

**LANDSTINGETS
OMBUDSMANDS
BERETNING
FOR 2001**

16 – Uddannelse og forskning

16 – 1 Fastsættelse af et ulovligt vilkår for optagelse på den decentrale læreruddannelse. Hjemmestyrets forpligtelser over for ansøgere til uddannelsen.

A klagede over, at hun var nægtet optagelse på den decentrale læreruddannelse.

Ombudsmanden fandt, at klagen gav anledning til at kritisere Direktoratet for Kultur, Uddannelse, Forskning om Kirke (KIIP) - som havde truffet afgørelse i sagen som led i behandlingen af en klage over Ilinniarfissuaq – for ulovligt at have fastsat et vilkår om, at A skulle have sikret sig ansættelse som timelærer forinden uddannelsen påbegyndtes, ligesom myndighederne kritiseredes for ikke at have vejledt A tilstrækkeligt og for ikke at have udvirket en afgørelse i forhold til A, om hvorvidt K kommune ville ansætte hende som timelærer. K havde således over for Ilinniarfissuaq tilkendegivet, at K ikke ville ansætte A som timelærer.

Ombudsmanden kritiserede også myndighederne for en række sagsbehandlingsfejl, herunder tilsidesættelse af partshøringsreglerne.

Ombudsmanden fandt endelig anledning til at give Landstinget og Landsstyret meddelelse om, at reglerne for den decentrale læreruddannelse indebærer risiko for, at studerende af grunde, som er studiet uvedkommende forhindres i at gennemføre uddannelsen, og at Landsstyret bør udarbejde bekendtgørelsesregler om studie- og praktikvejledning. (J. nr. 11.16.20.0./72-99)

Jeg modtog den 14. september 1999 en klage fra A over, at hun var nægtet optagelse på den decentrale læreruddannelse, herunder at K kommune havde nægtet at ansætte hende som timelærer.

Jeg har som følge af klagen behandlet direktoratets og Ilinniarfissuaq's behandling af A's ansøgning om optagelse på den decentrale læreruddannelse.

Jeg har ikke fundet tilstrækkelig anledning til at foretage en nærmere prøvelse af kommunens sagsbehandling i forhold til A. Det er således ikke oplyst, at A har søgt kommunen om ansættelse som timelærer inden for det tidsrum på 1 år forud for indgivelsen af klagen til mig, som jeg kan undersøge, jf. ombudsmandslovens § 6, stk. 2.

Det er min opfattelse, at kommunens stillingtagen til A's eventuelle ansættelse som led i læreruddannelsen alene er affødt af en telefonisk forespørgsel herom fra Ilinniarfissuaq.

Jeg har derfor vurderet, at direktoratets og Ilinniarfissuaq's behandling af sagen har været afgørende for, at A ikke kunne påbegynde den decentrale læreruddannelse.

Det sagsforløb, som gav A anledning til at klage til mig, kan sammenfattes således ud fra de oplysninger, som findes i direktoratets, Ilinniarfissuaq's og kommunens sagsmapper:

A søgte den 25. januar 1999 optagelse på den decentrale læreruddannelse.

Den 13., 14. og 15. april 1999 var A til optagelsesprøver i fagene grønlandsk, dansk og engelsk.

Om det efterfølgende forløb fremgår følgende af Ilinniarfissuaq's brev nr. 218 af 14. juni 1999, j. nr. ... til direktoratet, som direktoratet modtog i forbindelse med behandlingen af A's klage til direktoratet, jf. herom nedenfor:

"Efter optagelsesprøverne er overstået, fik jeg en telefonisk samtale med led. skoleinspektør ..., K By, hvor hun oplyste, at A ikke er egnet til at være blandt børn. Hun oplyste også, at skolen tidligere har nægtet at ansætte hende som timelærer.

Der var optagelsesmøde d. 3. maj 1999, hvor vi bl.a. behandlede A's opgaver. Jeg refererede min samtale med ..., og på den baggrund besluttede decentral lærergruppe om ikke at optage A som decentral lærerstuderende. A bestod i dansk, men ikke i grønlandsk og engelsk blev ikke bedømt, da de faglige krav ikke kan bruges i denne sag."

A oplyste i sin klage til mig:

"Men da jeg i juni telefonisk forhørte mig hos Ilinniarfissuaq fik jeg noget af et chock. En af lærerne fortalte mig nemlig, at jeg ikke var blevet optaget, da mine arbejder ikke dur til noget."

Ilinniarfissuaq skrev den 17. maj 1999 til A:

"Den 3. maj 1999 foretog lærergruppen bedømmelse af uddannelsessøgende på grundlag af de prøver, som kommende elever, der skulle starte på uddannelsen i januar år 2000, aflagde for at komme i betragtning ved læreruddannelsen internt i Grønland. Med beklagelse skal jeg meddele dig, A, cpr.nr. ..., K By, at du ikke har bestået prøverne."

A klagede herefter ved brev af 18. maj 1999 til direktoratet over Ilinniarfissuaq's afgørelse. Direktoratet har meddelt mig i brev af 26. marts 2001, at denne klageskrivelse er bortkommet.

En telefax-meddelelse fra kommunen dateret 10. juni 1999 til rektor ..., Ilinniarfissuaq, har følgende indhold:

"Jeg må desværre meddele, at vi ikke ser os i stand til at ansætte A som lærer ved skolen."

Der foreligger herefter følgende notat dateret 17. juni 1999 fra direktoratet stilet til studieleder ..., Ilinniarfissuaq:

"Direktoratet har vurderet A's ankesag, med udgangspunkt i den af Ilinniarfissuaq fremsendte redegørelse om anken (brev nr. ..., j. nr. ... af 14/6-99) og vil i den anledning bemærke følgende:

*A bestod optagelsesprøven i Dansk. Med hensyn til hendes forklaring om manglende beståelse i faget Grønlandsk (nemlig at hun misforstod emnet), virker forklaringen sandsynlig, sammenholdt med sprogniveauet i hendes ankeskrivelse.

*Forklaringen vedrørende engelskprøven er uforståelig.

*Med hensyn til A's egnethed til lærergerningen er der ingen begrundelse, og Direktoratet undrer sig over, at man kan udtale sig om en person, der ikke er ansat. I

dette tilfælde udtalelser fra Skoleinspektøren ved Skolen og Lederen af forvaltningen i K kommune.

Dette fordi sådanne udtalelser ofte er farvede af subjektive personlige modsætningsforhold, og derfor ikke må inddrages i vurderingen af en ansøgers adgangskvalifikationer. A uddannes jo til at virke som lærer i hele Grønland, og ikke bare til at virke i K kommune, hvor hun åbenbart ikke er velset.

Det er principielt set et spørgsmål om den enkelte borgers retssikkerhed.

Samlet set vurderer Direktoratet derfor, at Ilinniarfissuaq's afslag på optagelse skal omgøres, således at hun optages på den decentrale læreruddannelse.

Ilinniarfissuaq bedes snarest tilskrive A om optagelse."

A ses ikke at have modtaget kopi af dette brev.

Imidlertid oplyste A i sin klage til mig:

"I juni måned fik jeg så meddelelsen fra Direktoratet for Uddannelse, at der ikke er noget galt med mine løsninger og jeg er optaget."

Der foreligger ikke i øvrigt oplysninger om, hvad der herefter er passeret i sagen før, direktoratet den 13. juli 1999 sendte følgende svar til A på hendes klage:

"De har ved brev af 18. maj 1999 anket over Ilinniarfissuaq's afslag på optagelse på den decentrale læreruddannelse. Direktoratet har behandlet klagesagen og afgjort, at De opfylder de faglige krav for at blive optaget på den decentrale læreruddannelse, hvilket er meddelt Dem mundtligt herfra.

Direktoratet er blevet gjort bekendt med, at K kommune ikke umiddelbart er sindet at ansætte Dem som timelærer. I den forbindelse kan det oplyses, at kommunen er ansættelsesmyndighed for timelærere. Den nuværende lovgivning, jf. landstingsforordning nr. 2 af 2. maj 1996 om uddannelse af lærere til folkeskolen, levner ingen mulighed for KIIP at påtvinge kommunen at ansætte folk som er optaget på den decentrale læreruddannelse. Det ligger forudsætningsvis i den decentrale læreruddannelse, at de optagne enten er ansat som timelærere eller umiddelbart efter optagelsen ansættes som timelærere. I modsat fald vil uddannelsen ikke kunne gennemføres.

Direktoratet kan derfor kun opfordre Dem til, eventuelt i samråd med Ilinniarfissuaq, på ny at rette henvendelse til K kommune med henblik på ansættelse som timelærer. Alternativt kan der også søges ansættelse som timelærer i en anden kommune.

Direktoratet må derfor med beklagelse meddele, at hvis De ikke kan finde ansættelse som timelærer, så vil den decentrale læreruddannelse ikke kunne gennemføres."

Jeg har under min behandling af sagen haft følgende korrespondance med direktoratet:

Jeg skrev den 3. maj 2000 således til direktoratet:

"Ombudsmanden modtog den 9. september 1999 en klage fra A, K By (cpr. nr. ...) over, at K kommune i juli 1999 havde meddelt hende, at hun ikke kunne deltage i praktik ved kommunens skole, som led i hendes decentrale læreruddannelse.

Af A's klage fremgik, at Direktoratet for Kultur, Uddannelse og Forskning - i sommeren 1999 som rekursinstans - havde afgjort, at hun skulle optages på den decentrale læreruddannelse.

Jeg anmodede herefter ved brev af 30. november 1999 K kommune om at udlåne A's sagsmappe, samt redegøre for kommunens opfattelse af sagen.

K kommune meddelte ved brev af 29. december 1999 bl.a. følgende til Ombudsmanden:

"...

Ansættelse af timelærere foretages normalt af skoleinspektøren i samråd med forvaltningen.

Skoleinspektøren ved Skolen og undertegnede drøftede det forhold, at A for at gå i gang med sin decentrale uddannelse skulle ansættes som timelærer på Skolen.

Ansættelse af timelærere foregår ud fra en samlet vurdering af ansøgerens personlige egenskaber og kvalifikationer og konklusionen ud fra en helhedsvurdering af sagen og de mange aspekter en sådan afgørelse indeholder blev, at K kommune ikke ønsker at ansætte A som timelærer.

Der henvises til Landstingsforordning nr. 1 af 6/6-1997 om folkeskolen § 43 stk. 2 med henvisning til § 16 i Landstingsforordning nr. 8 af 7/5-88 om styrelsen af kultur- og undervisningsvirksomheden”.

Jeg anmoder - i forlængelse af kommunens ovennævnte redegørelse- om, at Direktoratet for Kultur, Uddannelse, Forskning og Kirke ligeledes supplerende redegøre for, hvorledes proceduren er for optagelse og deltagelse i praktikdelen ved den decentrale læreruddannelse, herunder hvorvidt der er en rekursadgang til direktoratet i det tilfælde, hvor en optaget studerende ikke gives adgang til at deltage i praktikdelen.

Jeg anmoder ligeledes Direktoratet for Kultur, Uddannelse, Forskning og Kirke om at oplyse, hvorvidt direktoratet har været involveret i eller er blevet orienteret om, at A ikke kunne deltage i praktikdelen, med den konsekvens at hun måtte stoppe uddannelsen.

Jeg anmoder afslutningsvis Direktoratet for Kultur, Uddannelse, Forskning og Kirke om at udlåne de sagsakter vedrørende A, som direktoratet måtte være i besiddelse af.”

Direktoratet svarede mig den 23. november 2000:

”Direktoratet kan, vedrørende Ombudsmandens anmodning om en redegørelse for hvorledes proceduren for optagelse og deltagelse i praktikdelen ved den decentrale læreruddannelse er samt oplysning om hvorvidt der er rekursadgang til Direktoratet i tilfælde af at en studerende ikke gives adgang til at deltage i praktikdelen, oplyse følgende.

Den oprindelige intention bag oprettelsen af den decentrale læreruddannelse var, at give uddannede timelærere en mulighed for at uddanne sig til lærer.

Uddannelsen er 4-årig. De første tre uddannelsesår finder sted i forbindelse med timelærervirksomhed ved en skole i Grønland, selvstudium, studiekreds og internat kurser. Det sidste uddannelsesår læses på Ilinniarfissuaq. Der er altså ikke tale om en egentlig praktikdel, som ved andre uddannelser der foregår på en uddannelsesinstitution, og hvor den studerende som led i uddannelsen er på kortere eller længere praktikophold.

I de tilfælde hvor en person, der ikke allerede er ansat som timelærer, ønsker at deltage i den decentrale læreruddannelse, er fremgangsmåden, at man søger optagelse på Ilinniarfissuaq og søger ansættelse som timelærer ved en skole uden for Nuuk.

I de tilfælde hvor en ansøger er optaget på den decentrale læreruddannelse, men ikke kan opnå ansættelse som timelærer, er der ikke rekursadgang til Direktoratet, idet ansættelse af timelærere er et rent kommunalt anliggende. Ansættelsen sker i henhold til ”Overenskomst mellem Grønlands Landsstyre og IMAK for timelærere og vikarer i folkeskolen i Grønland” af 31. marts 1999 (NAL C-II Afsnit T timelærere).

Til Ombudsmandens spørgsmål om, hvorvidt Direktoratet har været, involveret i sagen, kan oplyses, at A ved brev af 18. maj 1999 har rettet henvendelse til Direktoratet med en anke over, at hun ikke var optaget på den decentrale læreruddannelse.

Direktoratet behandlede sagen, og afgjorde, at A opfyldte de faglige krav for at blive optaget på uddannelsen, hvilket meddeltes Ilinniarfissuaq.

I Direktoratets brev blev også gjort opmærksom på, at Direktoratet ingen mulighed havde for at påtvinge en kommune at optage folk, som er optaget på den decentrale læreruddannelse.

Direktoratet vedlægger kopi af de sagsakter Direktoratet er i besiddelse af.

Afslutningsvis kan nævnes, at A den 28. september 2000 ved Kredsretten i Nuuk har udtaget stævning mod Direktoratet med krav om betaling af 720.000 kr. for tabt arbejdsfortjeneste og svie og smerte. Direktoratet har afvist kravet.”

Den anlagte sag blev henvist til kredsretten i K by, som den 19. december 2000 afviste sagen.

Jeg skrev herefter den 6. september 2001 til direktoratet:

”I sagen, hvor direktoratet tidligere har udtalt sig til mig ved høringssvar af 23. november 2000, har jeg fundet det nødvendigt at anmode direktoratet om yderligere oplysninger.

Jeg bemærker i den forbindelse indledningsvis, at jeg har besluttet at udvide min undersøgelse til også at omfatte direktoratets ekspedition af sagen, idet det ikke kan udelukkes, at der vil være grundlag for at kritisere direktoratets behandling af sagen og eventuelt at henstille ændringer i procedurerne for optagelse på den decentrale læreruddannelse.

Til brug for min videre behandling af sagen anmoder jeg direktoratet om at sende mig den sag til gennemsyn, som direktoratet har behandlet A's henvendelser på. Jeg har noteret mig, at direktoratets breve til A fra juli 1999 er indjournaliseret på ...

Jeg anmoder dernæst direktoratet om at redegøre for med hvilken hjemmel direktoratet har truffet afgørelse om, hvorvidt A kunne påbegynde den decentrale læreruddannelse.

Såfremt direktoratet er af den opfattelse, at hjemmelsgrundlaget udgøres af landstingsforordning nr. 2 af 2. maj 1996 om uddannelse af lærer til folkeskolen § 4, stk. 2, beder jeg direktoratet om at redegøre for, hvorvidt direktoratet har afgjort sagen på baggrund af, at der var indkommet flere ansøgere til uddannelsen, end der kunne optages.

Har dette ikke været tilfældet, eller har direktoratet ikke undersøgt dette forud for sin afgørelse, beder jeg direktoratet om generelt at gøre rede for sin kompetence til at behandle klager over afslag på optagelse på læreruddannelsen.

Jeg anmoder endvidere direktoratet om at redegøre for baggrunden for, at direktoratet i sit brev af 5. juli 1999 til A tilkendegav, at hun ikke kunne gennemføre den decentrale læreruddannelse, hvis hun ikke blev ansat som timelærer.

Jeg anmoder samtidig direktoratet om at gøre rede for, hvilket retsgrundlag som ligger til grund for denne opfattelse.

Jeg bemærker i tilknytning hertil, at jeg har noteret mig, at direktoratet har henvist til forudsætningerne for den decentrale læreruddannelse.

Jeg har i den forbindelse gennemgået forarbejderne til landstingsforordning nr. 2 af 2. maj 1996 om uddannelse af lærere til folkeskolen.

Det fremgår heraf, at erhvervsarbejde, men ikke en bestemt form for erhvervsarbejde, er en forudsætning for optagelsen på studiet, og at praktik indgår i undervisningen, men ikke at den studerende skal være ansat som timelærer ved studiets påbegyndelse.

Jeg gør opmærksom på, at direktoratets udtalelse eventuelt vil blive forelagt A til partshøring.”

Jeg modtog 1. oktober 2001 følgende svar af 28. september 2001 fra direktoratet:

”Indledningsvis skal Direktoratet orientere om, at Landstinget har vedtaget en ændring til Landstingsforordning om uddannelse af lærere til folkeskolen. Landstingsforordning nr. 2 af 31. maj 2001 om ændring af Landstingsforordning om uddannelse af lærere til folkeskolen. Baggrunden for denne ændring var et ønske om en præcisering af optagelseskravene til den decentrale læreruddannelse, således at der er en sammenhæng mellem optagelseskravene og betingelserne for at gennemføre uddannelsen.

I henhold til § 3 i Landstingsforordning nr. 2 af 2. maj 1996 om uddannelse af lærere til folkeskolen er betingelserne for optagelse

- 1) at ansøgeren ikke må være fyldt 45 år
- 2) at ansøgeren skal have haft relevant erhvervsarbejde i mindst 5 år og
- 3) at ansøgeren skal have haft forsørgerpligt, der hindrer fraflytning fra hjemstedet.

Disse betingelser opfylder A, og der er heller ikke i Direktoratets skrivelse af 5. juli 1999 nævnt noget om, at hun ikke kan optages på uddannelsen.

I henhold til § 4, stk. 2 og 3 samt § 26, stk. 2, nr. 2 i bekendtgørelse nr. 37 28. august 1990 om uddannelse af lærere til folkeskolen; den decentrale læreruddannelse fremgår det, at det er en forudsætning for at påbegynde og gennemføre den decentrale læreruddannelse, at den optagne studerende i de første tre uddannelsesår har timelærervirksomhed ved en skole i Grønland uden for Nuuk.

Dette princip anvendes inden for andre uddannelser, herunder de erhvervsmaessige grunduddannelser, hvor eleverne bliver optaget på uddannelsen, men først kan påbegynde og gennemføre uddannelsen når de har fundet en lærerplads.

Direktoratet har som overordnet myndighed mulighed for at realitetsbehandle en afgørelse truffet af en underordnet myndighed, hvilket er begrundelsen for Direktoratets kompetence til at behandle klagesager over optagelse.”

Jeg har endelig, den 4. november 2001 mundtligt forespurgt direktoratet, om der findes yderligere i oplysninger i direktoratet, som kan belyse, om der er foregået sagsbehandling mellem direktoratets brev af 17. juni 1999 til Ilinniarfissuaq og direktoratets brev af 13. juli 1999 til A.

Direktoratet svarede, at der ikke findes yderligere oplysninger i sagen.

Jeg udtalte herefter:

”Sagen har givet mig anledning til at vurdere dels direktoratets kompetence til at behandle A's klage og dels Ilinniarfissuaq's og direktoratets behandling og afgørelse af A's ansøgning om optagelse på den decentrale læreruddannelse.

Direktoratets kompetence:

Direktoratet har oplyst, at direktoratet har afgjort sagen som overordnet myndighed i forhold til Ilinniarfissuaq.

Jeg forstår direktoratets svar således, at direktoratets kompetence ikke beror på særlige lovregler om rekurs.

Jeg kan tilslutte mig direktoratets opfattelse af, at der ikke i lovgivningen om den decentrale læreruddannelse er særlige regler, som hjemler rekurs af afgørelser truffet af Ilinniarfissuaq. Direktoratets kompetence må derfor hvile på forvaltningsrettens almindelige regler om rekurs til overordnede myndigheder af afgørelser truffet af underordnede myndigheder.

En afskæring eller en begrænsning af denne rekursret kræver lovhjemmel.

Lovgrundlaget for læreruddannelsen giver imidlertid umiddelbart anledning til tvivl om, hvorvidt Landstinget har anset Ilinniarfissuaq som en myndighed underordnet Landsstyret.

Det fremgår således af landstingsforordning nr. 2 af 2. maj 1996 om uddannelse af lærere til folkeskolen, som er angivet som lovgrundlaget for Ilinniarfissuaq's og direktoratets afgørelser i den foreliggende sag:

”§ 3. Optagelse til den decentrale læreruddannelse er betinget af:

- 1) at ansøgeren ikke må være fyldt 45 år;*
- 2) at ansøgeren skal have haft relevant erhvervsarbejde i mindst 5 år og*
- 3) at ansøgeren skal have haft en forsørgerpligt, der hindrer fraflytning fra hjemstedet.*

Stk. 2. Ansøgere med anden relevant boglig uddannelse kan søge om optagelse. Landsstyret skal i hvert enkelt tilfælde godkende det relevante i den pågældende uddannelse.

Stk. 3. Rektor træffer afgørelse om, hvilke ansøgere, der skal optages på den centrale læreruddannelse, efter samråd med lærerrådet.

§ 4. Hvis der er flere ansøgere til uddannelsen, end der kan optages, bestemmer rektor, hvem der skal optages.

Stk. 2. Klager over afgørelser i henhold til stk. 1, kan indbringes for Landsstyret.

...

§ 18. Læreruddannelsen varetages af Ilinniarfissuaq.

”

Der er således tale om, at uddannelsen i lovgivningen er henlagt til en bestemt myndighed, Ilinniarfissuaq, og at bestemte afgørelsestyper kan påklages til Landsstyret.

Landstingsforordningen er ikke ledsaget af bemærkninger, som beskriver Ilinniarfissuaq's forhold til Landsstyret, herunder om rekurs efter almindelige forvaltningsretlige regler er mulig.

Det fremgår imidlertid af bemærkningerne til § 4, stk. 2:

”Der gælder det samme som anført i bemærkningen til § 2, stk. 3.

Der er i øvrigt ikke tilsigtet en realitetsændring af den nugældende § 7.”

Landstingsforordningens § 2, stk. 3, lyder således:

”Rektor træffer afgørelse om, hvilke ansøgere, der skal optages på den centrale læreruddannelse, efter samråd med lærerrådet.”

Bemærkningerne til § 2, stk. 3, lyder således:

”Rektor er over for Landsstyret ansvarlig for optagelserne. Det kan i bekendtgørelser og cirkulære pålægges rektor at høre lærerråd og andre organer om optagelserne.

...”

”den nugældende § 7”, der henvises til i bemærkningerne til landstingsforordningens § 4, stk. 2, er § 7 i den tidligere gældende landstingsforordning nr. 1 af 16. maj 1989 om uddannelse af lærere til folkeskolen og til de sociale uddannelser. Denne § 7 havde en ordlyd svarende til den citerede § 4, stk. 2.

Bemærkningerne til den tidligere gældende § 7 er identiske med de citerede bemærkninger til § 2, stk. 3 i landstingsforordningen fra 1996.

Herudover indeholder forarbejderne til landstingsforordningen fra 1989 ikke bidrag til fortolkning af spørgsmålet om rekurs af Ilinniarfissuaq's afgørelser.

Landstingsforordningen fra 1989 afløste landstingsforordning nr. 16 af 23. oktober 1979 om uddannelse af lærere til folkeskolen.

I denne landstingsforordning hed det:

"§ 2. Uddannelsen varetages af Grønlands Seminarium.

§ 3. Landstinget varetager gennem kultur- og undervisningsdirektionen seminariets styrelse. Direktionen fastsætter de nødvendige bestemmelser."

Der er ikke knyttet bemærkninger til § 2, men bemærkningerne til § 3 lyder således:

"Paragraffen understreger, at læreruddannelsen som hidtil sorterer under skolevæsenets centrale ledelse, hvilket nu vil sige kultur- og undervisningsdirektionen. Begrundelsen for dette er, at der er snæver sammenhæng mellem folkeskolen og læreruddannelsen."

Det er herefter min opfattelse, at Ilinniarfissuaq's organisatoriske status på det tidspunkt, som er relevant for min undersøgelse, må forstås i overensstemmelse med de tidligere regler på området, navnlig landstingsforordningen fra 1979 om uddannelse af lærere til folkeskolen.

Der ses ikke ved de senere landstingsforordninger at være tilsigtet ændringer i den konstruktion, som den første landstingsforordning fastsatte, nemlig at Ilinniarfissuaq er en administrativ myndighed under Landsstyret.

Jeg kan ud fra disse betragtninger tilslutte mig direktoratets opfattelse af, at der efter almindelige forvaltningsretlige regler er rekurs til direktoratet af de afgørelser, som Ilinniarfissuaq træffer.

Der er således ikke tilstrækkelige holdepunkter for at antage, at Landstinget har haft til hensigt at afskære den almindelige rekurs fra Ilinniarfissuaq til Landsstyret i sager om optagelse på læreruddannelsen.

Den særlige regel om rekurs af rektors afgørelser i landstingsforordningen fra 1996 § 4, stk. 2, må herefter fortolkes som en regel om, at rekursen også består i de situationer, hvor rektor alene træffer afgørelse på Ilinniarfissuaq's vegne.

Direktoratets og Ilinniarfissuaq's sagsbehandling og afgørelser af A's ansøgning.

1. Spørgsmålet om hjemmel til at stille vilkår om, at den studerende ved studiets begyndelse er ansat som timelærer.

Direktoratet har afgjort A's klage således, at A har bestået optagelsesprøven, men har samtidig truffet afgørelse om, at A ikke kan gennemføre den decentrale læreruddannelse uden at være ansat som timelærer.

Direktoratets afgørelse må derfor forstås som gående ud på, at direktoratet har fastsat et vilkår om timelæreransættelse som betingelse for A's optagelse på uddannelsen.

Lovligheden af et sådant vilkår afgøres af, om vilkåret har lovhjemmel eller, om vilkåret alternativt kan stilles efter almindelige forvaltningsretlige regler.

Til spørgsmålet om lovhjemmel for vilkåret bemærker jeg:

Jeg har for det første hæftet mig ved, at direktoratet i sit svar 28. september 2001 til mig har henvist til, at der ved landstingsforordning nr. 2 af 31. maj 2001 om ændring af landstingsforordning nr. 2 af 2. maj 1996 om uddannelse af lærere til folkeskolen er sket ændringer i optagelseskravene til den decentrale læreruddannelse.

Optagelseskravene i § 3 i landstingsforordningen fra 1996 har jeg citeret oven for.

Følgende fremgår af landstingsforordning nr. 2 af 31. maj 2001:

”§ 1.

1. ...

§ 2. § 3 affattes således:

”§ 3. Optagelse til den decentrale læreruddannelse er betinget af

1) at ansøgeren har en gymnasial uddannelse eller en uddannelse, der er sammenlignelig hermed,

2) at ansøgeren ikke er fyldt 45 år,

3) at ansøgeren har haft erhvervsarbejde i mindst 5 år,

4) at ansøgeren har en forsørgerpligt, der vanskeliggør fraflytning fra hjemstedet,

og

5) at ansøgeren har sikret sig ansættelse i studietiden som timelærer i folkeskolen.

Stk. 2. Ansøgere med anden relevant uddannelse kan optages under forudsætning af, betingelserne i stk. 1, nr. 2 – 5 er opfyldt.

... ”

I bemærkningerne til den bestemmelse, som er indsat som nyt nr. 5 i § 3,

stk. 1, hedder det:

”§ 3, stk. 1, nr. 5 er ny. Det er dog ikke et nyt krav, men i forslaget sættes det ind som en del af optagelsesbetingelsen. Det medfører, at når Ilinniarfissuaq fremsender en bekræftelse på optagelse, så skal det i skrivelsen fremføres, at ”du er optaget på betingelse af, at du har sikret dig ansættelse i studietiden som timelærer i folkeskolen”.”

Direktoratet har på min telefoniske forespørgsel den 9. november 2001 oplyst, at lovændringen er udtryk for en lovfæstelse af hidtidig praksis, og at lovændringen i øvrigt til dels har været motiveret af sagen om A's ansøgning.

Jeg lægger herefter til grund, at Ilinniarfissuaq også før lovændringen har stillet krav om timelæreransættelse.

Jeg kan imidlertid ikke af lovændringen udlede, at der tidligere har været hjemmel til at stille en sådan betingelse for optagelse på den decentrale læreruddannelse.

Spørgsmålet om en eventuel lovhjemmel må derfor afgøres ud fra en fortolkning af de regler, som var gældende på tidspunktet for myndighedernes behandling af A's ansøgning om optagelse på uddannelsen.

Den decentrale læreruddannelse blev gennemført ved landstingsforordning nr. 1 af 16. maj 1989 om uddannelse af lærere til folkeskolen og om de sociale uddannelser.

Uddannelsen blev oprettet på baggrund af en generel drøftelse i Landstinget på efterårsamlingen 1988 af læreruddannelsen.

Grundlaget for denne drøftelse var en betænkning afgivet i 1988 af en af landsstyremedlemmet for undervisning i 1987 nedsat arbejdsgruppe.

Det fremgår blandt andet af betænkningen:

"II. Rekruttering til decentral læreruddannelse.

På baggrund af tallene for GU-dimittender har arbejdsgruppen erkendt, at det ikke er muligt at dække lærermanglen i overskuelig fremtid med én central læreruddannelse.

...

Den decentrale læreruddannelse henvender sig til en gruppe mennesker, som på grund af familieforhold eller anden binding ikke ønsker at flytte til en uddannelsesby.

Målgruppen vil typisk være voksne mennesker over 25 år med gode skolekunderskaber, som måske allerede fungerer som timelærere, eller mennesker med en EFG-uddannelse eller lignende, som enten for en periode har været ude af arbejdsmarkedet eller ønsker at skifte job.

...

KAPITEL 9.

Decentral læreruddannelse.

Indledning.

...

Uddannelsen er bygget op således, at den består af lige dele uddannelse (studium) og praktik i form af selvstændige timer i folkeskolen (timelærerfunktion).

...

Uddannelsen er tre-årig. Den tilrettelægges i byer og større bygder, hvor der findes kvalificerede lærerkræfter til såvel praktikfunktioner som studievejlederfunktion.

...

Skolen tilrettelægger timer til de studerendes selvstændige undervisning (timelærerfunktionen).

Uddannelsen kræver særlige ressourcer.

Praktiktimer, konferencetimer, studievejlederfunktionerne skal honoreres.

Der skal endvidere afsættes midler til årlige internatkurser. Og der skal afsættes midler til oversættelse af velegnet studiemateriale.

Arbejdsgruppen påpeger det ønskelige i at normere stillinger som henholdsvis folk og centrale studievejledere til uddannelsen.

En forudsætning for at ansøgere kan motiveres til uddannelsen er, at ansøgeren ikke væsentligt skal forringe sin levestandard i studietiden.

Der skal derfor sikres en løn, der svarer til fuld timelærerstilling (27 timer), hvilket betyder, at der skal skaffes midler til ca. 15/27 timelærerjob pr. studerende.

Optagelsesbetingelser:

Seminarier optager og fastlægger optagelsesproceduren.

1. Alder ca. 25 – 45 år.

2. Bred almen viden, læse- og skrivefærdighed i grønlandsk, god mundtlig udtryksfærdighed, rimelig verbal adfærd, regnefærdighed, elementær læsefærdighed i dansk.

3. Godkendelse af den indledende 3-måneders prøvetid.

Uddannelsens struktur:

Uddannelsen består af 3 dele:

1. 3 måneders gensidig prøvetid i form af "praktik" på uddannelsesskolen før optagelse til uddannelsen.

2. 3 års decentral uddannelse.

3. 1 års uddannelse på Ilinniarfissuaq.

ad 1. 3 måneders prøvetid.

Den studerende påbegynder en 3-måneders praktikperiode senest 1. marts det år, hvor uddannelsen starter i august. Ved afslutningen af de 3 måneder vurderer seminariet den studerendes egnethed til lærergerningen og meddeler den studerende, om prøvetiden er godkendt.

Prøvetiden skal desuden give den studerende grundlag for en vurdering af egen evner og interesser for lærergerningen.

ad 2. Decentral uddannelse.

Den decentrale uddannelse består af tre dele:

a. Selvstændig undervisning under vejledning af en praktikvejleder.

b. Selvstudium under vejledning af en studievejleder.

c. Internatkurser.

I den selvstændige undervisning, der andrager ca. 12 timer pr. uge, skal hovedvægten lægges på fagene grønlandsk, regning/matematik, orientering og mindst 1 praktisk-musisk fag. Undervisningen skal fortrinsvis ligge på 4. – 9. klassetrin. I løbet af de 3 års selvstudium, inklusive mindst 1 årligt internatkursus, skal den studerende erhverve sig teoretisk viden i et omfang svarende til nedennævnte fags indhold i den anordningsmæssige læreruddannelses to første år.

*...
Den lokale studievejleder påser, at selvstudiet relateres til den studerendes pædagogiske hverdag.*

Ilinniarfissuaq forestår planlægning, tilsyn og udførelse af den lokale undervisning."

Af den herefter vedtagne landstingsforordning nr. 1 af 16. maj 1989 fremgår følgende om optagelseskrav og om indholdet af den decentrale læreruddannelse:

"§ 10. Landsstyret fastsætter særlige bestemmelser for optagelse på den decentrale læreruddannelse, jf. §§ 17 – 20.

*...
§ 17. Den decentrale læreruddannelse omfatter:*

1) Selvstændig undervisning med hovedvægten på fagene: Grønlandsk, regning/matematik, orientering og mindst 1 praktisk/musisk fag.

2) Selvstudium med 1 årligt internatkursus indenfor:

a) Det pædagogiske fagområde: Pædagogik, psykologi og undervisningslære.

b) Fagene: Grønlandsk, regning/matematik og orientering med kristendomskundskab.

3) 1 års supplerende uddannelse ..."

Efter landstingsforordningens § 20 skulle Landsstyret fastsætte nærmere regler om:

"1) Betingelser for at etablere et decentralt uddannelsessted.

2) Fagenes, kursernes og vejledningens formål og indhold.

..."

Det fremgår af bemærkningerne til § 10:

"Optagelse på den decentrale læreruddannelse sker efter landsstyrets bestemmelser. Heri vil indgå, at der pågældende sted findes:

1) Egnede lærerstuderende i et antal stort nok til at udgøre en studiegruppe.

2) egnede seminarielærere, normalt folkeskolelærere, der evt. med supplerende kursus ansættes periodevis af Ilinniarfissuaq som seminarielærere.

3) egnede undervisningsfaciliteter i form af lokaler og udstyr.

En lokal ansøger har således ikke automatisk krav på optagelse, før alle tre ovenstående punkter er opfyldt.

Normalt vil der ved optagelse kræves, at ansøgeren er 25 - 45 år, har en bred almen viden, læse- og skrivefærdighed i grønlandsk, rimelig verbal adfærd, regnefærdighed og elementær læsefærdighed i dansk."

Der er ikke knyttet bemærkninger til § 20, men af bemærkningerne til § 17 fremgår:

"Den selvstændige undervisning skal fortrinsvis ligge på 4. - 9. klassetrin. Da denne del af uddannelsen er tre-årig, behøver hvert fag ikke nødvendigvis at læses i alle tre år. Selvstændige timer andrager ca. 12 timer pr. uge i 40 uger i tre år.

Der knyttes en praktikleder til den selvstændige undervisning og en studieleder til selvstudiet. Selvstændig undervisning aflønnes. Selvstudiet fastlægges af Ilinniarfissuaq, som også tilrettelægger det årlige internatkursus.

...

Landsstyret udstedte herefter bekendtgørelse nr. 37 af 28. august 1990, som trådte i kraft 1. september 1990, og som havde hjemmel i den omtalte landstingsforordning fra 1989, §§ 10 og 20.

Følgende er fastsat i bekendtgørelsen om optagelse på uddannelsen og om dens indhold:

"§ 2. For optagelse til den decentrale læreruddannelse gælder følgende betingelser:

- 1) Alderskrav: 25 - 45 år;*
- 2) Mindst 5 års erhvervs erfaring,*
- 3) Forsørgerforpligtelser i et sådant omfang, at den uddannelsessøgende ikke kan gennemføre uddannelsen ved læreruddannelsen i Nuuk og*
- 4) Faglige forudsætninger i grønlandsk, dansk og regning/matematik.*

...

§ 4. Uddannelsen er 4-årig og strækker sig over 8 semestre.

Stk. 2. De tre første uddannelsesår finder sted i forbindelse med timelærervirksomhed ved en skole i Grønland, udenfor Nuuk.

Stk. 3. Uddannelsen er tilrettelagt som organiseret timelærervirksomhed ved en folkeskole, selvstudium, studiekreds og internatkurser.

...

§ 5. Den decentrale læreruddannelse omfatter for hver studerende følgende fag:

- 1) Selvstændig undervisning og praktik ...*

...

§ 7. For den selvstændige undervisning afgiver skolen en bedømmelse omfattende vurderingen godkendt eller ikke godkendt.

... "

Landstinget vedtog efterfølgende landstingsforordning nr. 2 af 2. maj 1996 om uddannelse af lærere til folkeskolen, som afløste landstingsforordningen fra 1989, og trådte i kraft 1. august 1996.

Det hedder blandt andet i forordningen:

"§ 3. Optagelse til den decentrale læreruddannelse er betinget af:

- 1) at ansøgeren ikke må være fyldt 45 år;*
- 2) at ansøgeren skal have haft relevant erhvervsarbejde i mindst 5 år og*
- 3) at ansøgeren skal have en forsørgerpligt, der hindrer fraflytning fra hjemstedet.*

...

Kapitel 4

Den decentrale læreruddannelse

...

§ 11. Uddannelsen omfatter for hver studerende følgende fag:

1) Obligatoriske fag:

a) det pædagogiske fagområde: pædagogik, psykologi, didaktik, pædagogisk speciale og praktik.

...

§ 12. Landsstyret kan, hvor særlige forhold taler for det, fritage en studerende for et eller flere af de i § 11 nævnte fag.

...

§ 16. Landsstyret fastsætter for den decentrale læreruddannelse regler om:

1) betingelser for at etablere et decentralt uddannelsessted.

2) fagenes, kursernes og vejledningens formål og indhold.

3) mødepligt.

4) formen for og fordringerne ved prøver og standpunktsbedømmelser.

5) prøvernes afholdelse.

6) karakterer og censur.

7) uddannelsens indpasning i den centrale læreruddannelse.

...

§ 22. De studerende tilbydes studie- og praktikvejledning.

...

§ 25. ...

Stk. 3. Regler udstedt i henhold til landstingsforordning nr. 1 af 16. maj 1989 om lærere til folkeskolen og om de sociale uddannelser forbliver i kraft, indtil de ændres eller ophæves ved regler fastsat med hjemmel i denne landstingsforordning."

Der findes følgende bemærkninger til lovforslaget, som har betydning for min vurdering af sagen:

"Ad § 3, stk. 1.

Optagelse på den decentrale læreruddannelse sker efter nye kriterier. For det første kræves, at ansøgeren ikke er fyldt 45 år. For det andet skal ansøgeren have haft erhvervsarbejde i mindst 5 år. For det tredje skal ansøgeren have forsørgerpligt, der er til hinder for at gennemføre den centrale læreruddannelse.

De tre betingelser skal alle være opfyldt, førend ansøgeren kan blive optaget.

...

Ad § 22. Det er noget nyt, at det i forordningen fastsættes, at de studerende tilbydes studie- og praktikvejledning. Der er ikke fastsat nogen bestemmelse herom i bekendtgørelsesform, men ved at fastsætte en bestemmelse herom i forordningen, kan påbuddet til Ilinniarfissuaq indføjes i bekendtgørelser. Derved forbedres den studerendes retssikkerhed."

Der er således tale om, at både landstingsforordningen fra 1996 og bekendtgørelsen fra 1990 finder anvendelse på A's ansøgning om optagelse på den decentrale læreruddannelse.

Jeg kan herefter tilslutte mig direktoratets opfattelse af, at gennemførelsen af den decentrale læreruddannelse kræver, at den studerende i de første tre uddannelsesår beskæftiges som timelærer ved en folkeskole uden for Nuuk.

Der kan dog ikke heraf slutes, at ansættelse som timelærer kan gøres til et vilkår for optagelse på uddannelsen.

Henset til, at uddannelsen ikke alene er forbeholdt allerede ansatte timelærere, at reglerne på området ikke nævner forudgående ansættelse som timelærer som en optagelsesbetingelse på uddannelsen, at Ilinniarfissuaq er

ansvarlig for uddannelsen og endelig, at Ilinniarfissuaq er pålagt særlige pligter i form af studie- og praktikvejledning, jf. herom neden for, finder jeg, at direktoratet ikke i lovgivningen om den decentrale læreruddannelse har haft hjemmel til at opstille et vilkår om, at det er en optagelsesbetingelse, at den studerende er ansat som timelærer.

Spørgsmålet om hjemmel efter almindelige forvaltningsretlige regler.

Forvaltningsretten udelukker ikke, at der stilles vilkår som supplement til den retsfølge, en afgørelse skal have.

Der er imidlertid grænser for, hvilke vilkår som kan stilles.

Forvaltningen er som udgangspunkt afskåret fra at opstille vilkår, hvis lovens regulering af adgangen til at fastsætte vilkår er meget detaljeret.

Forvaltningen kan heller ikke opstille et vilkår, som er udtryk for et ulovligt kriterium.

Endvidere kræver vilkår, der medfører betydelige ekstrabyrder, ud over hovedafgørelsen, for afgørelsens adressat, lovhjemmel.

Landstingsforordning nr. 2 af 2. maj 1996 om uddannelse af lærere til folkeskolen opstiller i § 3 betingelserne for optagelse på uddannelsen.

I disse betingelser indgår ikke forudgående ansættelse som timelærer.

Det fremgår derimod af forarbejderne til landstingsforordningen og af den betænkning, som også efter landstingsforordningen fra 1996 var grundlaget for den decentrale læreruddannelse, at uddannelsen også står åben for borgere med en anden erhvervsbaggrund end timelærervirksomhed.

Desuden er ansættelse som timelærer efter landstingsforordningen en del af selve uddannelsesforløbet.

Endvidere følger det af landstingsforordningens § 18, stk. 1, at Ilinniarfissuaq er ansvarlig for læreruddannelsen, jf. nærmere herom neden for.

Jeg forstår imidlertid direktoratets hørings svar af 28. september 2001 således, at det inden for erhvervsuddannelsesområdet er praksis, at de studerende selv skal tilvejebringe de nødvendige praktikantansættelser.

Der må efter min opfattelse lægges vægt på, at denne praksis ikke har lovhjemmel i forhold til læreruddannelsen, at Ilinniarfissuaq har det administrative ansvar for uddannelsen, og at eksistensen af en sådan praksis ikke i sig selv fritager Ilinniarfissuaq for at medvirke aktivt til, at der tilvejebringes praktikpladser til de studerende, som ikke selv kan skaffe sig en praktikplads. (Hvor langt Ilinniarfissuaq i denne sammenhæng er forpligtet til at gå, fremgår af min gennemgang neden for af vejlednings- og bistandspligten i landstingsforordningens § 22 og af kompetencereglerne for ansættelse af timelærere.)

Det er herefter sammenfattende min opfattelse, at direktoratet og Ilinniarfissuaq ikke har haft hjemmel til at fastsætte som vilkår for A's optagelse på den decentrale læreruddannelse, at hun selv havde skaffet sig ansættelse som timelærer ved studiets påbegyndelse.

Jeg finder det meget beklageligt, at direktoratet har knyttet et ulovligt vilkår til afgørelsen om at optage A på den decentrale læreruddannelse.

2. Spørgsmålet om Ilinniarfissuaq's forpligtelser over for de studerende.

Da der således ikke har været hjemmel til at fastsætte det som vilkår for A's optagelse på uddannelsen, at hun selv havde sikret sig ansættelse som timelærer, finder jeg det herefter relevant at vurdere, hvilke forpligtelser, som påhviler Ilinniarfissuaq til at sikre, at de studerende kan gennemføre uddannelsen.

Som nævnt oven for, fremgår af det landstingsforordningen fra 1996 § 18, stk. 1, at læreruddannelsen "varetages" af Ilinniarfissuaq.

Bestemmelsen er videreført uændret fra landstingsforordning nr. 16 af 23. oktober 1979 om uddannelse af lærere til folkeskolen § 2.

Hverken forarbejderne til landstingsforordningen fra 1996 eller til de tidligere regelsæt på området forholder sig til, hvilke pligter Ilinniarfissuaq har for, at uddannelsen kan gennemføres.

Udgangspunktet må derfor være, at Ilinniarfissuaq er ansvarlig for at udbyde de enkelte dele af uddannelsen til de studerende.

Ilinniarfissuaq's ansvar for uddannelsen må samtidig fortolkes i sammenhæng med landstingsforordningens § 22, hvorefter Ilinniarfissuaq har pligten til at yde studie- og praktikvejledning.

Landstinget har efter forarbejderne til denne regel lagt vægt på den studerendes retssikkerhed, og det er derfor min opfattelse, at vejledningen skal ydes på en måde, som er egnet til at give den studerende det bedst mulige grundlag for at varetage sine rettigheder i forbindelse med gennemførelsen af studiet.

Særligt i forhold til praktikdelen skal Ilinniarfissuaq vejlede den studerende på en måde, som er egnet til, at den pågældende kan varetage sine rettigheder bedst muligt såvel i forbindelse med ansættelse som praktikant som i forbindelse med praktikforholdets forløb og ophør.

Direktoratet burde derfor efter min opfattelse have pålagt Ilinniarfissuaq at bistå A med at varetage hendes interesser i forbindelse med en ansøgning om ansættelse som timelærer som led i uddannelsen.

Jeg finder også, at det forhold, at direktoratet ved behandlingen af klagesagen var bekendt med, at K kommune ikke ønskede at ansætte A som timelærer burde have medført, at Ilinniarfissuaq blev pålagt at undersøge, om A ønskede ansættelse som timelærer i K kommune, og, i bekræftende fald, herefter at anmode kommunen om at træffe en afgørelse i forhold til A.

Kommunens afgørelse kunne herefter påklages til direktoratet.

Jeg finder i øvrigt, henset til de hensyn, som Landstinget har lagt vægt på ved vedtagelsen af denne regel, at jeg, jf. ombudsmandslovens § 11, skal give Landstinget og Landsstyret meddelelse om, at der er behov for udarbejdelse af bekendtgørelsesregler, som nærmere beskriver omfanget af studie- og praktikvejledningspligten for Ilinniarfissuaq.

Ud over den beskrevne vejledningspligt rejser sagen spørgsmålet om, Ilinniarfissuaq som ansvarlig for uddannelsen, har særlige kompetencer og pligter i forhold til ansættelse af timelærere i uddannelsesøjemed.

Hverken landstingsforordningen eller dens forarbejder forholder sig til dette spørgsmål.

Reglerne om uddannelse af lærere til folkeskolen forhindrer med andre ord ikke i sig selv, at Ilinniarfissuaq drager omsorg for, at studerende sikres de praktikpladser, som er en del af undervisningen, som Ilinniarfissuaq i øvrigt er ansvarlig for.

Spørgsmålet om Ilinniarfissuaq's kompetence, og eventuelle pligt, i så henseende må derfor vurderes ud fra de almindelige regler om kompetencen til at ansætte timelærere.

På tidspunktet for A's ansøgning om optagelse på den decentrale læreruddannelse, havde kommunerne ansættelseskompetencen for timelærere, jf. landstingsforordning nr. 8 af 7. maj 1988 om styrelsen af kultur- og undervisningsvirksomhed.

Efter denne landstingsforordnings § 16 er kommunerne ansættelsesmyndighed for timelærere.

Samtidig indeholder landstingsforordningens § 64, stk. 1, følgende, generelle klagebestemmelse:

"Klager over afgørelser truffet af de kommunale myndigheder kan indbringes for landsstyret. Det gælder dog alene i det omfang, klagerne vedrører landsdækkende virksomhed eller påbudt virksomhed eller beror på fortolkning af forordninger vedrørende folkeskole, fritidsvirksomhed, biblioteksvæsen og kultur- og folkeoplysningsvirksomhed og andre bestemmelser fastsat af landstinget eller landsstyret. Klage kan ske fra de myndigheder, organisationer eller personer, som afgørelsen angår."

Der findes ikke forarbejder til bestemmelsen.

Som følge af klagebestemmelsens meget brede formulering er det min opfattelse, at der må indfortolkes en adgang for den pågældende stillingsansøger til at klage til direktoratet over en kommunes afgørelse om at nægte at ansætte pågældende som timelærer.

Dette indebærer dog ikke uden klar lovhjemmel en beføjelse for direktoratet til at pålægge en kommune at ansætte en bestemt borger som timelærer.

Direktoratets beføjelse må i den situation, hvor direktoratet vurderer, at en kommunes afslag på en ansøgning om ansættelse er ulovlig eller uberettiget, være begrænset til at hjemvise sagen til fornyet behandling i kommunen og til i nødvendigt omfang at kritisere kommunens sagsbehandling.

Jeg kan med dette udgangspunkt tilslutte mig direktoratets opfattelse af, at kommunen har haft enekompetence til at træffe afgørelse i første instans om, hvorvidt A kunne ansættes som timelærer.

Det er imidlertid samtidig min opfattelse, at det forekommer problematisk at gå ud fra en retlig konstruktion, hvor ansvaret for den decentrale læreruddannelse ligger hos Ilinniarfissuaq, hvorimod kompetencen ligger

hos kommunen til at ansætte de studerende i stillinger, som indgår som et led i uddannelsen.

Der foreligger med denne konstruktion ingen sikring af, at de hensyn, som ligger til grund for kommunernes afgørelser om ansættelse af timelærere, samtidig er lovlige hensyn for afgørelsen af spørgsmålet om, hvorvidt en studerende er egnet til at gennemføre den pågældende uddannelse.

Der foreligger med andre ord ingen pligt for kommunerne til at ansætte studerende i uddannelsesøjemed.

Det forhold, at en kommune afslår at ansætte en studerende f. eks. ud fra økonomiske betragtninger eller ud fra kendskab til vedkommende fra andre ansættelsesforhold eller ud fra kendskab til den pågældendes sociale forhold, vil som udgangspunkt være ulovlige kriterier i forhold til bedømmelse af den pågældendes studieegnethed.

Omvendt må en afgørelse af en studerendes studieegnethed forudsættes truffet af Ilinniarfissuaq eller seminariets rektor, som efter landstingsforordningen fra 1996 træffer afgørelse om optagelse af og om bortvisning af studerende samt om evaluering af studieforløbet.

Konstruktionen er for så vidt bibeholdt ved landstingsforordning nr. 2 af 31. maj 2001, idet ansættelse som timelærer nu er ændret til at fremstå som en betingelse for optagelse på uddannelsen.

Jeg har derfor, jf. ombudsmandslovens § 11 besluttet at give Landstinget og Landsstyret meddelelse om, at reglerne som de er udformet, indebærer en risiko for, at studerende af studiet uvedkommende grunde forhindres i at gennemføre læreruddannelsen.

3. Direktoratets og Ilinniarfissuaq's sagsbehandling.

Ilinniarfissuaq's sagsbehandling.

Begrundelse:

Efter sagsbehandlingslovens § 22 skal en afgørelse, som meddeles skriftligt være ledsaget af en begrundelse.

Det er et forvaltningsretligt krav, at denne begrundelse skal være dækkende.

Det fremgår af Ilinniarfissuaq's brev af 17. maj 1999 til A, at hun ikke bestod optagelsesprøven.

Det fremgår samtidig af Ilinniarfissuaq's redegørelse 14. juni 1999 i forbindelse med direktoratets behandling af klagen fra A over afslaget på optagelse uddannelsen, at den reelle begrundelse for ikke at optage A var, at K kommune ikke ønskede at ansætte A som timelærer.

Det er min opfattelse, at Ilinniarfissuaq ved den givne begrundelse til A klart har tilsidesat reglen i sagsbehandlingslovens § 22, hvilket jeg finder kritisabelt.

Pligt til partshøring:

Efter sagsbehandlingslovens § 19 gælder følgende pligt til at høre parterne i en sag, forinden der træffes afgørelse:

"Kan en part i en sag ikke antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, må

der ikke træffes afgørelse, før myndigheden har gjort parten bekendt med oplysningerne og givet denne lejlighed til at fremkomme med en udtalelse. Det gælder dog kun, hvis oplysningerne er til ugunst for den pågældende part og er af væsentlig betydning for sagens afgørelse. Myndigheden kan fastsætte en frist for afgivelsen af den nævnte udtalelse.”

Partshøringspligten består også i den situation, at en borger er bekendt med oplysningerne i sagen, hvis borgeren ikke kan antages at gå ud fra, at oplysningerne vil blive benyttet til ugunst for pågældende.

Reglerne om partshøring er en retssikkerhedsgaranti for borgerne, og en tilsidesættelse af reglerne vil som udgangspunkt medføre, at den pågældende afgørelse bliver ugyldig.

I den foreliggende sag har der utvivlsomt foreligget en partshøringspligt, idet de indhentede oplysninger fra K kommune har haft væsentlig betydning for Ilinniarfissuaq's afgørelse om ikke at optage A på læreruddannelsen.

Jeg anser derfor, at det i sig selv er en væsentlig fejl, at Ilinniarfissuaq ikke fandt anledning til at høre A over den indhentede udtalelse fra kommunen, forinden der blev truffet afgørelse.

Notatpligt:

Det fremgår af sagen, at Ilinniarfissuaq indhentede de omtalte oplysninger i sagen fra K kommune uden samtidig at gøre notat om den pågældende telefonsamtale med kommunen.

Efter offentlighedslovens § 6 skal en myndighed gøre notat om oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder, der er af betydning for sagens afgørelse, når myndigheden modtager sådanne oplysninger mundtligt eller på anden måde er bekendt med sådanne oplysninger.

Jeg finder det beklageligt, at Ilinniarfissuaq ikke foretog notat om telefonsamtalen med K kommune.

Direktoratets sagsbehandling.

Partshøring:

Partshøringspligten består også med hensyn til oplysninger i sagen, som danner grundlag for bebyrdende vilkår:

Direktoratet har således i samme omfang som Ilinniarfissuaq haft pligt til at partshøre A, forinden direktoratet traf afgørelse.

Jeg finder derfor også, at jeg i forhold til direktoratet bør påtale, at det i sig selv er en væsentlig fejl, at direktoratet ikke, forinden direktoratet traf afgørelse, fandt anledning til at partshøre A over, at K kommune ikke ønskede at ansætte hende som timelærer.

God forvaltningskik:

Efter landstingsforordningen fra 1996 § 12, kan Landsstyret, hvor særlige forhold taler for det, dispensere fra et eller flere af de i forordningens § 11 nævnte fag i uddannelsen.

Uanset om direktoratet er af den opfattelse, at dispensation fra praktisk lærergering som en del af uddannelsesforløbet ikke ville kunne komme på tale i forhold til A, er jeg af den opfattelse, at det havde været bedst stem-

mende med god forvaltningskik, hvis direktoratet havde fulgt op på de foreliggende oplysninger om, at A ikke kunne opnå timelæreransættelse ved, at direktoratet i sin afgørelse til A havde forholdt sig til dispensations-spørgsmålet.

Dette ville have været egnet til at klargøre A's retsstilling og dermed have været mest hensynsfuldt over for A.

Mine afsluttende bemærkninger.

Henset til, at tidsfristen for A's optagelse på den decentrale læreruddannelse efter sin ansøgning er udløbet, har jeg ikke anledning til at henstille, at direktoratet eller Ilinniarfissuaq foretager sig yderligere i sagen.

Jeg anmoder herefter direktoratet om at meddele mig, hvad mine bemærkninger til regelgrundlaget for den decentrale læreruddannelse, jf. ombudsmandslovens § 11, giver anledning til.

Jeg har ved særskilt brev og ved kopi af dette brev orienteret A om min opfattelse af sagen.

Jeg har endelig sendt K kommune en kopi af dette brev til orientering."