.

Borgmester Nikolaj Heinrich og Socialudvalgets formand Ane Egede Mathæussen holdt i går, tirsdag, et møde med repræsentanter for byens pensionister for at orientere om konsekvenserne af serviceharmoniseringen i Kommuneqarfik Sermersooq.

For meget - for lidt

Det var Socialforvaltningen i Nuup Kommunea, som i forbindelse med forberedelserne til kommunesammenlægningen blev opmærksom på, at tildelingen af personlige tillæg og rådighedsbeløb til pensionister er sket på et forkert grundlag.

388 førtidspensionister modtager i år i gennemsnit 14.102 kroner i personlige tillæg til deres boligudgifter – i alt 5,4 millioner kroner.

426 alderspensionister modtager i år i gennemsnit 16.562 kroner i rådighedsbestemte tillæg til deres boligudgifter - i alt 7,0 millioner kroner.

Kommunalbestyrelsen i Nuuk besluttede på sit møde den 24. november at ændre den 14 år lange praksis om udbetaling af personlige og rådighedsbestemte tillæg til pensionisternes boligudgifter.

Socialudvalgets formand Ane Egede Mathæussen og socialdirektør Vibeke Møller Jensen har i et brev til samtlige alders- og førtidspensionister orienteret om sagen.

Socialforvaltningen er nu i gang med at gennemgå alle pensionssager, som er berørt af ændringerne.

Socialforvaltningen anmoder derfor pensionisterne at aflevere dokumentation for deres boligudgifter senest den 10. december."

Jeg besluttede den 5. december 2008 at høre Nuup Kommunua og overgangsudvalget for Kommuneqarfik Sermersooq om de i pressen omtalte ændringer.

Mit brev til Nuup Kommunua er sålydende:

”Jeg har bemærket, at Nuuk Ugeavis i nr. 49, som udkom den 3. december 2008, og Sermitsiaq.gl den 3. december 2008 indeholder artikler om ændrede beregningsmetoder for rådighedstillæg og personlige tillæg til pensionister i Nuup Kommunua med virkning fra 2009.

Jeg forstår oplysningerne i de to aviser således, at der er truffet en generel beslutning om at ændre beregningsgrundlaget for disse tillæg, og at beslutningen skulle være begrundet dels i, at kommunen har anvendt en forkert beregningsmetode i flere år og dels i, at der ønskes en ensartet beregningsmetode for alle pensionister i Kommuneqarfik Sermersooq.

Jeg finder det ud fra disse oplysninger umiddelbart uklart, på hvilket grundlag, at der skulle være begået fejl i tidligere års fastsættelse af rådighedstillæg og personlige tillæg, ligesom det fremstår uklart, hvilken beregningsmetode Kommuneqarfik Sermersooq skal anvende.

Jeg finder endvidere, at der kan være tvivl om, hvorvidt den generelle beslutning er truffet af den kompetente kommune, idet det specifikt fremgår af artiklen i Nuuk Ugeavis, at beslutningen er truffet af Nuup Kommunua på kommunalbestyrelsesmødet den 24. november 2008.

Jeg har på denne baggrund besluttet af egen drift, jf. landstingsloven om Landstingets Ombudsmand § 6, stk. 5, at undersøge, om den kompetente kommunalbestyrelse har truffet en generel beslutning om en ændret beregningsmetode, og på hvilket grundlag, beslutningen er truffet.

Jeg beder derfor Nuup Kommunua oplyse, om beslutningen er truffet af Nuup Kommunua.

Såfremt beslutningen er truffet af Nuup Kommunua, beder jeg kommunen sende mig en udskrift af referatet fra det pågældende dagsordenspunkt på kommunalbestyrelsesmødet og en kopi af det administrativt udarbejdede oplæg til mødet, hvis et sådant oplæg foreligger.

Jeg beder i givet fald Nuup Kommunua gøre rede for, hvorvidt, og med hvilken hjemmel, at denne kommune har truffet en beslutning med virkning for 2009.

Jeg har samtidig i en anden sag, som ikke angår beregningen af rådighedstillæg og personlige tillæg, modtaget en kopi af det brev, som kommunen den 26. november 2008 har sendt til kommunens alders- og førtidspensionister.

Jeg beder kommunen oplyse, om brevet angår beregningen af personlige tillæg og rådighedstillæg med virkning fra 2009.

Såfremt kommunen agter at regulere tillæggene med virkning fra et tidspunkt i 2008, beder jeg kommunen gøre rede for:

- Ud fra hvilke overvejelser, herunder på grundlag af hvilke retsregler, at kommunen mener, at rådighedstillæg og personlige tillæg hidtil har været beregnet på et forkert grundlag,
- Hvorvidt, og i givet fald ud fra hvilke overvejelser, herunder ud fra hvilke retsregler, at kommunen mener, at det er berettiget at regulere tillæggene alene på grundlag af vejledende satser, og
- Om de vejledende satser, som kommunen bruger i sin beregning, er fastsat af kommunen eller af hjemmestyret.

Jeg har ved særskilt brev anmodet Kommuneqarfik Sermersooq om at oplyse, om Kommuneqarfik Sermersooq har truffet den beslutning, som er refereret i avisartiklerne, for året 2009, og jeg har bedt sidst nævnte kommune om i givet fald at redegøre for grundlaget for beslutningen.”

Min høring af overgangsudvalget for Kommuneqarfik Sermersooq havde samme indledning som høringen af Nuup Kommunua:

“[...]”

Jeg beder [...] Kommuneqarfik Sermersooq, Overgangsudvalget, oplyse, om beslutningen er truffet af Kommuneqarfik Sermersooq.

Såfremt beslutningen er truffet af Kommuneqarfik Sermersooq, beder jeg Overgangsudvalget sende mig en udskrift af referatet fra det pågældende dagsordenspunkt på udvalgets møde og en kopi af det administrativt udarbejdede oplæg til mødet, hvis et sådant oplæg foreligger.

Såfremt Kommuneqarfik Sermersooq agter at regulere tillæggene med virkning fra 2009, beder jeg udvalget gøre rede for:

- Ud fra hvilke overvejelser, herunder på grundlag af hvilke retsregler, at udvalget mener, at rådighedstillæg og personlige tillæg hidtil har været beregnet på et forkert grundlag,
- Hvorvidt, og i givet fald ud fra hvilke overvejelser, herunder ud fra hvilke retsregler, at udvalget mener, at det er berettiget at regulere tillæggene alene på grundlag af vejledende satser, og

- Om de vejledende satser, som udvalget bruger i sin beregning, er fastsat af Kommuneqarfik Sermersooq, af Nuup Kommunia eller af hjemmestyret.

Jeg har ved særskilt brev anmodet Nuup Kommunia om at oplyse, om Nuup Kommunia har truffet den beslutning, som er refereret i avisartiklerne, for året 2009 eller for en del af året 2008, og jeg har bedt sidst nævnte kommune om i givet fald at redegøre for grundlaget for beslutningen.”

Jeg modtog den 16. februar 2009 følgende brev dateret 5. februar 2009 og skrevet på Nuup Kommunias brevpapir:

”Nuup Kommunea, Socialforvaltningen, har d. 10. december 2008 modtaget brev i ovennævnte sag fra Landstingets Ombudsmand (Deres brev nr. 2307; journalnr. 2008-907-0005), hvor De anmoder Nuup Kommunea om svar på følgende spørgsmål.

Ombudsmanden skriver:

[...]

Jeg beder [...] Nuup Kommunia oplyse, om beslutningen er truffet af Nuup Kommunia.

Kommunens svar:

Beslutningen er truffet af Kommunalbestyrelsen i Nuup Kommunea og Kommuneqarfik Sermersooq, Overgangsudvalget.

Ombudsmanden skriver:

Såfremt beslutningen er truffet af Nuup Kommunia, beder jeg kommunen sende mig en udskrift af referatet fra det pågældende dagsordenspunkt på kommunalbestyrelsesmødet og en kopi af det administrativt udarbejdede oplæg til mødet, hvis et sådant oplæg foreligger.

Kommunens svar:

Som anmodet vedlægges sagsudskrift af pkt. 12 fra det 10. ordinære kommunalbestyrelsesmøde den 24. november 2008 med tilhørende bilag.

Ombudsmanden skriver:

Jeg beder i givet fald Nuup Kommunia gøre rede for, hvorvidt, og med hvilken hjemmel, at denne kommune har truffet en beslutning med virkning for 2009.

Kommunens svar:

Nuup Kommunea har truffet beslutning om behandling og afslutning af sagen vedrørende den hidtidige praksis forud for, at Kommuneqarfik Sermersooq, Overgangsudvalget skulle træffe afgørelse om takster gældende med virkning for 2009.

Ombudsmanden skriver:

Jeg har samtidig i en anden sag, som ikke angår beregningen af rådighedstillæg og personlige tillæg, modtaget en kopi af det brev, som kommunen den 26. november 2008 har sendt til kommunens alders- og førtidspensionister. Jeg beder kommunen oplyse, om brevet angår beregningen af personlige tillæg og rådighedstillæg med virkning fra 2009.

Kommunens svar:

Brevet kommunikerer Nuup Kommuneas opgør med sin hidtidige administrationspraksis så denne bliver i overensstemmelse med retsgrundsætninger som forbud mod skøn under regel, lighedsprincippet og legalitetsprincippet, [med] hjemmel i den gældende lovgivning, forud for kommunesammenlægningen.

Ombudsmanden skriver:

Såfremt kommunen agter at regulere tillæggene med virkning fra et tidspunkt i 2008, beder jeg kommunen gøre rede for:

- Udfra hvilke overvejelser, herunder på grundlag af hvilke retsregler, at kommunen mener, at rådighedstillæg og personlige tillæg hidtil har været beregnet på et forkert grundlag,
- Hvorvidt, og i givet fald udfra hvilke overvejelser, herunder udfra hvilke retsregler, at kommunen mener, at det er berettiget at regulere tillæggene alene på grundlag af vejledende satser, og
- Om de vejledende satser; som kommunen bruger i sin beregning, er fastsat af kommunen eller hjemmestyret.

Kommunens svar:

Pensionister, som kun har haft førtids - eller alderspension som forsørgelsesgrundlag, er siden 1994 blevet tildelt et løbende boligtilskud, efter fradrag af eventuel boligsikring, ud fra faste procentsatser. Derved er det vejledende rådighedsbeløb i realiteten blevet ophævet. Denne administrative praksis har haft som konsekvens, at det vejledende rådighedsbeløb i disse tilfælde som hovedregel er blevet tilsidesat, fordi de personlige/rådighedsbestemte tillæg til boligudgifter blev ydet som en automatisk, fast procentdel af pensionistens boligudgifter (skøn under regel) og ikke på baggrund af en konkret, individuel beregning under hensyntagen til det vejledende rådighedsbeløb. Der blev således heller ikke ved en konkret, individuel beregning taget hensyn til fradrag af eventuelle logerendes forholdsmæssige andel af de fælles boligudgifter.

Kun i de tilfælde, hvor pensionisten, samt eventuelt ægtefælle eller samlever, havde en indtægt udover førtids - eller alderspension, blev der foretaget en individuel beregning, hvorefter et evt. rådighedsbestemt/personligt tillæg blev beregnet i forhold til det af kommunalbestyrelsen fastsatte minimumsrådighedsbeløb.

Pensionister i lejlighed, lejet hus og eget hus blev ikke stillet lige i forhold til økonomiske tilskud og reelle rådighedsbeløb efter tilskud. Den kommunale lighedsgrundsætning indebærer, at borgere har krav på at blive behandlet ens. Intentionen med faste procentvise tilskud til boligudgifter har været at stille alle pensionister lige, men konsekvensen har i realiteten været, at de blev behandlet ulige.

Tillæg til pensionisters boligudgifter blev fra 1994 ydet efter disse faste procentsatser:

[...] ³⁸

Service-niveauet har endvidere medvirket til, at pensionister, i modstrid med lovgivningens intentioner, er blevet begunstiget generelt i forhold til sammenlignelige befolkningsgrupper, herunder SIK-lønmodtagere.

De betydelige tilskud til det løbende forbrug af energi og vand har ikke tilskyndet til øget miljøbevidsthed.

Af det gældende lovgrundlag fremgår bl.a. følgende:

Landstingsforordning nr. 4 af 7. maj 2007 om førtidspension

§ 15. Personlige tillæg bevilges efter en individuel vurdering af behovet enten som en løbende ydelse, der fastsættes for højest i år ad gangen, eller som engangshjælp til dækning af særlige behov.

Af bemærkningerne til bestemmelsen fremgår bl.a.:

En undersøgelse af kommunernes praksis med betaling af personlige tillæg har vist, at de fleste kommuner har fastsat minimumsbeløb, som henholdsvis enlige og gifte/samlevende pensionister skal have til rådighed efter betaling af faste udgifter. Der er stor forskel på disse beløb fra kommune til kommune. Det er kommunen, der tildeler personlige tillæg, og det er derfor naturligt, at kommunerne fastsætter forskellige retningslinjer for udbetaling af løbende personlige tillæg. Det skal bemærkes, at kommunen alene kan fastsætte vejledende retningslinier om tildelingen af personlige tillæg, og der i hvert enkelt tilfælde skal foretages en individuel vurdering af førtidspensionistens behov.

Landstingsforordning nr. 3 af 7. maj 2007 om alderspension

38) Svarer til det ovenfor citerede fra Nuup Kommunias socialudvalgs møde den 18. november 2008.

§ 14. Kommunalbestyrelsen kan yde rådighedsbestemte tillæg på grundlag af kommunalt fastsatte minimums grænser for alderspensionisters rådighedsbeløb efter afholdelse af faste udgifter.

...

Stk. 3. Landsstyret kan fastsætte regler om rådighedsbestemte tillæg, herunder om beregningen af rådighedsbeløb.

Af bemærkningerne til pkt. 1 (§ 01) i Ændringsforslag til Forslag til: Landstingsforordning nr. xx af xx 2007 om alderspension fremgår bl.a.:

Bestemmelsen indføres for at sikre, at kommunalbestyrelsen har adgang til at yde rådighedsbestemte tillæg på grundlag af kommunalt fastsatte minimumsgrænser for alderspensionisters rådighedsbeløb efter afholdelse af faste udgifter.

Det giver kommunen mulighed for at fastsætte et beløb, som alle alderspensionister skal have til rådighed, når alle faste udgifter er betalt, og således udbetale et tillæg til dem, der ikke har dette beløb til rådighed. Landsstyret fastsætter regler om, hvilke udgifter der indgår i beregningen.

Bestemmelsen fastslår, at Landsstyret fastsætter nærmere regler om de rådighedsbestemte tillæg. Reglerne vil fremgå af bekendtgørelsen om alderspension. Det vil være relevant at der fastsættes regler om hvorledes rådighedsbeløbet beregnes, det vil sige hvilke udgifter der indgår i beregningen.

§ 15. Personligt tillæg kan udbetales til alderspensionister, hvis økonomiske forhold er særlig vanskelige, eller såfremt der ellers er risiko for, at alderspensionisten vil komme i alvorlig økonomisk nød. Personlige tillæg kan tildeles til følgende typer af udgifter:

- 1) Væsentlige udgifter som følge af helbredsmæssige behov.
- 2) Anskaffelse af briller og hjælpemidler.
- 3) Overlevelshjælp.

Af bemærkningerne til bestemmelsen fremgår bl.a.:

Bestemmelsen om personlige tillæg er ændret i forhold til den gældende forordning. Efter de gældende regler tildeles personligt tillæg efter en individuel vurdering af behovet. I praksis administreres tildelingen på baggrund af rådighedsbeløb, som fastsættes af de enkelte kommuner under hensyn til de økonomiske forhold andre borgere i kommunen lever under.

Det betyder, at der er stor forskel på, hvad kommunerne tildeler i tillæg og til hvilke udgifter.

Med ændringen tilsigtes at opnå en mere ensartet praksis omkring tildeling af personlige tillæg. Herudover er det hensigten, at personlige tillæg fremover kun skal tildeles rent undtagelsesvist, i modsætning til de nuværende regler, hvor tildeling af personlige tillæg som supplement til grundbeløbet snarere synes at være hovedreglen. Kommunen skal i forbindelse med behandlingen af alderspensionsansøgningen tage stilling til, om ansøgeren har behov for personlige tillæg.

Såfremt en alderspensionist efter tilkendelsen af alderspension har brug for personligt tillæg, skal alderspensionisten ansøge kommunen herom.

Det er en betingelse for at tildele personlige tillæg, at alderspensionistens økonomiske forhold er særlig vanskelige. Med "særlig vanskelige" sigtes til, at det kun er alderspensionister, der har et meget lille beløb om måneden tilbage til sig selv, efter at faste udgifter er betalt, og hvor det ikke er realistisk at stille krav om, at alderspensionisten reducerer i sine faste udgifter, der kan komme i betragtning til personligt tillæg. Efter bestemmelsen kan det kræves, at alderspensionisten har indrettet sig økonomisk forsvarligt, det vil sige ikke har påtaget sig flere og større udgifter, end hvad der er rimeligt for en person, med en indkomst svarende til en alderspension, og det vil eksempelvis kunne kræves, at alderspensionisten flytter til en billigere bolig, såfremt alderspensionisten har en bolig, der ligger udover, hvad der kan anses for nødvendigt, og såfremt kommunen er i stand til at tilbyde en passende mindre bolig. Om dette er tilfældet må bero på et skøn i den konkrete situation, hvori også alderspensionistens personlige forhold, eksempelvis familieforhold, bør indgå.

Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 14 af 27. juni 2007 om alderspension

§ 3. Rådighedsbeløbet fastsættes af kommunalbestyrelsen under hensyntagen til de lokale leveforhold, og under hensyntagen til, at alderspensionisten ikke skal stilles bedre end andre person grupper i lokalsamfundet.

Stk. 2. Rådighedsbeløbet er det beløb, som alderspensionisten har tilbage af sin skattepligtige indkomst efter skat, efter fradrag af følgende udgifter.

1) Husleje, efter fradrag af boligsikring.

2) Udgifter til vand og el.

Stk. 3. Såfremt forudsætningerne for det rådighedsbestemte tillæg ændres, skal alderspensionistens rådighedsbestemte tillæg reguleres, hvis ændringen i forudsætningerne medfører en ændring i alderspensionistens rådighedsbeløb.

§ 4. Kommunalbestyrelsen kan udbetale personlige tillæg til alderspensionister, hvis økonomiske forhold gør, at alderspensionisten ikke må anses for at kunne klare sig med det eventuelt kommunalt fastsatte rådighedsbestemte tillæg, enten fordi alderspensionisten er nødt til at afholde udgifter andre typisk ikke har, eller fordi udgifterne i alderspensionistens tilfælde væsentligt overstiger, hvad andre normalt har.

Da ændringen igangsattes ultimo 2008 nåede den ikke at få den store reelle effekt for sagerne i Nuup Kommunea resten af dette år.

I en opfølgende orientering til kommunalbestyrelsen ultimo december 2008 fremgår bla.:

Den hidtidige praksis for beregning af personlige tillæg har generelt betydet, at de fleste pensionister har haft et højere rådighedsbeløb end det vejledende. Det kan imidlertid ikke afvises, at nogle pensionister har haft et mindre rådighedsbeløb end det vejledende. Disse pensionisters sager bør tilbydes genoptaget i den udstrækning det er administrativt muligt.

Det er vurderingen, at det ikke kan lade sig gøre at indkredse disse sager ud fra på forhånd fastlagte saglige kriterier, som kan identificere de relevante sager blandt de mange årlige sager med løbende ydelser på området. Forvaltningen vil derfor indrykke en annonce i Siammaavik og Nuuk Ugeavis om, at de pensionister, som mener at kunne dokumentere, at de har fået udbetalt for lidt i tillæg til pensionen for 2008 eller de foregående år vil kunne henvende sig i omsorgsafdelingen for at få foretaget en genberegning. For de personer, som reagerer på annoncen vil man gå så langt tilbage, som det er muligt ud fra den tilgængelige dokumentation, dog tidligst til 1994/95, hvor de faste procentsatser for tildeling af tillæg til boligudgifter blev indført. Det vil blive genberegnet om der er sket udbetaling af for lidt i tillæg. En compensation vil blive ydet til de, som måtte have fået for lidt i forhold til de vejledende rådighedsbeløb.

På grund af begrænsede personaleresurser til denne granskningsopgave forventes den først tilendebragt primo første halvår af 2009 uden nærmere tidsangivelse.

Nuup Kommuneas Kommunalbestyrelse fastsatte hvert år i forbindelse med budgettet et vejledende rådighedsbeløb for førtidspensionister og alderspensionister.

I 2008 var følgende vejledende rådighedsbeløb gældende:

	Førtidspension	Alderspension
Enlig	kr. 5.000	kr. 6.000
Ægtepar	kr. 8.000	kr. 9.000"

Kommuneqarfik Sermersooq svarede mig den 10. februar 2009 således:

"[...]

Jeg beder [...] Kommuneqarfik Sermersooq, Overgangsudvalget, oplyse, om beslutningen er truffet af Kommuneqarfik Sermersooq.

Kommunens svar:

De vejledende rådighedsbeløb, som er gældende med virkning for 2009 er besluttet i Overgangsudvalgsmøde d. 28. november 2008. I beslutningsgrundlaget har indgået en redegørelse for den hidtidige, særegne beregningsmetode i Nuup Kommunea, som kommunalbestyrelsen i Nuup Kommunea besluttede at ændre på kommunalbestyrelsesmøde den 24. november 2008 samt det hidtidige serviceniveau i de forskellige kommuner, som indgik i sammenlægningen.

Ombudsmanden skriver:

Såfremt beslutningen er truffet af Kommuneqarfik Sermersooq, beder jeg Overgangsudvalget sende mig en udskrift af referatet fra det på gældende dagsordenspunkt på udvalgets møde og en kopi af det administrativt udarbejdede oplæg til mødet, hvis et sådant oplæg foreligger.

Kommunens svar:

Som anmodet vedlægges sagsudskrift af pkt. 12.3 fra Overgangsudvalgsmøde d. 28. november 2008 med tilhørende bilag.

Ombudsmanden skriver:

Såfremt Kommuneqarfik Sermersooq agter at regulere tillæggene med virkning fra 2009, beder jeg udvalget gøre rede for:

- Udfra hvilke overvejelser, herunder på grundlag af hvilke retsregler, at udvalget mener, at rådighedstillæg og personlige tillæg hidtil har været beregnet på et forkert grundlag,
- Hvorvidt, og i givet fald udfra hvilke overvejelser, herunder udfra hvilke retsregler, at udvalget mener, at det er berettiget til at regulere tillæggene alene på grundlag af vejledende satser, og
- Om de vejledende satser, som udvalget bruger i sin beregning, er fastsat af Kommuneqarfik Sermersooq, af Nuup Kommunua eller af hjemmestyret.

Kommunens svar:

I svaret fra Nuup Kommunea til Landstingets Ombudsmand er der givet en redegørelse for hvorfor beregningsgrundlaget af Nuup Kommunea er ændret ud fra forvaltningsretlige grundsætninger og den gældende pensionslovgivning.

I forbindelse med serviceharmoniseringen ved kommunesammenlægningen er der i overensstemmelse med lovgivningens intentioner på Overgangsudvalgsmøde d. 28. november 2008 fastsat rådighedsbeløb ved beregning af tillæg til pensionen gældende i Kommuneqarfik Sermersooq med virkning fra 1. januar 2009."

På baggrund af de modtagne hørings svar skrev jeg den 6. maj 2009 til Kommuneqarfik Sermersooq:

“Jeg har nu gennemgået de modtagne svar fra Kommuneqarfik Sermersooq og Nuup Kommunia vedrørende fastsættelse af diverse tillæg for 2009.

Jeg beder i den anledning om en supplerende redegørelse for to spørgsmål.

For det første beder jeg kommunen gøre rede for, hvorvidt personlige tillæg og rådighedsbestemte tillæg som løbende ydelser i 2008 og tidligere år er blevet fastsat ved afgørelser til enkelte pensionister således, at det af afgørelserne fremgik, at ydelserne kun var gældende for et år ad gangen.

For det andet beder jeg kommunen gøre rede for, hvorledes de enkelte pensionister har fået meddelelse om fastsættelse af tillæg for 2009, idet jeg beder kommunen fremsende de standardtekster på grønlandsk og dansk, som jeg går ud fra kommunen har benyttet. Alternativt er jeg interesseret i at modtage kopi af enkelte af de breve, som kommunen har udsendt, og omfatter 1) nedsættelse af personlige tillæg og rådighedsbestemte tillæg og 2) forhøjelse af personlige tillæg og rådighedsbestemte tillæg.”

Kommunens svarede mig den 30. juli 2009:

“Kommuneqarfik Sermersooq, Velfærdsforvaltningen, Nuuk har d. 14. maj 2009 modtaget brev i ovennævnte sag fra Landstingets Ombudsmand, J. nr. 2008-907-0005, brevnr. 4614, hvor Ombudsmanden anmoder om en supplerende redegørelse for to spørgsmål.

[...]

Kommunens svar:

Selvom afgørelserne for personlige tillæg og rådighedsbestemte tillæg i 2008 og tidligere år var udregnet efter faste procentsatser blev tillæggene til den enkelte pensionist revurderet hvert år, og det fremgik af afgørelserne til den enkelte pensionist, at bevilningen var gældende for 1 år.

[...]

Kommunens svar:

I november 2008 fik den enkelte pensionist, sammen med lønsedlen for december måned, et brev med anmodning om at fremkomme med dokumentation for de relevante indtægter og udgifter så beregning af personlige tillæg og rådighedsbestemte tillæg for 2009 kunne foretages.

Efterfølgende blev der truffet afgørelser om personlige tillæg og rådighedsbestemte tillæg for 2009 for den enkelte pensionist. De standardtekster på grønlandsk og dansk, som kommunen har benyttet vedlægges som bilag.

Til bilag 2 skal knyttes den kommentar, at henvisningen til lovgrundlaget er forkert, da der ved en fejl henvises til § 15 Landstingsforordning nr. 4 af 7. maj 2007 om førtidspension, hvor der rettelig skulle henvises til § 14 i Landstingsforordning nr. 3 af 7. maj 2007 om alderspension.

Disse justeringer er foretaget i standardteksterne.

Til Ombudsmandens behandling af sagen vedlægges følgende i kopi:

- Bilag 1: Standardtekst til alderspensionister, som bor i eget hus
- Bilag 2: Standardtekst til alderspensionister, som bor til leje
- Bilag 3: Standardtekst til førtidspensionister, som bor til leje"

Standardbrevet vedlagt som bilag 1 til kommunens svar var dateret 24. september 2008³⁹ er sålydende:

"I henhold til Landstingsforordning nr. 3 af 7. maj 2007 om alderspension § 14 kan kommunalbestyrelsen yde rådighedsbestemte tillæg på grundlag af kommunalt fastsatte minimumsgrænser for alderspensionisters rådighedsbeløb efter afholdelse af faste udgifter.

Fra 1. januar 2009 er rådighedsbeløbet for enlige 6000,00 kr. månedligt netto, efter alle udgifter som er forbundet med husets drift er betalt.

Omsorgsafdelingen har beregnet om du er berettiget til tillæg, hvor man har indregnet el, gasolie til x,00 kr. pr. måned, hvorfor du er berettiget til rådighedsbestemte tillæg på x,00 kr. månedligt.

Det skal gøres opmærksom på, at den automatiske olielevering er stoppet fra omsorgsafdelingen den 31. december 2008, hvorfor du selv må lave aftale med oliefirmaet om fortsat olielevering på telefon 31 26 00.

Såfremt der sker væsentlige og varige ændringer i dine personlige og/eller økonomiske forhold, eller du flytter til en anden bolig, har du pligt til at underrette omsorgsafdelingen.

./.. Vedlagt kopi af beregningskema, hvis du er uenig i beregningen, anmodes du om at kontakte omsorgsafdelingen.

³⁹⁾ Kommuneqarfik Sermersooq har på min forespørgsel den 21. august 2009 oplyst, at det er en fejldatering, idet brevene er udsendt den 24. november 2008.

Du kan klage over afgørelsen inden 4 uger efter modtagelsen af brevet til: Styrelsen for Råd og Nævn, Det Sociale Ankenævn, Postboks 689, Imaneq 27 - 1, 3900 Nuuk."

Bilag 2 dateret 16. marts 2009 er sålydende:

"Bevilling til personlige tillæg.

Afdelingen for pensionsforhold i Nuuk har modtaget ansøgning om personlige tillæg for 2009.

Ansøgningen er behandlet i henhold til Landstingsforordning nr. 4 af 7. maj 2007 om alderspension § 15 stk 1: Personlige tillæg bevilges efter en individuel vurdering af behovet enten som en løbende ydelse, der fastsættes for højst et år ad gangen.

Der er pr. 1. januar 2009 bevilget et månedligt tillæg på kr. 2302,00 gældende for perioden 01-01-2009 til 31-12-2009.

Såfremt der sker væsentlige og varige ændringer i de personlige og/eller økonomiske forhold, eller du flytter til en anden bolig, har du pligt til at underrette afdelingen for pensionsforhold jf. forordningens § 15 stk. 2: Tilbagebetaling af personlige tillæg kan kræves, såfremt: 2) en alderspensionist, der har modtaget personligt tillæg, senere får udbetalt et beløb, der dækker samme tidsrum og samme formål som det personlige tillæg.

Du kan klage over afgørelsen inden 4 uger efter modtagelsen af brevet til: Styrelsen for Råd og Nævn, Det Sociale Ankenævn, Postboks 689, Imaneq 27 - 1, 3900 Nuuk."

Bilag 3 dateret 12. marts 2009 er sålydende:

"Bevilling til personlige tillæg.

Afdelingen for pensionsforhold i Nuuk har modtaget ansøgning om personlige tillæg for 2009.

Ansøgningen er behandlet i henhold til Landstingsforordning nr. 4 af 7. maj 2007 om førtidspension 15 stk. 1: Personlige tillæg bevilges efter en individuel vurdering af behovet enten som en løbende ydelse, der fastsættes for højst et år ad gangen.

Der er pr. 1. januar 2009 bevilget et månedligt tillæg på kr. 447,00 gældende for perioden 01-01-2009 til 31-12-2009.

Såfremt der sker væsentlige og varige ændringer i de personlige og/eller økonomiske forhold, eller du flytter til en anden bolig, har du pligt til at underrette afdelingen for pensionsforhold jf. forordningens § 15 stk. 2: Tilbagebetaling af personlige tillæg kan kræves, såfremt: 2) en førtidspensionist, der har modtaget personligt tillæg, senere får

udbetalt et beløb, der dækker samme tidsrum og samme formål som det personlige tillæg.

Du kan klage over afgørelsen inden 4 uger efter modtagelsen af brevet til: Styrelsen for Råd og Nævn, Det Sociale Ankenævn, Postboks 689, Imaneq 27 - 1, 3900 Nuuk."

Den 21. august 2009 foretog jeg en supplerende telefonisk høring af Kommuneqarfik Sermersooq, som oplyste, at ingen pensionister havde fået nedsat deres rådighedstillæg og personlige tillæg i 2008 som en konsekvens af Nuup Kommunias beslutning om ændring af beregningspraksis.

Kommunen oplyste endvidere under min telefoniske høring, at oplysningerne i bilag om kommunal olielevering henviste til, at kommunen i en række tilfælde enten efter en afgørelse om administration af en pensionists økonomi eller efter en konkret aftale med en pensionist har forestået levering af olie og herefter har modregnet fakturabeløbet i forbindelse med den kommende pensionsudbetaling.

Jeg udtalte herefter:

"Generelt

Min undersøgelse har omfattet lovligheden af, at en række pensionister i forbindelse med sammenlægningen af fem kommuner til Kommuneqarfik Sermersooq har fået nedsat deres hidtidige rådighedstillæg og personlige tillæg.

Jeg har i forbindelse med min undersøgelse vurderet ændringerne ud fra landstingsforordning nr. 3 af 7. maj 2007 om alderspension og landstingsforordning nr. 4 af 7. maj 2007 om førtidspension, som begge trådte i kraft 1. juli 2007, ligesom jeg har forholdt mig til betydningen af landstingsloven om strukturreform af den kommunale sektor. Min undersøgelse har derimod ikke omfattet spørgsmålet om lovligheden i forhold til de landstingsforordninger, som var gældende før 1. juli 2007.

Herudover har min undersøgelse omfattet spørgsmålet, om ændringerne er besluttet af den kompetente kommunalbestyrelse, og om ændringerne er gennemført i overensstemmelse med forvaltningsrettens almindelige regler.

1. Lovligheden af Nuup Kommunias praksis frem til kommunesammenlægningen

Det fremgår af de høringssvar, som jeg har modtaget, at Nuup Kommunια frem til kommunesammenlægningen den 1. januar 2009 fastsatte rådighedstillæg til alderspensionister og personlige tillæg til førtidspensionister til udgifter til husleje og el, vand, fyringsolie, skorstensfejning og renovation som bestemte procentsatser af de faktiske udgifter.

Jeg forstår det oplyste om praksisændringen i forbindelse med kommunesammenlægningen således, at den ikke omfattede øvrige tillæg til pensionisterne.

1.1. Alderspension

Landstingsforordning nr. 3 af 7. maj 2007 om alderspension indeholder følgende bestemmelse om rådighedstillæg til alderspensionister:

"§ 14. Kommunalbestyrelsen kan yde rådighedsbestemte tillæg på grundlag af kommunalt fastsatte minimumsgrænser for alderspensionisters rådighedsbeløb efter afholdelse af faste udgifter.

Stk. 2. Rådighedsbestemte tillæg udbetales ikke til alderspensionister, der har fast bopæl uden for Grønland.

Stk. 3. Landsstyret kan fastsætte regler om rådighedsbestemte tillæg, herunder om beregningen af rådighedsbeløb."

Bestemmelsen blev indsat efter et ændringsforslag fra Landsstyret til lovforslagets anden behandling, og blev ved fremsættelsen for Landstinget ledsaget af følgende bemærkninger:

"Til stk. 1

Bestemmelsen indføres for at sikre, at kommunalbestyrelsen har adgang til at yde rådighedsbestemte tillæg på grundlag af kommunalt fastsatte minimumsgrænser for alderspensionisters rådighedsbeløb efter afholdelse af faste udgifter.

Det giver kommunen mulighed for at fastsatte et beløb, som alle alderspensionister skal have til rådighed, når alle faste udgifter er betalt, og således udbetale et tillæg til dem, der ikke har dette beløb til rådighed. Landsstyret fastsætter regler om, hvilke udgifter der indgår i beregningen.

Til stk. 2

Bestemmelsen fastslår, at rådighedsbestemte tillæg ikke udbetales til alderspensionister, der har fast bopæl uden for Grønland.

Til stk. 3

Bestemmelsen fastslår, at Landsstyret fastsætter nærmere regler om de rådighedsbestemte tillæg.

Reglerne vil fremgå af bekendtgørelsen om alderspension.

Det vil være relevant at der fastsættes regler om hvorledes rådighedsbeløbet beregnes, det vil sige hvilke udgifter der indgår i beregningen."

Landsstyret fastsatte ved bekendtgørelse nr. 14 af 27. juni 2007, som trådte i kraft 1. juli 2007, følgende nærmere regler om rådighedstillæg:

”§ 3. Rådighedsbeløbet fastsættes af kommunalbestyrelsen under hensyntagen til de lokale leveforhold, og under hensyntagen til, at alderspensionisten ikke skal stilles bedre end andre persongrupper i lokalsamfundet.

Stk. 2. Rådighedsbeløbet er det beløb, som alderspensionisten har tilbage af sin skattepligtige indkomst efter skat, efter fradrag af følgende udgifter:

- 1) Husleje, efter fradrag af boligsikring.*
- 2) Udgifter til vand og el.*

Stk. 3. Såfremt forudsætningerne for det rådighedsbestemte tillæg ændres, skal alderspensionistens rådighedsbestemte tillæg reguleres, hvis ændringen i forudsætningerne medfører en ændring i alderspensionistens rådighedsbeløb.”

Landstingsforordningens § 14, jf. bekendtgørelsens § 3, fastslår således, at afgørelsen af, om en pensionist er berettiget til rådighedstillæg, skal træffes på baggrund af en vurdering af, om det beløb, som er tilbage af pensionistens skattepligtige indkomst efter fradrag af udgifter til husleje, el og vand, ligger under en af kommunalbestyrelsen vedtagne grænse.

Efter Nuup Kommunias praksis er rådighedstillæg blevet ydet uafhængigt af denne grænse, hvilket efter de foreliggende oplysninger har indebåret, at nogle pensionister har modtaget for store rådighedstillæg, mens andre har modtaget for små tillæg.

Det er herefter spørgsmålet, om kommunen lovligt har kunnet fravige landstingsforordningens og bekendtgørelsens metode for beregning af rådighedstillæg.

Jeg bemærker til dette spørgsmål, at en eventuel adgang til at dispensere fra en regel til fordel for borgerne uden udtrykkelig hjemmel i regelgrundlaget eller i trin højere regler, tilkommer den regeludstedende myndighed⁴⁰.

Jeg har ikke herved taget stilling til, om Landssyret havde været bemyndiget til at dispensere fra bekendtgørelse nr. 14. af 27. juni 2007 om alderspension til fordel for Nuup Kommunias praksis.

Det må imidlertid anses for utvivlsomt, at kommunen ikke selv har kunnet vælge at fravige reglerne, og det giver mig derfor ikke anledning til bemærkninger, at Nuup Kommunia og Kommuneqarfik Sermersooq har vurderet, at den frem til kommunesammenlægningen anvendte praksis har været ulovlig.

1.2. Førtidspensionister

40) Hans Gammeltoft-Hansen m. fl., Forvaltningsret, 2. udgave 2002, side 313 f.

Landstingsforordning nr. 4 af 7. maj 2007 om førtidspension indeholder følgende om personlige tillæg:

"§ 15. Personlige tillæg bevilges efter en individuel vurdering af behovet enten som en løbende ydelse, der fastsættes for højst 1 år ad gangen, eller som engangshjælp til dækning af særlige behov.

Stk. 2. Tilbagebetaling af personlige tillæg kan kræves, såfremt:

- 1) der ydes personlige tillæg på grund af uforsvarlig økonomi, eller*
- 2) en førtidspensionist, der har modtaget personligt tillæg, senere får udbetalt et beløb, der dækker samme tidsrum og samme formål som det personlige tillæg.*

Stk. 3. Tilbagebetaling kan alene kræves, hvis førtidspensionisten i forbindelse med bevilgingen er gjort bekendt med tilbagebetalingspligten.

Stk. 4. Personlige tillæg udbetales ikke til førtidspensionister, der har fast bopæl uden for Grønland."

I forbindelse med lovforslagets fremsættelse for Landstinget knyttede Landsstyret følgende bemærkninger til § 15, stk. 1:

"Administrationen af de personlige tillæg fortsætter efter samme retningslinier, som gælder efter de eksisterende regler. Kommunen skal således i forbindelse med behandlingen af ansøgningen om førtidspension også tage stilling til, om ansøgeren har behov for personlige tillæg. Såfremt en førtidspensionist efter tilkendelse af førtidspension får behov for personligt tillæg, enten til en engangsudgift eller fordi vedkommendes forhold ændrer sig, skal denne indgive ansøgning herom til kommunen.

En undersøgelse af kommunernes praksis med betaling af personlige tillæg har vist, at de fleste kommuner har fastsat minimumsbeløb, som henholdsvis enlige og gifte/samlevende pensionister skal have til rådighed efter betaling af faste udgifter. Der er stor forskel på disse beløb fra kommune til kommune. Det er kommunen, der tildeler personlige tillæg, og det er derfor naturligt, at kommunerne fastsætter forskellige retningslinjer for udbetaling af løbende personlige tillæg. Det skal bemærkes, at kommunen alene kan fastsætte vejledende retningslinier om tildelingen af personlige tillæg, og der i hvert enkelt tilfælde skal foretages en individuel vurdering af førtidspensionistens behov.

Som typiske eksempler på engangsudgifter, hvor det kan være relevant at yde et personligt tillæg kan nævnes briller, beklædning, bohåve, særlige hjælpemidler, rimelige rejseudgifter og lignende. Der kan normalt ikke ydes personligt tillæg til reparation af ejerbolig, idet der vil være tale om en værdiforøgelse af førtidspensionistens ejendom betalt af det offentlige.

Kommunen skal tage førtidspensionistens behov for personlige tillæg som løbende ydelse op til fornyet vurdering 1 gang årligt. Bevillingen skal endvidere tages op til overvejelse, såfremt kommunen bliver bekendt med, at førtidspensionistens personlige eller økonomiske forhold har ændret sig."

Reglen fastslår således, at personlige tillæg skal ydes ud fra en individuel vurdering uanset, om der er tale om personlige tillæg som engangshjælp eller personlige tillæg til løbende udgifter.

Det fremgår af sagen, at Nuup Kommunua frem til kommunesammenlægningen ydede førtidspensionisterne personlige tillæg til deres løbende udgifter til husleje og el, vand, fyringsolie, skorstensfejning og renovation efter sammen principper som for alderspensionister.

Da principperne for ydelse af personlige tillæg til førtidspensionister direkte følger af landstingsforordningen om førtidspension, som ikke indeholder regler om dispensation eller derogation, kan der ikke blive tale om at dispensere fra reglerne.

Jeg har derfor ikke bemærkninger til, at Nuup Kommunua og Kommuneqarfik Sermersooq har anset praksis frem til kommunesammenlægningen for ulovlig.

Jeg tilføjer, at tilsidesættelse af et lovpligtigt skøn, ud over at være uhjemlet, i de konkrete sager samtidig indebærer, at sagen afgøres på grundlag af en utilstrækkelig sagsoplysning.

2. Spørgsmålet om rette myndighed

Efter de modtagne høringssvar og referaterne fra kommunalbestyrelsesmøderne lægger jeg til grund, at kommunalbestyrelsen i Nuup Kommunua alene har taget stilling til lovligheden af den praksis, som var gældende til udgangen af 2008, mens overgangsudvalget for Kommuneqarfik Sermersooq har fastsat takster for tillæg til pensionisternes boligudgifter for 2009.

I medfør af landstingslov nr. 14 af 19. november 2007 om strukturreform af den kommunale sektor § 18, stk. 2, skal overgangsudvalget fastsætte skatteudskrivning, takster og serviceniveau for den nye kommune.

Jeg finder derfor, at beslutningerne vedrørende takstniveauet for pensionisterne i Nuup Kommunua og Kommuneqarfik Sermersooq er truffet af de kompetente myndigheder.

Jeg finder dog anledning til at bemærke, at bilag 1 til høringssvaret af 30. juli 2009 fra Kommuneqarfik Sermersooq er et standardbrev fra Nuup Kommunua sendt den 24. november 2008 til kommunens alderspensionister, hvori det blandt andet meddeles, hvorledes rådighedsbeløbet for alderspensionister er fastsat for 2009.

Da beløbet ikke er fastsat af Nuup Kommunια men af overgangsudvalget for Kommunearfik Sermersooq, er det min opfattelse, at meddelelse om rådighedsbeløbet også burde have været meddelt af overgangsudvalget eller af Kommunearfik Sermersooq.

3. Nuup Kommunιαs beslutning truffet på kommunalbestyrelsesmødet den 24. november 2008

Det fremgår af kommunalbestyrelsens mødereferat, at kommunalbestyrelsen tiltrådte følgende, som jeg også har citeret ovenfor under min gennemgang af socialforvaltningens indstilling:

"1. Forvaltningens redegørelse tages til efterretning

2. Administrationspraksis ændres i indeværende år, således at boligtilskud ikke længere automatisk ydes som faste procentsatser, men i stedet beregnes og tildeles ud fra en konkret beregning og behovsvurdering med udgangspunkt i det vejledende rådighedsbeløb.

3. Personlige tillæg til førtidspensionister og rådighedsbestemte tillæg til alderspensionister af hensyn til en forenklet og gennemskuelig administration fastsættes for et kalenderår ad gangen og udbetales med 1/12 hver måned.

4. Ændringer i pensionistens forhold af betydning for udmålingen af disse tillæg, reguleres ved dokumenteret behov.

5. Ældreforeningen og andre relevante instanser høres og/eller inviteres til informationsmøde

6. De berørte pensionister partshøres"

Beslutningen giver mig anledning til følgende bemærkninger:

Det fremgår af de hørings svar, som jeg har modtaget, at Nuup Kommunια ikke har ændret rådighedstillæg eller personlige tillæg til skade for pensionister i 2008.

Jeg finder derfor alene anledning til at fremkomme med nogle generelle bemærkninger til beslutningen om at ændre administrationspraksis.

For det første har jeg noteret mig, at det fremgår af kommunalbestyrelsens beslutningsgrundlag, at det anbefales, "at boligtilskud ikke længere automatisk ydes som faste procentsatser, men i stedet beregnes og tildeles ud fra en konkret beregning og behovsvurdering med udgangspunkt i det vejledende rådighedsbeløb".

Denne anbefaling, som angår alderspensionister tager således udgangspunkt i, at rådighedsbeløbet er vejledende.

Jeg er ikke enig i denne opfattelse, idet ordlyden af landstingsforordningen om alderspension § 14 lægger op til, at rådighedstillæg kan ydes alene ud fra en konstatering af, at pensionistens rådighedsbeløb efter, at boligudgifterne er fratrukket den skattepligtige indkomst, ligger under den beløbsgrænse, som kommunalbestyrelsen har fastsat.

Dette understøttes af lovforslagets bemærkninger, som beskriver rådighedstillægget som en type tillæg, der er forskellig fra de personlige tillæg, som ydes efter et skøn.

Det er min opfattelse, at kommunen burde have været opmærksom på denne forskel mellem rådighedstillæg til alderspensionister og personlige tillæg til førtidspensionister, der ydes på baggrund af et administrativt skøn.

I indstillingen til kommunalbestyrelsen i Nuup Kommunua er der endvidere henvist til landstingslov nr. 14 af 19. november 2007 om strukturreform af den kommunale sektor § 19 om harmonisering af skatteudskrivning og takster fra 1. januar 2009.

Denne bestemmelse angår udligning af forskelle mellem de kommuner, som indgår i kommunesammenlægningen, og kan derfor ikke udgøre et selvstændigt retsgrundlag for at foretage ændringer i kommunens praksis forud for kommunesammenlægningen. En ændring af praksis med henblik på at forberede kommunesammenlægningen er derfor udtryk for varetagelse af et kommunalpolitisk og ikke et retligt hensyn.

I kommunalbestyrelsens beslutningsgrundlag indgår der også en henvisning til den kommunale lighedsgrundsætning.

Jeg bemærker, at der henvises til denne grundsætning i indstillingen til kommunalbestyrelsen som en forklaring på indførelsen af faste procenttilskud til boligudgifter med videre, mens denne grundsætning i den juridiske vurdering fra KANUKOKA anvendes til støtte for en serviceharmonisering efter kommunesammenlægningen.

Til kommunens betragtning om, at de procentvise tilskud indebærer en ulovlig forskelsbehandling af borgerne bemærker jeg, at almindelige lighedsbetragtninger ikke kan tillægges selvstændig vægt i forhold til lovregler på området⁴¹.

Kommunen har således efter ikrafttrædelsen af landstingsforordning nr. 3 af 7. maj 2007 om alderspension været forpligtet til at yde rådighedstillæg i overensstemmelse med denne landstingsforordnings § 14 og de i medfør heraf udstedte bekendtgørelsesregler.

Kommunen har videre skullet følge landstingsforordning nr. 4 af 7. maj 2007 om førtidspension § 15.

41) Forudsætningsvis Karsten Revsbech, Kommunernes opgaver kommunalfuldmagten mv., 2005, side 74.

Jeg har herudover bemærket, at kommunalbestyrelsen har besluttet at, de berørte pensionister skal partshøres.

Jeg bemærker, at kommunen ikke har forklaret, hvad pensionisterne skulle partshøres om.

Jeg bemærker, at sagsbehandlingslovens regel om partshøring på myndighedens initiativ 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.”

Bestemmelsen angår således oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder, mens sagens retlige spørgsmål falder uden for bestemmelsen. Der antages herudover på ulovreguleret grundlag at gælde en udvidet partshøringspligt ved visse typer af forvaltningsretlige dispositioner, navnlig særligt byrdefulde indgreb, hvor der kan være et særligt behov for at en part får lejlighed til at udtale sig om myndighedens fuldstændige afgørelsesgrundlag, inden afgørelsen træffes.

I det foreliggende tilfælde er der tale om, at kommunen ændrer praksis, og at beslutningen herom allerede er truffet.

I et sådant tilfælde, hvor ændringen ikke beror på en vurdering af konkrete sager, hvor der kan være behov for at inddrage de private parter i sagerne, er det min opfattelse, at en partshøring ikke vil være hensigtsmæssig.

Jeg lægger i den forbindelse vægt på, at det hører til god forvaltningsskik, at myndighedene ikke unødigt besværer borgerne med henvendelser, som ikke er nødvendige for sagsbehandlingen, og at det tillige vil være i strid med god forvaltningsskik at høre borgerne om forhold, som resultatet af høringen ikke vil kunne påvirke.

Da jeg ikke er bekendt med, at Nuup Kommunias har foretaget partshøringer i anledning af beslutningen af 24. november 2008, foretager jeg mig ikke yderligere vedrørende dette spørgsmål.

4. Nuup Kommunias brev af 26. november 2008 til kommunens alders- og førtidspensionister

Jeg bemærker indledningsvist, at brevet ikke fremstår som en afgørelse i forhold til den enkelte pensionist, men som en generel orientering om kommunalbestyrelsens beslutning.

Jeg bemærker dernæst, at vejledningen generelt gør rede for betydning af rådighedsbeløb, og beskriver disse som "vejledende", og at der for hver enkelt pensionist skal foretages en individuel vurdering.

Jeg er af den opfattelse, at denne vejledning er for upræcis, jf. mine bemærkninger ovenfor om forskellene i restgrundlaget for ydelse af rådighedstillæg til alderspensionister og personlige tillæg til førtidspensionister.

Nuup Kommunias vejledning af pensionisterne er derfor egnet til at afføde misforståelser om regelgrundlaget, hvilket jeg finder meget uheldigt.

Herudover indeholder brevet en opfordring til pensionisterne om at aflevere dokumentation for deres boligudgifter til kommunen senest den 10. december 2008.

Jeg bemærker, at i det omfang, at kommunen i forbindelse med ydelse af tillæg efter faste procentsatser har været i besiddelse af opdateret information om pensionisternes boligudgifter, ses der ikke at være hjemmel til at kræve, at pensionisterne genfremsender disse oplysninger.

Jeg finder derfor, at kommunen burde have præciseret, at opfordringen kun var relevant, såfremt der var sket ændringer i udgifterne i forhold til de tillæg, som pensionisten allerede var tildelt.

5. Beslutningen af 28. november 2008 om takstfastsættelse for 2009 truffet af Overgangsudvalget for Kommuneqarfik Sermersooq

Indledningsvist henviser jeg til mine ovenstående bemærkninger til forskellen mellem rådighedstillæg og personlige tillæg.

Det fremgår af overgangsudvalgets beslutning, at taksterne for 2009 er fastsat som led i en takstharmonisering, og at såvel rådighedsbeløbene til alderspensionister som rådighedsbeløbene til førtidspensionister betegnes som vejledende.

Det fremgår videre af beslutningen, at den hviler på landstingslov nr. 14 af 19. november 2007 om strukturreform af den kommunale sektor § 19, jf. herved den af KANUKOKA udarbejdede juridiske vurdering, som er citeret ovenfor i sagsfremstillingen.

§ 19 er sålydende:

”Den nye kommune skal harmonisere skatteudskrivning og takster fra 1. januar 2009.”

Der er i forslaget til landstingsloven knyttet følgende bemærkninger til bestemmelsen:

”Overgangsudvalget skal analysere samtlige forvaltningsområder og ud fra denne analyse udarbejde de fremtidige overordnede politikker for den nye kommunes aktivitetsniveau.

Med udgangspunkt i analysen fastsætter overgangsudvalget i forbindelse med budgetlægningen skatteudskrivning og takster på serviceydelse for den nye kommune.

Overgangsudvalget bør endvidere arbejde hen imod, at serviceniveauet bliver det samme i alle dele af den nye kommune.”

Bestemmelsens indhold og rækkevidde er herudover ikke berørt i lovforarbejderne.

Jeg må på denne baggrund tage udgangspunkt i, at bestemmelsen fremstår som et lovreguleret lighedskrav, der skal sikre, at der ikke inden for den enkelte kommune forekommer forskelle i ”skatteudskrivning og takster”, som er begrundet i de før kommunesammenlægningen eksisterende forskelle.

Jeg finder umiddelbart, at den juridiske vurdering fra KANUKOKA, som konkluderer, at alle myndighedsafgørelser efter kommunesammenlægningen skal harmoniseres ikke kan støttes på landstingsloven om strukturreform af den kommunale sektor § 19, idet lovbestemmelsen specifikt angår ”skatteudskrivning og takster”. Behovet for øvrige harmoniseringer må foretages ud fra politiske vurderinger og almindelige forvaltningsretlige regler, jf. herom straks nedenfor om den almindelige lighedsgrundsætning.

Landstingsloven og dens forarbejder forklarer ikke nærmere, hvad der ligger i begrebet ”takster”, ud over, at det drejer sig om takster på serviceydelser.

Jeg finder på baggrund af harmoniseringsbestemmelsens ordlyd, at den ikke omfatter personlige tillæg til førtidspensionister, jf. landstingsforordning nr. 4 af 7. maj 2007 om førtidspension § 15, som foreskriver, at sådanne tillæg ydes efter en individuel vurdering.

Om rådighedstillæg til alderspensionister, jf. landstingsforordning nr. 3 af 7. maj 2007 om alderspension § 14, omfattes af begrebet "takster" forekommer umiddelbart uklart.

Jeg går imidlertid ud fra, at Landstinget ikke har haft til hensigt, at forskelle mellem de sammenlagte kommuner i de kommunale serviceniveauer skulle opretholdes efter kommunesammenlægningen.

Spørgsmålet om anvendelse af en almindelig lighedsgrundsætning kan derfor blive aktuel i relation til administrationen af såvel personlige tillæg til førtidspensionister som rådighedstillæg til alderspensionister.

Jeg henviser i den forbindelse til bemærkningerne til § 15 i forslaget til landstingsforordningen om førtidspension vedrørende principperne for udmålingen af tillæggene, som jeg også har citeret ovenfor under pkt. 1.2.

Kommunen kan således anvende interne, vejledende retningslinier for udmålingen af tillæg, men disse retningslinier, skal anvendes ens for hele kommunen, jf. herved også bemærkningerne herom i KANUKOKA's juridiske vurdering.

Det kan efter min opfattelse mere generelt siges om forvaltningen af personlige tillæg til førtidspensionister efter kommunesammenlægningen, at disse tillæg skal tildeles i overensstemmelse med forvaltningsrettens almindelige regler, hvilket blandt andet indebærer, at forskelle begrundet i den tidligere kommunestruktur efter kommunesammenlægningen kun er lovlige i det omfang, at sådanne forskelle har lovhjemmel.

Jeg finder samlet set, at overgangsudvalget ved sin fastsættelse af rådighedsbeløbene burde have sondret mellem de lov- og bekendtgørelsesregulerede rådighedsbeløb til alderspensionister og de vejledende rådighedsbeløb for personlige tillæg til førtidspensionister, hvor det ikke er de konkrete beløbsstørrelser, som skal harmoniseres, men derimod kommunens principper for sagsbehandlingen.

6. Adgangen til at ændre tillæggenes størrelse for de enkelte pensionister

Som beskrevet ovenfor, har ændringerne i den kommunale praksis for tildeling af tillæg til pensionisterne i Kommuneqarfik Sermersooq dels baggrund i kommunesammenlægningen og dels i det forhold, at såvel rådighedstillæg som personlige tillæg forud for kommunesammenlægningen i Nuup Kommunua har været administreret i strid med de foreliggende lovgrundlag.

Ændringerne er derfor utvivlsomt sagligt motiverede.

Jeg finder imidlertid anledning til at henlede opmærksomheden på, at forringelser i sådanne serviceydelser, som borgerne har oppebåret kontinuerligt frem til ændringen - ud over at skulle være sagligt motiverede - ikke må stride mod forvaltningsrettens almindelige regler for tilbagekaldelse af begunstigende forvaltningsakter.

Forvaltningsrettens regler om tilbagekaldelse til ugunst for borgerne vil således være relevante i det omfang, at tillæggene er ydet pensionisterne uden tidsbegrænsning.

I det omfang, at ændringen i rådighedstillæg eller personlige tillæg beror på en fejlfortolkning af reglerne, som Nuup Kommunua burde have været opmærksom på ved den oprindelige afgørelse, følger det af officialprincippet (myndighedens pligt til at oplyse sagen), at risikoen for en oprindelig tilbagekaldelsesgrund ikke er indgået i den oprindelige afgørelse, må påhvile kommunen, herunder Kommuneqarfik Sermersooq.

Jeg henviser supplerende til landstingsloven om strukturreform af den kommunale sektor § 22, stk. 2:

"Den nye kommune overtager 1. januar 2009 alle forpligtelser og rettigheder, samt alle aktiver og passiver, som påhviler eller tilkommer de oprindelige kommuner."

Det fremgår af lovforslagets bemærkninger til bestemmelsen, at "den nye kommunalbestyrelse generelt indtræder i de oprindelige kommunalbestyrelses sted i forhold til samarbejde med myndigheder og private, såvel inden for de sammenlagte kommuner som uden for disse."

Kommuneqarfik Sermersooq vil således ikke have hjemmel til at omgøre Nuup Kommunias tidsubegrænsede afgørelser i videre omfang end Nuup Kommunua selv ud over, hvad der følger af kravet i landstingslovens § 19 om takst- og skatteharmoniseringer.

Jeg har noteret mig, at Kommuneqarfik Sermersooq i sit hørings svar af 30. juli 2009 har oplyst, at Nuup Kommunua forud for kommunesammenlægningen ydede løbende tillæg til pensionisterne for et år ad gangen.

Jeg finder derfor ikke, at jeg har tilstrækkelig anledning til foretage mig yderligere i forhold til spørgsmålet om praksisændringens forenelighed med tilbagekaldelsesreglerne.

Jeg finder dog, at spørgsmålet er af så væsentlig betydning, at det burde have indgået særskilt i overgangsudvalgets beslutningsgrundlag."

6. Opfølgning på tidligere års beretninger – klagesager

Årsberetning 2007, afsnit 5, side 85ff samt årsberetning 2008, afsnit 6, side 432ff

Tjenestemandsaftale om ferie i strid med ferieloven (j.nr. 2008-311-0001)

Departementet for Finanser og Udenrigsanliggender, Økonomi- og Personalestyrelsen svarede mig den 11. december 2008 på min meddelelse efter landsstingsloven om Landstingets Ombudsmand § 11:

"1. Aftale om ferie § 3, stk. 1

Landstingets Ombudsmand bemærker, at det fremgår af bestemmelsen, at tjenestemænd, der er berettiget til afsked grundet alder, skal afholde den indtjente ferie forud for afskedigelsen. Landstingets Ombudsmand bemærker videre, at ferielovgivningen ikke synes at give hjemmel dertil.

Økonomi- og Personalestyrelsen har den 9. juli 2008 vedrørende klagesagen for A, der ved Landstingets Ombudsmand tilsvarende er journaliseret under 11.01.20.01/015-07, svaret Landstingets Ombudsmand bla. således "Kollektivretlige regler skal fortolkes i overensstemmelse med gældende lovgivning, med mindre der i lovgivningen er hjemmel til at give kollektivretlige aftaler forrang. Ferieloven fra 2001 indeholder ikke sådan en bestemmelse, hvorfor ferielovens formulering umiddelbart er gældende uden at det medfører ferieaftalens ugyldighed. Aftalens § 3, stk. 1, nr.1 finder blot ikke længere anvendelse.

Det kan overfor Ombudsmanden oplyses, at der er taget initiativ til gennemgang af uhensigtsmæssigheder i det eksisterende regelsæt på personaleområdet med henblik på at forenkle dette og sikre overensstemmelse med lovgivningen."

Økonomi- og Personalestyrelsen henholder sig fortsat til ovenstående.

2. Aftale om ferie § 3, stk. 3 og 3, stk. 4

Landstingets Ombudsmand bemærker i sin henvendelse, at ferieloven ikke synes at give hjemmel til ovennævnte bestemmelser i fuld udstrækning.

Økonomi- og Personalestyrelsen er enig med Landstingets Ombudsmand og henviser i øvrigt til principperne omkring fortolkning af lovgivning i forhold til kollektivretlige regler som gengivet oven for.

3. Ordlyd og forarbejder - 2001-ferielovens § 7, stk. 3

Landstingets Ombudsmand gør i sit brev yderligere opmærksom på, at der synes at være en uoverensstemmelse mellem ordlyden i 2001-ferielovens § 7, stk. 3 og forarbej-

derne dertil, idet lovens bestemmelse tager højde for forfalden ferie mens forarbejderne henviser til optjent ferie.

Henset til at lovens ordlyd i fortolkningssituationer har klar forrang frem for forarbejder, finder økonomi- og Personalestyrelsen ikke grundlag for på baggrund af Landstingets Ombudsmands henvendelse at tage initiativ til ændring af loven endsige dens forarbejder. I den forbindelse er der også foretaget en proportionalitetsafvejning af spørgsmålets betydning set i forhold til det arbejde, det vil afstedkomme at rette op på forholdet.

Økonomi- og Personalestyrelsen vil dog være opmærksomme på problemet såfremt ferielovgivningen på et senere tidspunkt ønskes revideret.

Økonomi- og Personalestyrelsen håber hermed fyldestgørende at have besvaret Landstingets Ombudsmand."

Jeg svarede departementet den 22. april 2009:

"Ad pkt. 1 – aftale om ferie § 3, stk. 1

Jeg forstår departementets svar således, at departementet ikke anser den pågældende bestemmelse i aftalen for ugyldig, men at den blot ikke finder anvendelse, fordi aftalen fortolkes i overensstemmelse med landstingsloven om ferie.

Jeg er ikke enig i dette synspunkt.

Det fremgår af landstingslov nr. 21 af 18. december 2003 om Grønlands Hjemmestyres og kommunernes tjenestemænd i Grønland § 47:

"§ 47. Løn- og andre ansættelsesvilkår fastsættes ved aftale mellem Landsstyret og de i § 51 nævnte centralorganisationer.

Stk. 2. Aftaler efter stk. 1 kan dog ikke indgå om forhold, der bestemmes ved lov eller i henhold til lov eller angår forvaltningens opgaver, organisation eller personalebehov.

Stk. 3. Bestemmelser om generelle løn-, ansættelses- og pensionsvilkår for kommunernes tjenestemænd fastsættes, i det omfang sådanne bestemmelser ikke er fastsat ved nærværende landstingslov eller ved anden lovgivning, ved eller efter aftale mellem Landsstyret og De Grønlandske Kommuners Landsforening."

Tilsvarende bestemmelser fandtes i landstingslov nr. 5 af 14. maj 1990 om Grønlands Hjemmestyres og kommunernes tjenestemænd i Grønland § 49.

Det fremgår af disse bestemmelser, at aftaler ikke kan indgå i strid med lovgivningen.

Den umiddelbare konsekvens heraf er, at sådanne aftaler ubetinget er ugyldige, og der er derfor ikke behov for at fortolke dem.

Jeg er derfor af den opfattelse, at Departementet har pligt til at rette den begåede fejl såvel i forhold til aftaleparten som i forhold til en eventuel offentliggørelse af den ulovlige aftale.

Jeg erindrer i den forbindelse om, at Personaledirektoratet i brev af 17. marts 2008 i anledning af min udtalelse i sagen oplyste, at direktoratet havde kontaktet overenskomstafdelingen, som ville kontakte Atorfillit Kattuffiat med henblik på en rettelse af aftalen. Overenskomstafdelingen ville herudover udarbejde et rettelsesblad til den offentliggjorte aftale.

Jeg beder departementet gøre rede for, hvorvidt disse initiativer er gennemført.

Personaledirektoratet har i et høringssvar af 2. juli 2007 til mig oplyst, at den ulovlige retstilstand, som den pågældende aftalebestemmelse beskrev, var udtryk for en praksis, som blev ændret, da direktoratet blev opmærksom på fejlen, og departementet har gentaget dette i brev af 4. september 2008.

Jeg beder derfor samtidig departementet oplyse, om der findes aftaler på overenskomstrådet, som tilsvarende lægger op til en ulovlig praksis.

Jeg henviser herved til, at uden for tjenestemandsområdet, vil sådanne aftaler være ugyldige i medfør af Danske Lov 5-1-2, som lyder således:

”Alle Contracter, som frivilligen giøris af dennem, der ere Myndige, og komne til deris Lavalder, være sig Kiøb, Sal, Gave, Mageskifte, Pant, Laan, Leje, Forpligter, Forløfter og andet, ved hvad Navn det nævnis kand, som ikke er imod Loven, eller Ærbarhed, skulle holdis i alle deris Ord og Puncter, saa som de indgangne ere.”

I det omfang, at der findes overenskomstbestemmelser, som strider mod ferielovens ufravigelige regler, henstiller jeg, at departementet drager omsorg for, at de rettes på samme måde som ferieaftalen for tjenestemænd.

Ad pkt. 2 – aftale om ferie § 3, stk. 3 og 4

Jeg henviser til mine bemærkninger ovenfor

Ad pkt. 3 – landstingsloven om ferie § 7, stk. 3

Jeg er enig i departementets fortolkning af bestemmelsen, og da departementet vil være opmærksom på problemet ved en kommende lovrevision, foretager jeg mig ikke yderligere vedrørende dette spørgsmål.”

Departementet svarede mig den 11. maj 2009:

Landstingets Ombudsmand bemærker, at departementets svar vedr. pkt. 1 – aftale om ferie § 3, stk. 1, må forstås således, at departementet ikke anser den pågældende bestemmelse i aftalen for ugyldig, men at den blot ikke finder anvendelse, fordi aftalen fortolkes i overensstemmelse med landstingsloven om ferie. Landstingets Ombudsmand er ikke enig i dette synspunkt.

Økonomi- og Personalestyrelsen har taget dette synspunkt til efterretning.

Økonomi- og Personalestyrelsen kan imidlertid oplyse, at i den konkrete sag vedr. A's ferie, er sagen i samråd med Atorfyllit Kattuffiat blevet afsluttet til alle parter tilfredshed.

Det er endvidere styrelsens opfattelse, at der ikke findes aftaler på overenskomstområdet, som lægger op til en ulovlig praksis.

Økonomi- og Personalestyrelsen håber hermed at have besvaret Landstingets Ombudsmands brev af den 21. april 2009 fyldestgørende."

Jeg afsluttede sagen ved følgende brev af 15. maj 2009 til departementet:

"Jeg modtog den 11. maj 2009 departementets svar, og jeg har noteret mig, at departementet har taget min opfattelse af, at ferieaftalens § 3, stk. 1, er ugyldig, til efterretning.

Jeg går ud fra, at dette også gælder mine tilsvarende bemærkninger til aftalens § 3, stk. 3 og 4.

Jeg har videre noteret mig, at departementet ikke mener, at der findes aftaler på overenskomstområdet, som lægger op til en ulovlig praksis.

Jeg foretager mig herefter ikke yderligere i tilknytning til min meddelelse om sagen til Landstinget og Landsstyret."

Årsberetning 2008, afsnit 5, side 136ff

Mangelfuld sagsbehandling i afskedigelsessag (j.nr. 2008-323-0012)

Da A ikke meddelte mig, at han var uenig i, at der er indgået en aftale mellem departementet og A, som gjorde op med det sagsforløb, som førte til afskedigelsen af A, skrev jeg den 7. maj 2009 til Departementet for Finanser og Udenrigs- anliggender, Økonomi- og Personalestyrelsen, med kopi til A, at jeg ikke foretog mig yderligere i relation til A's klagesag.

Årsberetning 2008, afsnit 5, side 182ff

Bortvisning på grund af for sent modtaget lægeerklæring – hjemmelsspørgsmål, mangelfuld sagsbehandling, proportionalitet (j.nr. 2008-324-0001)

Jeg meddelte i brev af 16. marts 2009 A, at jeg var indstillet på at anbefale til de procesbevilgende myndigheder, at hun kunne få fri proces til domstolsprøvelse af bortvisningens gyldighed, idet jeg nærmere anførte:

”Jeg er på denne baggrund indstillet på at anbefale over for Grønlands Landsret, som i første instans afgør ansøgninger om fri proces i Grønland, at du kan meddeles fri proces til at prøve bortvisningens gyldighed ved domstolene, uanset om du i øvrigt opfylder de økonomiske betingelser for at opnå fri proces.

Min vurdering hviler imidlertid på nogle forudsætninger om temaet og rammerne for et eventuelt sagsanlæg fra din side mod Departementet for Finanser og Udenrigsaffænder.

Det er således min opfattelse, at først og fremmest spørgsmålet om, hvorvidt du har opfyldt din pligt til at give din arbejdsgiver information om din sygdom, det vil sige spørgsmålet om du har efterlevet pligten til at indlevere en udvidet lægeerklæring, kan danne grundlag for en anbefaling fra min side om fri proces.

Der er således tale om et principielt retligt spørgsmål, som er velegnet til at blive afgjort af domstolene, og jeg lægger samtidig vægt på, at Personaledirektoratet ikke har haft tilstrækkeligt grundlag for at kvalificere din udeblivelse som ulovlig, såfremt det fastslås, at du har opfyldt din pligt til at dokumentere, at dit fravær skyldtes sygdom.

Hvorvidt den korte partshøringsfrist og den mangelfulde begrundelse af afgørelsen om at afskedige dig har betydning for sagens resultat, afhænger af, om hjemmestyrets administration kan godtgøre, at denne mangel har været uden betydning for den trufne afgørelse, jf. herved min udtalelse i sagen af 22. februar 2008, afsnit 3.2 og 3.3, og da jeg ikke har foretaget en nærmere undersøgelse af disse fejls konkrete væsentlighed, finder jeg det ikke relevant at anbefale fri proces til prøvelse af disse spørgsmål.

For så vidt angår min vurdering af, at afgørelsen var uproportional, er det min opfattelse, at dette spørgsmål ikke får selvstændig betydning, hvis det fastslås, at du har opfyldt din oplysningspligt overfor din arbejdsgiver, og ulovlig udeblivelse derfor ikke foreligger dokumenteret.

Jeg finder derfor ikke grund til at anbefale fri proces til en selvstændig prøvelse af afgørelsens proportionalitet.”

A meddelte mig den 27. marts 2009 at hun ønskede spørgsmålet om hun havde opfyldt sin pligt til at dokumentere, at hendes fravær skyldtes sygdom, prøvet ved domstolene.

Jeg anbefalede herefter ved brev af 12. maj 2009 til Grønlands Landsret, at A fik fri proces.

Den 9. september 2009 orienterede A mig om, at hun havde fået fri proces som ansøgt, hvorefter jeg afsluttede min behandling af sagen.

Årsberetning 2008, afsnit 5, side 242ff

Undersøgelsespligten i sager, hvor borgerne kræver erstatning for fejlbehandling i sundhedsvæsenet (j.nr. 2008-151-0004)

Jeg modtog den 25. september 2009 følgende svar på min henstilling om, at Departementet for Sundhed rettede sagsbehandlingsfejl, som bestod i, at Direktoratet for Sundhed traf afgørelse i sagen på et ufuldstændigt grundlag og, at afgørelsen var mangelfuldt begrundet.

Departementet svarede mig:

”Departementet for Sundhed har på baggrund af henstillingen fra Landstingets Ombudsmand genoptaget behandlingen af A’s krav om erstatning, og har truffet en ny afgørelse i sagen.

[...]

Departementet har i den nye afgørelse beskrevet grundlaget for afgørelsen, herunder det retlige grundlag og udvidet begrundelsen for Departementets afgørelse.

Det skal nævnes, at den nye afgørelse er indarbejdet som en fast skabelon for fremtidige afgørelser om erstatning. Fremtidige afgørelser vil således indeholde de samme elementer, som afgørelsen til A.

Departementet håber med den nye afgørelse at have rettet op på de anviste fejl.”

Afgørelsen, som var vedlagt departementets svar til mig, indeholdt blandt andet følgende:

”AFGØRELSE

Departementet for Sundhed finder ikke grundlag for at tilkende dig erstatning.

Det er Departementets vurdering, at der ikke er udvist en erstatningspådragende adfærd hos det involverede sundhedspersonale, og at det i øvrigt ikke er sandsynliggjort at der har været et ansvarspådragende hændelsesforløb i forbindelse med din behandling.

Grundlaget for afgørelsen

Departementet for Sundhed træffer afgørelse om, hvorvidt der er grundlag for at tilkende dig erstatning på baggrund af den behandling du har modtaget.

Kravet om erstatning vurderes på grundlag af, om der er begået fejl eller er handlet uagtsomt i forbindelse med behandlingen af dig.

Ved vurderingen lægges der vægt på, om den behandling du har fået lever op til de krav, der almindeligvis må stilles til behandling af patienter i en situation som din, og om behandlingen derfor lever op til almindelig faglig standard på området.

Den almindelige faglige standard fastlægges for hver profession og for hvert fagligt arbejdsområde for sig.

Der kan derfor indhentes sagkyndige udtalelser fra personer med ekspertise inden for samme fagområde, som de personer der har været involveret i behandlingen af dig.

Disse udtalelser danner baggrund for vurderingen af, om behandlingen er sket i henhold til almindelig faglig standard.

Erstatningsansvaret omfatter også ansvar for fejl, hvor det ikke er muligt at identificere hvilken eller hvilke ansatte, der har begået fejlen, og situationer hvor en række af handlinger - der hver for sig ikke er en fejl - men tilsammen udgør et forløb, der ikke lever op til almindelig faglig standard.

Der er derimod ikke ansvar for et dårligt behandlingsresultat, som skyldes et hændeligt uheld, uventede komplikationer eller lignende. Og der er ikke handlet uagtsomt blot fordi der foreligger en skade eller er foretaget en behandling, der bagefter viser sig at have været unødvendig.

I sager om erstatning rejst på baggrund af behandling i sundhedsvæsenet har Departementet for Sundhed ansvaret for at belyse sagen ud fra de oplysninger, der er til rådighed om forløbet - både hos den, der søger erstatning og hos de relevante sundhedsmyndigheder og personer.

Er der klaget over konkrete sundhedsfaglige personer er det Patientklagenævnet, der i første omgang står for sagens oplysning. Patientklagenævnet indhenter sammen med Landslægeembedet oplysninger fra relevante sundhedsmyndigheder og personer. Til brug for den faglige vurdering af sagen kan der indhentes sagkyndige udtalelser.

Departementet har adgang til det materiale, som Patientklagenævnet har indsamlet, og anvender materialet ved sin vurdering af erstatningskravet. Materialet er bla. journaludskrifter, udtalelser fra det involverede sundhedspersonale og Landslægeembedet samt sagkyndige udtalelser.

BEGRUNDELSE

Departementet har ved sin vurdering lagt betydelig vægt på Patientklagenævntes afgørelse af den 22. juni 2007. Patientklagenævnet finder her, at de involverede sundhedspersoners behandling af dig var i overensstemmelse med almindelig faglig standard på de pågældendes områder.

Særligt vedrørende røntgenundersøgelsen udtaler Patientklagenævnet, at røntgenbillederne blev taget uden bandagering, hvorfor den anlagte skinne må være blevet fjernet, og at det må have gjort ondt at få fjernet skinnen, i det det var basis af både 4. og 5. finger, der var brækket.

Patientklagenævnet har til brug for deres vurdering af røntgenundersøgelsen den 25. oktober 2004 indhentet en sagkyndig udtalelse af den 24. juli 2006 fra overlæge og speciallæge i Diagnostisk Radiologi [...]

Det følger af overlæge [...] udtalelse, at røntgenundersøgelsen er udført og beskrevet i henhold til almindelig faglig standard. I det der var tale om et brud på basis af både 4. og 5. fingers grundstykke var det nødvendigt at fjerne skinnen for at opnå den bedste fremstilling og dermed den sikreste diagnose af bruddene.

Det er beklageligt, at du har oplevet røntgenundersøgelsen som hårdhændet.

Departementet lægger imidlertid særlig vægt på, at fjernelsen af skinnen var nødvendig for at opnå både det bedst mulige resultat og den bedst mulige behandling. Fjernelsen af skinnen må antages at være smertefuld, og kan derfor meget vel opleves som hårdhændet, uden at behandlingen dermed har været under almindelig faglig standard.

Dette understøttes af det faktum, at der var tale om et komplekst brud, som flere læger, herunder en speciallæge, have forsøgt at sætte sammen, inden det 3 dage efter blev sat tilfredsstillende på plads ved et operativt indgreb. Herudover udtaler Landlægeembedet i deres fremstilling til Patientklagenævnet af den 30. juni 2005, at der var tale om et vanskeligt reponerbart brud, der i henhold til oplysningerne i journalerne har været svært at behandle, og som kan have forvoldt smerter og forvekslinger hos dig.

Patientklagenævnet har i deres afgørelse lagt til grund, at det var radiograf [...], der tog røntgenbillederne den 25. oktober 2004. [...] kan ikke selv genkende forløbet som beskrevet af [...], men han erindrer en patient der gentagne gange kom på røntgenafdelingen med en hånd der skulle røntgenfotoграфeres. Han oplyser samtidig, at han aldrig er blevet beskyldt for at være uforskammet overfor patienter og generelt har en god kommunikation med patienterne.

Departementet finder ligesom Patientklagenævnet, at det er sandsynligt, at det er behandlingen ved [...], som du har klaget over. Det har dog ikke været muligt nærmere at belyse omstændighederne omkring fjernelsen af skinnen. Da røntgenundersøgelsen både ifølge den sagkyndige udtalelse og af Patientklagenævnet findes at være i overensstemmelse med almindelig faglig standard, er det imidlertid vores vurdering at dette forhold ikke er af væsentlig betydning for sagens afgørelse.

Særligt vedrørende den lægelige behandling, som du modtog efter røntgenundersøgelsen i dagene den 26. og 28. oktober 2004, udtaler Patientklagenævnet at de involverede læger har handlet indenfor normen af almindelig faglig standard.

Patientklagenævnet har til brug for deres vurdering af den lægelige behandling indhentet en sagkyndig udtalelse af den 28. maj 2006 fra overlæge og speciallæge i ortopædisk kirurgi [...].

Det følger af overlæge [...] udtalelse, at behandlingen den 26. og 28. oktober 2004 er udført i overensstemmelse med almindelig anerkendt faglig standard på området. Da det var vurderingen, at dine gener primært kunne relateres til den nødvendige gips-skinne, blev det besluttet at foretage et operativt indgreb med fæstning af bruddet i 5. finger med metaltråde. Røntgenbillederne under operationen viste at bruddets lette skæve stilling var minimeret, og der opnåedes god stilling. Dette konstateres også ved kontrol den 25. november 2004, hvor trådene blev fjernet.

Departementet lægger særlig vægt på, at operationen var nødvendig for at opnå en god stilling, og at behandlingen er udført i overensstemmelse med almindelig anerkendt faglig standard.

Det er på denne baggrund Departementets samlede vurdering, at der ikke er udvist erstatningspådragende adfærd hos det sundhedspersonale, der var involveret i behandlingen af dig, og at det ikke i øvrigt er sandsynliggjort, at der foreligger et ansvarspådragende hændelsesforløb i forbindelse med din behandling.

Klagevejledning

Departementet for Sundheds afgørelse kan ikke indbringes for en anden administrativ myndighed. ønsker du, at erstatningsspørgsmålet skal behandles yderligere, må du derfor anlægge sag ved domstolene.

Kommer der nye oplysninger i sagen, der er af væsentlig betydning for sagens afgørelse, kan sagen tages op på ny.”

Jeg afsluttede herefter sagen ved følgende brev af 28. september 2009 til A med kopi til departementet:

”Jeg har noteret mig, at departementet i den nye afgørelse har vurderet sagen på grundlag af de ansvarsregler, som gælder for sundhedsvæsenet, og at departementet i begrundelsen for afgørelsen har beskrevet dette retsgrundlag.

Herudover har departementet forholdt sig til de oplysninger, som du fremkom med i din klage af 3. januar 2005 til Direktoratet for Sundhed.

Departementet har endvidere vejledt dig om muligheden for domstolsprøvelse af dit erstatningskrav.

Jeg finder herefter, at Departementet for Sundhed har rettet de sagsbehandlingsfejl, som Direktoratet for Sundhed havde begået i forbindelse med behandlingen af sagen i 2007.

Jeg foretager mig på denne baggrund ikke yderligere i anledning af din klage.”

Årsberetning 2008, afsnit 5, side 270ff

Adskillige sagsbehandlingsfejl i forbindelse med afgørelse om tildeling af advarsel (j.nr. 2008-321-0001)

Jeg skrev den 4. marts 2009 således til K Kommune:

”I fortsættelse af min udtalelse af 28. juli 2008 med kritikpunkter og henstillinger har jeg gennemgået de enkelte punkter i kommunens svarskrivelse af 5. november 2008 og afsluttet sagsbehandlingen.

Ved beretningsårets afslutning havde jeg endnu ikke forholdt mig til indholdet i kommunens skrivelse, men denne har givet mig anledning til at knytte følgende afsluttende bemærkninger til sagen:

Jeg har noteret mig, at kommunen ikke finder, at sagsbehandlingsfejlen omkring høringsfristen kan begrunde en genoptagelse af sagen om tildeling af advarsel.

Jeg konstaterer dernæst, at kommunen nu efter nærmere undersøgelser har afdækket, at der rent faktisk var reageret inden for 1 uge på A's henvendelse af 30. august 2006, idet det viste sig, at borgmester ... har afholdt møde med A om sagen.

Kommunen har som bekendt i sit tidligere svar hertil beklaget, at henvendelsen ikke var besvaret.

Det er derfor min opfattelse, at denne hændelse både imødekommer mit kritikpunkt nr. 9) og understreger behovet for, at kommunen indfører procedurer, der sikrer, at en

henvendelse ikke ligger ubehandlet i urimelig lang tid, og at sagen tilføres dokumentation for, at der er reageret på henvendelsen og i hvilken form, der er reageret.

Hændelsen illustrerer endvidere, at mine kritikpunkter 5), 6) og 8) er velbegrundede, og at der som henstillet er behov for, at kommunen indfører de fornødne procedurer til sikring af en forsvarlig og velfungerende myndighedsudøvelse overfor borgere såvel som overfor personale.

Jeg foretager mig herefter ikke yderligere i sagen.”

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

Årsberetning 2008, afsnit 1, side 12ff

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

Jeg skrev den 30. marts 2009 til Landsstyreformanden:

”Jeg har tidligere rettet henvendelse til Landsstyreformanden vedrørende spørgsmålet om myndighedsstrukturen i centraladministrationen. I den forbindelse svarede Landsstyreformanden mig senest ved brev af 24. oktober 2008.

Jeg har nu modtaget en klage fra en borger over en tilladelse til nedlæggelse af rensdyr i [...] forvaltningsområde, som er udstedt af Styrelsen for Fiskeri, Fangst og Landbrug.

Efter § 6, stk. 3, i landstingsloven om Landstingets Ombudsmand kan klage over afgørelser, der kan ændres af højere administrativ myndighed, ikke behandles af ombudsmanden, forinden den højere myndighed har truffet afgørelse i sagen.

Som jeg gav udtryk for i mit brev til Landsstyreformanden af 2. oktober 2008 er jeg i tvivl om, hvorvidt afgørelser truffet af bl.a. Styrelsen for Fiskeri, Fangst og Landbrug kan indbringes for Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug.

Det er, som jeg tidligere har beskrevet, et grundlæggende forvaltningsretligt princip, at en underordnet myndigheds afgørelser kan påklages til en overordnet myndighed, medmindre klageadgangen er afskåret ved lov. Det er derfor af afgørende betydning for min vurdering af, om jeg kan behandle den modtagne klage, om Styrelsen for Fiskeri, Fangst og Landbrug må anses for at være en selvstændig myndighed eller en del af Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug.

Jeg anmoder derfor Landsstyreformanden om at oplyse, om det er formandens opfattelse, at Styrelsen for Fiskeri, Fangst og Landbrug er en selvstændig myndighed under Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug, og om styrelsens afgørelser dermed kan indbringes for departementet. Jeg beder i den forbindelse om at få oplyst, hvad baggrunden for Landsstyreformandens vurdering er.”

Jeg skrev endvidere den 17. juni 2009 til den nye Landsstyreformand:

”Jeg skrev den 30. marts 2009 til den daværende Landsstyreformand:

”[...]”

Da jeg ikke har modtaget svar på min henvendelse rettes den herved i stedet til dig.

Jeg henleder din opmærksomhed på, at den tidligere Landsstyreformand i et brev af 24. oktober 2008 generelt har anført, at hjemmestyrets styrelser og afdelinger er synonyme begreber, uanset anvendelsen af begrebet "styrelse" lægger op til, at der er tale om en selvstændig myndighed i centraladministrationen.

Det giver mig yderligere anledning til tvivl, at styrelsen for Fiskeri, Fangst og Landbrug udfører opgaver, som tidligere blev varetaget af den departementale myndighed, Direktoratet for Fiskeri, Fangst og Landbrug, mens den anførte styrelse har egen konto på finansloven, hvilket taler for at anse styrelsen for en selvstændig myndighed."

Formanden for Naalakkersuisut svarede mig den 6. juli 2009:

"Med henvisning til Deres skrivelser af 30. marts og 17. juni 2009 om centraladministrationens myndighedsstruktur skal jeg hermed søge at afklare Deres fortsatte tvivl om, hvorvidt afgørelser truffet af Styrelsen for Fiskeri, Fangst og Landbrug kan indbringes for Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug.

Det er ved skrivelse herfra den 24. oktober 2008 meddelt, at det for alle styrelser i centraladministrationens nye struktur gælder, at de udgør administrative enheder organiseret som dele af et departement.

Det er også tilfældet for Styrelsen for Fiskeri, Fangst og Landbrug (Styrelsen), der er en del af Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug (Departementet).

Imellem Departementet og Styrelsen gælder et ubetinget subordinationsforhold, således at Styrelsens kompetence hviler på intern delegation, og Styrelsen har direkte referat til Departementet (Landsstyremedlemmet) i de sager, der varetages af Styrelsen.

Da Departement og Styrelse i forvaltningsretlig forstand er én og samme forvaltningsmyndighed, kan der ikke ved administrativ rekurs klages til Departementet over afgørelser truffet af Styrelsen.

Klage over en afgørelse truffet af Styrelsen kan ske ved, at der rettes henvendelse til Styrelsen om genoptagelse af sagen til fornyet afgørelse. I så fald informerer Styrelsen Departementet om en sådan remonstration og behandler sagen.

Den hierarkisk opbyggede organisation med Styrelsen som en del af Departementet betyder, at Departementet (Landsstyremedlemmet) kan give bindende tjenestebefalinger til Styrelsen og dens medarbejdere om såvel formelle som materielle spørgsmål, og tjenestebefalingerne kan angå både generelle og konkrete spørgsmål og sager.

Finder Departementet anledning til at intervenere i en sag under remonstration, kan Departementet til enhver tid vælge at overtage sagen til behandling, og Departementet kan inden for rammerne af de almindelige tilbagekaldelsesregler ændre den af Styrelsen tidligere truffede beslutning.

Det kan ikke ved henvendelse til Departementet om remonstration kræves, at sagen ved genoptagelse skal behandles af Departementet frem for Styrelsen, der oprindeligt har truffet afgørelse. En sådan henvendelse henvises til Styrelsen til behandling på sædvanlig måde, medmindre Departementet finder anledning til intervention.

Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug varetager sammen med Styrelsen for Fiskeri, Fangst og Landbrug som én og samme forvaltningsmyndighed de opgaver, der tidligere blev varetaget af Direktoratet for Fiskeri, Fangst og Landbrug. Det er derfor helt naturligt, at Styrelsen for Fiskeri, Fangst og Landbrug varetager opgaver, der tidligere blev varetaget af Direktoratet for Fiskeri, Fangst og Landbrug.

Det kan således bekræftes, at styrelser og afdelinger i Naalakkersuisut er synonyme begreber i forvaltningsretlig henseende. Det har ikke ved etableringen af den nye struktur i Naalakkersuisut været hensigten at etablere departementer og styrelser med det samme begrebsmæssige indhold som kendes fra dansk forvaltningsret, hvor begrebet "styrelse" rigtigt nok oftest anvendes om en selvstændig myndighed i en hierarkisk myndighedsstruktur.

For så vidt angår den omstændighed, at Styrelsen for Fiskeri, Fangst og Landbrug har sin egen konto på finansloven, er dette alene udtryk for en praktisk opdeling af budgetterede midler på de opgaver der varetages af Styrelsen. Giver denne opdeling anledning til mulig misforståelse, vil Naalakkersuisut forsøge at nå en tilføjelse i finanslovens beskrivelse af Styrelsen, så det klart fremgår, at Styrelsen er en del af Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug.

Det bemærkes, at fastlæggelsen af centraladministrationens struktur fortsat er under udvikling. Udviklingen indebærer ikke intentioner om at etablere et hierarki af selvstændige myndigheder inden for de enkelte områder af Naalakkersuisut.

Ved fremtidige lovgivningsinitiativer vil Naalakkersuisut som hidtil medtage overvejelser om etablering af hensigtsmæssig klageadgang vedrørende de myndighedsafgørelser lovgivningen vil indebære. Aktuelt kan det nævnes, at Naalakkersuisut påtænker etablering af en af Naalakkersuisut uafhængig enhed for tildeling af fiskekvoter. Denne enheds afgørelser forudses at kunne påklages til Naalakkersuisut."

Jeg havde ikke afsluttet min undersøgelse ved beretningsårets udløb.

Årsberetning 2008, afsnit 3, side 55ff

Krav om præcision af samtykkeerklæringer fra borgerne til, at kommunen kan indhente oplysninger (j.nr. 2008-901-0017)

Kommunen svarede mig den 22. december 2008:

”Med henvisning til K Kommunes redegørelse af 14. september 2008, der omhandler besvarelse på ombudsmandens gennemgang af sociale sager under besøget fra 4. til den 8. februar 2008 kan det oplyses, at kommunen har ændret de hidtidige standardblanketter vedrørende indhentning af samtykke fra borgere og standardblanketter vedrørende opkrævning af forskudsvis udlagt underholdsbidrag.

Der skal bemærkes, at Ombudsmanden i svarbrev dateret 13. november 2008 tager kommunens svar til efterretning.”

Jeg afsluttede sagen ved brev af 22. maj 2009 til kommunen:

”Kommunen har vedrørende standardblanketter ved indhentelse af samtykke fra borgerne og standardblanketter vedrørende opkrævning af forskudsvis udlagt underholdsbidrag til børn oplyst, at blanketterne er ændret i overensstemmelse med mine bemærkninger.”

Årsberetning 2008, afsnit 3, side 61ff

Oprettelse af sager samt udarbejdelse af handleplaner (j.nr. 2008-901-0007)

Jeg erindrede kommunen om svar den 7. april, 20. august og 22. oktober 2009.

Kommunen svarede mig den 10. november 2009, at den tog mine bemærkninger vedrørende oprettelse af sager til efterretning.

Jeg erindrede den 1. december 2009 kommunen for svar på henstilling vedrørende handleplaner.

Jeg havde ikke modtaget svar fra kommunen ved beretningsårets udløb.

Årsberetning 2008, afsnit 3, side 63ff

En kommunes behandling af førtidspensionssager (j.nr. 2008-901-0019)

Jeg gjorde efter kommunalreformens gennemførelse den nye kommune opmærksom på i brev af 14. april 2009, at jeg endnu ikke havde modtaget svar på mit brev af 2. juli 2008.

K Kommune bekræftede ved brev af 27. april 2009 at have modtaget mit brev og meddelte, at jeg kunne forvente svar inden den 1. juni 2009.

Da jeg imidlertid ikke modtog svar erindrede jeg ved brev af 3. august og 29. september 2009 K Kommune for svar.

Jeg havde ved beretningsårets udløb fortsat ikke modtaget svar.

Årsberetning 2008, afsnit 3, side 66f

En kommunes manglende overholdelse af sagsbehandlingslovens regler om skriftlighed og begrundelse (j.nr. 2008-901-0005)

Kommunen svarede i brev af 9. december 2008, som jeg først modtog den 2. januar 2009, at "Socialforvaltningen er vejledt og pålagt at give skriftlige og begrundede svar på ansøgninger, samt at vejlede i eventuelle ankespørgsmål."

Jeg meddelte i brev af 6. januar 2009, at jeg tog kommunens svar på det punkt til efterretning.

Årsberetning 2008, afsnit 3, side 67

Adskillelse af sagsakter vedrørende politisk hverv fra en personalesag (j.nr. 2008-901-0003)

Jeg erindrede kommunen om svar ved breve af 3. marts og 8. juli 2009.

Kommunen svarede mig den 17. juli 2009, at den havde instrueret sit lønkontor om at sørge for adskillelse af sagsakter for kommunalt ansattes politiske hverv fra de pågældendes personalesager.

Årsberetning 2008, afsnit 3, side 67ff samt afsnit 4, side 99

En kommunes praksis i advarselssager (j.nr. 2008-901-0011)

I min udtalelse af 27. september 2008 henstillede jeg, at kommunen udleverede det notat til den ansatte, som kommunen udarbejdede i forbindelse med disciplinære advarsler, som meddeltes mundtligt.

Kommunen svarede mig den 12. juni 2009, at den ville lægge min henstilling til grund for den fremtidige administrative praksis.

Jeg meddelte herefter den 29. september 2009 kommunen, at jeg ikke foretog mig yderligere i sagen.

Årsberetning 2008, afsnit 3, side 73

Bemærkninger om udtagne sagsakter (j.nr. 2008-901-0008)

Jeg erindrede ved breve af 7. april samt 20. august 2009 kommunen for svar.

Da jeg heller ikke herefter modtog svar erindrede jeg endnu en gang ved brev af 22. oktober 2009 kommunen for svar og meddelte samtidig hermed, at jeg, såfremt kommunen fortsat ikke svarer vil overveje at indberette til Inatsisartut og Naalakkersuisut, at jeg ikke ser mig i stand til at udføre mit hverv i forhold til kommunen.

Kommunen meddelte ved brev af 22. september 2009, som jeg modtog den 10. november 2009, for så vidt angår mine generelle bemærkninger om udtagne sagsakter, at min henstilling tages til efterretning således, at enkelte dokumenter ikke fjernes fra personsager.

Jeg meddelte ved brev af 9. december 2009, at jeg med kommunens udmelding går ud fra, at kommunen herefter vil tilaktere disse udtagne sagsakter i de sager, hvor de hører til. Jeg meddelte samtidig, at jeg herefter ikke foretager mig yderligere.

Årsberetning 2008, afsnit 3, side 74f

En kommunes udfærdigelse af ansættelsesbrev samt afgørelser om fratræden (j.nr. 2008-901-0004)

Jeg modtog den 2. januar 2009 K Kommunes følgende svar af 8. december 2008:

"...

Ansættelsesbreve:

I forbindelse med kommunalreformen vil der blive udarbejdet retningslinier for udarbejdelse- og opbevaring af ansættelsesbreve.

Fratræden:

Fremtidige opsigelse/afskedsansøgninger skal besvares, og det skal tilstræbes at der afholdes fratrædelsessamtale med medarbejderen.

..."

Jeg skrev herefter den 6. januar 2009 således til K Kommune2:

"...

Henset til, at K Kommune, efter kommunalreformens gennemførelse pr. 1. januar 2009, nu er en del af K Kommune2, har jeg valgt at stile min opfølgning på kommunens svar til K Kommune2. Jeg vedlægger for en ordens skyld kopi af min udtalelse af 27. juni 2008 samt K Kommunes svar af 8. december 2008.

Kommunens svar giver mig anledning til at fremkomme med følgende bemærkninger:

Ad generelle bemærkninger:

Ansættelsesbreve:

Jeg tager kommunens svar om, at man i forbindelse med kommunalreformen vil udarbejde retningslinier for udarbejdelse og opbevaring af ansættelsesbreve, til efterretning. Jeg beder K Kommune2 om at kopiorientere mig, når udarbejdelse af de nye retningslinier for udarbejdelse og opbevaring af ansættelsesbreve, er tilendebragt.

Fratræden:

Kommunen svarer, at fremtidige opsigelser/afskedsansøgninger skal opbevares, og at det skal tilstræbes, at der afholdes fratrædelsessamtale med medarbejderen.

Jeg forstår kommunens svar således, at kommunen fremover vil forholde sig til og træffe afgørelse vedrørende de modtagne afskedsansøgninger. Jeg finder, at dette er i overensstemmelse med mine bemærkninger om, at en ansat i det offentlige ikke retsgyldigt selv kan bringe en ansættelse til ophør, idet ansættelsen alene kan ophøre ved en forvaltningsretlig afgørelse, som træffes af ansættelsesmyndigheden eller ved en aftale om afskedigelse mellem den ansatte og myndigheden.

Jeg foretager mig ikke yderligere vedrørende dette punkt."

Jeg erindrede blandt andet ved brev 28. oktober 2009 K Kommune2 for kopiorientering om de retningslinier for henholdsvis udarbejdelse/opbevaring af ansættelsesbreve, håndtering af personalesager samt retningslinier for journalisering og arkivering, som kommunen planlægger at udarbejde.

Kommunen havde ved beretningsårets udløb ikke kopiorienteret mig om sine retningslinier for henholdsvis udarbejdelse/opbevaring af ansættelsesbreve, håndtering af personalesager samt retningslinier for journalisering og arkivering.

Årsberetning 2008, afsnit 3, side 76ff

Forskellige spørgsmål knyttet til forældelse af restancer og spørgsmål om ulovlig anvendelse af tvangsmidler over for en skyldner (j.nr. 2008-901-0024)

Jeg erindrede Inddrivelsesmyndigheden for svar ved breve af 25. maj og 29. september 2009.

Jeg havde ikke modtaget svar fra Inddrivelsesmyndigheden ved beretningsårets udløb.

Årsberetning 2008, afsnit 3, side 84ff

Generelle bemærkninger om manglende udskrivning af elektroniske notater/dagbøger og kreditorers prioritet (j.nr. 2008-901-0018)

Jeg erindrede endnu en gang ved brev af 28. januar 2009 Departementet for Finansier og Udenrigsanliggender om svar på mit brev af 31. juli 2008.

Da jeg ikke modtog svar på denne henvendelse indberettede jeg ved brev af 7. april 2009 til Landsstyret samt Landstinget, at jeg på grund af manglende svar fra departementet ikke så mig i stand til at udføre mit hverv i forhold til departementet.

Da jeg heller ikke herefter modtog svar på denne henvendelse, erindrede jeg ved brev af den 4. august 2009 det nye Naalakkersuisut om sagen.

Da jeg heller ikke modtog svar på denne henvendelse, meddelte jeg i brev af 29. september 2009 Naalakkersuisoq for Finanser, at jeg i en række nærmere angivne sager mangler svar på mine henvendelser, og at jeg af den grund ikke kan komme videre med sagerne.

Jeg bad på denne baggrund Naalakkersuisoq om at undersøge, hvorfor jeg ikke modtager svar, og om en redegørelse for problemets omfang og årsager og en angivelse af, hvilke initiativer, som Naalakkersuisoq vil tage i den anledning.

Naalakkersuisoq for Finanser svarede ved brev af 12. november 2009, at han havde pålagt Skattestyrelsen at tage kontakt til mit embede med henblik på at aftale en konkret ""køreplan for hvordan den pukkel af henvendelser, der desværre har ophobet sig, helt konkret kan afvikles.""

Jeg havde ved beretningsårets udløb endnu ikke modtaget nogen henvendelse fra Skattestyrelsen.

Årsberetning 2008, afsnit 3, side 88f samt afsnit 4, side 100

Generelle bemærkninger om løntilbageholdelse, betalingsaftaler og modregning (j.nr. 2008-901-0006)

Jeg modtog den 30. december 2008 den daværende kommunes følgende svar af 8. december 2008 på mine generelle bemærkninger:

""Forvaltningen er anmodet om at udskille dokumenter som ikke er sagen relevant. Forvaltningen er anmodet om at få tilrettet sin formularer, og tilsikre at klienten høres inden der træffes afgørelse. Forvaltningen er anmodet om at gennemgå formularer, således at der er overensstemmelse mellem grønlandsk og dansksprogede udgaver. Forvaltningen er anmodet om at ændre på teksten i blanketten ""betalingsaftale, og at tilføje tillæg af løbende renter slettes på formularen. Formularen bliver tilrettet i overensstemmelse med regler for modregning.

(...)""

Jeg meddelte ved brev af 8. april 2009, at jeg tog kommunens svar til efterretning.

Årsberetning 2008, afsnit 4, side 90

Kommunernes administration af dagpenge i arbejdsskadesager (j.nr. 2008-907-0001)

Jeg hørte den 3. marts 2009 Ankestyrelsen, om den kunne behandle klager over grønlandske kommuners modregning af offentlig hjælp i udbetaling af dagpenge efter loven om sikring mod følger af arbejdsskade.

Jeg erindrede Ankestyrelsen om svar på min henvendelse den 21. maj og 20. september 2009.

Jeg havde ikke hørt fra Ankestyrelsen ved beretningsårets udløb.

Årsberetning 2008, afsnit 4, side 90

Det Sociale Ankenævns stadfæstelse af et afslag på førtidspension (j.nr. 2008-120-0008)

Efter, at jeg havde modtaget svar fra Det Sociale Ankenævn, besluttede jeg den 21. oktober 2009 at høre den kommune, som havde behandlet pensionsansøgningen.

Jeg modtog den 17. november 2009 et svar fra kommunen, som jeg ikke havde taget stilling til ved beretningsårets udløb.

Årsberetning 2008, afsnit 4, side 91f

Kassation af kommunernes arkivalier (j.nr. 2008-905-0008)

Min undersøgelse er afsluttet i 2009 og min udtalelse i sagen er optaget i uddrag i afsnit 3, sag 3-12.

Hjemmelskrav – reduktion af suspenderede tjenestemænds løn (j.nr. 2008-905-0001)

Departementet for Finanser og Udenrigsanliggender svarede mig den 27. februar 2009 på min henstilling i min udtalelse af 24. oktober 2008 om at meddele mig, hvad det gav anledning til, at suspenderede tjenestemænd under hjemmestyret havde fået reduceret deres løn under suspensionen uden hjemmel i lov eller aftale:

”Ved Skrivelse af 16. februar 2009 har Landstingets Ombudsmand rettet henvendelse til Departementet for Finanser og Udenrigsanliggender vedrørende spørgsmålet om hjemmelsgrundlaget for lønreduktion i forbindelse med suspension af tjenestemænd.

Økonomi- og Personalestyrelsen vil henviser til vores svarskrivelse af 22. juli 2008 som vedlægges.

Økonomi- og Personalestyrelsen håber at svaret er tilfredsstillende for Landstingets Ombudsmand.”

Jeg skrev herefter den 4. maj 2009 til departementet:

”[...]”

Departementet har i sit svar henvist til departementets brev af 22. juli 2008 til ombudsmanden.

Jeg bemærker, at departementets svar af 22. juli 2008 er et svar på ombudsmandens høring af 30. maj 2008, og derfor ikke forholder sig til ombudsmandens henstilling i udtalelsen af 24. oktober 2008.

Jeg gentager derfor min erindring af 16. februar 2009, og jeg forventer således at modtage svar på ombudsmandens henstilling på baggrund af ombudsmandens udtalelse i sagen.”

Departementet svarede mig den 19. maj 2009:

”Landstingets Ombudsmand har i brev af den 4. maj til Departementet for Finanser og Udenrigsanliggender, økonomi- og Personalestyrelsen, henvist til sit brev af den 24. oktober 2008, hvori Landstingets Ombudsmand udbedte sig svar på, hvad der gav anledning til, at suspenderede tjenestemænd under hjemmestyret har fået reduceret deres løn under suspension uden hjemmel i lov eller aftale.

Med henvisning til økonomi- og Personalestyrelsens brev af 22. juli 2008 er det først for nylig, at styrelsen er blevet opmærksom på, at Grønlands Hjemmestyrets administrative praksis om lønreduktionen ved suspension er sket uden klar lovhjemmel.

Inden da handlede Grønlands Hjemmestyre og tjenestemandorganisationer således i fælles tillid til, at der var hjemmel til lønreduktion ved suspension af tjenestemænd. Hverken arbejdsgiver eller arbejdstager har derfor draget tvivl om, hvorvidt der kunne ske lønreduktion ved suspension af tjenestemænd.

Dette har været baggrunden for, at suspenderede tjenestemænd under hjemmestyret har fået reduceret deres løn under suspension.

Økonomi- og Personalestyrelsen håber hermed at have besvaret Landstingets Ombudsmands henvendelse tilfredsstillende.”

Jeg svarede departementet den 25. maj 2009:

”Departementet har den 20. maj 2009 svaret på mit brev af 4. maj 2009.

Umiddelbart forstår jeg Departementets svar således, at såvel Grønlands Hjemmestyre som tjenestemandorganisationerne havde tillid til, at den tidligere gældende praksis, hvorefter suspenderede tjenestemænd fik reduceret deres løn, havde den nødvendige hjemmel.

Jeg må derfor opfatte Departementets svar således, at sagen ikke giver Departementet anledning til at genoptage afgjorte sager, hvor hjemmestyrets tjenestemænd fra den 1. april 1991 og senere har fået reduceret deres løn i forbindelse med suspension.

Jeg bemærker, at en eventuel stiltiende forståelse hos tjenestemandorganisationerne til en praksis for lønreduktion efter min opfattelse ikke er tilstrækkelig hjemmel for denne praksis.

Efter landstingslov nr. 21 af 18. december 2003 om Grønlands Hjemmestyres og kommunernes tjenestemænd i Grønland § 47, stk. 1, fastsættes løn- og andre ansættelsesvilkår for hjemmestyrets tjenestemænd ved aftale mellem Landsstyret og tjenestemandorganisationerne.

En tilsvarende regel fandtes i landstingslov nr. 5 af 14. maj 1990 om Grønlands Hjemmestyres og kommunernes tjenestemænd i Grønland § 49, stk. 1.

Rækkevidden af disse bestemmelser må fortolkes i overensstemmelse med grundlovens § 27, stk. 1, om, at regler om ansættelse af tjenestemænd fastsættes i lov, som jeg henviste til i min udtalelse af 24. oktober 2008.

Hertil kommer, at det følger af legalitetsprincippet, at mere byrdefulde indgreb overfor offentligt ansatte i almindelighed forudsætter hjemmel i lovgivning, tjenestemandsaftale eller overenskomst, medmindre almindelige kontraktretlige principper

kan finde anvendelse⁴², hvilket sidste ikke er relevant ved suspension, der hviler på en afgørelse truffet af arbejdsgiveren.

En praksis for ikke at udbetale en tjenestemand den løn, som vedkommende efter lovligt indgåede aftaler mellem Landsstyret og tjenestemandorganisationerne har krav på, kan derfor ikke støttes på en gensidig forståelse mellem aftaleparterne, som ikke er formaliseret i en aftale.

Der er efter min opfattelse som udgangspunkt pligt til at genoptage sager, som er afgjort i henhold til en praksis, som efterfølgende viser sig at være ulovlig. Dette må i hvert fald gælde, hvis sagen ville have fået et andet resultat, hvis det korrekte retsgrundlag havde været anvendt og såfremt ulovligheden burde have stået myndigheden klar, og såfremt det hverken vil være særlig vanskeligt eller særdeles ressourcekrævende at genoptage sagerne⁴³.

For så vidt angår spørgsmålet om de pågældende tjenestemænd har krav på tilbagebetaling, skal der tillige ske en vurdering af forældelsesspørgsmålet, hvilket normalt vil forudsætte en individuel vurdering af den enkelte sag⁴⁴.

Såfremt Departementet vælger ikke at forholde sig til spørgsmålet, om en pligt til genoptagelse foreligger, eller vælger at undlade genoptagelse selvom der foreligger pligt hertil, vil der være tale om en fejl, som jeg skal give Landstinget og Landsstyret meddelelse om, jf. landstingsloven om Landstingets Ombudsmand § 10⁴⁵.

Jeg beder derfor Departementet vurdere på grundlag af ovenstående hjemmelskrav, om sager, hvor tjenestemænd har fået deres løn reduceret under suspension, skal genoptages.”

Departementet svarede mig herefter den 9. juni 2009:

”Landstingets Ombudsmand har i brev af den 25. maj 2009 vendt tilbage i ovennævnte sag på baggrund af Departementet for Finanser og Udenrigsanliggender, økonomi- og Personalestyrelsens brev af den 19. maj 2009.

Landstingets Ombudsmand tilkendegiver, at det er Ombudsmandens opfattelse, at som udgangspunkt er der pligt til genoptage sager, som er afgjort i henhold til en praksis, som efterfølgende viser sig at være ulovlig. Dette må i hvert fald gælde, hvis sagen ville have fået et andet resultat, hvis det korrekte retsgrundlag havde været anvendt og såfremt ulovligheden burde have stået myndigheden klart, og såfremt det hverken vil være særlig vanskeligt eller særdeles ressourcekrævende at genoptage sagerne.

Som tidligere redegjort i brev af den 19. maj 2009, stod hverken for Grønlands Hjemmestyre eller tjenestemandorganisationerne klart, at der ikke var hjemmel til lønre-

42) Hans Gammeltoft-Hansen m. fl., Forvaltningsret, 2. udgave 2002, side 171 f.

43) Hans Gammeltoft-Hansen m. fl., Forvaltningsret, 2. udgave 2002, side 946.

44) Hans Gammeltoft-Hansen m. fl., Forvaltningsret, 2. udgave 2002, side 924 f.

45) Min årsberetning for 2006, side 463ff. grønlandssproget version og side 392 ff. dansksproget version

duktion ved suspension af tjenestemænd. Grønlands Hjemmestyre handlede således i god tro ved lønreduktion af suspenderede tjenestemænd.

Økonomi- og Personalestyrelsen har imidlertid taget Landstingets Ombudsmands ovenstående tilkendegivelse til efterretning, men kan dertil oplyse, at samtlige personalesager - i overensstemmelse med loven - ikke registreres eller arkiveres på baggrund af deres indhold eller organisationstilknytning.

Derfor vil samtlige Individuelle personalesager fra den 1. april 1991 og frem skulle gennemgås med henblik på at vurdere, hvorvidt sagen er omfattet af nærværende problemstilling, herunder om sagen ville have fået et andet resultat, hvis det korrekte retsgrundlag havde været anvendt, samt en vurdering af forældelsesspørgsmålet i tilfælde af et eventuelt krav på tilbagebetaling.

Økonomi- og Personalestyrelsen betragter det derfor som særlig vanskeligt og yderst ressourcekrævende at genoptage de sager, hvor tjenestemænd har fået deres løn reduceret under suspension. Henset hertil vil Økonomi- og Personalestyrelsen undlade at genoptage de omhandlende sager."

Jeg skrev på ny til departementet den 22. juni 2009:

"Jeg bemærker til departementets svar, at den omstændighed, at hverken Landsstyret eller tjenestemandorganisationerne var opmærksom på, at der var ikke hjemmel til at reducere lønnen for suspenderede tjenestemænd, ikke kan fritage Departementet for at genoptage afgjorte sager, idet Departementet efter min opfattelse burde have haft det fornødne kendskab til retsgrundlaget.

Jeg kan derimod ikke have bemærkninger til, at Departementet undlader på eget initiativ at genoptage sagerne, såfremt dette vil forudsætte en gennemgang af samtlige personalesager oprettet den 1. april 1991 og senere. Jeg erindrer i øvrigt om, at hjemmelsproblemet muligvis går længere tilbage, jf. mine bemærkninger herom i min udtalelse på side 15 (grønlandssproget version) og side 13 (dansksproget version).

Selvom jeg således på baggrund af Departementets seneste svar ikke kan kritisere, at Departementet ikke på eget initiativ genoptager de afgjorte sager, er det fortsat min opfattelse, at Departementet og de tidligere kompetente personaleadministrative myndigheder har begået fejl ved at reducere lønnen for suspenderede tjenestemænd.

Jeg går derfor ud fra, at Departementet vil foranledige en sag genoptaget, såfremt Departementet modtager en konkret henvendelse herom.

Jeg forstår i øvrigt Departementets oplysning om, at hverken Landsstyret eller tjenestemandorganisationerne har været opmærksom på den manglende hjemmel til lønreduktion således, at spørgsmålet har været drøftet mellem hjemmestyrets administration og centralorganisationerne.

På denne baggrund henstiller jeg, at Departementet orienterer centralorganisationerne om den manglende hjemmel og om adgangen til at kræve afgjorte sager genoptaget.”

Departementet svarede den 1. juli 2009:

”Landstingets Ombudsmand er brev af den 22. juni 2009 vendt tilbage i ovennævnte sag på baggrund af Departementet for Finanser og Udenrigsanliggender, Økonomi- og Personalestyrelsens brev af 9. juni 2009.

Økonomi- og Personalestyrelsen har taget Landstingets Ombudsmands opfattelse om at Departementet og de tidligere kompetente personaleadministrative myndigheder har begået fejl ved at reducere lønnen for suspenderede tjenestemænd, til efterretning.

Som allerede forventet af Landstingets Ombudsmand, vil Økonomi- og Personalestyrelsen foranledige at en sag bliver genoptaget, såfremt styrelsen modtager en konkret henvendelse herom.

Det kan endvidere oplyses, at Økonomi- og Personale til centralorganisationerne har udsendt et forslag til en aftale for tilvejebringelse af hjemmel til at reducere lønnen for suspenderede tjenestemænd.”

Jeg afsluttede herefter sagen ved følgende brev af 28. september 2009:

”Jeg vender nu tilbage til sagen, hvor departementet den 1. juli 2009 svarede mig, at det har udsendt et forslag til centralorganisationerne til en aftale om lønreduktion for suspenderede tjenestemænd.

Idet jeg går ud fra, at det fremgår af departementets henvendelse til organisationerne, at der ikke i dag er hjemmel til at foretage lønreduktion, foretager jeg mig ikke yderligere i sagen.”

Årsberetning 2008, afsnit 4, side 92f

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

Kommunen svarede mig den 9. juli 2009:

”Kommunens delegation af boligadministrativ kompetence til Iserit A/S blev godkendt som fuldt lovlig af Indenrigskontoret, daværende Grønlands Hjemmestyre, i hvilket det kommunale tilsyn henhører. Indenrigskontorets begrundede afgørelse, dateret d. 02.03.2005, vedlægges som bilag.

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

I øvrigt bemærkes det, at § 86, stk. 5 i Landstingsforordning nr. 2 af 12. maj 2005 om leje af boliger forudsætter, at kommunen kan have en ekstern administrator, for hvem Boligklagenævnets afgørelser også har bindende virkning.

Iserit A/S er overfor kommunen forpligtet til at overholde de lovgivningsmæssige bestemmelser som boligadministrator på udlejers vegne overfor lejerne. Borgernes retsstilling som lejere er således uafhængig af om det er kommunen selv eller kommunens boligselskab, der agerer i retlig position som udlejer. Iserit A/S har forpligtet sig til at overholde de forvaltningsretlige regler for god sagsbehandling, foruden at operere inden for lejelovgivningens lejerbeskyttende regler.

Kommunens tilsyn med Iserit A/S foregår i en kommunikativ dialog med selskabet. Hvis det fx af Boligklagenævnets årsberetning skulle fremgå, at der var særlige problemer med sagsbehandlingen hos boligselskabet Iserit A/S, hvilket i øvrigt ikke på noget tidspunkt faktisk er konstateret, ville dette blive fulgt op i den kontinuerlige, kommunikative dialog mellem kommunen og selskabet.

Det er i øvrigt kommunens opfattelse, at lejernes retssikkerhed på fuldt betryggende vis er tilgodeset via muligheden for klage til Boligklagenævnet, som en ekstern klageinstans helt uden for kommunalt regi.

[...]"

Jeg skrev herefter den 30. september 2009 til Naalakkersuisoq for Boliger, Infrastruktur og Trafik:

"Jeg tillader mig at kontakte dig på ny i tilknytning til den problemstilling, som du udtalte dig om i brev af 26. juni 2009, dit departements j. nr. 2009-017614, brev nr. 192707, vedr. kompetenceafgrænsningen mellem Naalakkersuisut og A/S Boligselskabet INI.

Jeg har efterfølgende modtaget et høringssvar fra K Kommune vedrørende spørgsmålet, om kommunen anser sig for forpligtet til at behandle klager over kommunens boligadministrationsselskab Iserit A/S. Jeg vedlægger en kopi af svaret og af min oversættelse af svaret til grønlandsk.

Som det fremgår af svaret, var min høring af kommunen affødt af en konkret klagesag, hvor en borger var utilfreds med sagsbehandlingen i Iserit A/S.

Jeg bemærker, at jeg i flere tilfælde har modtaget, og at jeg fortsat modtager, henvendelser fra borgerne vedrørende Iserit A/S.

Efter kommunens svar må jeg lægge til grund, at kommunen har pålagt Iserit A/S at overholde de forvaltningsretlige regler, mens kommunen samtidig er af den opfattelse, at administrationsopgaven er lagt ud til selskabet med den konsekvens, at kommunen afstår fra at behandle konkrete klager over selskabets administration.

Etableringen af Iserit A/S hviler ikke, på samme måde som det er tilfældet for A/S Boligselskabet INI, på en lovregulering ud over landstingsforordningen om leje af boliger i § 81, som forudsætter, at hjemmestyret/selvstyret eller en kommune kan antage en ekstern boligadministrator.

Det er for Iserit A/S' vedkommende alene muligt at afklare, hvorvidt Iserit A/S er undergivet administrativ kontrol, herunder administrativ rekurs, ud fra en afklaring af, hvorvidt de opgaver, som Iserit A/S varetager, er af forvaltningsretlig art.

En tilsvarende problemstilling foreligger i forhold til den del af A/S Boligselskabet INI's administration, som dette boligselskab udfører på grundlag af delegation fra Naalakkersuisut/Landsstyret⁴⁶.

Som det fremgår af mine breve til Naalakkersuisut/Landsstyret vedrørende afgrænsningen af, hvilke af A/S Boligselskabet INI's opgaver, som skal løses på forvaltningsretligt grundlag, består der af forskellige årsager uklarheder om denne afgrænsning.

Der er tale om et generelt problem, som ikke er knyttet specifikt til det forhold, at de offentlige myndigheder etablerer boligadministrationselskaber.

Problemet er grundlæggende knyttet til, at den offentlige boligudlejning i væsentligt omfang er reguleret af regler, som ikke gælder for privat boligudlejning samtidig med, at landstingsforordningen om leje af boliger forudsætter lejeforholdet reguleret af lejeaftaler.

Desuden indeholder lejeforordningen en række regler for offentlig boligudlejning, hvor det er tvivlsomt, om disse regler vedrører indgåede lejeaftaler.

Det vil være en forudsætning for, at jeg kan afklare K Kommunes forvaltningsretlige forpligtelser i relation til boligudlejning, at det bagvedliggende problem angående, hvilke dele af den offentlige boligudlejning, som er undergivet forvaltningsretlige regler, bliver afklaret.

Jeg beder dig på denne baggrund se på, om Naalakkersuisut kan bidrage til en løsning af problemet, idet jeg også bemærker, at en stillingtagen til, hvilke boligudlejningsopgaver, som er af forvaltningsretlig karakter, også vil bidrage til at afklare omfanget af ombudsmandskontrollen med A/S Boligselskabet INI, som fremdeles fremstår som værende uafklaret.

Jeg bemærker, at Landsstyrets bekendtgørelse nr 37 af 19. december 1996 om sagsbehandling og offentlighed i A/S Boligselskabet INI ikke afklarer, i hvilket omfang, at jeg skal kontrollere A/S Boligselskabet INI's virksomhed.

⁴⁶ For så vidt angår den del af boligadministrationen, som A/S Boligselskabet INI har fået tillagt som originær kompetence ved landstingsforordningen om etablering af et boligselskab eller anden lovgivning, er der ikke rekurs til Naalakkersuisut.

Bekendtgørelsen sætter de forvaltningsretlige regler i kraft for boligselskabet i det omfang, "selskabet i henhold til landstingsforordning nr. 12 af 28. oktober 1993 om etablering af et boligselskab, har fået tillagt beføjelse til at træffe afgørelser på Grønlands Hjemmestyres eller en kommunes vegne".

Dette må forstås som en ikraftsættelse af forvaltningsrettens almindelige regler efter sagsbehandlingslovens § 1, stk. 2, 2. pkt., 2. led, og den tilsvarende bestemmelse i landstingsloven om offentlighed i forvaltningen § 1, stk. 2, 2. pkt., 2. led, som citatet svarer til.

Bekendtgørelsen sætter således ikke de forvaltningsretlige regler i kraft generelt for boligudlejningsvirksomheden i A/S Boligselskabet INI, jf. sagsbehandlingslovens § 1, stk. 2, 2. pkt., 1. led, og den tilsvarende bestemmelse i landstingsloven om offentlighed i forvaltningen § 1, stk. 2, 2. pkt., 1. led, om selskaber, hvis udgifter dækkes af Grønlands Hjemmestyre eller en kommune.

Landstingsforordning nr. 12 af 28. oktober 1993 om etablering af et boligselskab angiver ikke, i hvilket omfang, at A/S Boligselskabet INI har fået tillagt beføjelse til at træffe afgørelser på myndighedernes vegne. Tværtimod angiver landstingsforordningens § 2, stk. 3, at selskabet drives på forretningsmæssigt grundlag.

Hertil kommer, at landstingsforordningen fra 1993 nu er ændret ved landstingsforordning nr. 2 af 15. april 2003 om ændring af landstingsforordning om etablering af et boligselskab (ændret opgaveporteføje), som i § 2, stk. 3, nr. 5 angiver:

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

[...]

5) Udøvelse af myndighedsopgaver på Hjemmestyrets vegne."

Udover, at den citerede regel ikke er indeholdt i de opgaver, som efter bekendtgørelsen fra 1996 danner grundlaget for ombudsmandskontrollen med A/S Boligselskabet INI, giver det umiddelbart ikke mening, at selvstyret skal kunne indgå servicekontrakt med en privat virksomhed om udførelse af myndighedsopgaver, hvis disse skal løses på forretningsmæssigt grundlag.

Det forekommer således alt i alt ganske usikkert, hvilke opgaver i relation til de offentlige myndigheders boligudlejning, som varetages af private administrationselskaber, som er undergivet forvaltningsretlige regler og hvilke opgaver, som er undergivet ombudsmandskontrol.

Jeg finder det klart utilfredsstillende, at der hersker en så høj grad af usikkerhed om retsgrundlaget for en del af den administrative sektors aktiviteter, som både er af væsentlig samfundsøkonomisk betydning, og som har væsentlig retssikkerhedsmæssig betydning for en stor del af befolkningen."

Naalakkersuisoq havde ikke svaret mig ved beretningsårets udløb.

Årsberetning 2008, afsnit 4, side 93ff

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

Jeg har afgivet min udtalelse i sagen, som er gengivet ovenfor i afsnit 5, sag 5-7-1.

Jeg modtog svar på udtalelsen efter beretningsårets udløb.

Årsberetning 2008, afsnit 4, side 96f

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

Jeg afsluttede min behandling af sagen den 18. maj 2009 med følgende konklusion:

”Jeg har nu afsluttet min behandling af sagen, og jeg har fundet det kritisabelt, at K Kommune behandlede sagen efter reglerne om ansøgt afsked.

Jeg har i den forbindelse henstillet, at kommunen genoptager sagen med henblik på at behandle den efter reglerne om uansøgt afsked.

Jeg har herudover udtalt, at K Kommune ikke har været berettiget til at fravige forvaltningsrettens regler, herunder sagsbehandlingsloven, med henvisning til, at kommunen gik ud fra, at [...] ikke ønskede sit gamle arbejde tilbage, og at kommunen ej heller har kunnet lægge vægt på, at den [forvaltningschef], som tog initiativ til at afskedige [...], er fratrukket.”

Min opfølgning på min henstilling var ikke afsluttet ved beretningsårets udløb.

Jeg har i øvrigt ikke fundet anledning til at optage sagen i årsberetningen.

Årsberetning 2008, afsnit 4, side 97

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

Jeg har afgivet min udtalelse i sagen, som er gengivet ovenfor i afsnit 5, sag 5-7-5.

Årsberetning 2008, afsnit 4, side 97f

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

Jeg skrev den 23. juni 2009 til borgeren, at jeg afsluttede sagen uden yderligere undersøgelse, fordi K Kommune havde meddelt, at den pågældende borger havde fået udbetalt sit tilgodehavende i henhold til SIK-overenskomsten, og fordi borgeren ikke havde reageret på min opfordring om at fremsætte sine bemærkninger til kommunens svar.

Årsberetning 2008, afsnit 5, side 331ff samt afsnit 7, side 462

Klausuler om tavshedspligt og diskretion i offentlige myndigheders fratrædelsesaftaler (j.nr. 2008-905-0005)

Departementet for Finanser og Udenrigsanliggender meddelte mig i brev af 10. juni 2009, at departementet ville følge min henstilling om, at aftaleklausuler om diskretion eller tavshed præciseredes på en måde, så deres rækkevidde i forhold til ufravigelige retsregler tydeligt fremgik.

Jeg svarede den 16. juni 2009 departementet, at jeg ikke foretog mig yderligere i sagen.

Årsberetning 2008, afsnit 5, side 342ff.

Behandling af ansøgninger om afholdelse af ferie i tilknytning til tjenesterejser (j.nr. 2008-311-0002)

Ved brev af 7. januar 2009 meddelte Landsstyremedlemmet for Fiskeri, Fangst og Landbrug mig, at den interne instruks for departementet med styrelse er blevet ændret med virkning fra 1. januar 2009, og at den nu svarer til den praksis, der følges i de fleste andre departementer og styrelser under Hjemmestyret. Det er på den baggrund min opfattelse, at der fremover vil blive foretaget en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde, når en medarbejder anmoder om at afholde ferie i tilknytning til en tjenesterejse. Jeg har herefter meddelt landsstyremedlemmet, at jeg ikke foretager mig yderligere i sagen.

Årsberetning 2008, afsnit 5, side 351ff

Boligklagenævnets vejledning til borgerne om domstolsprøvelse af nævnets afgørelser (j.nr. 2008-507-0001)

Landsstyremedlemmet for Infrastruktur, Miljø og Råstoffer svarede mig den 28. januar 2009:

”Jeg har modtaget Ombudsmandens skrivelse af den 1. december 2008 vedr. uoverensstemmelse mellem landstingsforordning nr. 14 af 20. november 2006 om ændring af landstingsforordning om leje af boliger og bestemmelsens forarbejder.

Ombudsmanden anmoder Landsstyret om at meddele hvad Ombudsmandens skrivelse giver anledning til.

Jeg kan i den forbindelse meddele, at det er hensigten at ændre landstingsforordning om leje af boliger med senere ændringer, så Boligklagenævnet fremover vil være indskrevet positivt som et tvistnævn i forordningen. Desuden vil det blive foreslået, at Landsdommeren i Grønland udpeger Boligklagenævnets formand, samt at KANUKOKA desuden udpeger et medlem af Boligklagenævnet.

Herved er det hensigten at tydeliggøre, at der ved Boligklagenævnet er tale om et tvistnævn, der fremover vil skulle behandle alle klager inden for boligområdet.

Ovenstående ændringer vil blive foretaget ved førstkommande revision af landstingsforordning om leje af boliger.”

Jeg svarede landsstyremedlemmet den 24. april 2009 med kopi til Landstingets Lovudvalg:

”Jeg har noteret mig, at Landsstyret vil søge landstingsforordningen om leje af boliger ændret således, at Boligklagenævnet skal ændres til at blive et tvistnævn.

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

Jeg tager landsstyremedlemmets svar til efterretning, idet jeg dog bemærker, at baggrunden for min meddelelse efter landstingsloven om Landstingets Ombudsmand § 11 angik det forhold, at forarbejderne til landstingsforordning nr. 14 af 20. november 2006 om ændring af landstingsforordning om leje af boliger beskrev Boligklagenævnets opgaver på en måde, som ikke var i overensstemmelse med ordlyden af landstingsforordningens § 84, og ej heller beskrev Landsstyrets opgaver i forhold til A/S Boligselskabet INI korrekt.

Jeg går ud fra, at Landsstyret vil være opmærksom på dette forhold ved en kommende lovrevision.

Jeg bemærker i øvrigt, at jeg ikke har mulighed for at vurdere, om der er behov for et tvistløsningsnævn på boligområdet.

Jeg beder dog Landsstyret være opmærksom på, at oprettelse af et sådant nævn med saglig kompetence inden for den offentligt ejede boligmasse efter min mening forudsætter en stillingtagen til, hvilke konkrete tvistløsningsopgaver, som nævnet skal have.

Oprettelsen af et tvistløsningsnævn harmonerer således umiddelbart ikke med landsstyremedlemmets oplysning om, at hensigten med denne ændring er at tydeliggøre, at Boligklagenævnet skal behandle alle klager inden for boligområdet.

Indledningsvis erindrer jeg om min udtalelse af 1. december 2008 til Boligklagenævnet, som jeg sendte i kopi til departementet for infrastruktur og miljø.

I min udtalelse kommer jeg nærmere ind på forskellen mellem tvistnævn og andre nævn, herunder klagenævn.

Et tvistnævn er et nævn, som behandler tvister mellem private parter.

Når et nævn får til opgave at behandle klager over en afgørelse eller andre spørgsmål, som specifikt er knyttet til de offentlige myndigheders boligudlejning, er der tale om et klagenævn, hvor den indklagede myndighed ikke er part i en tvist, men er undergivet en særlig lovreguleret kontrolform.

Såfremt Boligklagenævnet i form af et tvistnævn skal behandle klager over A/S Boligselskabet INI og kommunernes boligudlejning, forudsætter det derfor, at lovgivningen entydigt definerer udlejningsvirksomheden som privatretlig, det vil sige som hvilende på en aftale mellem en lejer og en udlejer; samtidig må det kræves at udlejer ikke har nogen alternativ mulighed for at regulere lejeforholdet gennem ensidige dispositioner i form af faktisk forvaltningsvirksomhed eller afgørelser.

Denne konstruktion er aktuelt ikke mulig af flere grunde.

For det første er landstingsforordningen om leje af boliger bygget således op, at den ikke tydeligt gør op med, hvilke forhold, som kan henføres til en lejeaftale, og hvilke

forhold, som udlejer har ansvaret for på administrativt grundlag. Dette har snæver sammenhæng med, at landstingsforordningen sonderer mellem regler, som gælder for offentlige boligudlejere og regler, som gælder for private boligudlejere. Ved en sådan konstruktion, hvor der opereres med særlige pligter og rettigheder for offentlige boligudlejere, er det nødvendigt, at lovgivningen præcist forholder sig til, hvorvidt de forvaltningsretlige regler skal gælde, idet et krav om indgåelse af lejekontrakter i offentlig boligudlejning ikke i sig selv forklarer, i hvilket omfang, at lejeaftalen træder i stedet for en forvaltningsretlig regulering.

For det andet har Landsstyret ved bekendtgørelse nr. 37 af 19. december 1996 inddraget A/S Boligselskabet INI under de forvaltningsretlige regler. Dette indebærer en forudning for, at boligselskabets aktiviteter på hjemmestyrets og kommunernes vegne i væsentligt omfang er forvaltningsretlige.

For det tredje fremgår det af landstingsforordning nr. 12 af 28. oktober 1993 om etablering af et boligselskab, som ændret ved landstingsforordning nr. 6 af 2. maj 1996 og landstingsforordning nr. 2 af 15. april 2003, at A/S Boligselskabet INI i et omfang kan beskæftige sig med myndighedsopgaver.

Så længe det er uafklaret, i hvilket nærmere omfang, at retsgrundlaget for det offentliges boligudlejning er aftaleretligt, vil en konstruktion, hvor boligklagenævnet gøres til et tvistnævn med en generel kompetence på boligudlejningsområdet således ikke give mening i forhold til hjemmestyret og kommunerne.

Hertil kommer, at en lovændring med det indhold, som landsstyremedlemmet har beskrevet, vil give særlige problemer for afgrænsningen af min kompetence i forhold til Boligklagenævnet.

Som det er i dag, afviser jeg at behandle klager over A/S Boligselskabet INI og kommunernes udlejning i det omfang, at klagen kan indbringes for Boligklagenævnet. Dette har netop udspring i, at Boligklagenævnet er et administrativt nævn, som ikke behandler tvister mellem private aftaleparter, og at klageadgangen til Boligklagenævnet derfor må bedømmes efter reglerne om administrativ rekurs, som afskærer klageadgangen til ombudsmanden indtil, rekursinstansen har truffet afgørelse.

Hvis Boligklagenævnet blev gjort til et tvistnævn samtidig med, at jeg havde kompetence i forhold til boligudlejerne, ville dette indebære, at der bestod et ukoordineret tostrengt klagesystem, som indebar, at en lejer frit kunne vælge at klage til Boligklagenævnet for at få bedømt sin sag efter lejeretlige regler eller at klage til ombudsmanden, idet Boligklagenævnet herefter ikke havde status som rekursmyndighed.

Jeg beder på denne baggrund landsstyremedlemmet overveje, hvorledes den eksisterende uklarhed om grundlaget for Boligklagenavnets virksomhed kan afklares."

Departementet for Infrastruktur og Miljø svarede mig den 15. maj 2009:

”Departementet for Infrastruktur og Miljø har modtaget Ombudsmandens skrivelse af 24.april 2009 om meddelelse efter landstingsloven om Landstingets Ombudsmand § 11 om uoverensstemmelse mellem landstingsforordning nr. 14 af 20. november 2006 om ændring af landstingsforordning om leje af boliger (forordningsforslagets nr. 14) og bestemmelsens forarbejder.

Departementet kan meddele, at Ombudsmandens betragtninger vil indgå i Landsstyrets videre arbejde med revision af lejelovgivningen.”

Jeg skrev derpå den 29. december 2009 til Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik:

”Ombudsmanden har i to sager i 2009 givet Naalakkersuisut/Landsstyret og Inatsisartut/Landstinget meddelelse om mangler ved landstingsforordningen om leje af boliger.

Det drejer sig for det første om Ombudsmandens meddelelse af 1. december 2008 og efterfølgende brev af 24. april 2009 om landstingsforordning nr. 14 af 20. november 2006 om ændring af landstingsforordning om leje af boliger, hvor Landsstyret den 15. maj 2009 svarede Ombudsmanden, at Ombudsmandens betragtninger ville indgå i Landsstyrets videre arbejde med revision af lejelovgivningen.

Det drejer sig endvidere om Ombudsmandens meddelelse af 30. november 2009 om landstingsforordning nr. 9 af 5. december 2008 ændring af landstingsforordning om leje af boliger, hvor Naalakkersuisoq for Boliger, Infrastruktur og Trafik den 17. december 2009 svarede Ombudsmanden, at Ombudsmandens betragtninger ville blive taget med i overvejelserne ved revidering af ny lovgivning på lejeområdet med igangsætning i 2010.

Jeg bemærker i den forbindelse, at Ombudsmandens meddelelse om landstingsforordning nr. 14 af 20. november 2006 om ændring af landstingsforordning om leje af boliger angår uklarheder i retsgrundlaget for den offentlige boligudlejning, som har betydning for afgrænsningen af Ombudsmandens kontrol med forvaltningsmyndighedernes og A/S Boligselskabet INI's opgaver som udlejere af boliger.

Meddelelsen vedrørende landstingsforordning nr. 9 af 5. december 2008 om ændring af landstingsforordning om leje af boliger angår spørgsmål af væsentlig betydning for retssikkerheden for borgere, der søger henstand med eller afdragsvis betaling af en huslejerestance, herunder spørgsmålet lovændringens forhold til den sociale lovgivning.

Der er således tale om væsentlige retsspørgsmål, som må afklares for at Ombudsmanden i forudsat omfang kan udføre sin opgave i forhold til de myndigheder med videre, som forestår boligudlejning.

Hvis Ombudsmanden modtager en klage, som Ombudsmanden må afvise med henvisning til, at retstilstanden er uklar, vil Ombudsmanden overveje, om den borger, der har klaget, vil være bedst tjent med at få klarlagt sin retsstilling med en bindende domstolsafgørelse. Ombudsmanden vil i givet fald også overveje, om det foreliggende spørgsmål har en sådan principiel karakter, at Ombudsmanden skal indstille, at borgeren får fri proces uanset, om borgeren opfylder de økonomiske betingelser herfor.

Jeg beder på denne baggrund Departementet om en supplerende redegørelse til de to svar, som Ombudsmanden har modtaget:

- Hvorvidt omfatter den påtænkte revision af lejeforordningen andre spørgsmål end de af Ombudsmanden indberettede mangler?
- Hvornår påtænker Naalakkersuisut at fremsætte lovforslag med de påtænkte ændringer?
- Hvorledes vil Naalakkersuisut konkret i forbindelse med lovrevisionen forholde sig til de mangler, som Ombudsmanden har givet meddelelse om?
- Hvorledes vil Naalakkersuisut administrere de aktuelt gældende landstingsforordninger i forhold til Ombudsmandens meddelelser?"

Jeg modtog svar efter beretningsårets udløb.

Årsberetning 2008, afsnit 5, side 362ff

Generelle bemærkninger til en kommunes inkassosager (j.nr. 2009-901-0031)

Jeg har den 25. marts og 29. september 2009 erindret Inddrivelsesmyndigheden om svar på mine henstillinger.

Jeg havde ved beretningsårets udløb fortsat ikke modtaget svar.

Årsberetning 2008, afsnit 7, side 456

Familiedirektoratets tilsyn med kommunerne (j.nr. 2008-905-0007)

Min undersøgelse er afsluttet i beretningsåret og optaget i afsnit 5, sag 5-7-3.

Årsberetning 2008, afsnit 7, side 456

Gennemgang af inkassosager, hjemmels- og kompetencespørgsmål (j.nr. 2009-901-0028)

Jeg erindrede Inddrivelsesmyndigheden om svar den 27. maj og 29. september 2009.

Jeg havde fortsat ikke modtaget svar ved beretningsårets udløb.

Årsberetning 2008, afsnit 7, side 458

Gennemgang af inkassosager, konkursager, sagsdokumentation i udlægssager, det offentliges modregningsadgang, spørgsmål om opfølgning på løntilbageholdelsespålæg (j.nr. 2009-901-0029)

Jeg erindrede Inddrivelsesmyndigheden om svar den 7. maj og 29. september 2009.

Jeg havde fortsat ikke modtaget svar ved beretningsårets udløb.

Årsberetning 2008, afsnit 7, side 458ff

Gennemgang af sociale sager – udarbejdelse af handleplaner ved anbringelse af børn (j.nr. 2008-901-010)

Kommunen svarede ved brev af 2. februar 2009 således:

“(…)

Vedr. handleplaner i anbringelsessager:

Jeg skal med beklagelse oplyse Landstingets Ombudsmand, at der har indtil dags dato stadigvæk ikke lykkedes for socialforvaltningen i K by at få tilladelse til at forhøje personalenormering på børneområdet, så der bl.a. kan skabes bedre tilsyn med udarbejdelse og ajourføring af handleplaner i anbringelsessager. Undertegnede har siden maj 2008 prøvet gentagne gange at overtale den tidligere kommunes politisk og administrativ ledelse at det er nødvendigt at etablere familiecenter i K by med 4 personale, så kvalitet på området forbedres væsentligt og der bliver tid til både rådgivning og sags-

behandling omkring anbragte børn. På nuværende tidspunkt er børneområdet i K by betjent af to personer der ligeledes tager sig af rådgivning og har op til 6 tunge klient-samtaler pr dag samt mange akutte interventioner hver uge. Yderligere blev service på området negativt påvirket af, at kommunens ledende socialrådgiver som i perioder var tilknyttet børneområdet er fratrådt sin stilling medio december 2008, bl.a. så vidt jeg ved pga. meget stor arbejdsbyrde og jeg kan ikke være sikker, hvornår det lykkedes for os at ansætte en anden faguddannet person i hans stilling. Jeg betragter nuværende situation som alarmerende og fuldstændigt uacceptabel.

Når alt dette er sagt, så skal der samtidigt påpeges, at jeg prøver så godt jeg kan, at følge med at der udarbejdes handleplaner i alle anbringelsessager der har fundet sted i den tidligere K Kommune siden medio 2008 og socialforvaltningen prøver konsekvent at opretholde dette krav mht. alle nye anbringelser. Ligeledes skal der tilføjes at man har udarbejdet handleplaner i nogle ældre anbringelsessager.

(...)”

Jeg anmodede i brev af 2. april 2009 K Kommune², der efter kommunalreformen overtog ansvarsområdet om at meddele, hvad kommunen agtede at foretage sig i anledning af meddelelsen fra socialforvaltningen i den daværende kommune.

Jeg erindrede ved brev af 20. august 2009 kommunen om svar.

Da jeg fortsat ikke modtog svar kontaktede jeg telefonisk den 28. oktober 2009 den ledende socialrådgiver i K Kommune² og forklarede, at jeg manglede svar på, hvad den nye kommune agtede at foretage sig i anledning af udsagn fra den daværende socialchef om, at denne betragtede situationen med manglende personale i socialforvaltningen ”som alarmerende og fuldstændigt uacceptabel”.

Den ledende socialrådgiver meddelte mig, at hun ville vende tilbage, når spørgsmålet var forelagt for socialchefen.

Jeg havde ved beretningsårets udløb ikke hørt fra kommunen.

Årsberetning 2008, afsnit 7, side 461

Gennemgang af sociale sager – tavshedspligt (j.nr. 2008-901-0023)

Kommunen havde i sit seneste brev af 27. oktober 2009 ikke forholdt sig til min henstilling om snarest at ”tilvejebringe de nødvendige samtalefaciliteter, således at borgerne kan føre personlige samtaler med forvaltningens personale, som ikke kan overhøres af uvedkommende.”

Jeg afsluttede i brev af 29. oktober 2009 sagen, idet jeg meddelte kommunen:

”Henset til kommunesammenlægningen vil Embedet ved næstkommende kommunebesøg tage spørgsmålet op vedrørende hvorledes den nye kommune vil løse problemet vedrørende socialforvaltningens manglende samtalefaciliteter, der sikrer at borgerne kan føre fortlrolige samtaler med forvaltningens personale.”

Årsberetning 2008, afsnit 7, side 462

Det Sociale Ankenævns sagsbehandlingstid (j.nr. 2008-905-0006)

Min undersøgelse er afsluttet i beretningsåret og optaget i afsnit 5, sag 5-7-2.

Årsberetning 2008, afsnit 7, side 462

A/S Boligselskabet INI's egenkontrol med udarbejdelse af flyttesynsrapporter (j.nr. 2008-906-0001)

Min undersøgelse er afsluttet i 2009 og optaget i beretningens afsnit 5, sag 5-7-4.

Årsberetning 2008, afsnit 7, side 463

Direktoratet for Boliger og Infrastrukturs kontrol med A/S Boligselskabet INI (j.nr. 2009-905-0010)

Jeg modtog den 30. juni 2009 følgende svar fra Naalakkersuisuts medlem for Boliger, Infrastruktur og Trafik:

”Jeg vender nu tilbage til sagen, som Ombudsmanden har rejst om, at de almindelige bemærkninger til landstingsforordning nr. 14 af 20. november 2006 om ændring af landstingsforordning om leje af boliger ikke giver en korrekt beskrivelse af retsgrundlaget for forholdet mellem Landsstyret og A/S Boligselskabet INI.

Jeg kan i forbindelse med Ombudsmandens skrivelse nævne, at Landstingsforordning nr. 2 af 12. maj 2005 med senere ændringer er under revision. I revisionsarbejdet er det hensigten at få bragt forholdet i landstingsforordning nr. 14 af 20. november 2006 om ændring af landstingsforordning om leje af boliger i orden.

Ligeledes har Landsstyret til hensigt at se på Landstingsforordning nr. 12 af 28. oktober 1993 om etablering af et boligselskab med senere ændringer, så der er overensstemmelse mellem lovgivningen.

Forholdet mellem Landsstyret og A/S Boligselskabet INI vil således blive afklaret, så der fremover er en klar kompetenceafgrænsning.”

Jeg svarede Naalakkersuisuts medlem den 6. juli 2009:

”Jeg modtog den 30. juni 2009 svar fra Naalakkersuisuts medlem for Boliger, Infrastruktur og Trafik på min meddelelse efter landstingsloven om Landstingets Ombudsmand § 11.

Det fremgår af svaret, at Naalakkersuisut forbereder en revision af landstingsforordningen om leje af boliger, og at Naalakkersuisut vil få bragt forholdet i orden i den forbindelse, ligesom Naalakkersuisut vil se på landstingsforordningen om etablering af et boligselskab med henblik på afklaring af kompetenceforholdet mellem Naalakkersuisut og boligselskabet.

Jeg tager svaret fra medlemmet af Naalakkersuisut til efterretning, og jeg foretager mig herefter ikke yderligere i sagen.

Jeg går på baggrund af svaret også ud fra, at det ikke har været hensigten med landstingsforordning nr. 14 af 20. november 2006 om ændring af landstingsforordning om leje af boliger at fravige det forvaltningsretlige udgangspunkt om, at der ikke er rekurs fra et aktieselskab, hvis kompetence er lovreguleret, til hjemmestyrets, nu selvstyrets, administration. Jeg vil derfor, indtil nye lovregler måtte træde i kraft, gå ud fra, at landstingsloven om Landstingets Ombudsmand § 6, stk. 3, ikke er til hinder for, at jeg behandler klager over A/S Boligselskabet INI.”

Årsberetning 2008, afsnit 7, side 463

Gennemgang af inkassosager (j.nr. 2008-901-0026)

Jeg erindrede Inddrivelsesmyndigheden om svar den 25. maj og 29. september 2009.

Jeg havde fortsat ikke modtaget svar ved beretningsårets udløb.

8. Stikordsregister

A

Administrativ endelighedsbestemmelse 13
 Administrativ rekursmyndighed 22, 339
 Advarsel 336, 342
 disciplinær 131 ff
 skriftlig 134 ff
 Afdragsvis betaling 205 ff, 356
 Afskedigelse 27, 41, 57 ff, 327
 Aktindsigt 21, 55 ff, 321
 Anbringelse uden for hjem 46 f, 100 ff, 363 f
 indberetning af 261 ff
 Ansættelsesbrev 126 ff, 343 ff
 Arbejdsmarkedets Erhvervssygdomssikring 26
 Arbejdsskade 26, 220, 236, 347
 Arbejdsskadestyrelsen 26 ff
 Arbejdstidsregler 144 ff
 Arealanvendelse 8
 Asiaq 60
 A/S Boligselskabet INI 54 f, 207 ff, 280 ff, 353 ff, 361 ff

B

Bebyrdende 66, 298
 Begunstigende 70, 96, 298, 325
 Beskikkelse af tilsynsværge 59
 Beskæftigelsesministeriet 26
 Bevisbyrde 149
 Bindende tjenestebefalinger 339
 Bisidderbistand 47 f
 Boligklagenævnet 59 f, 206, 280 ff, 358 ff
 Borgernes retssikkerhed 22 f, 274, 361
 Bortvisning 331 f
 Brugerbetaling for daginstitutioner 47 f, 64 ff, 84 ff
 Bygningsmyndighed 9 ff
 Bygningsreglement 8 ff
 Budgetlovgivning 95 ff
 Budgetregulativ, hjemmestyrets 64 ff
 Børnepasningsordning 64 ff

C

Center for Arbejdsskadesikring 25 ff, 241

D

Danske Dagblades Forening 12 ff

Danske Lov 329

Delegation 10 f, 247 ff, 339, 352

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention 13, 120 f, 204

Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik 54 f, 60, 213, 361 f

Departementet for Erhverv, Arbejdsmarked og Erhvervsuddannelser 74 ff, 151 ff

Departementet for Familie og Sundhed 8 ff, 256 ff

Departementet for Finanser og Udenrigsanliggender 28, 165 ff, 208 ff, 327 ff, 348 ff

Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug 41 f, 338 ff

Departementet for Kultur, Uddannelse, Forskning og Kirke 11 ff, 28, 58, 73 ff

Departementet for Infrastruktur og Miljø 8ff, 206 ff, 360

Det Sociale Ankenævn 23, 64 ff, 114 ff, 209 ff, 225 ff, 257 ff, 313, 365

Diskretion 357

Dispensation 283 ff

Dokumentfalsk 280 ff

Domstolslignende nævn 11

E

Efterværn 110 ff

Egen drift sager 59 ff, 205 ff, 338 ff

Ejendoms- og Beredsskabsstyrelsen 9

Elektroniske notater 345

Embedslægeinstitutionen 27

Eneretstilladelse 187 ff

Erhvervsfremme 41

Erklæring 46

F

Fastboende befolkning 183 ff

Finansudvalget 93 ff

Flyttesynsrapport 280 ff

FN's konvention om barnets rettigheder 46 f, 120

Folketingets Ombudsmand 12, 26, 93 f, 274

Forbrugerrådet 23, 150 ff

Forbud 91, 186 ff, 298 ff

Forflyttelse af tjenestemand 48 ff

Forrang 327

Forskelsbehandling 92 ff, 298 ff
Forsømmelser 257 ff
Forsørgerforpligtelse 122
Forvaltningsretlige spørgsmål 40 ff
Forældelse 345 ff
Forældremyndighed 121
Forældresamtykke 101 ff
Fri proces 54, 331 f, 362
Fridøgn, pligtmæssige 131 ff
Fuldmagt 55, 61
Først til mølle princippet 43
Førtidspension 43, 61, 341 f

G

Gebyrer
 etableringsgebyr 216
 opkrævning 93 ff
Genoptagelse/behandling 41, 131 ff, 276
God forvaltningsskik 45, 149, 227, 239, 322
God presseetik 12
God tro 351
Godtgørelse 150 ff
Grundloven 13, 49 ff, 95 f, 349
Grønlands Konkurrencenævn 23
Grønlands Nationalmuseum og Arkiv 57 ff
Grønlands Presseforening 13

H

Habilitetsregler, forvaltningsretlige, 22 ff
Handicapområdet 40, 226
Handicaptilgængelighed 7 ff
Handleplan, udarbejdelse 100 ff, 237 ff, 341, 363 f
Hierarki 179, 339
Hjemmel 47 f, 67, 84 ff
Hjemmelskrav, skærpet 119
Hjemtagelse af barn 46 f
Højskole 27

I

Indberetningspligt 277 f

Inddrivelsesmyndigheden 210 ff, 363
Indkomne klager 29 ff
Inkompetence 11 f
Instruktion 59, 269
International Ombudsmans Institute 7
Internationale forpligtelser 13
Interne regler 150 ff
Iserit A/S 54, 214, 352 ff

J

Juridisk ekspertise 15 f
Juridisk uddannelse, krav om, 14
Justitsministeriet 12 ff, 93 f

K

Kassation af arkivalier 57 ff, 347
Klageadgang 28, 125, 222, 235 ff, 276, 338 ff
Klagefrist 21, 209, 257, 276
Klagevejledning 59, 113, 265, 335
Kollegieadministration 64 ff
Kommunebesøg 29 ff, 59 ff
Kommunesammenlægning 59, 283 ff
Kompetence 7 ff, 11 ff
 i forhold til Center for Arbejdsskadesikring 25 ff
 lovgivnings- og forvaltningskompetence 21
Koncessionsvilkår 194 ff
Konkret vurdering 53 f
Kontrolprocedurer 282 ff
Kriterier, objektive 223

L

Landsdommeren i Grønland 17
Landsrådsvedtægt 267 ff
Landstingets Lovudvalg 14
Legalitetsprincippet 20, 349
Lighedsbetragtninger 284 ff
Lovgivning, uigennemskuelig og usammenhængende 229 ff
Lovudvalget for Inatsisartut 22
Loyalitetspligt 144
Lydhedspligt 144

M

Meddelelse efter ombudsmandsloven 43 ff, 48, 64 ff, 205 ff
Medieansvar 11 ff
Medieansvarsloven 11 ff
Mindretalsudtalelse 17, 24
Ministeransvar 21, 181, 246 ff, 266 ff, 283
Mittarfeqarfiit 60
Myndighedsbehandling 196 ff
Mødediæter 163

N

Nedlæggelse af tjenstemandsstilling 49 ff
Nettostyrede virksomheder 60
Notatpligten 41, 46
Nukissiorfiit 60

O

Omorganisering af centraladministration 338 ff
Opfølgning 327 ff, 338 ff
Opsigelsesvarsel 41
Organisationsplaner 59

P

Partshøring 41, 131 ff, 183 ff
Partsrepræsentation 62
Patienters retsstilling 27, 59
Patientklagenævnet 27, 333 ff
Pensionister 283 ff, 357
Personlige tillæg 283 ff
Plejeforældre 100 ff
Politianmeldelse 280 ff
Presseetiske sager 16
Pressenævnet 11 ff
Presseskik, god, 12
Professionel familiepleje 124
Proportionalitetsprincip 192 ff, 331 f

Påbud 182 ff
Pålæg 60

R

Radio- og TV-nævnet 16
Ressourcemæssige årsager 18
Retlig status 99
Retskrav 205 ff, 230
Retssikkerhed 24, 59, 205 ff
Rettighed 120 ff
Rigsfællesskabet 13
Rådighedsindskrækning 56
Rådighedstillæg 283 ff
Råstofdirektoratet 185 ff
Råstofloven 182 ff

S

Saglig 91, 153, 248, 291 ff
Sagsbehandlingsfejl 41
Sagsbehandlingstid 40, 126 ff, 225 ff, 365
Sagsdokumentation 41, 126 ff
Sagsfaktum 59
Sagsoplysning 59, 229
Samtykke 46 f, 101
Samtykkeerklæring 340f
Sanktion 131 ff
 uproportional 131 ff
Selvejende institution 27, 87 ff
Selvinkriminering 183 ff
Skatterådet 22 ff
Skatte- og Afgiftsudvalget 23 ff
Skattestyrelsen 211 ff
Skriftlighed 45
Skøn, pligtmæssig 150 ff
Statistik 29 ff
Stikprøver 264 ff, 265 ff, 286 ff
Styrelse 338 ff
Styrelsen for Erhverv, Arbejdsmarked og Erhvervsuddannelser 68 ff
Styrelsen for Fiskeri, Fangst og Landbrug 42, 338 ff
Styrelsen for Råd og Nævn 166 ff, 236 ff
Styrelsen for Uddannelsessøgende 74 ff
Styringsbeføjelse 246

Subordinationsforhold, ubetinget 339 ff
Suspension 348 ff

T

Tabt arbejdsfortjeneste 163 ff
Tavshedspligt 27, 207, 357, 364
 brud på 27
Tekstanmærkning 85
TELE Greenland A/S 28
Tikusaaq 64 ff
Tilbagebetaling, lån mod 84 ff, 114 ff
Tilbagekaldelse 59, 284 ff
Tilsyn 77 ff, 198 f, 256 ff
Tilsynsrådet for De Grønlandske Kommuner 240 f
Tjenestebefalinger 144, 339 f
Tjenesteforseelse 131 ff
Tjenesteforskrift 94 ff
Tjenestemand 48 ff
 suspension af, 348 ff
Tjenestemandsaftale 327 ff
Tjenesteplan 131 ff
Tjenesterejser 357 f
Tvang mod psykiatrisk patient 59
Tvangsinddrivelse 210 ff
Tvistnævn 11, 358 ff

U

Uafhængighed 15 ff
Uafhængigt nævn 24 ff
Udeblivelse 131 ff
Ufravigelige retsregler 357
Ugyldighed 41, 327 ff
Undersøgelsespligt 332 ff
Usaglig 25

V

Vederlag 150 ff
Vejledning 29 ff, 46 f
Vejledningspligt 40
Videregivelse af oplysninger 27

Vidtgående handicap 8 ff
Votering, skriftlig 248 f
Værgebeskikkelse 123

Y

Ytringsfrihed 13, 60
grundlovens og menneskerettighedskonventionens regler om 13

ISSN 1396-6782

Rosendahls-Schultz Grafisk