

**OMBUDSMANDEN
FOR INATSISARTUTS
BERETNING
FOR 2014**



Bortvisning

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

[...]

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

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

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

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

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

[...]

Økonomi- og Personalestyrelsens vurdering af sagen:

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

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

Du er fritaget fra tjenesten indtil videre.

[...]

Afslutning:

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

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

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

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

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

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

”[...]

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

[...]

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

[...]”

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

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

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

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

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

”Økonomi- og Personalestyrelsens vurdering af sagen:

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

[...]

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

[...]

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

[...]”

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

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

Afslaget på aktindsigt er vedlagt som bilag 2.

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

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

[...]"

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

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

Jeg udtalte herefter:

"1. Afgrænsning af min undersøgelse

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.1. Indledning

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

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

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

2.2. Arbejdsgiverkompetencen

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

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

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

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

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

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

Af bemærkningerne til bestemmelsen fremgår bl.a. følgende:

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

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

2.3. Cirkulære om kompetenceafgrænsning i konkrete personalesager

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.4. Afgørelsen om bortvisning

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Aktindsigt

3.1. Indledning

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

3.2. Kompetence til at træffe afgørelse om aktindsigt

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. Besvarelse af mine henvendelser

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

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

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

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

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