

**LANDSTINGETS
OMBUDSMANDS
BERETNING
FOR 2008**

5. Sager af almindelig interesse opdelt på sagsområde

Grønlands Hjemmestyre

5.1 Pligter, sanktioner og afskedigelse

5.1.1 Uansøgt afskedigelse: Efterprøvelse af skønsudøvelse, fritagelse for tjeneste, kompetencefordelingen mellem ansættelsesmyndigheden og tjenestestedet

A klagede til ombudsmanden over sin afskedigelse fra hjemmestyremyndighed M, som blev foretaget af Personaledirektoratet, vedrørende den materielle berettigelse af og begrundelsen for afskedigelsen. Endvidere klagede hun over fritstilling under høringsproceduren og over, at afskedigelsen skete uden, at hun forinden var blevet givet en advarsel.

Ombudsmanden tog ikke stilling til den materielle baggrund for afskedigelsen, og udtalelsen var således ikke udtryk for, hvorvidt ombudsmanden fandt direktoratets egnethedsvurdering af A berettiget eller uberettiget, og dermed hvorvidt afskedigelsen samlet set var sket på korrekt grundlag. Dette skyldtes, at ombudsmandens virksomhed ikke omfatter nærmere bevisvurdering og efterprøvelse af forvaltningens skønsudøvelse i en sag som denne.

Ombudsmanden fandt det kritisabelt, at Personaledirektoratet ikke, af egen drift, havde undersøgt mulighederne for omplacering af A, forinden afskedigelsessagen blev indledt.

Ombudsmanden fandt ikke grundlag for at kritisere Personaledirektoratet i forbindelse med fritagelsen af A for tjeneste under høringsproceduren og heller ikke i forbindelse med direktoratets angivelser af begrundelsen for afskedigelsen.

Endelig bemærkede ombudsmanden, at det ville være bedst stemmende med god forvaltningsskik, om hjemmestyrets medarbejdere ved ansættelsen og ved disciplinære og andre ansættelsesreaktioner blev vejledt om kompetencefordelingen mellem tjenestestedet og den centrale personalemyndighed, således at misforståelser og eventuel opfattelse af ukorrekt behandling i den forbindelse undgås (j.nr. 2008-323-0004, tidligere 11.01.21.01/087-07)

A klagede til mig ved brev af 22. juli 2007.

I den anledning anmodede jeg den 3. august 2007 Personaledirektoratet om at udlåne sin sagsmappe vedrørende A til mig og om en udtalelse til klagen, her-

under om, hvorvidt direktoratet under afskedigelsesproceduren havde hørt A over sagens retlige elementer.

Personaledirektoratet fremsendte herefter ved brev af 5. september 2007 sagsmappen og sin udtalelse.

Efter at have modtaget direktoratets udtalelse i høring fra mig fremkom A ved brev af 27. oktober 2007 med sine kommentarer hertil.

Det fremgik herefter af oplysningerne i min sag, at A i oktober 2005 af Personaledirektoratet blev ansat som kontorfuldmægtig under Grønlands Hjemmestyre med placering i myndighed M, der havde myndighed R som ressortmyndighed.

Ved brev af 11. juli 2006 fra R til A blev hun indkaldt til samtale, i anledning af at hendes arbejde i M var blevet vurderet som ikke-tilfredsstillende. Samtalen blev ifølge udateret notat afholdt i uge 28 i 2006:

”Fravær:

Sygefravær udgør 30. juni 2006 183 1/2 time og er steget voldsomt de seneste 2 måneder. Alene i juni 48 timers sygefravær.

Sygemelding skal foretages til [...]kontoret om morgenen inden kl. 9.00

Flex og ferie mv. skal aftales forud.

Kommer ofte sent og går igen i løbet af dagen i småærinder uden at flexe ud.

Ofte uligevægtig og sidder og græder på kontoret.

Bruger meget arbejdstid på private telefonsamtaler eller snak med kolleger om private problemer.

Sagsstyring:

[S]agerne ligger ofte i lang tid inden de oprettes, og der skrives kvitteringsbreve. Da jeg kom tilbage i starten af juni, lå der [sager] tilbage fra midten af april, som ikke var oprettet.

Der er meget rod på kontoret, der ligger sagsmapper og sagsakter mange forskellige steder, og det er derfor svært at finde de relevante sager eller danne sig et overblik over, om der mangler sagsoplysninger i de enkelte sager, ligesom der i den seneste tid har været flere registrerede [sager] som ikke kan findes.

Prioritering af opgaver:

Involverer dig for meget i de enkelte sager. Forsøger at være sagsbehandler i stedet for kontorfuldmægtig.

Bruger for meget tid på uvæsentlige ting fx at få summationen i de enkelte kolonner i listen over [sager] til at fungere.

Fremadrettet:

Detaljeret beskrivelse af den fremtidige arbejdsgang i M skal fremover følges slavisk.

Endvidere skal dit fravær nedsættes væsentligt, og du skal flexe ud, hver gang du går småærinder i arbejdstiden. Endvidere skal fravær og forsinkelser meddeles [...]kontoret inden kl. 9.00.

Der skal holdes orden i M's kontor, og sagsmapper og sagsakter skal straks efter brug sættes på plads, så alle har mulighed for at finde det relevante materiale."

Ved notat af 27. februar 2007 indstillede R over for Personaledirektoratet, at A blev afskediget:

"[...] Samarbejdet mellem A og de øvrige ansatte i M har gennem længere tid ikke fungeret tilfredsstillende.

Samarbejdsproblemerne kan rubriceres inden for følgende underpunkter:

- 1) Fravær
- 2) Omgåelse af tidsregistreringer
- 3) Overholder ikke aftaler
- 4) Egenrådig i forbindelse med arbejdet
- 5) Troværdighed
- 6) Privatsnak i telefon

Ad 1. A havde i 2006 474 fraværstimer svarende til ca. 27 % af den samlede arbejdstid i 2006.

I 2007 har A ikke haft en hel arbejdsuge. Der har i hver eneste uge været 1 – 2 sygedage og derudover diverse læge og tandlægebesøg.

Uge 1: 3 feriedage

Uge 2: onsdag syg, torsdag læge, fredag syg

Uge 3: torsdag læge

Uge 4: onsdag syg, fredag syg

Uge 5: fredag syg

Uge 6: fraværende torsdag – fredag

Uge 7: fraværende mandag – tirsdag, læge torsdag

Uge 8: tirsdag – onsdag syg, torsdag tandlæge 8.00 – 11.00 og 13.45 – 1430

Uge 9: tirsdag syg.

A er, de dage hun er på arbejde, ofte væk fra sit kontor længere tid ad gangen, uden at flexe ud og uden at nogen ved, hvor hun er.

Fredag den 16. februar var sagsbehandlerne i M flere gange fra middag og frem til kl. 16 på A's kontor med konkrete forespørgsler. Hun var ikke på noget tidspunkt i perioden på sit kontor, ligesom hun ikke svarede på telefonisk henvendelse. I henhold til flexregistreringen for fredag den 16. februar var A på arbejde 8:59 – 17:55.

Det samme gentog sig mandag den 26. februar hvor A var flexet ind i perioden 0:00 – 17:09 men ikke var at træffe i sit kontor om eftermiddagen.

Ad 2. A "glemmer" meget ofte at flexe ind om morgenen og retter det efterfølgende manuelt. Endvidere "glemmer" hun at flexe ud ved ærinder og lægebesøg m v.

Fredag den 15. december 2006 havde M personale dag [...] fra 8.00 – 16.00. A's datter skulle ankomme til byen om formiddagen, og hun fik lov at tage i lufthavnen selvfølgelig under forudsætning af, at hun flexede ud i den periode, hun var væk. Efterfølgende måtte hun flere gange gøres opmærksom på, at hun skulle rette flexregistreringen, så den var i overensstemmelse med de præsterede timer.

A møder aldrig før kl. ca. 9.00, men torsdag den 22. februar var hun her og flexede ind kl. 7.45 for derefter at gå til tandlæge. Da hun efterfølgende blev gjort opmærksom på, at hun ikke havde flexet ud, undskyldte hun det med, at det havde hun glemt. Det samme gentog sig om eftermiddagen, da hun igen gik til tandlæge.

A's bevidste eller ubevidste snyd med flexregistreringen virker meget demotiverende på de øvrige medarbejder i M som løbende kæmper for ikke at få minustimer på flexkontoen.

Ad 3. A fik ved ansættelsen udleveret en stillingsbeskrivelse vedlagt som bilag 1. I henhold til stillingsbeskrivelsen er A's primære opgave sagsstyringen af de indkomne [sager].

Der er udarbejdet en arbejdsgangsbeskrivelse for hvordan sagsstyringen skal foregå. Arbejdsgangsbeskrivelsen er vedlagt som bilag 2.

Arbejdsgangsbeskrivelsen er slavisk gennemgået med A. Endvidere bliver der løbende på M's to ugentlige møder fulgt op på, hvordan arbejdet skal tilrettelægges. På trods af dette forsvinder sagerne, ligesom der ofte ligger mange kopier af samme dokument i sagsmapperne. Dette er påtalt gentagne gange, da det besværliggør arbejdet for sagsbehandlerne, som derved har sværere ved at danne sig et overblik over sagens sammenhæng.

En anden af A's opgaver i henhold til stillingsbeskrivelsen er tolkning af indkomne klager og der udbetales derfor tolketillæg. Sagsbehandlerne i M har gentagne gange opdaget, at A's tolkninger ikke er loyale tolkninger af [sagen], men A's fortolkning af hvad der klages over. M har derfor siden efteråret 2006 set sig nødsaget til at anvende Hjemmestyrets tolkekontor til arbejdet. Dette forsinker sagsbehandlingen unødigt og er ikke i overensstemmelse med forudsætningerne for at ansætte en kontorfuldmægtig.

Ad 4. På trods af stillingsbeskrivelse, arbejdsgangsbeskrivelse og klare aftaler på M's ugentlige møder udfører A ofte opgaverne i modstrid med de aftaler der er indgået.

Som eksempel kan nævnes, at der på de ugentlige møder aftales, hvorvidt der skal rykkes for yderligere sagsoplysninger i en [sag], ligesom der fastsættes en svarfrist for den myndighed der rykkes. På trods af dette kan der godt gå en uge før der bliver rykket eller der er allerede rykket uden at det er aftalt. Desuden respekteres de aftalte svarfrister ikke.

Et andet eksempel er fremsendelse til tolkning af indkomne [sager]. Der er udpeget en person i M, som ansvarlig for kontakt med tolkekontoret. Det er aftalt og flere gange understreget at der intet skal fremsendes til tolkning før det er aftalt på det ugentlige møde. Alligevel kommer A jævnligt med indkomne [sager] eller sagsoplysninger og ønsker oplyst, hvorvidt det indkomne skal fremsendes til tolkning. Dette forstyrrer sagsbehandlernes daglige arbejde unødigt.

Det er gentagne gange pointeret over for A, at det er vigtigt at opgaverne bliver udført på den aftalte måde, men hun gør alligevel det, hun selv finder er mest hensigtsmæssigt, selvom det er i strid med aftalerne, og hun har haft rigelig mulighed for at komme med indvendinger på de ugentlige møder, hvis hun finder arbejdsgangen besværlig eller uhensigtsmæssig.

Ad 5. Når A bliver konfronteret med at arbejdet er foretaget i modstrid med de aftaler, vi har indgået, har hun flere gange fortalt direkte usandheder.

Som eksempel kan nævnes, at indkomne [sager] registreres i et regneark. Mens [sagerne] er under behandling er de registreret som uafsluttede og først når [sagen er afgjort] bliver sagen registreret som afsluttet. A er gentagne gange blevet gjort opmærksom på, at det er vigtigt, at sagen ikke bliver registreret, som afsluttet før den reelt er det, altså

når der er [truffet afgørelse]. Under ugentlige møde i M i slutningen af januar blev A endnu en gang mindet om at sagerne ikke skal registreres som afsluttet, før der [truffet afgørelse]. Hertil svarede hun, at det gjorde hun heller ikke. Efterfølgende kunne det konstateres i vores registrerings regneark, at samtlige sager som [stod for at blive afgjort] ikke bare var registreret som afsluttede, men der var også anført om [resultatet]. Konfronteret med facts udtalte hun, at det måtte være smuttet.

Det er ikke muligt for sagsbehandlerne i M at have et fornuftigt samarbejde med A, hvis ikke vi kan stole på, at hun gør sit arbejde i henhold til de aftaler, vi laver.

Ad 6. A bruger meget af sin arbejdstid på privatsamtaler. Samtalerne foregår altid på grønlandsk. Når der spørges ind til, hvem hun har talt med, er det altid arbejdsrelateret, selvom det tydeligt fremgår under selve samtalen, at den er af privatkarakter.

Endvidere er mobiltelefonen altid i hendes nærhed også under M's ugentlige møder. Selvom hun bliver bedt om at koncentrere sig om mødet, er det alligevel vigtigere at besvare opkald eller SMS end at deltage i mødet.

A fik i juli 2006 en påtale. Kopi af indkaldelse vedlagt som bilag 3 [indkaldelsen af 11. juli 2006].

Under samtalen blev emnerne i vedlagte bilag 4 [notatet over samtalen, refereret ovenfor] gennemgået, ligesom arbejdsgangbeskrivelsen bilag 2 blev gennemgået.

Efter samtalen var vi enige om, at den fremadrettede beskrivelse bilag 4 blev fulgt fremover

Det indstilles, at A [...] afskediges på grund af samarbejdsproblemer og fritstilles i opsigelsesperioden."

Herefter foretog Personaledirektoratet ved brev af 6. marts 2007 partshøring af A på grundlag af indstillingen om afskedigelse, som var vedlagt. Den nærmere baggrund for den påtænkte afskedigelse var beskrevet over ca. 2½ side, og det var herunder anført, at forholdene tidligere var blevet påtalt over for hende:

"[...]

Grønlands Hjemmestyre agter at afskedige Dem med overenskomstmæssigt varsel fra Deres stilling som kontorfuldmægtig.

Den påtænkte afskedigelse er blandet andet begrundet i Deres store sygefravær. [...]

[...] store problemer med Deres flex-tid [...]

Endvidere har De ikke kunne leve op til de krav, der blev fremsat ved ansættelsen af Dem. [...] ...De ofte har fejlversat de indkomne [sager]. [...]

Mer yderligere utilfreds med Deres arbejdsindsats. [...] ...forsvinder der ofte sager, og der ligger ofte to enslydende dokumenter på sagen. [...]

Der har ligeledes været andre problemer med Deres arbejdsindsat, idet De ofte udfører Deres arbejdsopgaver i modstrid med, hvad De er blevet pålagt, eller hvad der følger af arbejdsgangsbeskrivelsen. [...] ...De efterfølgende af flere omgange har registreret sager som afsluttet til trods for, at dette ikke var tilfældet i de konkrete sager. Endvidere havde De anført [om resultatet]. [...] Deres overordnede og Deres kollegaer har således ikke længere tillid til, at De gør som aftalt, hvilket i den grad har påvirket samarbejdsklimaet.

Det er yderligere oplyst, at De ofte taler privat i telefon og bruger meget tid på at snakke privat på arbejdet. [...]

Personaledirektoratet henviser generelt til den vedlagte indstilling til afskedigelse, og de forhold der gør sig gældende deri.

Sammenfattende vurderes det, at De ikke er egnet til at varetage stilling som kontorfuldmægtig, idet Deres høje fravær går ud over afdelingen generelt, at De ikke formår at leve op til kriterierne i henhold til stillingsbeskrivelsen, at De ikke overholder indgåede aftaler, at De ikke udviser adfærd til at ændre på nogle af disse ting på trods af gentagende påtaler samt samtale af den 24. juli 2006.

[...]

De er fritaget for tjenesten [...]"

A afgav den 12. marts 2007 høringssvar:

"Høringsskrivelsen af 6. marts 2007 giver mig anledning til en række opklarende spørgsmål og bemærkninger.

Nederst på s. 2 er der nævnt følgende grunde, som tilsammen gives som begrundelse:

- Højt fravær
- Manglende kompetencer i forhold til stillingsbeskrivelsen
- Manglende overholdelse af indgåede aftaler
- Manglende vilje til at ændre adfærd i forhold til de ovennævnte punkter

Det sammenfattes i manglende egnethed, men uden at være konkret.

Der refereres i skrivelsen til en samtale den 24. juli 2006 med min nærmeste foresatte. Det fremgår ikke af høringsskrivelsen - og det har heller ikke været min opfattelse - at

denne samtale var en disciplinærsamtale. Referat af samtalen har ikke karakter af en advarsel, og jeg mener derfor ikke, at den kan være en advarsel i arbejdsretlig forstand.

For at kunne tage stilling til hvad jeg skal foretage mig i sagen, ønsker jeg oplyst følgende:

- Hvornår har jeg modtaget mundtlige advarsler, hvad var den konkrete anledning, hvilke forhold ønskede man rettet inden for hvilken frist og hvilke følger blev der nævnt, hvis jeg ikke efterkom advarslen?
- Hvornår er mit sygefravær blevet påtalt? Hvis man har haft mistanke om, at der ikke var tale om reel sygdom – og det synes formuleringen at pege på – hvorfor har man så ikke pålagt mig at møde med en lægeerklæring efter hver sygeperiode?
- I hvilke tilfælde har jeg været fraværende fra arbejdspladsen – dvs. forladt bygningen – uden at registrere fraværet i [systemet] og hvornår er det påtalt?
- Hvilke konkrete krav har jeg ikke kunnet leve op til i forhold til stillingsbeskrivelsen?
- Hvilke sager har været fejloversat og hvilke konsekvenser har det haft for [sagsparterne]? Hvornår er det påtalt?
- Hvilke sager er forsvundet (det må være en del, da udtrykket "ofte" bruges)?
- På hvilke sager har der ligget to enslydende skrivelser, hvad har skrivelserne omhandlet og hvilke konsekvenser har det haft for [sagsparterne] (det bemærkes, at det ikke i sig selv er kritisabelt at have to enslydende skrivelser liggende på en sag)? Hvornår er det påtalt?
- I hvilke tilfælde har jeg benægtet at have udført en arbejdsopgave i strid med, hvad der er blevet mig pålagt eller med arbejdsgangsinstruksen? Hvornår er disse konfronteringer sket?
- I hvor mange tilfælde er sager blevet registreret som afsluttede, skønt det tilsyneladende ikke var tilfældet?
- Hvilke konsekvenser har det rent faktisk fået for [sagsparter], at jeg skulle have anført [om sagens resultat]?
- Hvor mange klager over manglende tillid til mig foreligger der fra mine kolleger? I hvilken form er hver enkelt klage fremført?
- Hvorledes har jeg påvirket samarbejdsklimaet (Samarbejdsvanskeligheder er nogenlunde det eneste, der ikke er nævnt i afsnittet nederst på s. 2 som begrundelse for opsigelsen)?

- Hvad er begrundelsen for at fritstille mig samme dag som jeg modtog høringskrivelsen og hvorfor har man bedt mig tømme mit kontor for personlige ejendele og forlangt, at jeg afleverede nøgler og tidsregistreringskort inden jeg forlod arbejdspladsen den 6. marts?
- Jeg har ikke kunnet undgå at bemærke, at min nærmeste foresatte gennem længere tid ikke har hilst på mig? Hvad er årsagen hertil?

I det hele taget er opregningen af de forhold, der begrunder den påtænkte opsigelse, affattet i generelle vendinger. Den er heller ikke fuldt ud korrekt. Det nævnes, at jeg i 2007 ikke har haft en uge uden sygefravær. [System]-udskrifterne viser, at denne påstand ikke er korrekt.

Jeg vil også gøre opmærksom på, at der siden samtalen i juli 2006 er ansat to ... for at nedbringe sagspuklen. Det har også medført en forøgelse af det forberedende og opfølgende arbejde, men der er ikke blevet tilført resurser på dette område. Det har betydet et højere arbejdstempo for mig, og derved er der øget risiko for fejl, men det er da ikke nogen saglig opsigelsesgrund.

Jeg har ikke opfattet, at jeg har modtaget forudgående advarsler, der kan begrunde en opsigelse. Der er forløbet mere end syv måneder siden samtalen, og der har, på trods af alle de forhold, der nævnes som begrundelse for at opsig mig, ikke været nogen opfølgende samtaler siden.

Endelig finder jeg det i strid med arbejdsretlig praksis, at jeg er fritstillet og har måttet aflevere nøgler m.v. uden at være opsagt. Dette er ganske usædvanligt og indikerer, at arbejdsgiver blot betragter høringen som en formalitet, der er uden betydning for afgørelsen om at opsig mig. Dette er i strid med partshøringsprincippet i sagsbehandlingslovens kapitel 5.

Såfremt De fastholder at opsig mig, må jeg af hensyn til min videre behandling af opsigelsen, anmode om at få svar på de ovennævnte spørgsmål. Skulle man mod forventning ikke se sig i stand til at svare, vil jeg udbede mig en begrundelse herfor."

Personaledirektoratet fremsendte herefter nyt høringsbrev af 16. april 2007 til A:

"Personaledirektoratet har modtaget Deres partshørings svar den 15. marts 2007. Direktoratet har forelagt det for Deres overordnede, som har besvaret de enkelte punkter, De har anmodet om at få uddybet, jf. vedlagte skrivelse.

[...] [Efter udløbet af høringsfristen] vil Personaledirektoratet vurdere om, der forsat er grundlag for en afskedigelse af Dem.

[Det følgende er et notat udarbejdet af A's overordnede]

Besvarelse af partshøring fra A [...]

Skrivelse af [11]. juli 2006: [...]

Mundtlige advarsler: [...]

Sygefravær: [...]

Fraværende uden at flexe ud: [...]

Konkrete krav i stillingsbetegnelsen: [...]

Fejltolkninger: [...]

Forsvundne sager og sager med samme sagsakt flere gange: [...]

Benægtelse af fejl: [...]

Fejlregistreringer: [...]

Klager over manglende tillid: [...]

Samarbejds klima: [...]

Fritstilling:

Det er helt normal procedure at fritstille en medarbejder under partshøring. Der er ingen der har bedt A tømme sit kontor for personlige ejendele, det har hun gjort på eget initiativ.

Arbejde i 2007: [...]

Ansættelse af yderligere ... : [...]"

De 14 punkter i notatet var uddybende beskrevet og begrundet over ca. 4 sider.

A's høringssvar herpå forelå ved brev af 22. april 2007:

"[...] Notatet indledes med, at samarbejdet mellem mig og mine kolleger gennem længere tid ikke har fungeret tilfredsstillende og afsluttes med, at jeg indstilles til afskedigelse på grund af samarbejdsproblemer.

Personaledirektoratets høringsbrev af 6. marts 2007 til mig nævner ikke samarbejds vanskeligheder som begrundelse for den påtænkte afskedigelse. Da høringsskrivelsen efter sit formål skal indeholde begrundelsen for den påtænkte afskedigelse, må Personaledirektoratet have vurderet, at jeg ikke kan opsiges på grund af samarbejds vanskeligheder. Personaledirektoratet oplister derimod en lang række forhold, som [A's overordnede, B] i sit notat nævner som begrundelse for samarbejds vanskelighederne. B's ønske om at opsiges mig på grund af samarbejds vanskeligheder må derfor anses for

at være den egentlige begrundelse, og de af Personaledirektoratet nævnte begrundelser må derfor være usaglige.

[...]

Da det efter det passerede må anses for udelukket, at jeg kan vende tilbage til M, skal jeg derfor anmode om, at Personaledirektoratet i stedet forsøger at om placere mig inden for Grønlands Hjemmestyre.

[...] Jeg kan videre konstatere, at der ikke er givet nogle advarsler eller påtaler i arbejdsretlig forstand. [...]

Da der ikke er blevet givet nogen advarsler eller skriftlige påtaler eller er blevet taget andre disciplinære skridt, vil en opsigelse af mig i henhold til de grunde, der er nævnt i høringskrivelsen, heller ikke være saglig.

Der er derfor ingen grund til at kommentere B's svar på mine spørgsmål, men jeg vil dog nævne nogle enkelte forhold. B nævner, at jeg aldrig møder før kl. 9. Når hun nævner dette, må det være et element i hendes voksende irritation, idet der er flexetid indtil kl. 9. Jeg har derfor ikke pligt til at møde før, medmindre det er blevet mig pålagt.

B hævder, at det er normal procedure at fritstille under en partshøring. Det ville interessere mig at høre, om det også er Personaledirektoratets holdning. Fritstilling kan anvendes i opsigelsesperioden. Når en arbejdsgiver i øvrigt beder en medarbejder om ikke at vise sig på arbejdspladsen, er det en disciplinær foranstaltning, ofte i forbindelse med en tjenstlig undersøgelse, og det er jo ikke tilfældet her. [...]

[...]

Til slut vil jeg anføre, at der trods de tjenstlige forsømmelser, B har hævdet, ikke er [sagsparter], der har lidt et retstab eller et økonomisk tab. Det er derfor en efter forholdene voldsom sanktion at ville opsiges mig. Jeg skal derfor gentage, at jeg vil være meget tilfreds med en omplacering til en stilling et andet sted under hjemmestyret."

På denne baggrund blev A afskediget ved Personaledirektoratets brev af 30. april 2007:

"[...] Personaledirektoratet har forhørt sig hos Centraladministrationen, hvorvidt der var mulighed for en omplacering af Dem, men det har desværre ikke været muligt at finde en anden stilling til Dem.

Grønlands Hjemmestyre ser sig derfor nødsaget til at afskedige Dem og fastholder, at der foreligger et sagligt afskedigelsesgrundlag. [...]

Afskedigelsen er blandet andet begrundet i Deres store sygefravær. 2006 havde De 474 fraværstimer, som svarer til ca. 27 % fravær af den samlede arbejdstid i 2006. Allerede

i juli 2006 havde De en samtale med Deres overordnede, hvor De blev gjort opmærksom på, at De havde et meget højt sygefravær, og det var nødvendigt, at det blev bragt ned. Deres høje sygefravær har haft væsentlig indflydelse for afdelingen, idet De er den eneste kontorfuldmægtig til at tage sig af alle de indkomne [sager] til M. Det går derfor ud over sagsbehandlingen i afdelingen, såfremt De ofte er fraværende. Til trods for Deres overordnede havde en samtale med Dem i juli 2006 blev Deres sygefravær ikke mindsket. Det fortsatte i det andet halvår af 2006, og indtil videre har De haft 8 sygedage i de to første måneder i 2007. Der er således tale om forsat hyppigt sygefravær, som ofte er enkeltstående dage. M kan ikke acceptere, at afdelingens kontorfuldmægtig ofte er fraværende, idet det går ud over hele afdelingen, der bliver forsinket i deres arbejde.

Udover det store sygefravær har der været store problemer med Deres flex-tid, hvor Deres overordnede har måtte påtale flere gange, at De skal huske at flexe ind og ud, når De møder på arbejde, og når De forlader Deres arbejdsplads for at foretage et privat ærinde. Der har således været flere gange, hvor De selv har registreret, at De har været på arbejde, men hvor De ikke har været til at træffe. De undskylder ofte med, at De har glemt at registrere det, men idet vigtigheden af en korrekt registrering er blevet påpeget overfor Dem utallige gange, så burde der ikke blive ved at opstå fejl i Deres flex-tid.

Endvidere har De ikke kunne leve op til de krav, der blev fremsat ved ansættelsen af Dem. Det fremgik af stillingsopslaget til stillingen, at en del af Deres arbejdsopgaver ville bestå i tolkeopgaver. Det har efterfølgende vist sig, at De ikke har kunnet leve op til dette krav, idet De ofte har fejlversat de indkomne [sager]. M har således været nødsaget til at sende de indkomne klager til Tolkekontoret for at få tolket, hvad den indkomne klager omhandler.

M er yderligere utilfreds med Deres arbejdsindsats. Ved ansættelsen fik De en stillingsbeskrivelse, og De har efterfølgende fået udleveret en arbejdsgangsbeskrivelse for, hvordan sagsstyringen foregår, og derudover bliver der på de ugentlige møder i afdelinger endvidere fulgt op på, hvordan arbejdet skal tilrettelægges. På trods af der er meget klare retningslinjer for arbejdsgangene, så forsvinder der ofte sager, og der ligger ofte to enslydende dokumenter på sagen. Dette besværlig gør arbejdet for sagsbehandlerne, idet det er vanskeligt for dem at danne sig et overblik i forhold til deres sager. Disse forhold er blevet påtalt op til flere gange overfor Dem. Ikke desto mindre har forholdene ikke forbedret sig.

Der har ligeledes været andre problemer med Deres arbejdsindsats, idet De ofte udfører Deres arbejdsopgaver i modstrid med, hvad De er blevet pålagt, eller hvad der følger af arbejdsgangsbeskrivelsen. Når deres overordnede har konfronteret Dem med dette, så har De benægtet, og derved fortalt usandheder, idet Deres overordnede hurtigt kunne dokumentere, at De ikke havde gjort som aftalt. Hver gang undskyldte De det med, at det måtte De have glemt. Som eksempel kan nævnes håndteringen af afsluttede sager. De er flere gange blevet gjort opmærksom på, at det kun er sager, hvor der er [truffet afgørelse], der må betegnes som afsluttet. Men det har vist sig, at De efterfølgende ad flere omgange har registreret sager som afsluttet til trods for, at dette

ikke var tilfældet i de konkrete sager. Endvidere havde De anført [om sagens resultat]. Dette kan få store konsekvenser for den videre sagsbehandling, idet sagerne kunne risikere ikke at blive færdigbehandlet, eller [sagsparten] kunne tro [noget om sagens resultat], selvom der endnu ikke var truffet afgørelse derom. Deres overordnede og Deres kollegaer har således ikke længere tillid til, at De gør som aftalt, hvilket i den grad har påvirket samarbejds klimaet.

Det er yderligere oplyst, at De ofte taler privat i telefon og bruger meget tid på at snakke privat på arbejdet. Dette er blevet påtalt overfor Dem, blandt andet ved samtale af den 24. juli 2006. Dette forhold synes ikke at have ændret sig.

Personaledirektoratet henviser generelt til den vedlagte indstilling til afskedigelse, og de forhold der gør sig gældende deri, samt den efterfølgende partshøring af den 16. april 2007.

I Deres partshøringssvar af den 12. marts 2007 samt den 22. april 2007 har de stillet nogle spørgsmål samt kommet med diverse kommentarer, som Deres overordnede har besvaret i den vedlagte skrivelse af den 2. april 2007. Sidstnævnte skrivelse har De ligeledes haft mulighed for at kommentere ved direktoratets skrivelse af den 16. april 2007.

Generelt kan det siges, at [de fremdragne forhold] er blevet påtalt adskillige gange af Deres overordnede. Ved disse påtaler er De endvidere gjort opmærksom på, at man ikke ville acceptere disse handlinger eller undladelse af handlinger, og at det fremtidige samarbejde måtte ophøre, såfremt De ikke kunne ændre Dem på de fremførte punkter. Det bestrides således, at De ikke er blevet advaret om, at hvis De ikke forbedrede Dem på flere væsentlige punkter, så ville De ikke kunne fortsætte i stillingen. Dette blev ligeledes også gjort gældende overfor Dem under den samtale, De havde med Deres overordnede i juli 2006, hvor De endvidere var opfordret til at medbringe en tillidsrepræsentant, hvilket understregede situationens alvor.

Direktoratet har endvidere nogle bemærkninger til Deres skrivelse af den 22. april 2007.

De anfører, at De ikke kan afskediges, idet Deres overordnede har i skrivelse af den 29. februar 2007 henstillet, at De afskediges på grund af samarbejds vanskeligheder, men at det fremgår af selve partshøringsskrivelsen af den 6. marts, at der er tale om uegnethed. Som det fremgår af sidstnævnte skrivelse er det Deres uegnethed, der danner grundlag for afskedigelsen. At Deres uegnethed har medført, at der er opstået et dårligt samarbejds klima mellem Dem og Deres kollegaer afskærer ikke Grønlands Hjemmestyre fra, at afskedige Dem på grund af uegnethed. Uegnethed er derfor den reelle afskedigelsesgrund. Direktoratet skal beklage, hvis dette ikke fremgik tydeligt nok af direktoratets skrivelser.

De stiller Dem ligeledes uforstående overfor fritagelsen af tjenesten, samt fritstillingen. Dertil skal det tilføjes, at der ikke er noget til hinder for, at man fritstiller en medarbejder i opsigelsesperioden. Det samme gør sig gældende vedrørende fritagelse fra tjene-

ste under partshøringen, såfremt ansættelsesstedet ikke ønsker at gøre brug af Deres arbejdsindsats.

Vedrørende aflevering af nøgle og flexkort, er det normalt ikke kutyme at aflevere disse før, der er truffet afgørelse i sagen, men De var gjort opmærksom på, at der kun var tale om en påtænkt afskedigelse, så De har ikke haft anledning til at tro, at der reelt var truffet beslutning om afskedigelse eller evt. bortvisning. Man havde selvfølgelig udleveret Deres nøgle og flexkort igen, såfremt De ikke skulle afskediges alligevel.

Sammenfattende vurderer Personaledirektoratet, at De er blevet gjort opmærksom på situationens alvor, men De forsat ikke har formået at rette op på de mangler, som Deres overordnet har påpeget. De afskediges således, fordi De ikke er egnet til at varetage stilling som kontorfuldmægtig, idet Deres høje fravær går ud over afdelingen generelt, at De ikke formår at leve op til kriterierne i henhold til stillingsbeskrivelsen og dermed ikke løser Deres arbejdsopgaver på korrekt og tilfredsstillende vis, at De ikke overholder indgåede aftaler, og at De ikke udviser adfærd til at ændre på nogle af disse ting på trods af gentagende påtaler samt samtale af den 24. juli 2006.

De er fristillet i opsigelsesperioden. [...]”

A klagede herefter til mig ved brev af 22. februar 2007:

”Efter at have henvendt mig i retshjælpen om rådgivning i ovennævnte sag, beder jeg på forslag fra retshjælpen Landstingets Ombudsmand undersøge om begrundelsen for opsigelsen af mig fra min stilling som kontorfuldmægtig i Grønlands Hjemmestyre opfylder kravene til saglighed.

I skrivelse af 6. marts 2007 fra Personaledirektoratet blev jeg varslet opsagt fra min stilling som kontorfuldmægtig i M. Min chef B meddelte mig, at jeg var fritstillet og bad mig straks aflevere nøgler og adgangskort. Høringsskrivelsen er vedlagt som bilag 1.

Jeg fandt, at høringsskrivelsen ikke tilstrækkeligt klart angav begrundelsen for den påtænkte opsigelse, så meget mere som der ikke forud var givet advarsler fra min nærmeste foresatte, B. I skrivelse af 13. marts 2007 til Personaledirektoratet bad jeg derfor om svar på en række spørgsmål, som høringsskrivelsen gav anledning til. Især bad jeg om svar på, om den egentlige årsag var, at B ikke kunne samarbejde med mig. Mit høringssvar er vedlagt som bilag 2.

Personaledirektoratet svarede i skrivelse af 16. april 2007, bilag 3. Med denne skrivelse fulgte kopi af notat af 27. februar 2007 fra B til Personaledirektoratet. I dette notat er indstillingen til afskedigelse begrundet med samarbejdsvanskeligheder. Notatet er vedlagt som bilag 4.

Som nævnt bruger Personaledirektoratet ikke denne begrundelse.

I personaledirektoratets skrivelse blev jeg opfordret til at komme med eventuelle bemærkninger. Det gjorde jeg i skrivelse af 22. april 2007, hvor jeg fastholder, at jeg finder

den påtænkte opsigelse usaglig og at fritstillingen fra høringsperiodens start den 6. marts var uberettiget. Svaret er vedlagt som bilag 5.

Personaledirektoratet opsagde mig derefter i skrivelse af 30. april 2007 med begrundelsen uegnethed. Personaledirektoratet beklager, hvis denne begrundelse ikke er fremgået tilstrækkeligt tydeligt af de tidligere skrivelser. Opsigelsen er vedlagt som bilag 6.

Jeg er ansat under overenskomsten for handels- og kontorphonale mellem SIK og Grønlands Landsstyre, men da jeg ikke er medlem af SIK, har jeg ikke forelagt sagen for SIK.

Jeg mener at den rigtige begrundelse for at opsig mig, må være den, som min nærmeste chef B giver i sit notat af 27. februar 2007, nemlig samarbejdsvanskeligheder. Hvis man lægger til grund, at Personaledirektoratets begrundelse, uegnethed, der først udtrykkes klart i opsigelsen, er rigtig, er den normale advarselsprocedure ikke fulgt. Heraf må følge, at opsigelsen har været usaglig.

I øvrigt finder jeg, at indholdet af høringsbrevet er kritisabelt. Man må vel forvente, at Personaledirektoratet håndterer begrundelser for opsigelser korrekt.”

Personaledirektoratets udtalelse hertil af 5. september 2007 til mig var sålydende:

”Indledningsvis bemærkes, at det er Personaledirektoratets klare vurdering, at der er tale om en velbegrundet og saglig afskedigelse.

Det anføres i klageskrivelsen, at Personaledirektoratets høringsskrivelse af 6. marts 2007 ikke tilstrækkelig klart angiver begrundelsen for den dengang påtænkte afskedigelse. Hertil skal bemærkes, at høringsskrivelsen indeholder en detaljeret begrundelse, og det konkluderes til sidst, at A ikke er egnet til at varetage sin stilling som kontorfuldmægtig, hvilket er begrundelsen for afskedigelsen.

Som det anføres i afskedigelsesskrivelsen, så vil det forhold, at A's uegnethed har medført, at der er opstået samarbejdsvanskeligheder, ikke afskære fra at afskedige på baggrund af uegnethed.

Der henvises yderligere i klageskrivelsen til, at den sædvanlige advarselsprocedure ikke er fulgt. Der findes ikke nogen normal advarselsprocedure. Det vurderes konkret fra sag til sag, om der skal gives en advarsel, eller om man skal skride direkte til afskedigelse.

Hertil skal yderligere bemærkes, at A's uegnethed adskillige gange er blevet påtalt overfor hende.

A er blevet hørt over de retlige elementer i sagen, idet begrundelsen for afskedigelsen er uegnet, og det konkluderer partshøringsskrivelsen netop også til sidst.

Endeligt skal Personaledirektoratet henlede opmærksomheden på, at det er arbejdsgiver som beslutter hvilken begrundelse, som der skal afskediges efter, hvis der er flere mulige, så længe der angives en reel og saglig begrundelse for en afskedigelse."

Efter at have modtaget direktoratets udtalelse i partshøring fra mig fremkom A den 27. oktober 2007 med sine bemærkninger:

"På baggrund af Personaledirektoratets brev af 7. september 2007 mener jeg fortsat, at direktoratet ikke har opfyldt pligten til at give en korrekt begrundelse. I brevet gives følgende begrundelse:

"uegnethed ... har medført samarbejdsvanskeligheder".

Der må derfor være berettiget tvivl om begrundelsen er det ene eller det andet, men i B's notat af 27. februar 2007, som er starten på afskedigelsessagen, nævnes samarbejdsvanskeligheder.

Samarbejdsvanskeligheder kan bruges som begrundelse, når en medarbejder ikke kan samarbejde med kollegerne eller med ledelsen. Det fremgår ikke af materialet i sagen, at jeg har haft samarbejdsvanskeligheder med kolleger eller ledelse. At en leder ikke kan samarbejde med en medarbejder, kan ikke være en saglig grund til at opsiges medarbejderen.

Personaledirektoratet anfører i slutningen af brevet, at det er arbejdsgivers ret at vælge begrundelse, så længe den valgte begrundelse er saglig. Det vil jeg ikke bestride, men jeg vil bestride, at arbejdsgiveren kan skifte begrundelse undervejs uden at der er fremkommet nye momenter i partshøringen.

Personaledirektoratet anfører videre, at det afgøres konkret, om der skal gives en advarsel eller om der skal skrives direkte til afskedigelse. I bortvisningstilfælde kan det efter omstændighederne være udelukket at give en advarsel, men ellers er det mig bekendt praksis, at tjenestestedet i tilfælde af uegnethed og samarbejdsvanskeligheder giver en mundtlig og/eller skriftlig advarsel, ofte formuleret således, at gentagelse vil føre til en afskedigelsessag således, at medarbejderen er klar over konsekvenserne, hvis der ikke rettes op på forholdet. Det er ikke betryggende for den ansattes retssikkerhed, at Personaledirektoratet mener, at advarselsproceduren er diskretionær, navnlig ikke når man betænker, hvor alvorlig en sanktion en afskedigelse er for medarbejderen."

Herudover havde A bestridt såvel den materielle berettigelse af afskedigelsen, dvs. havde bestridt Personaledirektoratets opfattelse af forløbet, som at hun havde været uegnet til at bestride stillingen.

Jeg udtalte herefter ved brev af 11. juni 2008 til Landsstyremedlemmet for Finanser og Udenrigsanliggender:

"1. Afgrænsning af min undersøgelse

Jeg bemærker indledningsvis, at jeg ikke har taget stilling til det materielle grundlag for afskedigelsen af A. Min udtalelse er således ikke udtryk for, hvorvidt jeg finder Personaledirektoratets egnethedsvurdering afhende berettiget eller uberettiget, og dermed hvorvidt afskedigelsen samlet set er sket på korrekt grundlag.

En myndighed skal naturligvis basere sine afgørelser på korrekte oplysninger om de faktiske omstændigheder. Herudover har myndigheden i skønsspørgsmål et vist råderum, inden for hvilket myndigheden under iagttagelse af kravene om saglighed m.v. er bemyndiget til at komme til et hvilket som helst skønresultat.

En afgørelse, som er truffet på grundlag af fejlagtige oplysninger om de faktiske omstændigheder eller på grundlag af et skøn, der ligger uden for rammerne af det, som myndigheden er bemyndiget til, kan tilsidesættes.

At jeg ikke har taget stilling hertil, skyldes for det første, at der er strid mellem A og Personaledirektoratet om det faktiske hændelsesforløb. Det ligger uden for mit kompetenceområde at tage stilling hertil, idet en sådan bevismæssig vurdering henhører under domstolene.

Min undersøgelse omfatter dog spørgsmålet om, hvorvidt direktoratet overhovedet har foretaget en bevisvurdering, uanset at det konkrete udfald heraf som nævnt ligger uden for min virksomhed, jf. nedenfor under punkt 3.

Endvidere ligger det som udgangspunkt uden for min virksomhed at efterprøve det konkrete personalefaglige skøn af en medarbejders duellighed. I et tilfælde som det foreliggende, hvor skønnet ikke har været åbenbart forkert – eksempelvis fordi det har været båret af usaglige kriterier, eller fordi resultatet er åbenlyst urimeligt – begrænser min virksomhed sig til at påse, hvorvidt skønstudøvelsen er sket inden for de rammer, der er fastsat i regelgrundlaget, mens jeg således ikke kan efterprøve selve skønstudøvelsen².

Sammenfattende er min undersøgelse en kontrol af, hvorvidt Personaledirektoratets sagsbehandling og afgørelse har været inden for de retlige rammer, der gælder for direktoratets virksomhed, men ikke af, hvordan direktoratet har bevæget sig inden for disse rammer.

2) Jeg bemærker hertil, at denne prøvelsesbegrænsning i et vist omfang også gælder for domstolsprøvelse af forvaltningens afgørelser

2. Proportionalitetsprincippet

A har flere gange under afskedigelsessagens forløb anført over for Personaledirektoratet, at hun ikke forud for afskedigelsen blev givet en formel disciplinær advarsel. Endvidere har hun anmodet direktoratet om at undersøge mulighederne for omplacering af hende.

Proportionalitetsprincippet indebærer, at en afgørelse for det første skal være egnet til at nå formålet. For det andet skal den være den mindst indgribende, der er nødvendig, og for det tredje skal den være forholdsmæssig, dvs. den må ikke være mere indgribende, end formålet tilsiger, også selv om den måtte være nødvendig.

Hvis proportionalitetsvurderingen er relevant i den konkrete sag – dvs. hvor der ikke er tale om eksempelvis en afgørelse med rent lovbundet indhold – har forvaltningsmyndigheden pligt til at foretage den. Manglende iagttagelse heraf medfører som udgangspunkt i sig selv ugyldighed.

I afskedigelsessager er der ikke en almindelig pligt til at give en advarsel, forud for at der træffes afgørelse om afskedigelse. Det følger dog af proportionalitetsprincippet, at ansættelsesmyndigheden skal overveje mindre indgribende skridt, eksempel advarsel eller omplacering, forinden der skrives til afskedigelse. Eksempelvis vil underslæb over for arbejdsgiveren umiddelbart tilsige, at der sker afskedigelse uden forudgående advarsel, mens der ved for sent fremmøde kan være grund til mindre indgribende foranstaltninger, idet det i tilfælde af mindre afgørende forseelser eller problemer ofte vil være uproportionalt af foretage afskedigelse uden forudgående advarsel eller anden påtale.

Den grønlandske forvaltningsret er baseret på den danske, og proportionalitetsprincippets betydning i ansættelsessager har været fremme i bl.a. Højesterets dom i UfR 2003.1660 H³ og Østre Landsrets dom i UfR 2002.1118 Ø⁴.

2.1. Spørgsmålet om forudgående advarsel

I sin udtalelse af 5. september 2007 til mig har Personaledirektoratet bl.a. oplyst:

”Der henvises yderligere i klageskrivelsen til, at den sædvanlige advarselsprocedure ikke er fulgt. Der findes ikke nogen normal advarselsprocedure. Det vurderes konkret fra sag til sag, om der skal gives en advarsel, eller om man skal skride direkte til afskedigelse.

- 3) Sagen omhandlede en kommunes afskedigelse af en pædagogmedhjælper, mod hvem der var indgivet en politianmeldelse for seksuelle overgreb på et barn i den pågældende institution. Højesteret fandt, at kommunen havde haft pligt til på eget initiativ at overveje omplacering.
- 4) Sagen havde omstændigheder, der tilsvarede sagen i UfR 2003.1660 H. Landsretten udtalte, at når afskedigelsen havde været saglig, beroede berettigelsen af afskedigelsen bl.a. på spørgsmålet om, hvorvidt proportionalitetsprincippet var iagttaget. Den pågældende kommune havde herunder haft pligt til at overveje mulighederne for omplacering.

Hertil skal yderligere bemærkes, at A's uegnethed adskillige gange er blevet påtalt overfor hende."

Jeg lægger således til grund, at direktoratet i overensstemmelse hermed i denne sag konkret har vurderet, at det var nødvendigt at foretage afskedigelse uden forudgående advarsel.

På baggrund af gennemgangen ovenfor under afsnit 1. finder jeg, at dette er inden for rammerne af proportionalitetsprincippet, og jeg finder efter det oplyste ikke grundlag for at kritisere direktoratets vurdering.

Jeg har herved lagt vægt på, at direktoratet har bygget sin opfattelse på en vurdering af, at A var uegnet på adskillige områder, og at de kritiserede forhold flere gange er blevet påtalt over for hende. I den forbindelse kan jeg ikke afvise sagligheden af denne egnethedsvurdering, uanset at A har bestridt direktoratets udlægning af de faktiske forhold, der ligger bag, idet der foreligger omfattende dokumentation for, hvordan vurderingen er foretaget, og idet den er argumenteret og begrundet af både tjenestestedet og Personaledirektoratet.

Jeg bemærker, at jeg ikke hermed har taget stilling til, hvorvidt egnethedsvurderingen var materielt rigtig eller forkert, jf. ovenfor under 1.

2.2. Spørgsmålet om omplacering

Personaledirektoratet anførte i afskedigelsesbrevet af 30. april 2007 til A bl.a.:

"Personaledirektoratet har forhørt sig hos Centraladministrationen, hvorvidt der var mulighed for en omplacering af Dem, men det har desværre ikke været muligt at finde en anden stilling til Dem."

Baggrunden herfor var, at A i sit høringsvar af 22. april 2007 til direktoratet havde anmodet om, at direktoratet forsøgte at omplacere hende.

Jeg konstaterer, at Personaledirektoratet således selv anså omplacering for relevant, hvis dette var muligt, og at direktoratets undersøgelse af spørgsmålet har været i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.

Imidlertid finder jeg det kritisabelt, at Personaledirektoratet ikke af egen drift undersøgte mulighederne for omplacering, forinden afskedigelsesproceduren blev indledt.

Baggrunden herfor er navnlig, at medarbejderens rets- og ansættelsessikkerhed i tilfælde som det foreliggende ikke må være afhængig af, at vedkommende selv anmoder myndigheden om at foretage relevante sagsskridt, idet dette ville føre til, at det beroede på

tilfældigheder, om myndigheden iagttog sin pligt i forhold til denne udmøntning af proportionalitetsprincippet.

I tilfælde, hvor der er mulighed for omplacering, medfører undladelse af en forudgående undersøgelse heraf endvidere, at der sker tids- og ressourcospild i forbindelse med behandlingen af afskedigelsessagen, og at vedkommende medarbejder unødigt må tåle at blive udsat for en afskedigelsessag.

Jeg henstiller, at Landsstyremedlemmet for Finansier og Udenrigsanliggender påser, at der indføres procedurer, som sikrer en sagsbehandling, der er i overensstemmelse hermed. Landsstyremedlemmet bedes meddele mig, hvad der agtes foretaget.

3. Partshøring ved afskedigelse

En forvaltningsmyndigheds afgørelse om at afskedige en medarbejder er omfattet af det forvaltningsretlige afgørelsesbegreb. Ved behandling af afskedigelsessagen skal myndigheden således iagttage reglerne i sagsbehandlingsloven⁵, jf. § 2, stk. 1, herunder lovens regler om partshøring.

Efter lovens § 19 har en myndighed pligt (med visse undtagelser) til at foretage høring af sagens parter over sagens faktiske grundlag, forinden der træffes afgørelse.

Herudover gælder der en udvidet partshøringspligt i afskedigelsessager, hvor afskedigelsen er begrundet i forhold, der bebrejdes medarbejderen⁶. Her skal myndigheden høre medarbejderen også over sagens retlige elementer. Myndigheden skal herunder oplyse parten om, hvilket retsgrundlag myndigheden anvender (herunder efter omstændighederne proportionalitetsprincippet), og om, hvordan myndigheden retligt kvalificerer sagens faktiske oplysninger i forhold til dette retsgrundlag og vurderer sagens beviser, og give parten lejlighed til at kommentere herpå.

I denne sag, hvor begrundelsen for afskedigelsen var uegnet, skulle Personaledirektoratet således have oplyst A om, at retsgrundlaget var den almindelige regel om en arbejdsgivers ret til at afskedige en medarbejder, som er uegnet til at bestride sin stilling, om, at direktoratet retligt kvalificerede de foreliggende omstændigheder som uegnet, som dette begreb forstås efter den nævnte regel, og om, hvordan A's udlægning af fakta var blevet vurderet over for tjenestestedets.

I sin udtalelse til mig af 5. september 2007 har Personaledirektoratet på direkte forespørgsel fra mig vedrørende høring af A over sagens retlige elementer oplyst:

5) Landstingslov nr. 8 af 13. juni 1994 om sagsbehandling i den offentlige forvaltning med senere ændringer.
6) Reglen gælder også andre personalesager, hvor der træffes foranstaltninger over for en medarbejder på grundlag af forhold, der bebrejdes den pågældende. Reglen bygger på en retssædvane og er begrundet i den særligt indgribende karakter af en reaktion p.g.a. bebrejdelsesværdige forhold. Se hertil Jon Andersen og Elizabeth Bøggild Nielsen i UfR 1999B.25 og UfR 2008B.175 for baggrund og eksempler fra praksis.

"A er blevet hørt over de retlige elementer i sagen, idet begrundelsen for afskedigelsen er uegnet, og det konkluderer partshøringskrivelsen netop også til sidst."

I forhold til kravet om, at der redegøres for retsgrundlaget, finder jeg det tilstrækkeligt, at Personaledirektoratet har angivet, at afskedigelsesgrundlaget var uegnet. Reglen om, at en arbejdsgiver kan afskedige en medarbejder, der er uegnet til at bestride sin stilling, er en grundlæggende del af ledelsesretten og behøver som udgangspunkt ikke nærmere forklaring.

Endvidere er det min vurdering, at de udførlige og detaljerede redegørelser for, hvilke forhold der samlet set blev kvalificeret som uegnet, har været i overensstemmelse med kravet om at høre over den retlige kvalifikation af fakta.

Jeg finder dog, at Personaledirektoratet ikke på fyldestgørende vis har redegjort for sin bevisvurdering i sagen på punkter, hvor A har tilkendegivet at være uenig i tjenestestedets udlægning af en del af de faktiske forhold. Det fremstår således af sagens dokumenter, at Personaledirektoratet har lagt tjenestestedets oplysninger til grund, uden at det kan ses, hvorvidt direktoratet overhovedet har vurderet A's bemærkninger.

Dette rejser tvivl om afgørelsens faktiske grundlag og dermed om dens saglighed⁷.

Jeg henstiller derfor:

- Hvis bevisvurderingen er foretaget, at Landsstyremedlemmet for Finanser og Udenrigsanliggender påser, at der udarbejdes en supplerende begrundelse til A, hvoraf vurderingen fremgår, jf. herved også sagsbehandlingslovens § 24 om begrundelse af afgørelser.

- Hvis bevisvurderingen ikke er foretaget, at landsstyremedlemmet påser, at vurderingen foretages, at afskedigelsen genovervejes, og at der i forlængelse heraf redegøres for udkommet over for A.

Landsstyremedlemmet for Finanser og Udenrigsanliggender bedes orientere mig om sagens videre forløb.

3.1. Fritagelse for tjeneste

Personaledirektoratet skrev i sit høringsbrev af 6. marts 2007 til A, at hun var fritaget for tjeneste.

I sit høringssvar af 12. marts 2007 anførte A:

⁷⁾ Jeg bemærker hertil, at det som nævnt ligger uden for min virksomhed at foretage en selvstændig bevisvurdering, hvorfor jeg ikke kan tage stilling hertil, jf. ovenfor under punkt 1.

"Det [at fritstille under partshøringen] er ganske usædvanligt og indikerer, at arbejdsgiver blot betragter høringen som en formalitet, der er uden betydning for afgørelsen om at opsig mig."

Personaledirektoratet gav i sit høringsbrev af 16. april 2007 udtryk for en opfattelse af, at fritagelse for tjeneste ikke er usædvanlig, og anførte endvidere, at direktoratet efter udløbet af høringsfristen ville vurdere, om der fortsat var grundlag for en afskedigelse. I afskedigelsen af 30. april 2007 har direktoratet yderligere anført:

"[...] De var gjort opmærksom på, at der kun var tale om en påtænkt afskedigelse, så De har ikke haft anledning til at tro, at der reelt var truffet beslutning om afskedigelse eller evt. bortvisning. Man havde selvfølgelig udleveret Deres nøgle og flexkort igen, såfremt De ikke skulle afskediges alligevel [...]"

I sager, hvor der skal foretages partshøring, kan en myndighed ikke reelt træffe afgørelse, forinden partshøringen er afsluttet, eftersom pligten til at foretage partshøring er en garantiforskrift, som netop har til formål at sikre rigtigheden af afgørelsen.

Jeg finder ud fra de foreliggende oplysninger ikke anledning til at afoise Personaledirektoratets tilkendegivelser i høringsbrevet af 16. april 2007 og opsigelsesbrevet af 30. april 2007 af, at der ikke på forhånd var truffet afgørelse om afskedigelse, og at beslutningen først ville blive truffet efter partshøringen.

Der gælder ikke en almindelig regel om, hvorvidt en medarbejder må eller ikke må fritages for tjeneste under en afskedigelsesprocedure. Dette er op til arbejdsgiverens vurdering af, hvorvidt omstændighederne i den konkrete sag tilsiger en fritagelse. I øvrigt udbetales der sædvanlig løn i perioden.

Idet jeg ikke har anledning til at antage, at fritagelsen er sket på usagligt grundlag, giver dette forhold mig ikke grundlag for kritik af Personaledirektoratet.

I den sammenhæng lægger jeg til grund, at der har været tale om en fritagelse for tjeneste, uanset at Personaledirektoratet også har brugt udtrykket "fritstilling". Jeg bemærker hertil, at udtrykket "fritagelse" bør anvendes, da fritstilling er en foranstaltning, der almindeligvis benyttes i opsigelsesperioden, og som dermed indikerer, at opsigelse har fundet sted.

4. Skiftende begrundelse

A har gjort gældende, at Personaledirektoratet under sagens behandling har anført skiftende begrundelser for afskedigelsen, nemlig uegnethed og samarbejdsvanskeligheder.

Det var Personaledirektoratet og ikke R, M eller A's umiddelbart foresatte, der havde afskedigelseskompetencen. Det afgørende har derfor været direktoratets kvalifikation af oplysningerne i indstillingen fra R og i notatet fra A's chef som afskedigelsesgrundlag.

I direktoratets høringsbrev af 6. marts 2007 til A er anført:

"Sammenfattende vurderes det, at De ikke er egnet til at varetage [Deres] stilling som kontorfuldmægtig [...]"

Forud herfor er der angivet 6 specifikke områder, der ligger til grund for denne vurdering.

Direktoratet foretog efter A's høringssvar af 12. marts 2007 fornyet høring af hende ved brev af 16. april 2007. Heri var henvist til hendes høringssvar og anmodet om hendes eventuelle bemærkninger til hendes overordnede svar herpå. Begrundelsen for den påtænkte afskedigelse var ikke nævnt.

I det vedlagte notat fra A's foresatte, hvori hendes spørgsmål i høringssvaret af 12. marts 2007 blev besvaret, redegøres der for 14 forskellige forhold. Det fjerdesidste afsnit vedrører samarbejdsklimaet. Notatet fremstår som en række svar på specifikke spørgsmål og indeholder ikke nogen samlet konklusion.

Herefter anførte Personaledirektoratet i opsigelsesbrevet af 30. april 2007 til A, at begrundelsen for afskedigelsen var uegnet, og direktoratet beklagede, hvis dette ikke havde fremgået tydeligt af direktoratets breve.

Det er på denne baggrund min opfattelse, at direktoratet ikke har ændret begrundelse undervejs ved sagens behandling.

Jeg har herved henset til, at begrundelserne i høringsbrevet af 6. marts 2007 og i opsigelsen af 30. april 2007 udtrykkeligt var uegnet, mens hverken høringsbrevet af 16. april 2007 eller det vedlagte notat angav nogen (samlet) begrundelse. Endvidere finder jeg ikke, at det ændrer herved, at tjenestestedet i notatet af 27. februar 2007 brugte udtrykket "utilfredsstillende samarbejde", eftersom notatet ikke var til A, men til Personaledirektoratet, og eftersom tjenestestedet ikke havde afskedigelseskompetencen.

Jeg finder derfor ikke grundlag for at kritisere Personaledirektoratet i denne sammenhæng.

Jeg bemærker, at jeg i øvrigt er enig med Personaledirektoratet i, at samarbejds vanskeligheder kan indgå som element i en samlet vurdering af en medarbejders (u)egnethed.

Jeg finder samtidig, at det ville være bedst stemmende med god forvaltningsskik, om medarbejderne ved ansættelsen og ved disciplinære og andre ansættelsesreaktioner blev vejledt om kompetencefordelingen mellem tjenestestedet og den centrale personalemyndighed, således at misforståelser og eventuel opfattelse af ukorrekt behandling i den forbindelse undgås.

5. Sammenfattende

Jeg har ovenfor under 2.2. henstillet, at Landsstyremedlemmet for Finanser og Udenrigsanliggender påser, at der indføres procedurer, som sikrer, at der i sager, hvor omplacering i stedet for afskedigelse kan være relevant, foretages undersøgelse heraf, forinden afskedigelsessag indledes.

Jeg har anmodet Landsstyremedlemmet om at meddele mig, hvad der agtes foretaget i den sammenhæng.

Jeg har endvidere ovenfor under punkt 3. henstillet:

- Hvis bevisvurderingen er foretaget, at Landsstyremedlemmet for Finanser og Udenrigsanliggender påser, at der udarbejdes en supplerende begrundelse til A, hvoraf vurderingen fremgår, jf. herved også sagsbehandlingslovens § 24 om begrundelse af afgørelser.

- Hvis bevisvurderingen ikke er foretaget, at landsstyremedlemmet påser, at vurderingen foretages, at afskedigelsen genovervejes, og at der i forlængelse heraf redegøres for udfaldet over for A.

Jeg har anmodet Landsstyremedlemmet for Finanser og Udenrigsanliggender om at orientere mig om sagens videre forløb.

Jeg har ikke fundet grundlag for at kritisere Personaledirektoratet i forbindelse med fritagelsen af A for tjeneste under høringsproceduren og direktoratets angivelser af begrundelsen for afskedigelsen."

Departementet for Finanser og Udenrigsanliggender, Økonomi- og Personalestyrelsen, svarede ved brev af 1. september 2008:

"Landstingets Ombudsmand er den 11. juni 2008 til Landsstyremedlemmet for Finanser og Udenrigsanliggender kommet med en udtalelse vedrørende A's afskedigelse fra M. Landsstyremedlemmet for Finanser og Udenrigsanliggender har bedt Økonomi- og Personalestyrelsen, der hører under Departementet for Finanser og Udenrigsanliggender, om at svare Landstingets Ombudsmand i sagen.

Det fremgår af Landstingets Ombudsmands henvendelse, at der ønskes iværksat foranstaltninger, der sikrer, at der i sager, hvor omplacering i stedet for afskedigelse kan

være relevant, foretages undersøgelse heraf, forinden afskedigelse indledes. Det bemærkes hertil, at det allerede er sædvanlig procedure, at Økonomi- og Personalestyrelsen som et led i overholdelsen af proportionalitetsprincippet ved indstillinger om afskedigelse sikrer, at det undersøges, hvorvidt en eventuel omplacering kan finde sted. Det forhold at der i den konkrete sag efter det oplyste først finder en undersøgelse sted efter anmodning fra parten er naturligvis uhensigtsmæssigt og beklageligt, men er ikke et udtryk for den generelle praksis i Økonomi- og Personalestyrelsen.

Landstingets Ombudsmand henstiller videre i sin udtalelse, at der såfremt der har fundet en bevisvurdering sted i den konkrete sag, at der sendes en supplerende begrundelse til A, hvoraf bevisvurderingen fremgår. Der er til dette brev vedlagt Økonomi- og Personalestyrelsens brev til A.

Økonomi- og Personalestyrelsen betragter hermed sagen for afsluttet.”

Efter at have gennemgået det vedlagte brev til A afsluttede jeg herefter sagen over for departementet ved brev af 22. september 2008:

“Jeg har modtaget Departmentet for Finanser og Udenrigsanliggender, Økonomi- og Personalestyrelsens tilbagemelding af 1. september 2008⁸ på min udtalelse af 11. juni 2008 vedrørende A.

Departementet har oplyst, at det allerede er sædvanlig procedure, at departementet som led i overholdelsen af proportionalitetsprincippet ved indstillinger om afskedigelser sikrer, at det undersøges, hvorvidt omplacering eventuelt kan ske.

Dette har jeg noteret mig. Jeg har samtidig noteret mig, at departementet har beklaget, at spørgsmålet om evt. omplacering i den konkrete sag først er vurderet efter anmodning fra A, idet jeg således forstår dette som en enkeltstående fejl.

Departementet har endvidere vedlagt kopi af sit brev af 3. september 2008 til A på baggrund af min henstilling i min udtalelse af 11. juni 2008 vedrørende den foretagne bevisvurdering i sagen.

I brevet er bl.a. anført:

“[Sagsfremstilling]

[...] Det er lagt til grund, at du accepterer din arbejdsgivers udlægning af faktum.
[...] Økonomi- og Personalestyrelsen vurderer, at Personaledirektoratet har kunnet lægge din arbejdsgivers udlægning af faktum til grund i sagen.

[...]”

8) Jeg går ud fra, at brevet er fejldateret, idet det vedlagte bilag er dateret den 3. september 2008.

På baggrund af at der heraf fremgår departementets opfattelse af faktum og af A's partsindlæg, foretager jeg mig herefter ikke yderligere i sagen.

Samtidig finder jeg dog, at departementet på anmodning fra A bør redegøre nærmere for, hvorfor departementet har vurderet, at arbejdsgiverens udlægning af faktum frem for hendes har kunnet lægges til grund."

ISSN 1396-6782

Schultz Grafisk København