

**LANDSTINGETS  
OMBUDSMANDS  
BERETNING  
FOR 1997**

SCHULTZ GRAFISK A/S  
KØBENHAVN

ISSN 1396-6782

# Indholdsfortegnelse

	Side
<b>Forord</b> .....	<b>5</b>
<b>1. Embedets almindelige forhold</b> .....	<b>6</b>
1. Personale .....	6
2. Rejser og besøg .....	6
3. Ombudsmandens kompetence .....	8
4. Samarbejdsrelationer .....	12
5. Budget, regnskab og revision .....	14
<b>2. Statistiske oversigter</b> .....	<b>16</b>
Antal sager, Ikke realitetsbehandlede sager, Realitetsbehandlede sager, Sagsfordeling i øvrigt, Sagsbehandlingstid, Fordelingen af sager i grafisk form	
<b>3. Generelle bemærkninger vedrørende forvaltningsretlige spørgsmål</b> .....	<b>28</b>
<b>4. Egen drift sager og projekter</b> .....	<b>31</b>
1. En kommunes behandling af indsigelser mod gruppeforsikringsopkrævninger .....	31
2. Standardblanketter ved ydelse af erhvervslån og offentlig hjælp mod tilbagebetalingspligt .....	31
3. Offentligt opslag indeholdende personnumre .....	31
4. Fejl i forvaltningen af personnumre .....	32
5. A/S Boligselskabet INI's behandling af sag om en lejers krav på refusion af for meget betalt varmebidrag .....	32
6. Personaledirektoratets behandling af en indstilling om afskedigelse af en medarbejder ved en hjemmestyreinstitution .....	32
7. Administration af boligsikring til studerende med bopæl på kollegier .....	33
8. Sag vedrørende de grønlandske myndigheders behandling af ønsker om at kunne vende hjem til Grønland fra doms- og tvangsanbragte patienter på Amtshospitalet i Vordingborg .....	33

	Side
<b>5. Sager af almindelig interesse opdelt på retsomåde.....</b>	<b>34</b>
<i>01 - Statsret</i>	
1. Forskellige spørgsmål i tilknytning til Hjemmestyrets fastsættelse af udbudsbetingelser for arbejder og leverancer ved Hjemmestyrets anlæg af flyvepladser .....	34
2. Undersøgelse af de administrativt fastsatte regler om regulering af rensdyrjagten i 1996 .....	53
<i>04 - Forvaltningsret</i>	
1. Sagsbehandlingstid .....	81
2. Sagsdokumentation i forbindelse med opkrævningsvirksomhed. Brug af forkert personnummer ved indjournalisering.....	83
3. Ordensmæssig betinget bortvisning fra et kommunekontor .....	87
4. Krav til en kommunes sagsbehandling i forbindelse med en ansøgning om erhvervsstøttelån. Kommunens besvarelse af Ombudsmandens henvendelser .....	97
5. Mangelfuld sagsbehandling i lønindeholdelsessag.....	107
<i>16 - Uddannelse og forskning</i>	
1. Utilstrækkelig behandling af en generelt formuleret ansøgning om eftergivelse af studiegæld .....	111
2. Bortvisning af elev fra journalistuddannelsen ugyldig som følge af manglende skønsafvejning .....	124
<i>24 - Socialret</i>	
1. Ikke grundlag for at kræve tilbagebetaling af underholdsbidrag, som en kommune havde udbetalt uden hjemmel. Manglende partshøring og manglende begrundelse af afgørelsen .....	132
<i>32 - Arbejdsmarked</i>	
1. Spørgsmål om passivitet ved ansøgning om udnyttelse af ret til frirejse og flyttegodtgørelse. Skøn under regel.....	142
2. Ikke adgang til lønindeholdelse i feriepenge .....	148
3. Afskedigelse af portør ved sygehus ugyldig som følge af sagsbehandlingsfejl, herunder manglende partshøring.....	156
4. Afskedigelse af socialrådgiver ved en kommune ugyldig som følge af manglende partshøring og mangelfuld sagsoplysning .....	160
<b>6. Opfølgning på tidligere års beretninger .....</b>	<b>171</b>
<b>7. Stikordsregister .....</b>	<b>175</b>

## Til Landstinget

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

I medfør af landstingsloven om Landstingets Ombudsmand § 10, stk. 3, skal sager der fremdrages i den årlige beretning ledsages af myndighedernes forklaringer om de forhold, der kritiseres. Med dette udgangspunkt indeholder beretningen for Ombudsmandseembedets tredje beretningsår følgende:

1. Embedets almindelige forhold:
  - Personale
  - Rejser og besøg samt internationalt samarbejde
  - Ombudsmandens kompetence
  - Samarbejdsrelationer
  - Budget, regnskab og revision
2. Statistiske oversigter
3. Generelle udtalelser vedrørende forvaltningsretlige spørgsmål
4. Egen drift sager og projekter
5. Sager af almindelig interesse opdelt på retsområde
6. Opfølgning på tidligere års beretninger
7. Stikordsregister.

For så vidt angår de sager, som er omtalt i beretningen bemærkes, at de sager, som er omtalt i afsnit 5, 01-1 og 04-5 er afsluttet før, jeg tiltrådte som Landstingets Ombudsmand, 1. februar 1997.

Nuuk, august 1998

Vera Leth

## 1. Embedets almindelige forhold

### 1.1. Personale

To juridiske sagsbehandlere, fuldmægtig Inge Dam og fuldmægtig Jens Ravn Sørensen, opsagde deres stilling i løbet af 1997. Jeg ansatte i stedet Christian Borch Grell pr. 1. juni 1997 samt Mette Winther Rasmussen pr. 1. juli 1997 som juridiske sagsbehandlere ved Embedet. Christian Borch Grell og Mette Winther Rasmussen er begge juridiske kandidater fra Københavns Universitet fra henholdsvis 1992 og 1993. Der har i forbindelse med personaleudskiftningen været en vakance på en fuldmægtigstilling svarende til 6 måneder.

Endvidere opsagde kontorfuldmægtig Dorthe Nebel Pedersen sin stilling med udgangen af september måned 1997. I stedet ansatte jeg Arnarigssøq Jakobsen pr. 1. oktober 1997. Arnarigssøq Jakobsen er EVU'er fra den økonomisk-administrative linie på Handelsskolen i Nuuk fra 1996.

Ved udgangen af 1997 var der således ansat følgende medarbejderstab:

Retschef Michael Mikkelsen

Translatør Amalie Skøtt

Fuldmægtig Malene Kleist

Fuldmægtig Christian Borch Grell

Fuldmægtig Mette Winther Rasmussen

Kontorfuldmægtig Arnarigssøq Jakobsen

Retschefen varetager i samarbejde med mig den administrative ledelse af Embedet. Herudover tilsikrer og udvikler retschefen en kvalificeret og effektiv vejledning- og klagesagsbehandling og varetager tilrettelæggelsen af egen drift sager, projekter og "inspektioner". De juridiske sagsbehandlere varetager ud over klagesagsbehandling, efter delegation en del af de administrative arbejdsopgaver ved Embedet, herunder personaleadministration, budgetkontrol og EDB-mæssige opgaver. I øvrigt deltager retschefen og de juridiske sagsbehandlere på skift på de rundrejser til kommunerne, som jeg har til hensigt at gennemføre inden udgangen af min valgperiode.

Som følge af, at en stigende sagsmængde er under behandling ved Embedet, blandt andet på grund af indlemmelse af A/S Boligselskabet INI under min kompetence samt en forøget rejseaktivitet til kommunerne med deraf følgende voksende pres på Embedets tolk, blev Embedets budgetramme for lønninger i 1998 forhøjet ved Landstingets vedtagelse af Landstingsfinanslov for 1998 til ansættelse af en juridisk sagsbehandler samt en tolk mere ved Embedet i 1998.

### 1.2. Rejser og besøg

Siden ombudsmandsembedets oprettelse har der alene bestået en mulighed for borgerne i Nuuk til ved personligt fremmøde at forelægge en klage

for mig. For at give borgere i andre kommuner den samme mulighed, besluttede jeg at gennemføre rundrejser til samtlige kommuner inden udløbet af min valgperiode. Således besøgte jeg sammen med retschefen Ittoqqortoormiit og Tasiilaq kommuner i perioden fra den 22. - 31. maj. Jeg besøgte Qaanaap Kommunia i perioden fra den 29. juli til 3. august. Endelig besøgte jeg sammen med en fuldmægtig og en tolk Paamiut Kommuniat i perioden fra den 19. - 21. august. Udover at holde samtaler med klager har jeg holdt foredrag for kommunalbestyrelserne samt for cheferne for de kommunale forvaltninger over udvalgte forvaltningsretlige emner og sagsområder, som jeg typisk modtager klager over. Endelig har jeg under disse besøg med hjemmel i § 2, stk. 3 i Almindelige Bestemmelser for Ombudsmandens virksomhed besøgt kommunekontorerne og i den forbindelse gennemgået tilfældigt udvalgte sager i de forskellige kommunale forvaltninger som en slags stikprøve på kommunernes sagsbehandling.

Rejsen til Ittoqqortoormiit foregik med flyforbindelse via Reykjavik i Island, hvor jeg grundet vejrforholdene tilbragte en dag i Reykjavik. Jeg fik i den forbindelse lejlighed til at aflægge den islandske ombudsmandsinstitution et besøg.

Jeg holdt i april måned et præsentationsmøde med Folketingets Ombudsmand Hans Gammeltoft-Hansen. Vi fik her lejlighed til at drøfte emner af fælles interesse for vore Embeder, blandt andet spørgsmålet om grænse-dragning mellem Folketingets Ombudsmands og Landstingets Ombudsmands kompetence på områder, hvor forvaltningskompetencen er delt mellem Grønlands Hjemmestyre og Staten, og hvor forvaltningskompetencen ikke entydigt ligger hos Grønlands Hjemmestyre, navnlig i arbejdsskadesager, på psykiatriområdet, råstofområdet, miljøområdet m.v. Endvidere drøftede vi spørgsmålet om omfanget af samarbejdet mellem Folketingets Ombudsmand og dels Folketingets Retsudvalg, dels Folketingets Administration i forhold til mine samarbejdsrelationer til Landstingets Lovudvalg og Landstingets Bureau.

Jeg deltog efter invitation fra Landstingets Lovudvalg sammen med Retschefen den 17. juni i et møde mellem Folketingets Retsudvalg og Landstingets Lovudvalg, hvor udvalgene blandt andet drøftede de formaliserede samarbejdsrelationer mellem Folketingets Ombudsmand og Folketingets Retsudvalg. Herudover deltog jeg i et møde mellem Landstingets Lovudvalg og Folketingets Ombudsmand, hvor Hans Gammeltoft-Hansen nærmere redegjorde for og besvarede spørgsmål fra Lovudvalget om de formaliserede samarbejdsrelationer mellem Ombudsmanden og Retsudvalget. Jeg aftalte med Hans Gammeltoft-Hansen på dette møde, at der udarbejdes et formelt samarbejdsgrundlag mellem vore to embeder. Se herom nedenfor i afsnit 1.4.

I perioden fra den 12. september - 17. september foretog jeg sammen med retschefen, en fuldmægtig samt en tolk en tjenesterejse til Amtshospitalet i Vordingborg med henblik på at gennemføre samtaler med de grøn-

landske doms- og tvangsanbragte patienter, sygehusledelsen samt amtspolitikere som led i en verserende egen drift undersøgelse. Se nærmere herom i afsnit 4.

Under denne rejse til Danmark havde retschefen et møde med Arbejdsskadestyrelsen om opfølgning på de problemer omkring den grønlandske arbejdsskadeforsikring, som i tidligere sager havde givet anledning til kritik, jf. blandt andet beretningen for 1995, side 27 ff.

Efter invitation fra Den grønlandske Retsvæsenkommission foretog jeg i perioden fra 28. november - 3. december sammen med retschefen samt to fuldmægtige en tjenesterejse til København med henblik på deltagelse i kommissionens konference om kommissionens hidtidige arbejde. Jeg har i den forbindelse gennem kommissionsformand Per Walsøe fremsat et tilbud om Embedets assistance i forbindelse med de planlagte uddannelsesforløb for kredsdommerne, blandt andet på det forvaltningsretlige område.

Under dette ophold i København holdt kommitteret ved Folketingets Ombudsmand Jon Andersen et dagkursus for mig og min stab om Den Europæiske Menneskeretskonvention.

Der var i løbet af 1997 planlagt et Nordisk Ombudsmandsmøde i Stockholm, som den svenske Chef Justitieombudsman så sig nødsaget til at udskyde til 1998. Endvidere rejste jeg i september måned til Danmark med en fuldmægtig med henblik på deltagelse i et europæisk ombudsmandsmøde i Jerusalem. Under mit ophold i København aflyste jeg efter samråd med Folketingets Ombudsmandsinstitution Embedets deltagelse på grund af uroligheder i Jerusalem.

Jeg har endvidere sammen med retschefen i årets løb holdt foredrag for de studerende på Journalistskolen og Ilisimatusarfik.

### **1.3. Ombudsmandens kompetence**

#### A/S Boligselskabet INI

Den 1. januar 1997 trådte Landsstyrets bekendtgørelse nr. 37 af 19. december 1996 om sagsbehandling og offentlighed i A/S Boligselskabet INI i kraft.

Bekendtgørelsen satte sagsbehandlingsloven og offentlighedsloven i kraft for boligselskabet i det omfang, selskabet har fået tillagt beføjelser til at træffe afgørelser på Hjemmestyrets eller en kommunes vegne.

Efter ombudsmandslovens § 4, stk. 2, omfatter min virksomhed selskaber, med videre, som ikke kan henregnes til den offentlige forvaltning, men som Landsstyret har fastsat regler om, skal omfattes af sagsbehandlingsloven og offentlighedsloven.

Bekendtgørelsen har på en række punkter givet anledning til tvivl og usikkerhed om min kompetence, og jeg har derfor, efter drøftelser med boligselskabet og Økonomidirektoratet, i medfør af ombudsmandslovens § 11 den 18. december 1997 indberettet følgende til Landsstyret og Landstingets Lovudvalg:



“Grønlands Hjemmestyre vedtog den 19. december 1996 bekendtgørelse nr. 37 af 19. december 1996 om sagsbehandling og offentlighed i A/S Boligselskabet INI.

Ved Grønlands Hjemmestyres vedtagelse af bekendtgørelsen, blev Ombudsmandens virksomhed udvidet til tillige at omfatte A/S Boligselskabet INI, jfr. landstingsloven om Landstingets Ombudsmand, § 4, stk. 2.

Det følger af landstingsloven om Landstingets Ombudsmand, § 11, at Ombudsmanden, såfremt denne bliver opmærksom på mangler ved gældende landstingslove, landstingsforordninger eller administrative bestemmelser, skal give Landstinget og Landsstyret meddelelse herom.

Jeg fremkommer i den forbindelse med følgende bemærkninger til bekendtgørelsen om sagsbehandling og offentlighed i A/S Boligselskabet INI:

- Det fremgår af bekendtgørelsens § 3, at bekendtgørelsen træder i kraft den 1. januar 1997. Ombudsmandsembedet blev imidlertid først gjort bekendt med, at Grønlands Hjemmestyre havde vedtaget bekendtgørelsen, hvorved min kompetence udvides til også at omfatte A/S Boligselskabet INI, den 16. januar 1997, da Ombudsmandsembedet i anden forbindelse rettede telefonisk henvendelse til lovkontoret.
- A/S Boligselskabet INI blev først gjort bekendt med bekendtgørelsen ved Ombudsmandsembedets efterfølgende henvendelse til boligselskabet.

Henset til, at bekendtgørelsen er den første, hvorved Landsstyret udnytter den adgang, som Landsstyret ved landstingsloven om Landstingets Ombudsmand, § 4, stk. 2 er tillagt kompetence til at fastsætte regler om, at nærmere angivne selskaber skal omfattes af landstingsloven om sagsbehandling i den offentlige forvaltning og landstingsloven om offentlighed i forvaltningen, finder jeg, at det er vigtigt, at indberette ovenstående forhold.

Dette særligt henset til, at bekendtgørelsen som den første, må antages at blive anvendt som forbillede for eventuelt efterfølgende bekendtgørelser.

Til selve bekendtgørelsen har jeg herudover følgende bemærkninger:

Ved det efterfølgende arbejde med bekendtgørelsen, har der rejst sig en del fortolkningsvanskeligheder.

Dette kan til dels skyldes, at A/S Boligselskabet INI varetager opgaver af såvel offentligretlig som privatretlig karakter, ligesom det kan skyldes, at det ikke klart fremgår af landstingsforordning nr. 12 af 28. oktober 1993 om etablering af et boligselskab, på hvilke områder boligselskabet har fået tillagt beføjelse til at træffe afgørelser på Grønlands Hjemmestyres eller en kommunes vegne.

For at få afklaret disse problemer har jeg holdt møder med deltagelse af henholdsvis A/S Boligselskabet INI og Økonomidirektoratet. Formålet hermed var at få afklaret bekendtgørelsens rækkevidde på visse nærmere angivne områder, idet dette ikke kunne udledes af bekendtgørelsen.

På møderne er følgende punkter, som gav anledning til tvivl, blevet drøftet:

- Kompetenceafgrænsning mellem A/S Boligselskabet INI og Økonomidirektoratet:

Problemet kan navnlig foreligge i forhold til ressortmyndigheden, idet det kan forekomme, at Økonomidirektoratet, som regeludstedende myndighed i forhold til boligselskabet, går ind og dispenserer fra de regler, som boligselskabet skal administrere efter.

Problemet er dog som udgangspunkt af teoretisk art, idet Ombudsmanden har kompetence i forhold til såvel boligselskabet som Økonomidirektoratet.

Jeg vil derfor behandle en klage over det organ, som har truffet en afgørelse, uanset om det andet organ mener, at afgørelsen ikke er hjemlet. Jeg vil om fornødent inddrage kompetencespørgsmålet i min undersøgelse.

Jeg bemærker i den sammenhæng, at der savnes en beskrivelse af kompetenceafgrænsningen mellem det særligt etablerede klagesystem og de i aktieselskabsloven anførte selskabsorganer.

Jeg forventer, at der snarest fra Landsstyrets side tilvejebringes fornøden klarhed over ressortmyndighedens dispensationsadgang. Økonomidirektoratet har i den forbindelse oplyst, at direktoratet vil foretage en revision af hele lejeområdet, hvorunder direktoratet vil tage spørgsmålet op.

Økonomidirektoratet har endvidere nævnt, at man overvejer at oprette en ankeinstans på lejeområdet. Jeg går ud fra, at en beslutning herom i givet fald vil indeholde en klart beskrevet klageadgang, som gør det muligt for Ombudsmanden umiddelbart at vurdere, om en klage skal afvises grundet manglende udnyttet rekurs.

- Min kompetence i henhold til bekendtgørelsen:

Uanset bekendtgørelsens henvisning til det omfang, hvor boligselskabet er tillagt kompetence til at "træffe afgørelser" på hjemmestyrets og kommunernes vegne, er det min opfattelse, at den faktiske forvaltningsvirksomhed, som selskabet udøver på hjemmestyrets og kommunernes vegne, har en sådan sammenhæng med den beslutningsvirksomhed, som selskabet udøver, at min kompetence generelt omfatter den virksomhed, som selskabet udøver på myndighedernes vegne.

Jeg anser mig således for kompetent til at undersøge, om god forvaltningsskik er overholdt i forhold til al virksomhed, som selskabet udøver på hjemmestyrets og kommunernes vegne.

I forhold til omfanget af konkrete opgaver, som selskabet varetager og som er omfattet af min kompetence, er det fra A/S Boligselskabet INI oplyst, at INI-forordningen fra 1993 skal forstås således, at henvisningen i § 1 til forvaltningsaftalen af 1975 omfatter administration af boligstøttelån til private, "60/40" byggeri og de hidtil kommunalt administrerede hjemmestyreboliger udenfor Nuuk. § 1 omfatter i øvrigt hjemmestyrets boliger i Nuuk. § 2, som gentager boligstøtteområdet, omfatter tillige administration af kommunale boliger efter aftale med kommunerne og hjemmestyrets administrationsbygninger.

Økonomidirektoratet har i den forbindelse nævnt, at det formentlig vil skabe mindre problemer, såfremt det i bekendtgørelsen positivt beskrives, hvilke forhold der vil være omfattet af Ombudsmandens kompetence.

Jeg vil dog som udgangspunkt være tilbageholdende med at behandle følgende typer klager, uanset, at jeg formelt har kompetence:

- klager vedrørende kontraktforholdet mellem INI A/S og boligejerne
- klager vedrørende privatretlige tvister i forbindelse med boligbyggeri
- klager, hvis behandling forudsætter særlig teknisk fagkundskab.

Til 1. pind bemærkes, at Ombudsmandens opgave først og fremmest er at behandle klager fra borgerne over forvaltningen. Klager over interne uoverensstemmelser myndighederne imellem vil derfor normalt kun blive behandlet af Ombudsmanden som led i en borgerklage og kun såfremt, forholdet har direkte betydning for pågældendes retsstilling.

For så vidt angår 2. og 3. pind bemærkes, at kerneområdet for Ombudsmandens virksomhed er forvaltningsretten. Klager over forhold, som reguleres af andre regler bør derfor behandles af domstolene eller andre relevante organer med den fornødne faglige indsigt. Ombudsmanden vil dog undtagelsesvist udtale sig om andet end forvaltningsretlige spørgsmål, såfremt forholdet indgår som et centralt led i den pågældende myndigheds forvaltningsudøvelse og dermed er af betydning for borgernes retssikkerhed.

- Min kompetence i forhold til A/S Boligselskabet INIs interne klage-system:

Det følger af princippet i ombudsmandslovens § 6, stk. 3, som i øvrigt ikke gælder for klager til et privatretligt etableret organ, at Ombudsmanden som udgangspunkt bør afvise klager over afgørelser, hvor klagevejen til filialbestyrelse og det centrale klageudvalg ikke har været udnyttet. I disse tilfælde, vil jeg oversende klagen til selskabets hovedkontor med anmodning om, at klagen sendes til behandling ved det relevante klageorgan.

I samme forbindelse vil jeg nævne, at bekendtgørelsens ikrafttræden den 1. januar 1997 indebærer, at en ombudsmandsbehandling, når klage-systemet er udnyttet, under alle omstændigheder vil indskrænke sig til behandlingen i dette system efter bekendtgørelsens ikrafttræden, 1. januar 1997.

Herudover vil min behandling af klager over afgørelser, der samtidig er påklaget til direktion eller selskabsbestyrelsen, forudsætte, at de pågældende selskabsorganer har tilkendegivet, at de ikke vil behandle klagen.

Jeg vil normalt realitetsbehandle klager over sagsbehandlingsfejl, som ikke forudsætter en stillingtagen til sagens afgørelse.

- Ombudsmandens mulighed for at behandle klager over ansatte:

I forhold til selskabets personaleadministration er det min opfattelse, at jeg kan undersøge forhold vedrørende de ansatte ved A/S Boligselskabet INI, som har opretholdt et ansættelsesforhold ved en kommune eller hjemmestyret, hvori- mod jeg ikke anser mig for kompetent til at undersøge forhold vedrørende de personer, som er ansat af A/S Boligselskabet INI.

Dette skal ses på baggrund af, at bekendtgørelsen definerer Ombudsmandens kompetence i forhold til forvaltningsområder, som A/S Boligselskabet INI har overtaget fra Hjemmestyret og kommunerne, herunder personaleadministration.

Jeg anmoder Landsstyret om at forholde sig til hvorvidt min kompetence tillige skal omfatte ansatte ved A/S Boligselskabet INI, som er ansat efter selskabsdannelsen.

Bekendtgørelsen angiver ikke noget om min kompetence til, jf. ombudsmandslovens § 9, at indlede disciplinærsager mod de ansatte i selskabet. En forudsætning herfor må under alle omstændigheder være, at der i regelgrundlaget for de pågældendes ansættelsesforhold findes regler om disciplinærfølgning.

Jeg anmoder i den forbindelse om en tilkendegivelse fra Landsstyret om, hvorvidt bekendtgørelsen om sagsbehandling og offentlighed i boligselskabet også er forudsat at give mig kompetence i forhold til ombudsmandslovens § 9.

- Indberetningspligt efter ombudsmandslovens § 11 i forhold til konstaterede fejl og mangler i administrative forskrifter udstedt af A/S Boligselskabet INI: Jeg finder, at en sådan indberetningspligt foreligger, såfremt sådanne forskrifter tilsigter at have retsvirkninger i forhold til borgerne.
- Min mulighed for eller pligt til at inddrage aktieselskabslovens regler i klager over A/S Boligselskabet INI:

Da Ombudsmandens undersøgelsesgrundlag omfatter alle love, vil det også kunne komme på tale at tage stilling til, om aktieselskabslovens regler er overholdt. Dette giver dog ikke Ombudsmanden kompetence i forhold til at undersøge A/S Boligselskabet INI's interne organisatoriske forhold, idet Ombudsmandens virksomhed omfatter forholdet mellem borgerne og myndighederne.

Gennemgangen ovenfor af konsekvenserne af bekendtgørelse nr. 37 af 19. december 1996 jf. ombudsmandslovens § 4, stk. 2, efterlader således et indtryk af, at bekendtgørelsen ikke klart tager stilling til Ombudsmandens kompetence på en række områder, navnlig:

- Økonomidirektoratets dispensationsadgang
- Faktisk forvaltningsvirksomhed,

- Forholdet vedrørende klagevejene i A/S Boligselskabet INI
- A/S Boligselskabet INIs personaleadministration for så vidt angår klager over selskabets personale
- Spørgsmålet om § 11 indberetningspligt for A/S Boligselskabet INIs egne forskrifter og
- Ombudsmandens mulighed for at inddrage aktieselskabsloven under behandling af klager over A/S Boligselskabet INI.

Da jeg gerne ser, at man i eventuelle fremtidige bekendtgørelser, hvorved selskaber og institutioner, foreninger m.v. inddrages under min kompetence, undgår ovenstående vanskeligheder, har jeg fundet anledning til tillige at nævne ovenstående forhold.”

Jeg vil på ny vurdere min kompetence overfor boligselskabet, når Lovudvalgets og Landsstyrets stillingtagen til min indberetning foreligger.

Jeg har i beretningsåret afvist at behandle klager over A/S Boligselskabet INI's tekniske virksomhed og organisatoriske forhold.

#### **1.4. Samarbejdsrelationer**

På møde den 17. juni 1997 i København med Folketingets Ombudsmand, hvori også deltog medlemmer af Landstingets Lovudvalg, drøftedes muligheden for at beskrive de aftaler, der er indgået mellem Folketingets Ombudsmand og mit Embede om procedurer i samarbejdet siden Embedets etablering i 1995. Dette resulterede i en egentlig samarbejdsaftale, som er gengivet i sin fulde ordlyd i det følgende:

##### “Samarbejde mellem Landstingets Ombudsmand og Folketingets Ombudsmand.

Landstingets Ombudsmand og Folketingets Ombudsmand har under flere møder og på mere uformelt grundlag drøftet samarbejdet mellem de to embeder.

På mødet den 17. juni 1997 blev det besluttet at udarbejde en egentlig samlet beskrivelse af de aftaler der er indgået.

##### 1. Gensidig orientering i konkrete sager.

I de tilfælde hvor Folketingets Ombudsmand behandler sager som angår danske myndigheder der er klage- eller tilsynsmyndighed i forhold til Hjemmestyremyndigheder eller grønlandske kommuner, orienterer Folketingets Ombudsmand Landstingets Ombudsmand.

I tilfælde hvor Landstingets Ombudsmand behandler sager vedrørende Hjemmestyremyndigheder eller grønlandske myndigheder, og hvor sagen har været indbragt for danske myndigheder, orienterer Landstingets Ombudsmand Folketingets Ombudsmand.

Tidspunktet for orienteringen afhænger af den konkrete sag. Der kan eventuelt blot være tale om at orienteringen sker ved den afsluttende skrivelse.

I sager hvor det kan give anledning til tvivl om Landstingets Ombudsmand eller Folketingets Ombudsmand er kompetent, tager de to embeder kontakt med hinanden inden de iværksætter sagesbehandlingskridt.

De to embeder holder i øvrigt hinanden orienteret om sager der kan have særlig interesse.

## 2. Gensidig bistand i konkrete sager.

De to embeder kan skriftligt eller mundtligt afgive udtalelser til det andet embede til brug for behandlingen af konkrete sager.

Udtalelserne er naturligvis uforbindende for det modtagende embede. De bør ikke over for omverdenen anvendes på en sådan måde, at der skabes tvivl om hvilken ombudsmand der har kompetencen i den foreliggende sag. Udtalelser kan også gives mere uformelt f.eks. i form af besvarelse af telefoniske forespørgsler.

## 3. Gensidig rådgivning om administrative forhold mv.

De to embeder kan yde hinanden råd og vejledning vedrørende organisatoriske og andre administrative forhold, herunder egentlige "ombudsmandstekniske" forhold.

## 4. Internationalt samarbejde.

De to embeder kan drøfte emner som skal være genstand for behandling i internationalt samarbejde.

De to embeder vil kunne bistå hinanden med besvarelsen af henvendelser i forbindelse med det internationale samarbejde.

## 5. "Sætteombudsmand".

Landstingets Lovudvalg har udpeget Hans Gammeltoft-Hansen som "sætteombudsmand", dvs. at Landstingets Lovudvalg kan give Hans Gammeltoft-Hansen i opgave at behandle en sag, hvori Landstingets Ombudsmand erklærer sig inhabil.

I sådanne sager er fremgangsmåden følgende:

Landstingets Ombudsmand erklærer sig over for Landstingets Lovudvalg inhabil, og sender samtidig klagen til udvalget. Udvalget beslutter hvad der skal foretages.

Ønsker udvalget Hans Gammeltoft-Hansens bistand sendes sagen til ham.

Under sagens behandling kan Hans Gammeltoft-Hansen benytte sig af tolkebistand hos Landstingets Ombudsmand. "Sætteombudsmanden" afslutter sagen i forhold til den pågældende klager og orienterer Landstingets Lovudvalg.

"Sætteombudsmanden" orienterer endvidere Landstingets Ombudsmand om afslutningen af sagen ved at sende kopier af relevant materiale i sagen bl.a. med henblik på at dette kan arkiveres hos ombudsmanden som en sekretariatssag.

## 6. Inspektioner.

Ved inspektioner kan den anden ombudsmand eller medarbejdere ved dette embede deltage som "gæst". Formålet med en sådan deltagelse kan være metodelære og/eller bistand. Det må klart tilkendegives over for den myndighed der bliver inspiceret, hvilken ombudsmand der har kompetencen.

## 7. Personaleudveksling.

Medarbejdere ved de to embeder kan i nærmere aftalte perioder gøre tjeneste ved det andet embede. I sådanne perioder har den pågældende medarbejder orlov uden løn, og aflønnes ved dette embede hvor den pågældende gør tjeneste.

Nyansatte medarbejdere ved Landstingets Ombudsmand kan i en nærmere aftalt periode være på uddannelsesophold hos Folketingets Ombudsmand. I sådanne tilfælde er den pågældende medarbejder fortsat aflønnet af Landstingets Ombudsmand.

## 8. Høring af myndigheder uden for det andet embedes kompetence.

I tilfælde hvor Landstingets Ombudsmand har behov for at indhente oplysninger eller udtalelser fra en dansk myndighed, kan dette ske gennem Folketingets Ombudsmand.

I tilfælde hvor Folketingets Ombudsmand har behov for at indhente oplysninger eller udtalelser fra en Hjemmestyremyndighed eller fra en grønlandsk kommune, kan dette ske gennem Landstingets Ombudsmand.

## 9. Henvendelser rettet til det forkerte embede.

I tilfælde hvor en klager retter henvendelse til en ombudsmand i en sag hvor det er den anden ombudsmand der har kompetencen, oversendes klagen til den rette om-

budsmand til videre foranstaltning. Den ombudsmand der modtager henvendelsen underretter klageren om oversendelsen.

Nuuk, den 31/8 1997      København, den 24/8 1997

Vera Leth                      Hans Gammeltoft-Hansen"

Jeg bemærker, at samarbejdsaftalen er indgået efter Lovudvalgets tilkendegivelse af tilslutning til den i samarbejdsaftalen omtalte fremgangsmåde i forbindelse med fremsendelse af opgaver til Sætteombudsmanden.

Mødet mellem Folketingets Ombudsmand, Landstingets Lovudvalg og mit Embede resulterede endvidere i en nærmere beskrivelse af samarbejdsrelationerne mellem mit Embede og Landstingets Lovudvalg. Jeg forventer en endelig afklaring vedrørende dette punkt i løbet af 1998.

### **1.5. Budget, regnskab og revision**

Embedets oprindelige bevillingsramme for 1997 var kr. 3.091.000,00.

Der godkendtes en tillægsbevilling på kr. 1.311.000,00 til lønreguleringer, midlertidig ansættelse til aflastning af den eksisterende medarbejderstab, fastholdelse af den eksisterende medarbejderstab, til - og afgang, kursus, tjenesterejser, trykning af årsberetning og EDB. Den samlede bevilling androg herefter kr. 4.402.000,00.

Embedets forbrug i 1997 androg kr. 4.096.000,00, hvilket var kr. 306.000,00 mindre end den samlede bevilling.

Bevillingsoverskuddet skyldtes hovedsageligt lavere udgifter til lønninger som følge af, at en stilling i en periode var ubesat indtil den nyansattes tiltræden, og at der var færre udgifter til tjenesterejser end forventet, da jeg valgte at udskyde nogle af mine kommunerejser til 1998.

Det er fortsat uafklaret, om Embedet på et tidspunkt skal overtage bogføringsansvaret fra Landstingets Bureau.

For 1998 er der afsat en bevillingsramme på kr. 4.943.000,00. Der er hermed taget højde for øgede lønningsudgifter, idet Embedet som følge af et stigende antal klager og en øget rejseaktivitet blandt andet til kommunerne efter Landstingets vedtagelse af finansloven for 1998 udvidede normeringen med yderligere en fuldmægtig og en tolk.

I løbet af 1997 har der løbende været drøftelser mellem Landstingets Formand og Embedet med henblik på at indgå overenskomster for ansatte ved Embedet. Retschefen og en fuldmægtig deltog i Landstingets Formandskabs forhandlinger med Danmarks Jurist- og Økonomforbund, hvor der den 2. december 1997 blev afsluttet forhandlinger om indgåelse af hovedaftale og overenskomst. Hovedaftalen og overenskomsten er formelt underskrevet den 4. februar 1998. Hovedaftalen indeholder et forbud mod arbejdsstandsninger, og som kompensation for denne mistede ret og på grund af stillingernes særlige karakter ydes fuldmægtige ved Landstingets institu-

tioner i henhold til overenskomsten et bestillingstillæg udover løn svarende til Landstyreets overenskomst med Danmarks Jurist- og Økonomforbund.

I bevillingsrammen for 1998 er der taget hensyn til nævnte bestillingstillæg.

## 2. Statistiske oversigter

I beretningsåret 1997 (1. januar -31. december 1997) blev der oprettet 112 konkrete enkeltsager på baggrund af indkomne klager. Herudover blev der oprettet 9 konkrete sager af egen drift.

De indkomne klager fordelte sig relativt jævnt over året. I april og juni måned indkom flest klager, henholdsvis 16 og 17 klager, mens der i juli og september indkom henholdsvis 6 og 4 klager. Antallet af indkomne klager i årets resterende måneder varierer fra 7 til 11 indkomne klager pr. måned.

I 1997 blev der foretaget 66 vejledninger. Der blev foretaget flest vejledninger i august og oktober måned, i alt 24, mens der ingen vejledninger blev foretaget i juli måned.

Det relativt høje antal af indkomne klager i juni måned kan være en følge af et annonceret kommunebesøg i Paamiut kommune, som imidlertid grundet vejrliget ikke blev gennemført til det planlagte tidspunkt. Der ses ikke umiddelbart at være nogen forklaring på det høje antal indkomne klager i april måned.

De sager, der blev afsluttet i 1997, er nedenfor opdelt i to hovedgrupper:

- Ikke-realitetsbehandlede sager. Sager henføres til denne kategori, når jeg af nedenfor anførte grunde ikke har kunnet behandle dem. Tilfælde, hvor myndigheden, efter sagen er optaget til behandling af mig, genoptager sagen og derefter giver klager helt eller delvist medhold, medregnes ligeledes under ikke-realitetsbehandlede klager som sager, der er trukket tilbage af klager.
- Realitetsbehandlede sager. Sager henføres til denne kategori, når der i anledning af en klage er taget stilling til sagsbehandlingen eller til sagens afgørelse. Sager optaget af egen drift er ikke medtaget; disse omtales nedenfor i afsnit 4.

Nedenfor angives nogle tal, der belyser henholdsvis antallet af afviste og afsluttede sager. Enkelte steder henvises ligeledes til tallene fra 1995 og 1996. Der kan forekomme tal for de sager, der indkom i 1995 og 1996, som ikke svarer til de tal, der er angivet i henholdsvis 1995- og 1996-beretningen. Dette kan skyldes, at nogle af sagerne fra 1995 eller 1996 er blevet genoptaget i 1996 (1997) eller, at nogle af 1995 (1996) sagerne har afventet yderligere oplysninger fra klager, uden at denne har svaret. I disse tilfælde afviser jeg sagen som tilbagekaldt af klager. Afvisningsdatoen bliver her den dato, hvor jeg skrev til klager med anmodning om yderligere oplysninger.

### *Ikke-realitetsbehandlede sager*

I beretningsåret 1997 blev i alt 76 klager afvist. Af disse hidrører 51 fra klager indgået i 1997, (se figur 7) mens de resterende 25 hidrører fra klager indgået i 1995 eller 1996. Afvisningsgrundene fordeler sig med følgende



antal (se figur 2). Det tilsvarende antal for henholdsvis 1996 og 1995 er angivet i parentes (se figur 2a og 2b):

Klagen var for sent indgivet.....	17	(8, 4)
Klagen angik domme eller dommeres embedsførelse .....	1	(5, 4)
Klagen angik rigsmyndigheder.....	2	(6, 6)
Klagen angik private.....	8	(6, 4)
Klagen kunne indbringes for højere administrativ myndighed .....	16	(27, 2)
Klagen angik et hjemmestyreselskab.....	4	(8, 6)
Klagen blev tilbagekaldt.....	5	(20, 1)
Forespørgsler .....	3	(4, 1)
Inhabilitet.....	1	(0, 0)
Andet .....	<u>19</u>	<u>(22, 2)</u>
	76	(106, 30)

Det fremgår af figur 2, 2a og 2b, at antallet af klager, der er afvist som følge af forældelse er steget fra 1996 til 1997. Det fremgår samtidig af figurerne, at antallet af afvisninger begrundet i klager over rigsmyndigheder er faldet fra i 1995 at have ligget på 20 % til i 1997 at ligge på 3 %. Afvisninger som følge af, at en rekursinstans ikke var udnyttet er faldet med 4 % fra i 1996 at ligge på 25 % til i 1997 at ligge på 21 %.

### *Realitetsbehandlede sager*

I beretningsåret 1997 blev der afsluttet i alt 16 klager, efter at disse havde været undergivet realitetsbehandling. Af disse hidrører 2 fra klager indkommet i 1997, de resterende hidrører fra klager indkommet i 1995 og 1996, (se figur 7 og 8).

Ved årets udgang henstod der 119 uafsluttede sager. Heraf var 5 klager indgået i 1995, mens 55 var indgået i 1996. De resterende 59 klager er indgået i 1997.

Af de 16 afsluttede realitetsbehandlede sager, som blev afsluttet i 1997, udtalte jeg kritik i 6 sager, i 7 sager udtalte jeg både kritik og gav henstilling, ingen sager gav anledning til henstilling alene, 1 afventer opfølgning på henstilling, mens jeg intet havde at bemærke i 2 af sagerne.

Jeg har, for at få et overblik over udviklingen i resultatet af de afsluttede sager i figur 6a og 6b vist resultatet af de afsluttede realitetsbehandlede klager i henholdsvis 1995 og 1996.

Det ses heraf, at antallet af klager, hvori jeg har udtalt kritik, har været stigende. I 1995 lå tallet på 22,2 %, i 1996 på 26,9 % og i 1997 på 37,5%. Tilsvarende er antallet af klager, hvori jeg ikke har haft bemærkninger været faldende fra i 1995 at have ligget på 22,2 % til i 1997 at ligge på 12,5 %.

Jeg finder dog, at antallet af afsluttede sager fortsat er for lavt til at kunne give et fyldestgørende billede af udviklingen.

I 1997 er der i 66 tilfælde udarbejdet et referatnotat på baggrund af den foretagne mundtlige vejledning af borgerne. Disse vejledninger har typisk kunnet inddeles i to grupper, nemlig henvendelser hvor en egentlig klage til mig ville have resulteret i en afvisning - disse vejledninger er ofte mundet ud i, at borgerne er henvist til at rette henvendelse til andre myndigheder - samt henvendelser, hvor sagen var af en sådan karakter, at borgeren kunne vejledes til at indsende en egentlig skriftlig klage til mig, (se figur 1).

### *Sagernes fordeling i øvrigt*

Jeg har i 1997 afsluttet 16 sager efter realitetsbehandling. Jeg finder, at antallet er for lavt til at give et dækkende billede af sagsfordelingen. Jeg har derfor valgt at basere beregningerne på samtlige indgåede klager i 1997, hvorunder også de afviste sager hører. Nedenstående oversigt med tilhørende figurer må ses i lyset heraf.

Indgåede klager fordelt på, hvilken myndighed, der klages over, fordeler sig med følgende antal (se figur 3). Til sammenligning angives de tilsvarende antal for henholdsvis 1996 og 1995 i parentes:

Hjemmestyre myndighed.....	30	(60, 24)
Kommune .....	50	(100, 35)
Offentlig virksomhed		
(selskab, forening/ fond, andre) .....	25	(11, 8)
Private (selskab, forening/fond, andre).....	3	(8, 4)
Rigsmyndighed.....	3	(5, 5)
Domstole.....	1	(1, 4)
Andre .....	0	(3, 2)
	<u>112</u>	(188, 82)

Den procentvise stigning på antallet af klager over offentlig virksomhed skal ses i sammenhæng med, at jeg pr. 1. januar 1997 fik kompetence overfor A/S Boligselskabet INI. En tilsvarende stigning kan ses under tallene for klager indenfor området byggeri og bolig (se nedenfor).

Indgåede klager fordelt på hvilket retsområde, der klages over, fordeler sig med følgende antal, (se figur 4). Det tilsvarende antal for 1996 og 1995 angives i parentes:

Arbejdsmarked.....	16	(42, 20)
Byggeri og bolig .....	25	(8, 3)
Erhverv og forbruger .....	1	(11, 9)
Fiskeri, fangst og landbrug .....	4	(14, 0)
Formueret.....	10	(12, 9)
Forvaltningsret.....	9	(8, 1)

Kultur og kirke.....	4	(2, 1)
Miljøsikring.....	4	(6, 0)
Person-, familie- og arveret.....	1	(4, 0)
Retspleje og kriminalret.....	1	(9, 13)
Skatter og afgifter.....	4	(13, 4)
Socialret.....	20	(38, 8)
Statistik og register.....	1	(0, 0)
Statsret.....	0	(1, 0)
Sundhed.....	7	(9, 6)
Uddannelse og forskning.....	3	(8, 3)
Veje, transport, kommunikation og brand.....	0	(2, 3)
Andet.....	<u>2</u>	<u>(1, 2)</u>
	112	(188, 82)

Der er tale om en markant stigning i antallet af klager på retsområdet byggeri og bolig. Dette må ses som en følgevirkning af, at jeg pr. 1. januar 1997 fik kompetence over A/S Boligselskabet INI. Det fremgår ligeledes, at klager indenfor området retspleje og kriminalret er faldet fra i 1995 at ligge på 16 % til i 1997 at ligge på 1 %.

Indgåede klager 1997 fordelt på klagetema fordeler sig med følgende antal (se figur 5). Til sammenligning angives tallene for 1996 og 1995 i parentes:

Afgørelser.....	50	(105, 32)
Andre forvaltningsretlige emner.....	14	(15, 12)
Sagsbehandlingstid.....	16	(20, 12)
Faktisk forvaltningsvirksomhed.....	12	(10, 12)
Aktindsigt.....	2	(1, 1)
Andet.....	<u>18</u>	<u>(37, 13)</u>
	112	(188, 82)

Det er markant, at der for alle tre år er flest klager, der vedrører afgørelser truffet af forvaltningen.

Klager afsluttet i 1997 fordelt på resultatet af min undersøgelse, (se figur 6). Til sammenligning anføres det tilsvarende antal for 1995 og 1996 i parentes:

Kritik.....	6	(7, 2)
Henstilling alene.....	0	(2, 3)
Kritik og Henstilling.....	7	(9, 2)
Opfølgning på henstilling.....	1	(3, 0)
Intet at bemærke.....	<u>2</u>	<u>(5, 2)</u>
	16	(26, 9)

Indgåede klager i 1997 fordelt på sagsstatus ved udgangen af 1997 (se figur 7). Til sammenligning angives det tilsvarende antal for samtlige indgåede klager i parantes (se figur 8):

Afsluttet efter realitetsbehandling.....	2	(50)
Afvist .....	51	(213)
Uafsluttet .....	<u>59</u>	<u>(119)</u>
	112	(382)

### *Sagsbehandlingstid*

Nedenfor anføres nogle tal, der belyser min sagsbehandlingstid. Ved læsning af tallene må man dog tage i betragtning, at der går en vis tid med oversættelse af diverse breve, såvel af breve jeg modtager fra hjemmestyret samt kommunerne og klagere, som breve jeg sender ud til kommuner og klagere. Som en konsekvens heraf har jeg i oktober 1997 indgået en aftale med Grønlands Hjemmestyre om oversættelse af alle breve, som Grønlands Hjemmestyre sender til mig.

Herudover må det tages i betragtning, at der går en del tid med postforsendelsen til og fra visse distrikter i Grønland. Ligeledes går der en del tid med at få relevante oplysninger og sagsakter fremsendt til mig.

Embedet har endvidere i første halvdel af 1997 været underbemandet, idet 2 af mine medarbejdere valgte at rejse til Danmark.

Herudover har jeg i løbet af 1997 foretaget 3 kommunerundrejser, som har affødt en del arbejde i forbindelse med opfølgning på min gennemgang af sager i kommunerne. Jeg henviser i øvrigt til afsnit 4.

Af de i 1997 indkomne klager blev som nævnt 51 afvist. Dette svarer til en afvisningsprocent på 45,54 %. Af de i 1996 indkomne klager blev 112 afvist, hvilket svarer til en afvisningsprocent på 59,6 %. I 1995 blev 50 klager afvist, hvilket svarer til en afvisningsprocent på 61 %. Antallet af afvisninger er faldende, en udvikling som jeg håber vil fortsætte i fremtiden. Af det samlede antal klager indkommet i 1995, 1996 og 1997 er i alt 213 afvist. Dette svarer til en samlet afvisningsprocent på 55,8 %.

Sagsbehandlingstiden for de afviste sager i 1997 ligger gennemsnitligt på 66 dage. Det højeste antal sagsbehandlingdage for en afvisning ligger på 217 dage og det laveste på 1 dage sagsbehandlingstid. Det er utilfredsstillende, at der kan gå op til 217 dage med at behandle en afvisningssag. En af årsagerne hertil kan imidlertid være, at der ikke har været tilstrækkelige oplysninger i klagen til at jeg umiddelbart kunne afvise klagen. I sådanne tilfælde er det nødvendigt at indlede en høringsprocedure, for at få belyst sagen tilstrækkeligt. Den samlede sagsbehandlingstid for afviste klager i 1995, 1996 og 1997 ligger til sammenligning på 123 dage.

Med hensyn til sagsbehandlingstiden for de afsluttede realitetsbehandlede sager i 1995, 1996 og 1997 ligger den gennemsnitlige sagsbehandlingstid på 287 dage. Til sammenligning lå sagsbehandlingstiden for afslut-

tede klager i 1996 på 243 dage. Det vil sige, at sagsbehandlingen for de afsluttede klager er steget i løbet af 1997. En af årsagerne hertil er, at Embedet som ovenfor nævnt har været underbemandet i første halvdel af 1997.

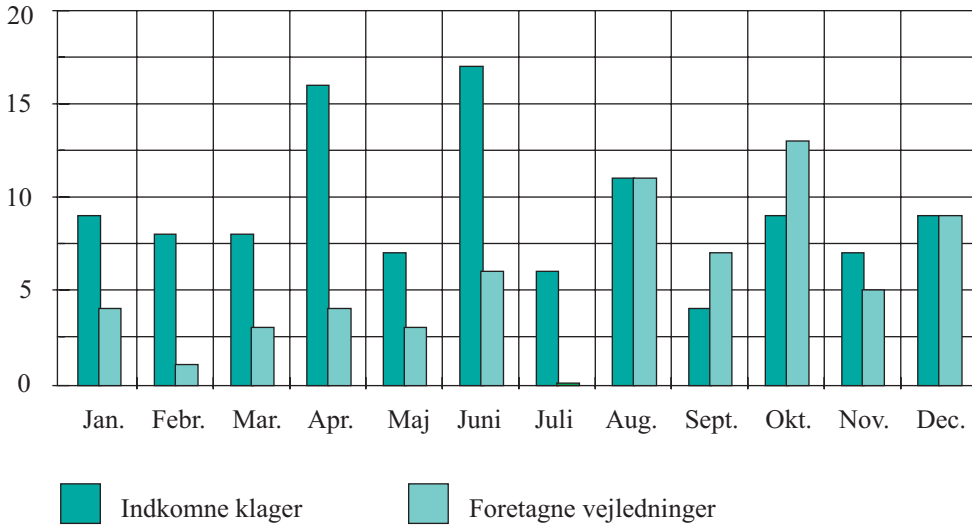
Det glæder mig at se, at sagsbehandlingstiden for afviste klager er faldende; det ville dog være ideelt, om sagsbehandlingstiden kunne nedbringes yderligere.

Med hensyn til sagsbehandlingstiden for de afsluttede klager, finder jeg fortsat, at denne er høj. Jeg har imidlertid på Landstingets efterårssamling fået bevilget endnu en fuldmægtigstilling samt yderligere en tolkestilling, og jeg håber at dette, sammen med den stabilitet, der er kommet omkring mit Embedes bemandingssituation, vil medvirke til en yderligere nedbringelse af sagsbehandlingstiden også for de sager, der er under realitetsbehandling.

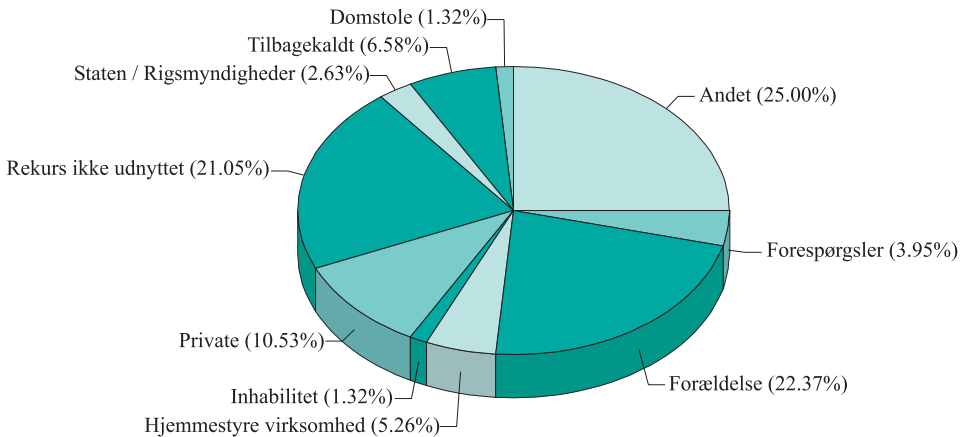
Jeg har konstateret, at der i beretningsårets sidste måneder forholdsmæssigt er blevet afsluttet et større antal sager end i resten af året.

Fordelingen af sager i grafisk form:

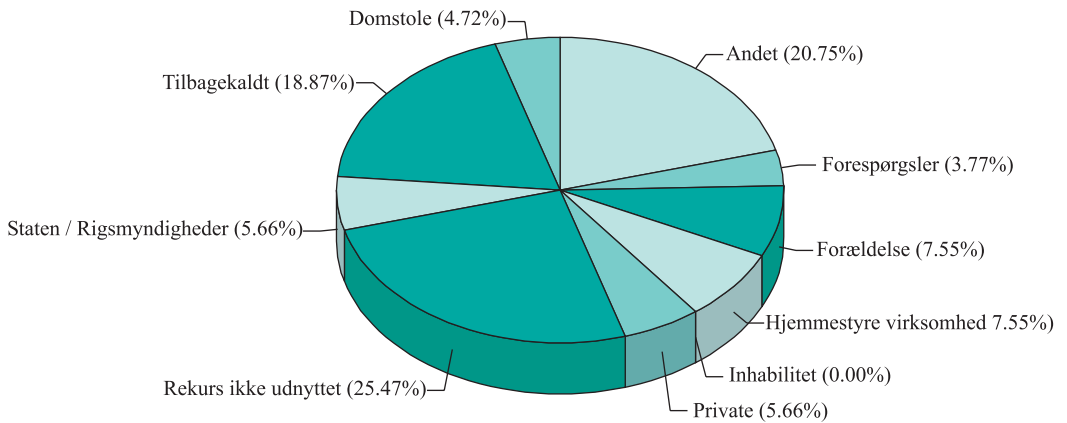
**Figur 1**  
Indgåede sager 1997



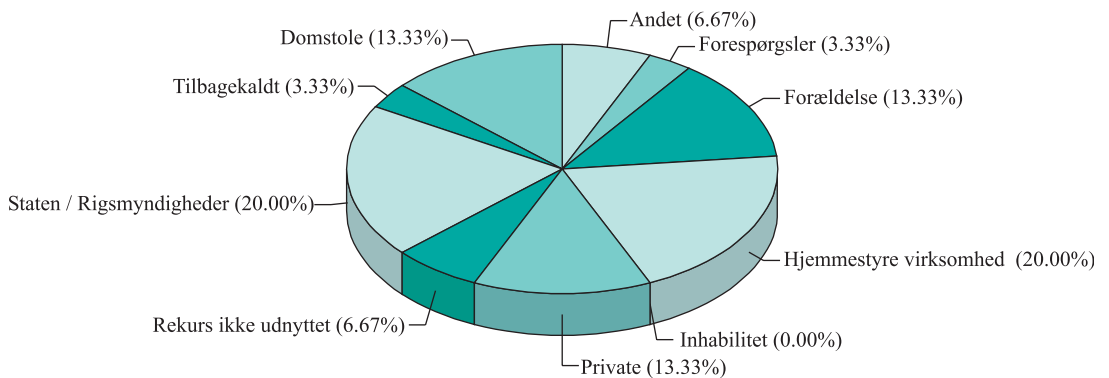
**Figur 2**  
Afviste klager 1997 - Afvisningsgrund



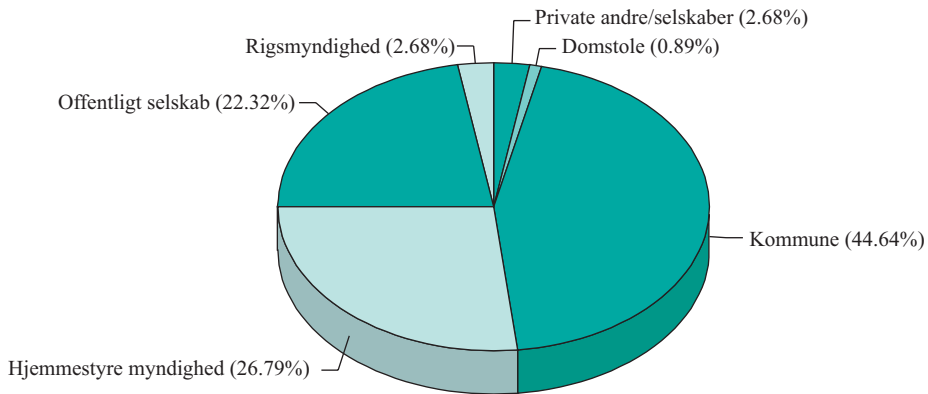
**Figur 2a**  
Afviste klager 1996 - Afvisningsgrund



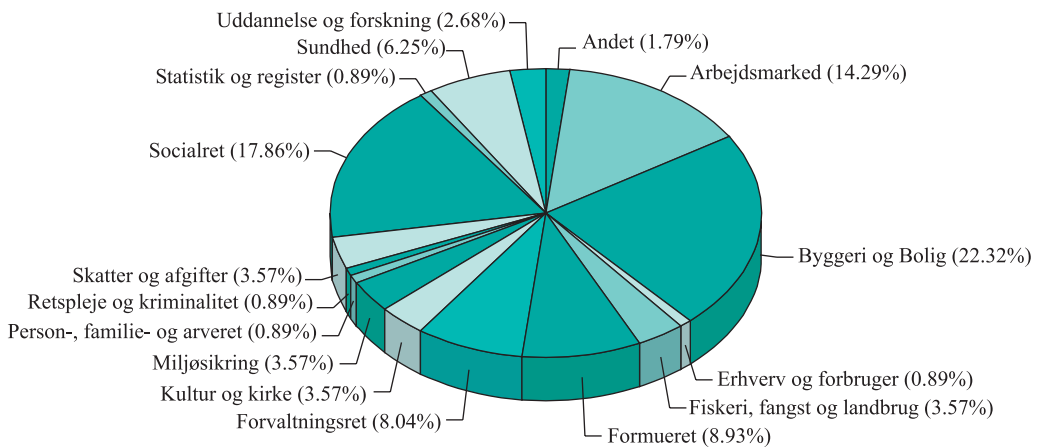
**Figur 2b**  
Afviste klager 1995 - Afvisningsgrund



**Figur 3**  
Indgåede klager 1997 - Myndighed

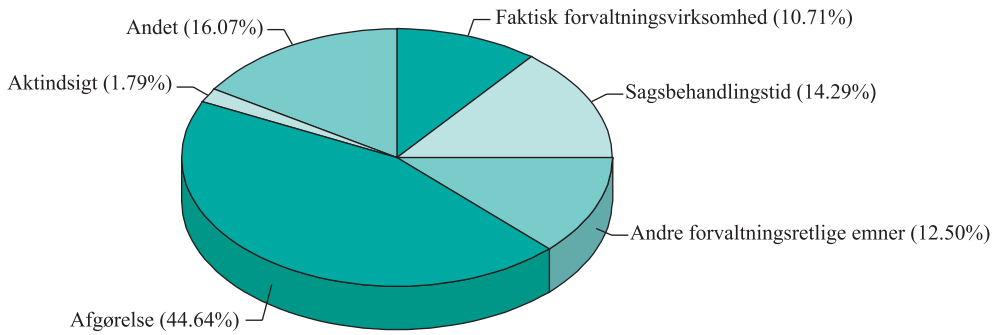


**Figur 4**  
Indgåede klager 1997 - Retsområde

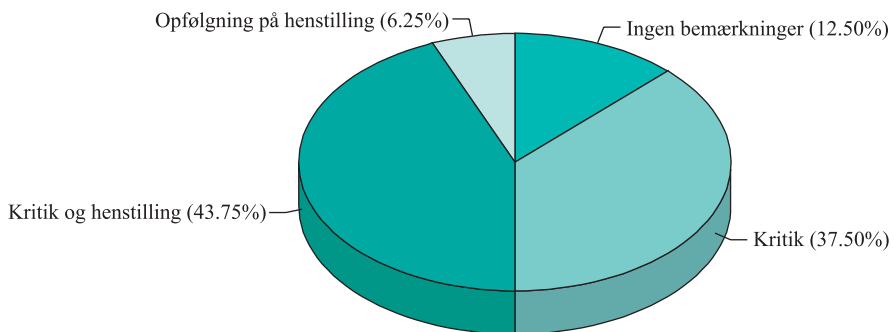




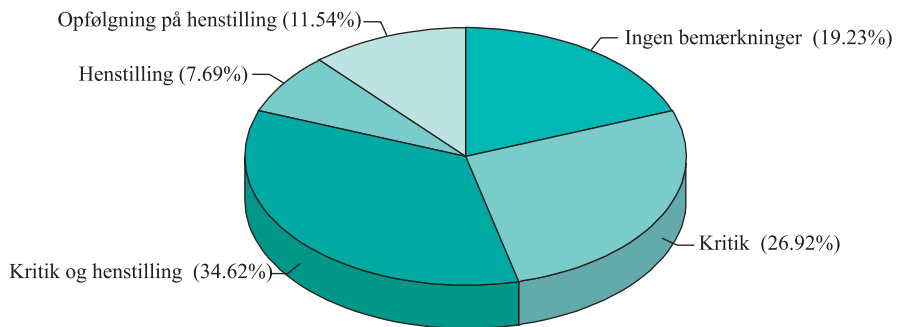
**Figur 5**  
Indgåede klager 1997 - Klageskema



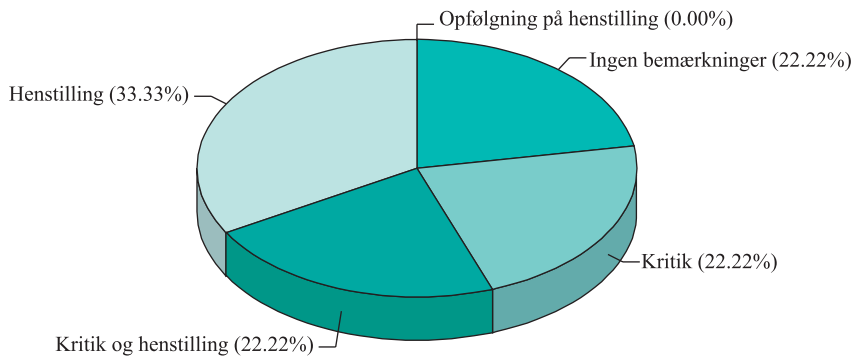
**Figur 6**  
Afsluttede sager 1997 - Resultat



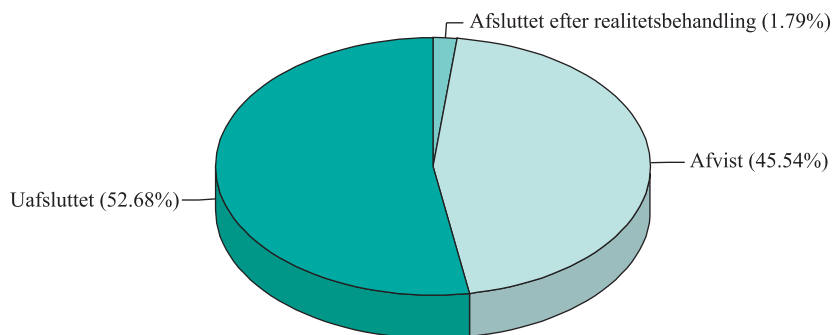
**Figur 6a**  
Afsluttede sager 1996 - Resultat



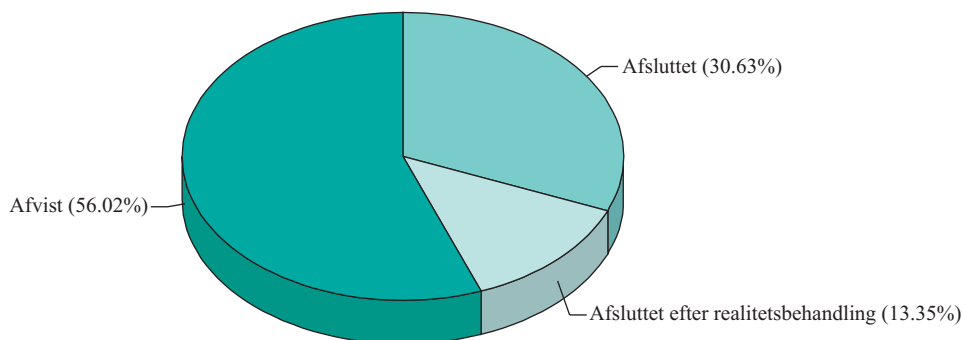
**Figur 6b**  
Afsluttede sager 1995 - Resultat



**Figur 7**  
Indgåede klager 1997 - Sagsstatus



**Figur 8**  
Klager 1995, 1996 og 1997 - Sagsstatus



### 3. Generelle bemærkninger vedrørende forvaltningsretlige spørgsmål

I dette afsnit har jeg valgt at fremhæve nogle generelle problemstillinger, som jeg har forholdt mig til i forbindelse med min behandling af en række sager, herunder sager, som jeg ikke har fundet anledning til at omtale i afsnittene 4 og 5.

#### Kontrol med kommunernes tildeling af personnumre.

I forbindelse med en sag, som jeg rejste af egen drift, oplyste Indenrigsministeriet:

“Til spørgsmålet om i hvilket omfang ministeriet er involveret i eller udfører kontrolforanstaltninger i forhold til kommunernes forvaltning af tildeling af personnumre, kan ministeriet oplyse, at det i § 1 i Indenrigsministeriets vedlagte\* cirkulære om folkeregistrering er indskærpet kommunerne, at de skal registrere korrekte og fyldestgørende oplysninger. Denne pligt indbefatter også en pligt til at sørge for, at der tildeles korrekt personnummer. Indenrigsministeriet foretager imidlertid ingen særskilt kontrol af kommunernes overholdelse af denne pligt.”

\*) Cirkulære nr. 127 af 27. juli 1995.

Idet myndighederne lovligt kan anvende personnumre til journalisering og registrering, kan korrekt tildeling af personnummer være af betydning for, at borgerne bliver korrekt betjent af myndighederne.

Da Indenrigsministeriet ikke kontrollerer kommunernes tildeling af personnumre, vil jeg i min sagsbehandling fremover være opmærksom på fejl, som begås af kommunerne ved tildeling og brug af personnumre.

#### Forståelsen af begrebet “fuldt ud medhold” i sager om tildeling af social pension i relation til pligten til at yde klagevejledning.

I en sag, hvor en borger havde klaget over et socialudvalgs beslutning om tildeling af førtidspension, idet klageren var utilfreds med pensioneringstidspunktet, afviste jeg at behandle sagen på grund af, at den administrative rekurs ikke var udnyttet og fremsendte samtidig sagen til behandling i kommunalbestyrelsen.

Jeg lagde ved min afgørelse vægt på, at der var tale om genoptagelse af en allerede afgjort sag, og at resultatet af genoptagelsen var blevet, at ansøgningen blev imødekommet fra et senere tidspunkt end den oprindelige ansøgning.

Jeg udtalte i forbindelse med afvisningen, at der er adgang til rekurs i alle tilfælde, hvor en part ikke fuldt ud har fået medhold ved afgørelsen. Afgørende for, om en part fuldt ud har fået medhold er partens egne forventninger til afgørelsen. Er myndigheden i tvivl, om hvorvidt en afgørelsen svarer til en borgers forventninger, bør der altid gives klagevejledning.

Sagen giver mig anledning til at bemærke, at det af landstingsforordning nr. 8 af 22. oktober 1990 om sociale pensioner og ældreinstitutioner m.v. § 4, stk. 3, fremgår, at retten til førtidspension og andre ydelser indtræder den 1. i måneden efter indgivet ansøgning.

I bemærkningerne til bestemmelsen hedder det:

“Ved fastsættelsen af ansøgningstidspunkt medregnes en eventuel forudgående uddannelses- eller revalideringsperiode ikke, selvom en behandlingsplan med henblik på tilpasning eller gentilpasning på arbejdsmarkedet oprindeligt er iværksat på baggrund af en ansøgning om førtidspension. Ansøgningstidspunktet beregnes således fra det tidspunkt, hvor alle muligheder for erhvervsmæssig tilpasning anses for udtømte.”

Man kan i praksis forestille sig den situation, at en ansøger mener sig berettiget til førtidspension fra et ansøgningstidspunkt, som ligger forud for en periode, hvor kommunen har forsøgt at gennemføre en uddannelse eller revalidering af ansøgeren, eller at en pensionsansøger mener, at en uddannelses- eller revalideringsperiode har været urimeligt lang, således at dette ikke bør komme ansøgeren til skade ved beregningen af pensioneringstidspunktet.

Hvis en kommune i disse tilfælde træffer afgørelse om pensionering fra et tidspunkt efter forgæves forsøg på erhvervsmæssig tilpasning af ansøgeren med henvisning til, at pensionsforordningen ikke hjemler mulighed for at fastsætte et tidligere pensioneringstidspunkt, vil kommunen alligevel være forpligtet til at yde klagevejledning i overensstemmelse med sagsbehandlingslovens § 25 og pensionsforordningens § 29.

Det anførte eksempel illustrerer, at det afgørende for, om klagevejledning skal ydes, ikke er, at en retsfølge er entydigt fastsat i lovgivningen, men derimod hvilke forventninger en ansøger har haft, også selvom disse forventninger klart ikke kan imødekommes inden for lovens rammer.

#### Klageadgang i gruppeforsikringssager.

En borger klagede til mig over Nævnet for Arbejdsskadeforsikrings sagsbehandling og afgørelse om fastsættelse af den præmie til den lovpligtige gruppeforsikring, som klager skulle betale efter Kongelig Anordning for Grønland nr. 145 af 16. marts 1988 om arbejdsskadeforsikring, jf. Sikringsstyrelsens cirkulære nr. 157 af 18. december 1986.

Jeg afviste at behandle klagen og oversendte den samtidig til Den Sociale Ankestyrelse i Danmark, idet det udtaltes:

“Ombudsmanden er efter en gennemgang af sagen og det foreliggende regelgrundlag, Anordning nr. 145 af 16. marts 1988 om arbejdsskadeforsikring og de her ved Embedet tilgængelige bemærkninger hertil, af den opfattelse, at det må formodes, at klageadgangen ifølge anordningens § 57, tillige omfatter klager vedrørende Nævnets afgørelser i gruppeforsikringssager.”

Den Sociale Ankestyrelse besluttede herefter at realitetsbehandle den indgivne klage, og det hedder blandt andet i Ankestyrelsens afgørelse, som jeg blev kopiorienteret om:

“Ankestyrelsen har ved afgørelsen lagt vægt på, at Nævnet ifølge Anordningens § 56, stk. 1, træffer afgørelse af alle spørgsmål efter anordningen, medmindre andet er fastsat. Andet ses ikke at være fastsat med hensyn til spørgsmålet om præmiefastsættelse i Gruppeforsikringen.”

*Myndigheders klage over andre myndigheder.*

Jeg har afvist at behandle en klage fra en kommune over Erhvervsstøtteudvalget.

Jeg udtalte i den forbindelse, at kommunens relation til Erhvervsstøtteudvalget i den foreliggende sag var et samarbejdsforhold, som ikke er reguleret af forvaltningsretten, og derfor faldt uden for min almindelige virksomhed.

## 4. Egen drift sager og projekter

Jeg har i medfør af ombudsmandslovens § 6, stk. 5, kompetence til at tage sager op af egen drift. Jeg har i 1997 benyttet denne mulighed i neden for anførte tilfælde.

En enkelt sag, som jeg tog op til undersøgelse i 1996 var fortsat ikke afsluttet ved beretningsårets afslutning, og jeg har i dette afsnit kort redegjort for status i sagen.

De egen drift sager, som jeg har afsluttet i 1997 er omtalt i det følgende afsnit i beretningen.

### 4-1 En kommunes behandling af indsigelser mod gruppeforsikringsopkrævninger.

Ombudsmanden har i øjeblikket en klage under behandling vedrørende forsinkelser i Nævnet for Arbejdsskadeforsikrings opkrævninger af gruppeforsikringer.

Under et kommunebesøg i 1997 blev jeg af en kommunal embedsmand gjort opmærksom på, at denne kommune også har haft problemer med opkrævningsproceduren.

Jeg modtog i den anledning kopi af kommunens sagsakter til gennemsyn.

Jeg besluttede på denne baggrund at iværksætte en egen drift sag om Hjemmestyrets behandling af indsigelser indkommet efter ombudsmandslovens ikrafttræden den 1. april 1995 mod opkrævning af gruppeforsikringspræmier i kommunen.

### 4-2 Standardblanketter ved ydelse af erhvervslån og offentlig hjælp mod tilbagebetalingspligt.

I forbindelse med et kommunebesøg i 1997 blev jeg opmærksom på, at kommunen i en række tilfælde, hvor kommunen har ydet erhvervslån eller offentlig hjælp mod tilbagebetalingspligt benytter et standard "gælds brev/lånetilsagn", som indeholder følgende generelle lånevilkår:

"Debitor meddeler kreditor uigenkaldelig bemyndigelse til, såfremt ovenstående tilbagebetalingsvilkår ikke overholdes, at foretage umiddelbar indeholdelse i enhver udbetaling til debitor, det være sig løn, indhandling m.v.. Kreditor bemyndiges til at anmelde tilbageholdelsen overfor arbejdsgivere, indhandlere o.a."

Jeg har på denne baggrund besluttet at indlede en egen drift sag om anvendelsen af det citerede lånevilkår.

### 4-3 Offentligt opslag indeholdende personnumre.

I forbindelse med et kommunebesøg i 1997 blev jeg opmærksom på, at kommunens skoleforvaltning ved et offentligt opslag på KNI's bank- og

billetkontor havde offentliggjort navne og personnumre på nye elever, som skal starte i skolens 1. klasse i 1997.

Da det fremgår af Indenrigsministeriets bekendtgørelse nr. 652 af 27. juli 1995 om folkeregistrering, § 22, stk. 5, at personnumre ikke må offentliggøres, besluttede jeg at indlede en egen drift sag om kommunens anvendelse af personnumre ved offentlige opslag.

#### 4-4 Fejl i forvaltningen af personnumre.

I forbindelse med et kommunebesøg i 1997 blev jeg opmærksom på, at der i kommunen formentlig eksisterede flere sager, hvor borgere har været registreret med flere cpr. numre.

Kommunen udleverede i den forbindelse et notat fra Folkeregisteret vedrørende en person, som stod registreret med to personnumre.

Jeg besluttede at indlede en egen drift sag om det konkret konstaterede forhold.

Jeg besluttede videre, at afhængig af de nærmere resultater af den igangværende klagesag og den oprettede egen drift sag, vil der blive taget stilling til, om der skal iværksættes en mere generel undersøgelse af kommunens administration af personnumre.

Min undersøgelse, som afsluttedes i 1997 er omtalt i ovenstående afsnit.

#### 4-5 A/S Boligselskabet INI's behandling af sag om en lejers krav på refusion af for meget betalt varmebidrag.

En borger klagede over, at INI A/S havde afslået at udbetale et tilgodehavende beløb i henhold til varmeregnskabet 1996. Efter at jeg havde sendt sagen til høring i boligselskabet, udbetalte selskabet klagers tilgodehavende, hvorefter klagen blev tilbagekaldt.

Jeg besluttede i henhold til § 6, stk. 5 i landstingsloven om Landstingets Ombudsmand at optage sagen af egen drift til undersøgelse.

#### 4-6 Personaledirektoratets behandling af en indstilling om afskedigelse af en medarbejder ved en hjemmestyreinstitution.

I forbindelse med behandlingen af en klagesag om et andet emne, blev jeg ved gennemgangen af Personaledirektoratets sagsakter opmærksom på, at lederen af den hjemmestyreinstitution, hvor klager var ansat, havde indstillet klager til afskedigelse som følge af et disciplinært forhold, hvorefter Personaledirektoratet meddelte klager, at han "selv har ophævet ansættelsesforholdet".

Jeg besluttede derfor af egen drift at undersøge, om gældende regler havde været fulgt i forbindelse med ophøret af klagers ansættelsesforhold.



4-7 Administrationen af boligsikring til studerende med bopæl på kollegier.

Jeg erfarede gennem reportager i radioavisen den 19. og 20. november 1997, at studerende i en kommune, som bor på kollegium, og som har ret til boligsikring med virkning fra 1. oktober 1997 modtager mindre beløb i boligsikring end tidligere år som følge af, at kommunen tidligere uden lov-hjemmel har ydet boligsikring til udgifter til varme og elektricitet.

Det fremgik videre af indslagene i radioavisen, at en række studerende har udtrykt stærk utilfredshed med, at der ikke er informeret tilstrækkeligt om nedsættelsen af boligsikringen.

Jeg besluttede i den anledning at indlede en undersøgelse af egen drift af kommunens sagsbehandling i forbindelse med de foretagne reguleringer.

4-8 Sag vedrørende de grønlandske myndigheders behandling af ønsker om at kunne vende hjem til Grønland fra doms- og tvangsanbragte patienter på Amtshospitalet i Vordingborg.

Jeg har, som også omtalt i afsnit 1.2., rejser og besøg, i 1997 besøgt Amtshospitalet og gennemført samtaler med en række patienter og amtshospitalets lægelige og administrative ledelse samt Storstrøm Amts sundhedsudvalg.

Til brug for mine videre vurderinger i sagen afventede jeg ved denne beretnings udarbejdelse høringssvar fra en række myndigheder.

Når disse svar foreligger, forventer jeg at kunne afslutte undersøgelsens generelle del omkring regelgrundlaget for hjemtagelsen af patienterne.

Samtidig vil jeg foretage høringer af de implicerede hjemme-styremyndigheder og kommuner med henblik på en forvaltningsretlig vurdering af de pågældendes myndigheders behandling af patienternes ønsker om at kunne vende tilbage til Grønland.

## 5. Sager af almindelig interesse opdelt på retsområde

### 01 - Statsret

#### 01-1 Forskellige spørgsmål i tilknytning til Hjemmestyrets fastsættelse af udbudsbetingelser for arbejder og leverancer ved Hjemmestyrets anlæg af flyvepladser.

*Udtalt, at mangelfuld koordinering mellem Hjemmestyrets forskellige involverede myndigheder efter Embedets opfattelse havde medført forsinkelser i tilvejebringelsen af udbudsgrundlaget for Hjemmestyrets anlægsprojekt.*

*Endvidere udtalt, at de for tilbudsgivningen fastsatte Fællesbetingelser for arbejder og leverancer ved anlæg af regionale lufthavne, ikke burde være fastsat i bekendtgørelsesform, idet der var tale om tjenestebefalinger rettet til anlægsmyndigheder underordnet Landsstyret.*

*Direktoratet for Erhverv, Trafik og Forsyning blev samtidig kritiseret for mangelfuld opfølgning på Landsstyrets beslutning om udbudsformen.*

*Det konstateredes endvidere, at udbudsgrundlaget for to af vejentrepriserne i forbindelse med landingsbaneprojektet var uklart. (J. nr. 11.73.02./96)*

Den 12. september 1995 klagede Grønlands Arbejdsgiverforening over en række forhold ved Direktoratet for Erhverv, Trafik og Forsynings behandling af projektet med anlæggelse af 7 regionale landingsbaner.

Klagen angik blandt andet det forhold, at Direktoratet skulle have truffet beslutning om at undlade at kundgøre Landsstyrets bekendtgørelse nr. 25 af 18. august 1995 om udbud af arbejder og leverancer i forbindelse med anlæg af flyvepladser.

Den 11. oktober 1995 meddelte Arbejdsgiverforeningen, at klagen var tilbagekaldt, idet Foreningen forventede, at sagen ville blive behandlet af Landstinget.

Embedet stillede herpå sagen i bero med henblik på afventning af Landstingets efterårssamling 1995.

Under denne landstingssamling tog Tinget ikke stilling til spørgsmålet om bekendtgørelsens tilblivelse og kundgørelse.

Embedet fandt det imidlertid af principiel retssikkerhedsmæssig betydning, at der var rejst tvivl om gyldigheden af en for borgerne forpligtende retsakt, som en bekendtgørelse er.

Det meddeltes derfor Arbejdsgiverforeningen, Landsstyrets Sekretariat og Direktoratet for Erhverv, Trafik og Forsyning ved brev af 14. februar 1996, at man herfra afviste at behandle klagesagen, men at man af egen

drift, jf. landstingsloven om Landstingets Ombudsmand, § 6, stk. 5, havde besluttet at iværksætte en undersøgelse af følgende:

- Hvilket beslutningsgrundlag Landsstyret havde ved vedtagelsen af den pågældende bekendtgørelse, herunder hvilke lovtekniske vurderinger, der har været udarbejdet til brug for Landsstyrets behandling af sagen
- Landsstyreområdet for Erhverv, Trafik og Forsynings ekspedition af den vedtagne bekendtgørelse i relation til bekendtgørelsens kundgørelse
- Hvorvidt Landsstyreområdet for Erhverv, Trafik og Forsyning forinden bekendtgørelsens kundgørelse har anvendt bekendtgørelsen, herunder det som bilag anførte sæt Fællesbetingelser som grundlag for forhandlinger med private erhvervsdrivende.

Der blev i anledning af undersøgelsen indhentet følgende udtalelser: Direktoratet for Erhverv, Trafik og Forsyning udtalte den 8. oktober 1995:

“Det samlede udbudsgrundlag er tilrettelagt i overensstemmelse med anlægslovens bestemmelser i § 4, der har følgende formulering:

“Landsstyret fastsætter efter reglerne i landstingslov om licitation udbudsform og vilkår i udbudsmaterialet”.

Der er således i anlægsloven givet en bemyndigelse for Landsstyret til at fastsætte de for disse særlige landingsbanelicitationer gældende vilkår. For at optimere deltagelse fra de mindre grønlandske byggefirmaer er det samlede projekt opdelt i ca. 50 entrepriser fordelt over en 7 årig anlægsperiode.

Sammenfaldende med samarbejdsaftalens målsætninger er der udarbejdet et særligt udbudsgrundlag, hvor der er indarbejdet særlige vilkår for at tilgodese grønlandsk beskæftigelse og grønlandsk arbejdskraft. Der henvises til følgende bilag:

... Prækvalifikationsdokumenter ... Fællesbetingelser for arbejder og leverancer ved anlæg af 7 regionale lufthavne i Grønland ... Tilbudsliste

...

Det skal oplyses, at FBG 79 efter et årelangt revisionsarbejde den 28. september 1995 blev erstattet af en ny FBG 95, idet Landsstyret på dets møde denne dato godkendte FBG 95, der herefter er gældende som det almene udbudsgrundlag i Grønland. Fællesbetingelser for arbejder og leverancer ved anlæg af 7 regionale lufthavne i Grønland og den nye FBG 95 tager begge udgangspunkt i den danske AB 92.

...

Klageren har endvidere oplyst, at ... skulle have oplyst, at kundgørelse af bekendtgørelse nr. 25 af 18. august 1995 ikke vil finde sted. Denne oplysning kan ikke bekræftes. Derimod kan det oplyses, at det ikke var muligt at få udført en grønlandsk oversættelse af bilaget til bekendtgørelsen inden dens ikraftsættelse efter bekendtgørelsens ordlyd. Bilaget blev afleveret til hjemmestyrets tolkekontor den 15. august 1995. Tolkekontoret stillede i udsigt, at bilaget ville være oversat til den 18. august 1995. Tolkekontoret har d.d. endnu ikke afsluttet oversættelsen, hvorfor Direktoratet ikke har været i stand til at iværksætte en kundgørelse af bekendtgørelsen med bilag.

Bekendtgørelsen blev konciperet i Hjemmestyrets lovkontor, der vurderede, at bekendtgørelsesformen var nødvendig for at Landsstyret kunne udnytte bemyndigelsen i anlægsloven til at fastsætte et særligt udbudsgrundlag for arbejder og leverancer i forbindelse med anlæg af flyvepladser

...

I en udtalelse fra Landstingets Bureau hedder det:

“ ...

Indledningsvis skal det oplyses, at Bureauets foranstaltninger i forbindelse med udsendelse af love, forordninger og bekendtgørelser har ekspeditionsmæssig karakter, derved at Bureauet modtager materiale med eventuelle bilag i original stand fra et direktorat og videresender dette straks til Rigsombudet, politi, kommuner og domstole, samtidig med at materialet sendes til trykning hos Pilersuiffik, der efterfølgende sørger for distribution til modtagere af love, forordninger og bekendtgørelser.

Landstingets Bureau har i den konkrete situation ikke taget notater om kontakten med Direktoratet for Erhverv, Trafik og Forsyning grundet sagsbehandlings ekspeditions mæssige karakter. Bureauet kan dog oplyse, at Direktoratet netop omkring den 18. august 1995 overbragte Bureauet ovennævnte bekendtgørelse i dansk og grønlandsk version. Dette skete ved ..., der samtidig oplyste, at bekendtgørelsen ifølge instruks fra ... ikke måtte udsendes før det i bekendtgørelsen nævnte bilag om fællesbetingelser for landingsbaneprojekter kunne medfølge i oversat stand. Bilaget oplystes at være oversendt til hjemmestyrets tolkefunktion.

Landstingets Bureau har siden telefonisk rykket direktoratet for bilaget. ... i vores journal har gjort dette mindst to gange overfor ..., og undertegnede har to gange telefonisk rykket ... for bilaget, hvortil det er anført, at oversættelse af bilag foregår, og at udsendelse af bekendtgørelserne må afvente dette. Under undertegnede's anden henvendelse til ... anførte denne, at bekendtgørelsen måske slet ikke skulle udsendes.

...”

I Direktoratet for Erhverv, Trafik og Forsynings udtalelse hertil af 28. februar 1996 hedder det:

“ ...

Ombudsmanden har anmodet om en redegørelse for hvad, Direktoratet har foretaget sig for at søge bekendtgørelsen kundgjort. Indledningsvis skal der henvises til Direktoratets høringssvar af 6. oktober 1995, hvor omstændighederne omkring tilblivelsen af bekendtgørelse nr. 25 af 18. august 1995 er beskrevet med forløbet omkring den manglende rettidige tolkning af bilaget, der efter vores vurdering var en nødvendig integreret del af bekendtgørelsen således som denne var formuleret.

Til brug for Landsstyrets godkendelse af udbudsmaterialet i forbindelse med entrepriser udført i henhold til anlægsloven havde Direktoratet udarbejdet det som bilag 1 vedlagte oplæg til Landsstyret, der var bilagt skrivelse af 4. august 1995 fra Arbejdsgiverforeningen, responsum af 16. august 1995 fra advokatfirmaet ... samt responsum fra lovkontoret af 17. august 1995. Umiddelbart før Landsstyrets møde havde lovkontoret udarbejdet et udkast til bekendtgørelse, der under landsstyremødet blev omdelt og godkendt som bekendtgørelse nr. 25 af 18. august 1995. I bekendtgørelsen er der henvist til et bilag, der kun forelå på dansk og da det forudsattes oversat til grønlandsk blev der indgået en aftale med tolkekontoret om med ekstern bistand at få bilaget oversat over weekenden således, at bekendtgørelsen kunne blive kundgjort inden licitationerne på vejarbejderne i Maniitsoq og Aasiaat den 21. august 1995.

Bilagets omfang gjorde imidlertid, at det ikke var muligt at fuldføre oversættelsen inden afholdelse af de to licitationer. De næste licitationer var planlagt at skulle finde

sted primo 1996 og oversættelsen blev afsluttet så bekendtgørelsen blev udsendt fra Landstingets Bureau den 15. januar 1996.

Enslydende Fælles Betingelser som bilaget til bekendtgørelsen var forinden udsendt som udbudsmateriale til de potentielle bydende på vejentrepriserne i Maniitsoq og Aasiaat og var det materiale, der lå til grund for den afholdte licitation. Med hensyn til Ombudsmandens forespørgsel om Landsstyremrådet har anvendt bekendtgørelsen forinden kundgørelsen, kan det således oplyses, at man har anvendt det vedlagte sæt fællesbetingelser, der i ordlyden var identisk med bilaget til bekendtgørelsen.

...

Da det kunne konstateres, at kundgørelsen af bekendtgørelse nr. 25 af 18 august 1995 ikke kunne ske før afholdelse af licitationen var det væsentligt af hensyn til de bydende at afklare om dette forhold skulle føre til, at licitationerne skulle annulleres ligesom spørgsmålet om overholdelse af tidsplanen for færdiggørelse af 1. etape af lufthavnsbyggeriet blev tillagt betydning jf. anlægslovens § 3 og almindelige bemærkninger side 29 og 30 samt ... notat fra GLV-anlæg bilagt oplæg af 17. august 1995 til landsstyret.

Denne afvejning skete med udgangspunkt i licitationsloven og da de bydende afgav bud på et fælles og for alle bydende kendt udbudsmateriale FB valgte man at fastholde licitationen og underskrive kontrakter vedr. de to vejentrepriser på grundlag af det udsendte udbudsmateriale.

Med hensyn til spørgsmålet om forholdet til bekendtgørelse nr. 41 af 7. oktober 1994 var dette søgt belyst ved det indhentede responsum af 16. august 1995 fra ... (advokatfirmaet, min bem.). Endvidere skal der henvises til ... oplæg til Landsstyret om forslag til bekendtgørelse om udbud af arbejder og leverancer m. v. særligt bemærkningerne til § 1 om bekendtgørelsens anvendelsesområde samt hjemmelsbestemmelsen i § 6 i landstingslov om licitation.

Efter Landsstyrets godkendelse af de nye fællesbetingelser for arbejder og leverancer i bygge- og anlægsvirksomhed i Grønland, AB 95, der ligesom Fælles Betingelser for lufthavne bygger på den danske AB 92 blev det besluttet at bekendtgørelse nr. 25 af 18. august 1995 skulle ophæves, hvilket skete ved bekendtgørelse nr. 5 af 22. februar 1996.”

#### Landstyreets Sekretariat udtalte hertil:

“...

Af ... notater fremgår, at Sekretariatet ikke har foretaget en lovteknisk vurdering af selve bekendtgørelsen, men alene har været inddraget i spørgsmålet om, hvorvidt der med hjemmel i landstingslov nr. 4 af 12. juni 1995 om anlæg af flyvepladser kunne udstedes særlige bestemmelser om udbudsform og vilkår for anlægssopgaver i medfør af loven.

Af Sekretariatets ovennævnte notat af 27. september 1995 fremgår det, at Lovkontoret ikke finder, at bekendtgørelsen kan finde anvendelse på et tidspunkt, hvor den ikke er kundgjort/offentliggjort.

Lovgrundlaget for kundgørelse/offentliggørelse af Grønlands Hjemmestyres retsregler findes i landstingslov nr. 11. af 20. oktober 1988 om Landstinget og Landsstyret, der i § 25, foreskriver, at den bindende bekendtgørelsesform for bl. a. hjemmestyrets bekendtgørelser er fremsendelse til rigsombudet, politiet, kommunerne og domstolene.

Det er Lovkontorets opfattelse, at bekendtgørelsen ikke har retsvirkning (medmindre bekendtgørelsen har særlige bestemmelser herom) og heller ikke kan anven-

des eller håndhæves forud for den i landstingsloven om Landstinget og Landsstyret forskrevne bekendtgørelse, jf. Dansk Statsforfatningsret af Alf Ross, 3. udgave p. 342 ff. og p. 351 ff., Statsforfatningsret af Max Sørensen, 2. udgave p. 190 ff. samt Forvaltningsret af Hans Gammeltoft-Hansen m. fl. p. 381 ff.

Bekendtgørelsen vil således uanset dennes § 3, hvorefter den træder i kraft den 18. august 1995 og tillige har virkning for udbud af vejentrepriserne i Maniitsoq og Aasiaat, ikke finde anvendelse forud for kundgørelsen-/bekendtgørelsen. Bekendtgørelsen vil dog have virkning for de anførte vejentrepriser, da bekendtgørelsen også ved stadfæstelsen forudsatte en tilbagevirkende kraft gældende for disse entrepriser.

Det kan oplyses, at bekendtgørelsen efterfølgende er kundgjort den 15. januar 1996 og efterfølgende ophævet ved en bekendtgørelse af 29. februar 1996 kundgjort samme dag.”

Sekretariatet oplyste videre i en supplerende udtalelse hertil af 4. juli 1996:

“ ...

Sekretariatet kan ... oplyse, at selve bekendtgørelsen blev udarbejdet af Landsstyrets sekretariat (Lovkontoret) på vegne af og efter anmodning fra Direktoratet for Erhverv, Trafik og Forsyning umiddelbart forud for landsstyremødet den 18. august 1995.

Landsstyrets sekretariat kan ikke derudover bidrage til en afklaring af, hvorledes bekendtgørelsesudkastet blev fremlagt for Landsstyret.”

Af det sagsmateriale, Embedet havde lejlighed til at gennemgå, fremgik blandt andet følgende:

I oplæg af 3. maj 1995 til Landsstyret om forslag til landstingslov om anlæg af flyvepladser hedder det om “udbudsbetingelser”:

“De enkelte udbud baseres på landstingslov om licitation, en FB (fælles betingelser) for landingsbaneprojektet, særlige betingelser SB og en Særlig Arbejdsbeskrivelse.

...”

Af et ikke underskrevet og ikke adresseret notat af 30. juli 1995 fra Direktoratet, j. nr. 32.50.10. fremgår bl. a. følgende:

“ ...

Det har således været en forudsætning for projektet, at udbud foretages på grundlag af en særskilt udarbejdet FB for landingsbaner m.v. Behovet for udarbejdelsen af en særskilt FB for landingsbaner er primært knyttet til den styringsmæssige kompleksitet og tidsmæssige udstrækning af projektet.

...

Behovet for et særskilt udarbejdet udbudsgrundlag accentueres tillige af det forhold, at de eksisterende “Fællesbetingelser for arbejder og leverancer i bygge- og anlægsvirksomhed i Grønland” (FBG 79) i en række henseender må anses som utidsvarende, og derfor også aktuelt er under revision. Revisionen foretages på baggrund af AB 92, men det er uklart hvornår de nye bestemmelser kan træde i kraft.

Der er derfor udarbejdet en særskilt FB for landingsbaneprojektet, der, i lighed med den nye FBG, der forventes at erstatte FBG 79, baserer sig på AB 92.

Denne FB forventes også at udgøre det endelige juridiske grundlag for vejentrepriserne i Aasiaat og Maniitsoq, der aktuelt er under udbud. Uanset landstingslov om anlæg af flyvepladser i bemærkningerne til landstingslovens enkelte bestemmelser angiver som forudsætning for tilrettelæggelse af projektet, at udbud foretages på grundlag af en særskilt udarbejdet FB for landingsbaner m.v., er det lovkontorets vurdering, at anvendelsen af en særskilt FB forudsætter en ændring i hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 41 af 7. oktober 1994 om udbud af arbejder og leverancer i bygge- og anlægsvirksomhed med finansiering fra hjemmestyret.

Bekendtgørelsens § 2 fastlægger således, at "udbud skal ske på grundlag af de til enhver tid gældende "Fællesbetingelser for arbejder og leverancer for bygge- og anlægsvirksomhed i Grønland", mens stk. 2 fastlægger, at "afvigelser herfra kun må gøres, når særlig grund taler herfor, og det skal i givet fald fremhæves i udbudsmaterialet".

Overholdelsen af den samlede tidsplan for anlægsprojektet, hvori især vejføringerne i Aasiaat og Maniitsoq må anses for kritiske, nødvendiggør en meget hurtig tilpasning af bekendtgørelsen. Det skal derfor anbefales, at der snarest forelægges et forslag til ændring af udbudsbekendtgørelsen for landsstyret omfattende et nyt § 2, stk. 3. Ændringen kan have følgende udformning: "Stk. 3, Uanset bestemmelserne i stk. 1 og 2 kan udbud foretages på særskilt juridisk grundlag når et samlet anlægsprojekts kompleksitet og tidsmæssige udstrækning tilsiger dette."

Ovenstående notat telefaxedes den 31. juli 1995 til Grønlands Arbejdsgiverforening med anmodning om dennes kommentarer, og oversendtes til videre ekspedition i Økonomidirektoratet den 3. august 1995.

Landstyreområdet for Økonomiske Anliggender udarbejdede herpå et landsstyreoplæg dateret 3. august 1995 i overensstemmelse med betragtningerne i det citerede notat.

Samme dag afsendte Arbejdsgiverforeningen sine kommentarer til Direktoratet. Det hedder bl. a. i dette brev:

“... ”

Indledningsvis skal det nævnes, at Grønlands Arbejdsgiverforenings bemærkninger er udarbejdet med baggrund i lovkontorets tilslutning til den af Grønlands Arbejdsgiverforening fremsatte indsigelse mod lovligheden af det af lufthavnsvesenet udarbejdede udbudsmateriale.

Landstinget besluttede med vedtagelsen af ltl. om anlæg af flyvepladser, at udbudsform og vilkår i udbudsmaterialet skal fastsættes efter reglerne i ltl. om licitation.

Licitationsloven finder anvendelse på tilbudsgivningen, og derudover indeholder § 6 en bemyndigelse til udfærdigelse af regler om udbud af bygge- og anlægssopgaver, hvilket er sket i udbudsbekendtgørelsen.

I nævnte bekendtgørelses § 2 er det fastlagt, at udbud skal ske på grundlag af den til enhver tid gældende "Fællesbetingelser for arbejder og leverancer i bygge- og anlægsvirksomhed i Grønland".

Landstinget har altså ved vedtagelsen af anlægsloven bestemt, at udbud skal foretages på grundlag af de tre ovennævnte regelsæt.

Det fremgår herefter af bemærkningerne til § 4 i anlægsloven, at det juridiske udbudsgrundlag derudover vil være en FB for landingsbaner, en SB og en SA.

Det er derfor ikke korrekt, når det i udkast til notat nævnes, at det har været en forudsætning for projektet, at udbud foretages på grundlag af en FB, der ikke er i overensstemmelse med de tre overordnede regelsæt.

Endvidere er påstanden om, at den styringsmæssige kompleksitet og tidsmæssige udstrækning af projektet nødvendiggør udarbejdelse af en særskilt FB ganske udkommenteret. Der er derimod tale om en klar tilsidesættelse af gældende aftalte standardvilkår.

Det er derfor Grønlands Arbejdsgiverforenings opfattelse, at den af direktoratet foreslåede formulering af forslag til ændring af udbudsbekendtgørelsen ikke har skabt den nødvendige hjemmel til at udbyde på grundlag af en særlig FB, der samtidig ophæver aftalte standardvilkår (FBG 79 eller FBG 95), da hverken anlægsprojektets kompleksitet eller den tidsmæssige udstrækning er af en sådan karakter, at projektet ikke forsvarligt ville kunne gennemføres på grundlag af den i dag gældende FBG eller den mellem Bygge- og Anlægsstyrelsen og Grønlands Arbejdsgiverforening nu færdigforhandlede FBG 95.

Endvidere vil den foreslåede ændring af bekendtgørelsen i praksis ingen væsentlig betydning få for det aktuelle projekt. Af udbudsbekendtgørelsens § 7 fremgår det, at tilbudsgiveren skal dokumentere at kunne løse fagretlige konflikter. Sammenholdes denne bestemmelse med anlægslovens § 4, hvor der stilles betingelse om, at tilbudsgiver har et grønlandsk næringsbrev, er det vel givet, at det forudsætter medlemskab af Grønlands Arbejdsgiverforening for at kunne deltage i licitationerne vedrørende landingsbaneprojektet.

...”

I notat af 7. august 1995 fra Økonomidirektoratet, Økonomisk Planlægningsafdeling, til Landsstyremrådet for Erhverv, Trafik og Forsyning anbefalede Økonomidirektoratet, at der udarbejdes en tilføjelse til udbudsbekendtgørelsen fra 1994 i alt væsentligt svarende til forslaget i det ovenfor citerede notat.

Det hedder videre i et “Delreferat” af 11. august 1995 fra et møde den 8. august 1995 på landsstyremedlem Peter Grønvold Samuelsens kontor, udarbejdet af Grønlands Arbejdsgiverforening og stilet til Direktoratet for Erhverv, Trafik og Forsyning:

“...

Deltagere: Landsstyremedlem Peter Grønvold Samuelsen, A og B, Grønlands Arbejdsgiverforening ved C og D.

Under drøftelserne om udbudsmaterialet for landingsbaneprojektet udtalte landsstyremedlemmet at de uoverensstemmelser, der havde været mellem Hjemmestyret og Grønlands Arbejdsgiverforening i forbindelse med vedtagelsen af anlægsloven måtte ses i lyset af den markante udskiftning af nøglepersoner, der havde fundet sted både i direktoratet og Grønlands Arbejdsgiverforening. Landsstyremedlemmet understregede i den forbindelse, at det stadigvæk var et enigt landsstyre, der stod bag ønsket om et tæt samarbejde med Grønlands Arbejdsgiverforening vedrørende landingsbaneprojektet.

Der var endvidere enighed om, at den af lufthavnsvæsenet udarbejdede FB ikke var i overensstemmelse med udbudsbekendtgørelsen, og på et direkte spørgsmål fra D om hvilket grundlag for udbudsmaterialet, der herefter skulle være gældende, svarede A FBG 95.

...



Umiddelbart efter mødet kontaktede D telefonisk A, der bekræftede ovenstående med den tilføjelse, "at han ikke håbede det ville tage seks måneder at forhandle FBG 95 færdig".

..."

I en kommentar af 16. august 1995 til arbejdsgiverforeningen til dette "delreferat" bemærker landsstyremedlem Peter Grønvold Samuelsen følgende:

"...

Det har ... været en overraskelse for mig, at vi nu har modtaget et delreferat fra jeres direktør, idet jeg finder det usædvanligt, at uformelle politiske drøftelser af den art, som mødet havde karakter af, nu har udmøntet sig i det foreliggende partsreferat. Efter min opfattelse er referat af denne art en naturlig del af et egentligt forhandlingsmøde, hvilket jeg ikke har betragtet vore hidtidige møder som.

Tillige er det min opfattelse, at det foreliggende delreferat fra foreningens direktør, hverken helt eller delvis, afspejler vores uformelle drøftelse den 8. august. Jeg vil derfor foreslå dig at se bort fra det såkaldte delreferat

..."

Den 16. august 1995 fremsender Økonomidirektoratet det den 3. august 1995 udarbejdede landsstyreoplæg til Direktoratet for Erhverv, Trafik og Forsyning til høring med følgende oplysning:

"ØD tilstræber, at forelægge oplægget på det kommende landsstyremøde fredag den 18. august 1995."

Af Direktoratets sagsakter fremgår videre, at advokatfirmaet den 16. august 1995 afgiver følgende udtalelse til Grønlands Baseselskab A/S:

"...

#### HVOR LANGT KAN KRAV OM ANVENDELSE AF FBG 79 STRÆKKES?

Indledningsvis bemærkes, at der ikke i den gældende licitationslov findes bestemmelser vedrørende FBG 79. Kravet om anvendelse af FBG som hovedregel fremgår således af hjemmestyrets bekendtgørelse af 7. oktober 1994. Allerede i bekendtgørelsen lægges der op til, at der vil kunne blive tale om afvigelser "når særlig grund taler herfor". I den konkrete sag har jeg forstået, at Grønlands Baseselskab har udarbejdet et sæt fællesbetingelser, der er fremsendt til en række entreprenørkonsortier i forbindelse med den påtænkte prækvalifikation. (Jeg har ikke modtaget kopi af disse betingelser)

Der består således ikke noget lovkrav om anvendelse af FBG. Af den udstedte bekendtgørelse fremgår, at FBG som hovedregel skal anvendes, men det nævnes i bekendtgørelsen, at der kan være tale om afvigelser, når særlige grunde taler derfor.

Da der er tale om et meget betydeligt projekt for det grønlandske samfund, der i omfang ikke umiddelbart kan sammenlignes med andre anlægsopgaver, er det min vurdering, at dette forhold i sig selv er tilstrækkeligt til at begrunde "sådanne særlige omstændigheder", der kan nødvendiggøre fravigelse fra FBG 79.

Det fremgår endvidere af vejledningen til bekendtgørelsen, at der skal ske præcisering i form af særlige betingelser, når FBG fraviges. Da kravet om som hovedregel

at anvende FBG ikke afskærer bygherrens adgang til at opstille særlige betingelser, er det min vurdering, at den af hjemmestyret indtil videre valgte fremgangsmåde ikke kan anfægtes som værende i strid med lovgivningen - eller den udstedte bekendtgørelse.

Dette gælder så meget desto mere fordi det i landstingsloven vedrørende anlæg af flyvepladserne i § 4 anføres, at "Landsstyret fastsætter efter reglerne i landstingslov om licitation udbudsform og vilkår i udbudsmaterialet". Der er således i selve loven givet en bemyndigelse for Landsstyret til at fastsætte de for disse særlige licitationer gældende vilkår.

Da denne bemyndigelse udtrykkeligt kun nævner licitationsloven - hvor FBG 79 ikke er omtalt - men ikke den i medfør heraf udstedte bekendtgørelse, vil FBG efter min vurdering helt kunne udelades af udbudsmaterialet, hvis dette måtte ønskes.

Sammenfattende er det derfor min vurdering, at den af Grønlands Baseselskab A/S anvendte fremgangsmåde er i overensstemmelse med den gældende licitationslovgivning herunder de i medfør af loven udarbejdede bekendtgørelser og vejledninger."

Det fremgår at det materiale, Embedet modtog fra Direktoratet for Erhverv, Trafik og Forsyning, at Økonomidirektoratet den 16. august 1995 udarbejdede et udkast til landsstyreoplæg "om det juridiske grundlag for udbud af bygge- og anlægsarbejder i forbindelse med etablering af regionale lufthavne", hvoraf det bl. a. fremgår, at alle udbud af anlægsarbejder i forbindelse med lufthavnsprojektet sker på grundlag af en FBG 95, som efter at være færdigforhandlet med Grønlands Arbejdsgiverforening forelægges Landsstyret til godkendelse.

Det fremgik videre, at Landsstyreområdet for Økonomiske Anliggender i den forbindelse indstiller, at det allerede foretagne udbud af vejanlæg i Maniitsoq og Aasiaat tilbagekaldes.

Lovkontoret udtalte i notat af 17. august 1995 til Direktoratet for Erhverv, Trafik og Forsyning:

"Direktoratet for Erhverv, Trafik og Forsyning har dags dato anmodet om Lovkontorets vurdering af, hvorvidt der i medfør af landstingslov nr. 4. af 12. juni 1995 om anlæg af flyvepladser kan udarbejdes et særskilt juridisk grundlag til regulering af forholdet mellem bygherre og entreprenør, som adskiller sig fra "Fællesbetingelser for bygge- og anlægsarbejder i Grønland", i det følgende FBG 1979 (eller FBG 1995 ved disses vedtagelse).

For så vidt angår udbud af opgaver i tilknytning til anlæg af flyvepladser er det angivet i landstingslov nr. 4 af 12. juni 1995 om anlæg af flyvepladser, § 4, at "Landsstyret fastsætter efter reglerne i landstingslov om licitation udbudsform og vilkår i udbudsmaterialet. Der ..."

Fastlæggelse af rækkevidden af Landstingets bemyndigelse til Landsstyret beror på en fortolkning af henvisningen til "Landstingslov om licitation".

Med vedtagelse af en egentlig anlægslov for anlæg af flyvepladser må det antages, at Landstinget herved har tilkendegivet, at der gør sig ganske særlige hensyn gældende i forbindelse med et sådant anlægsprojekt.

Det faktum, at der er givet Landsstyret en bemyndigelse indebærer ikke, at Landsstyret er forpligtet til at udnytte denne bemyndigelse. I det omfang Landsstyret ikke har udnyttet bemyndigelsen betyder det, at administrationen er forpligtet til at overholde den til enhver tid gældende lovgivning på området.

Det er lovkontorets opfattelse, at den i landstingslov nr. 4 af 12. juni 1995 givne bemyndigelse indebærer, at Landstinget med hensyn til de særlige hensyn, der gør sig gældende i forbindelse med et sådant anlægsprojekt har givet tilladelse til, at der kan fastsættes særlige bestemmelser om udbudsform og vilkår for anlægsopgaver i medfør af landstingslov om anlæg af flyvepladser.

Det er lovkontorets opfattelse, at bemyndigelsen til Landsstyret i landstingslov nr. 4 af 12. juni 1995 om anlæg af landingsbaner § 4, skal læses således, at Landsstyret fastsætter udbudsform og vilkår i udbudsmaterialet dog således, at udbudsform og vilkår ikke må være i strid med bestemmelserne i landstingslov om licitation.

Landstingslov om licitation er en procedurelov som forskriver, hvorledes en byggherre skal forholde sig i forbindelse med udbud af arbejder og leverancer inden for bygge- og anlægsvirksomhed. Loven indeholder ikke bestemmelser som foreskriver anvendelse af et bestemt juridisk grundlag (eks. vis FBG 79). Det fremgår således heller ikke af bemærkningerne til landstingslov om licitation, at der forudsættes anvendt et bestemt juridisk grundlag.

Det fremgår af bemærkningerne til landstingslov nr. 4 af 12. juni 1995 om anlæg af flyvepladser side 33, at: "De enkelte udbud baseres på landstingslov om licitation, en FB om landingsbaneprojekter (fælles betingelser), Særlige betingelser og Særlig arbejdsbeskrivelse (SA).

I bemærkningerne side 65 fremgår videre, at "Det juridiske udbudsgrundlag vil herefter være en FB for landingsbaner, særlige betingelser SB og en særlig arbejdsbeskrivelse SA. I FB'en vil der blive fastsat betingelser med hensyn til sikkerhedsstillelse m.v."

Det kan på denne baggrund konkluderes, at Landsstyret ved udnyttelse af sin bemyndigelse i henhold til landstingslov nr. 4 af 12. juni 1995 om anlæg af flyvepladser, § 4, kan foretage udbud på basis af det juridiske grundlag som Landsstyret måtte finde bedst opfylder intentionerne i landstingslov om flyvepladser."

Den 17. august udarbejdede Direktoratet for Erhverv, Trafik og Forsyning det landsstyreoplæg, som forelægges på landsstyremødet den 18. oktober 1995.

Det hedder i oplægget:

"...

Det har således været en forudsætning for projektet, at udbud foretages på grundlag af en særskilt udarbejdet FB for landingsbaner m.v. Behovet for udarbejdelsen af en særskilt FB for landingsbaner er primært knyttet til den styringsmæssige kompleksitet og tidsmæssige udstrækning af projektet.

...

Behovet for et særskilt udarbejdet udbudsgrundlag accentueredes tillige af det forhold, at de eksisterende "Fællesbetingelser for arbejder og leverancer i bygge- og anlægsvirksomhed i Grønland" (FBG 79) i en række henseender må anses for utidsvarende, og derfor også aktuelt er under revision. Revisionen foretages på grundlag af AB 92; men det er uklart, hvornår de nye bestemmelser kan træde i kraft.

Der er derfor udarbejdet en særskilt FB for landingsbaneprojektet, der, i lighed med den nye FBG, der forventes at erstatte FBG 79, baserer sig på AB 92.

Denne FB forventes også at udgøre det endelige juridiske grundlag for vejentrepriserne i Aasiaat og Maniitsoq, der aktuelt er under udbud, med planlagt licitation den 21. august 1995.

Grønlands Arbejdsgiverforening har i vedlagte skrivelse af 4. august 1995 rettet indsigelse mod lovligheden af at gennemføre udbud på grundlag af en FB udarbejdet

på grundlag af AB 92, idet foreningen finder at den gældende udbudsbekendtgørelse foreskriver anvendelse af FBG 79.

Det vedlagte responsum fra advokatfirmaet ... anlægger imidlertid den vurdering, at "den af hjemmestyret anvendte fremgangsmåde ikke kan anfægtes som værende i strid med lovgivningen eller den udstedte bekendtgørelse".

Der foreligger fra lovkontoret ligeledes den vurdering, at landsstyret kan beslutte, at der på grundlag af lov om anlæg af flyvepladser vil kunne gennemføres udbud på basis af et særskilt udarbejdet juridisk grundlag, jf. vedlagte responsum af 17. august 1995.

Der foreligger ikke fra Grønlands Arbejdsgiverforening nogen indholdsmæssige indvendinger mod den foreliggende FB, der i lighed med den moderniserede FBG, der aktuelt er under forhandling mellem foreningen og Økonomidirektoratet, er baseret på AB 92.

Der har mellem Grønlands Arbejdsgiverforening, Økonomidirektoratet og Direktoratet for Erhverv, Trafik og Forsyning været gennemført drøftelser af en mulig model, der ville indebære, at en FBG 95 færdigforhandles mellem Økonomidirektoratet og arbejdsgiverforeningen, og efter ikraftsættelse lægges til grund for det samlede anlægsprojekt.

Modellen vil imidlertid indebære, at de planlagte vejføringer i Aasiaat og Maniitsoq ikke vil kunne gennemføres i efteråret 1995, og dermed afgørende forrykke tidsplanen for færdiggørelsen af 1. etape, jf. vedlagte notat af 17. august 1995.

Det **indstilles** på denne baggrund

- at landsstyret godkender, at udbud af de enkelte entrepriser i forbindelse med anlæg af regionale lufthavne m.v. gennemføres på grundlag af det særskilt udarbejdede juridiske aftalegrundlag baseret på AB 92."

I et notat udarbejdet den 18. august 1995 af Økonomidirektoratet til landsstyremedlemmet for økonomiske anliggender, som indgik som kopi i Direktoratet for Erhverv, Trafik og Forsyning's sagsakter, hed det:

"Til din orientering og til brug ved landsstyremødet i dag fredag den 18. august 1995 – dagsorden pkt. 3 h – finder Økonomidirektoratet det hensigtsmæssigt at henvende din opmærksomhed på, at den indstilling, der fremgår af landsstyreoplægget for Landsstyreområdet for Erhverv, Trafik og Forsyning om udbud af anlægsarbejderne på de regionale lufthavne på grundlag af et særskilt udarbejdet grundlag - FB - angiveligt vil medføre en negativ reaktion fra Grønlands Arbejdsgiverforening.

Der henvises i landsstyreoplægget til gennemførte drøftelser mellem grønlands Arbejdsgiverforening, Økonomidirektoratet og Direktoratet for Erhverv, Trafik og Forsyning ...

Under disse drøftelser er det helt klart kommet frem, at Grønlands Arbejdsgiverforening ikke kan anerkende en særskilt udarbejdet FB ..."

Det hed endelig i referatet af 25. august 1995 fra Landsstyrets møde den 18. samme måned:

"Landsstyremedlem Peter Grønvold Samuelson omdelte, til brug for Landsstyrets behandling af sagen, et udkast til bekendtgørelse om udbud af arbejder og leverancer i forbindelse med anlæg af flyvepladser.

Landsstyret besluttede:

- at godkende, at udbud af de enkelte entrepriser i forbindelse med anlæg af regionale landingsbaner mv. gennemføres på grundlag af det særskilt udarbejdede juridiske aftalegrundlag, baseret på AB 92
- at godkende det omdelte udkast til bekendtgørelse i den foreliggende form.”

*Embedet udtalte herefter:*

*“1) Vedr. Landsstyrets beslutningsgrundlag ved vedtagelsen af bekendtgørelsen fra 1995.*

*Således som sagen foreligger oplyst, har Landsstyret ved sin godkendelse af bekendtgørelse nr. 25 af 18. august 1996 været bekendt med Landsstyreområdet for Erhverv, Trafik og Forsynings opfattelse af det juridiske grundlag for udbudsmaterialet, således som det er beskrevet i landsstyreoplægget. Det vil sige, at Landsstyret tillige har været bekendt med det juridiske responsum, som støtter landsstyreområdets vurdering, og som er udarbejdet af et privat advokatfirma efter anmodning fra Grønlands Baseselskab A/S, ligesom Landsstyret har været bekendt med, at Lovkontoret i sit seneste forud for landsstyremødet udarbejdede notat af 17. august 1995, har tiltrådt, at et særskilt udbudsgrundlag kunne tilvejebringes med hjemmel i anlægsloven.*

*Jeg kan i den forbindelse endvidere lægge til grund, at Lovkontoret har udarbejdet teksten til den vedtagne bekendtgørelse.*

*Endelig har Landsstyret været bekendt med Arbejdsgiverforeningens uenighed i, at Landsstyret har haft hjemmel til at anvende en særlig FB udarbejdet med udgangspunkt i AB 92 fra Danmark.*

*Jeg finder det derimod uklart, om Landsstyret ved sin behandling af sagen har været forelagt det sæt fællesbetingelser (FB), som bekendtgørelsen henviser til.*

*Jeg har i tilknytning til dette spørgsmål noteret mig, at Landsstyrets Sekretariat i sin udtalelse hertil af 4. juli 1996 har oplyst, at Sekretariatet ikke kan bidrage yderligere til, hvorledes bekendtgørelsesudkastet blev forelagt Landsstyret.*

*Jeg må stille mig uforstående overfor denne udtalelse, idet Landsstyrets Sekretariat forestår sekretariatsbetjeningen af landsstyremøderne. Imidlertid finder jeg, jf. ombudsmandslovens § 6, stk. 4, ikke anledning til at behandle dette spørgsmål nærmere i denne undersøgelse.*

*Det må således have stået Landsstyret klart, at der var uenighed om, i hvilket omfang man var forpligtet til at anvende de udbudsbetingelser, som fremgår af bekendtgørelse nr. 41 af 7. oktober 1994 om udbud af arbejder og leverancer med finansiering fra hjemmestyret, nemlig FBG 79.*

*Jeg må imidlertid konkludere, at der ikke kan rejses kritik af, at Landsstyret på det foreliggende grundlag har vedtaget den særlige FB for landingsbaner på trods af Arbejdsgiverforeningens indsigelser, idet såvel det nævnte advokatresponsum som Lovkontoret havde stået inde for, at vedtagelsen af den særlige FB lå inden for Landsstyrets kompetence efter lovgivningen.*

*Jeg skal for god ordens skyld bemærke, at jeg er bekendt med, at Grønlands Arbejdsgiverforening har givet udtryk for den opfattelse, at Landsstyrets beslutning har været stridende mod en samarbejdsaftale mellem foreningen og Landsstyret. Dette spørgsmål falder uden for min undersøgelse, som alene omfatter Landsstyrets beslutningsgrundlag i henhold til lovgivningen, herunder myndighedsbehandlingen i forbindelse med vedtagelsen af bekendtgørelsen.*

*Jeg skal samtidig anføre nogle bemærkninger til spørgsmålet om, hvorvidt det rent faktisk må anses for korrekt, at udbudsformen blev fastlagt i bekendtgørelsesform:*

*Det omtvistede spørgsmål i sagen har været, om henvisningen i anlægslovens § 4 til licitationsloven indebærer begrænsninger i Landsstyrets ret til at fastsætte udbudsbetingelserne.*

*Det har navnlig været diskuteret, om dette indebærer en binding af Landsstyret i forhold til udbudsbekendtgørelsen fra 1994, som er udstedt med hjemmel i licitationsloven.*

*Landstingslov nr. 3 af 6. april 1992 om licitation indeholder i § 6, stk. 1, en bemyndigelse for Landsstyret til at fastsætte regler om udbud og administration af bygge- og anlægsopgaver, hvortil Grønlands Hjemmestyre yder tilskud, refusion, lån eller garantier.*

*I bemærkningerne til bestemmelsen hedder det:*

“ ...

*Målsætningen for at fastsætte disse regler kunne være:*

*(Typisk i bekendtgørelsesform)*

- *at præcisere og ændre forretningsgange m. v., således at der kan udføres flere bygge- og anlægsarbejder af virksomheder, der har grønlandsk næringsbrev og som beskæftiger grønlandsk arbejdskraft,*
- *og derved tillige fremme uddannelse af arbejdskraft,*
- *at fastsætte regler for/mellem de offentlige bygherrer og entreprenører/mestre,*
- *at sikre en mere hensigtsmæssig tilrettelæggelse af den enkelte bygge- og anlægsopgave,*
- *at fastholde et samfundsmæssigt acceptabelt prisniveau ved offentlige byggerier.*

*Regelsættets indhold kunne blandt andet være:*

- *generelle kontraktvilkår, der er udarbejdet på grundlag af en lang årrækkes erfaringer om, hvad der er hensigtsmæssige vilkår for parterne i byggeriet,*
- *entreprisetyper, hvor fagentrepriser prioriteres i forhold til hoved- og totalentrepriser,*
- *licitationsformer, hvor offentlig licitation prioriteres i forhold til bunden licitation, underhåndsbud og regningsarbejde,*
- *krav om inddragelse af undersøgelsesviden.”*

*I de almindelige bemærkninger til lovforslaget hedder det:*

*“Loven forventes fulgt op af bekendtgørelser, der fastlægger nærmere regler for de offentlige bygherres gennemførelse af opgaverne.”*

*Landsstyremedlem for boliger og teknik, Kuupik Kleist, udtalte blandt andet i forbindelse med lovforslagets 1. behandling i Landstinget:*

*“Lovforslaget har form af en rammelov, der fastlægger de mest centrale fremgangsmåder i forbindelse med licitationsafholdelser:*

*Den giver bemyndigelse til, at Landsstyret kan fastsætte nærmere betingelser for de offentlige bygherrers gennemførelse af opgaverne, herunder for eksempel hvilken entrepriseform, der normalt skal anvendes. Den giver endvidere bemyndigelse til, for offentlige byggeopgaver, at fastlægge nærmere regelsæt, som er i overensstemmelse med vore målsætninger om normal arbejdstid, mulighederne for lærepladser og hensigtsmæssig tilrettelæggelse i øvrigt af den enkelte byggeopgave”.*

*Af Teknisk Udvalgs betænkning til lovforslaget fremgår:*

*“Udvalget er enige om, at de i lovens § 6 nævnte muligheder for at fastsætte regler omkring udbuddet, skal benyttes til at fremme eksempelvis hjemmehørende beskæftigelse samt praktikpladser”.*

*Landstinget havde under sagens 2. og 3. behandling ikke bemærkninger til denne del af udvalgsbetænkningen.*

*Om lovens formål hedder det i landsstyremedlemmets fremsættelsestale:*

*“En lov, der regulerer en lang række forhold inden for bygge- og anlægsområdet, har længe været efterspurgt af alle byggeriets parter. Det fremlagte lovforslag kan dog ikke regulere alle disse forhold. Det opstiller et sæt spilleregler for nogle af de væsentligste, for hvilke der hidtil ikke har været knyttet egentlige lovbestemmelser, nemlig forholdene vedrørende udbud af bygge- og anlægsopgaver.*

*Udarbejdelsen af lovforslaget har været vanskelig, og har medført omfattende forarbejde med mange diskussioner, høringsrunder med alle interesseparter samt juridiske, økonomiske og praktiske vurderinger. Ikke fordi loven nødvendigvis behøver at have mange paragraffer, men fordi bygge- og anlægsområdet er af vital betydning for beskæftigelsen, og ikke mindst på nuværende tidspunkt spiller en stor rolle i vort lands økonomi. Samtidig er bygge- og anlægsvirksomheden i vort land præget af en række forhold, der i sammenligning med de fleste andre lande er særegne.*

*Således er det de offentlige bygherrer, hjemmestyret og kommunerne der står for langt størsteparten af bygge- og anlægsopgaverne. Man kan derfor sige, at antallet af bygherrer i virkeligheden er ganske lille. På samme måde er der i mange kommuner kun ganske få virksomheder til stede. Dette, i kombination med de ofte store afstande mellem kommunerne, gør, at konkurrencemomentet ikke altid er så fremtrædende, som man kunne ønske.*

*Landsstyret har derfor fundet det nødvendigt, at foreslå en række licitationsbestemmelser, der eksempelvis ikke er indeholdt i den danske licitationslov, idet denne bygger på en forudsætning om en omfattende konkurrencesituation*

*...”*

*Jeg må på dette grundlag forstå bemyndigelsen i licitationslovens § 6, stk. 1, således, at Landstinget har forudsat, at udbud af bygge- og anlægs-*

opgaver, hvori indgår hjemmestyrefinansiering, skal ske på en måde, som er egnet til at fremme de ovenfor beskrevne intentioner bag licitationsloven.

Dette gælder først og fremmest bygge- og anlægsopgaver, hvor hjemmestyret yder tilskud, lån eller garantier.

Bemyndigelsen må tillige fortolkes som en forudsætning om, at tilsvarende skal gælde for udbud af bygge- og anlægsopgaver, hvor Hjemmestyret selv er bygherre.

Denne bemyndigelse er herefter udnyttet i udbudsbekendtgørelsen af 7. oktober 1994, hvor det i § 1 er fastsat, at den finder anvendelse "for arbejder og leverancer i bygge- og anlægsvirksomhed, når der af Grønlands Hjemmestyre ydes tilskud, refusion, lån eller garantier".

Om udbudsgrundlaget hedder det i § 2, at "udbud skal ske på grundlag af de til enhver tid gældende "Fællesbetingelser for arbejder og leverancer i bygge- og anlægsvirksomhed i Grønland", og at afvigelser "kun må gøres, når særlig grund taler herfor".

I bemærkningerne til landstingsloven om anlæg af flyvepladser, § 4, hedder det - som også tidligere citeret - at det juridiske udbudsgrundlag vil være en FB for landingsbaner, Særlige Betingelser og en Særlig Arbejdsbeskrivelse SA.

Selve bestemmelsen hedder i sin fulde ordlyd:

"Landsstyret fastsætter efter reglerne i landstingslov om licitation udbudsform og vilkår i udbudsmaterialet. Der fastsættes prioriterede krav til tilbudsgivere til sikring af grønlandsk deltagelse i anlægsarbejdets udførelse herunder krav om grønlandsk næringskrav, grønlandsk arbejdskraft og uddannelse af arbejdskraft. Som lavestbydende anses herefter den, der efter en i udbudsmaterialet på forhånd fastsat vægtning af pris og grønlandsk deltagelse har afgivet det laveste bud."

Det hedder i øvrigt i bemærkningerne til bestemmelsen:

"Bestemmelsen i § 4 sikrer at udformning og realisering af projektet sker på en sådan måde, at der opnås optimal beskæftigelsesmæssig og erhvervsøkonomisk effekt gennem deltagelse af grønlandske rådgivere, entreprenørvirksomheder og leverandører samt størst mulig beskæftigelse af grønlandsk arbejdskraft.

...

Sammenfattende er det vurderingen, at projektets størrelse, særligt hvad angår landingsbaneanlæggene betyder, at lokale virksomheders deltagelse i anlægsprojektet betinger et samarbejde lokalt for at samle ressourcerne. Det må endvidere forventes at være nødvendigt at tilføre nødvendig kompetence udefra dels til den indledende planlægning og dels til den efterfølgende projektgennemførelse.

Med bestemmelsen i § 4 åbnes der op for at kunne tilrettelægge dels entreprisform og dels udbudsmateriale på en sådan måde, at det bliver muligt for lokale virksomheder, at kunne deltage i tilbudsgivningen.

...

Indholdet af hjemlig deltagelse vil indgå som konkurrenceparameter i vurderingen af de indkomne tilbud på lige fod med den øvrige prissætning. I udbudsmateria-



let vil være angivet hvorledes hjemlig deltagelse værdisættes og tilbudsgiverne skal i tilbuddet bindende angive omfanget af hjemlig deltagelse.

Udbudsgrundlaget vil indeholde en afvejning af hensynet til risikostyringen af et anlægsprojekt af den givne kompleksitet og hensyn til de grønlandske virksomheders økonomiske formåen. Det juridiske udbudsgrundlag vil herefter være en FB for landingsbaner, Særlige Betingelser SB og Særlig Arbejdsbeskrivelse SA. I FB'en vil der blive fastsat betingelser med hensyn til sikkerhedsstillelse m.v.”

Anlægsloven angiver således, at landingsbaneprojektet på en række punkter adskiller sig væsentligt fra andre anlægsprojekter, og at der i udbudsmaterialet skal tages højde herfor.

I forhold til licitationsloven, som tager udgangspunkt i den interne grønlandske konkurrencesituation og prisfastsættelsen i bygge- og anlægssektoren, fremhæves i forarbejderne til anlægsloven navnlig hensynet til hjemlig og lokal beskæftigelse i forhold til udefra tilkaldt beskæftigelse.

I lyset heraf må anlægslovens beskrivelse af udbudsgrundlaget forstås således, at FBG 79 ikke nødvendigvis er forudsat anvendt som standardvilkår ved landingsbaneentrepriserne, hvilket også understøttes af, at bemærkningerne til anlægslovens § 4 omtaler såvel en FB for landingsbaner som særlige betingelser, som netop er de individuelle kontraktvilkår, som fraviger eller supplerer vedtagne standardvilkår.

Herefter må anlægslovens henvisning til licitationsloven forstås således, at licitationslovens regler skal anvendes på landingsbaneprojektet i det omfang, anlægsloven ikke fraviger disse, og i konsekvens heraf, at Landsstyret i samme omfang ved udbud af de enkelte opgaver ikke må varetage hensyn, som strider mod licitationslovens intentioner (herunder de formål, som er beskrevet i bemærkningerne til licitationslovens bemyndigelsesbestemmelse i § 6).

Jeg er derfor af den opfattelse, at Landsstyret ved at vedtage særlige standardvilkår (FB) for udbuddet af landingsbaner i det omfang, disse opfylder anlægsloven og licitationsloven, har handlet i overensstemmelse med Landstingets bemyndigelse.

For så vidt angår formen for udstedelsen af disse standardvilkår, skal jeg bemærke, at udbudsbekendtgørelsens udformning som en bekendtgørelse naturligt må tage sigte på at fastsætte bindende regler for kommunale og private bygherrer, hvortil Hjemmestyret deltager i finansieringen af bygge- og anlægsopgaverne.

For så vidt angår projekter, hvor Hjemmestyret selv er byggherre, kræver Landsstyrets kompetence til at fastsætte standardvilkår m.v. ved udbud, i det omfang Landstinget ikke har fastsat begrænsninger heri, ikke lovhjæmmel, men kan fastsættes direkte i forhold til Hjemmestyrets kontraktsparter som aftalestof.

*Dette indebærer følgende, at bekendtgørelsesformen ikke er nødvendig, hvis der ikke i disse udbudsbetingelser fastsættes regler, som pålægger juridiske eller fysiske personer uden for Hjemmestyret pligter eller giver disse rettigheder.*

*Bekendtgørelse nr. 25 af 18. august 1995, ses ikke at indeholde sådanne reguleringer, men beskriver alene bygherrens (Hjemmestyrets) betingelser for entreprenørers deltagelse i projektet.*

*Det er derfor min opfattelse, at de fastsatte Fællesbetingelser for arbejder og leverancer ved anlæg af 7 regionale lufthavne i Grønland, ikke burde være fastsat i bekendtgørelsesform, men at der er tale om tjenestebefalinger rettet til anlægsmyndigheder underordnet Landsstyret. Udbudsbetingelserne kunne derfor være udstedt i cirkulæreform eller direkte gennem en vedtagelse i Landsstyret.*

*At der er tale om tjenestebefalinger indebærer videre, at Landsstyret har været berettiget til at delegere detailfastsættelsen af udbudsbetingelser til Direktoratet for Erhverv, Trafik og Forsyning.*

*Det kan derfor ikke tillægges afgørende betydning for landsstyrets ansvar for behandlingen af sagen, at Landsstyret ikke positivt måtte have været forelagt det sæt Fællesbetingelser, som udgjorde bilaget til den vedtagne "bekendtgørelse". Afgørende for Landsstyrets ansvar er således alene indholdet af det vedtagne og ikke vedtagelsens form.*

*I forbindelse med forberedelsen af bekendtgørelsen havde Grønlands Arbejdsgiverforening såvel skriftligt overfor Direktoratet for Erhverv Trafik og Forsyning som mundtligt overfor dette direktorat samt overfor Lovkontoret og Økonomidirektoratet protesteret mod udarbejdelsen af en særskilt FB for landingsbaner baseret på AB 92.*

*Dette giver mig anledning til at bemærke følgende:*

*Det er min opfattelse, at en del af den juridiske usikkerhed, der har kunnet spores i forbindelse med Hjemmestyrets behandling af sagen, ikke mindst må ses i lyset af, at forskellige direktorater i Hjemmestyret (Lovkontoret, Økonomidirektoratet og Direktoratet for Erhverv, Trafik og Forsyning) har sagsbehandlet spørgsmål vedrørende udbudsgrundlaget og -proceduren for landingsbaneprojektet. Herudover har Grønlands Baseselskab A/S udført en række konsulentopgaver vedr. udbudsforberedelserne for Direktoratet for Erhverv, Trafik og Forsyning.*

*Såfremt Hjemmestyrets interne arbejde havde været bedre koordineret på et tidligere tidspunkt end umiddelbart op til Landsstyrets behandling af udbudsgrundlaget den 18. august 1995, er det min opfattelse, at det kunne have været muligt at tilvejebringe det ønskede udbudsgrundlag på et tidligere tidspunkt end sket og således, at det mere utvetydigt udadtil, herunder i forhold til Grønlands Arbejdsgiverforening, var egnet til at beskrive det juridiske grundlag for projektet.*

2) Vedr. Landsstyreområdet for Erhverv, Trafik og Forsynings ekspedition af den vedtagne bekendtgørelse i relation til bekendtgørelsens kundgørelse:

Som anført ovenfor, er det min opfattelse, at bekendtgørelse nr. 25 af 18. august 1995 ikke indeholder retlige reguleringer af borgeres eller virksomheders forhold, som gør, at gyldigheden af fastsættelse af udbudsvilkårene er betinget af, at den foreskrevne procedure for bekendtgørelser, er anvendt.

Jeg har derfor konkluderet, at Landsstyret umiddelbart havde lovhjemmel til at fastsætte udbudsvilkårene for projektet.

Imidlertid finder jeg, at den omstændighed, at Landsstyret havde besluttet, at udbudsbetingerne til dels skulle fastsættes i bekendtgørelsesform, har været egnet til at skabe usikkerhed om retsgrundlaget for såvel de allerede udbudte entrepriser som for udbud af nye entrepriser indtil, bekendtgørelsen blev kundgjort.

Uanset Landsstyrets formelle bemyndigelse til at anvende FB for landingsbaner uden iagttagelse af proceduren for hjemmestyrebekendtgørelser (herunder kundgørelse som gyldighedsbetingelse), har Direktoratet for Erhverv, Trafik og Forsyning konkret haft ansvaret for anvendelse af bestemmelserne i overensstemmelse med Landsstyrets faktisk truffede beslutning og dermed for, at Landsstyrets vedtagelse af bekendtgørelsen ikke skabte retsusikkerhed.

Derfor finder jeg, at Direktoratet burde have sat de nødvendige ressourcer ind på videst muligt omfang at fjerne denne usikkerhed om udbudsgrundlaget ved at have sørget for, at bekendtgørelsen var blevet kundgjort snarest efter vedtagelsen.

I tilknytning hertil er der grund til at fremhæve, at det fremgår af sagsmaterialet, at netop den manglende kundgørelse af bekendtgørelsen efterfølgende gav anledning til en principiel uenighed mellem Grønlands Arbejdsgiverforening og Hjemmestyret om lovligheden af det (før Landsstyrets vedtagelse af udbudsbekendtgørelsen for landingsbaneprojektet) foretagne udbud af vejentrepriserne i Maniitsoq og Aasiaat.

3) Vedr. spørgsmålet om hvorvidt Landsstyreområdet for Erhverv, Trafik og Forsyning forinden bekendtgørelsens kundgørelse har anvendt bekendtgørelsen, herunder det som bilag anførte sæt Fællesbetingelser som grundlag for forhandlinger med private erhvervsdrivende.

Som anført ovenfor, er det oplyst, at FB'en for landingsbaner aktuelt var anvendt som udbudsgrundlag for vejentrepriserne i Maniitsoq og Aasiaat ikke blot inden kundgørelsen af bekendtgørelse nr. 25 af 18. august 1995, men tillige inden dens vedtagelse i Landsstyret.

Det hedder således i en skrivelse af 18. juli 1995 fra Grønlands Luft-havnsvæsens Anlægsorganisation vedr. udbud af entreprise for vejanlæg i Maniitsoq:

“

*For licitationen gælder landstingslov nr. 3 om licitation m.v. samt den hertil hørende bekendtgørelse af den 7. oktober 1994.*

*Udbudsmaterialet er specificeret i vedhæftede fortegnelse, og De bør sikre Dem, at alt anført materiale medsendes denne skrivelse.*

”

*Som medsendt materiale forefandtes blandt andet det sæt fællesbetingelser for landingsbaneprojektet, som efterfølgende blev godkendt som udbudsgrundlag i henhold til bekendtgørelse nr. 25 af 18. august 1995.*

*Udbudsskrivelsens specifikke henvisning til bekendtgørelsen fra 1994 må naturligt læses som en oplysning om, at FBG 79 finder anvendelse på udbuddet, idet bekendtgørelsen, som citeret, i § 2, stk. 1, henviser til de til enhver tid gældende Fælles betingelser for arbejder og leverancer i bygge- og anlægsvirksomhed i Grønland.*

*Jeg lægger herved vægt på, at FBG 95, som efter det oplyste skal afløse FBG 79, først blev vedtaget af Landsstyret den 28. september 1995.*

*Der er herefter ikke overensstemmelse mellem bilaget (FB) til udbudsskrivelsen og denne. Jeg finder dette forhold beklageligt.*

*Det har efter bekendtgørelsens vedtagelse i efteråret 1995 været diskuteret, hvilke retsvirkninger det har, at bekendtgørelsen tillægges virkning også for de foretagne udbud af vejentrepriserne i Maniitsoq og Aasiaat.*

*Da jeg, som nævnt, er af den opfattelse, at Landsstyrets fastsættelse af udbudsbetingelserne har karakter af tjenestebefalinger, er spørgsmålet om kundgørelse af bekendtgørelsen derfor ikke af afgørende betydning for “bekendtgørelsens” virkning i forhold til udbuddet af de to vejentrepriser.*

*Det følger dog af god forvaltningsskik, at Landsstyret, Direktoratet, eller GLV Anlæg snarest muligt bør informere virksomheder, som har afgivet bud på et andet grundlag end det af Landsstyret vedtagne, og dette åbenbart skyldes usikkerhed om eller ukendskab til udbudsbetingelserne.*

*Det er ikke for mig oplyst, hvorvidt der er afgivet bud på et afvigende grundlag, og hvorvidt Hjemmestyret i givet fald har opfyldt sin forpligtelse til at underrette de pågældende bydende.*

#### 4) Afsluttende og sammenfattende bemærkninger.

*Uden for det egentlige område for min undersøgelse, har jeg noteret mig, at Landsstyremedlemmet for Erhverv, Trafik og Forsyning i sit brev den 16. august 1995 til Grønlands Arbejdsgiverforening tog afstand fra, at Arbejdsgiverforeningen havde udarbejdet et skriftligt referat af et møde.*

*Jeg er ikke i stand til at vurdere, hvorvidt der under dette møde havde være en notatpligt for Landsstyremedlemmet eller dennes embedsmænd.*

*Henset til det generelle princip i forvaltningsretten om, at der skal forefindes tilstrækkelig dokumentation i enhver sag i forvaltningen, finder jeg*

*det uheldigt, at Landsstyremedlemmet direkte har taget afstand fra, at der er udarbejdet et referat fra et møde.*

*Såfremt Landsstyremedlemmet var af den opfattelse, at referatet ikke var retvisende, burde alene dette have været anført overfor Arbejdsgiverforeningen.*

*Jeg har påtalt en række forhold, som hver for sig har været egnet til at skabe usikkerhed om det juridiske grundlag for udbuddet af entrepriser under landingsbaneprojektet:*

- sagsbehandling af samme spørgsmål hos flere forskellige myndigheder,*
- ukorrekt brug af bekendtgørelsesformen,*
- utilstrækkelig opfølgning på Landsstyrets beslutning vedr. udbudsgrundlaget (jf. ovenfor pkt. 2) og*
- uklarhed om udbudsgrundlaget for vejentrepriserne i Aasiaat og Maniitsoq.*

*Det er min opfattelse, at en del af disse usikkerhedsfaktorer til dels har rod i det forhold, at en væsentlig del af den sagsbehandling, som forbedrede bekendtgørelse nr. 25 af 18. august 1995, efter de foreliggende oplysninger først er foregået umiddelbart før denne dato samt, at det sideløbende arbejde med at erstatte FBG 79 af FBG 95 ikke har været tilstrækkelig koordineret med fastlæggelsen af udbudsgrundlaget for landingsbanerne.*

*Det er endelig min opfattelse, at sagsbehandlingen, herunder den organisatoriske styring, samlet set for tilvejebringelsen af udbudsgrundlaget for landingsbanerne har været yderst beklagelig, idet de påtalte forhold til sammen har været egnet til at skabe en betydelig grad af usikkerhed om udbudsgrundlaget.*

*Jeg finder dog ikke anledning til at foretage mig yderligere i sagen.”*

## **01-2    Undersøgelse af de administrativt fastsatte regler om regulering af rensdyrjagten i 1996.**

*I forbindelse med en undersøgelse, som Ombudsmanden foretog af egen drift, om de administrativt fastsatte reguleringer af rensdyrjagten i 1996, fandt Ombudsmanden anledning til at kritisere, at Landsstyret uden lovhjælp i en bekendtgørelse havde fastsat krav om bopæl i Grønland i 3 år som betingelse for at kunne komme i betragtning til en tilladelse til fritidsjagt på rensdyr. (J. nr. 11.80.01.)*

Jeg modtog i løbet af sommeren 1996 en række klager, der vedrørte administrationen af regelsættet omkring tildeling af rensdyrlicenser.

Jeg besluttede derfor at opstarte en undersøgelse af egen drift med henblik på at undersøge regelsættet nærmere. Jeg besluttede samtidig at stille

behandlingen af klagesagerne i bero, indtil resultatet af min undersøgelse forelå.

I den følgende gengivelse af sagsfremstillingen har jeg alene redegjort for sagsforløbet og for de udtalelser jeg i anledning af sagen indhentede fra Hjemmestyrets myndigheder.

Den 4. november 1996 meddelte jeg Direktoratet for Fiskeri, Fangst og Landbrug, at jeg havde opstartet en undersøgelse af egen drift, hvor jeg med udgangspunkt i de indkomne klager ville undersøge regelsættet vedrørende rensdyrlicenser til bunds.

Den 17. december 1996 anmodede jeg telefonisk Direktoratet for Fiskeri, Fangst og Landbrug om en kopi af den af direktoratet udarbejdede vejledning til kommunerne omkring proceduren ved administration af rensdyrjagten i 1996. Dette materiale modtog jeg den 18. december 1996.

Den 20. december 1996 meddelte jeg Direktoratet for Fiskeri, Fangst og Landbrug, at jeg på det foreliggende grundlag havde besluttet at undersøge regelgrundlaget vedrørende fordelingen af rensdyrlicenser til fritidsjægere. Jeg anmodede i den forbindelse direktoratet om særligt at redegøre for hjemmelsgrundlaget for § 4, stk. 4, 3. punktum, i bekendtgørelse nr. 15 af 27. juni 1996 om fredning af og jagt på rensdyr, herunder navnlig vedrørende kravet om tre års bopæl i Grønland.

Bekendtgørelse nr. 15 af 27. juni 1996 om fredning af og jagt på rensdyr, § 4, stk. 4 har følgende ordlyd:

§ 4, stk. 4: Ved udstedelse af licenser til ansøgere med fritidsjagtbevis skal fordelingen ske efter en lodtrækning. Lodtrækningen skal ske, så offentligheden har adgang til at overvære denne. Ud over kravet om gyldigt fritidsjagtbevis skal ansøgere have fast bopæl i landet og have haft det i de tre seneste år for at komme i betragtning til en licens.

Under min behandling af sagen havde Direktoratet for Fiskeri, Fangst og Landbrug samt Landsstyrets Sekretariat, Lovkontoret, lejlighed til at udtale sig.

Den 7. februar 1997 modtog jeg direktoratets svar. Direktoratet svarer blandt andet følgende:

“... ”

Ad 1.

I nævnte bekendtgørelse er en lovhenviisning til a) § 5 i landstingslov nr. 11 af 29. april 1992 om ikke-erhvervsmæssig fangst, jagt og fiskeri samt b) § 2, stk. 3 og § 19 i landstingslov nr. 11 af 12. november 1980 om naturfredning i Grønland.

Ad a) Bestemmelsen i § 5 i loven om ikke-erhvervsmæssig fangst, jagt og fiskeri lyder: “§ 5. Landsstyret udsteder nærmere regler for de i loven nævnte tilladelser til fangst, jagt og fiskeri”

De i § 5 nævnte tilladelser, som er aktuel i denne sammenhæng, omtales i § 2 i landstingslov om ikke-erhvervsmæssig fangst, jagt og fiskeri. Den lyder:

“§ 2. Danske statsborgere med fast bopæl i Grønland har ret til at drive fangst, jagt og fiskeri af ikke-erhvervsmæssig karakter på det grønlandske fiskeri- og landterritorium.

Stk. 2. Landsstyret kan gøre denne ret betinget af, at den, der driver fangsten, jagten eller fiskeriet, er i besiddelse af en tilladelse hertil. Landsstyret kan pålægge et gebyr for udstedelse af jagtbevis.”

Første punktum fastsætter, at Landsstyret kan gøre retten til at drive fangst og jagt betinget af, at man har en tilladelse. Mens 3. punktum fastslår, at Landsstyret ved udstedelse af jagtbeviser kan opkræve gebyr.

Det er således direktoratets opfattelse, at de i første punktum nævnte tilladelser ikke nødvendigvis er begrænset til jagtbeviser som sådan, men også kan være licenser til jagt på enkelte dyrearter, som for eksempel rensdyrlicenser.

Man finder således, at opstilling af yderligere vilkår for at få adgang til rensdyrjagten i forbindelse med udstedelse af licenser kan indeholdes i hjemmelen til Landsstyret i lovens § 5, hvorefter Landsstyret gives hjemmel til at udstede nærmere regler for de i loven nævnte tilladelser til fangst, jagt og fiskeri.

Af § 4 i Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 19. af 22. juli 1993 om ikke-erhvervs-mæssig fangst og jagt (fritidsjægere) fremgår da også, at “Jagtbeviset giver ret til fangst og jagt inden for de rammer, som er fastlagt i den øvrige lovgivning”.

For blandt andet rensdyrets vedkommende er der ikke tale om en ubegrænset ressource, men en fangstart, hvor man af hensyn til en bæredygtig udnyttelse har fundet det nødvendigt at indføre skrappe restriktioner, herunder i forhold til adgangen til at få jagtret.

Konkret indeholder rensdyrbekendtgørelsens i § 4, stk. 4, 3. punktum således en bestemmelse, hvorefter fritidsjægere ud over at skulle have et gyldigt fritidsjagtbevis skal have fast bopæl i landet og have haft det i de tre seneste år for at komme i betragtning til en (rensdyr)licens.

Ad b) Udover hjemmelansvendelse i landstingslov om ikke-erhvervs-mæssig fangst, jagt og fiskeri, er landstingslov om naturfredning også hjemmelsgrundlaget.

Bestemmelsen i § 2, stk. 3 i landstingslov nr. 11 af 12. november 1980 om naturfredning i Grønland lyder:

“Grønlands Hjemmestyre fastsætter de nærmere regler om fredningens indhold og omfang.”

...

Selv om direktoratet således er af den opfattelse, at der har været lovhjemmel til rensdyrbekendtgørelsens § 4, stk. 3, kunne hjemmelen måske have været mere betydelig og vil eventuelt kunne gøres til genstand for diskussion.

I forbindelse med revisionen af fangstlovgivningen på efterårssamlingen 1996 har en sådan tydeliggørelse faktisk fundet sted, netop for at undgå enhver tvivl i forhold til lovhjemmelen til fastsættelse af yderligere vilkår, end hvad der kræves for at få fritidsjagtbevis, til eksempelvis adgangen til jagt på rensdyr eller andre fangstarter i fremtidige bekendtgørelser.

Afslutningsvis kan der kort redegøres for baggrunden for reglen.

Det grundlæggende problem i forhold til forvaltningen af rensdyrjagten er som anført, at ressourcen er meget stærkt begrænset i forhold til efterspørgslen derpå. Med andre ord er antallet af ansøgere til rensdyrlicenser langt større, end kvotestørrelsen giver adgang til.

I den forbindelse har det efter rensdyrfredningens ophævelse i 1995 været Landsstyrets politik, at borgere med fangst og fiskeri som hovederhverv tildeles hovedparten af licenserne.

I 1996 besluttede man endvidere med rensdyrbekendtgørelsens § 4, stk. 4, 3. punktum, at borgere som bor i Grønland og har gjort det i en længere periode skulle tilgodeses på bekostning af helt nyttilkomne borgere.

Dette skete på baggrund af en kritik fra mange sider af, at borgere, der et helt liv har haft adgang til jagt på rensdyr, i 1995 i visse tilfælde blev tilsidesat i forhold til

borgere, som netop var kommet til landet og havde søgt om adgang til rensdyrjagt. Denne mulighed opstod naturligvis, fordi der ved 1995-jagten var tale om lodtrækning blandt ansøgere med fritidsjagtbeviser.

At denne stramning i første omgang ikke var omdiskuteret illustreres af, at der i forbindelse med høringsproceduren i 1995 før vedtagelse af bekendtgørelsen ikke har været kommentarer til bestemmelsen fra kommuner eller andre høringsparter.”

Den 3. marts 1997 anmodede jeg Direktoratet for Fiskeri, Fangst og Landbrug om supplerende oplysninger, hvilke jeg modtog ved direktoratets skrivelse af 15. april 1997. Heraf fremgår blandt andet følgende:

“ ...

Ad 1)

Ombudsmanden henviser til et internt notat af 6. maj 1996 og spørger direktoratet, om man har været i tvivl om, hvorvidt der var hjemmel til at stille krav om, at fritidsjægere skulle have haft fast bopæl i de seneste tre år for at kunne komme i betragtning til en rensdyrlicens?

Desuden spørger Ombudsmanden, om direktoratet i givet fald har henledt Lovkontorets opmærksomhed på hjemmelsspørgsmålet på anden måde end sket ved direktoratets notat af 17. maj 1996 til Lovkontoret?

Direktoratet har i forbindelse med udarbejdelsen af bekendtgørelsen i forhold til hjemmelsspørgsmålet alene fremsendt det omtalte notat af 17. maj 1996.

I notatet henvises til blandt andet § 4, stk. 3 og stk. 4 som særlige vigtige at gennemgå, idet disse er vigtige ændringer i forhold til 1996-jagten. De nævnte bemærkninger i det interne notat af 6. maj 1996 går således både på § 4, stk. 3 og stk. 4.

Direktoratet har med sin skrivelse af 17. maj 1996 netop søgt at få hjemmelsspørgsmålet afklaret for særligt de angivne bestemmelser.

Ad 2)

Ombudsmanden henviser til direktoratets notat til kommuner og KANUKOKA af 28. juni 1996 vedrørende vejledning omkring procedure ved administration af rensdyrjagten i 1996, hvoraf blandt andet følgende fremgår:

“Licenser til fritidsjagtbevisindehavere

I henhold til § 4, stk. 4 skal ansøgere med fritidsjagtbevis have fast bopæl i landet og have haft det i de tre seneste år for at komme i betragtning til en licens.

Ved bedømmelsen heraf kan kommunen tage udgangspunkt i blandt andet folkeregisteradresse, tilknytning til det grønlandske samfund og skattepligt til Grønland.”

I den forbindelse spørger Ombudsmanden om, hvorvidt det i vejledningen anførte skal betragtes som en undtagelse til bekendtgørelsens § 4, stk. 2 [stk. 4], eller om det citerede afsnit i vejledningen er udtryk for direktoratets fortolkning af bekendtgørelsen. Ombudsmanden beder dernæst Direktoratet fremkomme med det juridiske grundlag for undtagelsen eller fortolkningen.

Det omtalte notat af 28. juni 1996 vedrørende vejledning omkring procedure ved administration af rensdyrjagten i 1996 er, som det også fremgår af overskriften en vejledning - et fortolkningsbidrag.

Dette fremgår ligeledes af det brev til kommunerne, som notatet er bilag til, brev nr. 118732 af 28. juni. Heri hedder det om notatet, at “Som bilag 2 er vedlagt en vejledning omkring procedure ved administrationen af rensdyrjagten i 1996. Denne er udarbejdet til hjælp for kommunernes administration.”

Direktoratet gjorde i sin skrivelse af 3. februar 1997 rede for sin opfattelse af hjemmelgrundlaget for § 4, stk. 4. Her henvises blandt andet til § 5 og § 2 i landslovslov nr. 11 af 29. april 1992 om ikke-erhvervsmæssig fangst, jagt og fiskeri.



For så vidt angår direktoratets fortolkning af bestemmelsen, som er beskrevet i notatet af 28. juni 1996 er der tale om en fortolkning af "fast bopæl i landet". I landslovsamlingen nr. 11 af 29. april 1992 om ikke-erhvervsmæssig fangst, jagt og fiskeri anvendes et lignende begreb "fast bopæl i Grønland."

Der er ikke i loven eller dens forarbejder gjort nærmere rede for, hvordan dette udtryk skal fortolkes. Direktoratet fandt det derfor hensigtsmæssigt at rådgive kommunerne om, hvordan man kunne fortolke dette ved den administration af § 4, stk. 4, som blev tillagt kommunerne ved udstedelse af rensdyrlicenser.

Ad 3)

Ombudsmanden henviser dels til en skrivelse fra k kommune af 23. juli 1996 til direktoratet, et internt notat af 1. august 1997 [1996] samt et svar til k kommune ligeledes af 1. august 1996. Af disse skrivelser fremgår, at der herskede en vis usikkerhed, om hvilken fortolkning man måtte lægge til grund ved anvendelsen af bekendtgørelsens regler. Ombudsmanden anmoder derfor direktoratet om at oplyse, hvorfor direktoratet ikke, som ressortmyndighed, afklarede spørgsmålet om fortolkning, da Nuuk kommune gjorde opmærksom på, at der kunne være tvivl om fortolkningen af bestemmelserne.

Omkring daværende tidspunkt var der en del henvendelser til direktoratet fra blandt andet studerende og nytilflyttere til Grønland, der havde fået meddelt afslag.

Direktoratet havde endvidere fået henvendelse fra Landstingets Ombudsmand den 17. juli 1996 om netop regelgrundlaget for rensdyrjagten med særlig henblik på § 4, stk. 4 i bekendtgørelsen. Man var således oplyst om, at Ombudsmanden havde fået flere klager herom. Bekendtgørelsen og notatet af 28. juni 1996 blev på anmodning derfor fremsendt til Ombudsmanden.

Direktoratet gennemgår i sit svar til k kommune af 1. august 1996, hvordan man opfatter bestemmelsen i bekendtgørelsen samt vejledningen og sætter kommunens forvaltning som beskrevet i k kommunes brev af 23. juli 1996 i forhold til dette.

Det anføres blandt andet i svaret af 1. august 1996: "Det er direktoratets opfattelse, at en sådan praksis [som beskrevet i kommunens brev af 23. juli 1996] næppe kan siges at være direkte mod bekendtgørelsens bestemmelser eller mod indholdet af vejledningen, men er en ret stram fortolkning heraf."

På daværende tidspunkt og på den da foreliggende baggrund var det direktoratets vurdering, at brevet af 1. august 1996 til k kommune var udtryk for direktoratets muligheder for at bidrage yderligere til fortolkning af reglerne i forhold til kommunens henvendelse.

Direktoratet finder således, at man faktisk har søgt at afklare spørgsmålet over for kommunen, så langt som det med rimelighed kunne forlanges af direktoratet.

Det skal afslutningsvis bemærkes, at fordelingen af rensdyrlicenser ifølge en pressemeddelelse modtaget i direktoratet den 19. juli 1996 ville finde sted ved offentlig lodtrækning om fordeling af rensdyrlicenser til ansøgere med fritidsjagtbevis den 23. juli 1996.

Kommunens forespørgsel til direktoratet, som der henvises til i Ombudsmandens skrivelse, var fra den 23. juli og blev tilsendt direktoratet per fax den 24. juli, altså efter fordelingen af licenserne var foretaget af kommunen.

En eventuel yderligere fortolkning fra direktoratet på daværende tidspunkt ville derfor næppe have kunnet få indflydelse på den faktiske fordeling af licenser, selv hvis man her havde meldt ud, at kommunens fordelingsprincipper burde have været mindre stramme. Der ville således ikke være mulighed for at tildele licenser til personer, som havde fået afslag, idet dette ville forudsætte, at andre ansøgere licenstilsgagn i så fald skulle tilbagekaldes, og hele proceduren derefter gå om."

Den 5. maj 1997 skrev jeg blandt andet følgende til Direktoratet for Fiskeri, Fangst og Landbrug.:

“ ...

Man forstår direktoratets udtalelse således, at direktoratet har været i tvivl om hjemmelsspørgsmålet vedrørende kravet om fast bopæl i de seneste tre år, og at direktoratet har søgt dette afklaret ved henvendelsen til Lovkontoret af 17. maj 1996.

Man forstår endvidere direktoratets udtalelse således, at direktoratet er af den opfattelse, at direktoratet ikke kunne bidrage yderligere til fortolkningen af reglerne i bekendtgørelsens § 4, stk. 4, end gjort ved direktoratets brev til kommunen af 1. august 1996.

Man skal således gøre opmærksom på, at Ombudsmanden, hvis man ikke hører andet, ved den videre undersøgelse vil lægge ovennævnte til grund.

...”

Direktoratet for Fiskeri, Fangst og Landbrug meddelte ved skrivelse af 10. juni 1997, at direktoratet ikke havde yderligere bemærkninger.

Den 10. juni 1997 modtog jeg Grønlands Hjemmestyre, Lovkontorets udtalelse. Af lovkontorets udtalelse fremgår blandt andet følgende:

“I forbindelse med Ombudsmandens undersøgelse vedrørende regelgrundlaget for tildeling af rensdyrlicenser i 1996 er Lovkontoret blevet anmodet om at oplyse, hvorvidt Lovkontoret, i forbindelse med den lovtekniske gennemgang af Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 15 af 27. juni 1996 om fredning af og jagt på rensdyr, har overvejet hjemmelsspørgsmålet vedrørende bekendtgørelsen § 4, stk. 4, da dette ikke fremgår af Lovkontorets svar af 31. maj 1996 til Direktoratet for Fiskeri, Fangst og Landbrug.

I forbindelse med en lovteknisk gennemgang af en bekendtgørelse påser Lovkontoret almindeligvis, at der er lovhjemmel til de i bekendtgørelsen indeholdte bestemmelser og kommer med bemærkninger herom, såfremt der efter Lovkontorets vurdering ikke er den fornødne hjemmel.

Lovkontoret har i forbindelse med den lovtekniske gennemgang af bekendtgørelse nr. 15 af 27. juni 1996 om fredning af og jagt på rensdyr været specielt opmærksom på hjemmelsspørgsmålet vedr. de af direktoratet særligt angivne bestemmelser.

Det kan i den anledning oplyses, at Lovkontoret i sit brev af 31. maj 1996 alene har påpeget eventuelle mangler ved bekendtgørelsen, herunder manglende hjemmel til enkelte bestemmelser.

Landsstyret har med hjemmel heri udstedt bekendtgørelse nr. 15 af 27. juni 1996 om fredning af og jagt på rensdyr, der som udgangspunkt fastslår, at rensdyr er fredet i hele Grønland. Landsstyret kan dog tillade en begrænset jagt på rensdyr og herunder bl.a. opstille betingelser for hvilke grupper af rensdyr, der må nedlægges og til de personer, der må nedlægge dem.

Disse bestemmelser har efter Lovkontorets vurdering hjemmel i § 2, stk. 1 i landslovslov nr. 11 af 12. november 1980 om naturfredning i Grønland, hvorefter Grønlands Hjemmestyre (Landsstyret) kan foretage fredning af dyrearter i hele Grønland eller i bestemte områder og efter samme bestemmelses stk. 3 fastsætte de nærmere regler om fredningens indhold og omfang.”

*Jeg udtalte herefter følgende:*

“1. Den ansvarlige myndighed:

*Det fremgår af Grønlands Hjemmestyres interne referat af Landsstyremøde den 27. juni 1996, at Landsstyret har besluttet at godkende forslaget til bekendtgørelse om fredning af og jagt på rensdyr i den foreliggende form.*

*Som følge heraf anser jeg den omhandlede bekendtgørelse som værende tiltrådt af det samlede landsstyre.*

2. Hjemmelsspørgsmålet.

*Det er et almindeligt princip indenfor forvaltningsretten, at forvaltningens virksomhed skal være legitimeret i en lov eller anden anerkendt retskilde. Dette gælder såvel for forvaltningens generelle som konkrete forvaltningsakter*

*I Justitsministeriets vejledning fra 1987 om udarbejdelse af administrative forskrifter, anføres blandt andet vedrørende bekendtgørelsers hjemmel:*

*“Forskrifter, der skal have retlig bindende virkning for borgere, virksomheder m.v., skal som hovedregel have hjemmel i lov. Der findes dog nogle mere generelle forskrifter, der uden at have hjemmel i lov er af bindende karakter for borgerens benyttelse af offentlige institutioner, så som f.eks. sygehuse. Disse såkaldte anstaltsanordninger vil ikke blive behandlet i det følgende, men opmærksomheden henleder på, at der er snævre grænser for, hvilke forskrifter der kan fastsættes i en anstaltsanordning uden yderligere hjemmel.*

*En bekendtgørelse bør som hovedregel alene indeholde de bestemmelser, som fastsættes med hjemmel i bemyndigelsesbestemmelsen og som retter sig mod borgere, jf. herom pkt. 4-5.*

*Hvilken regulering der kan udfærdiges med en bestemt hjemmel, må afgøres ved almindelig lovfortolkning. I den forbindelse skal der særligt peges på, at jo mere indgribende reglerne er, des sikrere må hjemmelen være. Bestemmelser af særligt indgribende karakter kan således alene udstedes, såfremt hjemmelsloven indeholder en udtrykkelig bemyndigelse hertil. Der må således i almindelighed kræves udtrykkelig hjemmel til at fastsætte bestemmelser om f.eks. straf og bebyrdende regler med tilbagevirkende kraft. Det kræver endvidere særlige holdepunkter i loven eller dens forarbejder at fastsætte bestemmelser, der fraviger andre lovbestemmelser eller fraviger almindeligt anerkendte retsgrundsætninger. ...*

*...”*

*Det følger af det ovenfor anførte, at en bekendtgørelse, der skal have retlig bindende virkning for borgere m.v., som hovedregel skal have hjemmel i lov, samt at spørgsmålet om hjemmel afgøres ved almindelig fortolkning.*

*Kravet om lovhjemmel betyder ikke nødvendigvis, at det umiddelbare grundlag for en forvaltningsakt skal findes i en formel lov. Andre former for retsforskrifter kan være skudt ind imellem loven og forvaltningsakten.*

*Undtagelsesvis kan kravet om lovhjemmel opfyldes med en henvisning til andre retskilder end formel lov, herunder analogi og retssædvane.*

*I helt ekstraordinære tilfælde vil nødretsgrundsætningen kunne legitimere et brud på kravet om lovhjemmel.*

*Kravet om lovhjemmel har ikke samme indhold i alle tilfælde, således er der i visse tilfælde et skærpet krav til hjemlen, mens kravet i andre tilfælde er lempet.*

*Der er i den juridiske litteratur enighed om, at det gælder som hovedregel, at jo dybere en afgørelse gør indgreb i borgernes frihed og ejendom, des klarere og mere utvetydig må hjemlen i almindelighed være.*

*Det anføres blandt andet i "Forvaltningsret" af Hans Gammeltoft-Hansen m. fl., s. 210, at:*

*"Betingelsen om et lovgivningsmæssigt grundlag har oprindeligt været rettet imod de afgørelser fra forvaltningens side, der griber ind i borgernes frihed og ejendom. Selv om grundsætningen i dag anerkendes at have et langt bredere anvendelsesområde, er der fortsat reminiscenser af princippet oprindelige formål. Jo dybere en afgørelse griber ind i borgernes interessesfære, des sikrere må den retskildemæssige hjemmel være; typisk må det kræves, at en sådan afgørelse skal have utvetydig hjemmel i en lovbestemmelse. ...*

*...  
I det hele taget kræver indgreb eller begrænsninger i borgernes privatliv klar og utvetydig hjemmel. ..."*

*Kravet om hjemmel gælder så meget desto mere, når der er tale om forvaltningens udstedelse af retsforskrifter, der skal have retsvirkning overfor borgerne.*

*Om legalitetsprincippet og hjemmelskravet se i øvrigt Ellen Margrethe Basse m. fl., "Forvaltningsret, Almindelige emner", 2. udgave, 1989, s. 185 ff.*

### 3. Fredning efter Landstingslov nr. 11 af 12. november 1980 om naturfredning i Grønland.

*Det er ovenfor anført, at forvaltningen skal have hjemmel til at udstede bekendtgørelser og andre forskrifter. Nærværende afsnit tager alene sigte på at undersøge, i hvilket omfang landstingslov nr. 11 af 12. november 1980 om naturfredning i Grønland hjemler fredning.*

*Landstingsloven om naturfredning i Grønland angiver i kapitel 1 lovens formål. Kapitel 1 indeholder følgende bestemmelse:*

*"§ 1. Ved denne landstingslov tilstræbes at værne og pleje Grønlands natur og landskabelige værdier og i videst muligt omfang at give befolkningen mulighed for at nyde godt af disse.*

*Stk. 2. De beføjelser, som loven hjemler, skal særlig anvendes til:*

1. ...
2. at bevare og pleje områder, planter og dyr samt geologiske dannelser, hvis bevarelsen af naturvidenskabelige og dermed forbundne undervisningsmæssige hensyn er af væsentlig interesse,
3. ..."

I lovens § 2 er der givet en bemyndigelse til Grønlands Hjemmestyre til at fastsætte regler om fredningen. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

*“§ 2. Grønlands Hjemmestyre kan foretage fredning af plante- og dyrearter i hele Grønland eller i bestemte områder.*

*Stk. 2. Grønlands Hjemmestyre kan endvidere foretage fredning af ubeboede områder og lokaliteter, hvor nyplantninger eller udsættelse af dyreynge påtænkes eller er sket.*

*Stk. 3. Grønlands Hjemmestyre fastsætter de nærmere regler om fredningens indhold og omfang.”*

*Lovens § 3 og 4 har følgende ordlyd:*

*“§ 3. Der kan efter reglerne i §§ 4-9 foretages fredning af:*

*1. områder, som på grund af deres landskabelige værdi eller beliggenhed i nærheden af bosteder har væsentlig betydning for almenheden til rekreative formål,*

*2. områder og lokaliteter, hvor bevaringsmæssige eller videnskabelige og dermed forbundne undervisningsmæssige hensyn er af væsentlig betydning.*

*§ 4. I forbindelse med fredning efter § 3 træffes bestemmelse om fredningens indhold og omfang. Der kan endvidere træffes bestemmelse om, hvilke foranstaltninger ejeren eller brugeren eller vedkommende kommune skal træffe til fredningens gennemførelse.”*

*I de generelle bemærkninger til landstingslov om naturfredning anføres blandt andet følgende:*

*“Denne landstingslov er en del af den nødvendige lovgivning om fredninger, som i konsekvens af Hjemmestyrets overtagelse af området pr. 1. januar 1981 må udarbejdes til afløsning af Fredningslov af 22. maj 1974.*

*Landstingsloven tager sigte på at bevare og pleje landskaber og områder, dyr og geologiske forekomster, som er af væsentlig videnskabelig og anden lignende interesse.*

*Fredninger af den menneskeskabte kulturarv, herunder fortidsminder og fund optages i andre landstingslove, ligesom dette er tilfældet med de erhvervsbetonede fredninger, som ikke er optaget i nærværende landstingslov.*

*...*

*Landstingsloven svarer i det store og hele til den hidtidige Fredningslov på det naturfredningsmæssige område, ...*

*... ”*

*I bemærkningerne til lovforslagets enkelte bestemmelser fremgår følgende:*

*“Til kapitel I.*

*Det må anses for rigtigt at indlede denne landstingslov med nogle bestemmelser, der gør det lettere for borgerne straks at danne sig en mening om formålet med loven som helhed ligesom beskrivelsen kan tjene som fortolkningsbidrag ved den senere anvendelse af loven.*

Til Kapitel II.

Kapitlet indeholder dels en angivelse af de formål, §§ 2 og 3, der kan tilgodeses ved gennemførelse af en fredning som en administrativ beslutning, dels en nærmere beskrivelse af den fremgangsmåde, der skal anvendes når der rejses egentlig fredningssag. (§§ 4 - 9).

...

§ 2. Beføjelserne til at foretage fredning efter denne bestemmelse forudsættes henlagt til landsstyret uden af følge den procedure der er foreskrevet ved rejsning af fredningssag i medfør af §§ 4 - 9 fordi der kan være tale om en ønsket hurtig indgriben eller om en mere generel eller tidsbegrænset fredning. Der forudsættes dog i videst muligt omfang indhentet sagkyndig bistand forinden. Den supplerer de grønlandske erhvervsmæssige fredninger for få vidt angår fredning af dyrearter, idet de to sæt af regler skal varetage forskellige hensyn. Fredning af en dyreart af erhvervsmæssige årsager må antages at forudsætte, at den fredede dyreart har en erhvervsmæssig betydning, som beskyttes gennem fredning, mens fredning efter denne lov tjener videnskabelige undervisningsmæssige eller lignende hensyn. Andet stk.,...

Tredje stk. bestemmer, at reglerne skal offentliggøres i mere uddybet form på samme måde som et cirkulære (bekendtgørelse), da der kan være tale om begrænsninger i borgernes hidtidige handleevne.

§ 3. Nr. 1....

§ 3. Stk. 2. angår fredning til gavn for en række videnskabelige formål i videre forstand. Fredning af plantearter ...

For dyrearters vedkommende gælder det også, at fredning af arten ofte må kombineres med fredning af en lokalitet, f.eks. hvor arten er særligt rigt repræsenteret. Fra zoologisk side har det været fremhævet, at det var vigtigt, at rens og moskusoksens vandringsveje blev fredede. Det drejer sig om lange strækninger, som i tidligere perioder har været fulgt af disse dyr under udbredelse af ét arktisk område til et andet. Det er af stor betydning for bestanden i Grønland - hvor arterne af klimatiske grunde stadig kan risikere at bukke under - at man holder mulighederne for indvandring fra andre arktiske områder åbne. ...

§ 4 Fredning i Grønland vil typisk få karakter af almindelige indskrænkninger i borgernes adgang til brug og forbrug af de fælles naturgivne ressourcer.

Der kan være tale om et ordensreglement for eller forbud mod færden inden for bestemte lokaliteter. Adgang til jagt, indsamling af planter, dyr, gravning, brydning af mineraler o.a. kan være begrænset eller forbudt.

...”

Den fredningslov som bemærkningerne henviser til, Fredningslov for Grønland, lov nr. 266 af 22. maj 1974 indeholder i kapitel II regler om fredning. Lovens §§ 9, 10 og 11 har følgende ordlyd:

“§ 9. Ministeren for Grønland kan foretage fredning af plante- og dyrearter i hele Grønland eller i bestemte områder.

Stk. 2. Ministeren kan endvidere foretage fredning af ubeboede områder og lokaliteter, hvor nyplantninger eller udsættelse af dyreyngel påtænkes eller er sket.

Stk. 3 Ministeren fastsætter de nærmere regler om fredningens indhold og omfang.

§ 10. Der kan efter reglerne i §§ 11-17 foretages fredning af:

- 1) Områder, som på grund af deres landskabelige værdi eller beliggenhed i nærheden af bosteder har væsentlig betydning for almenheden.
- 2) Områder og lokaliteter, hvis bevarelse af videnskabelige, undervisningsmæssige eller historiske hensyn er af væsentlig interesse.
- 3) Bygninger, bygningsdele og varder, hvis bevarelse på grund af deres historiske værdi er af væsentlig betydning.

§ 11. I forbindelse med fredning efter § 10 træffes bestemmelse om fredningens omfang og indhold. Der kan endvidere træffes bestemmelse om, hvilke foranstaltninger ejeren eller brugeren eller vedkommende kommune skal træffe til fredningens gennemførelse.”

*Af forarbejderne til disse bestemmelser fremgår følgende:*

“Til kapitel II.

Kapitlet indeholder dels en angivelse af de formål, der kan tilgodeses ved gennemførelse af en fredning ved en administrativ akt (§§ 9-10), dels reglerne for behandling af fredningssager (§§ 11-17). § 1, nr. 9, i lov nr. 182 af 26. maj 1972 for Grønland om ekspropriation vil ikke blive anvendt i det omfang, reglerne i dette kapitels §§ 11-17 indeholder hjemmel for den ønskede fredning.

§ 9, 1. stk. svarer til den danske naturfredningslovs § 59. Den supplerer den grønlandske erhvervslovs § 4, for så vidt angår fredning af dyrearter, idet de to sæt af regler skal varetage forskellige hensyn. Fredning af en dyreart i medfør af erhvervsloven må antages at forudsætte, at den fredede dyreart har en erhvervmæssig betydning, som beskyttes gennem fredningen, mens fredning efter denne lov tjener videnskabelige, undervisningsmæssige, historiske eller lignende hensyn. ...

§ 10, nr. 1, angår fredninger, der tilsigter at bevare karakteristiske landskaber og “grønne områder” til gavn for almenhedens almindelige færden. ...

§ 10, nr. 2, angår fredninger til gavn for en række videnskabelige formål i videre forstand. ... For dyrearters vedkommende gælder det også, at fredning af arten ofte må kombineres med fredning af en lokalitet, f. eks. hvor arten er særlig rigt repræsenteret. ...

§ 11. Bestemmelsen svarer til naturfredningslovens § 19. Mens fredning i Danmark sker ved pålæg af fredningsservitutter eller ved afståelse af ejendom til staten eller en kommune, vil fredning i Grønland typisk få karakter af almindelige indskrænkninger i borgernes adgang til brug og forbrug af de fælles naturgivne ressourcer.

Der kan være tale om et ordensreglement for eller forbud mod færden inden for bestemte lokaliteter. Adgang til jagt, indsamling af planter, gravning, brydning af mineraler o.a. kan være begrænset eller forbudt. ...”

*Det fremgår af Landstingsloven om naturfredning i Grønland, § 2, stk. 1, at Grønlands Hjemmestyre kan foretage fredning af dyrearter. Det fremgår videre af bemærkningerne til loven, at en sådan fredning kan indebære en begrænsning eller et forbud mod adgang til jagt. Det fremgår dog samtidig af loven, at fredninger efter loven skal tjene “videnskabelige, undervisningsmæssige, historiske eller lignende hensyn”.*

*Hverken loven om naturfredning i Grønland eller dennes forarbejder angiver noget om, hvilke former for fredning der med hjemmel i loven kan foretages.*

Fredning af en dyreart vil typisk forekomme som en total fredning af den pågældende dyreart, en begrænsning i antallet af dyr, der må nedlægges, eller forekomme som et forbud mod jagt med videre i visse perioder. Jeg finder ikke, at der i landstingsloven om naturfredning i Grønland, er noget til hinder for, at man med hjemmel i loven foretager sådanne fredninger, såfremt fredningen i øvrigt sker ud fra de i loven givne hensyn.

4. Spørgsmålet om Landsstyret har haft hjemmel til at udstede reglen i Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 15. af 27. juni 1996 om fredning af og jagt på rensdyr, § 4, stk. 4, 3. pkt. vedrørende fast bopæl i landet i de tre seneste år.

Jeg har ovenfor anført, at Landsstyret med hjemmel i naturfredningsloven kan foretage fredning af enkelte dyrearter, samt at en sådan fredning kan medføre indskrænkninger i adgangen til jagt.

Jeg vil i nedenfor i afsnit 4.1, 4.2 samt 4.3 undersøge, om Landsstyret, med de i bekendtgørelse nr. 15. af 27. juni 1996 angivne hjemmelsbestemmelser har haft hjemmel til at udstede reglen i bekendtgørelsens § 4, stk. 4, 3. pkt.

Jeg vil dog indledningsvis knytte nogle kommentarer til selve bekendtgørelsen.

Grønlands Hjemmestyres bekendtgørelse nr. 15 af 27. juni 1996 om fredning af og jagt på rensdyr bestemmer følgende i §§ 3, 4, 6, stk. 1 og 9, stk. 1:

“§ 3. Landsstyret kan årligt fastsætte et antal rensdyr, som må nedlægges ved jagt (kvota).

Stk. 2. Kvotaen kan af Landsstyret begrænses til dyr af bestemte køns- og aldersgrupper.

Stk. 3. Kvotaen kan af Landsstyret inddeles i mindre kvotaer, som kan nedlægges inden for begrænsede områder.

Stk. 4. Den efter stk. 1-3 fastsatte kvota fordeles af Landsstyret, efter jagtbevis kategorier, til kommuner eller områder uden for kommunal inddeling i samarbejde med KNA PK og KANUKOKA.

Stk. 5. De årlige kvotaer samt vilkårene herfor offentliggøres i den landsdækkende presse før jagttidens begyndelse.

§ 4. Ved de kommunale kvoter udsteder Landsstyret licenser med ret til nedlægelse af rensdyr til ansøgere med gyldigt erhvervs- eller fritidsjagtbevis med folkeregisteradresse i den pågældende kommune. Ansvar for udstedelsen af licenserne kan dog overdrages til kommunen efter aftale med Landsstyret, jævnfør stk. 3 og 4.

Stk. 2. ...

Stk. 3. ...

Stk. 4. Ved udstedelse af licenser til ansøgere med fritidsjagtbevis skal fordelingen ske efter en lodtrækning. Lodtrækningen skal ske, så offentligheden har adgang til at overvære denne. Ud over kravet om gyldigt fritidsjagtbevis skal ansøgere have fast bopæl i landet og have haft det i de tre seneste år for at komme i betragtning til en licens.

§ 6. Kun personer, som er i besiddelse af en licens udstedt i medfør af § 4, stk. 1 eller stk. 2 må nedlægge rensdyr, og kun det antal dyr der angives i licensen.



§ 9. Personer, som i medfør af § 4, stk. 1 og stk. 2 samt § 6, stk. 1 har opnået tilladelse til rensdyrjagt, vil sammen med licensen få udleveret to ens nummererede én-gangsplomber per dyr til brug for senere identifikation af de nedlagte dyr.”

*Bekendtgørelse nr. 15 om fredning af og jagt på rensdyr opererer med 3 begreber. Dette er kvota, licens og jagtbevis. Det fremgår af bekendtgørelsens § 9, stk. 1, at tilladelsen til rensdyrjagt gives i form af en “licens”.*

*Jeg har ovenfor argumenteret for, at forvaltningen med hjemmel i landstingsloven om naturfredning i Grønland samt bemærkningerne her-til, kan fastsætte bestemmelser om fredning af en bestemt dyreart i Grønland, samt at denne fredning kan medføre indskrænkninger i borgernes adgang til jagt med videre.*

*Jeg har ligeledes anført, at en sådan fredning typisk vil forekomme som en total fredning af den pågældende dyreart, en begrænsning af det antal dyr, der må nedlægges, eller fredning af dyrearten i en nærmere angiven periode.*

*Jeg finder herefter ikke, at der er noget til hinder for, at forvaltningen med hjemmel i naturfredningsloven kan fastsætte et årligt antal dyr, som må nedlægges ved jagt.*

*Jeg finder herefter heller ikke, at der er noget til hinder for, at der, for at sikre, at der ikke nedlægges flere dyr end det antal, der er fastsat for den årlige jagt, udstedes licenser med ret til nedlæggelse af rensdyr.*

*4.1 Spørgsmålet om Landsstyret har haft hjemmel i landstingsloven om naturfredning i Grønland til at udstede reglen i Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 15. af 27. juni 1996 om fredning af og jagt på rensdyr. § 4, stk. 4, 3. pkt., vedrørende kravet om fast bopæl i landet i de tre seneste år.*

*Om baggrunden for indførelse af reglen i bekendtgørelse nr. 15 af 27. juni 1996, § 4, stk. 4, 3. pkt. anfører Direktoratet for Fangst, Fiskeri og Landbrug i sit svar til mig af 7. februar 1997 blandt andet følgende:*

“...

*For blandt andet rensdyrets vedkommende er der ikke tale om en ubegrænset ressource, men en fangstart, hvor man af hensyn til en bæredygtig udnyttelse har fundet det nødvendigt at indføre skrappe restriktioner, herunder i forhold til adgangen til at få jagtret.*

...

*Afslutningsvis kan der kort redegøres for baggrunden for reglen.*

*Det grundlæggende problem i forhold til forvaltningen af rensdyrjagten er som anført, at ressourcen er meget stærkt begrænset i forhold til efterspørgslen derpå. Med andre ord er antallet af ansøgere til rensdyrlicenser langt større, end kvotestørrelsen giver adgang til.*

*I den forbindelse har det efter rensdyrfredningens ophævelse i 1995 været Landsstyrets politik, at borgere med fangst og fiskeri som hovederhverv tildeles hovedparten af licenserne.*

*I 1996 besluttede man endvidere med rensdyrbekendtgørelsens § 4, stk. 4, 3. punktum, at borgere som bor i Grønland og har gjort det i en længere periode skulle tilgodeses på bekostning af helt nyttilkomne borgere.*

*Dette skete på baggrund af en kritik fra mange sider af, at borgere, der et helt liv har haft adgang til jagt på rensdyr, i 1995 i visse tilfælde blev tilsidesat i forhold til borgere, som netop var kommet til landet og havde søgt om adgang til rensdyrjagt. Denne mulighed opstod naturligvis, fordi der ved 1995-jagten var tale om lodtrækning blandt ansøgere med fritidsjagtbeviser”.*

*Det fremgår af det ovenfor citerede, at man besluttede at indføre reglen i bekendtgørelse nr. 15 om fredning af og jagt på rensdyr, § 4, stk. 4, 3. pkt, “på baggrund af en kritik fra mange sider af, at borgere, der et helt liv har haft adgang til jagt på rensdyr, i 1995 i visse tilfælde blev tilsidesat i forhold til borgere, som netop var kommet til landet og havde søgt om adgang til rensdyrjagt”.*

*Jeg har ovenfor argumenteret for, at forvaltningen med hjemmel i landstingsloven om naturfredning i Grønland samt bemærkningerne her-til, kan fastsætte bestemmelser om fredning af en bestemt dyreart i Grønland, samt at denne fredning kan medføre indskrænkninger i borgernes adgang til jagt med videre, dog således, at fredningen sker ud fra de i loven og dens forarbejder givne hensyn.*

*De hensyn som en fredning efter naturfredningsloven skal ske efter er “videnskabelige, undervisningsmæssige, historiske eller lignende”.*

*Jeg finder herefter ikke, at en regel, der er indført på baggrund af “en kritik fra mange sider”, kan ske med hjemmel i naturfredningsloven.*

*For så vidt angår spørgsmålet om begrænsning af adgangen til jagt efter naturfredningsloven, skal jeg bemærke følgende:*

*Det anføres i forarbejderne til landstingsloven, at en fredning kan indebære indskrænkninger i adgangen til jagt. Der er imidlertid hverken i loven eller dennes forarbejder angivet, at en sådan begrænsning i borgernes adgang til jagt kun skal være gældende for visse borgere.*

*Jeg må herefter forstå loven og dens forarbejder således, at en fredning, der indebærer en begrænsning i jagtadgangen, skal gælde for samtlige borgere.*

*Jeg finder herefter ikke, at landstingslov nr. 11 af 12. november 1980 om naturfredning i Grønland, hjemler indførelse af reglen i Grønlands Hjemmestyres bekendtgørelse nr. 15 af 27. juni 1996, § 4, stk. 4, 3. pkt.*

*4.2 Spørgsmålet om forvaltningen har haft hjemmel i lovgivningen om erhvervsmæssig fangst og jagt til at udstede reglen i Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 15 af 27. juni 1996 om fredning af og jagt på rensdyr, § 4, stk. 4, 3. pkt.*

*Landstingslov nr. 12 af 22. november 1984 om erhvervsmæssig fangst og jagt blev ændret ved landstingslov nr. 4 af 16. maj 1990. Ændringsforslaget blev fremsat samtidig med fremsættelse af lovforslag til landstingslov om ikke-erhvervsmæssig jagt og fiskeri. Følgende fremgår af de almindelige bemærkningerne til ændringsloven:*

“Landstingslov nr. 12 af 22. november 1984 om erhvervsmæssig fangst og jagt med senere ændringer i Landstingslov nr 4 af 16. maj 1990 fastsætter rammerne for den erhvervsmæssige fangst og jagt på Grønlands land- og fiskeriterritorium.

...  
 Det skal understreges, at en af hensigterne med lovforslaget er at adskille erhvervsmæssig fangst og jagt fra al ikke-erhvervsmæssig fangst og jagt, således at sidstnævnte i fremtiden reguleres efter forslaget til landstingslov om ikke-erhvervsmæssig fangst og jagt.

...  
 Lovgivningen om erhvervsmæssig fangst og jagt, regulerer herefter alene erhvervsmæssig fangst og jagt, og denne lov indeholder ikke hjemmel til at udstede regler, der vedrører regulering af ikke-erhvervsmæssig fangst, jagt og fiskeri.

4.3 Spørgsmålet om forvaltningen har haft hjemmel i lovgivningen om ikke-erhvervsmæssig fangst, jagt og fiskeri til at udstede reglen i Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 15 af 27. juni 1996 om fredning af og jagt på rensdyr, § 4, stk. 4, 3. pkt.

Landstingslov nr. 11 af 29. april 1992 ophæver landstingslov nr. 11 af 29. maj 1990.

Bekendtgørelsen om fredning af og jagt på rensdyr angiver at være udstedt i medfør af § 5 og § 6, stk. 1 i landstingslov nr. 11 af 29. april 1992 om ikke-erhvervsmæssig fangst, jagt og fiskeri.

Disse bestemmelser har følgende ordlyd:

“§ 5. Landsstyret udsteder nærmere regler for de i loven nævnte tilladelser til fangst, jagt og fiskeri.

§ 6. For overtrædelse af § 4, stk. 1, første punktum, eller af regler udstedt i medfør af § 2, stk. 2, § 4, stk. 1, andet punktum, eller § 5, kan idømmes bøde.”

§ 5 indeholder alene hjemmel til fastsættelse af sådanne bestemmelser, som der er holdepunkter for i selve loven eller dennes forarbejder.

Lovens hovedregel findes i § 2. § 2 har følgende ordlyd:

“§ 2. Danske statsborgere med fast bopæl i Grønland har ret til at drive fangst, jagt og fiskeri af ikke-erhvervsmæssig karakter på det grønlandske fiskeri- og landterritorium.

Stk. 2. Landsstyret kan gøre denne ret betinget af, at den, der driver fangsten, jagen eller fiskeriet, er i besiddelse af en tilladelse hertil. Landsstyret kan pålægge et gebyr for udstedelse af jagtbevis.”

Forslaget til ændring af landstingslov nr. 11 af 29. maj 1990 om ikke-erhvervsmæssig jagt og fiskeri, blev forinden 2. behandlingen i landstinget forelagt Erhvervsudvalget. Under 2. behandlingen af lovforslaget anfører den midlertidige formand for Erhvervsudvalget blandt andet følgende:

“Med hensyn til ændringsforslaget af landstingslov om ikke-erhvervsmæssig jagt og fiskeri blev forslaget at et enigt erhvervsudvalg indstillet til vedtagelse. Indførelse af jagttegn som middel til at forbedre fangsttilbage meldingen fordrer, at alle der driver jagt løser jagttegn. Dette vil sige at det skal være muligt for personer med dansk statsborgerskab at løse fritidsjagttegn i det øjeblik de er tilmeldt folkeregistret.  
...”

Forinden 3. behandlingen af lovforslaget blev lovforslaget igen forelagt Erhvervsudvalget. Under 3. behandlingen af lovforslaget anfører formanden for Erhvervsudvalget blandt andet følgende:

“Erhvervsudvalget har behandlet ændringsforslagene og indstiller enstemmigt lovene ændret som foreslået.

Et enigt erhvervsudvalg går ind for, at der kun opkræves “omkostningsgebyr, svarende til de til enhver tid gældende forsendelsesomkostninger”. Dette gælder både jagttegn til erhvervsfangere og til ikke-erhvervsfangere.”

Landsstyremedlemmet for erhvervsmæssige anliggender anfører følgende:

“Det er jo altid et spørgsmål om bedre at kunne registrere både fangstens omfang, således at vi også bedre kan have redskaber, når omverdenen følger så nøje med i hvor høj udstrækning, vi gør brug af fangsttyrene.

Jeg mener også, at den måde er et godt redskab til hele tiden at kunne bevare fangererhvervet her i Grønland, og som også kan være et redskab til at styrke, når vi har en dialog igang vedrørende vores erhverv.

...”

Af de almindelige bemærkninger til lovforslaget fremgår følgende:

“Landstingslov nr. 11 af 29. maj 1990 om ikke-erhvervsmæssig jagt og fiskeri fastsætter dels rammerne for danske og andre landes statsborgeres, med fast bopæl i Grønland, ret til at drive ikke-erhvervsmæssig jagt og fiskeri, dels alle andre personers mulighed (turistjagt- og fiskeritegn) mulighed for at opnå tilladelse til ikke-erhvervsmæssig jagt og fiskeri på grønlandsk land- og fiskeriterritorium.

Dette lovforslag samler følgende hidtidige og nye tiltag:

- 1) Fastsætte rammerne for al ikke-erhvervsmæssig fangst, jagt og fiskeri på det grønlandske fiskeri- og landterritorium.
- 2) Åbne mulighed for udstedelse af gebyrpligtige tilladelser til ikke-erhvervsmæssig jagt og fiskeri for fastboende i Grønland.
- 3) Åbne mulighed for udstedelse af gebyrpligtige jagt- og fiskeritegn, dels i form af de hidtidige turistjagt- og fiskeritegn, dels i form af tilladelser til troføjagt.

...”

Af bemærkningerne til de enkelte bestemmelser fremgår følgende ad § 2, § 5 og § 6:

“Til § 2

*Alle danske statsborgere med fast bopæl i Grønland har ret til at drive ikke-erhvervsmæssig jagt, fangst og fiskeri. Denne ret kan gøres afhængig af tilladelse her-til, og tilladelsen kan gøres betinget af, at der erlægges et gebyr herfor.*

Til § 5

*Landsstyret udsteder nærmere regler for de nævnte tilladelser til jagt, fangst og fiskeri.*

Til § 6

*Foranstaltningerne svarer til foranstaltningerne i Lanstingslov nr. 11 af 29. maj 1990 om ikke-erhvervsmæssig jagt og fiskeri.”*

*I bemærkningerne til § 4, der vedrører personer, som ikke er omfattet af §§ 2 eller 3 anføres følgende:*

*“Personer, som ikke har fast bopæl i Grønland, skal have tilladelse til enhver form for jagt, fangst og fiskeri efter laks og fjeldørred. Derudover kan der udstedes regler som også gør fiskeri efter andre arter afhængig af en tilladelse.*

*Disse tilladelser (turist jagt- og fiskeritegn og tilladelser til troføjagt) er gebyrpligtige.”*

*Af en betænkning fra Landstingets Erhvervsudvalg, der er bilagt lov-forslaget, fremgår følgende:*

*“Erhvervsudvalget har under sit møde den 19. marts 1992 behandlet landsstyrets forslag om ændring af landstingslov om erhvervsmæssig fangst og jagt og ændring af landstingslov om ikke-erhvervsmæssig fangst, jagt og fiskeri til brug for 2. be-handlingen af forslagene i Landstinget. Udvalget skal i den anledning fremkomme med følgende bemærkninger:*

*Erhvervsudvalget har behandlet ændringsforslagene og indstiller enstemmigt lo-vene ændret som foreslået. Ændringerne vil give mulighed for, at Landsstyret kan pålægge gebyr for udstedelsen af jagttegn.*

...

*Med hensyn til ændringsforslaget af Landstingslov om ikke-erhvervsmæssig fangst, jagt og fiskeri, blev forslaget af et enigt Erhvervsudvalg indstillet til vedta-gelse. Indførelse af jagttegn som middel til at forbedre fangsttilbage-meldingen for-drer, at alle, der driver jagt løser jagttegn. Dette vil sige, at det skal være muligt for personer med dansk statsborgerskab at løse fritidsjagttegn i det øjeblik, de er til-meldt folkeregistret.*

...”

*Under Landstingets forhandlinger den 9. oktober 1991 blev forslaget til landstingslov om ændring af landstingslov om erhvervsmæssig fangst og jagt samt forslag til ændring af landstingslov om ikke-erhvervsmæssig fangst, jagt og fiskeri behandlet. Af debatten i Landstinget fremgår blandt andet følgende:*

*“Først vil jeg spørge, om det er muligt at forelægge punkterne 24 og 25 samlet, fordi de hænger godt sammen. Formandsskabet har intet imod det, så jeg forelægger den samlet.*

På landsstyrets vegne fremlægger jeg først forslag til landstingslov om ændring af landstingslov om erhvervsmæssig fangst og jagt.

...  
 Betingelserne er kort fortalt, at erhvervsmæssig fangst og jagt kun kan drives på Grønlands land- og søterritorium af personer, som er fast tilknyttet det grønlandske samfund, og som har haft folkeregisteradresse i Grønland og været fuldt skattepligtige i Grønland i de forudgående to år. Derudover skal personer, der driver erhvervsmæssig fangst og jagt være i besiddelse af en særlig tilladelse. Denne tilladelse kan gøres gebyrpligtig.

...  
 Samtidig skal forslaget ses i sammenhæng med ønsket om en ophævelse af de eksisterende grønne, røde og blå fiskeri- og fangstbeviser. Denne ændring har været varslet i flere år, og det planlægges nu, at fra 1. januar 1992 indføres en ny ordning således at der fremover kun er en type jagttegn. Dette skal bruges både af erhvervsjægere og af hobbyjægere. ...

For begge grupper ønskes det, at erhvervelse af jagttegnet bliver gebyrpligtig. Landsstyret forestiller sig et gebyr for ikke erhvervsfangere i størrelsesordenen 3-500 kr. mens gebyret for erhvervsfangere og pensionister begrænses til 100 kr. ....

...  
 Jeg går straks videre til forslaget til Landstingslov om ikke erhvervsmæssig jagt og fiskeri.

Hensigten med loven er at fastsætte rammerne for al ikke erhvervsmæssig fangst og jagt. Det er hobbyjagt, turistjagt og troføjagt, det drejer sig om.

Lovforslaget fastslår, at alle danske statsborgere med fast bopæl i Grønland har ret til at drive ikke erhvervsmæssig jagt, fangst og fiskeri på det grønlandske land- og søterritorium. Retten kan gøres betinget af en tilladelse, for hvilken der kan opkræves gebyr.

...  
 Jagttegnet kommer kun til at gælde for eet år ad gangen, og dette giver mulighed for en årlig rapportering af fangstudbyttet. Dette er meget vigtigt, da det er tvungende nødvendigt som før nævnt at have så detaljeret viden om forbruget af de levende ressourcer som muligt. Indtil nu kendes overhovedet intet til hobbyjægeres fangstudbytte. ...

...  
 Kort vil jeg gerne præcisere, at hensigten med de 2 lovforslag er: at for det første at skabe mere klare linier for, hvem der er erhvervsfangere, og hvem der ikke er.

For det andet at forbedre grundlag for et egentligt regelsæt om turistjagt og troføjagt til gavn for udviklingen af turismen, samt for det tredje at sikre de nødvendige informationer om fangster med henblik på en forbedring af forvaltningen af de levende ressourcer.

En vedtagelse af lovforslagene vil indebære, at indføre nogle væsentlig nye principper på fangst- og jagtområdet.

...  
 Formålet med disse 2 fangst- og fiskeritegn er ligeledes, at indehaverne af disse tegn skal indberette deres fangst, der i modsætning til den eksisterende ordning kun har været gældende for en del erhvervsfiskere og fangere. ...

...”

Den nu ophævede landstingslov nr. 11 af 29. maj 1990 om ikke-erhvervsmæssig jagt og fiskeri indeholder følgende bestemmelser:

“§ 1. Danske statsborgere med fast bopæl i Grønland har ret til at drive jagt og fiskeri af ikke-erhvervsmæssig karakter på det grønlandske land- og søterritorium.

Stk. 2 ...

Stk. 4. Landsstyret kan begrænse eller kvotere den i stk. 1 og 2 omhandlede ret.

§ 2. Tilladelse til jagt og fiskeri af ikke-erhvervsmæssig karakter gives i form af jagt- og fiskeritegn.

Stk. 2. Tegnene udstedes af landsstyret.

Stk. 3. ...

§ 3. Landsstyret udsteder nærmere regler om jagt og fiskeritegn, som der kan opkræves afgift for.

§ 4. For overtrædelse af § 1, stk. 2 og 3, eller af regler udstedt i medfør af § 3 kan idømmes bøde.

Stk. 2. ...”

Under 2. behandlingen af forslag til landstingslov nr. 11 af 29. maj 1990 om ikke-erhvervsmæssig jagt og fiskeri, blev der knyttet følgende bemærkninger til lovforslaget:

“Grønlands Hjemmestyre overtog pr. 1. januar 1989 området vedrørende ikke-erhvervsmæssig jagt og fiskeri. Dette område er hidtil blevet reguleret ved en statslig lov fra 1957. Både på baggrund af alderen på den nuværende lovgivning og på baggrund af overtagelse af området findes det naturligt at udstede en landstingslov.

På FM 1989 forelagdes forslag til landstingslov om ikke-erhvervsmæssig jagt og fiskeri til 1. behandling. Den reelle ændring af lovforslaget i forhold til den gamle lov var, at man foreslog at også andre end danske statsborgere, der har fast bopæl i Grønland og har haft dette i 6 sammenhængende måneder, skulle have samme ret som danske statsborgere til at gå på jagt og fiskeri af ikke-erhvervsmæssig karakter uden at løse et jagt- og fiskeritegn.

Under landstingets behandling af sagen drøftedes, hvorvidt andre end danske statsborgere overhovedet skal have tilladelse til at drive ikke-erhvervsmæssig jagt- og fiskeri uden at løse jagttegn, om disse eventuelt kan få denne ret efter et halv år eller efter 2 år, ligesom man også drøftede, om der bør skelnes mellem nordiske landes statsborgere og andre landes statsborgere.

Det besluttedes under landstingets behandling at sende lovforslaget til høring i kommunerne og KNAPK.

Lovforslaget blev i overensstemmelse med landstingets beslutning sendt til høring, og der er nu indgået svar fra 13 kommuner samt fra KNAPK.

9 kommuner og KNAPK mener, at danske statsborgere med fast bopæl i Grønland fortsat skal have ret til at drive jagt og fiskeri af ikke-erhvervsmæssig karakter uden særlig tilladelse.

2 kommuner mener, at danske statsborgere først bør erhverve denne ret efter et ophold i Grønland på 2 sammenhængende år, og 2 kommuner mener, at denne ret først bør erhverves efter et ophold i Grønland på sammenhængende et halvt år. Der er således en klar tilkendegivelse af, at man ønsker den hidtidige ordning opretholdt, hvorefter danske statsborgere med fast bopæl i Grønland har ret til at drive jagt og fiskeri af ikke-erhvervsmæssig karakter.

7 kommuner mener, at andre landes statsborger, der har fast bopæl i Grønland og har haft dette i 6 sammenhængende måneder, bør have samme ret som danske statsborgere.

5 kommuner mener, at andre landes statsborgere skal have ophold i Grønland i 2 sammenhængende år for at få samme ret som danske statsborgere medens 1 kommune mener, at dette ophold skal vare i sammenhængende 5 år.

KNAPK mener slet ikke, at udenlandske statsborgere bør have ret til at gå på jagt i Grønland.

Der synes således vedrørende andre statsborgere end danske at være en svag overvægt for at stramme det fremlagte lovforslag, hvor der blev foreslået 6 sammenhængende måneders ophold for at få samme ret som danske statsborgere til at gå på ikke-erhvervmæssig jagt og fiskeri. Lovtekstens § 1, stk. 2, er rettet i overensstemmelse hermed, og der er nu foreslået, at andre landes statsborgere, der har fast bopæl i Grønland og har haft dette i 2 sammenhængende år, har samme ret som danske statsborgere.

...  
Jeg takker partiernes ordførere for at man går ind for det fremlagte forslag, og vil understrege, at landsstyret i henhold til lovforslaget kan fastsætte begrænsninger i jagten og fangsten

...”

*I de almindelige bemærkninger til lovforslaget anføres følgende:*

“Grønlands Hjemmestyre overtog pr. 1. januar 1989 området vedrørende ikke-erhvervmæssig jagt og fiskeri. Både af denne grund og på baggrund af alderen på den tidligere lov, der er en statslig lov fra 1957, er det fundet naturligt at udstede en landstingslov.”

*Af bemærkningerne til de enkelte bestemmelser fremgår følgende:*

“Til § 1:

Lovforslaget bibeholder det hidtidige system, hvorefter danske statsborgere med fast bopæl i Grønland har ret til jagt og fiskeri af ikke-erhvervmæssig karakter.

Det er foreslået i et nyt stk. 2, at andre landes statsborgere, der har fast bopæl i Grønland og har haft det i 2 sammenhængende år, skal have den samme ret som danske statsborgere. Dette er foreslået bl. a. af hensyn til andre nordiske landes statsborgere, hvor det forekommer rimeligt, at de også har denne ret, når de har boet i landet i 2 år.

Alle andre personer skal have tilladelse til ikke-erhvervmæssig jagt og fiskeri, og det er præciseret, at kravet om tilladelse til fiskeri kun gælder laks og fjeldørred.

Endvidere er indført hjemmel til for landsstyret at begrænse fastboendes rettigheder i lighed med, hvad der i dag er gældende vedrørende rensdyrjagt.

Til § 2:

Man har bibeholdt systemet med udstedelse af jagt- og fiskeritegn, de såkaldte turisttegn, hvor det nu er fastslået, at disse udstedes af landsstyret.

...

Til §§ 3- 5:

I medfør af § 3 kan udstedes bekendtgørelse om jagt- og fiskeritegn, og §§ 4-5 er sanktions- og ikrafttrædelsesbestemmelser.”

Landstingslov nr. 11 af 29. april 1992 om ikke-erhvervmæssig fangst, jagt og fiskeri bestemmer i § 2, at danske statsborgere med fast bopæl i Grønland har ret til at drive fangst, jagt og fiskeri af ikke-erhvervmæssig



karakter, samt at Landsstyret kan gøre denne ret betinget af besiddelse af en tilladelse hertil. Det bestemmes endvidere, at Landsstyret kan pålægge et gebyr for udstedelse af jagtbevis.

Den i landstingslov nr. 11 af 29. april 1992 om ikke-erhvervsmæssig fangst, jagt og fiskeri, § 5 givne bemyndigelse til Landsstyret er alene en bemyndigelse til at udstede "nærmere regler for de i loven nævnte tilladelser til fangst, jagt og fiskeri".

Grønlands Hjemmestyre har herefter med hjemmel i landstingslov nr. 11 af 29. april 1992 om ikke-erhvervsmæssig fangst, jagt og fiskeri, §§ 2, stk. 2 og 5, ved bekendtgørelse nr. 19 af 22. juli 1993 om ikke-erhvervsmæssig fangst og jagt (fritidsjægere), udstedt regler om jagtbevis. Bekendtgørelsens §§ 1, 2 og 3 har følgende ordlyd:

"§ 1. Denne bekendtgørelse omfatter ikke-erhvervsmæssig fangst og jagt på Grønlands land- og fiskeriterritorium.

Stk. 2. Bekendtgørelsen omfatter alle pattedyr og fugle.

§ 2. Ikke-erhvervsmæssig fangst og jagt må kun drives af personer med tilladelse fra landsstyret hertil.

§ 3. Til personer, der er omfattet af landstingslov om ikke-erhvervsmæssig fangst, jagt og fiskeri § 2, stk. 1 eller § 3, gives tilladelsen i form af jagtbevis."

Bekendtgørelsen blev ved Grønlands Hjemmestytres bekendtgørelse nr. 34 af 17. december 1996 om fritidsjagtbeviser ophævet.

Det fremgår af bekendtgørelsen, at for de personer, der er omfattet af landstingslov om ikke-erhvervsmæssig fangst, jagt og fiskeri § 2, stk. 1 (danske statsborgere med fast bopæl i Grønland) gives tilladelse til fangst, jagt og fiskeri i form af jagtbevis.

Jeg har ovenfor nævnt, at hovedreglen for danske statsborgere findes i landstingslov nr. 11 af 29. april 1992, § 2, stk. 1. Det følger heraf, at danske statsborgere med fast bopæl i Grønland har ret til at drive fangst, jagt og fiskeri af ikke-erhvervsmæssig karakter.

Det fremgår videre af loven, at denne ret kan gøres betinget af en tilladelse. Det fremgår af bekendtgørelse nr. 19, at tilladelsen gives i form af jagtbevis.

Direktoratet for Fiskeri, Fangst og Landbrug anfører i sin skrivelse af 3. februar 1997 blandt andet følgende vedrørende hjemmelsspørgsmålet:

"Ad a) Bestemmelsen i § 5 i loven om ikke-erhvervsmæssig fangst, jagt og fiskeri lyder: "§ 5. Landsstyret udsteder nærmere regler for de i loven nævnte tilladelser til fangst, jagt og fiskeri."

De i § 5 nævnte tilladelser, som er aktuel i denne sammenhæng, omtales i § 2 i landstingslov om ikke-erhvervsmæssig fangst, jagt og fiskeri. Den lyder:

"§ 2. Danske statsborgere med fast bopæl i Grønland har ret til at drive fangst, jagt og fiskeri af ikke-erhvervsmæssig karakter på det grønlandske fiskeri- og landterritorium.

Stk. 2. Landsstyret kan gøre denne ret betinget af, at den, der driver fangsten, jagten eller fiskeriet, er i besiddelse af en tilladelse hertil. Landsstyret kan pålægge et gebyr for udstedelse af jagtbevis.”

Første punktum fastsætter, at Landsstyret kan gøre retten til at drive fangst og jagt betinget af, at man har en tilladelse. Mens 3. punktum fastslår, at Landsstyret ved udstedelse af jagtbeviser kan opkræve gebyr.

Det er således direktoratets opfattelse, at de i første punktum nævnte tilladelser ikke nødvendigvis er begrænset til jagtbeviser som sådan, men også kan være licenser til jagt på enkelte dyrearter, som for eksempel rensdyrlicenser.

Man finder således, at opstilling af yderligere vilkår for at få adgang til rensdyrjagten i forbindelse med udstedelse af licenser kan indeholdes i hjemmelen til Landsstyret i lovens § 5, hvorefter Landsstyret gives hjemmel til at udstede nærmere regler for de i loven nævnte tilladelser til fangst, jagt og fiskeri.

... .

Landstingslov nr. 11 af 29. maj 1990 om ikke-erhvervsmæssig jagt og fiskeri, indeholdt i § 1, stk. 4 følgende regel:

“Landsstyret kan begrænse eller kvotere den i stk. 1 og 2 omhandlede ret.”

Denne regel er imidlertid ikke opretholdt ved landstingslov nr. 11 af 29. april 1992 om ikke-erhvervsmæssig fangst, jagt og fiskeri. Jeg skal hertil bemærke, at jeg ikke har undersøgt, hvorvidt ovennævnte bemyndigelse til Landsstyret kan udstrækkes til at fastsætte et bopælskrav som sket ved bekendtgørelse om fredning af og jagt på rensdyr.

Den i landstingslov nr. 11 af 29. april 1992 om ikke-erhvervsmæssig fangst, jagt og fiskeri, § 5 givne bemyndigelse til Landsstyret er alene en bemyndigelse til at udstede “nærmere regler for de i loven nævnte tilladelser til fangst, jagt og fiskeri”.

Der er ikke i loven eller i bemærkningerne til loven, herunder bemærkningerne til § 5, noget, der indicerer, at den i § 5 givne bemyndigelse til Landsstyret tillige indeholder en bemyndigelse til Landsstyret til at opstille betingelser for opnåelse af tilladelse til fangst, jagt og fiskeri. Jeg finder herefter ud fra en naturlig forståelse af loven, at den i § 5 givne bemyndigelse alene er en bemyndigelse til Landsstyret til at fastsætte regler for de nævnte tilladelser til fangst, jagt og fiskeri, som sket ved Grønlands Hjemmestyres bekendtgørelse nr. 19 af 22. juli 1993.

Jeg finder herefter ikke, at der er hjemmel i landstingsloven om ikke-erhvervsmæssig fangst, jagt og fiskeri til at opstille betingelser for at erhverve ret til jagt.

Jeg finder således ikke, at forvaltningen har haft hjemmel i Landstingslov nr. 11 af 29. april 1992 om ikke-erhvervsmæssig fangst og jagt (fritidsjægere), til at udstede reglen i bekendtgørelse nr. 15 af 27. juni 1996, § 4, stk. 4, 3. pkt.

#### 4.4 Kritik og anmodning.

Jeg har indledningsvis i afsnit 4 knyttet nogle bemærkninger til den omhandlede bekendtgørelse, og jeg har anført, at jeg ikke finder, at der er

noget til hinder for, at forvaltningen med hjemmel i naturfredningsloven kan fastsætte et årligt antal dyr, som må nedlægges ved jagt, ligesom jeg ikke har fundet, at der var noget til hinder for, at forvaltningen, for at sikre, at der ikke nedlægges flere dyr end det antal, der er fastsat for den årlige jagt, udsteder licenser med ret til nedlæggelse af rensdyr.

Forvaltningen har overfor mig anført, at der er hjemmel til at udstede reglen i bekendtgørelsens § 4, stk. 4, 3. pkt., i landstingsloven om naturfredning i Grønland samt i landstingsloven om ikke-erhvervsmæssig fangst, jagt og fiskeri.

I afsnit 4.1 - 4.3 har jeg gennemgået lovreglerne på området for naturfredning, erhvervsmæssig jagt og fangst samt ikke-erhvervsmæssig fangst, jagt og fiskeri med henblik på at undersøge, om forvaltningen har haft hjemmel til at udstede reglen i Grønlands Hjemmestyres bekendtgørelse nr. 15 af 27. juni 1996, § 4, stk. 4, 3. pkt., vedrørende kravet om fast bopæl i Grønland i tre år for at komme i betragtning til en rensdyrlicens.

Jeg har ikke fundet, at forvaltningen har haft hjemmel, hverken i landstingsloven om naturfredning i Grønland, i landstingsloven om erhvervsmæssig fangst og jagt eller i landstingsloven om ikke-erhvervsmæssig fangst, jagt og fiskeri til at udstede reglen i Grønlands Hjemmestyres bekendtgørelse nr. 15 af 27. juni 1996, § 4, stk. 4, 3. pkt., vedrørende kravet om fast bopæl i Grønland i tre år for at komme i betragtning til en rensdyrlicens.

Jeg finder det meget kritisabelt, at forvaltningen i en bekendtgørelse har udstedt en regel, der ikke har været lovhjemmel til at udstede, og jeg skal anmode landsstyret om at oplyse, hvad man agter at foretage i den anledning.

5. Spørgsmålet om forvaltningen i øvrigt har haft hjemmel til at udstede reglen i Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 15 af 27. juni 1996 om fredning af og jagt på rensdyr, § 4, stk. 4, 3. pkt.

Jeg har ovenfor i afsnit 2 anført, at kravet om lovhjemmel undtagelsesvis kan opfyldes med en henvisning til andre retskilder end formel lov, herunder analogi og retssædvane.

Jeg har ligeledes i afsnit 2 anført, at nødretsgrundsætningen i helt ekstraordinære tilfælde vil kunne legitimere et brud på kravet om lovhjemmel.

Jeg vil i nærværende afsnit undersøge, om kravet om lovhjemmel kan opfyldes med henvisning til analogi, retssædvane henholdsvis nødretsgrundsætningen.

5.1 Spørgsmålet om forvaltningen har haft hjemmel til at udstede reglen i Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 15 af 27. juni 1996 om fredning af og jagt på rensdyr, § 4, stk. 4, 3. pkt. med henvisning til analogi.

Analogi defineres i den juridiske litteratur som en form for udvidende fortolkning. I W. E. von Eyben, Juridisk Ordbog, 9. udgave, 1993, defineres analogi således:

“Analogi: Anvendelse af en retsregel på tilfælde, der ikke omfattes af lovens ord, selv om der anlægges en meget vid sproglig forståelse af dem, såfremt de samme grunde taler for at følge lovens regel i begge tilfælde (der er årsagernes lighed). Analogi forudsætter som regel et “hul i loven”, d.v.s. at der ikke haves nogen anden lovregel, der afgør tilfældet; analogi fra undtagelsesbestemmelser er dog ikke udelukket. ...”.

*I Jens Garde m. fl., Forvaltningsret Almindelige emner, 3. udgave, 1997, s. 149 anføres:*

“For så vidt angår analogi bemærkes, at der, da grundlaget for analogislutningen er en lovbestemmelse, som blot anvendes uden for sit naturlige sproglige anvendelsesområde, kan siges blot at være tale om en fortolkningsmetode.”

*Se ligeledes Alf Ross, Om ret og retfærdighed, s. 176, hvor det anføres:*

“Den problematik, der ligger bag den udvidende fortolkning (analogislutningen), kan skildres således. Hvis en regel efter “naturlig sproglig forståelse” finder anvendelse på område a, forudsætter dens udvidelse til område b, (1) at en retlig vurdering ud fra de formål og ideer, der antages at have bestemt reglen, taler for at anvende den også på område b. En sådan vurdering kan især have sin rod i den opfattelse, at reglen er en kasuistisk formulering, en ikke tilendetænkt, sporadisk åbenbaring af et mere almindeligt synspunkt. Og (2) at der ikke mellem a og b er nogen sådan forskel, der ud fra andre retlige vurderinger og ideer kan begrunde, at de to tilfælde behandles forskelligt. Hvis fx ældre lovbestemmelser anvender ord som “han” og “mand”, er det muligt, at man vil hævde, at en differentiering mellem mænd og kvinder på det pågældende retsområde ikke længere har rod i de ideer, der ellers behersker vor nutidsret, og at bestemmelserne derfor bør udvides analogisk til også at gælde kvinder. ...”.

*Om analogi se endvidere W. E. von Eyben, Juridisk Grundbog, bind 1, Retskilderne, 5. udgave, 1991, s. 117 ff.*

*Man kan således sige, at en analogislutning er anvendelse af en lovregel uden for dens område.*

*Jeg har ovenfor, afsnit 4.1 - 4.3 gennemgået de lovregler som bekendtgørelsen om fredning af og jagt på rensdyr angiver at være udstedt i medfør af. Alene landstingsloven om erhvervmæssig fangst og jagt indeholder en regel, der vedrører fast bopæl i Grønland. Denne findes i lovens § 3. § 3 har følgende ordlyd:*

“§ 3. Erhvervmæssig fangst og jagt på Grønlands land- og fiskeriterritorium må kun drives af personer, som

- 1) har fast tilknytning til det grønlandske samfund;
- 2) har folkeregisteradresse i Grønland og har haft folkeregisteradresse i Grønland i de forudgående 2 år;
- 3) er fuldt skattepligtige til Grønland og har været fuldt skattepligtige til Grønland i de forudgående 2 år og
- 4) er i besiddelse af en særlig tilladelse til erhvervmæssig fangst og jagt.

Stk. 2. Landsstyremedlemmet kan fravige kravene i stk. 1, nr. 2) og 3), når det skønnes rimeligt ud fra ansøgerens tilknytning til Grønland, og når ansøgeren har opholdt sig uden for Grønland af uddannelsesmæssige årsager eller lignende.

Stk. 3. Landsstyret udsteder nærmere regler om udstedelse, erhvervelse og fortsættelse af tilladelse til erhvervsmæssig fangst og jagt.

Stk. 4. Landsstyret kan pålægge et gebyr for udstedelsen af tilladelse efter stk. 1, nr. 4).”

Loven vedrører alene erhvervsmæssig fangst og jagt, og spørgsmålet bliver herefter, om man ud fra en analogi af lovtæksten kan udvide bestemmelsen til også at omfatte ikke-erhvervsmæssig fangst og jagt.

Henset til, at der findes en selvstændig lov, der regulerer ikke-erhvervsmæssig fangst, jagt og fiskeri, samt henset til, at det i de almindelige bemærkninger til ændringsloven for erhvervsmæssig fangst og jagt anføres, at “Det skal understreges, at en af hensigterne med lovforslaget er at adskille erhvervsmæssig fangst og jagt fra al ikke-erhvervsmæssig fangst og jagt, således at sidstnævnte i fremtiden reguleres efter forslaget til landstingslov om ikke-erhvervsmæssig fangst og jagt.”, finder jeg ikke, at § 3 i landstingsloven om erhvervsmæssig fangst og jagt ud fra analogi-betragtninger kan udvides til også at omfatte personer, der udøver ikke-erhvervsmæssig fangst og jagt.

5.2 Spørgsmålet om forvaltningen har haft hjemmel til at udstede reglen i Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 15 af 27. juni 1996 om fredning af og jagt på rensdyr, § 4, stk. 4, 3. pkt. med henvisning til retssædvane.

I Jens Garde m. fl., Forvaltningsret Almindelige emner, 3. udgave, 1997, s. 103 defineres retssædvanen som “en handlemåde, der er fulgt almindeligt, stadigt og længe i den overbevisning, at den er retligt bindende.” Se ligeledes Max Sørensen, Statsforfatningsret, 2. udgave ved Peter Germer, 1977, s. 34, hvor det anføres:

“... Hvad særligt angår kriteriet for en sædvanes retlige karakter kan det derfor være hensigtsmæssigt at tage udgangspunktet i den traditionelle retslæres sædvanebegreb. Det kræves at en bestemt fremgangsmåde skal være fulgt almindeligt, stadigt og længe og ud fra en almindelig retsoverbevisning (opinio juris).”

Der er i den juridiske litteratur uenighed om, hvilke krav der skal stilles, for at man kan tale om en retssædvane. Det anføres således i Dansk Statsforfatningsret 1, ved Ole Espersen og Alf Ross, 1980, s. 43:

“Sædvanen som retskilde er en retsopfattelse. - At en vis handlemåde har været fulgt gennem lang tid er ikke - lige så lidt som i civilretten - nogen afgørende betingelse. Den gentagne handlemåde tjener som bevis for opfattelsens alvor og fasthed, men der er intet i vejen for at en retsopfattelse med tilstrækkelig tydelighed kan lægge sig for dagen selv i en enkelt eller nogle få handlinger.”

Se også Max Sørensen, Statsforfatningsret, 2. udgave ved Peter Germer, 1977, s. 34, hvor det anføres:

“Både det faktiske og det psykiske element har givet anledning til megen debat. Det har navnlig været diskuteret, gennem hvor lang tid den pågældende fremgangsmåde skal være fulgt, og det har været gjort gældende, at blot en enkelt handling efter omstændighederne kan være tilstrækkelig. ...

Endnu mere omstridt har det psykiske element været. Dette beror navnlig på, at beviset for selve tilstedeværelsen eller fraværelsen af den krævede retsoverbevisning kan give anledning til vanskeligheder: ...”.

Se endvidere om spørgsmålet Preben Stuer Lauridsen, *Retslæren*, 1977, s. 364 ff., Alf Ross, *Om ret og retfærdighed*, s. 107 ff. samt Max Sørensens, *Statsforfatningsret*, 2. udgave ved Peter Germer, 1977, s. 33 ff., samt W. E. von Eyben, *Juridisk Grundbog*, bind 1, *Retskilderne*, 5. udgave, 1991, s. 150 ff.

Uanset den uenighed, der hersker i litteraturen, står det dog fast, at der må være tale om en handlemåde, som har været fulgt mindst én gang, og som man ikke senere er gået bort fra at følge. Herudover skal handlemåden være fulgt ud fra en følelse af, at man har været forpligtet hertil.

Allerede på baggrund af den kritik, der har været vedrørende indførelsen af reglen i bekendtgørelse nr. 15 af 27. juni 1996 om fredning af og jagt på rensdyr, § 4, stk. 4, 3. pkt., finder jeg ikke, at der har eksisteret en retssædvane på området.

Jeg finder således ikke, at forvaltningen med henvisning til, at der forelå en retssædvane på området, har haft hjemmel til at udstede reglen i Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 15 af 27. juni 1996 om fredning af og jagt på rensdyr, § 4, stk. 4, 3. pkt..

5.3 Spørgsmålet om forvaltningen har haft hjemmel til at udstede reglen i Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 15 af 27. juni 1996 om fredning af og jagt på rensdyr, § 4, stk. 4, 3. pkt. med henvisning til nødretsgrundsætningen.

Til spørgsmålet, om nødretsgrundsætningen kan erstatte kravet om lov-hjemmel, skal jeg anføre følgende:

Der er ikke i den forvaltningsretlige litteratur skrevet meget om nødret. I Jens Garde m. fl., *Forvaltningsret Almindelige emner*, 3. udgave, 1997, s. 150 anføres følgende:

“I helt ekstraordinære tilfælde vil nødretsgrundsætningen (sammenlign strfl. § 14), hvis man kan redde et væsentligt større gode, kunne legitimere et brud på legalitetsprincippet eller i øvrigt legitimere en ellers ulovlig forvaltningsafgørelse. Det er sjældent, betingelserne for anvendelse af nødret er opfyldt, ..... Hertil er det dog anført, at “påberåbelse af offentligretlig nødret forudsætter, at den pågældende situation er uforudseelig eller i hvert fald indtræder med en sådan sjældenhed, at en regulering med henblik på et offentligretligt beredskab ikke er en rimelig foranstaltning.”.

*En bestemmelse om nødret findes i Lov nr. 55, af 5. marts 1954, Kriminallov for Grønland, § 6. Bestemmelsen har følgende ordlyd:*

*“Denne lovs foranstaltninger finder ikke anvendelse over for personer, der har foretaget handlinger, som var nødvendige til afværgelse af truende skade på person eller gods, når lovovertrædelsen måtte anses for at være af forholdsvis underordnet betydning.”*

*Om denne bestemmelse skriver Leif Senholt, Den grønlandske Kriminalret, bind 1, 1985, s. 82 følgende:*

*“Kriminalretligt ansvar i Grønland er som andre steder udelukket, hvis der er handlet inden for grænserne af anerkendt nødværge eller nødret. Reglerne herom blev indføjet i kriminalloven uden bemærkninger, efter at Jur. Eksp. mente at have konstateret, at betydningen af nødværge og nødret principielt måtte antages at være den samme i grønlandsk som i dansk ret.*

*...”*

*Den danske straffelov har i § 14 en næsten enslydende bestemmelse. Bestemmelsen er sålydende:*

*“En handling, der ellers ville være strafbar, straffes ikke, når den var nødvendig til afværgelse af truende skade på person eller gods, og lovovertrædelsen måtte anses for at være af forholdsvis underordnet betydning.”*

*I Karnovs Lovsamling, 13. udgave 1995, bind 7, s. 8604 med note 71, anføres følgende vedrørende § 14:*

*“Når loven specielt opregner personer eller gods, kan den ikke betragtes som ud-tømmende. **Hurwitz:** Alm d 198, hvor det samtidig fremhæves, at et nødretligt synspunkt udenfor § 14 ikke kan legitimere en tilsidesættelse af grundloven eller andre lovregler eller erstatte en lovhjemmel til administrative indgreb, medmindre forholdene er så ekstraordinære og tvingende, at den foreliggende nødsituation praktisk må ligestilles med umuligheden af at forene samfundets tarv med overholdelsen af vedkommende lov.”*

*Tilsvarende antages at gælde for Grønland.*

*Det fremgår af det ovenfor anførte, at nødret alene kan erstatte en lovhjemmel til administrativt indgreb i helt ekstraordinære tilfælde, hvor det må betragtes som umuligt at forene samfundets tarv med overholdelse af loven. Herudover følger det af nødretsgrundsætningen, at anvendelsen sker for at redde et væsentligt større gode, end det der ofres.*

*Dette må gælde så meget desto mere, såfremt nødretsgrundsætningen skal erstatte kravet om lovhjemmel til udstedelse af generelle forvaltningsakter.*

*Jeg finder ikke, at der med hensyn til begrænsning af tildeling af rensdyrlicenser er tale om et så ekstraordinært tilfælde, at nødretsgrundsæt-*

ningen kan hjemle et brud på legalitetsprincippet. Jeg lægger herved vægt på, at der allerede i landstingsloven om naturfredning i Grønland er givet regler; hvorefter man, ud fra de i loven givne hensyn, kan frede enkelte dyrearter. Jeg finder således ikke, at den her foreliggende situation kan begrunde anvendelsen af nødretsgrundsætningen.

#### 6. Bemærkninger i øvrigt.

Jeg er under nærværende undersøgelse blevet opmærksom på, at Direktoratet for Fiskeri, Fangst og Landbrug i vejledning omkring procedure ved administration af rensdyrjagten i 1996, afsnittet vedrørende "licenser til fritidsjagtbevisindehavere", foretager en fortolkning af begrebet "fast bopæl i landet". Jeg har noteret mig, at der kan være tvivl om, hvorvidt den af direktoratet foretagne fortolkning er i overensstemmelse med bekendtgørelsens bestemmelse i § 4, stk. 4, 3. pkt.

Henset til, at jeg ikke har fundet, at forvaltningen har haft hjemmel til at indføre en regel som den i bekendtgørelsens § 4, stk. 4, 3. pkt., indførte, finder jeg dog ikke anledning til at foretage yderligere i den henseende, jf. herved § 6, stk. 4, i landstingslov om Landstingets Ombudsmand.

Herudover har jeg noteret mig, at Direktoratet for Fiskeri, Fangst og Landbrug har afvist at fremkomme med et udtømmende svar på Nuup Kommunitas anmodning vedrørende kommunens administration af reglerne i bekendtgørelsen. Jeg skal hertil bemærke, at jeg finder det rimeligt og mest nærliggende, at ressortmyndigheden, når denne bliver opmærksom på, at der kan være tvivl om fortolkning med videre af en bestemmelse, får denne tvivl afklaret snarest.

Jeg skal i den forbindelse kort bemærke, at det i den henseende vil være uden betydning, om der foreligger endnu uafsluttede klager hos mig.

Henset til undersøgelsesgrundlaget for nærværende undersøgelse og omfanget af undersøgelsen i øvrigt, finder jeg dog heller ikke anledning til at foretage videre i den henseende, jf. herved § 6, stk. 4, i landstingslov om Landstingets Ombudsmand.

#### 7. Konklusion.

Jeg har ovenfor gennemgået lovreglerne på området for naturfredning, erhvervsmæssig jagt og fangst samt ikke-erhvervsmæssig fangst, jagt og fiskeri, med henblik på at undersøge, om forvaltningen har haft hjemmel til at udstede reglen i Grønlands Hjemmestyres bekendtgørelse nr. 15 af 27. juni 1996, § 4, stk. 4, 3. pkt., vedrørende kravet om fast bopæl i Grønland i tre år for at komme i betragtning til en rensdyrlicens.

Jeg har indledningsvis anført, at jeg anser den omhandlede bekendtgørelse for at være udstedt af det samlede Landsstyre.

I afsnit 2 har jeg anført, at forvaltningen skal have hjemmel til at udstede forvaltningsakter, herunder generelle forvaltningsakter.

I afsnit 3 har jeg argumenteret for, at der i medfør af landstingsloven om naturfredning i Grønland, under forudsætning af at fredningen sker under de i loven givne hensyn, kan foretages fredning af enkelte dyrearter,



ligesom jeg har anført, hvilke former for fredning, der typisk vil være tale om.

Jeg har indledningsvis i afsnit 4 knyttet nogle bemærkninger til den omhandlede bekendtgørelse, og jeg har anført, at jeg ikke finder, at der er noget til hinder for, at forvaltningen med hjemmel i naturfredningsloven kan fastsætte et årligt antal dyr som må nedlægges ved jagt, ligesom jeg ikke har fundet, at der var noget til hinder for, at forvaltningen, for at sikre, at der ikke nedlægges flere dyr, end det antal der er fastsat for den årlige jagt, udsteder licenser med ret til nedlæggelse af rensdyr.

I afsnit 4.1 - 4.3 har jeg gennemgået lovreglerne på området for naturfredning, erhvervsmæssig jagt og fangst samt ikke-erhvervsmæssig fangst, jagt og fiskeri, med henblik på at undersøge, om forvaltningen har haft hjemmel til at udstede reglen i Grønlands Hjemmestyres bekendtgørelse nr. 15 af 27. juni 1996, § 4, stk. 4, 3. pkt., vedrørende kravet om fast bopæl i Grønland i tre år for at komme i betragtning til en rensdyrlicens.

Jeg har ikke fundet, at forvaltningen har haft hjemmel hverken i landstingsloven om naturfredning i Grønland, i landstingsloven om erhvervsmæssig fangst og jagt eller i landstingsloven om ikke-erhvervsmæssig fangst, jagt og fiskeri, til at udstede reglen i Grønlands Hjemmestyres bekendtgørelse nr. 15 af 27. juni 1996, § 4, stk. 4, 3. pkt., vedrørende kravet om fast bopæl i Grønland i tre år for at komme i betragtning til en rensdyrlicens. Jeg har anført, at jeg finder det meget kritisabelt, at forvaltningen i en bekendtgørelse har udstedt en regel, der ikke har været lovhjemmel til at udstede, og jeg har anmodet Landsstyret om at oplyse, hvad man agter at foretage i den anledning.

I afsnit 5 har jeg undersøgt, om forvaltningen har haft hjemmel til at udstede reglen i den omhandlede bekendtgørelse, § 4, stk. 4, 3. pkt., med henvisning til henholdsvis analogi, retssædvane eller nødret.

Jeg har ikke fundet, at forvaltningen med henvisning til hverken analogi, retssædvane eller nødret har haft hjemmel til at udstede § 4, stk. 4, 3. pkt. i bekendtgørelse nr. 15. om fredning af og jagt på rensdyr.

Jeg har således ikke fundet, at forvaltningen har haft hjemmel til at udstede reglen i Grønlands Hjemmestyres bekendtgørelse nr. 15 af 27. juni 1996, om fredning af og jagt på rensdyr, § 4, stk. 4, 3. pkt., hvilket jeg finder meget kritisabelt.”

## **04 - Forvaltningsret**

### **04-1 Sagsbehandlingstid.**

Udtalt, at en kommunes samlede sagsbehandlingstid på 8 måneder af en ansøgning om udstedelse af næringsbrev ikke kunne give anledning til kritik, idet kommunen ikke på noget tidspunkt

*havde ladet sagen henligge uekspederet længere end ca. 1 måned.  
(J.nr. 11.60.20.1./107-96)*

A klagede over en kommunes sagsbehandlingstid på 8 måneder i forbindelse med udstedelse af et næringsbrev til klager.

*Jeg udtalte efter at have gennemgået kommunens redegørelse for sagsbehandlingstiden:*

*“Det følger af god forvaltningsskik, at myndighederne skal sikre, at sager ikke henligger i længere tid, inden afgørelse træffes.*

*Reglerne om god forvaltningsskik i relation til sagsbehandlingstid er beskrevet i lovkontorets vejledning af december 1994 om sagsbehandlingsloven, som er tilsendt blandt andet hjemmestyrets myndigheder.*

*De relevante regler for god forvaltningsskik i relation til svarfrister m.v. findes i vejledningens pkt. 199, 1. afsnit og pkt. 204 - 206:*

*“199. Det selyfølgelige krav om, at alle sager, der behandles af den offentlige forvaltning, skal behandles så enkelt, hurtigt og økonomisk som muligt, gælder i særlig grad sager, hvori enkeltpersoner eller private selskaber, institutioner, foreninger m.v. er part.*

*204. Sagsbehandlingsloven indeholder ikke generelle regler om sagsbehandlingstiden. Baggrunden herfor er bl. a., at de opgaver, der udføres af den offentlige forvaltning, er af så forskellig karakter og omfang, at det ikke vil være muligt i en lov, der skal gælde for hele den offentlige forvaltning, at fastsætte bestemte regler for sagsbehandlingstiden, som med rimelighed vil kunne håndhæves ved domstolene.*

*Derimod kan der på baggrund af Folketingets Ombudsmands udtalelser om, hvad der med hensyn til sagsbehandlingstiden må antages at følge af almindelig god forvaltningsskik, gives nogle vejledende regler om sagsbehandlingens tilrettelæggelse, herunder om underretning til den, der er part i en sag, om den forventede sagsbehandlingstid.*

*Ombudsmanden har i nogle afgørelser også peget på, at myndighederne med henblik på at sikre, at sager ikke henligger i længere tid, inden afgørelsen træffes, og at sager ikke bliver glemt og derfor ikke afgjort, bør oprette tilstrækkeligt effektive erindringssystemer.*

*205. Hvis en forvaltningsmyndighed som følge af sagens karakter eller den almindelige sagsbehandlingstid for den pågældende myndighed ikke kan træffe afgørelse i sagen inden kortere tid efter sagens modtagelse, bør myndigheden give den, der er part i sagen, underretning om, hvorpå sagen beror og så vidt muligt oplysning om, hvornår myndigheden regner med, at afgørelsen kan foreligge.*

*206. Myndigheden bør endvidere give den, der er part i sagen, underretning, når behandlingen af den konkrete sag på grund af særlige omstændigheder vil tage længere tid end sædvanligt.”*

*I den foreliggende sag må jeg lægge til grund, at næringsbrevet til klager er udstedt omkring 8 måneder efter kommunen modtog ansøgning fra klager.*

*Efter den liste over ekspeditioner i sagen, som klager ikke har haft bemærkninger til, fremgår det, at kommunens ekspeditioner i sagen er foretaget efter sagsbehandlingstider, som ikke overstiger ca. 1 måned.*

*Jeg finder på denne baggrund ikke anledning til at kritisere kommunens sagsbehandlingstid.”*

#### **04-2 Sagsdokumentation i forbindelse med opkrævningsvirksomhed. Brug af forkert personnummer ved indjournalisering.**

*En kommune, K, havde, i anledning af en klage over mangelfuld vejledning om opgørelse af klagers gæld til det offentlige, til Ombudsmanden fremsendt kommunens sagsmapper vedrørende klager i økonomiforvaltningen og socialforvaltningen. Sagerne var journaliseret efter personnummer. K oplyste, at man havde vejledt klager korrekt, idet man havde udskrevet kontoudtog og månedsopgørelser til klager, som desuden mundtligt blev vejledt om gældens opgørelse.*

*Ombudsmanden konstaterede, at kommunen havde anvendt forskellige personnumre for klager, og at kommunens dokumentation for såvel den regnskabsmæssige opgørelse af gælden som dokumentationen for gældens opståen var mangelfuld. Ombudsmanden fandt disse forhold meget kritisable.*

*Ombudsmanden henstillede endelig, at kommunen foretog afskrivning af de dele af gælden, som ikke kunne dokumenteres. (J. nr. 11.24.20.7./100-96)*

A klagede over, at hun var blevet vejledt mangelfuldt af K kommune om dennes opgørelse af hendes gæld til det offentlige.

Det hedder i kommunens udtalelse til mig:

“Når A retter henvendelse til K Kommune for at indhente oplysninger, får hun altid korrekt forklaring om sin gæld/sine regninger samt får udleveret en liste over sine gældsposter/regninger. Derudover taler man med en medarbejder i kommunkontoret i den bygd, hvor A bor, og forklarer vedkommende vedr. A.

Tilslut vil jeg lige nævne, at A får tilsendt en månedsopgørelse hver måned.

Vedr. spørgsmålet om flere cpr. numre kan det ses, at regningerne bliver sat i/bogført i A's sag det ene gang kun, og at alle disse regninger bliver korrekt overført til det rigtige cpr. nummer.

Angående selvbyggerhuset fremgår det, at hun (A) har en stor gæld, der skyldes udførelse af ekstra bestillingsarbejde og derudover har andre reparationsarbejder i forbindelse med færdiggørelse af byggeriet.

Og endelig kan det nævnes, at når det drejer sig om en stor gæld til et selvbyggerhus, er afdragsrenterne tilsvarende store”.

Jeg modtog endvidere følgende, supplerende redegørelse fra kommunen:

“Hermed meddeler vi om fødsels- og dødsattest for cpr. nr. xxxxxx-xxxx kan vi oplyse, at ikke kendte i vores systemet. Personnummerbrev for cpr. nr. yyyyyy-yyyy, kan vi oplyse, at der blev overført til den rigtige cpr. nummer zzzzzz-zzzz, som følge af kontoudtog for cpr. nr. vvvvvv-vvvv.

Selvbyggerlån:

Bogført i året 1992. saldoen er i alt kr. 84.729,53 kr.

Renterne udgør hvert året ca. 4.550 kr.

Saldoen udgør nu kr. 76.530,88 kr., jf. følgende vedlagte kontoudtog.

Så vidt vi kan se, er der ikke var nogen fejl i de.

Indbetalt pr. måned kr. 800 01/92 til 03/92

- - - - 1.350 04/92 til 12/93

- - - - 1.300 01/94 til 12/94

- - - - 1.262 01/95 til 05/96.

Der kommer regninger af renovation, elregninger samt elslutregninger”.

Da jeg ikke umiddelbart af det modtagne materiale var i stand til at vurdere, hvorledes klagers gæld var opgjort, anmodede jeg kommunen om at fremsende en opdateret opgørelse af klagers gæld fordelt på enkelte regninger.

Jeg rekvirerede endvidere klagers sager i kommunens økonomiske forvaltning og i socialforvaltningen til gennemsyn.

*Jeg udtalte på denne baggrund:*

*“Jeg kan efter ombudsmandslovens § 6, stk. 2, ikke undersøge klager over forhold, som er mere end et år gamle.*

*I den foreliggende sag må jeg lægge til grund, at en del af klagers gæld vedrører perioden som ligger mere end et år før klagers indgivelse til mig den 28. marts 1996.*

*Jeg kan derfor ikke tage stilling til, om klagers gæld fra før 28. marts 1995 er korrekt opgjort.*

*Min gennemgang af klagers sag i økonomiforvaltningen har generelt vist, at det er særdeles vanskeligt at udlede nogen dokumentation for de i kontoudtogene/månedsopgørelserne anførte gældsposter i sagsbilagene.*

*Jeg har således navnlig noteret mig, at det ikke ses dokumenteret, hvorledes de af klager optagne selvbyggerlån er afdraget. Det ses endvidere ikke dokumenteret, hvorledes den post vedrørende klagers selvbyggerlån, som figurerer i flere af klagers månedsopgørelser, og som angives som post 9223007445, af 9. marts 1992, “rettelse af forkert”, er opstået. Det ses ej heller dokumenteret, hvorfor posten i det seneste kontoudtog af 30.*

maj 1997 er opgjort til 24.325,98 kr., i stedet for de 25.875,98 kr., som fremgår af tidligere kontoudtog/månedsopgørelser.

Det er derfor ikke muligt for mig uden iværksættelse af yderligere undersøgelser, herunder eventuelt inddragelse af ekstern regnskabskyndig bistand, i et omfang som klart falder uden for formålet med min virksomhed, at tage stilling til kommunens opgørelse af klagers gæld vedrørende det tidsrum, jeg har kompetence til at undersøge.

Dette forhold finder jeg meget kritisabelt.

Om vejledningen af klager i forbindelse med spørgsmål om gældens opgørelse, skal jeg udtale:

Det fremgår af sagsbehandlingslovens § 7, stk. 1, at en forvaltningsmyndighed i fornødent omfang skal yde vejledning og bistand til personer, der retter henvendelse inden for myndighedens sagsområde.

Klager har ikke overfor mig konkret angivet ved hvilke lejligheder, hun mener, hun ikke har modtaget korrekt rådgivning.

Jeg må allerede derfor afstå fra nærmere at undersøge kommunens, herunder bygdekontoets, rådgivning af klager.

Jeg forstår kommunens udtalelser hertil således, at kommunen har bekræftet klagers oplysning om, at der konkret har været tvivl om, hvilket cpr. nummer, klager havde.

Kommunen har videre oplyst, at klager løbende er blevet orienteret om sin gæld til det offentlige gennem månedsopgørelser fra kommunen.

Jeg skal med dette udgangspunkt generelt anføre nogle bemærkninger om kommunens forpligtelser som led i opkrævningsvirksomheden:

Det er kommunens ansvar, at klagers gæld er opgjort korrekt.

Kommunen er således forpligtet til ved modtagelsen af enhver indbetaling og ved hver regningsudskrivning at sikre sig dels, at regningen udskrives til rette debitor og dels, at regningen eller indbetalingen bogføres korrekt.

Såfremt en borger henvender sig vedrørende forståelsen af en regning, en månedsopgørelse eller et andet kontoudtog, følger det af vejledningspligten i sagsbehandlingslovens § 7, stk. 1, at kommunen er forpligtet til at oplyse, hvad regningen vedrører, eller at dokumentere, hvilke regninger eller krav som ligger til grund for kontoudtoget.

Det er således ikke tilstrækkeligt, at kommunen overfor en borger henviser til et kontoudtog fra kommunens bogholderi, idet kommunens økonomiske mellemværende med borgeren skal kunne dokumenteres i form af skriftligt foreliggende beslutninger, gældsbreve eller regninger, som angiver, hvorledes gælden er stiftet.

Såfremt der er tvivl om opgørelsen af en gældspost, vil kommunen ikke kunne kræve denne post betalt, før forholdet har været undersøgt. Kommunen vil i givet fald tillige være forpligtet til at give borgeren en særskilt meddelelse om resultatet af denne undersøgelse, såfremt forholdet ikke kan afklares straks ved borgerens henvendelse. Såfremt resultatet af

denne undersøgelse er til ugunst for borgeren, skal kommunens meddelelse om undersøgelsen endvidere indeholde en begrundelse i medfør af sagsbehandlingslovens § 24.

Det fremgår videre af Indenrigsministeriets bekendtgørelse nr. 652 af 27. juli 1995 om folkeregistrering, § 22, stk. 1, at offentlige myndigheder kan anvende personnumre som identifikation eller journalnummer i forbindelse med varetagelsen af vedkommende myndigheds opgaver.

Det forhold, at kommunen har anvendt borgernes personnumre som identifikation i debitorstyringen, kan jeg derfor ikke have bemærkninger til.

Imidlertid fritager dette ikke kommunen fra at sikre, at sagsdokumentationen er tilstrækkelig. Det vil sige, at kommunen ikke kan kræve en regning betalt med henvisning til, at den er registreret på en borgers personnummer, såfremt kommunen er bekendt med, at det er usikkert, om det benyttede personnummer er korrekt.

Kommunen vil i tilfælde af, at en person er tildelt et forkert personnummer, være forpligtet til rette fejlen, og jf. ovennævnte bekendtgørelses § 21, stk. 1, nr. 3, vederlagsfrit at give personen meddelelse om det ændrede personnummer.

Om tilsendelsen af månedsopgørelser til borgerne, skal jeg bemærke, at sådanne opgørelser hverken kan erstatte kommunens vejledningspligt overfor borgerne efter sagsbehandlingslovens § 7, stk. 1, eller begrundelsespligten i sagsbehandlingslovens § 24.

Det vil med andre ord sige, at hvis en kommune udskriver en regning, som hviler på en selvstændig afgørelse, skal borgerne i sædvanligt omfang have særskilt meddelelse om beslutningen og om begrundelsen herfor.

Månedsopgørelser kan heller ikke tjene som selvstændig dokumentation for kommunens opgørelse af sit mellemværende med borgerne. Borgerne har således, som anført, til enhver tid krav på, at der foreligger en selvstændig dokumentation for et af kommunen opgjort tilgodehavende.

Jeg finder det derfor meget kritisabelt, at det ikke af de foreliggende sagsakter umiddelbart er muligt at identificere retsgrundlaget for de gældsposter, som fremgår af månedsopgørelserne.

Jeg skal bemærke, at kommunen, når den bliver opmærksom på fejl i sit debitorbogholderi, er forpligtet til snarest at rette fejlen.

En beslutning om at rette en sådan fejl er en beslutning i sagsbehandlingslovens forstand, som derfor som udgangspunkt indebærer en pligt til at give borgerne en særskilt skriftlig og begrundet meddelelse herom. Det vil således normalt ikke være tilstrækkeligt at give borgeren underretning om fejlretningen i månedsopgørelsen.

Henset til den konstaterede usikkerhed om sagsdokumentationen skal jeg endvidere henstille, at kommunen gennemgår dokumentationsgrundlaget for kommunens opgørelse af klagers gæld til det offentlige, og at der

*træffes beslutning om afskrivning af den del af gælden, som ikke kan dokumenteres.*

*Jeg skal anmode kommunen om at orientere mig om denne gennemgang.”*

### **04-3 Ordensmæssig betinget bortvisning fra et kommunekontor.**

*En kommune blev kritiseret for en beslutning om at formene en borger adgang til kommunens filialkontor i den bygd, hvor pågældende boede, idet beslutningen savnede hjemmel, ligesom nødretsgrundsætninger ikke kunne anvendes i den foreliggende situation. (J.nr. 11.04.20.0/182-96).*

A klagede over K Kommunes afgørelse om at formene ham adgang til kommunekontoret i B bygd.

A var blevet forment adgang til kommunekontoret i B Bygd, idet han angiveligt havde kastet en sten efter et medlem af bygdebestyrelsen, C, i B bygd.

A ringede efterfølgende til K Kommune og orienterede en embedsmand ved K kommune, D, om, hvad der var sket.

Den 29. juli 1996 fremsendte K Kommune, D, en telefax til A. Heraf fremgår blandt andet:

“Du overfaldt torsdag den 25. juli 1996 bygdebestyrelsesmedlem C fysisk og slog ham i hovedet med formentlig en sten.

Efterfølgende ringede du til mig samme aften og orienterede mig om hvad du havde gjort.

Jeg skal gøre opmærksom på, at jeg finder din handling aldeles uacceptabel og kan absolut ikke tolerere at mit personale eller de folkevalgte politikere lider overlast hverken fysisk eller psykisk.

Jeg skal derfor meddele dig, at du med øjeblikkelig virkning ikke har adgang til K kommunes filialkontor i B bygd ligeledes kan du heller ikke rette henvendelse hverken pr. telefon eller pr. brev til filialkontoret.

Skulle du alligevel, mod forbudet, forsøge at henvende dig til filialkontoret vil du blive afvist, og hvis du personligt kommer på filialkontoret vil du blive bedt om at gå, og såfremt du ikke skulle efterkomme dette er personalet instrueret om straks at anmode politiet om at fjerne dig fra kommunens filialkontor.

Du vil ikke kunne blive betjent som borger på filialkontoret i B bygd.

Skulle du have noget som involverer K kommune og du som borger har brug for at bliver betjent, bedes du rette skriftlig henvendelse til K kommune, Postbox ..., .... K kommune, hvorefter du vil modtage den service du har brug for.

...”

A klagede den 31. juli 1996 til K Kommunes kommunalbestyrelse over brevet af 29. juli 1996.

K kommune skrev den 2. august 1996 til A. Brevet er underskrevet af D. Kommunen skrev følgende:

“Efter modtagelsen af din telefax fra den 01. august 1996 har jeg vurderet sagen påny, ligesom jeg har diskuteret denne med Borgmesteren.

Jeg vil gerne ændre min afgørelse på nogle af punkterne, idet jeg i min første afgørelse har afskåret dig for al betjening fra filialkontoret og dermed stillet dig i en yderst vanskelig situation.

Du kan med øjeblikkelig virkning blive betjent af filialkontoret i B bygd ved telefonisk henvendelse eller pr. brev.

Indtil videre og indtil der er faldet ro efter episoden her den 25. juli 1996 må jeg fortsat fastholde du ikke personligt kommer på filialkontoret.

Du er dog velkommen til at bruge din hustru til at komme på filialkontoret.

Situationen omkring du ikke personligt kan komme på filialkontoret er selvfølgelig ikke ment permanent men vil løbende blive vurderet og på et tidspunkt falde bort igen.

Dette vil ske når der er faldet ro over situationen.

...”

Den 17. oktober 1996 skrev K kommune til A og “normaliserede” forholdene i B bygd, således at A igen kunne henvende sig personligt på kommunens filialkontor.

Herefter klagede A til mig over K kommunes afgørelse om at formene ham adgang til kommunekontoret i B bygd.

Jeg fremsendte klagen til Kommunernes Tilsynsråd, således at Kommunernes Tilsynsråd kunne vurdere, om Tilsynsrådet ville tage sagen op, idet jeg fandt, at Tilsynsrådet var det rette forum for behandling af sagen, jvf. herved Landstingslov nr. 20 af 3. november 1994, om kommunalbestyrelser og bygdebestyrelser m.v. § 54, stk. 1. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

§ 54: “Tilsynsrådet for Kommunerne fører tilsyn med, at kommunalbestyrelserne i deres forvaltning overholder reglerne i denne landstingslov og i øvrigt forvalter i overensstemmelse med gældende offentligretlige regler.”

Tilsynsrådet besvarede min henvendelse således:

“...

Det kan meddeles, at det ikke er en sag Tilsynsrådet vil tage op, men at man dog har noteret sig sagen.”

K kommune afgav en udtalelse til sagen, hvori kommunen anfører:

“K kommune skal efterfølgende redegøre for hændelsesforløbet omkring voldsagen der skete på filialkontoret den 25. juli 1996 samt efterfølgende dispositioner:

Om aftenen den 25. juli 1996 trængte A ind på filialkontoret hvor der var flere personer til stede herunder bygdebestyrelsesmedlem C og assistent E.



Før A kom til stede havde han flere gange telefonisk ringet til filialkontoret og været uforskammeret, råbt og skældt meget ud gennem telefonen overfor både assistenten og bygdebestyrelsesmedlemmet.

A ringede efterfølgende til mig samme aften og oplyste mig om, hvad han havde gjort.

Jeg kontaktede strakt politiet og indgav anmeldelse om, at der var begået vold på filialkontoret i B bygd.

Den 26. juli 1996 kunne filialkontoret ikke åbnes idet assistenten, der er eneste medarbejder, ikke turde komme på kontoret af angst for A idet han gik frit rundt i bygden.

Jeg drøftede sagen med bygdebestyrelsesformand i B bygd, F, samt med borgmesteren.

F var yderst betænkelig over den tilspidsede situation og mente som jeg selv, at situationen lige nu var uholdbar omkring filialkontorets fortsatte virksomhed.

Jeg traf derfor den beslutning, at indtil videre måtte kommunen se sig nødsaget til at formene A adgang til filialkontoret. I modsat fald ville kommunen formentlig ikke kunne have genåbnet filialkontoret sådan lige med det samme.

...

A klagede den 31. juli 1996 over min afgørelse om, at han var helt afskåret for at blive betjent på filialkontoret i B bygd.

Borgmesteren og jeg blev derfor enige om at lempe på A's begrænsninger og gav ham mulighed for telefoniske og skriftlige henvendelser.

Dette blev ligeledes afklaret telefonisk med bygdebestyrelsesformanden

Assistenten i B bygd blev meget bange igen da jeg sendte min telefax af 02. august 1996, jeg havde forinden afsendelsen af telefaxen telefonisk orienteret hende.

Assistenten beholdt telefaxen uden at få den afleveret til A indtil den 07. august 1996 af angst for ham.

Da jeg blev klar over hun ikke havde afleveret min telefax blev hun telefonisk pålagt at aflevere denne straks. Hun sendte mig en telefax dateret 7. august 1996 hvori hun skrev hun var meget betænkelig ved situationen.

Jeg rejste den 15. august 1996 på tjenesterejse til B bygd for at tale med bygdebestyrelsen samt assistenten og samtidig tilbyde A en samtale om hele sagen i et forsøg på at få ro omkring filialkontoret.

Inden afrejse havde mit sekretariat telefonisk meddelt A at jeg ville komme til B bygd og at han var velkommen til at få en personlig samtale med mig. Min tolk spurgte ham ved ankomst om han ønskede at tale med mig, men det mente A at han ikke ønskede.

Ved mit møde med assistenten blev jeg bestyrket i, at hun var meget bange for A og hun følte sig utryk ved at være på filialkontoret.

Jeg prøvede at tale tingene igennem med hende og forklarede hende at hun altid var velkommen til at søge hjælp på kommunekontoret.

Min opfattelse af hendes angst, skyldtes også det trauma, at hun havde set A's overfald på hendes far C.

Under min tjenesterejse havde jeg møde med bygdebestyrelsesmedlem C der på mødet udtrykte stor betænkelighed om situationen idet han var bange for at det samme kunne ske igen.

...

Der sker herefter ikke meget i sagen idet der tilsyneladende hen over tid faldt mere ro over forholdene i B bygd, og jeg havde løbende kontakt med bygdebestyrelsesformanden pr. telefon eller når han var i K kommune for deltagelse i udvalgs møder.

Den 3. oktober 1996 får jeg skriftlig orientering fra Ledende skoleinspektør om, at der har været trussel om vold i B bygd mod skolelederen fra A.

Jeg har ikke foretaget mig noget i den forbindelse udover at holde mig orienteret i sagen.

A's brev af 31. juli 1996 var stilet til Kommunalbestyrelsen, og sagen blev medtaget på det 1. møde efter brevets modtagelse nemlig kommunalbestyrelsesmøde 03/96 der startede den 15. oktober 1996 som lukket punkt.

Kommunalbestyrelsen besluttede efter at have drøftet sagen, at nu var tiden inde til at normalisere forholdene og dette blev gjort samme dag ved min telefax af 17. oktober 1996.

Jeg skal beklage, at det fejlagtigt i brev af 17. oktober 1996 ikke er kommunalbestyrelsen der har skrevet til A at situationen nu blev normaliseret, men at dette er sket administrativt.

#### AFSLUTNINGSVIS:

Det er altid svært når der på et lille sted (en bygd med omkring 200 indbyggere) er stridigheder, dette specielt når stedets kommunekontor kun har en bemanding på 1 person -samt når folk for en stor dels vedkommende er i familien med hinanden, og jeg kan nævne, at bygdebestyrelsesformandens søster er gift med A, bygdebestyrelsesmedlem C's datter er assistent på filialkontoret o.s.v.

Dette kan give intriger og der kommer nemt stærke følelser med ind.

Min beslutning om at begrænse A's muligheder i en periode for betjening på filialkontoret er ikke ment som en straf mod pågældende, men udelukkende et forsøg på at kunne bibeholde servicen overfor hele bygdens befolkning, og derfor prioriterede jeg bygdens borgere fremfor en enkelt person.

Det er min opfattelse at såfremt jeg ikke havde foretaget mig noget, ville samtlige borgere i B bygd i en måske lang periode ikke være blevet serviceret lokalt.

...

Jeg kan kun beklage at jeg skrev det sidste brev af 17. oktober 1996, det burde retteligen have været kommunalbestyrelsen der skrev direkte til A.

Jeg fik ordren af kommunalbestyrelsen om at normalisere forholdene.

..."

...

Af K kommunes sagsakter fremgår følgende:

Den 15. oktober 1996 afholdt kommunalbestyrelsen i K kommune sit 3. ordinære møde. Mødet var lukket. Af en udskrift ad punkt 11 fremgår følgende:

"Pkt. 11.

Klage fra A vedr. D's skrivelse om forbud af rette personlig henvendelse til kommunekontoret i B bygd.

Kommunalbestyrelsen vedtog at forbudet mod at A kommer på filialkontoret i B bygd ophæves."

Udskriftens rigtighed er bekræftet af K kommune.

Den 2. august 1996 skrev K kommune til bygdebestyrelsen i B bygd og oplyser at forholdene vedrørende A var ændrede.

Den 7. august 1996 skriver assistent E til K kommune, D. Følgende fremgår af skrivelser:

“Jeres brev til A dateret den 2. august 1996.

Efter at jeg har snakket med bygdebestyrelsen, er jeg ikke så tilfreds med, at han kan henvende sig telefonisk med den begrundelse, at der i episoden den 25. juli 1996 var hans vrede startet med telefonisk skæld ud hvorefter han har overfaldet en anden person uden grund. A har i sit brev oplyst, at episoden fandt sted udenfor arbejdstiden. Men han har overhovedet ikke grund til overfald udenfor vores arbejdstid.

Men vi er åbne for at han kan henvende sig skriftligt. Hvis I sender et brev til ham igen, håber jeg at I ikke oplyser at jeg har sendt denne anmodning.

Da jeg endnu ikke har afleveret jeres brev til ham, er det nødvendigt at I besvarer mig hurtigt muligt.”

K kommune afgav følgende supplerende oplysninger til sagen:

“K kommune afgørelse er ikke truffet på noget lovgrundlag, idet der kommunen bekendt ikke i den Grønlandske lovsamling findes nogen regler for hvordan den skete episode kan takles.

Afgørelsen blev truffet ud fra nødretsbetragtninger, idet kommunen fandt, at såfremt der ikke blev foretaget nogen begrænsninger, ville filialkontorets fortsatte virke i B bygd falde sammen i formentlig en længere periode.

K kommune skal her nævne at den samlede bemanning på filialkontoret i B bygd er på 1 ansat og vedkommende var meget bange og meget skræmt i forbindelse med hun overværede voldsepisoden, og at det var hendes far der blev overfaldet.

Det er fortsat K kommunes opfattelse at såfremt kommunen ikke havde begrænset A's adgang, ville filialkontoret have været lukket for betjening i en længere periode. Dette ville have været til skade for hele bygdens befolkning.

...  
K kommune revurderede situationen efter modtagelse af A's klage over kommunens beslutning.

Efter samråd mellem bygdebestyrelsesformanden i B bygd, Borgmesteren og undertegnede blev vi enige om at kommunen måske havde været lige hård nok i sit første forbud, og derfor mindskede kommunen forbudet.

Der er heller ikke her kommunen bekendt noget lovgrundlag for den beslutning.

Set i bakspejlet burde K kommune formentlig have givet A et alternativ til hvordan han kunne være blevet betjent som borger, f.eks. ved at han kunne henvende sig til en bestemt person (kunne være undertegnede eller socialinspektør eller en anden) og som kunne have formidlet den videre ekspedition.

K kommune har i sit første brev til A skrevet han kan henvende sig skriftligt til K kommunekontor.

...”

A afgav følgende udtalelse til mig:

“1 del af udtalelsen: C og hans kone G, som D i K kommune havde nævnt flere gange i sit brev, havde oparbejdet en gæld til mig ved købet af min kiosk B-777 i marts 1990. Jeg har mundtligt og skriftligt anmodet dem om at betale deres gæld. Under min arbejdsledighed i slutningen af marts 1996 fik jeg hårdt brug for pengene. Jeg blev af og til vred over deres manglende vilje til at betale.

Da jeg en aften den 25.07.96 så C gå ind i kommunekontoret ringede jeg til ham, og da han ikke ville tale med mig opsøgte jeg ham. Ved indgangen tog jeg nogle sten op som jeg smed på bordet. En af stenene havde ramt C ved øjet.

Det var et eller andet foreningsmøde, som foregik der.

Jeg ringede straks til D om hændelsen.

Jeg blev stævnet i retten på grund af denne hændelse i marts 1997. Der konkretiserede jeg, at jeg ikke havde overfaldet C p.gr.a. hans medlemskab i bygdebestyrelsen.

Jeg var meget ulykkelig i disse dage. ...Jeg kan godt forstå D's udlæg i brevet med, at C og datteren E skulle have været meget bange. Men at det var overdrevet, når de skulle have været bange i mange dage. Jeg havde da også mødt dem på vejen nogle gange (at jeg så ikke havde undskyldt hændelsen direkte, havde de nok følt sådan - men de har ikke kunnet se min dybeste beklagelse i mit hjerte).

Jeg har noteret mig en overdrivelse i K kommunes breve af 02.01.97 og 10.03.97, hvor jeg blev stemplet som en voldsmand mod kommunen den 25.07.96, med det konsekvens, at al betjening af kommunens borgere vil stoppe på grund af hændelsen.

Da kommundefogeden om morgenen den 26.07.96 kom for at tale med mig om hændelsen, forklarede jeg ham, hvad der lå til grund for min voldsomme adfærd, som jeg i starten af nærværende brev har nævnt. Alene af den grund burde man kunne forstå, at jeg ikke havde været voldsom overfor C som folkevalgt, samt at jeg ikke havde villet øve vold mod kommunekontoret (idet jeg kunne tænke mig, at det var sådan kommundefogeden havde udlagt hændelsen til politiet).

I D's brev af 02.08.96 og som jeg først fik den 13.08.96 (og ikke som D havde skrevet i sit brev til ombudsmanden, at jeg fik brevet den 07.08.96), forstod jeg, at K kommune havde villet give mig en staf, ved direkte at nægte mig servicering. Det har yderligere fået stempel af borgmesteren, idet det var klart i brevet, at han havde været med til at tage en beslutning.

Det har været hårdt for mig personligt at få denne straf i 11 uger.

...

Man kan i brevet læse mellem linjerne, at der er negative undertoner og som gør tingene værre end de er. Vi, som bor i et lille samfund, lever i fordragelighed, som til stadighed mærkes, og det er jeg glad for som menneske. Derfor vil jeg ikke lade mig stoppe af den forståelse, som en højtstående embedsmand i kommunen besidder.

...

Jeg vil understrege, at min opførsel på min gamle arbejdsplads slet ikke har noget at gøre med, at jeg har arbejdet der i så mange år.

..."

*Jeg har herefter udtalt følgende:*

*"1. K kommunes afgørelse af 29. juli 1996 om at formene A adgang til kommunekontoret i B bygd.*

*1 A: Kompetence til at træffe afgørelser.*

*Reglerne om kommunernes styrelse findes i Landstingslov nr. 20 af 3. november 1994, om kommunalbestyrelser og bygdebestyrelser m.v.*

*Lovens § 1 bestemmer følgende:*

*"Loven gælder for styrelsen af samtlige kommuner og bygder, medmindre andet særligt er hjemlet i lovgivningen."*

*Af forarbejderne til bestemmelsen fremgår følgende:*

“Bestemmelsen er ny, og har til formål at slå fast, at de kommunale styrelsesregler findes i landstingsloven om kommunalbestyrelser og bygdebestyrelser m.v., og at disse regler finder anvendelse på alle spørgsmål om kommunernes og bygdernes styrelse, med mindre andet udtrykkeligt er fastsat i særlovgivningen.

Bestemmelsen skal også ses i sammenhæng med det under de generelle bemærkninger udtrykte ønske om, at særlovgivningen så vidt muligt bør renses for kommunale styrelsesregler.”

Lovens § 2, stk. 1 bestemmer følgende:

“Kommunernes anliggender styres af kommunalbestyrelser, der vælges efter reglerne i landstingsloven om valg til kommunalbestyrelser og bygderåd (bygdebestyrelser).

Stk. 2: ...”

Bestemmelsen fandtes allerede i den første Landstingslov nr. 2 af 14. maj 1979 om de grønlandske kommunalbestyrelser og bygderåd m.v. Der forefindes ikke bemærkninger til denne bestemmelse.

En regel svarende til § 2, stk. 1 findes i den danske styrelseslov, lovbekendtgørelse nr. 615 af 18. juli 1995 om kommunernes styrelse.

I en lovkommentar til denne lov hedder det om den bestemmelse, der svarer til den grønlandske § 2, stk. 1:

“Kommunalbestyrelsen har således det overordnede ansvar for hele den kommunale virksomhed. ...“

Jeg har i tidligere sager udtalt, at det er en konsekvens af den kommunale styrelseslovs § 2, stk. 1, hvorefter kommunalbestyrelserne er ansvarlige for kommunernes anliggender, at kommunernes forvaltning i forhold til borgerne må anses for at være en enhedsforvaltning, se Landstingets Ombudsmands Beretning for 1995, s. 21.

Dette indebærer blandt andet, at en afgørelse, selv om den fremstår som om den er truffet af en embedsmand i kommunen, må betragtes som en afgørelse truffet af selve kommunen.

1 B: K kommunes beslutning om at formene A adgang til kommunekontoret i B bygd:

Der findes ikke i Landstingsloven om kommunalbestyrelser og bygdebestyrelser m.v., regler om, at kommunen kan formene borgere adgang til kommunens bygninger.

Politiet har kompetencen til at forbyde personer at opholde sig på visse områder.

K kommune anfører i sit svar af 10. marts 1997 til mig, at “K kommunes afgørelse er ikke truffet på noget lovgrundlag, idet der kommunen bekendt ikke i den Grønlandske lovsamling findes nogen regler for hvordan

den skete episode kan takles”, samt at afgørelsen er truffet ud fra nødrets-betragtninger.

Det er et almindeligt princip indenfor forvaltningsretten, at forvaltningens virksomhed skal være legitimeret i en lov eller anden anerkendt retskilde. Der er et krav om lovhjemmel. Dette betyder ikke nødvendigvis, at det umiddelbare grundlag for en forvaltningsafgørelse skal findes i en formel lov. Andre former for retsforskrifter kan være skudt ind imellem loven og den konkrete forvaltningsafgørelse.

Undtagelsesvis kan kravet om lovhjemmel opfyldes med en henvisning til andre retskilder end formel lov, herunder analogi og retssædvane.

I helt ekstraordinære tilfælde vil nødretsgrundsætningen kunne legitimere et brud på kravet om lovhjemmel.

Kravet om lovhjemmel har ikke samme indhold i alle tilfælde, således er der i visse tilfælde et skærpet krav til hjemlen, mens kravet i andre tilfælde er lempet.

Der er i den juridiske litteratur enighed om, at det gælder som hovedregel, at jo dybere en afgørelse gør indgreb i borgernes frihed og ejendom, des klarere og mere utvetydig må hjemlen i almindelighed være.

Det anføres blandt andet i “Forvaltningsret” af Hans Gammeltoft-Hansen m. fl., s. 210, at:

“Betingelsen om et lovgivningsmæssigt grundlag har oprindeligt været rettet imod de afgørelser fra forvaltningens side, der griber ind i borgernes frihed og ejendom. Selv om grundsætningen i dag anerkendes at have et langt bredere anvendelsesområde, er der fortsat reminiscenser af princippet oprindelige formål. Jo dybere en afgørelse griber ind i borgernes interessesfære, des sikrere må den retskildemæssige hjemmel være; typisk må det kræves, at en sådan afgørelse skal have utvetydig hjemmel i en lovbestemmelse. ...

...  
I det hele taget kræver indgreb eller begrænsninger i borgernes privatliv klar og utvetydig hjemmel. ...”

Se også Max Sørensen, Statsforfatningsret, 2. udgave ved Peter Germer, 1973, s. 340 ff., hvor blandt andet følgende anføres:

“...  
Den nøjagtige afgrænsning af begrebet frihedsberøvelse kan i øvrigt give anledning til nogen tvivl. På den ene side er det givet, at udtrykket omfatter tvangsmæssig anbringelse i en offentlig eller privat anstalt, ...

På den anden side er et forbud mod at opholde eller indfinde sig et bestemt sted, selv en større landsdel, ikke en frihedsberøvelse. Det er altså ikke ethvert indgreb i bevægelsesfriheden, eller “lokalfriheden”, der kan anses som en frihedsberøvelse i grundlovens forstand. ...

Når det imidlertid fastholdes, at begrebet personlig frihed står som modsætning til frihedsberøvelse, er der en række indgreb over for det enkelte individ som falder uden for begrebet. Hvad der undertiden kaldes personens fysiske integritet omfattes ikke af grl. § 71, uanset at dette er et område hvor det efter almindelig opfattelse er væsentligt at beskytte individet. Beskyttelsen efter den danske retsordens regler er

ikke grundlovssikret, men beror alene på lovgivningen sammenholdt med princippet om lovmæssig forvaltning.

... Grænserne mellem de forskellige typer af indgreb og de tilsvarende kompetenceregler er dog hverken klare eller fuldt konsekvente. Kun to punkter ligger fast: disse indgreb falder uden for grundlovens regler om den personlige frihed, men de forudsætter på den anden side retlig hjemmel i kraft af princippet om lovmæssig forvaltning.”

Om legalitetsprincippet og hjemmelskravet se i øvrigt Ellen Margrethe Basse m. fl., *“Forvaltningsret, Almindelige emner”*, 2. udgave, 1989, s. 185 ff.

For så vidt angår kommuner, anfører Jens Garde og Jørgen Mathiasen i *“Kommunalret”*, 1991, s. 15 følgende:

“Det følger af legalitetsprincippet, at en kommune skal have lovhjemmel til retlig regulering, der realiseres ved sædvanlig forvaltningsakt.

Ydelser kan derimod i et vist omfang stilles til rådighed for borgerne uden lovgivningsmagtens bemyndigelse.”

Se ligeledes Jon Andersen, *Forvaltningsret*, 2. udgave, 1993, s. 74.

Henset til, at kommunekontorer er offentlige kontorer, hvis væsentligste formål er at servicere borgerne, og at borgeren ikke har alternative muligheder for en tilsvarende servicering, finder jeg, at K kommunes afgørelse om at formene A adgang til kommunekontoret i B bygd, er en for borgeren særdeles indgribende foranstaltning. Jeg finder endvidere efter det ovenfor anførte, at en sådan afgørelse må kunne legitimeres gennem henvisning til lov eller hermed ligestillet retskilde.

Til spørgsmålet, om nødret kan legitimere indgrebet, skal jeg anføre følgende:

En bestemmelse om nødret findes i Lov nr. 55, af 5. marts 1954, *Kriminallov for Grønland*, § 6. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

“Denne lovs foranstaltninger finder ikke anvendelse over for personer, der har foretaget handlinger, som var nødvendige til afværgelse af truende skade på person eller godt, når lovovertrædelsen måtte anses for at være af forholdsvis underordnet betydning.”

Om denne bestemmelse skriver Leif Senholt, *Den grønlandske Kriminalret*, bind 1, 1985, s. 82 følgende:

“Kriminalretligt ansvar i Grønland er som andre steder udelukket, hvis der er handlet inden for grænserne af anerkendt nødværge eller nødret. Reglerne herom blev indføjet i kriminalloven uden bemærkninger, efter at Jur. Eksp. mente at have konstateret, at betydningen af nødværge og nødret principielt måtte antages at være den samme i grønlandsk som i dansk ret.

...”

*Den danske straffelov har i § 14 en næsten enslydende bestemmelse. Bestemmelsen er sålydende:*

*“En handling, der ellers ville være strafbar, straffes ikke, når den var nødvendig til afværgelse af truende skade på person eller gods, og lovovertrædelsen måtte anses for at være af forholdsvis underordnet betydning.”*

*I Karnovs Lovsamling, 13. udgave 1995, bind 7, s. 8604 med note 71, anføres følgende vedrørende § 14:*

*“Når loven specielt opregner personer eller gods, kan den ikke betragtes som udtømmende. **Hurwitz:** Alm d 198, hvor det samtidig fremhæves, at et nødretligt synspunkt udenfor § 14 ikke kan legitimere en tilsidesættelse af grundloven eller andre lovregler eller erstatte en lovhjemmel til administrative indgreb, medmindre forholdene er så ekstraordinære og tvingende, at den foreliggende nødsituation praktisk må ligestilles med umuligheden af at forene samfundets tarv med overholdelsen af vedkommende lov.”*

*Tilsvarende antages at gælde for Grønland.*

*Det fremgår af det ovenfor anførte, at nødret alene kan erstatte en lovhjemmel til administrativt indgreb i helt ekstraordinære tilfælde, hvor det må betragtes som umuligt at forene samfundets tarv med overholdelse af loven.*

*Jeg finder ikke, at den her foreliggende situation kan begrunde anvendelsen af nødretsgrundsætningen.*

*Jeg finder således ikke, at K kommune med hjemmel i nødretsbetragtninger eller på andet grundlag kunne træffe afgørelse om at formene A adgang til kommunekontoret i B bygd.*

*Jeg finder endvidere anledning til at præcisere, at det gælder som et grundlæggende princip i forvaltningsretten, at det påhviler den enkelte myndighed at fremskaffe de fornødne oplysninger til brug for de sager; myndigheden skal afgøre. Dette princip gælder såvel for sagens faktum som for det retlige grundlag sagen skal afgøres på.*

*Dette indebærer blandt andet, at myndigheden, forinden den træffer afgørelse i en sag, må have undersøgt såvel sagens faktum som det retlige grundlag for afgørelsen.*

*Som sagen foreligger må jeg lægge til grund, at K kommune ikke har undersøgt det retlige grundlag for afgørelsen, forinden kommunen traf afgørelse om at formene A adgang til kommunekontoret i B bygd.*

*Jeg finder det meget kritisabelt, at K kommune uden hjemmel, og i øvrigt uden at have undersøgt det retlige grundlag for afgørelsen, har truffet afgørelse om at formene A adgang til kommunekontoret.*

*Da forholdet nu er bragt i orden, finder jeg ikke anledning til at foretage yderligere.*



I C: Kompetencen til at træffe afgørelse om at forbyde enkelte borgere adgang til visse områder.

Som nævnt i indledningen til min udtalelse, lægger kompetencen til at forbyde enkelte borgere adgang til at indfinde sig visse steder hos politiet.

For K kommune findes regler herom i Politivedtægt af 9. december 1993, for K kommune. Vedtægten bestemmer i § 1 følgende:

“Vedtægten gælder for hele kommunens område, medmindre andet er fastsat i vedtægtens enkelte bestemmelser.”

I vedtægtens § 6 er givet følgende bestemmelse:

“Politiet kan forbyde enhver, der opholder sig på en vej, at stå stille der, at færdes frem og tilbage på kortere strækninger, og at indfinde sig på nærmere angivne områder og ombord på skibe, når de pågældendes ophold eller færden medfører ulempe for omboende eller forbipasserende, eller der er begrundet formodning om, at den pågældende på de nævnte steder udøver et ulovligt erhverv.”

Jeg har konstateret, at K kommune ikke på noget tidspunkt har rettet henvendelse til Politiet i K kommune i forbindelse med afgørelsen om at formene A adgang til kommunekontoret i B bygd.

K kommune burde, såfremt kommunen ønskede at formene A adgang til kommunekontoret i B bygd, have rettet henvendelse til politiet i K kommune.”

**04-4 Krav til en kommunes sagsbehandling i forbindelse med en ansøgning om erhvervsstøttelån. Kommunens besvarelse af Ombudsmandens henvendelser.**

*A klagede over, at hun ikke fik kvalificeret vejledning fra K kommune under opstart og efterfølgende lukning af systue, og at hun ikke blev oplyst af kommunen om, at alene hun skulle hæfte for et kommunalt erhvervsstøttelån. Ombudsmanden fandt det for det første kritisabelt, at kommunen ikke overholdt notatpligten, og at kommunens sagsdokumentation havde været utilstrækkelig. Ombudsmanden fandt det for det andet meget beklageligt, at K kommune ikke efterkom Embedets anmodning om udlevering af sagens akter, før Ombudsmanden havde anmodet herom ni gange i en periode på næsten ti måneder. Ombudsmanden kunne ikke behandle klagen over manglende oplysning om, at det kommunale erhvervsstøttelån alene skulle tilbagebetales af klager, som følge af ombudsmandslovens forældelsesfrist. (J. nr. 11.60.20.8./66-95)*

A klagede over, at K kommune ikke havde oplyst, hvorfor hun alene skulle hæfte for et erhvervsstøttelån optaget af A og B i forening til etablering af systuen "C". A klagede endvidere over, at hun ikke var blevet kvalificeret vejledt af kommunen under opstart og efterfølgende lukning af systuen den 1. oktober 1994.

A og B ansøgte den 16. juni 1993 K kommune om et kommunalt erhvervsstøttelån på kr. 110.000,00 til etablering af en systue.

Det fremgår af K kommunes sagsakter, at økonomiudvalget på møde den 29. juni 1993 besluttede at yde A og B et kommunalt erhvervsstøttelån på kr. 80.000,00 til opstart og etablering af systue i K kommune.

Ifølge et internt notat udarbejdet af K kommune den 12. november 1993 afholdt kommunens erhvervskontor den 10. november 1993 et møde med A. A havde bedt om mødet for at drøfte de uoverensstemmelser, der var opstået imellem A og B. På mødet aftaltes det, at kommunen ville afholde møde med B med henblik på at løse problemerne. Jeg gengiver notatet uanset dets interne karakter, da jeg finder betingelserne herfor i offentlighedslovens § 11 opfyldt.

Af beslutningsprotokollen for Arbejdsmarkeds- og erhvervsudvalgets møde den 17. maj 1994 fremgår følgende:

"Erhvervsudvalget blev enige om at bede forvaltningen undersøge mulighed for ansættelse af den medhjælper. Endvidere blev forvaltningen bedt om at undersøge muligheder for løsningsmodeller for "C"s drift på kort- og på lang sigt."

Af et dokument udarbejdet af K kommune, Arbejdsmarkeds- og erhvervsforvaltning 17. juni 1994, fremgår:

"Foranlediget af gentagne henvendelser fra A ..., ejer af C, holdt undertegnede sammen med AEU-formand ... og AEU-medlem ... et møde med ... 16.6.94, vedrørende driften af C og forretningens akutte behov for rådgivning og løsningsmuligheder for dens øjeblikkelige situation samt fremtidsudsigterne for en mere bæredygtig løsning af forretningens drift.

...

... har ene og alene kørt forretningen dagligt fra 1.1.1994 til og med i dag...

...

Hun er selv meget optimistisk og har troen på at forretningen vil kunne udvikle sig til det bedre, idet hun producerer tøj ud fra individuelle ønsker, og derfor er helt unikt.

Hun mener, at såfremt hun kan få medhjælp, ville hun få bedre tid til at koncentrere sig om syningen alene, og derfor selv lægger op til at hun gerne søger hjælp af en eller anden art fra Kommunen."

Af notat af 23. juni 1994 til medlemmerne i Erhvervsudvalget fremgår:

"...

Ejeren af C A har dd telefonisk oplyst, at hun nu har fået et lån på kr. 20.000 fra ... (banken) til anskaffelse af industri-symaskiner....Det er aftalt med ... at revurdering af C's drift vil ske ultimo september/primio oktober. ... er tilfreds med det.”

Det fremgår af K kommunes posteringsbilag af 3. august 1994, at der er registreret en ændring vedrørende hæftelsen for det kommunale erhvervsstøttelån. Ændringen lyder således:

“Rettelse i f.m. ejerforhold Kommunal Erhvervsstøttelån nr. 00902893 fra B til A”.

I skrivelse af 8. august 1994 til B meddeler K kommune flg.:

“I fortsættelse af vores skriftlig meddelelse af 3. august 1994 om overførsel af lånet til A, fremsendes vedlagt udtræk af registrantregister, hvor det fremgår, at lånebeløbet er overført til A.

Hvilket herved meddeles til orientering, og nu skulle sagen være bragt i orden.”

I skrivelse af 5. september 1994 til K kommune anførte A følgende:

“På grundlag af de tilsagn, der blev givet mig om bedre muligheder for at drive en virksomhed som den, jeg driver i dag, samt afklaring af fremtidsmulighederne, retter jeg hermed seriøs henvendelse og kræver, at vi ved førstkommende lejlighed holder møde og drøfter de ovennævnte muligheder.

Jeg har nu anskaffet mig to symaskiner ved at låne penge i banken og er begyndt at afdrage lånet. Symaskinerne kostede kr. 20.000,00.

...

Jeg vil tillige nævne, hvilke problemer jeg har:

- 1) Det er meget afkræftende at prøve at koncentrere sig om syning samtidig med, at man ekspederer kunder i forretningen alene...
- 2) Hvis jeg havde en ekspedient til at hjælpe mig og jeg alene koncentrerer mig om syarbejdet, vil min produktivitet stige kraftigt og dermed vil mit salg naturligvis også stige. Hvis der bliver givet mig et antal mandtimer på det område samt til dækning af løn til en medhjælp, vil det være en stor hjælp. Jeg vil meget gerne have, at man arbejder videre med sagen.

...

Derfor **anmoder jeg Jer inderligt som førnævnt om at hjælpe mig ved allerførstkommende lejlighed**, idet jeg næsten ikke engang kan tænke på, hvad jeg ellers så skulle gøre for at komme videre, hvis der ikke bliver gjort noget meget snart...

...”

Af ekstraktudskrift fra beslutningsprotokollen for møde den 23. september 1994 i Arbejdsmarkeds- og Erhvervsudvalget fremgår:

“På foranledning af fg. fmd. i udvalget, forklarede ... at han afholder møde med ejeren af C den 26. september 1994, vedr. forretningens økonomiske situation”

Der ses ikke i sagen at forefindes et særskilt notat om et sådant møde.

Klageren har oplyst, at C lukkede den 1. oktober 1994.

Af ekstraktudskrift fra beslutningsprotokollen for møde den 13. januar 1995 i Arbejdsmarkeds- & Erhvervsudvalget fremgår:

“Redegørelse vedrørende forvaltningens og andres rolle i sagen omkring “C”.

Foranlediget af de meget beklagelige og uheldige anklager som er fremkommet igennem ugeavisen omkring “C”, føler jeg mig nødsaget til at komme med en kort redegørelse omkring forvaltningens og andres rolle som følger:

For det første skal det understreges, at Arbejdsmarkeds-& Erhvervsforvaltningen først fik overdraget ansvar og kompetence vedrørende erhvervs-mæssige samt beskæftigelsesfremmende foranstaltninger pr. 1.10.94, et par dage efter ejeren selv havde besluttet, at lukke sin forretning. Forinden har der fra både erhvervskonsulent ... samt forvaltningschefen ... været ført flere samtaler og givet rådgivning om, hvordan og hvorledes forretningen evt. kunne drives, med understregning om at endelige beslutninger vedrørende den daglige drift tages suverænt af ejeren selv, og ikke i enkelte forvaltninger i Kommunen, eller for den sags skyld enkelte ansatte i Kommunen. Udover disse har enkelte udvalgsmedlemmer deltaget i et møde med ejeren, hvor forvaltningschefen også deltog.

“C” startede 1.1.93 bl.a. ved hjælp af lån fra Kommunal ESU. Ifølge ejeren, var der 2 ejere fra starten, hvor den ene sprang fra et par måneder efter opstart, p.g.a. samarbejdsvanskeligheder ifølge A ....

I løbet af juni 1994 blev der ført flere telefoniske samtaler med ... omkring driftvanskeligheder og dette har bl.a. resulteret i et møde med ..., som også fremgår af notat pr. 17. juni 1994. Det skal understreges, at der er tale om driftvanskeligheder af en privat virksomhed, og det er ikke kutyme at kommunale ansatte blander sig ind i en decideret daglig drift af en virksomhed. Efter anmodning fra enkelte udvalgsmedlemmer har forvaltningen aftalt møde med ... med vurderingen om, at rådgivningen ville kunne gavne forretningen på kortere sigt. Udover dette fik udvalget behandlet et punkt vedrørende “C”, hvor der bl.a. blev forelagt forretningens regnskab for de første 5 måneder af året.

Udvalget bad efterfølgende forvaltningen om at undersøge muligheder for løsningsmodeller for “C's” drift på kort- og lang sigt.

Herefter har forvaltningen oplyst ... om, at hun havde den mulighed at søge løntilskud ihht. Landstingslov nr. 1. af 11.maj 1993 om kommunale beskæftigelsesprojekter og løntilskud, og at hun stadig havde den mulighed at søge lån fra Kommunal ESU, som på daværende tidspunkt dog ikke havde flere midler at give.

Udover de nævnte handlinger har forvaltningschefen ført flere samtaler og møder med hende, som bl.a. resulterede i, at ... fik lån på kr. 20.000 fra ... (banken), ... , hvor det samtidig blev aftalt at revurdere forretningens drift ultimo september/primio oktober, som hun helt var tilfreds med.

I august måned fik forvaltningschefen endnu en telefonisk henvendelse fra ..., hvor der bl.a. blev oplyst, at den ene maskine som hun havde købt som brugt, ikke har kunnet fungere...

Imidlertid havde ... ikke søgt om løntilskud som aftalt i mødet ved udgangen af juni måned. Det var derfor nødvendigt igen at forklare ... om hvilke muligheder hun havde ihht. landstingsforordning nr.1 af 11.maj 1993 om løntilskud, og hvordan og hvorledes sagsbehandlingen og vurderingen foregår omkring enkelte ansøgninger.

Først den 8.9.94 modtog forvaltningen en kopi af en ansøgning fra ... om løntilskud dateret 5.9.94, stillet til ... og ... Ansøgningen blev herefter behandlet administrativt, hvorefter der ved slutningen af september kom et administrativt afslag fra

B&S&A. Forvaltningschefen i AEF førte sidste samtaler ved slutningen af september, hvor det blev fremhævet at ... stadig kunne anke det administrative afslag til arbejdsmarkeds- & Erhvervsudvalget, således at der kunne tages en politisk stillingtagen, specielt omkring tvivlsspørgsmål om hvornår en ansøgning kunne accepteres eller afslås. Under de sidste samtaler mellem forvaltningschefen og ..., gav forvaltningschefen forskellige forslag heriblandt forslaget om at hun kunne snakke med lederen af (konkurrerende firma), om eventuelle fællesinteresser og eventuelle samarbejdsmuligheder, for hvis der var, kunne de fremkomme sammen med en koncept om en eventuelt samarbejdsaftale. Udover disse fik ... også forslag om, at hun eventuelt kunne holde lukket om formiddagen og åben om eftermiddagen, således at hun kunne få mulighed for at producere noget i fred og ro, mens hun samtidig kunne vente på en eventuelt politisk stillingtagen om hendes ankesag...

Desværre har ... hverken anket det administrative afslag eller rådet om, at hun kunne holde lukket om formiddagen, hvor hun kunne have fred og ro til at sy og designe etc. ...

Da ... stillede spørgsmålet om, der var nogen til hinder for at hun lukker sin forretning, gjorde forvaltningschefen det klart for hende, at såfremt hun absolut ikke vil drive sin forretning videre, var det hendes eget ansvar om hun ville lukke sin forretning eller ikke.

Forvaltningen indstiller derfor til udvalget om at få rensset luften og beskyldningerne om at forvaltningen har håndteret sagen helt forkert, og at ... ikke har fået den rådgivning og hjælp som forvaltningen burde have ydet.

Tværtimod har forvaltningen absolut gjort sit til for at hjælpe og rådgive ..., hvergang hun har henvendt sig til forvaltningen. Det er forvaltningens opfattelse at der er blevet gjort alt hvad der kunne gøres fra forvaltningen.

I pressemeddelelse af 16. januar 1995 anfører K kommune, Arbejdsmarkeds- og Erhvervsforvaltningen:

“Med henvisning til artikler vedrørende ovenstående, som udkom i de første to numre af (lokalavis) i år, skal følgende meddeles på vegne af K kommune:

Generelt skal det slås fast, at K kommune ikke udtaler sig om person sager. Det skal dog slås fast, at K kommune har en Kommunal Erhvervsstøtteordning, som Kommunen selv har skabt og tilbyder private næringsdrivende eller til fiskere og fangere. Der er bestemte retningslinier som ligger til grund for ydelse af lån igennem Kommunal ESU - og det gælder for alle, som har modtaget Kommunal ESU-lån.

Det skal også understreges, at enkelte som har modtaget Kommunal ESU-lån, hvad enten om det er til at drive forretning, tøjproduktion eller andre aktiviteter, er det absolut helt op til een om forretningen bliver succes eller ikke - det er ikke noget som K kommune kan blande sig ind i.

Undtagelsesvis skal jeg dog som formand for Arbejdsmarkeds- og Erhvervsudvalget meddele, at sagsbehandlingen omkring “C” har været korrekt og fyldestgørende - og iøvrigt har været behandlet på udvalget senest 13. januar 1995...”

I skrivelse af 30. marts 1995 til A meddeler K kommune flg.:

“Vedr.: Bekræftelse/dokumentation for lån af kommune.

Under henvisning til din telefoniske henvendelse d.d. fremsendes vedlagte kopier af tidligere skriftlig redegørelse, kopi af kvitteringer for afregnede regninger og fakturaer.”

Det fremgår ikke af de fremsendte sagsakter, hvilke dokumenter, der var tale om. Ud over de skrivelser, der er omtalt ovenfor, foreligger der ikke nogen skriftlig redegørelse i sagen.

Den 12. september 1995 skriver A til Erhvervsforvaltningen, at hun har standset sin systuevirksomhed, idet det er for vanskeligt at drive systue i hendes hjem.

Af referat af Økonomiudvalgs møde den 9. april 1996 fremgår følgende:

**“AFSKRIVNING AF KOMMUNALT ERHVERVSSTØTTELÅN VEDR: ... (CPR nr.), A**

A fik i sommeren 1993, sammen med B, ydet et komm.erhvervsstøttelån på kr. 80.000,00 til opstart af systuen “C”.

Lånet blev anvendt til dækning af husleje, vareindkøb med videre, og der blev ikke i forbindelse med långivningen hverken oprettet gældsbeholdning, eller taget pant til sikkerhed for kravet, kommunen har derfor udelukkende et almindeligt simpelt krav, der ikke er tillagt nogen fortrinsstilling ved inddrivelse, mod A.

Efter krav / ønske fra A udtrådte B allerede i slutningen af 1993 af systuen, og kommunen frafaldt i denne forbindelse kravet overfor hende, således at dette herefter kun har været rettet mod A.

A måtte i efteråret 1994 lukke systuen, og Arbejdsmarkeds- & Erhvervsforvaltningen opgjorde herefter, at man havde udlagt i alt kr. 91.086,30, hvilket krav blev gjort gældende over for A.

A, der er eneforsørger for 3 børn, har siden systuens lukning været uden arbejde, og har levet af hjælp fra kommunens socialkontor.

På denne baggrund, og på baggrund af at kommunens krav, jfr. ovenstående, ikke er tillagt nogen fortrinsstilling ved inddrivelsen, må det skønnes at lånet er uerholdeligt, hvorfor dette indstilles til afskrivning.

Det skal bemærkes, at A har klaget til Ombudsmanden, idet hun ikke mener at være blevet rådgivet tilstrækkeligt af kommunen i forbindelse med lukningen af systuen.”

K kommune blev den 18. december 1995 bedt om at udlåne sagens akter til Embedet samt udtale sig om sagen. K kommune svarede bl.a. følgende ved skrivelse af 22. december 1995 uden at medsende sagsakterne:

“ ...

A søgte i juni måned 1993, sammen med en B, om et kommunalt erhvervsstøttelån til opstart af en systue - “C” - og lånet blev ydet i juli måned 1993.

Med udgangen af 1993 udtrådte B, efter ønske fra A, af forretningen, hvorefter kommunens erhvervsstøttekrav alene har været rettet mod A.

Jfr. ombudsmandslovens § 16, stk. 2 er der således ikke tale om en sag De kan optage til undersøgelse, og De bedes derfor henvise A til at rette henvendelse til kommunens incassokontor, ..., såfremt hun måtte ønske yderligere oplysninger om det krav, der gøres gældende overfor hende.

...”

Ved skrivelse af 11. januar 1996 gentoges anmodningen om udlån af sagens akter og om modtagelse af en udtalelse, ligesom kommunen orienteredes om, at kommunen havde pligt til at besvare anmodningen.

Under en telefonsamtale den 17. januar 1996 redegjordes på ny for, at anmodningen ønskedes besvaret.

Ved skrivelse af 14. februar 1996 rykkedes kommunen herefter for svar.

K kommune svarede ved skrivelse af 15. februar 1996 - uden at vedlægge sagsakterne bortset fra en opgørelse af 27. februar 1995 over de regninger, kommunen havde betalt for C.

I skrivelserne anfører man bl.a. følgende:

“...

Den medarbejder, der i sin tid havde den løbende kontakt til A om systuen, fratrådte primo 1995, og da kontakten mellem pgl. og A primært har været mundtlig, og da der heller ikke systematisk har været gjort notater om hvad henvendelserne har drejet sig om, er det i dag vanskeligt at lave en redegørelse om hvilken vejledning der blev givet A.

Da B allerede på et tidligt tidspunkt i forløbet, og efter et direkte krav / ønske fra As side, udtrådte af systuen, har kommunen valgt udelukkende at gøre sit frav gældende overfor A, det uanset at en del af kravet (udlæg der er foretaget i perioden før pgl.'s udtræden) formelt formentlig også kunne gøres gældende overfor B.

...”

Ved skrivelse af 1. marts 1996 anmodedes K kommune om at oplyse, om der forelå yderligere skriftligt materiale, og i bekræftende fald fremsende det til Embedet.

K kommune rykkedes den 22. marts 1996 skriftligt for svar.

I skrivelse af 17. april 1996 svarer K kommune følgende:

“I fortsættelse af tidligere korrespondance skal det til Deres orientering oplyses, at kommunen - efter en konkret vurdering af mulighederne for at inddrive erhvervsstøttelånet - har besluttet af afskrive dette.

Da kravet således “de facto” er frafaldet i forhold til A, betragtes sagen herfra som værende afsluttet.”

Ved telefonsamtale den 19. april 1996 mellem kommunaldirektøren for K kommune og Embedets retschef oplyste kommunaldirektøren bl.a., at alle ekspeditioner i sagen er foregået mundtligt, uden at der er foretaget notater. Kommunaldirektøren oplyste endvidere, at sagsakterne nu ville blive fremsendt.

Den 2. oktober 1996 rykkedes K kommune telefonisk på ny.

Den 14. oktober 1996 rykkedes K kommune endnu engang skriftligt for sagens akter.

Den 30. oktober 1996 fremsendte K kommune sagens akter.

Ved brev af 27. november 1996 til K kommune anførtes følgende:

“Ombudsmanden forstår (K kommune) breve således, at (K kommune) har truffet afgørelsen om at lade A hæfte som eneste debitor for erhvervsstøttelånet, fordi B udtrådte af forretningen.

Ombudsmanden forstår endvidere kommunens udtalelse hertil således, at kommunen nu har valgt at afskrive As erhvervsstøttelån, p.g.a. As økonomiske situation.

Man skal herefter forespørge, om (K kommune) har supplerende bemærkninger til kommunens afgørelse om, at A skulle hæfte alene for lånet, samt om kommunen har supplerende bemærkninger til kommunens sagsbehandling i forbindelse hermed.  
...”

K kommune har ikke fremsat yderligere kommentarer til sagen.

*Jeg har på denne baggrund udtalt følgende:*

“1. Klage over manglende vejledning

*Ifølge ombudsmandslovens § 6, stk. 2, kan jeg alene behandle klager, der indgives inden ét år efter, at forholdet er begået. Ifølge samme lovs § 16, stk. 2, kan der indgives klager over forhold, der er opstået i tiden mellem den 1. april 1994 og ombudsmandslovens ikrafttræden den 1. april 1995.*

*Klageren henvendte sig som omtalt til mit kontor den 5. september 1995. Jeg kan derfor kun tage sagen under behandling, for så vidt angår perioden efter 5. september 1994, d.v.s. den sidste måned, før C lukkede.*

*Ifølge sagsbehandlingslovens § 7 påhviler det K kommune som forvaltningsmyndighed at yde vejledning til de personer, der retter henvendelse om et spørgsmål inden for kommunens sagsområde. Denne pligt gælder også for personer, der er bevilget et kommunalt erhvervsstøttelån.*

*Klageren har som nævnt klaget over ikke at være blevet kvalificeret vejledt af K kommune under opstart og lukning af C. Som det imidlertid fremgår nedenfor, har det ikke været muligt for mig at tage stilling til, om vejledningspligten er opfyldt.*

a. Notatpligt

*Det fremgår af offentlighedsloven § 6, at der i sager, hvor der vil blive truffet en afgørelse, er notatpligt for offentlige myndigheder. K kommune er underlagt notatpligt i sagen, da K kommune træffer afgørelse om ydelse af erhvervsstøttelån og efterfølgende træffer afgørelse om tilbagebetaling af samme lån alene af én af de solidarisk hæftende debitorer.*

*Notatpligten indebærer, at den offentlige myndighed, der mundtligt modtager oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder af betydning for sagens afgørelse, eller som på anden måde er bekendt med sådanne oplysninger, skal gøre notat om indholdet af oplysningerne. Pligten gælder dog ikke, hvis oplysningerne i øvrigt fremgår af sagens dokumenter. Er det ikke muligt at notere oplysningerne ned straks, kan*



der inden for rimelig tid gøres notat efterfølgende, blot oplysningerne fortsat haves i tilstrækkelig erindring til et fyldestgørende notat.

Myndigheden kan eksempelvis notere oplysningerne i særskilte dokumenter (f.eks. for forskellige samtaler) eller notere oplysningerne løbende i referatark. Sidstnævnte mulighed har jeg i tidligere udtalelser anbefalet.

K kommune meddelte mig i sin skrivelse af 15. februar 1996 (citeret ovenfor på side 8), at "da der heller ikke systematisk har været gjort notater om hvad henvendelserne har drejet sig om, er det i dag vanskeligt at lave en redegørelse om hvilken vejledning der blev givet A."

Redegørelsen udarbejdet til brug for møde i Arbejdsmarkeds- og Erhvervsudvalget den 13. januar 1995 (citeret ovenfor på side 4) refererer sagens forløb, herunder med omtale af møder imellem kommunen og klageren fra juni 1994 til lukningen af C den 1. oktober 1994.

Redegørelsen giver mig anledning til at bemærke, at notatpligten ikke opfyldes ved, at der udarbejdes et referat af hele sagens forløb.

Omtalte redegørelses dokumentationsværdi forringes i øvrigt ved, at den først er udarbejdet flere måneder senere efter lukningen af C. Det fremgår i øvrigt af redegørelsen, at den er udarbejdet som følge af presseomtale af C's lukning, hvorfor redegørelsens tilblivelse i forhold til notatpligten kan forklares som en tilfældighed.

Ved min gennemgang af sagen har jeg konstateret, at kommunen ikke har overholdt notatpligten, hvilket jeg finder kritisabelt.

#### b. Sagsdokumentation

Det påhviler en offentlig myndighed at sørge for, at en sag er tilstrækkeligt dokumenteret til, at der kan træffes afgørelse i sagen. Kravet om, at sagen skal være dokumenteret, er en konsekvens af, at myndigheden skal kunne udtale sig om, hvad der er sket i sagen.

Jeg henviser i den forbindelse til K kommunes skrivelse af 15. februar 1996 (citeret ovenfor på side 8), hvor kommunen anfører, at "det i dag (er) vanskeligt at lave en redegørelse om hvilken vejledning der blev givet A". Jeg henviser også til, at kommunen i notat af 17. juni 1994 (citeret ovenfor side 2) og redegørelse udarbejdet til brug for møde den 13. januar 1995 i Arbejdsmarkeds- og Erhvervsudvalget (citeret ovenfor side 4) ikke har overensstemmende oplysninger om, hvornår klagerens oprindelige medejer udtrådte af virksomheden.

Da det ikke har været muligt for K kommune at redegøre fyldestgørende for sagens forløb, er det ikke muligt for mig at vurdere, om klager har modtaget tilstrækkelig vejledning. Jeg må i stedet konstatere, at kommunens sagsdokumentation har været utilstrækkelig, hvilket jeg finder kritisabelt.

## 2. Klage over manglende oplysning om, hvorfor alene klageren skulle tilbagebetale erhvervsstøttelånet

Offentlige myndigheder skal meddele deres afgørelser til sagens parter for, at afgørelsen kan få virkning efter sit indhold.

Offentlige myndigheder er i almindelighed ikke forpligtet til at meddele deres afgørelser skriftligt. Det kan dog være fastsat ved lov, at en afgørelse skal meddeles skriftligt, ligesom det i konkrete tilfælde kan følge af god forvaltningsskik, at skriftlighed er påkrævet. Særligt indgribende afgørelser skal altid meddeles skriftligt. Skriftlige afgørelser, der ikke giver en part fuldt medhold, skal endvidere ledsages af en begrundelse, jvf. sagsbehandlingslovens § 22.

I august 1994 afgjorde K kommune, at det kommunale erhvervs-støttelån alene skulle tilbagebetales af klageren. Gælden androg på det tidspunkt kr. 85.224,30. Klageren har klaget over, at hun ikke blev underrettet om, hvorfor kommunen havde besluttet, at lånet alene skulle tilbagebetales af hende.

Jeg har konstateret, at det hverken fremgår af redegørelsen udarbejdet til brug for møde i erhvervsudvalget den 13. januar 1995 eller af sagen i øvrigt, at man underrettede klageren om, at hun alene skulle tilbagebetale erhvervsstøttelånet.

Beslutningen om, at alene klageren skulle tilbagebetale lånet, ligger forud for den periode, jeg har kompetence til at undersøge.

Jeg har orienteret klageren om hendes mulighed for at klage til Kommunernes Tilsynsråd, såfremt hun er utilfreds med beslutningen om, at lånet alene skulle tilbagebetales af hende samt med K kommunes sagsbehandling i den forbindelse. Jeg har endvidere orienteret klageren om hendes mulighed for at anmode K kommune om at ophæve beslutningen om, at hun alene skulle tilbagebetale lånet.

Jeg finder det derfor mest korrekt ikke på nuværende tidspunkt at undersøge kommunens sagsbehandling efter den 5. september 1994.

Jeg har noteret mig, at K kommune har afskrevet sit tilgodehavende hos klageren.

## 3. Manglende besvarelse af Embedets henvendelser

K kommune anmodedes ved skrivelse af 18. december 1995 om at udlåne sagens akter samt afgive en udtalelse om sagen til Embedet. K kommune fremsatte en udtalelse den 22. december 1995 og efter anmodning en supplerende udtalelse den 15. februar 1996. Sagsakterne udleveredes først 30. oktober 1996, efter at Embedet havde anmodet herom skriftligt og telefonisk i alt ni gange. Dette forhold har forlænget sagsbehandlingstiden ved Embedet.

Ifølge § 7, stk. 1 i Landstingslov nr. 7 af 13. juni 1994 om Landstingets Ombudsmand er K kommune forpligtet til at meddele mig de oplysninger og til at fremlægge de dokumenter, som jeg i mit hvervs medfør forlanger.

*Jeg finder det meget beklageligt, at K kommune ikke besvarede mine henvendelser med tilstrækkelig hurtighed.”*

#### **04-5 Mangelfuld sagsbehandling i lønindeholdelsessag.**

*A, der var førtidspensionist, modtog hver måned et børnetillæg til pensionen. Dette tillæg blev hver måned omkonteret til dækning af en bidragspligt A havde overfor B. Den 1. januar 1996 ophørte A's bidragspligt samt børnetillægget.*

*K kommune foretog imidlertid også for januar måned træk i A's pension. På lønspecifikationen fremtræder trækket som vedrørende "bidrag". Af sagsnotat fremgår det, at trækket i pensionen vedrørte en gammel restance for børnebidrag.*

*Herefter klagede A over, at K kommune havde foretaget træk i hendes pension til dækning af en restance vedrørende børnebidrag, dels klagede A over K kommunes sagsbehandler ikke på tilstrækkelig måde havde redegjort for det foretagne træk, ved A's telefoniske henvendelse til kommunen.*

*Ombudsmanden udtalte blandt andet, at man fandt det beklageligt, at K kommune - tilsyneladende uden nærmere undersøgelser af sagen i forbindelse med A's telefoniske henvendelse - har givet A en forkert oplysning. Ombudsmanden måtte ligeledes konstatere, at K kommunes afgørelse om at udbetale beløbet til A blev truffet på forkert grundlag. Ombudsmanden udtalte endvidere, at man fandt det kritisabelt, at K kommune ikke i fornødent omfang undersøgte sagen.*

*Ombudsmanden udtalte samtidig, at det havde været ønskeligt, at K kommune i tilfælde som det foreliggende, undersøgte sagen hurtigst muligt. En ekspeditionstid på omkring 3 uger forekom lang, særligt henset til, at beløbet for en pensionistmodtager kan være af væsentlig økonomisk betydning, samt henset til, at det ikke burde kræve omfattende sagsbehandling at konstatere fejlen. (J. nr. 11.24.20.0./2-96)*

A blev med virkning fra den 1. september 1989 tilkendt førtidspension.

Frem til den 1. januar 1996 modtog A et månedligt børnetillæg til pensionen. Børnetillægget vedrørte hendes datter, som bor hos sin far. Børnetillægget blev hver måned omkonteret til dækning af den bidragspligt som A havde over for faren.

A's datter fyldte den 1. januar 1996 18 år. Bidragspligten - og børnetillægget - ophørte derfor med virkning fra 1. januar 1996.

Ved udbetalingen for januar måned 1996, den 21. december 1995 foretog K kommune et træk i A' pension på 759 kr. Af lønspecifikationen for januar fremgår det, at trækket vedrører "bidrag".

A henvendte sig telefonisk til K kommune mellem jul og nytår 1995 og klagede over det foretagne træk i pensionen. Det fremgår af sagsbehandlerens notat af 13. februar 1996 vedrørende sagen, at sagsbehandleren i den forbindelse orienterede A om, at sagen først kunne blive undersøgt nærmere efter nytår på grund af tidnød i afdelingen. Det fremgår videre af notatet, at "... A har været ret ophidset dengang hun henvendte sig, og derfor har det været meget svært at overbevise hende telefonisk, hvorfor jeg ellers har anmodet hende om at henvende sig personligt, så jeg kan forklare hende nærmere om, hvordan sagen ligger."

Det fremgik endvidere af sagsnotatet, at trækket i pensionen efter sagsbehandlerens opfattelse vedrørte en gammel restance for børnebidrag.

A klagede herefter over kommunens sagsbehandling. Klagen vedrørte dels at K kommune havde oplyst hende om, at hun havde en restance vedrørende børnebidrag og at kommunen derfor lavede et træk i hendes pension, dels at K kommunes sagsbehandler efter A's opfattelse ikke på tilstrækkelig måde havde redegjort for det foretagne træk, da A henvendte sig telefonisk til kommunen.

Herefter udbetalte K kommune beløbet til A. I den forbindelse har K kommune i journalarket for A noteret:

"Til eksp. anvis A's restance til børnebidrag på 1.460,80 kr. fra konto ... Denne restance er opstået ved for lidt anvisning i 1992... Samt udb. 759,- kr. til A. Vi har ellers begyndt at trække hende fra pensionen, da vi har troet, at det er hendes egen restance..."

Under min behandling af sagen afgav K kommune en udtalelse i sagen. I udtalelsen redegjorde kommunen for grundlaget for det foretagne træk samt sagsbehandlingen i forbindelse med A's telefoniske henvendelser:

"...

1) efter undersøgelse skulle børnebidraget på kr. 1.460,00 være bevilget af K kommune, og vi beklager, at have trukket kr. 759,00 fra pågældendes førtidspension. Beløbet er udbetalt. ... har underrettet A herom.

2) A har i de fleste tilfælde rettet telefoniske henvendelser. Men ... har haft det svært med at forklare sagen til klienten, hvorfor ... havde fundet det bedst, hvis klienten rettede personlig henvendelse for på den måde bedre at give en forklaring."

Kommunen besvarede endvidere en række supplerende spørgsmål herfra.

En af mine medarbejdere havde endvidere en telefonsamtale med afdelingsleder X, K kommune, om sagen. X oplyste i den forbindelse, at det var en fejl, at kommunen dels i journalarket på A's sag, dels i udtalelsen af 14. februar 1996 har henvist til en gammel restance som begrundelsen for det

foretagne træk i pensionen for januar 1996. Trækket er simpelthen blot den omkontering af børnetillægget til dækning af bidragspligten, som hver måned til datterens 18. år blev foretaget i A's pension. A's datter fyldte den 1. januar 1996 18 år, og børnetillægget til pension ophørte således den 31. december 1995. Den månedlige omkontering skulle således også have været standset pr. 31. december 1995. Det foretagne træk i pensionen for januar 1996 skyldtes alene, at kommunen ved en beklagelig administrativ fejl ikke samtidig med børnetillæggets ophør fik standset den månedlige omkontering. X oplyste, at der således **ikke** er tale om, at K kommune har foretaget modregning for en gammel gæld i A's pension.

*På denne baggrund udtaltes herfra:*

*"1. K kommunes træk i pensionen for januar 1996.*

*Efter det nu oplyste må jeg lægge til grund, at der ikke har været tale om, at K kommune har foretaget modregning i pensionen. Der er derimod alene tale om, at kommunen ved en fejl i forbindelse med bidragspligtens ophør ikke fik standset omkonteringen efter cirkulære nr. 198, afsnit B, jf. Landstingsforordning nr. 8 af 22. oktober 1990 kapitel 6, § 14.*

*K kommune har over for mig beklaget fejlen. Jeg kan tilslutte mig beklagelsen.*

*Jeg går ud fra, at K kommune også over for A har beklaget fejlen, og jeg foretager således ikke videre vedrørende dette spørgsmål.*

*Det fremgår af såvel sagsakter som af K kommunes udtalelse af 14. februar 1996 til mig, at kommunen i hvert fald frem til og med afgivelsen af udtalelsen til mig den 14. februar 1996 har været i en vildfarelse vedrørende baggrunden for det foretagne træk.*

*På tidspunktet for A's henvendelse til K kommune, oplyste kommunen således fejlagtigt over for A, at trækket skyldtes en gammel gæld i forbindelse med betaling af børnebidrag.*

*Jeg finder det beklageligt, at K kommune - tilsyneladende uden nærmere undersøgelser af sagen i forbindelse med A's telefoniske henvendelse mellem jul og nytår 1995 - har givet A en forkert forklaring vedrørende det foretagne træk i pensionen.*

*Jeg må endvidere konstatere, at K kommune ved udbetalingen af det trukne beløb den 18. januar 1996 fortsat var af den fejlagtige opfattelse, at det foretagne træk vedrørte en gammel gæld. Kommunen blev således ikke ved sin fornyede behandling af sagen opmærksom på, at trækket alene skyldtes, at omkonteringen til dækning af bidragspligten ikke var blevet standset. K kommune traf således afgørelsen den 18. januar 1996 om at udbetale det trukne beløb til A på et forkert grundlag.*

*Det gælder som et grundlæggende ulovfæstet princip i forvaltningsretten, at det påhviler den enkelte fovaltningensmyndighed at fremskaffe de fornødne oplysninger om de foreliggende sager (officialprincippet).*

*Jeg finder det kritisabelt, at K kommune ikke i fornødent omfang undersøgte sagen, hvilket medførte at afgørelsen om udbetaling blev truffet på et forkert grundlag.*

*Det fremgår imidlertid af det, der er anført ovenfor, at K kommune efterfølgende har opdaget, at trækket skyldtes, at kommunen havde glemt at standse omkonteringen til dækning af bidragspligten. Pengene skulle således under alle omstændigheder have været udbetalt til A.*

*Jeg går ud fra, at K kommune har redegjort for sagens rette sammenhæng over for A, og jeg foretager således ikke videre vedrørende dette spørgsmål.*

*For så vidt angår sagsbehandlerens opfordring til A om at møde på K kommune for at få sagen forklaret, giver det mig ikke i den foreliggende sag anledning til bemærkninger, at kommunen fandt det mest hensigtsmæssigt at redegøre for sagen ved et personligt møde.*

## 2. Tidspunktet for K kommunes udbetaling af det fejlagtigt omkontrede beløb.

*Det giver mig ikke anledning til bemærkninger, at K kommune ikke mellem jul og nytår 1995 kunne behandle sagen men henviste A til at vente til starten af det nye år, før sagen kunne undersøges nærmere.*

*Lovkontorets Vejledning om sagsbehandlingsloven foreskriver i punkt 199, at der til myndighedernes sagsbehandling kan stilles krav om, at en sag skal behandles så enkelt, hurtigt og økonomisk som muligt. Principet gælder i særlig grad i sager hvori enkeltpersoner er part.*

*Kravet om at sagsbehandlingen skal tilrettelægges så økonomisk som muligt, betyder blandt andet, at der i sager, hvor det er af væsentlig økonomisk betydning for parten, at der hurtigt meddeles afgørelse i sagen, skal lægges vægt på dette ved tilrettelæggelsen af sagen.*

*Det er efter min opfattelse endvidere ønskeligt, at myndigheden i tilfælde som det foreliggende, hvor borgeren retter henvendelse til myndigheden vedrørende afgørelser eller led i almindelig administrativ sagsbehandling, som efter borgerens opfattelse er behæftet med en nærmere angivet fejl, undersøger sagen hurtigst muligt.*

*En ekspeditionstid på omkring 3 uger - hvoraf nogle dage var fri- og helligdage - forekommer mig at være lang, særligt når henses til, at et beløb på 759 kr. for en pensionsmodtager kan være af væsentlig økonomisk betydning og når henses til, at det ikke burde kræve omfattende sagsbehandling at konstatere fejlen, som alene beroede på K Kommunes interne forhold.*

*Det havde således efter min opfattelse været ønskeligt, at K kommune havde udbetalt af det fejlagtigt trukne beløb på et tidligere tidspunkt efter As telefoniske henvendelse mellem jul og nytår 1996.*

*Jeg foretager ikke videre vedrørende dette spørgsmål.”*

## 16 - Uddannelse og forskning

### 16-1 Utilstrækkelig behandling af en generelt formuleret ansøgning om eftergivelse af uddannelsesgæld.

*A, hvis uddannelsesgæld gennem en årrække var vokset til niveauet 200.000 kr., søgte i et generelt formuleret brev til landsstyremedlemmet for undervisning eftergivelse af denne gæld.*

*Uddannelsesstøtteforvaltningen, som fik overdraget henvendelsen til besvarelse, afslog A's ansøgning med henvisning til reglerne om tilskud til sanering af studiegæld.*

*Ombudsmanden kritiserede forvaltningen for ikke tillige at have behandlet A's ansøgning som en ansøgning om eftergivelse af gælden, og det henstilledes, at forvaltningen genbehandler sagen efter reglerne om eftergivelse af uddannelsesgæld.*

*Forvaltningen blev endvidere kritiseret for at have truffet afgørelse efter landstingsloven om sanering af uddannelsesgæld, selvom denne landstingslov på afgørelsestidspunktet var afløst af landstingsloven om tilskud til afvikling af studiegæld.*

*Forvaltningen blev desuden kritiseret for ikke overfor A at have præciseret, hvilke faktiske forhold, som lå til grund for afgørelsen.*

*Endelig kritiseredes forvaltningen for en uheldig formulering af afslaget til A og for mangelfuld begrundelse.*

*Ombudsmanden kritiserede Klagenævnet for Uddannelsesstøtte for ikke at have påtalt overfor forvaltningen, at dennes afgørelse var truffet efter et forkert regelsæt, og for en tilsvarende mangel i begrundelsen af afgørelsen, som forvaltningen blev kritiseret for. (J. nr. 11.16.10.0./30-95)*

A klagede over, at Klagenævnet for Uddannelsesstøtte havde stadfæstet et afslag fra Direktoratet for Kultur, Uddannelse og Forskning på klagers ansøgning om hjælp til at afvikle sin studiegæld.

A optog under sin uddannelse i perioden 1978 til 1981 fire hjemmestyre-garanterede bankstudielån på i alt 77.575 kr.

Den 11. januar 1988 meddelte klagers pengeinstitut, at en restance ikke var betalt, hvorfor pengeinstituttet anmodede Hjemmestyret om at indfri lånene, som pr. 30. januar 1988 var opgjort til en restgæld på i alt 105.766,07 kr.

Pengeinstituttet tiltransporterede ved brev af 16. marts 1988 sit krav ifølge de pågældende gældsbreve til Hjemmestyret.

Den 10. februar 1988 sendte det daværende Direktorat for Erhvervsuddannelsen klager en vejledning om sanering af klagers gæld.

Den 11. august 1988 sendte dette direktorat klager følgende brev:

“Vi skal herved meddele dig, at vi har indberettet resten af din studiegæld til den centrale lønanvisning. Du vil derfor blive trukket 2.000 kr. pr. måned indtil gælden er betalt. Første gang, der trækkes i din løn, bliver ved lønudbetalingen omkring 1. september 1988.

Til din orientering kan vi oplyse, at restgælden pr. dags dato er 113.186,12 kr.

Først i februar måned 1989 udsendes en årsopgørelse, der viser rentetilskrivning, indbetalt i 1988 og restgæld pr. 31. 12. 1988. Sammen med denne opgørelse vil du modtage en orientering og gældssaneringsloven. Denne lov er for tiden ved at blive ændret, således at der formodentlig vil kunne ydes særligt store tilskud, hvis gælden er meget stor.”

Den 21. marts 1991 tilskrev klager Uddannelsesstøtteforvaltningen således:

“Tak for Jeres brev. Jeg kan til min store beklagelse forstå, at jeg stadig har en stor studiegæld tilbage.

Jeg beklager, at jeg ikke at havde fremkommet med tydelig redegørelse om situationen tidligere.

Jeg håber, at I vil have positiv forståelse for min nuværende redegørelse.

Som I nok kan se, er jeg ellers startet med tilbagebetaling at min daværende studielån. Endvidere har jeg rettet henvendelse om gældssanering ved indsendelse af dertil hørende ansøgningsskema, men hvad har henvendelsen resulteret i?

...

Selvfølger er det min pligt at fortsætte afviklingen af min studiegæld, og det må så indgå i den prioritering af mine diverse gæld fra den forømtalte periode, men I skal nok alligevel ikke regne med, at jeg foreløbig kan klare større afdrag på min studiegæld.

Jeg håber, at ovenstående oplysninger kan danne grundlag for vurderingen af, hvilke muligheder der er for mig.”

Direktoratet svarede den 27. marts 1991 klager således:

“Hjemmestyret har modtaget dit brev vedr. indgåelse af aftale om tilbagebetaling af din studiegæld.

Med tak for dit ønske om at afdrage gælden fremsender vi hermed giroindbetalingskort, og skal foreslå et månedligt afdrag på 1.000,-. Såfremt du ikke vil kunne klare dette beløb foreslår vi minimumsafdrag på kr. 750,- om måneden. Således vil du få mulighed for evt. at søge om gældssanering inden den 1. april 1992.

Vedlagt fremsendes LTF nr. 15 af 23. november 1989.”

Af direktoratets opgørelse af 30. januar 1993 af klagers gæld pr. 31. december 1992 fremgår:

“Rente 11 %, restgæld pr. 31. december 1991 158.485,04 kr., tilskrevet rente i 1992 18.291,94 kr., indbetalt i 1992 500 kr., restgæld pr. 31. december 1992 176.276,98 kr.”

Den 1. september 1993 tilskrev direktoratet klager således:



“Vi har konstateret, at du har en forfalden gæld til Grønlands Hjemmestyre den 31. juli 1993 på kr. 187.903,93 som du ikke afdrager på.

Vi har den 30. august 1993 indberettet til Grønlands Hjemmestyre lønadministrationen at de skal trække 2.000 kr. pr. måned.”

Den 7. november 1993 skrev klager sålydende brev til direktoratet:

“Vedr. Deres brev nr., 7349 af 1. 9. 1993 uddannelsesgæld.

Undertegnede forespørger herved, om min ovennævnte uddannelsesgæld er inkluderet af den for nylig af Landstinget vedtagne, “... med gennemgang af samtlige uddannelseslån afskrives lån, der efter reglerne om forældelse ikke kan inddrives.”

Idet Deres brev af ovennævnte dato har en så stor relation til den sidst vedtagne godkendelse af landsstyremedlemmet Marianne Jensens forslag om sanering af de “gamle uddannelseslån fra før 1982 og nogle år tilbage”, som hun udtrykker det i sin redegørelse for Landstinget.

For en del af min uddannelseslån stammer nemlig helt tilbage fra den sidste del af 1970-erne.

Samt da det af Deres brev fremgår, at De “har efter gennemgang har konstateret min uddannelsesgæld pr. 31. juli 1993.” - Således har jeg forstået, at de to citerede sætninger passer så godt til hinanden, at jeg må forhøre mig hos Dem.

For efter at bedømme efter min uddannelsesgælds størrelse, vil jeg aldrig nå at blive færdig med tilbagebetaling af denne, selv efter min pensionering.

...”

Den 20. december 1993 modtog klager følgende svar fra forvaltningen:

“... ”

Grønlands Hjemmestyre har registreret dit lån som et indfriet pengeinstitutlån. For sådanne lån er der en forældelsesfrist på 20 år fra udstedelsen. Forældelsesfristen regnes dog fra et senere tidspunkt end udstedelsestidspunktet, såfremt låntager senere har anerkendt gældsforpligtelsen, f. eks. ved at afdrage på gælden. Der er dog en forældelsesfrist på 5 år på tilskrevne renter, såfremt låntager ikke senere har foretaget gældsankendelse, f. eks. ved at afdrage på gælden.

Direktoratet er i øjeblikket i gang med at gennemgå alle indfrieede pengeinstitutlån med henblik på afklaring af forældelsesfrister og skyldig dato, herunder om såvel lånebeløb som renter er forældede. Dit lån vil også blive gennemgået. Du vil høre nærmere om forløbet heraf når lånet er gennemgået.

Da du således ikke har mulighed for umiddelbart at få afskrevet dit lån, vil vi råde dig til inden 1. april 1994 at søge om gældssaneringstilskud. Reglerne for modtagelse af gældssaneringstilskud og et ansøgningsskema vedlægges.”

Af forvaltningens opgørelse 3. februar 1994 af klagers gæld pr. 31. december 1993 fremgår følgende:

“Rente 11 %, restgæld pr. 31. december 1992 176.276,90 kr., tilskrevet rente i 1993 20.287,88 kr., indbetalt i 1993 6.000,00 kr., restgæld pr. 31. december 1993 190.364,86 kr.”

Af forvaltningens kontospecifikation af 4. februar 1994 fremgår, at indbetalingerne er sket med 2.000 kr. ved dtk. 10/93, dtk 11/93 og dtk 12/93, og at rentetilskrivningerne er foregået månedsvis.

Den 7. marts 1994 tilskriver klager forvaltningen således:

“Vedr. Deres brev nr. 10189 af 20. december 1993.

I henhold til Deres brev af ovennævnte dato, vil jeg hermed gerne høre nærmere om forløbet af gennemgåelse af mit lån, samt om man eventuelt har fået nogen afklaring af forældelsesfristen for renter på lånet.

For efter hvad jeg kan huske, har jeg i sin tid lånt i alt ca. 90.000 kr., og hvor jeg til dato har en uddannelsesgæld på 190.564,86 kr., hvor jeg i mellemtiden har af og til afdraget nogen af min uddannelseslån.

Vedlagt fremsendes ansøgning om tilskud til sanering af uddannelsesgæld.

...”

Den 26. maj 1994 afsendtes følgende svar til klager fra forvaltningen:

“Under henvisning til din ansøgning om gældssaneringstilskud, skal det herved meddeles, at ansøgningen ikke kan imødekommes, da indbetalingerne ikke dækker renterne.”

Den 7. juli 1994 skrev klager følgende ansøgning til direktoratet:

“Anmodning om henstand i forbindelse med afviklingen af uddannelsesgæld, jf. Deres brev 10189 af 20. december 1993.

Hermed anmoder undertegnede ... om henstand i 3 måneder for min afvikling af min uddannelsesgæld.

...”

Ved brev af 11. juli 1994 blev ansøgningen imødekommet.

Den 1. august, den 9. september og den 3. oktober 1994 fik klager udbetalt de bevilgede henstandsbeløb.

Den 7. september 1994 tilskrev klager direktoratet således:

“I håb om at De vil hjælpe mig med at finde en bedre ordning i afvikling af min uddannelsesgæld, henvender jeg mig hermed til Dem ...

I den forbindelse vedlægger jeg kopier fra den korrespondance jeg har haft i forbindelse med ovennævnte ansøgning.

Endvidere begrundet jeg min henvendelse med, om der er mulighed for at jeg kan komme med i betragtning for en gældssanering, i henhold til brev nr. 7349 af 1. september 1993 og en del af citaten fra landsstyremedlem Marianne Jensens forslag under landstingsmødet i efteråret 1993, om gældssanering for forældede uddannelseslån.

For den største del af min uddannelsesgæld stammer helt tilbage fra den sidste del af 1970-erne.

Jeg er nemlig i den situation, at efter de nuværende omstændigheder, vil jeg i udgangen af 1994 have en uddannelsesgæld på over 200.000 kr.

En gæld som jeg vil komme til at afdrage hel frem til min pensionsalder, selvom jeg på nuværende tidspunkt afdrager denne med 2.000 kr. pr. måned.

Jeg håber, at De vil være forstående for min situation. Jeg har jo også andre økonomiske forpligtelser ...”

Af en indstilling 19. september 1994 fra sekretariatet for Klagenævnet for Uddannelsesstøtte til nævnets medlemmer fremgår det, at klagers sag er optaget til behandling på nævnets møde den 30. september 1994.

I nævnets afgørelse meddelt klager i brev af 19. oktober 1994 hedder det:

“Afgørelsen stadfæstes.

Nævnet må fastholde direktoratets afgørelse, idet den samlede indbetaling jf. landstingslov 15/89 § 3 skal være på mindst 6.000 kr. samt dække renterne.

Du har i 1993 indbetalt 6.000 kr., men der er blevet tilskrevet 20.287 kr. i renter i 1993.

Den anførte bestemmelse har følgende ordlyd:

...

Klagenævnets afgørelse er endelig og kan derfor ikke påklages til andre administrative myndigheder.”

Den 27. oktober 1994 skriver klager sålydende brev til forvaltningen:

“Vedr. Erindring om gennemgåelse af mit uddannelseslån iflg. Deres brev nr. 10189 af 20. december 1993 samt min forespørgsel om samme emne i mit brev af 7. marts 1994.

Da jeg hidtil endnu ikke har hørt om den lovede gennemgåelse af mit uddannelseslån samt endnu ikke har fået svar af mit brev af ovennævnte dato, retter jeg herved en direkte henvendelse til Dem, med håb om, at jeg vil høre om udfaldet af den lovede gennemgåelse, der nu til dato er udeblevet.

Det kan da ikke være sandt, at en gennemgåelse af et lån, som man afdrager, kan vare over 10 (ti) måneder.

...”

Direktoratet besvarede den 5. december 1994 klagers brev således:

“...

I henhold til vort brev af 20. december 1993 skal der foretages en gennemgang af samtlige uddannelsesstøttelån med henblik på en undersøgelse af forældelse af tilskrevne renter på lånene. Da der har været tale om en generel gennemgang, altså ikke en behandling i henhold til ansøgning, har man kun tilskrevet ansøgerne i de tilfælde, hvor der har været tale om forældelse med deraf følgende nedskrivning af lånene.

I din sag har følgende to forhold gjort sig gældende:

1. Der har løbende været afdraget på gælden, og der er derfor ikke tale om forældelse. Lånesaldoen er ikke nedskrevet.

2. Der har været jævnlige afbrydelser i gældsafviklingen, og de årlige afdrag har derfor været for lave til, at der kan blive tale om gældssanering.

Betingelsen for gældssanering er, at de årlige afdrag overstiger de årlige renter, og at der afdrages med mindst 6.000 kr. pr. år.”

Den 14. december 1994 skriver klager sålydende brev til direktoratet:

“Hermed bekræftes modtagelsen af ovennævnte brev. Jeg er dog uforstående for brevet indhold vedr. generel gennemgang.

For i Deres brev nr. 10189 af 20. december 1993 står de bl. a.:

“Direktoratet er i øjeblikket i gang med at gennemgå alle indfrieede pengeinstitutlån med henblik på afklaring af forældelsesfrister og skyldig saldo, herunder om såvel lånebeløb som renter er forældede. Dit lån vil også blive gennemgået. Du vil høre nærmere om forløbet heraf, når lånet er gennemgået.”

Jeg ønsker jo at få bekræftet om rettigheden af mit lånebeløb, der er på 99.126,63 kr. da jeg blev færdig med min uddannelse i 1982.

For siden jeg får min første ansættelse hos Hjemmestyret i 1982 er der blevet trukket 1.500 kr. fra min løn til dækning af afvikling af mit studielån. Min første ansættelse har haft en varighed på ca. 2 år, så der har været en del indbetalinger fra den tid. (I 1986 har jeg betalt 15.300 kr. i afdrag på lånet).

I 1991 har jeg indbetalt i alt 3.000 kr. gennem giro ...

I 1993 er der blevet trukket 6.000 kr. fra min løn. Og for 1994 er der blevet trukket 9 x 2.000 kr. = 18.000 kr. fra min løn.

Så efter min forhåndenværende beregning har jeg i løbet af årene nedbragt det oprindelige beløb med (99.126,63 kr.) med adskillige tusinde (ca. 42.000 kr.) Dog skylder jeg i dag ca. 200.000 kr. stadigvæk. Kan det passe, at alene renter på lånet kan være et så stort beløb (over 140.000 kr.) hvor det oprindelige studielån er på 99.126,63 kr., hvoraf jeg har betalt afdrag på ca. 42.000 kr.

Jeg håber sandelig man tager fat og laver den lovede gennemgang af mit lån.

Derfor ønsker jeg at vide helt præcis:

- 1) Med hvor meget har jeg fået det oprindelige lånebeløb nedbragt?
- 2) Hvor meget er der tilskrevet i renter i løbet af årene?”

Den 9. januar 1995 svarede direktoratet klager således:

“Under henvisning til dit brev af 14. december 1994, kan Uddannelsesstøtteforvaltningen meddele, at din låne sag er blevet gennemgået, med henblik på eventuel afskrivning, idet der henvises til vort brev af 5. december 1994, især følgende:

“Da der har været tale om en generel gennemgang, altså ikke en behandling i henhold til ansøgning, har man kun tilskrevet ansøgerne i de tilfælde, hvor der har været tale om forældelse med deraf følgende nedskrivning af lånene. I din sag har følgende forhold gjort sig gældende: Der har løbende været afdraget på gælden, og der er derfor ikke tale om forældelse. Lånesaldoen er ikke nedskrevet.”

Til dit spørgsmål nr. to vedlægger vi her kontospecifikationer fra vi indfrieede lånet, der skal dog for 1994 tages højde for at der mangler at blive bogført nogle indbetalinger, det korrekte rente- og afdragsbeløb vil fremgå af den årsopgørelse der bliver udsendt i februar måned 1995.”

Af forvaltningens opgørelse 10. februar 1995 af klagers gæld pr. 31. december 1994 fremgår følgende:

“Rente 11 %, restgæld pr. 31. december 1993 190.564,86 kr., tilskrevet rente i 1994 20.958,43 kr., indbetalt i 1994 16.000,00 kr., restgæld pr. 31. december 1994 195.523,29 kr.”

Af kontospecifikation for 1994 udarbejdet af forvaltningen den 2. marts 1995 fremgår, at klager har fået udbetalt reguleringer af sit lån på i alt 10.000 kr., mens der er bogført indbetalinger på 26.000 kr. Den 16. februar 1995 skrev klager således til Landsstyremedlemmet for Kultur, Uddannelse og Forskning:

“ ...

Min henvendelse til dig er på baggrund af, at mine ansøgninger om eftergivelse af min gæld bestandigt bliver afslået med den begrundelse, at jeg ikke er berettiget til eftergivelse i henhold til det nævnte i bestemmelserne.

Når Landstinget igennem de seneste år vedtager eftergivelse af gæld til uddannede personer sætter jeg min lid til, at jeg kan blive én af de heldige af hvilken grund, jeg fortsat ansøgte om eftergivelse, men bestandigt bliver afslået.

Baggrunden for besværet er som følgende:

- 1) Under min uddannelse dengang oppebar jeg ingen støtte, idet min kone har indtægter.
- 2) Om ikke andet blev jeg nødsaget til at låne i banken mod garanti fra Hjemmestyret.  
Løbetid på 5 år á 1.500 kr. pr. måned, i 10 måneder.
- 3) Da jeg blev uddannet i 1982 var mit lån i banken anslået til kr. 99.126,63 kr.  
Lige efter min uddannelse startede jeg derefter med at tilbagebetale lånet ved at få fratrukket et beløb af min månedsløn. Ordningen kørte uændret frem til 1986, dengang jeg var ansat i Hjemmestyret og kommunen. I løbet af 1986 havde jeg så betalt kr. 15.300,00 - ud fra dette beløb havde jeg således betalt et større beløb i de første afdragsår.
- 4) Desværre og til forargelse for min familie og vores økonomi, var jeg i perioden fra 1986 og frem til sommeren 1990 misbruger af alkohol, der til i dag stadigvæk forfølger mig med besværlighederne. Som f. eks. kunne jeg lige klare huslejeindbetalingerne idet vi også skal vedligeholde huset og foruden det afdrager jeg også på min uddannelsesgæld m.m. der til gengæld blot forhøjes.
- 5) I 1990 startede jeg igen at afdrage gælden og selvom beløbet til at starte med var beskedent. I dag får jeg tilbagetrukket kr. 2.000 pr. min månedsløn. Denne ordning blev fastsat i efteråret 1993.
- 6) Min gæld på lånet i banken der blev overdraget til Hjemmestyret i 1988, var på 116.327,36 kr.
- 7) Selvom jeg igennem de seneste år havde afdraget til min gæld vokser gælden fortsat der i dag andrager kr. 195.523,29 kr., der volder mig vanskelighederne.
- 8) Renter på lånet i banken og såfremt jeg ikke tager fejl andrager 10 %, hvor Hjemmestyret nu afkræver mig for 11 % i renter.  
Det vil sige renter på afdrag af uddannelseslånet i 1977 som jeg i dag fortsat afdrager er på 21 %.  
(Skønt jeg havde afdraget på lånet gennem årene andrager renterne alene på over 100.000 kr. i dag).

Jeg formoder at man bør reformere indholdet af bestemmelserne således at aflastning kan tilpasses med opmærksomheden om, at der var hengået flere år efter min gennemførte uddannelse. (Jf. dit eget udtryk under Landstingets efterårsamling i 1993).

Kan lignende ting ikke inddrages i bestemmelserne vedr. elever fra 1982 om at fremme forholdene specielt af hensyn til uddannelsesstøtte?

Siden jeg startede på min uddannelse i 1977 var der nu hengået ca. 20 år. Netop i disse år var der sket en stor udvikling iblandt samfundet. Regulativerne dengang var

anderledes sågar havde jeg været elev inden Hjemmestyrets indtræden, men alt taget i betragtning forfølger økonomiske konsekvenserne mig lille jeg der er oppe i alderen stadigvæk.

Med håbet og forventning om, at du forstående vil sagsbehandle min anstrengende henvendelse.”

Den 27. marts 1995 skrev forvaltningen sålydende svar til klager:

“Uddannelsesstøtteforvaltningen har fået dit brev af 16. februar 1995 til ... besvarelse.

Som tidligere oplyst har forvaltningen foretaget en gennemgang af samtlige uddannelsesstøttelån med henblik på en undersøgelse af forældelse af tilskrevne renter på lånene. Det er herunder konstateret, at der ikke i dit tilfælde har været tale om forældelse, idet der nogenlunde løbende har været afdraget på lånet.

Uagtet du ikke har indgivet ansøgning herom i henhold til gældende regler, har forvaltningen endvidere undersøgt, om du var berettiget til gældssanering i henhold til landstingslov nr. 15 af 23. november 1989 om sanering af uddannelsesgæld med senere ændringer.

Betingelserne for at opnå gældssanering er i henhold til lovens § 3, at den samlede indbetaling i indbetalingsåret udgør mindst 6.000 kr. og samtidig overstiger den tilskrevne rente i året, eller ved meget store gældsposter den månedlige indbetaling er mindst 2.000 kr.

Da der har været jævnlige afbrydelser i gældsafviklingen, har de årlige afdrag været for lave til, at der kan blive tale om gældssanering. Hvis du vil opnå gældssanering i henhold til gældende regler, er det tvingende nødvendigt, at du afdrager 2.000 kr. hver måned hele året.

I så tilfælde vil du, eftersom satsen for tilskud til sanering af gælden doubles op ved restgæld over 150.000 kr., især det første par år kunne opnå et fald i restgælden i størrelsesorden 40.000 kr. årligt evt. mere, afhængigt af din årsindkomst. Det vil således være muligt for dig at have afviklet hele gælden omkring år 2000.

Betingelsen for gældssanering er, at de årlige afdrag overstiger de årlige renter, og at der afdrages mindst 6.000 kr. pr. år.

Forvaltningen ser sig derfor nødsaget til at meddele endeligt afslag på din ansøgning om eftergivelse.

Dette afslag kan inden 4 uger fra modtagelse ankes til Klagenævnet for Uddannelsesstøtte, Postboks 1029, 3900 Nuuk. Anken skal være skriftlig.”

Den 29. marts 1995 skrev klager således til forvaltningen med kopi til landsstyremedlemmet:

“ ...

Efter at have læst brevets indhold, bliver jeg meget skuffet og føler en stor afmagt. Det er fantastisk at mine bestræbelser for at opnå en endog mindre eftergivelse af min uddannelsesgæld, kan fejles af bordet med et så hårdt og upersonligt svar.

For ifølge landstingslov nr. 24. af 3. november 1994 om tilskud til afvikling af uddannelsesgæld, § 3, stk. 3, står der: “Ved meget store gældsposter vil der kunne ses bort fra betingelsen i stk. 2, nr. 2, hvis den månedlige indbetaling er mindst 2.000 kr.”

For jeg betaler jo mindst 2.000 kr. månedligt så regner jeg da med, at man kan betragtes som inkluderet i ovennævnte sætning eller er der andre skjulte faldgruber?

...

Den 13. april 1995 tilskrev klager Klagenævnet for Uddannelsesstøtte således:

“...

Undertegnede ... fremkommer hermed med en klage idet jeg føler, at jeg har modtaget et mangelfuldt svar.

I vedlagte kopier af breve kan min begrundelse af klagen ses. Idet jeg mener at jeg har fået et meget mangelfuldt svar i min henvendelse.

Min begrundelse er: i henhold til den henviste § 3, stk. 2, nr. 2, står der bl. a.: “... vil der kunne ses bort fra betingelsen i ...”

Dette forstår jeg således, at hvis man har for stor en gældspost og den månedlige indbetaling er mindst 2.000 kr., så kan den nævnte begrundelse i ovennævnte afsnit ses bort fra og derved kan skyldneren opnå et tilskud i størrelsesorden som den indbetaling han har betalt i løbet af året.

Min forståelse om fortolkning af denne afsnit bliver støttet fra en anden side. Idet i et fortryk fra landstingsmødet den 7. oktober 1994, står der bl. a.: Konrad Steenholdt, ordfører for Atassut: “...Ordnningen er ideel, på den måde, at man har mulighed for at have tilskud til afvikling af gælden, hvis man har betalt afdraget i løbet af året, dermed opnår man automatisk en slags præmiering...”

Dette citat er fra landstingsmødet på ovennævnte dato, under dagsordenens punkt 30. “Forslag til landstingslov om sanering af uddannelsesgæld”

...”

I klagenævnets kendelse af 31. maj 1995, som er meddelt klager ved brev af 10. juli 1995, hedder det:

“Afslaget stadfæstes.

Ifølge brev nr. 007349 af den 1. september 1993 fra Direktoratet for Kultur, Uddannelse og Forskning indbetaler du 2.000 kr. pr. måned på din uddannelsesgæld ved løntræk. I brev af 7. juli 1994 anmoder du om 3 måneders henstand i forbindelse med afviklingen af din uddannelsesgæld, hvilket du får bevilget ved brev nr. 000555 af 11. juli 1994 fra Uddannelsesstøtteforvaltningen, og ifølge kontospecifikationen fra Uddannelsesstøtteforvaltningen får du henstand i månederne august, september og oktober 1994. Kopi af kontospecifikationen vedlægges til din orientering. Med månedlige indbetalinger på kr. 2.000 fratrukket de 3 måneder, hvor du fik henstand, overstiger indbetalingerne ikke den tilskrevne rente i indbetalingsåret 1994, der udgjorde 20.958,45 kr., hvorfor der ikke er hjemmel til at yde tilskud til afvikling af uddannelsesgæld i medfør af landstingslov nr. 24. af 3. november 1994 om tilskud til afvikling af uddannelsesgæld, § 3, stk. 2. Den månedlige indbetaling i 1994 har ikke udgjort mindst 2.000 kr., på grund af de 3 måneders henstand, og der er ikke hjemmel til at se bort fra betingelserne i § 3, stk. 2, jf. landstingslov nr. 24. af 3. november 1994, § 3, stk. 3, hvorfor Klagenævnet ikke fandt grundlag for at ændre Uddannelsesstøtteforvaltningens afgørelse.

De citerede bestemmelser er sålydende:

...”

Under min behandling af sagen blev der afgivet følgende udtalelser her-til:

Uddannelsesstøtteforvaltningen udtalte vedrørende opgørelsen af klagers indbetalinger i 1994:

“ ...

Grunden til at den pågældende låntager har fået trukket 2.000 kr. for hver måned i 1994, er at Personaledirektoratets lønkontor ikke reagerede på henstandsskrivelserne fra Uddannelsesstøtteforvaltningen. Pengene blev således trukket, men efterfølgende fik låntagerne dem tilbagebetalt via check. ...

Bogføringsteknisk bliver beløbene ikke betragtet som nye lån, men modkonteres efter udstedelse af de enkelte checks. ...

Der er desuden lavet dobbelt bogføring af indbetalinger i månederne januar og februar, hvorfor der er foretaget modkontering på 4.000 kr. ...

Vedrørende kriterier omkring henstand, har Uddannelsesstøtteforvaltningen ikke haft nogen politik på området. Der findes heller ikke nogen vejledning til brug for ansøgere, så henstand er ydet ud fra skønsmessige vurderinger af de enkelte sager.

Uddannelsesstøtteforvaltningen afslutter primo februar en samlet proceduremappe for hele støtte og låneområdet, hvoraf kriterier vedrørende henstand vil fremgå.

...”

Herudover meddelte Uddannelsesstøtteforvaltningen på forespørgsel herfra, at man intet yderligere havde at tilføje til sagen.

Sekretariatet for klagenævnet oplyste, at man derfra hverken havde bemærkninger til klagen eller til den trufne afgørelse.

*Jeg udtalte herefter:*

“Vedrørende min kompetence i forhold til Klagenævnet for Uddannelsesstøtte:

*Klagenævnet for Uddannelsesstøtte, hvis afgørelse er påklaget hertil, er nedsat i henhold landstingsforordning nr. 16 af 23. oktober 1993 om erhvervsuddannelse, uddannelsesstøtte og erhvervsvejledning, idet det i landstingsforordningens § 16, stk. 2, hedder:*

*“Klagenævnet består af en formand og 3 medlemmer, der alle udpeges af Landstinget for dets valgperiode. Et medlem udpeges efter indstilling fra de uddannelsessøgendes organisationer.”*

*Embedet har ved tidligere lejligheder taget stilling til kompetence-spørgsmålet i forhold til kollegiale klageorganer, hvortil Landstinget udpeger medlemmer.*

*Jeg anser mig for at være kompetent til at behandle klager over sådanne organer, såfremt organet udfører funktioner, der svarer til de almindelige forvaltningsmyndigheders funktioner, blandt andet ved at træffe konkrete afgørelser i forhold til borgerne efter ansøgning eller klage. Det afgørende er således, at organet i realiteten opererer på den udøvende magts område og ikke som led i Landstingets almindelige virksomhed.*



*Jeg henviser herved til Embedets beretning for 1995 side 13 (dansk sproget version) og side 16 (grønlandsk sproget version).*

*Jeg anser mig derfor som kompetent til at behandle klage over Klagenævnet for Uddannelsesstøtte.*

*Vedrørende forvaltningens afgørelse af 27. marts 1995:*

*Afgørelsen fremstår som en afgørelse af klagers ansøgning i brev af 16. februar 1995 til Landsstyremedlemmet for Kultur, Uddannelse og Forskning.*

*Klagers henvendelse indeholder såvel en generel klage over, at hans hidtidige ansøgninger til forvaltningen om "eftergivelse" af studiegæld er blevet afslået som nogle mere generelle betragtninger om regelsættet for afvikling af studiegæld.*

*For så vidt angår sidstnævnte betragtninger, er det min opfattelse, at Hjemmestyrets behandling af disse ikke er omfattet af klagen hertil.*

*For så vidt angår den generelle klage over tidligere afslag på ansøgninger om "eftergivelse" af studiegæld har jeg ikke bemærkninger til, at forvaltningen har valgt at behandle klagen som en ansøgning om tilskud til afvikling af studiegæld på baggrund af klagers indbetalinger på lånet i 1994, idet Klagenævnet for Uddannelsesstøtte den 19. oktober 1994 har afgjort spørgsmålet om klagers mulighed for tilskud med baggrund i klagers indbetalinger i 1993.*

*Det fremgår imidlertid ikke af forvaltningens afgørelse, om der er tale om såvel en behandling af tilskudsmulighederne på baggrund af klagers indbetalinger i 1994 som en genbehandling af den tidligere i Klagenævnet afgjorte sag.*

*Da det imidlertid må anses som tvivlsomt, om forvaltningen kan genoptage behandlingen af en sag, som er afgjort i rekursinstansen, må jeg, i mangel af en nærmere redegørelse herfor i forvaltningens afgørelse, forstå afgørelsen således, at der alene er tale om en behandling af klagers muligheder for at opnå tilskud til gældsafvikling med udgangspunkt i klagers indbetalinger i 1994.*

*Jeg finder dog, at forvaltningen i sin afgørelse tydeligere burde have gjort opmærksom på, at der alene har været tale om en behandling af sagen på baggrund af klagers indbetalinger i 1994.*

*Henset til det generelt formulerede ønske om hjælp til afvikling af klagers studiegæld i henvendelsen til landsstyremedlemmet sammenholdt med klagers tidligere henvendelser til forvaltningen i sagen, finder jeg, at forvaltningen tillige burde have behandlet henvendelsen som en ansøgning om eftergivelse af studiegæld, jf. landstingsloven om tilskud til afvikling af uddannelsesgæld, § 8. Jeg kan således konstatere, at spørgsmålet om eftergivelse af gælden i henhold til de tidligere gældende regler i landstingsloven om sanering af uddannelsesgæld ikke ses at have været behandlet i forbindelse med klagers tidligere henvendelser til forvaltningen.*

*Landstingslovens § 8 er sålydende:*

*“§ 8. Er en låntager særligt vanskeligt stillet, kan Landsstyret efter ansøgning inden for en på finansloven afsat beløbsramme eftergive uddannelsesgæld helt eller delvist, selvom låntageren ikke opfylder betingelserne for tilskud til afvikling af uddannelsesgæld.*

*Stk. 2. Uddannelsesgæld eftergives altid ved dødsfald eller fuld invaliditet, hvis evnen til at betale er bortfaldet.*

*Stk. 3 Landsstyret fastsætter nærmere regler for, hvornår en låntager kan eftergives uddannelsesgæld efter stk. 1 og stk. 2.”*

*Landsstyret ses ikke at have fastsat bekendtgørelsesregler i henhold til bestemmelsens stk. 3.*

*Jeg skal derfor henstille, at forvaltningen genoptager behandlingen af klagers henvendelse af 16. februar 1995 som en ansøgning om eftergivelse af studiegælden.*

*Jeg skal anmode forvaltningen om at orientere mig om resultatet af sine overvejelser i den anledning.*

*I forhold til forvaltningens afgørelse i øvrigt, kan jeg konstatere, at der i begrundelsen for at nægte ydelse af tilskud til nedbringelse af gælden er henvist til et forkert regelsæt, idet der henvises til landstingsloven om sanering af uddannelsesgæld, som den 1. januar 1995 er afløst af landstingsloven om tilskud til afvikling af uddannelsesgæld.*

*Da forvaltningen er forpligtet til at træffe afgørelser i henhold til gældende lovgivning, finder jeg den skete fejl yderst beklagelig.*

*Da betingelserne for ydelse af tilskud til nedbringelse af studiegælden imidlertid er ens formuleret i landstingsloven om sanering af uddannelsesgæld, § 3 og landstingsloven om tilskud til afvikling af studiegæld, § 3, og idet det ikke af bemærkningerne til landstingsloven om tilskud til afvikling af uddannelsesgæld fremgår, at der er tilsigtet ændringer i retstilstanden, finder jeg imidlertid ikke anledning til at foretage yderligere i den anledning.*

*Det hedder endvidere i afslaget til klager, at der meddeles “endeligt afslag på din ansøgning om eftergivelse”.*

*Da forvaltningen netop ikke har behandlet klagers mulighed for eftergivelse af gælden, er den citerede oplysning uden retsvirkning for klager i forhold til en eventuel senere ansøgning om eftergivelse af gælden.*

*For så vidt angår oplysningen om, at afslaget er “endeligt”, finder jeg grund til at bemærke, at afgørelsen om afslag på tilskud til nedbringelse af gælden netop ikke er endelig, idet afslaget vil kunne påklages til Klagenævnet for Uddannelsesstøtte, hvad der da også fremgår af den klagevejledning, som er givet klager.*

*Endvidere vil en afgørelse af en ansøgning om tilskud til nedbringelse af gælden alene kunne have virkning for eventuel ydelse af tilskud i ansøgningsåret.*

*Jeg finder derfor, at den senest citerede sætning er meget beklagelig.*

*Om forvaltningens begrundelse skal jeg herefter anføre:*

*Som begrundelse for at nægte ydelse af tilskud anfører forvaltningen, at tilskud i henhold lovens § 3, stk. 3, hvorefter der ved meget store gældsposter kan ses bort fra, om de indbetalte afdrag overstiger rentetilskrivningen på gælden, er betinget af, at der er afdraget 2.000 kr. "hver måned hele året". Forvaltningen anfører herved, at klager har haft afbrydelser i indbetalingerne, således at de årlige afdrag ikke har været tilstrækkelige til at opfylde betingelsen i § 3, stk. 3 i gældssaneringsloven.*

*Jeg skal til dette bemærke, at lovtæksten, såvel i landstingsloven om sanering af uddannelsesgæld som i landstingsloven om tilskud til afvikling af uddannelsesgæld, er sålydende:*

*"Ved meget store gældsposter, vil der kunne ses bort fra betingelsen i stk. 2, nr. 2, hvis den månedlige indbetaling er mindst 2.000 kr."*

*Bestemmelsen er forklaret nærmere i bemærkningerne til landstingsloven om sanering af uddannelsesgæld:*

*"Stk. 3 indeholder en mulighed for at fritage meget store gældsposter for kravet om en indbetaling, der svarer til mindst rentetilskrivningen.*

*Visse meget store lån tilskrives i årets løb mere i rente, end den nævnte grænse på 24.000 kr. om året. For at tilskynde skyldnerne til dog at indbetale så meget som muligt, ønskes mulighed for at kunne se bort fra stk. 2, nr. 2, når blot indbetaling og tilskud i forening betyder en reel afvikling af gælden."*

*I bemærkningerne til samme landstingslovs § 3, stk. 2, nr. 1, hvorefter der er fastsat en minimums indbetaling på 6.000 kr. i indbetalingsåret som betingelse for ydelse af tilskud, hedder det:*

*"Stk. 2, nr. 1, gør en person tilskudsberettiget, når blot det indbetalte beløb for det forudgående kalenderår overstiger 6.000 kr. Det har vist sig at være meget hensigtsmæssigt ikke at forlange regelmæssige indbetalinger eller en formel afviklingsaftale. Reelt har Hjemmestyret ingen interesse i at begrænse tilskuddet til de regelmæssige betalere, der har indgået en afviklingsaftale. Det virker ikke betalingsmæssigt motiverende på uregelmæssigt betalende, og det er i forvejen dem, det er sværest at få ind i eller fastholde i et afviklingsforløb."*

*Jeg må på denne baggrund forstå reglen om betingelser for opnåelse af tilskud ved meget store gældsposter således, at alene den årlige indbetaling fra debtors side skal udgøre mindst 24.000 kr., hvorimod der ikke vil kunne stilles krav om en bestemt minimumsindbetaling for den enkelte måned, idet afbrydelser i betalingerne i henhold til en gældsafviklingsaftale ikke kan tillægges betydning, hvis den årlige indbetaling har været på mindst 24.000 kr.*

*Jeg finder derfor, at forvaltningens fortolkning af de regler, hvorefter afgørelsen er truffet, ikke er tilstrækkelig præcis, hvilket jeg finder er uheldigt. Jeg finder dog ikke anledning til at foretage yderligere for så vidt, idet klager efter de foreliggende oplysninger ikke har indbetalt 24.000 kr. til nedbringelse af sin gæld i året forud for ansøgningsåret.*

*Vedrørende afgørelsen truffet af Klagenævnet for Uddannelsesstøtte:*

*Klagenævnet har i sin afgørelse henvist til det korrekte regelsæt for behandlingen af klagers ansøgning, landstingsloven om tilskud til afvikling af uddannelsesgæld.*

*Det er derfor min opfattelse, at klagenævnet ved sin afgørelse burde have påtalt, at afgørelsen i første instans var truffet efter et forkert regelsæt, idet hjemvisning af sagen eller ophævelse af afgørelsen kunne være kommet på tale, såfremt klagenævnet vurderede, at sagen muligvis ville være blevet afgjort anderledes, hvis det regelsæt, som den påklagede afgørelse er truffet i henhold til, havde været gældende.*

*Da jeg, som også anført ovenfor, imidlertid er af den opfattelse at de to regelsæts regler om tilskud til afvikling af uddannelsesgæld skal forstås på samme måde, foretager jeg mig dog ikke yderligere i den anledning.*

*Om klagenavnets begrundelse skal jeg bemærke:*

*Idet jeg henviser til mine bemærkninger ovenfor til forvaltningens første instans afgørelse om forståelsen af minimumsindbetalingskravet i de to landstingsloves § 3, stk. 3, finder jeg det tillige uheldigt, at klagenævnet på samme måde som forvaltningen henviser til et månedligt indbetalingskrav.”*

## **16-2 Bortvisning af elev fra journalistuddannelsen ugyldig som følge af manglende skønsafvejning.**

*A klagede over, at hun var blevet udmeldt fra Tusagassionermik Ilinniarfik, Journalistuddannelsen, som følge af for meget fravær. Uddannelsesstedets beslutning om at udmelde A var truffet ud fra administrativt fastsatte regler baseret på de studerendes procentuelle fravær fra uddannelsen.*

*Udtalt, at bekendtgørelsen for den pågældende uddannelse ikke indeholder hjemmel til at udfærdige fraværregistreringsregler. Ombudsmanden fandt, at uddannelsesstedet og KIIP ved at indstille og godkende fraværregistreringsreglerne havde foretaget en ulovlig begrænsning af det skøn, der ifølge bekendtgørelsens §§ 17 og 18, stk. 2 skal udøves.*

*Ombudsmanden fandt det endvidere kritisabelt, at uddannelsesstedet havde bortvist A uden kompetence hertil, idet Ombudsmanden samtidig fandt kompetencereglerne uklare.*

*Samtidig blev det henstillet, at sagen behandles efter de gældende kompetenceregler og bortvisningsregler.*

*Herudover havde Ombudsmanden bemærkninger til regelgrundlaget for uddannelsen. Ombudsmanden henstillede, at bekendtgørelsen for den pågældende uddannelse snarest tilpasses landstingsforordning nr. 6 af 30. oktober 1995. Ombudsmanden anmodede KIIP om underretning herom.*

*(j. nr. 11.16.10.0./175-96)*

A klagede over, at hun var blevet udmeldt fra Tusagassiornermik Ilinniarfik. A var blevet udmeldt som følge af for meget fravær. A klagede til mig, idet hun var af den opfattelse, at man ikke kunne blive udmeldt før man havde fået 3 advarsler, og A mente ikke, at hun havde fået 3 advarsler.

Tusagassiornermik Ilinniarfik afgav følgende udtalelse til sagen:

“I journalistskolens fraværsregistreringsregler, som er vedlagt i kopi, fremgår det at mundtlig og 1. skriftlige advarsel udleveres samtidigt ved 7,5 %. 2. skriftlige advarsel udleveres ved 14 % fravær. For A's vedkommende blev 1. skriftlige advarsel udleveret ved 13,57 %, og alligevel fortsatte hun konsekvent med at optrappe sit fravær. A's fravær var oppe på over 15 % allerede efter et par dage efter udlevering af 1. skriftlige advarsel og ifølge skolens fraværsregler sker udmeldelse ved fravær over 15 %. Der er mødepligt til al skemalagt undervisning.

I skolens fraværsregler anføres det at fraværet opgøres hver d. 20. i måneden. Dog sker det ved fravær på næsten 15 % ved udlevering af 1. skriftlige advarsel, at skolen følger yderligere fravær nøje og opnås 15 % fravær inden den kommende 20. i kommende måned, sker udmeldelse ved først givne lejlighed.

Dette sker af hensyn til en vurdering af om den studerende opnår den viden til, at kunne få udbytte af undervisningsmodulerne optimalt, men også af studiefaglige hensyn.

Endelig skal bemærkes at journalistskolens fraværsregistrering er udfærdiget på den måde den er, for allerede i skolen at træne de studerende til fagets stramme tidspress.

Skolens fraværsregler er godkendt i KIIP januar 1995.

...”

Tusagassiornermik Ilinniarfik vedlagde skolens fraværsregistreringsregler. Følgende fremgår heraf:

“...

Alt fravær registreres samlet

...

Beregning af fravær opgøres hver den 20. i måneden

...

Mundtlig og 1. skriftlige advarsel udleveres samtidigt ved fravær på 7,5 % eller derover

2. skriftlige advarsel udleveres umiddelbart efter 14 % fravær og meldes ud af støttesystemet i følgende måned

Ved fravær over 15 % eller derover udmeldes den studerende af uddannelsen

...

Ved ganske særlige omstændigheder (længerevarende sygdom, egen eller barns) kan der dispenseres fra reglerne, samtidig med udlevering af en ultimativ advarsel ...”

Direktoratet for Kultur, Uddannelse og Kirke afgav følgende udtalelse til sagen:

“...

- Tusagassionermik Ilinniarfiks (TI) fremgangsmåde ved udmeldelsen:

Direktoratet har godkendt fraværsreglementet for TI. Herefter er det overladt til TI at administrere ordningen. I forbindelse med direktoratets behandling af A's klage over udmeldelsen har TI i brev af 10. oktober 1996 redegjort for skolens udmeldelse. Heraf fremgår, at skolen har fulgt den normale procedure ved fraværsregistrering, og at mundtlig samt 1. og 2. skriftlige advarsler er givet. Dette har direktoratet lagt til grund ved klagesagsbehandlingen.

Direktoratet er bekendt med TI's svar til ombudsmanden. Skolen har i det foreliggende tilfælde reageret hurtigt, men resultatet ville være blevet det samme, såfremt fraværet var blevet opgjort den 20. oktober 1996. Direktoratet vil indskærpe over for TI at følge fraværsreglementet samt vurdere, om en revision af fraværsreglementet er påkrævet på grund af uklarheder.

- Formålet med, at mundtlig og 1. skriftlige advarsel udleveres samtidig:

Til dette kan der henvises til brev af 8. marts 1995 fra TI til direktoratet. Vedlagt.

...”

Af nævnte skrivelse af 8. marts 1995 fra Tusagassionermik Ilinniarfik til KIIP fremgår følgende:

“Vedr. advarselssystem på journalistuddannelsen.

Tusagassionermik Ilinniarfik, journalist-uddannelsen, arbejder på et udkast til nyt advarselssystem til snarlig iværksættelse.

...

I forbindelse med udkast til advarselssystemet har undertegnede indhentet kopi af Ilinniarfissuaq's fraværsregler, da de også i høj grad opererer med mødepligt til skemalagte timer. Disse fraværsregler finder vi fornuftige, men vi har besluttet at vores beregningsformular kun går semestervis, da vi ikke har ressourser til at beregne månedsvis. Således er vores beregningsgrundlag for 1. semester 1995 264 timer.

Vi forsøger at stramme op på 1. og 2. advarselstrin, således at den mundtlige advarsel falder sammen med 1. skriftlige advarsel, da den mundtlige i forvejen skal være skriftlig. Dette mener vi at kunne tillade os, da fravær i den undervisningsform som anvendes på uddannelsen, er bekostelig for indlæringen og det videre uddannelsesforløb. Derudover er det journalistiske fag indrettet med deadline på deadline, og dette skal indlæres meget tidligt i undervisningsforløbet, og derfor mener vi det restriktive i, at den mundtlige og 1. skriftlige advarsel hænger sammen er hensigtsmæssig.

Med disse kommentarer indstiller vi til godkendelse af følgende forslag til advarselssystem for journalist-uddannelsen:

- \* Der er mødepligt til undervisning
- \* Alt fravær registreres og beregnes den 20. hver måned
- \* Ved fraværsregistreringen indgår halve timer som hele timer

- \* Ved sygdom over tre dage dokumenteres dette ved lægeerklæring, og denne medbringes straks ved sygdoms ophør
  - \* Mundtlig og 1. skriftlige advarsel falder samtidig ved fravær på 7,5 % eller derover
  - \* 2. skriftlige advarsel udleveres umiddelbart inden 15 % opnås
  - \* Ved 15 % eller derover udmeldes den studerende af uddannelsen
  - \* Ved ganske særlige omstændigheder (længerevarende sygdom, egen eller barns) kan der dispenseres fra reglerne, samtidig med udlevering af en ultimativ advarsel
  - \* Advarsler uddeles af skolens leder
  - \* Uhensigtsmæssig adfærd (voldelig eller truende) overfor skolens personale eller medstuderende kan medføre midlertidig eller varig bortvisning
- ...

Direktoratet for Kultur, Uddannelse og Kirke afgav efterfølgende supplerende oplysninger til sagen. Heraf fremgår blandt andet:

“Ombudsmanden anmoder i brev af 25. februar 1997 om oplysninger om følgende forhold:

- Gældende fraværsregistreringsregler for Tusagassiornermik Ilinniarfik (TI) i den tid A var elev på skolen, samt hvornår disse regler blev godkendt i direktoratet.

Til dokumentation af ovennævnte vedlægges kopi af brev af 11. april 1995 fra TI, hvor direktoratet den 19. april 1995 har påtegnet brevet en godkendelse af fraværsregistreringsreglerne. Disse regler var gældende, i den tid A var elev på TI. Fraværsregistreringsreglerne fremgår af samme brev.

- I henhold til hvilke regler direktoratet godkender TI's fraværsregistreringsregler.

TI er en underliggende institution, og direktoratet godkender fraværsreglementet i kraft af det over-/underordningsforhold, der består.

- De gældende reglerne for journalistuddannelsen er Landstingsforordning nr. 6 af 30. oktober 1995 om uddannelse til journalist og Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 43 af 22. december 1993 om uddannelse af journalister. Direktoratet kan her specielt henvisne til § 18 i ovennævnte bekendtgørelse.

Af definitionsbestemmelsen i § 1, stk. 2 i Landstingsforordning nr. 16 af 28. oktober 1993 om erhvervsuddannelse, uddannelsesstøtte og erhvervsvejledning, fremgår at der ved en erhvervsuddannelse forstås:

- 1) STI-uddannelserne
- 2) Søfartsuddannelserne
- 3) Faglige overbygningsuddannelser.

Uddannelsen til journalist er ikke en faglig overbygningsuddannelse, og derfor ikke omfattet af reglerne for erhvervsuddannelserne.”

A afgav følgende udtalelse til sagen:

“...

Jeg vil først og fremmest gøre opmærksom på, at jeg havde fået et forhåndstilsagn om, at jeg kunne starte ved humanistisk institut i Aalborg Universitetscenter. Jeg fik derfor bevilget en billet til Aalborg fra Nuuk. Jeg var derfor på vej fra sommerferieophold fra Qaqortoq til Aalborg, da jeg rent tilfældigvis mødte ... fra uddannelses-

støtteafdelingen i KIIP i Kangerlussuaq, hvor han ligefrem beordrede mig til at tage til Nuuk, da jeg også var blevet optaget ved Tusagassiornermik Ilinniarfik.

Efter at uddannelsen var startet ved Tusagassiornermik Ilinniarfik, var jeg derfor nødt til at bruge nogle dage for at finde ud af, om hvorvidt jeg skulle til Aalborg eller om jeg skulle starte ved Tusagassiornermik Ilinniarfik. Jeg var derfor til nogle samtaler ved KIIP og uddannelsesstøtteafdelingen, hvor der gik 4 dage til at det klart for mig, at jeg blev nødt til at starte ved Tusagassiornermik Ilinniarfik. Der gik altså de første 4 dage, hvor jeg efter min mening uforskyldt måtte forsømme undervisningen.

Min datter var syg i et par dage og krævede min omsorg da jeg ikke havde pasningsmuligheder på anden måde for hende. Dette forhold kan henføres til særlige omstændigheder ved fraværsregistreringsreglerne i journalistuddannelsen.

Det var også på det tidspunkt, hvor der skete dramatiske begivenheder og jeg stod på gaden sammen med min datter uden bolig i et par dage. Jeg fik derfor en mundtlig aftale med lederen af uddannelsen til at snakke med forskellige myndigheder for at få et tag over hovedet. Da jeg fik en kollegieplads brugte jeg 1 dag til indflytning.

Alt i alt er mine fraværsdage ekstraordinære begivenheder, hvorfor jeg må påberåbe min ret til, at disse skal registreres som særlige omstændigheder ifølge de fraværsregler som uddannelsen har bestemt, og som er blevet godkendt af direktoratet.”

Tusagassiornermik Ilinniarfik afgav en supplerende udtalelse til sagen. Heraf fremgår blandt andet følgende:

“ ...

Skolen skal oplyse at den ultimative advarsel tildeles ved ganske særlige lejligheder, længerevarende sygdom, eget eller barns. Længerevarende er sygdom udover 3 dage, da denne bestemmelse er anført andetsteds i registreringsreglerne.

Skolen har endnu engang gennemgået fraværsregistreringen for A og finder ingen anledning til, at denne bestemmelse skulle være anvendt i hendes tilfælde. Der har ikke været tale om længerevarende sygdom, hverken for A eller A's barn. Samtidig har der ikke været tale om sygdom over tre dage således, at det ikke har været nødvendigt for A at skulle dokumentere eventuelle sygedage overfor skolen.

Journalistiskolen har ingen kommentarer til A's begrundelser for hendes store fraværsprocent udover, at præcisere at alt fravær registreres under ét, uanset årsag.”

*Jeg har herefter udtalt følgende:*

“1. Fraværsregistreringsreglerne:

*Tusagassiornermik Ilinniarfik har i 1995 udarbejdet nogle fraværsregistreringsregler for skolen. Disse regler blev godkendt i Direktoratet for Kultur, Uddannelse og Kirke den 19. april 1995. Direktoratet for Kultur, Uddannelse og Kirke har overfor mig oplyst, at Tusagassiornermik Ilinniarfik er en underliggende institution, og direktoratet godkender fraværsreglementet i kraft af det over-/underordningsforhold, der består.*

*På tidspunktet for godkendelsen af fraværsregistreringsreglerne, gjaldt hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 43 af 22. december 1993 om uddannelse til journalister.*

*Bekendtgørelsen indeholder i §§ 17 og 18, stk. 2 følgende bestemmelser:*



“§ 17: Under skoleophold foretager skolen løbende, på baggrund af fremmøde og udarbejdelse af projekter, en bedømmelse af den enkelte studerendes udbytte af undervisningen.

§ 18, stk. 2: Ved manglende fremmøde kan brancheudvalget efter indstilling fra skolen beslutte, at den studerende skal gå et semester om, eller bortvises fra uddannelsen.”

*Der findes ikke i bekendtgørelsen bestemmelser, der hjemler adgang hverken for Direktoratet for Kultur, Uddannelse og Kirke eller Tusagassiornermik Ilinniarfik til at fastsætte yderligere regler vedrørende fravær.*

*Da hverken direktoratet eller Tusagassiornermik Ilinniarfik har haft hjemmel til at fastsætte yderligere regler vedrørende fravær, end det der fremgår af bekendtgørelsen, finder jeg, at Tusagassiornermik Ilinniarfik samt Direktoratet for Kultur, Uddannelse og Kirke ved henholdsvis at indstille og godkende fraværsregistreringsreglerne, har foretaget en ulovlig begrænsning i det skøn, der i medfør af bestemmelserne i bekendtgørelsens §§ 17 og 18, stk. 2 skulle udøves.*

*Det følger herefter af bekendtgørelsens §§ 17 og 18, stk. 2, at der ved manglende fremmøde skal foretages et skøn om, hvorvidt den pågældende studerende skal gå et semester om eller skal bortvises fra uddannelsen.*

*Det skøn der i følge bestemmelsen skal foretages, er et almindeligt forvaltningsretligt skøn. Dette indebærer, at forvaltningen ikke kan udelukke lovlige kriterier ved udøvelsen af sit skøn. Herunder også årsagen til fraværet.*

*Det følger endvidere af de almindelige forvaltningsretlige regler, at såfremt der herefter træffes en afgørelse, der vil være til ugunst for parten, har denne krav på at blive partshørt.*

*Jeg finder i øvrigt, at det er uklart, hvilken instans der har kompetencen til at bortvise en studerende, idet bekendtgørelsen i § 18, stk. 2 henviser til, at brancheudvalget efter indstilling fra skolen kan beslutte bortvisning, mens det følger af landstingsforordningen om uddannelse til journalist, § 5, stk. 2 at uddannelsesrådet skal afløse brancheudvalget.*

*Afgørelsen om at bortvise A blev truffet af Tusagassiornermik Ilinniarfiks leder, som hverken i følge bekendtgørelsen eller landstingsforordningen har kompetence til at træffe afgørelse om bortvisning. Jeg finder dette kritisabelt.*

*Jeg skal herefter henstille, at Tusagassiornermik Ilinniarfik tager sagen op til behandling i overensstemmelse med de gældende kompetenceregler samt bekendtgørelsens regler om bortvisning. Jeg skal i den forbindelse oplyse, at jeg ikke herved har taget stilling til sagens afgørelse.*

*Jeg skal samtidig anmode om at blive gjort bekendt med Tusagassiornermik Ilinniarfiks afgørelse.*

*Jeg skal afslutningsvis bemærke, at jeg, allerede som følge af, at der ikke har været hjemmel til at udarbejde fraværsregistreringsregler for Tu-*

sagassiornermik Ilinniarfik, ikke vil kommentere spørgsmålet om, hvorvidt A har modtaget én, to eller tre advarsler.

Jeg har endvidere bemærket, at Direktoratet for Kultur, Uddannelse og Kirke den 7. januar 1997 har rekvireret materiale til brug for direktoratets behandling af sagen hos Tusagassiornermik Ilinniarfik. Materialet vedrører direktoratets godkendelse af Tusagassiornermik Ilinniarfiks fraværsregistreringsregler og burde forefindes hos direktoratet. Af hensyn til sagens øvrige behandling, har jeg dog valgt ikke at forfølge dette.

Afslutningsvis skal jeg bemærke, at jeg ikke har taget stilling til Grønlands Hjemmestyres Sekretariats kendelse.

## 2. Regelgrundlaget:

Hjemmelen til af fastsætte regler om indholdet og styrelsen af erhvervmæssige uddannelser, findes i Lov nr. 582, af 29. november 1978, Lov for Grønland om erhvervmæssige uddannelser, § 1. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

“Grønlands hjemmestyre fastsætter ved landstingsforordning regler om indholdet og styrelsen af erhvervmæssige uddannelser, hvortil udgifterne afholdes over hjemmestyrets budget.”

Det følger af bestemmelsen, at regler om indholdet og styrelsen af erhvervmæssige uddannelser skal fastsættes ved landstingsforordning.

Direktoratet for Kultur, Uddannelse og Kirke anfører i sit brev til mig af 17. marts 1997, at de gældende regler for journalistuddannelsen er Landstingsforordning nr. 6 af 30. oktober 1995 om uddannelse til journalist og Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 43 af 22. december 1993 om uddannelse af journalister.

På forespørgsel har direktoratet oplyst, at journalistuddannelsen ikke er omfattet af reglerne for erhvervsuddannelserne i landstingsforordning nr. 16 af 28. oktober 1993.

Landstingsforordning nr. 6 af 30. oktober 1995 om uddannelse til journalist er fastsat i medfør af § 1 i lov nr. 582 af 29. november 1978 for Grønland om erhvervmæssige uddannelser, hvilket jeg ikke kan have noget at indvende imod.

Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 43 af 22. december 1993 om uddannelse af journalister, er fastsat i medfør af § 1, stk. 3 i landstingsforordning nr. 1 af 4. maj 1990 om erhvervsuddannelse, uddannelsesstøtte og erhvervsvejledning. Bekendtgørelsen trådte i kraft den 31. december 1993.

Landstingsforordning nr. 1 af 4. maj 1990 om erhvervsuddannelse, uddannelsesstøtte og erhvervsvejledning blev i medfør af landstingsforordning nr. 16 af 28. oktober 1993, ophævet pr. 1. januar 1994. Det følger dog af landstingsforordning nr. 16, § 18, stk. 3, at administrative bestemmelser fastsat i henhold til forordningen forbliver i kraft, indtil de ændres eller ophæves af bestemmelser fastsat i henhold til denne forordning.

*Altså forblev bekendtgørelsen om uddannelse af journalister i kraft, til trods for, at den landstingsforordning, bekendtgørelsen var fastsat i henhold til, blev ophævet.*

*Jeg finder her anledning til at bemærke, at det følger af den lov, der giver Grønlands hjemmestyre hjemmel til af fastsætte regler om indholdet og styrelsen af erhvervsmæssige uddannelser, lov nr. 582, af 29. november 1978, Lov for Grønland om erhvervsmæssige uddannelser, at disse regler skal fastsættes ved landstingsforordning.*

*Ophævelsen af landstingsforordning nr. 1 af 4. maj 1990 har bevirket, at visse af reglerne om uddannelse til journalist, er fastsat i en bekendtgørelse, og ikke som krævet i en landstingsforordning.*

*Herudover finder jeg anledning til at bemærke, at de to gældende regelsæt for journalistuddannelsen, Landstingsforordning nr. 6 af 30. oktober 1995 om uddannelse til journalist og Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 43 af 22. december 1993 om uddannelse af journalister, kan give anledning til problemer. Dette skyldes blandt andet, at de to regelsæt regulerer samme område, men at det ene er omfattet af erhvervsuddannelsesområdet (bekendtgørelsen er udstedt med hjemmel i landstingsforordning nr. 1 af 4. maj 1990 om erhvervsuddannelse, uddannelsesstøtte og erhvervsvejledning), mens landstingsforordningen om uddannelse til journalist i følge Direktoratet for Kultur, Uddannelse og Kirke, ikke er omfattet af reglerne om erhvervsuddannelserne i landstingsforordning nr. 16 af 28. oktober 1993.*

*Herudover kan der opstå problemer, idet landstingsforordningen i § 5, stk. 2 anfører, at uddannelsesrådet afløser Brancheudvalget for Journalistuddannelsen, mens bekendtgørelsen flere steder har tillagt brancheudvalget opgaver.*

*Jeg har yderligere bemærket, at bekendtgørelsen opstiller yderligere krav til optagelse på journalistuddannelsen end hvad der fremgår af landstingsforordningen.*

*Jeg ville have fundet det rigtigst, om man, samtidig med at man udfærdigede landstingsforordningen, tilpassede bekendtgørelsen, således at der var overensstemmelse mellem landstingsforordning og bekendtgørelse. Jeg skal henstille til Direktoratet for Kultur, Uddannelse og Kirke, at dette snarest sker, og jeg skal samtidig anmode om at blive gjort bekendt hermed.”*

*Direktoratet for Kultur, Uddannelse og Kirke meddelte ved kopi af brev af 12. august 1997 til A, at direktoratet havde revurderet sagen vedrørende A's bortvisning. Direktoratet anfører herefter:*

*“Resultatet af revurderingen er, at Tusagassionermik linniarfik's bortvisning af dig findes ukorrekt, og at din berettigelse til uddannelsesstøtte dermed vil blive genoptaget, såfremt du optages på en uddannelse.*

*...”*

## 24 - Socialret

**24-1 Ikke grundlag for at kræve tilbagebetaling af underholdsbidrag, som en kommune havde udbetalt uden hjemmel. Manglende partshøring og manglende begrundelse af afgørelsen.**

*A klagede over, at K kommune uretmæssigt havde krævet tilbagebetaling af 42.904,76 kr., som klager havde modtaget forskudsvis i børnebidrag.*

*Kommunen havde løbende gennem over 3 år udbetalt bidrag til klager; hvorefter kommunen blev opmærksom på, at der ikke forelå en bidragsresolution.*

*Ombudsmanden kritiserede K kommune for at have besluttet at kræve tilbagebetaling af de udbetalte bidrag uden, at det var dokumenteret, at betingelserne for at kræve tilbagebetaling i landstingsforordning nr. 2 af 3. marts 1994 om udbetaling af underholdsbidrag m.v. til børn samt adoptionstilskud, § 26, stk. 1, var opfyldt, ligesom det ikke kunne antages, at der var adgang til at kræve tilbagebetaling efter de ulovbestemte regler om *condictio indebiti*.*

*K kommune anmodedes om at genbehandle sagen.*

*K kommune kritiseredes endvidere for manglende partshøring af klager i forbindelse med, at kommunen på eget initiativ fra kredsretten havde fået oplyst, at der ikke forelå en bidragsresolution.*

*K kommune kritiseredes endelig for manglende begrundelse af tilbagebetalingsbeslutningen, som alene var meddelt klager i en månedsopgørelse. (J. nr. 11.24.20.0./073-96)*

A klagede over, at K Kommune havde truffet beslutning om at kræve tilbagebetalt 42.904,76 kr., som klager af kommunen har modtaget som forskudsvis udbetaling af underholdsbidrag til klagers barn.

I kommunens udtalelse hertil hed det:

“ ...

Klageren rettede i første omgang henvendelse til Grønlands Landsret, Retshjælpen om sagen - kopier af korrespondancen med retshjælpen vedlægges til orientering.

Efterfølgende rettede klageren tillige henvendelse til Direktoratet for Sociale Anliggender og Arbejdsmarked omkring sagen, og kommunen har telefonisk meddelt direktoratet, at man ville udarbejde den ønskede redegørelse for sagen, når man havde modtaget svar på sin skrivelse af den 28. september 1995 til retshjælpen.

Til dato har kommunen imidlertid ikke modtaget svar på denne, og dette skønt tillige direktoratet ved fuldmægtig ... , efter det til undertegnede oplyste telefonisk skulle have rykket retshjælpen.

Retshjælpen er samtidig hermed endnu en gang rykket for svar, og straks dette foreligger vil kommunen tillade sig at vende tilbage til sagen.

...”

Jeg anmodede efterfølgende kommunen om at fremsende:

“... en supplerende redegørelse om årsagen til, at kommunen har krævet, at klager tilbagebetaler forskudsvis modtagne bidrag som opgjort ved månedsopgørelser af 24. juni 1995 og 27. januar 1996.

... samtlige sagsakter vedr. klagers bidragssag i kommunen, tilbage fra klagers første anmodning om forskudsvis udbetaling af underholdsbidrag”.

Kopi af dette brev blev tilstillet Grønlands Landsret.

I forbindelse med, at jeg bragte sagen i erindring overfor kommunen skrev jeg:

“Kommunen meddelte ved brev af 5. juni 1996 hertil, at man ville besvare en henvendelse herfra 28. marts 1996, når Grønlands Landsret, Retshjælpen, havde besvaret en forespørgsel fra kommunen.

Ved brev nr. 1010 af 22. juli 1996 meddelte jeg kommunen, at jeg havde noteret mig, at kommunen ville vende tilbage, når Retshjælpen havde svaret på kommunens forespørgsel.

Jeg anmodede dog samtidig kommunen om, uafhængigt af svaret fra Retshjælpen, at afgive en supplerende redegørelse om årsagen til, at kommunen har krævet, at klager tilbagebetaler forskudsvis modtagne bidrag som opgjort ved månedsopgørelser af 24. juni 1995 og 27. januar 1996.

Jeg gentog endvidere en anmodning fra brevet af 28. marts 1996 til kommunen om hertil til gennemsyn at fremsende samtlige sagsakter vedr. klagers bidragssag i kommunen tilbage fra klagers første anmodning om forskudsvis udbetaling af underholdsbidrag.

Jeg har den 10. september 1996 fra Landsretten modtaget kopi af rettens brev af 3. september 1996 til kommunen, hvoraf det fremgår, at K Kredsret ikke har modtaget nogen begæring om fastsættelse af bidrag tidligere end 8. maj 1995, og at Retshjælpen ikke finder anledning til at foretage yderligere i sagen.

Jeg skal på denne baggrund anmode kommunen om snarest at fremsende en redegørelse som anført herfra i brevet af 22. juli 1996, idet jeg i den forbindelse ønsker oplyst årsagen til, at kommunen har gjort sit tilbagebetalingskrav gældende netop i maj måned 1995.

Jeg skal endvidere anmode kommunen om at redegøre for følgende:

- Hvilke sagsbehandlingsskridt kommunen har foretaget overfor klager i forbindelse med tilbagebetalingskravet,
- en detaljeret opgørelse af det samlede tilbagebetalingskrav,
- hvilke skridt kommunen hidtil har foretaget for at inddrive beløbet og
- på hvilket grundlag (ansøgning fra klager eller andet) kommunen oprindelig har udbetalt forskudsvis underholdsbidrag til klager og
- herunder hvorvidt klager på et tidligere tidspunkt er blevet gjort opmærksom på en eventuel tilbagebetalingspligt.

Jeg skal samtidig påny anmode kommunen om hertil til gennemsyn at fremsende samtlige sagsakter vedr. klagers bidragssag. Der ønskes fremsendt samtlige sagsakter i økonomisk forvaltning og i socialforvaltningen, idet bemærkes, at såfremt sagsakterne vedr. klagers underholdsbidrag indgår i større sager journaliseret efter cpr. nr., bedes hele sagsmappen sendt til gennemsyn.

Såfremt kommunen ikke er i stand til svare inden for kort tid, bedes årsagen hertil oplyst sammen med oplysning om, hvornår svar kan forventes at foreligge.

Jeg har endvidere bemærket, at kommunen i sit brev hertil af 5. juni 1996 har oplyst, at Direktoratet for Sociale Anliggender og Arbejdsmarked, har været inddraget i sagen. Jeg har derfor tillige anmodet dette Direktorat om en udtalelse til sagen.

Jeg har desuden ved særskilt brev meddelt Landsretten, at jeg ikke på det foreliggende grundlag forventer at få behov for yderligere oplysninger fra retsvæsenet.

Jeg skal endelig bemærke, at klager ved personlige og telefoniske henvendelser hertil har ytret ønske om, at tilbagebetalingen af kommunens krav stilles i bero indtil, min udtalelse i sagen foreligger.

Da jeg ikke har kompetence til at tage stilling til dette spørgsmål, skal jeg bede kommunen besvare anmodningen om berostilling af tilbagebetalingen direkte i forhold til klager. Jeg skal dog anmode om at blive orienteret om kommunens svar”.

K kommune afgav herefter følgende udtalelse til sagen:

“Under henvisning til Deres skrivelse af den 18. september 1996 samt efterfølgende telefonsamtale skal der oplyses følgende om foreløbig udbetaling af bidrag i verserende bidragssager i almindelighed og om fremgangsmåden i den ovennævnte sag i særdeleshed:

...

Da den aktuelle sag begyndte var fremgangsmåden ved opstart af denne foreløbige udbetaling af bidrag den, at barnemoderen på den såkaldte “faderskabsafhøring” angav, hvorvidt hun ønskede fastsat bidrag. Faderskabsafhøringen blev videresendt til politiet (med henblik på afhøring af mulige fædre), og herfra videresendtes materialet til kredsretten (med henblik på rettens opstart af faderskabssag, og herunder fastsættelse af bidrag).

Bidragsberettigede havde ved denne fremgangsmåde tilkendegivet, at hun ønskede fastsat bidrag, og kommunen kunne med føje gå ud fra, at selve faderskabssagen, og herunder fastsættelsen af bidrag, verserede når “faderskabsafhøringen” var sendt til politiet, der videresendte den til kredsretten etc. etc.

Kommunen blev herefter normalt ikke, i hvert tilfælde ikke automatisk, orienteret fra kredsretten om sagens videre forløb, før ved sagens afslutning.

Ligeledes skal det bemærkes, at et relativt stort antal faderskabssager verserer ved kredsretten gennem flere år.

Den anvendte fremgangsmåde har i det store og hele fungeret upåklageligt, men på baggrund af en række konkrete sager (og herunder nærværende), hvor begæringen om fastsættelse af bidrag åbenbart ikke er kommet til kredsrettens kendskab, eller hvor bidragsberettigede efterfølgende har frafaldet denne, uden at kommunen er blevet orienteret herom, og hvor pågældende alligevel fortsat har begæret foreløbig udbetaling af bidrag, har kommunen nu strammet sin procedure op, men herom senere.

Ved faderskabsafhøringen i nærværende sag den 27. februar 1991 meddelte klageren, at hun ikke havde taget stilling til, hvorvidt hun ønskede fastsat bidrag.

Først ultimo april måned 1991 kontaktede klageren bidragskontoret, og oplyste at hun havde været hos politiet og meddelt at hun ønskede fastsat bidrag, og at politiet overfor hende havde bekræftet, at man ville videresende hendes anmodning til kredsretten (denne forklaring stemmer overens med hvad klageren senere har gentaget overfor retshjælpen...)

Bidragskontoret kontaktede politiet i ..., og fik herfra bekræftet ovenstående, hvorefter man, jf. den ovenfor beskrevne praksis for foreløbige bidragsudbetalinger i verserende sager, påbegyndte udbetaling.

De foreløbige udbetalinger af bidrag fortsatte frem til november måned 1994, hvilket der heller ikke var noget usædvanligt i, jf. ligeledes det ovenfor anførte.

I forbindelse med, at klageren primo november måned 1994 begærede foreløbig udbetaling af bidrag for det kommende halvår, kontaktede bidragskontoret den 4. november 1994 Kredsretten for at få oplyst, hvorpå sagen beroede, og ved notat af den 16. november 1994 meddelte kredsretten, "at barnemoderen ikke på noget tidspunkt har begæret bidrag til barnet".

Bidragskontoret opgjorde herefter, at der frem til dette tidspunkt var udlagt i alt kr. 42.904,76, og da klageren påny kontaktede bidragskontoret i maj måned 1995, med anmodning om foreløbig udbetaling af bidrag for det kommende halvår, blev hun orienteret om kredsrettens oplysninger, ligeledes blev hun orienteret om at bidragskontoret herefter ikke kunne fortsætte med de foreløbige udbetalinger af bidrag, før man fra kredsretten havde modtaget en egentlig bekræftelse på at der var begæret fastsat bidrag, og endelig blev der ved samme lejlighed taget forbehold for at de allerede foreløbigt udbetalte bidrag ville blive krævet tilbagebetalt.

Den 8. maj 1995 modtog bidragskontoret kredsrettens bekræftelse vedrørende ovenstående, og ved samme lejlighed meddelte klageren, at hun hos politiet og kredsretten ville undersøge, hvad der var blevet af hendes tidligere anmodning om fastsættelse af bidrag.

Sagen blev af kredsretten foretaget den 29. maj 1995, men uden at klageren var tilstede, og af retsbogsudskriften fremgår der intet om hvorvidt kredsretten har været bekendt med klagerens senere oplysninger til retshjælpen (om at hun allerede i 1991 overfor politiet havde begæret fastsat bidrag, og at man herfra havde tilkendegivet at ville videresende anmodningen herom til Landsretten).

Kredsretten fandt ikke grundlag for at fastsætte bidragene med tilbagevirkende kraft, og denne afgørelse har klageren åbenbart ikke anket til Landsretten.

Ved bidragsresolution af den 29. maj 1995 fastsatte kredsretten således bidrag fra den 8. maj 1995, og efterfølgende har bidragskontoret forskudsvis udlagt bidrag i henhold til denne resolution.

Da der ikke blev fastsat bidrag med tilbagevirkende kraft, og da klageren ikke ankede denne afgørelse, blev hun, jf. også bidragskontorets tidligere tilkendegivelse, afkrævet de foreløbigt udlagte bidrag, kr. 42.904,76, ved kommunens månedsopgørelse af den 24. juni 1995.

...

På baggrund af den ovenstående redegørelse for sagens forløb, er det kommunens opfattelse, at man med føje har kunnet gå ud fra, at betingelserne for foreløbig udbetaling af bidrag under en verserende bidrags sag var tilstede.

Også klageren har formentlig haft en begrundet formodning om, at en sag om fastsættelse af bidrag verserede, men har på den anden side, da kredsretten afviste at fastsætte bidrag med tilbagevirkende kraft, ikke fundet grund til at anke denne beslutning til Landsretten.

På denne baggrund, og under henvisning til det i maj måned 1995 overfor klageren tilkendegivne, blev klageren i juni måned 1995 afkrævet de foreløbigt udbetalte bidrag, som det efterfølgende viste sig at der ikke havde været grundlag for at udbetale.

...

Under henvisning til telefonsamtalen forleden, skal det i øvrigt for god ordens skyld bekræftes, at der ikke herfra vil blive foretaget yderligere med hensyn til indrivelse af kravet, før Deres udtalelse i sagen foreligger - orientering herom er samtidig hermed sendt til klageren.

...

Under henvisning til det i indledningen af denne skrivelse anførte skal det endelig oplyses, at kommunen, på baggrund af nærværende sag og et par andre, nu har strammet sin praksis op, således at foreløbige udbetalinger af bidrag ikke påbegyndes før man fra kredsretten har modtaget skriftlig bekræftelse på, dels at faderskabs-sag verserer, og dels at bidragsberettigede under denne har begæret bidrag fastsat. Ligeledes er bidragskontoret blevet instrueret om, at man fremover, ved fortsatte foreløbige udbetalinger af bidrag, i hver enkelt tilfælde skal tage kontakt til kredsretten, for at få afklaret om betingelserne herfor stadigvæk er tilstede ...”

Som følge af kommunens første udtalelse hertil rettede man herfra telefonisk henvendelse til Direktoratet for Sociale Anliggender og Arbejdsmarked med anmodning om at blive orienteret om Direktoratets besvarelse af klagers henvendelse dertil.

Direktoratet for Sociale Anliggender og Arbejdsmarked svarede klager følgende med kopiorientering hertil:

“Direktoratet skal oplyse, at regelgrundlaget for et barns forsørgelse fremgår af lov 16. juni 1962 om børns retsstilling, (børneloven), kapitel 2. ...

I henhold til børnelovens § 13, stk. 1, er barnets forældre “hver for sig forpligtet til at forsørge barnet”. I henhold til § 13, stk. 2, kan forældre der ikke opfylder sin forsørgelsespligt, pålægges at udrede bidrag til barnets underhold.

En sådan anmodning om bidragsfastsættelse skal i henhold til børnelovens § 13, stk. 2, fremsættes overfor retten på det sted, hvor bidragsberettigede bor.

Det må, henset til Deres forklaring, og henset til, at De faktisk har fået udbetalt forskudsvis bidrag fra K kommune, lægges til grund, at De har fremsat anmodning om fastsættelse af bidrag inden 1 år fra barnets fødsel, i den antagelse, at begæringen ville blive videregivet til retten. Begæringen er dog ikke blevet behandlet af retten før i maj 1995.

Direktoratet finder ikke, at den manglende behandling i retten af begæringen om bidragsfastsættelse før maj 1995 kan medføre, at De har modtaget forskudsvis udbetalinger af underholdsbidraget mod bedre vidende.

Deres oplysning til K kommune om, at De har begæret bidrag fastsat har medført, at De har modtaget forskudsvis udbetaling af underholdsbidrag, jf. en analogi af den dagældende landstingsforordning nr. 9 af 28. oktober 1982, § 4, stk. 1, 2. punktum og § 5, stk. 2, hvoraf fremgår, at der skal være fremsat begæring om fastsættelse af underholdsbidrag, førend der kan ske forskuds udbetaling af bidraget fra det offentlige. Er bidraget ikke begæret fastsat, vil der ikke kunne ske en sådan udbetaling, jf. § 1, stk. 1, der forudsætter, at bidraget først kan udbetales forskudsvis efter en forfaldsdag.

Direktoratet finder, at kommunen, inden en forskudsvis udbetaling af underholdsbidrag kan finde sted, er forpligtet til at sikre sig, at grundlaget for udbetalingen er tilstede.

Kommunens undladelse af at sikre sig dokumentation for, at der er begæret bidrag fastsat ved retten, medfører efter Direktoratets opfattelse ikke, at kommunen kan kræve med urette udbetalte beløb tilbagebetalt hos modtageren, med mindre kommunen kan dokumentere, at modtageren har modtaget beløbet mod bedre vidende.

Efter Direktoratets opfattelse, vil kommunen ikke kunne løfte bevisbyrden for, at De har modtaget forskudsvis udbetalinger mod bedre vidende. De har oplyst overfor kommunen, at De har begæret bidrag fastsat, og De har derfor med føje kunnet gå ud fra, at kommunen har sikret sig, at grundlaget for udbetalingen har været korrekt.



Direktoratet finder derfor ikke, at kommunen i henhold til den dagældende forordnings § 17, stk. 2, er berettiget til at kræve beløbet tilbagebetalt fra Dem. Heller ikke efter den nugældende landstingsforordning nr. 2 af 3. marts 1994 om udbetaling af underholdsbidrag m. v. til børn samt adoptionstilskud, § 26, vil der, efter Direktoratets opfattelse, kunne fremsættes krav om tilbagebetaling af med urette udbetalte beløb, da Direktoratet ikke finder det bevist, at De mod bedre vidende har modtaget beløbene.

Direktoratet skal gøre opmærksom på, at det her meddelte er Direktoratets fortolkning af regelsættet, hvilket ved kopi af denne skrivelse dags dato er meddelt K kommune, Rets hjælpen ved Grønlands Landsret samt Landstingets Ombudsmand.

Direktoratet kan ikke pålægge K kommune at følge denne fortolkning, men vil opfordre Dem til ikke at tilbagebetale beløb, der er modtaget af Dem som forskudsvis udbetaling af underholdsbidrag, såfremt De har modtaget beløbene i god tro. Har De allerede tilbagebetalt beløb modtaget i god tro, vil Direktoratet opfordre Dem til at kræve beløbene udbetalt påny af K kommune, og hvis ikke K kommune indvilger i udbetalingen, vil Direktoratet opfordre Dem til at indbringe sagen for retten”.

Jeg anmodede derfor kommunen om at oplyse, hvad man agter at foretage i anledning af brevet fra Direktoratet for Sociale Anliggender og Arbejdsmarked.

K Kommune har herefter meddelt mig følgende:

“ ...

Direktoratet har i sin skrivelse side 2, 1. afsnit, anført at kommunen efter deres opfattelse ikke havde sikret sig grundlaget for foreløbig udbetaling var tilstede, kommunen skal her tillade sig at henvise til det i sin redegørelse, side 2, 2. - 4. afsnit\* anførte.

Uanset dette har kommunen imidlertid, på baggrund af sagens konkrete omstændigheder, og herunder specielt det forhold, at klager formentlig har haft en begrundet formodning om at betingelserne for foreløbig udbetaling af bidrag var tilstede, henholdsvis direktoratets tilkendegivelse, besluttet at affalde sit tilbagebetalingskrav, og de beløb der tidligere er inddrevet ved modregning vil blive gendbetalt til klager.”

Jeg har herefter og efter en gennemgang af sagens øvrige akter lagt følgende sagsforløb til grund for min udtalelse:

Klager føder sit barn den 5. november 1990.

Klagers bofællesskab med barnets fader ophørte den 16. november 1990.

Af indberetning af den 27. februar 1991 fra jordemoderen til kredsretten fremgår, at klager ikke på dette tidspunkt havde taget stilling til spørgsmålet om fastsættelse af bidrag, idet hun først ønskede at tale med barnets fader herom.

Af en “post-it” seddel på denne indberetning er med håndskrift noteret:

“ændret iflg. barnemoderen hos politiet at barnefaderen skal betale”

Klager modtog herefter af kommunen følgende forskudsvis børnebidragsydelse, som kommunen efterfølgende har krævet tilbagebetalt:

30. april 1991

7.130 kr.

6. maj 1991	4.320 kr.
5. november 1991	4.440 kr.
6. maj 1992	4.440 kr.
29. oktober 1992	4.440 kr.
6. maj 1993	4.572 kr.
8. november 1993	4.572 kr.
6. maj 1994	4.458 kr.
7. november 1994	4.458 kr.
7. maj 1995	74,76 kr.

Udbetalingerne er foretaget på baggrund af et standardiseret ansøgnings-skema, hvorpå ansøgeren ved udfyldelsen blandt andet svarer på følgende spørgsmål:

“Den bidragspligtiges fulde navn

Bor De sammen med vedkommende, der er pålagt at betale det ansøgte bidrag?

Har De på det bidrag, som nu søges udbetalt, modtaget noget beløb direkte fra bi-dragspligtige?

At foranstående oplysninger er afgivet i overensstemmelse med sandheden erklæ-res herved på tro og love”.

Den 4. november 1994 tilskrev K Kommune Kredsretten således:

“Man skal herved forespørge, om faderskabssagen stadig verserer, eller om der eventuelt foreligger bidragsresolution. Hvis dette er tilfældet, udbedes kopi sendt til: Nuup Kommu-nea... idet der herfra er udbetalt i sagen”.

Den 7. november 1994 er kommunens brev indgået i kredsretten med følgende håndskrevne påtegning på indgået stemplet:

“Sag sluttet den 290791 (anerkendelse)...”

Den 16. november 1994 returnerede kredsretten brevet til kommunen med følgende påtegning:

“Under henvisning til ovenstående, skal det herved oplyses, at barnemoderen ikke på no-get tidspunkt har begæret bidrag til barnet, hvorfor vi ikke har udfærdiget nogen bidragsreso-lution”.

Kommunen har hertil oplyst, at klager blev vejledt om de oplysninger, kommunen havde indhentet fra kredsretten og om et muligt tilbagebeta-lingskrav, da hun i forbindelse med sin henvendelse i kommunen i maj 1995 anmodede om forskudsvis udbetaling af bidrag for det kommende halve år. Dette fremgår ikke af sagens akter.

Det er herefter i sagsakterne alene oplyst, at klager den 8. maj 1995 an-modede kredsretten om at fastsætte bidrag fra faderen. Det fremgår ikke,

om klagers henvendelse til kredsretten er sket efter vejledning fra kommunen.

Af retsbogsudskrift fra kredsretten af 29. maj 1995 i den anledning hedder det:

“Sættedommeren bemærker, at hun ikke finder grundlag for at bidraget fastsættes fra den 5. november 1990, idet barnemoderen ikke på noget tidspunkt har søgt bidrag fastsat til barnet. Sættedommeren finder endvidere ikke, at sådanne omstændigheder, som kunne begrunde, at bidrag fastsættes fra et tidligere tidspunkt end begæringens indgivelse, er til stede.

Sættedommeren bemærkede herefter, at bidragsresolution vil være at udfærdige ... fra den 8. maj 1995 at regne”.

Der foreligger endvidere et internt kommunalt posteringsbilag af 7. juni 1995, hvoraf det af kommunen opgjorte tilbagebetalingskrav fremgår.

Det er endelig oplyst, at klager fik meddelelse om det af kommunen opgjorte tilbagebetalingskrav på 42.904,76 kr. i form af en månedsopgørelse fra kommunen af 24. juni 1995.

*Jeg har på denne baggrund udtalt:*

*“Klagen vedrører kommunens beslutning om at kræve tilbagebetalt de fejlagtigt forskudsvist udlagte underholdsbidrag på 42.904,76 kr. til klagers barn født i 1990.*

*Kommunen har i sit brev af 26. juni 1997 besluttet at “frafalde sit tilbagebetalingskrav”. Jeg forstår dette således, at kommunen alene har frafaldet opkrævningen af beløbet, men ikke, at selve beslutningen om at kræve tilbagebetaling er tilbagekaldt, og da kommunens begrundelse for at “frafalde” sit krav tillige forekommer uklar, skal jeg bemærke om den påklagede beslutning:*

*Efter landstingsforordning nr. 2 af 3. marts 1994 om udbetaling af underholdsbidrag m.v. til børn samt adoptionstilskud, § 26, stk. 1, skal uretmæssigt modtagne beløb tilbagebetales, hvis nogen har forsømt sin oplysningspligt eller i øvrigt mod bedre vidende uberettiget har modtaget ydelser.*

*Da samtlige udbetalinger til klager frem til 1995 efter det oplyste alene er foretaget på baggrund af klagers egne oplysninger om, at anmodning om fastsættelse af bidrag var indgivet til politiet i 1991, og da der ikke i sagen foreligger oplysninger, som peger i retning af, at klager har modtaget bidragene mod bedre vidende, kan et tilbagebetalingskrav ikke støttes på den i landstingsforordningen anførte bestemmelse.*

*Jeg skal i den forbindelse bemærke, at ansøgeren efter den nævnte landstingsforordnings § 25 skal oplyse om alle forhold, der kan have indflydelse på beslutningen om forskudsvis udbetaling eller tilskud.*

*Forarbejderne til denne bestemmelse giver ingen vejledning om bestemmelsens nærmere rækkevidde, og jeg må, i mangel af andre fortolkningsbidrag, herunder fortolkningsbidrag i anden grønlandsk og dansk*

lovgivning om tilbagebetalingspligt for lignende ydelser, forstå bestemmelsen i overensstemmelse med forvaltningsrettens officialprincip.

Dette princip går ud på, at forvaltningen har ansvaret for, at sagen er oplyst tilstrækkeligt inden, der træffes afgørelse i sagen.

Det følger dog videre af dette princip, at man i sager som rejses ved ansøgning, kan pålægge ansøgeren at tilvejebringe oplysninger, som ansøgeren må antages at være bekendt med, eller som uden særlige undersøgelser eller omkostninger vil kunne tilvejebringes af ansøgeren. Manglende opfyldelse af denne pligt kan tillægges processuel skadevirkning for ansøgeren ved forvaltningens afgørelse af sagen.

Landstingsforordningens § 25 må derfor fortolkes i overensstemmelse hermed.

Det er en forudsætning for, at man kan tale om, at en ansøger ikke har opfyldt sin oplysningspligt, at forvaltningen klart har tilkendegivet, hvilke oplysninger, som ønskes fra pågældende.

Afgøres en ansøgning forkert som følge af mangelfuld sagsoplysning på grund af, at forvaltningen har forsømt at indhente oplysninger fra ansøgeren, følger det således af officialprincippet, at ansvaret for den forkerte afgørelse påhviler forvaltningen.

I overensstemmelse hermed finder jeg, at den omstændighed at kommunen har forsømt at anmode klager om at oplyse status i bidrags sagen, ikke kan udløse tilbagebetalingskrav mod klager i den foreliggende sag efter forordningens § 25, stk. 1, jf. § 26, stk. 1,

Et tilbagebetalingskrav kan, i mangel af lovhjemmel, herefter alene støttes på retsgrundsætningen om *condictio indebiti* (tilbagesøgning af for meget udbetalte beløb), hvorefter tilbagesøgning som hovedregel kan finde sted.

Denne retsgrundsætning kan efter juridisk teori og praksis imidlertid normalt ikke finde anvendelse på ydelser, der objektivt er bestemt til at anvendes til almindelige leveomkostninger, såsom lønninger, pension, understøttelse og andre sociale ydelser, når modtageren er i undskyldelig uvidenhed om betalingens rigtighed.

I den foreliggende sag har der ikke efter det oplyste foreligget omstændigheder, som peger i retning af, at klager har været i ond tro ved bidragenes modtagelse. Som følge heraf, og da kommunen uden yderligere at søge sagen oplyst, alene har lagt klagers oplysninger fra 1991 til grund ved bidragenes udbetaling, kan den ulovbestemte retsgrundsætning om tilbagesøgning af en ydelse ikke finde anvendelse.

Kommunen vil derfor heller ikke lovligt kunne støtte et krav om tilbagebetaling på, at risikoen for andre myndigheders fejl og forsømmelser påhviler klager.

Jeg forstår, som også anført ovenfor, kommunens seneste beslutning således, at alene opkrævningen af det beløb, klager efter kommunens opfattelse har modtaget med urette, er frafaldet, men at selve beslutningen

om at kræve tilbagebetaling ikke er tilbagekaldt. Jeg skal derfor henstille, at kommunen genbehandler selve beslutningen om at kræve de forskudsvis udbetalte bidrag på i alt 42.904,76 kr. tilbagebetalt.

Jeg skal i den forbindelse yderligere udtale, at jeg finder det kritisabelt, at beslutningen om at kræve tilbagebetaling er truffet uden hjemmel.

Herudover giver det oplyste omkring kommunens sagsbehandling i forbindelse med beslutningen om at kræve tilbagebetaling af de forskudsvis udlagte bidrag mig anledning til at udtale følgende:

Bestlutningen om at kræve tilbagebetaling ses alene meddelt i en månedsopgørelse fra kommunen.

Uanset kommunens oplysninger til klager om, at der overfor klager, i forbindelse med klagers henvendelse på kommunekontoret tidligere, var "taget forbehold for at de allerede foreløbigt udbetalte bidrag ville blive krævet tilbagebetalt", har der ikke efter de foreliggende oplysninger været foretaget en partshøring af klager forud for beslutningen, jf. sagsbehandlingslovens § 19, stk. 1, som er sålydende:

*"Kan en part i en sag ikke antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, må der ikke træffes afgørelse, før myndigheden har gjort parten bekendt med oplysningerne og givet denne lejlighed til at fremkomme med en udtalelse. Dette gælder dog kun hvis oplysningerne er til ugunst for den pågældende part og er af væsentlig betydning for sagens afgørelse. Myndigheden kan fastsætte en frist for afgivelsen af den nævnte udtalelse".*

Partshøringspligten indtræder i forhold til faktiske omstændigheder, som parten ikke kan antages at være bekendt med.

I den foreliggende sag havde kommunen på eget initiativ indhentet en oplysning fra kredsretten om, at en bidragsresolution ikke forelå, og at en faderskabssag ikke var under behandling.

Da det efter det oplyste må lægges til grund, at klager forventede at hun enten var tilkendt bidrag med virkning fra 1991, eller at en ansøgning herom var under behandling ved kredsretten, er oplysningen af så væsentlig betydning, at pligt til at foretage partshøring har foreligget.

Pligten til at foretage partshøring er ikke opfyldt ved, at kommunen i forbindelse med klagers henvendelse til myndigheden i anden anledning gør klager opmærksom på forholdet, og at der tages forbehold for en beslutning om tilbagebetaling.

Sagsbehandlingsloven indebærer en udtrykkelig pligt til at give parten mulighed for at fremkomme med en udtalelse til sagen.

En partshøring skal, hvis den undtagelsesvis ikke foretages skriftligt, være dokumenteret i form af notater på sagen.

Jeg må derfor konstatere, at kommunen i den foreliggende sag har tilsidesat sin pligt til at partshøre klager. Dette finder jeg kritisabelt.

*Jeg finder det i den forbindelse yderst beklageligt, at kommunen ikke tog skridt til at gøre klager opmærksom på kredsrettens oplysninger allerede i november 1994, da kommunen blev bekendt med oplysningerne.*

*Ifølge sagsbehandlingslovens § 22 skal en afgørelse, når den meddeles skriftligt, være ledsaget af en begrundelse, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold.*

*I denne sag ses beslutningen om at kræve de udlagte bidrag tilbagebetalt alene meddelt gennem en standardiseret månedsopgørelse, som ikke indeholder nogen begrundelse for afgørelsen.*

*Kommunen har herved tilsidesat sin begrundelsespligt, hvilket jeg finder kritisabelt.*

*Om begrundelsespligtens omfang skal jeg henvise til sagsbehandlingslovens § 24, hvoraf det fremgår, at en begrundelse skal indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet. I det omfang afgørelsen beror på et administrativt skøn, skal begrundelsen tillige angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen. Begrundelsen skal endelig om fornødent indeholde en kort redegørelse for de foreliggende oplysninger om sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for sagens afgørelse.*

*Jeg skal endelig anmode kommunen om at orientere mig om resultatet af en fornyet behandling af beslutningen om at kræve tilbagebetaling af forskudsvist udbetalt underholdsbidrag.*

...

*Jeg har endvidere tilstillet Grønlands Landsret, Retshjælpen og Direktoratet for Sociale Anliggender og Arbejdsmarked kopi af min udtalelse til orientering."*

## **32 - Arbejdsmarked**

### **32-1 Spørgsmål om passivitet ved ansøgning om udnyttelse af ret til frirejse og flytategødtgørelse. Skøn under regel.**

*A, hvis afdøde ægtefælle var tjenestemand ved sin død, klagede over, at Direktoratet for Kultur, Uddannelse og Kirke havde afslået en ansøgning fra klager om flytategødtgørelse og frirejse mere end 9 år efter ægtefællens død.*

*Afslaget var givet med henvisning til, at den længstlevende ægtefælle skal udnytte retten til flytategødtgørelse og frirejse inden 1 måned efter tjenstemandens død.*

*Ombudsmanden kritiserede, at afslaget var givet med henvisning til en bestemt tidsfrist, idet en sådan frist ikke fremgik af aftalerne om flytategødtgørelse og frirejser (Nal. C-1 4-1-2 og 4-1-6), som*

*alene foreskrev, at disse rettigheder skal udnyttes i forbindelse med tjenestemandens død.*

*Afslaget indeholder således en ulovlig anvendelse af regler, som begrænser skønsudøvelsen.*

*Ombudsmanden fandt imidlertid ikke tilstrækkelig anledning til at henstille, at klagers ansøgning blev genbehandlet, idet det måtte anses for tvivlsomt, om en genbehandling af sagen ville føre til et andet resultat. (J. nr. 11.32.10.0./80-96)*

A klagede over, at Direktoratet for Kultur, Uddannelse og Kirke, ved landsstyremedlemmet, havde afslået en ansøgning af 16. oktober 1995 om frirejse og flyttestedgørelse fra X by til Y by.

Klager begrundede sin ansøgning med, at hun havde ret til ovennævnte ydelser efter sin i 1986 afdøde ægtefælle, som ved sin død var skoleinspektør i X by.

Det hedder i direktoratets afslag:

“Jeg må med beklagelse meddele, at Direktoratet for Kultur, Uddannelse og Kirke ikke kan imødekomme din ansøgning, idet din rettighed for en frirejse i forbindelse med flytning efter din afdøde mand ikke længere er gældende, på grund af forældelsesfristen.

Frirejse ydes umiddelbart efter en tjenstemandsansættelse og i den forbindelse regnes en flytning for ophørt tjeneste og samtidig fraflytning af en bolig.

I tilfælde af, at den efterladte forbliver i en tildelt bolig i forbindelse med en tjenstemandsansættelse, kan en arbejdsgiver i princippet ikke blande sig. I tilfælde af ansættelsesophør som tjenestemand og efterfølgende flytning fra en bolig regner man med, at flytning sker inden en måned efter ansættelsesophør, og kan kun omgås, hvis der kun er mulighed for bohavetransport med skib, først på et senere tidspunkt. I så fald skal bohavetransport ske med den førstgivne forbindelse.

Rettighed til en fri rejse og betaling af bohave i forbindelse med tjenesteophør sker under de betingelser som nævnt ovenfor.”

Til brug for min behandling af sagen anmodede jeg direktoratet om en udtalelse til sagen og om at fremsende et eksemplar af de regler, i henhold til hvilke, afgørelsen var truffet, ligesom jeg anmodede om at få sagens akter til gennemsyn.

Jeg modtog følgende svar fra direktoratet:

“... ”

A's klage giver ikke Direktoratet anledning til bemærkninger, og direktoratet skal derfor alene henvide til det anførte i afslagsskrivelsen af 5. februar 1996. Det kan til orientering oplyses, at afslaget er givet efter indhentet responsum om spørgsmålet fra Personaledirektoratet.

Afgørelsen er truffet i henhold til aftale af 26. maj 1976 om flyttestedgørelse (NAL C-I, 4-1-2) og aftale af 31. maj 1977 om frirejser (NAL C-I, 4-1-6). Der vedlægges et eksemplar af disse regler.

Der vedlægges i henhold til anmodningen herom endelig kopi af de relevante sagsakter.”

Klager afgav sålydende partshøringssvar til mig:

“ ...

Jeg forstod dine breve udmærket. Dog står der ikke i lovsamlingen, som blev mig henvist, noget om begrænsninger af dage, måneder eller år, da jeg læste dem, d.v.s. i “lovsamlingen” 4.1.32. § 3 af 4 juni 1991, samt i “lovsamlingen” 4.1.2. af 26. maj 1976.

Da der i loven ikke står noget skriftligt om dækning af rejseomkostninger i en bestemt periode, kan man med hensyn til sagen, ikke med rigtighed eller med sikkerhed dokumentere noget.

På dette grundlag føler jeg mig uretfærdigt behandlet, da jeg ved den periode min mand døde, hverken havde bolig eller arbejde til rådighed, magen til min tidligere stilling i Ilulissat. Da jeg ikke kunne rejse til et sted, hvor jeg hverken har arbejde eller bolig, havde jeg besluttet mig for at blive i X by, da jeg havde bolig og arbejde der og da jeg ikke var i tvivl om, at jeg ville få samme behandling som andre og få min hjemrejse betalt.

Det viste sig imidlertid, at jeg ville blive behandlet anderledes. Jeg mener, at afslaget er i strid med loven. Måske ved du selv dette som jurist og kan straks se det, for selvom jeg ikke har et stort kendskab til loven, har jeg kunnet overskue det selv.

Jeg vil derfor spørge: Hvilken behandling får de andre enker, der ligesom jeg ikke er vendt tilbage i deres hjemby i længere periode? - får de selv lov til at betale for deres hjemrejse, akkurat som jeg er blevet behandlet?

Jeg ved, at dette aldrig er hændt nogen, da jeg personligt har flere bekendte, som fik deres hjemrejse betalt, flere år efter, at deres ægtefælle døde, - idet der ikke står skrevet noget i loven om begrænsninger af dage, måneder eller år.

Jeg vil endvidere spørge, om der er mulighed for at ansøge om at få min hjemrejse betalt af kommunen eller skolevæsenet, selvom jeg allerede har fået afslag fra direktoratet?

... ”

I loven står der ikke noget om begrænsninger og derfor er afgørelsen en fejltagelse. Idet jeg fastholder min mening og på grundlag af, at jeg er blevet uretfærdigt behandlet, anker jeg derfor sagen videre til nærmere undersøgelse således, at en korrekt afgørelse kan besluttes.

... ”

Jeg anmodede herefter direktoratet om følgende:

- “ - Reglerne om frirejser i forbindelse med til- og fratrædelse, aftale af 31. maj 1977, Nal C-I 4-1-6, som Direktoratet angiver som hjemmelsgrundlag i sit høringssvar, omhandler efter sin ordlyd i § 2, stk. 2, ltr. d) alene ret for ægtefæller til frirejse til en bopæl i Danmark ved tjenstemandens død.
- Direktoratet anmodes derfor om at oplyse, hvorledes denne bestemmelse kan anvendes som hjemmelsgrundlag for en afgørelse af en ansøgning om frirejse internt i Grønland.
- Bestemmelserne om flyttestedsgørelse omhandler i § 3, stk. 1, den situation, at personer i en tjenstemands husstand skal fraflytte en anvist bolig ved tjenstemandens død.
- Direktoratet anmodes derfor om at oplyse, hvorvidt klager ved sin ægtefælles død har måttet fraflytte en anvist bolig. Alle sagsakter vedr. klagers ægtefælles ansættelsesforhold efter pågældendes død i 1986 bedes i den forbindelse fremsendt hertil til gennemsyn.



- Klager oplyser i sit høringsvar hertil, at hun er bekendt med, at andre ægtefæller har fået hjemrejse betalt flere år efter ægtefællens død. Jeg skal derfor tillige anmode Direktoratet om at redegøre nærmere for, hvilken praksis man har for at dække flytte- og rejseudgifter til en ægtefælle til en tjenestemand, når flytning/rejse ikke sker i umiddelbar tilknytning til tjenstemands død.”

Direktoratet svarede følgende:

“ ...

A's ægtefælle havde status som hjemmehørende. I forbindelse med behandlingen af A's ansøgning, har Personaledirektoratet oplyst, at gældende regler på tidspunktet for ægtefællens død var ovennævnte aftale (*NAL C-I, 4-1-6*). Direktoratet har til brug for sin supplerende udtalelse til Ombudsmanden anmodet Personaledirektoratet om en yderligere kommentar til dette.

Personaledirektoratet oplyser, at der ikke har eksisteret særskilte aftaler om frirejser og flyttegodtgørelse for hjemmehørende. Man har imidlertid haft en praksis for at give hjemmehørende samme rettigheder som ikke hjemmehørende i tilfælde af beordret forflytelse, pension og dødsfald. Kopi af Personaledirektoratets skrivelse af 30. september er vedlagt sammen med de øvrige efterspurgte sagsakter.

Til spørgsmålet om klagers fraflytning af anvist bolig, set i lyset af § 3, stk. 1, i aftale af 26. maj 1976, *Nal C-I, 4-1-2* om flyttegodtgørelse, kan oplyses:

Det fremgår ikke af sagsmappen, hvorvidt klager har måttet fraflytte en anvist bolig ved sin ægtefælles død. Udgangspunktet er, at retten til en anvist bolig ophører ved ansættelsesforholdets ophør. Men såfremt vedkommende er berettiget til lejebolig - f. eks. fordi vedkommende står øverst på ventelisten i kommunen eller i kraft af sit eget ansættelsesforhold - kan der søges om at få boligen overført. Endvidere foreligger den mulighed, at der er tale om egen bolig. Da direktoratet ikke har modtaget en henvendelse fra klager i forbindelse med ægtefællens dødsfald, vil det ikke fremgå af sagen, om klager har fraflyttet en anvist bolig.

Til spørgsmålet om direktoratets praksis for at dække flytte- og rejseudgifter til en ægtefælle til en tjenestemand, når flytning/rejse ikke sker i umiddelbar tilknytning til tjenstemandens død, kan oplyses:

Som det fremgår af sagsforløbet har direktoratet forelagt A's ansøgning for Personaledirektoratet, førend ansøgningen blev besvaret. Dette er sket for at sikre en ensartet anvendelse af reglerne om frirejser og flyttegodtgørelse. Endvidere høres Personaledirektoratet i de sager, som ikke er sædvanlige, og hvor der er tvivlsspørgsmål af ansættelsesretlig karakter.

Direktoratet har i øvrigt ikke kendskab til sager, hvor man har betalt hjemrejse flere år efter ægtefællens død.

Jeg vedlægger alle sagsakter vedrørende klagers ægtefælles ansættelsesforhold efter pågældendes død i 1986. I øvrigt vil hele sagsmappen ligge til gennemsyn på mit kontor. ...”

I Personaledirektoratets udtalelse til Direktoratet for Kultur, Uddannelse og Kirke, hedder det:

“ ...

Flyttegodtgørelse ydes, når der som følge af og i umiddelbar tilknytning til tjenstemandens død foretages fraflytning af den gennem afdødes ansættelsesforhold an-

viste bolig som led i ansættelsesforholdets ophør. Hvorledes den efterlevende ægtefælle indretter sig herefter, herunder om vedkommende faktisk bliver boende i boligen, er arbejdsgiver uvedkommende. Med umiddelbar tilknytning menes en periode, som normalt ikke overstiger 1 måned fra ansættelsesforholdets ophør med mindre særlige besejlingsforhold gør sig gældende. I sådanne tilfælde ydes flyttegodtgørelse, når bohavet afsendes ved først givne lejlighed.

Fratrædelsesfrirejser ydes ligeledes i umiddelbar tilknytning til ansættelsesforholdets ophør.

...”

Klager oplyste efterfølgende mundtligt overfor mig, at hun ikke ved sin ægtefælles død i 1986 blev vejledt om, at udnyttelse af retten til bohavflytning og frirejse skulle effektueres i umiddelbar tilknytning til dødsfaldet.

Med henblik på en nærmere belysning af reglerne om frirejser og flyttegodtgørelse rekvirerede jeg fra Rigsarkivet journalsagerne vedrørende de aftaler, som findes i Nalunaerutit C-I 4-1-2 og 4-1-6.

*Jeg udtalte herefter følgende:*

*“Jeg må lægge til grund, at klager efter sin ægtefælles død i 1986, ikke har søgt frirejse eller flyttegodtgørelse gennem hjemmestyret før 1995.*

*Jeg må endvidere lægge til grund, at der ikke ved klagers ægtefælles død eksisterede aftaler på arbejdsmarkedet eller andre regler om hjemmehørende tjenestemænds ret til sådanne ydelser, men at der har været praksis for at sidestille hjemmehørende tjenestemænd med ikke hjemmehørende tjenestemænd i relation til reglerne om frirejser og flyttegodtgørelse ved dødsfald m.v.*

*Jeg har ikke bemærkninger til, at man for så vidt har ligestillet de to grupper af tjenestemænd.*

*Med hensyn til selve den trufne afgørelse, kan jeg ikke være enig med direktoratet i, at frirejse og bohavflytning nødvendigvis skal ydes “umiddelbart” efter den tjenestemandsansattes død.*

*Jeg må herved lægge vægt på de pågældende bestemmelsers formulering, idet de foreliggende oplysningerne om reglernes baggrund ikke giver mig grundlag for at anlægge en anden fortolkning.*

*§ 3, stk. 1, i aftalen af 26. maj 1976 om flyttegodtgørelse er formuleret således:*

*“Såfremt en tjenestemand afgår ved døden, ydes flyttegodtgørelse til personer i hans husstand, når de på grund af dødsfaldet fraflytter den anviste bolig.”*

*§ 2, stk. 2, ltr. e) i aftalen af 31. maj 1977 om frirejser er sålydende:*

*“Frirejse ydes endvidere fra tjenestestedet i Grønland til bopælen i Danmark ved*

...

e) Tjenestemandens død, idet den efterlevende ægtefælle opnår retten til frirejse.

Jeg forstår de citerede regler således, at der skal være en årsagssammenhæng mellem tjenestemandens død og den efterlevende ægtefælles udnyttelse af ret til frirejse og til flyttegodtgørelse. Ret til flyttegodtgørelse forudsætter endvidere, at den efterladte ægtefælle og dennes hustru fraflytter en anvist bolig.

Der kan ikke af disse regler udledes nogen generel tidsmæssig begrænsning i den efterlevende ægtefælles mulighed for at udnytte de pågældende rettigheder, idet spørgsmålet må afgøres ud fra et skøn i den enkelte sag.

Forvaltningen kan ikke lovligt opstille interne regler, som afskærer eller begrænser dette skøn.

Afgørelsen af, om klager har haft ret til frirejse og bohaveflytning må således træffes ud fra en konkret vurdering af, om klager har ønsket at udnytte denne ret som en konsekvens af ægtefællens død, og særlig for så vidt angår retten til flyttegodtgørelse, om retten søges udnyttet som en konsekvens af, at en som led i ægtefællens ansættelsesforhold anvist bolig skal fraflyttes.

Jeg kan dog ikke have bemærkninger til, at den tid som er forløbet fra ægtefællens død, inddrages som et element i skønsafvejningen.

Såfremt det således ikke umiddelbart er klart, om betingelserne for at opnå frirejse og flyttegodtgørelse er opfyldt, som følge af, at der er forløbet længere tid mellem ægtefællens død og indgivelsen af ansøgning om de nævnte ydelser, må myndigheden ved sin afgørelse nærmere vurdere baggrunden for ansøgningen.

I den foreliggende sag har Personaledirektoratet meddelt Direktoratet for Kultur, Uddannelse og Forskning, at retten til flyttegodtgørelse skal udnyttes inden for "en periode, som normalt ikke overstiger 1 måned fra ansættelsesforholdets ophør medmindre særlige besejlingsforhold gør sig gældende". Jeg må gå ud fra, at Landsstyremrådets afslag på klagers ansøgning er givet med udgangspunkt i denne regelfortolkning.

Af de ovenanførte grunde, er det min opfattelse, at forvaltningen ikke har kunnet afgøre den konkrete sag med henvisning til særlige tidsfrister for udnyttelse af retten til frirejse og flyttegodtgørelse.

Jeg finder det beklageligt, at forvaltningen uden klar hjemmel har afgjort klagers ansøgning alene med henvisning til en sådan tidsfrist.

Endvidere er en vurdering af tidsforløbet fra ægtefællens død til ansøgningen om rettighedernes udnyttelse, som anført, ikke alene tilstrækkeligt til at afgøre ansøgningen, idet forvaltningen burde have inddraget en vurdering af årsagen til det sene ønske om udnyttelse af disse rettigheder.

Det er imidlertid min opfattelse, at det forhold, at der er forløbet over 9 år fra klagers ægtefælles død, til klager søgte om frirejse og flyttegodtgørelse, kan indgå med en sådan selvstændig vægt i skønsafvejningen, at jeg

*finder det tvivlsomt, om en genbehandling af sagen ville føre til andet resultat, hvorfor jeg ikke finder anledning til at foretage mig yderligere i forhold til forvaltningens afgørelse af sagen.*

*For så vidt angår klagers oplysning om, at hun ikke i forbindelse med sin ægtefælles død blev vejledt om betingelserne for at udnytte retten til frirejse og til flyttegodtgørelse, skal jeg bemærke, at jeg ikke kan undersøge klager over forhold, som ligger mere end et år før ikrafttrædelsen af landstingsloven om Landstingets Ombudsmand, jf. lovens § 16, stk. 2.*

...  
*Jeg skal samtidig til orientering oplyse, at Personaledirektoratet i forbindelse med fremsendelsen af en kopi af dette brev, er anmodet om en nærmere redegørelse for praktiseringen af reglerne om efterlevende families ret til fratrædelsesfrirejse og flyttegodtgørelse i forbindelse med den ansattes død, med henblik på at jeg kan vurdere, om jeg skal tage forholdet op til undersøgelse, jf. landstingsloven om Landstingets Ombudsmand, § 6, stk. 5.”*

## **32-2 Ikke adgang til lønindeholdelse i feriepenge.**

*A klagede over, at en kommune som arbejdsgiver i forbindelse med udbetaling af feriepenge havde indeholdt 1.314 kr. til afdrag på klagers restance for underholdsbidrag.*

*Ombudsmanden henstillede, at kommunen genbehandlede den foretagne lønindeholdelse i klagers feriepengetilgodehavende henset til, at den i landstingsloven om ferie, § 23, stk. 2, indeholdte beskyttelse mod retsforfølgning må antages at gælde lønindeholdelse efter retsplejelovens regler.*

*Ombudsmanden fandt imidlertid ikke anledning til at kritisere kommunens behandling af sagen, idet regelgrundlaget kunne give anledning til tvivl, blandt andet fordi det af den af Personaledirektoratet den 30. oktober 1992 udarbejdede vejledning til landstingsloven om ferie fremgår, at feriepenge ikke er beskyttet mod lønindeholdelse efter retsplejeloven. (J. nr. 11.32.20.0./51-96)*

A klagede over, at K Kommune i forbindelse med udbetalingen af feriepenge på 4.556,20 kr. med udgangen af januar 1996 havde indeholdt 1.314 kr. til afdrag på klagers restance for underholdsbidrag. Lønindeholdelsen var foretaget af K Kommune som arbejdsgiver.

Det fremgik af klagen, at A ved henvendelse på Incassokontoret i anledning af den foretagne lønindeholdelse havde fået udleveret følgende af Personaledirektoratet udarbejdede, generelle vejledning af 30. oktober 1992 til ferieloven:

“Krav på feriepenge kan ikke gøres til genstand for retsforfølgning.

Bestemmelsen indskrænker ikke arbejdsgiverens pligt til at foretage tilbageholdelse i lønmodtagerens feriepengetilgodehavende i tilfælde, hvor en sådan tilbageholdelsespligt er hjemlet i retsplejeloven for skyld til det offentlige.

...

Der vil derimod ikke kunne foretages udlæg i feriepengetilgodehavende, førend feriepengegodtgørelsen rent faktisk er udbetalt til lønmodtageren.

...

Der vil stadig kunne foretages modregning, såfremt betingelserne herfor er opfyldt.”

Kommunen har i en udtalelse til klagen bemærket:

“...

Der er ikke tale om, at kommunen har foretaget “modregning”, men derimod om at der i medfør af Grl. Rpl. kap. 7, § 12, i 1994 blev oprettet en løntræk til dækning af klagerens bidragsrestancer (pt. ca. kr. 60.000), dette løntræk har været i kraft siden, og det var som følge af dette, at der blev foretaget tilbageholdelse i feriepenge for 1995.

Kommunen er bekendt med bestemmelsen i ferielovens § 23, stk. 2, men er af den opfattelse, at denne ikke er til hinder for, at feriepengeudbetalingen kan gøres til genstand for tilbageholdelse i medfør af Grl. Rpl. kap. 7, § 12, jf. det til vejledningen til loven på side 10 anførte.

...”

Kommunen udtalte supplerende i forbindelse med fremsendelsen af sagens akter hertil til gennemsyn:

“...

Ligeledes vedlægges til orientering notat af den 28/5 1996 fra X og Y, Incasso-kontoret vedrørende det oprettede løntræk.

For så vidt angår den aftalte ændring af løntrækket pr. den 17/11 1994 så skal det bemærkes, at trækket i feriepengeudbetalingen lå inden for den i Grl. Rpl. kap. 7, § 12, stk. 2, anførte 33,33 pct. grænse”

Det hed i det notat, som kommunen henviste til i sin supplerende udtalelse:

“...

Sagen gjort færdig for Y. A har været nede og tale med hende angående restancer - bidrag samt ændring af huslejeløbet. Der skulle ændres til bidragstræk til den løbende opkrævning i stedet for træk på 33,33 pct. Samlever skulle på det her tidspunkt være uden arbejde - når hun fik arbejde igen, skulle man tage selve restancen op til behandling.

...”

Det fremgår af sagens akter:

Ifølge et internt notatark i kommunen er et den 23. september 1994 etableret løntræk på 1/3 til dækning af bidragsrestancer den 17. november 1994 ændret til "bidrag til 2 børn - lb."

Af det samtidig hermed af Incassokontoret udarbejdede lønindeholdelsespålæg fremgår, at der med øjeblikkelig virkning skal trækkes "1.314 kr. løbende".

*Jeg udtalte med dette udgangspunkt:*

*"Jeg kan lægge til grund, at trækket på 1.314 kr. i klagers feriepengetilgodehavende for 1995 er sket som følge af det fra kommunens incassokontor den 17. november 1994 givne pålæg om indeholdelse til afvikling af klagers bidragsrestancer.*

*Jeg kan endvidere lægge til grund, at pålægget er afgivet i henhold til den grønlandske retsplejelovs kapitel 7, § 12, jf. § 1, stk. 2, nr. 4.*

*I retsplejelovens kapitel 7, § 12 står der:*

*"I de tilfælde, der er nævnt i § 1, stk. 2, nr. 1, 2, 4, 5 og 6 kan fuldbyrdelse endvidere ske ved tilbageholdelse i udbetaling af penge, der tilkommer skyldneren. Tilbageholdelse kan finde sted i alle udbetalinger; herunder udbetaling af arbejds løn og af tilgodehavende for salg af produkter".*

*§ 1, stk. 2, nr. 4, omhandler fuldbyrdelsesadgang for underholdsbidrag, der er fastsat af en myndighed i Grønland.*

*Jeg skal på dette sted anføre, at jeg ikke har kompetence til at tage stilling til kommunens pantefogeds afgørelser i henhold til retsplejeloven, idet tvivlsspørgsmål om grundlaget for tvangsfuldbyrdelsen i henhold til retsplejelovens kapitel 7, § 22, hører under kredsrettens kompetence.*

*Imidlertid er løntilbageholdespålægget afgivet overfor K kommune som arbejdsgiver; og jeg har derfor kompetence til at udtale mig om det forhold, at kommunen, som arbejdsgiver i forhold til klager, har ladet lønindeholdespålægget omfatte klagers feriepengetilgodehavende.*

*Spørgsmålet om lovligheden af det af kommunen foretagne incasso-træk er herefter, om landstingslov om ferie § 23, stk. 2, forhindrer lønindeholdelse i klagers feriepengetilgodehavende, eller om retsplejelovens adgang til tvangsfuldbyrdelse i kapitel 7, § 12, også omfatter fyldestgørelse i tilgodehavende feriepenge.*

*Landstingsloven om ferie, § 23, stk. 2, er sålydende:*

*"Enhver aftale om overdragelse af kravet på feriegodtgørelse er ugyldig, ligesom kravet ikke kan gøres til genstand for retsforfølgning".*

*I bemærkningerne til lovforslaget, som blev fremsat på Landstingets Efterårssamling 1990, er der ikke knyttet kommentarer til denne bestemmelse.*

*Det hedder imidlertid i de generelle bemærkninger til forslaget:*

“Forslaget bygger på den gældende ferielovgivning i Danmark, Færøerne og Island, ligesom arbejdsgruppen vedr. ferielovgivningen har vurderet et par konkrete udkast til ferielov i Grønland samt, hvad angår enkelte bestemmelser, overvejelser om den gældende ferielovgivning i Danmark.

For så vidt angår forhold vedrørende ferielovgivningen, er der i visse lande tradition for, at dette reguleres ad lovgivningens vej, hvorimod forhold vedrørende ferie i andre lande herunder Grønland hidtil er blevet reguleret ved aftaler imellem forhandlingsberettigede arbejdstager- og arbejdsgiverparter. Imidlertid er retten til at holde ferie en så grundlæggende rettighed, at den bør reguleres via lovgivningen, som samtidig sikrer visse minimumsrettigheder”.

Idet Landstinget ikke har forholdt sig nærmere til spørgsmålet om rækkevidden af lovforslagets § 23, stk. 2, om feriepengerettens beskyttelse mod retsforfølgning, må jeg gå ud fra, at Landstinget har haft til hensigt at følge den i Danmark ved landstingslovens vedtagelse gældende retstilstand, som er udtrykt ved en bestemmelse i den danske ferielov om forbud mod retsforfølgning mod feriepengekrav. Den danske regel er i alt væsentligt identisk med landstingslovens § 23, stk. 2.

For så vidt angår Hjemmestyrets kompetence til at fastsætte regler som fritager feriepenge fra tvangsfuldbyrdelse anmodede jeg den 7. april 1997, via Rigsombudsmanden i Grønland og Statsministeriet, Justitsministeriet om en udtalelse.

Jeg modtog den 20. oktober 1997 følgende udtalelse fra Justitsministeriet:

“...

Efter § 23, stk. 2, i landstingslov nr. 22 af 25. oktober 1990 om ferie kan krav på feriegodtgørelse ikke gøres til genstand for retsforfølgning.

Uanset at retsplejen efter den grønlandske hjemmestyreordning er et rigsansliggende, er der efter Justitsministeriets opfattelse ikke noget til hinder, at det på denne måde -som et accessorium til (det vil sige som led i) den materielle regulering af lønmodtageres rettigheder med hensyn til ferie - ved landstingslov fastsættes, at krav på feriegodtgørelse beskyttes mod udlæg med videre.

...”

Den i Danmark ved landstingslovens vedtagelse gældende ferielov var lov nr. 273 fra 1970 med senere ændringer.

Bemærkningerne til forslaget til den danske lovregel, som svarer til landstingslovens § 23, stk. 2, fremgår af Folketingstidende 1969-70, tillæg A, sp. 751, og lyder således:

“Forslaget svarer til § 7, stk. 2, i den gældende ferielov, idet ferietillæg dog er medtaget. Samtidig er medtaget en bestemmelse om, at aftaler om overdragelse af beviser for indtjent feriegodtgørelse er ugyldige, ligesom sådanne beviser ikke kan gøres til genstand for retsforfølgning”.

*De omtalte beviser for indtjent feriegodtgørelse er i teori og praksis blevet forstået som omfattende ethvert krav på feriepenge.*

*Det er antaget, at beskyttelsen af de anførte krav mod "retsfølgning" må forstås som en beskyttelse mod den almindelige fuldbyrdesadgang, som findes i retsplejeloven og konkursloven. Det bemærkes herved, at den danske retsplejelov ikke indeholder bestemmelser om lønindeholdelse.*

*Det er videre antaget, at den adgang til lønindeholdelse, som findes i visse danske særlove, ikke indskrænkes af ferielovens almindelige forbud mod retsfølgning i feriepengekrav.*

*På tidspunktet for Landstingets behandling af den grønlandske ferielov var adgangen til lønindeholdelse i Danmark koncentreret om kildeskattelovens regel herom, § 73, og loven om inddrivelse af underholdsbidrag.*

*Endvidere havde Folketinget i 1988 vedtaget en lov om udvidet brug af adgangen til lønindeholdelse efter kildeskattelovens regler for så vidt angår en række andre offentligretlige krav.*

*Kildeskattelovens § 73, stk. 1, er sålydende:*

*"Har en skatteyder ikke inden det tidspunkt, da udlæg kan begæres, betalt ham påhvilende indkomst- og formueskat til staten ... kan vedkommende skattemyndighed pålægge skatteydere arbejds giver at indeholde i skatteyderens lønning, provision eller andet arbejdsvederlag, hvad der er fornødent til betaling af ydelserne ..."*

*I bemærkningerne til bestemmelsen, Folketingstidende 1966-1967, 2. saml., tillæg A, sp. 269 - 271, omtales ikke lønindeholdelsesadgangen i forhold til ferieloven, men alene, at kildeskattelovens bestemmelse om lønindeholdelse i alt væsentligt er overensstemmende med bestemmelsen i den tidligere i Danmark gældende kommuneskattelovs § 42, stk. 1. Sidst nævnte bestemmelse tager ikke direkte stilling til spørgsmålet om lønindeholdelse i feriepenge, men det har i den juridiske teori været antaget, at indeholdelsesadgangen efter den danske skattelovgivning også omfatter mulighed for indeholdelse i feriepenge.*

*Indeholdelsesadgangen i loven om inddrivelse af underholdsbidrag har, og havde ved Landstingets behandling af forslaget til en grønlandsk ferielov, følgende formulering:*

*"§ 5, stk. 1. Bidrag kan inddrives ved tilbageholdelse i skyldnerens lønning eller andet arbejdsvederlag, derunder provision, tantieme, gratiale og feriegodtgørelse. ..."*

*Afbemærkningerne til loven fremgår det, at den omfattende eksemplifikation tilsigter at løse den tvivl, som ordlyden af den tidligere lovs bestemmelser havde givet anledning til.*

*Jeg må på denne baggrund konkludere, at Landstinget ved vedtagelsen af landstingsloven om ferie, har overført det i Danmark gældende gene-*



relle forbud mod tvangsfuldbyrdelse i feriepengetilgodehavender, som ellers ville være mulig efter retsplejelovgivningen.

Adgangen til lønindeholdelse efter dansk ret er således ikke en generelt hjemlet metode til tvangsfuldbyrdelse, men derimod er en fuldbyrdelsesform, som er hjemlet ved en række særlove om inddrivelse af nærmere angivne danske offentligretlige krav.

Det må derfor antages, at Landstinget har haft til hensigt gennem landstingsloven om ferie at fastsætte en beskyttelse mod kreditorfølgning mod feriepengekrav som en særregel i forhold til den grønlandske retsplejelovs almindelige adgang til tvangsfuldbyrdelse i form af lønindeholdelse og udlæg.

Det må derfor endvidere antages, at Landstinget ikke har haft til hensigt at overføre de særlige danske regler i skattelovgivningen og loven om inddrivelse af underholdsbidrag om lønindeholdelse som et specielt inddrivelsesmiddel uden for retsplejelovens område.

Jeg må derfor, for at kunne vurdere lovligheden af lønindeholdelse i feriepengetilgodehavender efter grønlandsk ret, forholde mig til lønindeholdelsesinstituttets status i den grønlandske retsplejelov og de for Grønland gældende regler om tvangsfuldbyrdelse af bidragskrav.

Reglerne om lønindeholdelse som tvangsfuldbyrdelsesmiddel er hjemlet i den grønlandske retsplejelovs kapitel 7, §§ 12 -14.

Adgangen til lønindeholdelse som et almindeligt tvangsfuldbyrdelsesmiddel har været lovfæstet siden den første grønlandske retsplejelov fra 1951.

Det hedder i bemærkningerne til kapitel 7 i denne lov, Rigsdagstidende 1950-51, sp. 5258 ff:

“Til § 1. Den hidtidige ordning med hensyn til tvangsfuldbyrdelse har været præget af, at der ikke findes særskilte regler herom. Nogen egentlig form for tvangsfuldbyrdelse kendes således ikke i Grønland.

Da imidlertid i alt væsentligt de kontante midler, der tilflyder den grønlandske befolkning, udbetales af det offentlige, enten i form af arbejdslønninger eller i form af vederlag for grønlandske produkter, har man anvendt den fremgangsmåde, at det offentlige har tilbageholdt indtil 1/3 af de beløb, der skulle udbetales, til dækning af vedkommende fordring.

...  
Til § 2. Under hensyn til det betænkelige i at bryde med den praksis, der hidtil, jf. ovenfor ad § 1, er fulgt med hensyn til inddrivelse gennem løntilbageholdelse, har man i stk. 2 til dels i modsætning til reglen i retsplejelovens § 511, stk. 3, givet adgang til indsættelse ikke alene i forfalden, men også i fremtidig arbejdsløn.  
...”

Jeg kan derfor konkludere, at tvangsfuldbyrdelse gennem lønindeholdelse, i modsætning til hvad der gælder i Danmark, er et almindeligt tvangsfuldbyrdesskridt i Grønland reguleret gennem retsplejeloven, og

at lønindeholdelse i feriepengetilgodehavender derfor er udelukket efter landstingsloven om ferie, § 23, stk. 2.

En anden fortolkning ville også føre til det resultat, at ferielovens forbud mod retsforfølgning i vidt omfang ville være uden selvstændigt indhold, da kreditorbeskyttelsen i givet fald kun ville omfatte forbud mod udlæg og, at feriepenge krav ikke kan indgå i restantens konkursmasse.

Med hensyn til adgangen til tvangsfuldbyrdelse af det offentlige krav på underholdsbidrag, skal jeg bemærke, at det offentliges krav for udlagte underholdsbidrag er anført som fuldbyrdelsesgrundlag i den grønlandske retsplejelovs kapitel 7, § 1, nr. 2).

Bestemmelsen i retsplejeloven fik sin nuværende udformning ved lov nr. 556 af 30. november 1983, men der har allerede i den første grønlandske retsplejelov været adgang til tvangsfuldbyrdelse af krav på underholdsbidrag.

Det fremgår ikke af bemærkningerne til disse lovbestemmelser, at adgangen til lønindeholdelse indebærer en adgang til indeholdelse i feriepengetilgodehavender.

Aflandstingsforordning nr. 2 af 3. marts 1994 om udbetaling af underholdsbidrag m.v. til børn samt adoptionstilskud, § 19, fremgår det, at inddrivelse af kommunens tilgodehavende for forskudsvis udlagte underholdsbidrag sker i henhold til den grønlandske retsplejelov.

Af bemærkningerne til denne bestemmelse fremgår det ikke, at der er adgang til tvangsfuldbyrdelse i feriepengekrav.

Der er således ikke grundlag for at antage, at den gennem vedtagelsen af landstingsloven om ferie gennemførte generelle beskyttelse mod kreditorforfølgning af de pengekrav, som omhandles af loven, skulle være modificeret af særlige regler for så vidt angår inddrivelse af underholdsbidrag.

Denne fortolkning stemmer også med Justitsministeriets udtalelse her til om Hjemmestyrets kompetence til at fastsætte en kreditorbeskyttelse i ferieloven som accessorium til ferielovens materielle regulering af lønmodtagernes rettigheder.

Jeg må herefter konstatere, at K kommune ikke har haft hjemmel til at lade det af kommunens incassoafdeling afgivne lønindeholdelsespålæg af 17. november 1994 omfatte klagers feriepengetilgodehavende for optjeningsåret 1995.

Jeg finder supplerende anledning til at gøre opmærksom på, at Landstinget, efter at klagen blev indgivet her til Embedet, ved vedtagelsen af landstingslov nr. 3 af 2. maj 1996, om inddrivelse og forebyggelse af restancer til det offentlige, som trådte i kraft den 2. juli 1996, har taget stilling til spørgsmålet om tvangsfuldbyrdelse i feriepengekrav i overensstemmelse med den fortolkning, jeg har anlagt ovenfor.

Ved denne landstingslov blev feriepengekrav udtrykkeligt friholdt for tvangsfuldbyrdelse i form af lønindeholdelse.

*Bestemmelsen blev indsat som et ændringsforslag til lovforslagets 3. behandling fremsat af Landsstyret, og Landsstyremedlemmet for Økonomiske Anliggender udtalte ved lovforslagets 3. behandling:*

*“Omkring forslaget til en ny § 4 kan jeg oplyse, at det udspringer af et ønske om at sikre alle ret til selv at bestemme, hvad deres opsparede feriegodtgørelse m.v. skal anvendes til. Hvis nogle vil anvende en del af pengene til at nedbringe deres restancer, er de naturligvis velkommen til det. For Landsstyret har det dog været vigtigt at sikre, at pengene ikke udsættes for den automatik, som ligger i løntilbageholdelsessystemet, fordi der herved sker indskrænkninger i borgernes mulighed for at holde ferie.*

*Det er Landsstyrets opfattelse, at ikke blot retten til at holde ferie, men også retten til at have råd til at holde ferie er så fundamental, at vi politisk bør sikre, at denne ret ikke bliver en illusion som følge af, at der foretages løntilbageholdelse i feriegodtgørelsen m.v.*

*...”*

*I bemærkningerne til ændringsforslaget hedder det blandt videre:*

*“Forslaget omfatter alle udbetalinger af feriegodtgørelse m.v., der i henhold til gældende regler om tilbageholdelse kan ske tilbageholdelse i. Forslaget undtager feriegodtgørelse m.v. fra tilbageholdelse og aftaler om tilbageholdelse, uanset om feriegodtgørelsen ydes i henhold til reglerne i landstingslov om ferie, en særskilt individuel aftale mellem arbejdsgiveren og den ansatte, eller der mellem parterne, herunder parternes organisationer, er indgået aftale om, at den danske ferielov eller lignende skal finde anvendelse på disse forhold.*

*...”*

*Det er derfor min opfattelse, at den i 1996 gennemførte lovregel om at friholde feriegodtgørelse med videre fra lønindeholdelse må ses som udtryk for Landstingets ønske om at fjerne den tvivl om rækkevidden af ferielovens kreditorbeskyttelse, som tidligere har eksisteret.*

*Henset til, at regelgrundlaget på området har kunnet give anledning til fortolkningstvivl, blandt andet som følge af Personaledirektoratets ovenfor citerede vejledning til ferieloven, finder jeg imidlertid ikke grundlag for at kritisere kommunens ekspedition af pålægget om lønindeholdelse.*

*Jeg skal dog henstille, at kommunen under iagttagelse af mine ovennævnte betragtninger om forståelsen af reglerne om kreditorforfølgning rettet mod feriepengekrav genbehandler den skete tilbageholdelse i klagers feriepengetilgodehavende for 1995.*

*Jeg skal i den forbindelse anmode om at blive underrettet om resultatet af kommunens genbehandling af sagen.*

*Jeg har endelig, jf. landstingsloven om Landstingets Ombudsmand, § 11, samtidig med denne udtalelse, henledt Landsstyrets og Landstingets opmærksomhed på behovet for en justering af vejledningen til ferieloven både som følge af den retstilstand, som har været gældende før ikrafttrædelsen af landstingsloven om inddrivelse og forebyggelse af restancer til det offentlige og som følge af denne landstingslov.*

*Jeg har ved særskilt brev og ved kopi af dette brev orienteret klager og Personaledirektoratet om min opfattelse af sagen.”*

### **32-3 Afskedigelse af portør ved sygehus ugyldig som følge af sagsbehandlingsfejl, herunder manglende partshøring.**

*A klagede over, at han var blevet afskediget fra en stilling som portør ved et sygehus på grund af ulovlig udeblivelse.*

*Afskedigelsen blev meddelt telefonisk og først efter næsten 3 måneder efter den mundtlige meddelelse om afskedigelsen modtog A en skriftlig meddelelse om afskedigelsen. Ombudsmanden fandt det meget kritisabelt, at A ikke var blevet partshørt forud for afskedigelsen, og fandt det tillige kritisabelt, at notatpligten ikke var overholdt i forbindelse med den mundtlige sagsbehandling i forhold til A. Herudover fandt Ombudsmanden det uheldigt, at sygehuset først næsten 3 måneder efter den mundtlige afsked bekræftede denne skriftligt overfor A. Som følge af de foreliggende mangler ved afgørelsen måtte Ombudsmanden anse afskedigelsen af A for at være ugyldig, og det henstilledes, at sygehuset meddelte A, hvad man agtede at foretage i den anledning. (J. nr. 1.32.10.0./52-96)*

A klagede over at være blevet afskediget fra en stilling som portør ved et sygehus. A skrev blandt andet i sin klage:

“... ”

I slutningen af februar 1995, havde jeg efter aftale med holdlederen, og med hans accept, besluttet at holde en uges ferie. Den dag, hvor jeg fik accept på at holde ferie, tog jeg afsted om aftenen. Næste dag nåede jeg til mit bestemmelsessted og først på eftermiddagen fik jeg meddelelse om at ringe til sygehuset. Jeg ringede så og fik af afdelingssygeplejersken at vide, at jeg var afskediget, da jeg ikke havde givet meddelelse om at afholde ferie. Men jeg havde aftalt det med holdlederen. Det var så holdlederen, som ikke havde givet meddelelse videre til afdelingssygeplejersken om min ferie.

Har du nogen sinde hørt om en, der blev afskediget via telefon? Det gjorde pågældende overfor mig, og indtil nu har jeg ikke set noget til, der skal skrives under. Jeg blev så paf, at min ferie ikke længere var attraktiv. Jeg sagde til pågældende, at vi må da kunne tale om det, når jeg er tilbage fra min ferie. Efter ferien havde vi en lang samtale. Pågældende lovede mig, at jeg kunne få arbejde igen, da det var hendes skyld.

Så indkaldte afdelingssygeplejersken en afløser til en samtale og spurgte ham om han kan fortsætte som portør. Han sagde nej. Hvorfor skulle hun som arbejdsgiver spørge en afløser? Derefter blev han, fra at være afløser, ansat som portør, og jeg blev afskediget.

Da jeg ikke kan leve med det, rejste jeg sagen overfor S.I.P. Der blev sagen behandlet fra begyndelsen. Efter at jeg havde rejst sagen overfor S.I.P., havde afde-

lingssygeplejersken, sikkert i mangel på bedre, skrevet til S.I.P. og fortalte, at jeg blev afskediget, da jeg ved flere lejligheder ikke havde mødt på arbejde på grund af fuldskab. I sin underskriftserklæring havde hun hemmeligholdt, hvem der havde underskrevet.

Da sagen vedrører mig, fortsatte jeg med at undersøge sagen. Det skulle vise sig, at det var afløseren, som lige havde sat sin underskrift, og det tiltrods for at afløseren ikke må skrive under på noget som helst, da det kun er afløseren.

Således ændrer sagen karakter. I timesedlerne kan man se, at jeg ikke en eneste gang har mødt på arbejde fuld. Herefter afgjorde S.I.P. at jeg er afskediget, da det skete skrev jeg til S.I.K., hvor sagen nu kører og månederne går. Så fik jeg brev fra S.I.K., hvor de også afgjorde, at jeg er afskediget.

...

A vedlagde til sin klage timesedler og forskellige skrivelser, som viser, at han havde henvendt sig til sin fagforening om afskedigelsen. Sulinermik Inuutissarsiutillit Peqatigiiffiat (S.I.P.) fremsendte den 7. november 1995 Sulinermik Inuutissarsiutillit Kattuffiats (SIK) afgørelse til A, hvoraf det fremgår:

“... skal vi hermed meddele, at vi i SIK havde behandlet sagen grundigt og har taget følgende afgørelse.

I den sag havde forhenværende portør A udeblivet fra sine vagter, og havde holdt ferie uden at meddele sin foresatte derom.

Ud fra det førnævnte grunde havde vi måttet meddele S.I.P., at vi, i SIK ikke kan foretage yderligere i denne sag.

Således betragtes sagen vedrørende A som afsluttet i SIK.”

Af sagen fremgik følgende:

Notat i sagsakterne fra A's ansættelsessted:

“Vedr.: A

Undertegnede bekræfter hermed, at A nægtede at komme på arbejde, lørdag d. 25. februar 1995 (planlagt vagt), p.g.a., i.flg. ham selv, fuldskab.

(sign.)

X

Afdelingssygeplejerske

(sign.)

P

Portør

(sign.)

P

Portørafløser”

Yderligere oplyste afdelingssygeplejersken “at den medunderskrivende portørafløser ikke er og ikke har været fastansat”.

Opsigelsen er en skrivelse af 26. maj 1995 fra sygehuset til A med følgende ordlyd:

“Fra ... skal man herved bekræfte din opsigelse i funktionen som portør ved sygehuset. Opsigelsen blev givet den 28. februar 1995 med virkning fra 1. marts 1995.

Grunden til din opsigelse er dels, at du lørdag den 25. februar 1995 udeblev fra arbejde på grund af druk. Dels at du uden tilladelse fra ledelsen på sygehuset og med få timers varsel tog til ... i een uge. Dette til trods for, at du gennem din ansættelse godt vidste, at der skulle indhentes tilladelse.”

Jeg anmodede det pågældende sygehus om at forholde sig til det, som A havde anført i sit brev til Ombudsmanden.

Sygehuset svarede blandt andet:

“ ...

A vidste fra sit virke på Sygehuset at holdlederen ikke alene kunne give tilladelse til ferieafholdelse - og da slet ikke med een dags varsel !

Det er angivelig rigtigt at A har spurgt holdlederen, men holdlederen har oplyst at han har bedt A om at spørge undertegnede først, idet han ikke alene kunne afgøre det.

A tager på ferie uden at tale med andre end holdlederen.

Jeg har i denne sammenhæng ingen grund til ikke at kunne stole på min holdleder af portørgruppen, da han er en stabil og pålidelig mand.

Med hensyn til A's påstand om at han aldrig er mødt fuld på arbejde, kan i og for sig være rigtig idet han ikke mødte op til planlagt vagt.

Den portør der skulle afløses (P) kører hjem til A men A vil ikke komme på arbejde, da han er fuld.

A er slet og ret udeblevet p.g.a. fuldskab.

Fastansat portør P kontakter mig og spørger hvad vi skal gøre. Vores ellers faste afløser kan ikke tage vagten. Vi beslutter at forsøge at få ... til at varetage vagten (med P i bagvagt) da det er første gang ... skal køre ambulancekørsel.

... er således ikke den faste afløser og har aldrig været fastansat.

Den afløser der blev fastansat i stedet for A hedder X og har ikke skrevet under på A's udeblivelse.

At A kan dokumentere ved sine timesedler at han har været på arbejde den 25.02.95 er en procedure fejl som vi efterfølgende har fået lavet om.

Desværre var procedurene således at sygemeldinger og udblivelser ikke altid kom til kendskab for den der attestede timesedlerne, hvilket åbnede mulighed for snyderi, hvilket A også har gjort sig skyldig i.”

A har ikke kommenteret denne udtalelse fra sygehuset.

*Ombudsmanden udtalte herefter:*

*“Beslutninger om ansættelse og afskedigelse, herunder bortvisninger, er afgørelser i sagsbehandlingslovens forstand. Derfor skal sagsbehandlingslovens regler om blandt andet partshøring, begrundelse og klagevejledning overholdes. Landstingslov om sagsbehandling i den offentlige forvaltning § 19, stk.1 er sålydende:*

*“Kan en part i en sag ikke antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, må der ikke træffes afgørelse, før myndigheden har gjort parten bekendt med oplysningerne og givet denne lejlighed til at fremkomme med en udtalelse. Det gælder dog kun, hvis oplysningerne er til ugunst for den pågældende part og er af væsentlig betydning for sagens afgørelse. Myndigheden kan fastsætte en frist for afgivelsen af den nævnte udtalelse.”*

*Udover den almindelige partshøringspligt efter Landstingslov om sagsbehandling i den offentlige forvaltnings § 19 gælder der for afgørel-*

ser om uansøgt afsked en ulovbestemt grundsætning om yderligere parts-høring. Herefter skal parten ikke bare høres om sagens faktum, men også om sagens retlige grundlag. Myndigheden skal redegøre for dens egen opfattelse af sagen, herunder den retlige kvalifikation af faktum og eventuelle bevismæssige vurderinger. Redegørelsen bør efter omstændighederne være skriftlig. Om forvaltningsrettens krav til afskedigelser se blandt andet: Hans Gammeltoft-Hansen, Jon Andersen, Kaj Larsen & Karsten Loiborg: Forvaltningsret side 164.

Det fremgår ikke af sagen, at sygehuset har forelagt A en mundtlig redegørelse ved telefonsamtalen den 28. februar 1995. Herudover finder jeg anledning til at anføre, at som udgangspunkt vil en telefonisk partshøring ikke være tilstrækkelig, og det må iøvrigt anses for meget tvivlsomt, om A ved en eventuel telefonisk forelæggelse ville have fået den tilstrækkelige tid til at gøre sig sine overvejelser og fremkomme med sine relevante bemærkninger til sagen. Samtalen burde således under alle omstændigheder have været fulgt op af en skriftlig partshøring.

Jeg må herefter lægge til grund, at A i forbindelse med hans afskedigelse ikke er blevet partshørt i overensstemmelse med forvaltningsrettens krav, hvilket jeg finder meget kritisabelt.

En afgørelse om afskedigelse bør meddeles den ansatte skriftligt og skal indeholde begrundelse for afskedigelsen. Såfremt afgørelsen undtagelsesvist gives mundtligt, som den blev til A den 28. februar 1995 pr. telefon, skal myndigheden lave et notat på sagen, jf. offentlighedslovens § 6. Såfremt sygehuset havde forelagt A en mundtlig redegørelse, burde der have været gjort et notat på sagen. Ligeledes burde der, såfremt der fremkom nye oplysninger under den efterfølgende samtale, have været lavet et notat på sagen i den anledning. Jeg finder den manglende overholdelse af notatpligten kritisabel.

Sygehuset har efterfølgende den 26. maj 1995 skriftligt bekræftet opsigelsen med begrundelse. Sygehuset burde, henset til almindelig god forvaltningsskik og specielt ønskeligheden af, at det offentlige fører en hensynfuld personalepolitik straks efter en partshøring, have bekræftet den mundtlige afskedigelse på skrift med begrundelse. Den sene skriftlige bekræftelse finder jeg uheldig.

Jeg har bemærket sygehusets formulering angående A's timesedler, som indeholder myndighedens egen vurdering af klagers ansvar i forbindelse med ukorrekt arbejdstidsregistrering: "Desværre var procedurene således at sygemeldinger og udeblivelser ikke altid kom til kendskab for den der attesterede timesedlerne, hvilket åbnede mulighed for snyderi, hvilket A også har gjort sig skyldig i." Da A ikke har afgivet partshøringssvar, finder jeg ikke grundlag for at undersøge denne vurdering nærmere. Yderligere har jeg konstateret, at A oplyser, at procedurer vedrørende sygemeldinger og udeblivelser er blevet ændret, hvorfor jeg ikke foretager mig yderligere i den anledning.

*Jeg udtaler herefter, at afgørelsen om A's afskedigelse må anses som værende ugyldig på grund af den manglende partshøring. På denne baggrund henstiller jeg, at sygehuset meddeler klager, hvad man agter at foretage sig i denne anledning.*

*Jeg anmoder om at blive orienteret, om hvad sygehuset yderligere foretager sig i sagen.”*

### **32-4 Afskedigelse af socialrådgiver ved en kommunen ugyldig som følge af manglende partshøring og mangelfuld sagsoplysning.**

*A klagede over, at han var blevet afskediget af K kommune fra sin stilling som socialrådgiver. Ombudsmanden fandt det meget kritiskabelt, at K kommune ikke forud for afskedigelsen har overholdt officialprincippet og ikke foretaget den i forbindelse med afskedigelser nødvendige partshøring. Ombudsmanden konkluderede på grundlag heraf, at afskedigelsen af A var ugyldig. Ombudsmanden henstillede herefter til K kommune at meddele, hvad man ville foretage sig i anledning af, at afskedigelsen var ugyldig. (J. nr. 11.32.20.7./161-96)*

A klagede til mig over, at K kommune havde afskediget ham fra en stilling som socialrådgiver.

Det fremgår af sagen, at A ansattes som socialrådgiver pr. 1. august 1996. A meddeltes således i skrivelse af 31. maj 1996 fra K kommune:

“Under henvisning til din ansøgning vedrørende den ledige stilling som Socialrådgiver ved Rådgivningsafsnittet, skal det herved meddeles, at man har besluttet at ansætte dig ved Distriktskontoret ..., således du kan fastansættes pr. 1. august 1996.

Man skal derfor anmode dig om, at udfylde vedlagte oplysningsskema af hensyn til lønberegningen, og snarest returnere denne til løn- og personaleafdelingen.”

I oplysningsskemaet stilles følgende spørgsmål under overskriften “Helbredsoplysning”:

“Har De eller Deres familie tidligere lidt af sygdom (bortset fra almindelige børnesygdomme eller andre sygdomme, som normalt ikke kræver lægebehandling) eller lidt af nogen legemssvaghed?”

A besvarede dette spørgsmål ved at sætte kryds i nej-rubrikken. Oplysningsskemaet er underskrevet af A den 3. juni 1996.

I skrivelse af 6. juni 1996 fra K kommune meddeles A følgende:

“K kommune antager dig herved om socialrådgiver fra den 1. august 1996 at regne. ...



Du vil blive aflønnet som hjemmehørende på tjenestemandslignende vilkår...

...

Ansættelsesforholdet kan fra begge sider bringes til ophør efter reglerne i § 2-5 i funktionærloven.

...”

Det fremgår videre af sagen, at A sygemeldte sig mandag den 2. september 1996. Lægeerklæring udstedtes den 8. september 1996. Af lægeerklæringen fremgår det, at A den 1. september 1996 har været i konsultation på (hospital). Det fremgår videre, at A er “uarbejdsdygtig formentlig i kortere ... tid på grund af sygdom”.

Det fremgår ikke af sagen, hvornår A genoptog sit arbejde.

Den 18. september 1996 modtog K kommune en skrivelse fra R (rederiet), som anfører følgende:

“Vi er i dag blevet ringet op 2 gange af Deres medarbejder, socialrådgiver A.

...Hr. A ønskede at rederiet skulle udbetale ekstra a`conto hyre til M, til dækning af samleverens elregning, da der ellers ville blive lukket for strømmen i parrets lejlighed imorgen. K oplyste høfligt at vi ikke udbetaler ekstra forskud til mandskabet...

Herefter blev tonen fra hr. A en del skarpere, han mente at det var vores pligt at sørge for at fiskerne disponerer over deres løn, således at der f. eks. bliver lagt et vist beløb tilside ugentligt til forsørgelse af familien derhjemme. X (ansat i rederiet) svarede at hun ikke mente det kom os ved hvordan vore ansatte bruger deres løn. Herefter meddelte hr. A at han ville sørge for at det kom offentligt frem at vi ikke behandlede vore fiskere ordentligt, og at socialchefen iøvrigt var enig med ham heri.

Anden gang hr. A henvendte sig var X ikke tilstede, og han talte i stedet med undertegnede. Han opsummerede sagen for mig og jeg fortalte ham at X havde sat mig ind i sagen, og at jeg ikke mente at han var berettiget til at true os med offentlig udhængning, fordi vi ikke udbetaler ekstra forskud til vore ansatte fiskere. Han mente dog stadig at være i sin gode ret til - han mente endog at det var hans pligt - at fremføre sagen offentligt, da han fortsat var af den opfattelse at rederierne behandler sine ansatte fiskere dårligt.

...

Vi vil gerne klage over dette sagsforløb, idet det ikke kan være meningen at vi skal stå til ansvar overfor socialforvaltningen, når fiskerne eller deres familiemedlemmer henvender sig der for at få hjælp...”

I skrivelse af 23. september 1996 til A anfører kommunen følgende:

“Det skal herved meddeles, at K kommune påtænker at opsigte dig fra din stilling som socialrådgiver med udgangen af oktober måned 1996, jfr. funktionærlovens § 2 stk. 2 nr. 1.

Begrundelsen herfor fremgår af vedlagte indstilling fra fg. socialchef og fg. afdelingsleder i socialforvaltningen.

Samtidig skal det meddeles, at du foreløbig er fritaget fra tjenesten.

Af hensyn til sagens videre behandling, skal kommunen anmode dig om en skriftlig udtalelse vedrørende ovennævnte forhold senest den 27. september 1996.

...”

Den i skrivelsen omtalte indstilling (til løn- og personaleafdelingen) er sålydende:

“Der blev den 19. september 1996 truffet beslutning om, at indstille socialrådgiver A til afskedigelse med baggrund i nedennævnte sager.

Ledelsen ser specielt sagen vedr. henvendelsen fra R (rederiet) som særdeles uheldig.

Sagen har en sådan karakter, at vi ikke mener, at det er nok med skriftlig advarsel eller lignende, men afskedigelse med overenskomstmæssigt varsel, og samtidig en fritstilling i opsigelsesperioden.

Kort beskrivelse af sagsforløbet, der har medført indstillingen.

A rettede den 17.9.96 henvendelse til et rederi med henblik på at få udbetalt ekstra lønforskuud til en klient, da dette blev afvist fra rederiet, blev der fremsat trussel om offentlig omtale, omkring hvor dårligt rederiet behandlede deres ansatte. Henviser endvidere til at have drøftet dette med socialchefen, samt at socialchefen er enig heri. Hvilket ingen af delene er tilfældet.

Rettede endnu en henvendelse til rederiet, hvor der igen fremsættes trussel om offentlig omtale.

Der fremgår ingen journalnotat vedr. de to telefoniske henvendelser til rederiet.

Som privat person, men med udgangspunkt i sin viden som socialrådgiver og med baggrund i en konkret person, rettes der en skriftlig henvendelse til Landsstyremedlem omkring INIs administration af ønskeflytninger i.f.b.m. traumatiske oplevelser.

Der er tale om overordnede problemstillinger, som ikke forud er drøftet med ledelsen. (Problemstillinger der i øvrigt arbejdes med fra ledelsen).

A har blandet egne politiske holdninger sammen med almindeligt sagsarbejde, og får dette formidlet videre, som var det K kommune's politik.

A har fået en henvendelse fra en borger angående samleveren til pågældendes mor. Henvendelsen går på at samleveren angiveligt udnytter pågældendes mor økonomisk.

A går herefter aktivt ind i denne sag, selvom problemet ikke vedrører pgl. der henvender sig, men derimod er et problem mellem pågældendes mor og samleveren.

Der er generelle eksempler på manglende overblik over problemstillinger, og herunder hvem problemet faktisk vedrører, hvilket medfører impulsive handlinger i forhold til problemløsningen, uden disse er velovervejet eller drøftet med nærmeste overordnede.

A indstilles med baggrund i ovenstående til afskedigelse med udgangen af oktober, med fritstilling fra den 19. september 1996.”

Omtalte skrivelse til landsstyremedlemmet for økonomiske anliggender og boliger er ikke skrevet på K kommunes brevpapir. Som afsender anføres A på dennes privatadresse. A underskriver sig som socialrådgiver. I den udaterede skrivelse anføres det:

“I mit virke som socialrådgiver har jeg flere gange følt, at A/S Inissiaatileqatigiif fik INI administrerer ud fra nogle forudsætninger, som ikke helt er i overensstemmelse med den grønlandske virkelighed. Det drejer sig især om spørgsmål vedrørende ønskeflytninger.

Ønsket om at flytte til en anden bolig kan opstå som følge af traumatiske oplevelser i boligen. Mord, selvmord og voldelige overfald er jo desværre ikke ualmindelige

begivenheder, og det kan føles næsten uoverstigeligt for et menneske, som har oplevet sådanne ting, at skulle leve videre i de samme omgivelser. ...

...  
 Det er mit håb, at du vil tage disse forhold op. Jeg står meget gerne til rådighed med yderligere oplysninger.”

A anfører følgende i en kommentar af 23. september 1996 til kommunens indstilling til opsigelse:

“...  
 Jeg har ikke gjort nogen hemmelighed af, at jeg siden før min ansættelse som vikar har været under medicinsk behandling for depressioner, og at jeg tidligere har haft perioder med manisk psykose. Dette har jeg talt åbent om også i den periode, hvor jeg var ansat som vikar, og jeg har i denne forbindelse bedt min kollega, socialrådgiver SR, om at være opmærksom på, om jeg blev for aktiv, idet jeg ønskede at undgå situationer som den netop opståede.

I notat af 20.09.96 henvises der til tre sager, som alle er opstået lige før eller lige efter en periode på 14 dage, hvor jeg var sygemeldt som følge af psykisk ustabilitet. Denne ustabilitet er bl.a. begrundet i, at jeg har været behandlet med en type anti-depressiv medicin, som iflg. psykiatrisk overlæge O ikke har været den rigtige i min situation. Jeg skal derfor ikke afvise, at jeg kan have optrådt ukorrekt, men jeg ønsker at understrege, at det “manglende overblik” og de “impulsive handlinger”, som omtales i notatet, ikke er et udtryk for mit normale funktionsniveau, men netop er opstået i forbindelse med min sygdom.

Hvad de konkrete sager angår, har jeg følgende kommentarer:

1) Under min første henvendelse til R (rederiet) 17.09.96 fremsatte jeg ikke “trusel om offentlig omtale”. Jeg sagde derimod, at det var min opfattelse, at sagen havde principiel karakter, hvorfor jeg ville fremlægge den for mit politiske bagland. Herefter kontaktede jeg socialborgmester S som gav udtryk for, at hun var enig i min vurdering af sagen og bad om, at jeg udfærdigede en skrivelse som grundlag for den videre behandling af sagen, som hun også opfattede som principiel.

Jeg er klar over, at jeg var uligevægtig under håndteringen af denne sag, og jeg har derfor efterfølgende henvendt mig til R (rederiet) og bedt om undskyldning for min optræden. Rederiet har givet udtryk for forståelse af min situation og accepterede min undskyldning. De manglende telefonnotater er også udtryk for min manglende ligevægt i perioden.

2) Min henvendelse til landsstyremedlem L vedrørende INIs administration af ønskeflytninger skete som privat person, hvilket også klart fremgår af, at jeg på brevhovedet har angivet min privatadresse. ... Det er min opfattelse, at jeg som privat borger har ret til at ytre mig, når jeg bliver opmærksom på forhold, som ikke fungerer efter hensigten, også selvom jeg er blevet opmærksom på disse forhold i forbindelse med mit arbejde. ...

3) Det tredje forhold, som omtales i notatet, drejer sig om en klient, som henvendte sig, fordi han mente, at hans mors samlever udnyttede hende økonomisk. Denne sag er medtaget, idet man mener, at jeg er gået aktivt ind i en sag der ikke vedrører klienten.

Det faktiske sagsforløb var, at jeg fik en henvendelse fra en meget usikker ung mand, som havde behov for vejledning i den konkrete sag. Jeg gjorde ham opmærksom på, at problemet ikke henhørte under socialforvaltningen, men gjorde ham bekendt med, at han kunne henvende sig til politiet, hvis han havde mistanke om, at hans mors samlevers handlinger var kriminelle. På grund af sin usikkerhed tøvede

han med at henvende sig til politiet og fremstille sagen før han selv henvendte sig. ... Min opringning til politiet var derfor et forsøg på at støtte den usikre unge mand.

Under samtalen med SC og AL torsdag den 19.09.96, hvorunder fællestillidsmand F var til stede, blev det flere gange fremhævet, at fyringen ikke er begrundet i min sygdom. Imidlertid vil jeg fastholde, at de forhold, som fremdrages som kritisable, alle er indtruffet umiddelbart før eller efter min sygemelding og er direkte forbundet med min sygdom, hvilket jeg også gjorde opmærksom på under samtalen.

Jeg er for tiden under vurdering til lithiumbehandling og skal til samtale hos psykiatrisk overlæge O 30. september. Om fornødent vil detaljeret dokumentation for min sygdom kunne fremlægges.

...Jeg har naturligvis fuld forståelse for, at det ikke er hensigtsmæssigt, at en socialrådgiver eller andre ansatte i kommune optræder manisk i forholdet til samarbejdspartnere, men jeg er som sagt under behandling og har tiltro til, at den lithiumbehandling, som man agter at påbegynde snarest, vil forhindre gentagelsestilfælde. Jeg erkender, som jeg også gjorde det under samtalen med SC og AL at jeg gik i arbejde efter min sygemelding førend jeg endnu var i psykisk ligevægt, men dette var begrundet i, at jeg havde og har et stærkt ønske om at bevare mit arbejde som socialrådgiver.

...”

I skrivelse af 1. oktober 1996 anfører K kommune følgende:

“Med henvisning til skrivelse nr. 1848 af den 23. september 1996 skal K kommune hermed meddele, at man nu har besluttet at ophæve dit ansættelsesforhold med øjeblikkelig virkning på grund af bristede forudsætninger, da du ved din ansættelse har fortiet væsentlige oplysninger om dit helbred.

I dine kommentarer ( 3. og 4. afsnit side 1 ) fremgår det, at du i forbindelse med din ansættelse som vikar skulle have givet oplysninger om din tidligere sygdom/ nuværende sygdom, samt at du har været/er under behandling.

I forbindelse med at du skulle fastansættes fremsendte løn- og personaleafdelingen den 31. maj 1996 en skrivelse til dig. Heri anmodede man dig om at udfylde det vedlagte oplysningsskema og returnere dette til løn- og personaleafdelingen.

Skemaet er udfyldt og underskrevet af dig den 3. juni 1996. På skemaets side 2, skulle du oplyse om du har lidt af sygdom (bortset fra almindelige børnesygdomme eller andre sygdomme der ikke kræver lægebehandling) eller lidt af legemssvaghed. Du har sat X i rubrikken “nej”. Man har heller ikke kunnet få bekræftet fra nogen af dine nærmeste foresatte, at de har haft kendskab til din sygdom, hverken gennem oplysning fra dig eller fra anden side.

Der har således været tale om, at kommunen har været i den tro, at du ved ansættelsens start var fuldstændig rask, og at der ikke var noget heldbredsmæssigt til hinder for at du kunne varetage stillingen som socialrådgiver fuldt forsvarligt.

Kommunen mener ikke at du gav de korrekte oplysninger i forbindelse med din ansættelse, hvorfor man nu har set sig nødsaget til denne ophævelse. Kommunen vil under hensyn til sagens særlige omstændigheder kulancemæssigt udbetale dig løn til udgangen af oktober måned 1996.

...”

I skrivelse af 2. oktober 1996 til K kommune anfører A følgende:

“...”

En nødvendig forudsætning for afgivelse af oplysninger er, at man er i besiddelse af disse på det tidspunkt, hvor de ønskes afgivet. De psykiske problemer, der henvises til i min replik, har ikke førend min seneste sygdomsperiode givet anledning til en egentlig diagnose, og den medicinske behandling, jeg periodisk har været underkastet, har været led i en psykologisk behandling, der ikke konstituerer egentlig sygdom eller legemssvaghed. Den medicinske behandling var afsluttet, da oplysnings-skemaet udfyldtes, hvorfor det ikke fandtes relevant eller faldende under den almindelige oplysningspligt at give meddelelse om, at jeg forud for ansættelsen havde lidt af dårlige nerver.

...  
 Overlæge O, (sygehus), har erklæret sig villig til at bidrage med de oplysninger, som K kommune måtte ønske i denne sag.”

I en redegørelse fra K kommune til mig anføres bl.a. følgende:

“Kommentar A.

Socialforvaltningen modtog den 18. september et brev fra R (rederiet), og ledelsen i socialforvaltningen fandt at indholdet havde en sådan karakter, at sagen omgående måtte undersøges, idet det fremgik af brevet, at A havde truet R (rederiet) med offentlig omtale, da det blev afvist at udbetale lønforskud, samt at A tillige henviste til at sagen havde været drøftet med socialchefen, hvilket ikke var tilfældet.

Kst. socialchef SC og fg. afdelingsleder AL besluttede den 18. september, at A skulle indkaldes til samtale den 19. september omkring indholdet af henvendelsen fra R. A skulle desuden fritages fra arbejdet, indtil samtalen var afholdt. Dette for at hindre et lignende tilfælde, hensynet til borgerne samt for at imødegå en eventuel fjernelse/ændring af sagens akter.

Den 19. september blev A orienteret om beslutningen af 18. september,...

Under mødet blev A orienteret om 3 sager, som ledelsen fandt stærkt kritisable. De nævnte sager omtales i indstilling fra socialforvaltning af den 20. september.

A redegjorde for sine synspunkter, og indrømmede at han havde håndteret nævnte sager uheldigt, men anførte at dette skyldes sygdom, og oplyste at han p.t. var i medicinsk behandling p.g.a. depressioner og at de frembragte sager vedrørte en periode forud for hans sygemelding samt perioden efter sygemeldingen.

A blev orienteret om, at Socialforvaltningen ville indstille ham til afskedigelse efter gældende regler samt at han foreløbig var fritaget for tjeneste.

Ledelsen i socialforvaltningen vurderede på baggrund af sagsbehandlingen i de berørte sager, at A ikke fagligt er kvalificeret til at honorere de krav der stilles som socialrådgiver, idet han mangler overblikket over problemstillinger og en evne til sondring mellem oplysninger erhvervet i kraft af hans stilling samt oplysninger erhvervet i sit privatliv. Dette medførte impulsive handlinger som hverken var velovervejede, fulgte den kommunale procedure for udtalelser eller var drøftet med nærmeste overordnede.

Hverken i forbindelse med vikaransættelsen eller den senere fastansættelse, har A oplyst, at han har været i medicinsk behandling og lider af manisk psykose.

A har derimod oplyst, at han har et alkoholproblem, som han var i antabusbehandling for.

...  
 Socialforvaltningen vurderer at det ikke er fagligt forsvarligt, at have en socialrådgiver der lider af manisk psykose, hvor man i perioder hvor sygdommen er aktiv, ikke vil være i stand til at bestride en så krævende stilling som socialrådgiver. Dette da en sådan stilling stiller store krav til den enkelte, såvel fagligt som personligt.

Da A hverken overfor sine overordnede eller ved udfyldelse af oplysningskema, er fremkommet med en så væsentlig oplysning, at han tidligere i perioder har lidt af manisk psykose, besluttes det at ophæve ansættelsesforholdet med omgående virkning jvf. skrivelse af den 1. oktober 1996.”

A anfører følgende i en kommentar til den netop citerede redegørelse fra kommunen:

“K kommune angiver i nævnte skrivelse tre forskellige årsager til, at man har ophævet ansættelsesforholdet, nemlig a) at jeg ikke er “fagligt kvalificeret til at honorere de krav der stilles som socialrådgiver”, b) at “det ikke er fagligt forsvarligt, at have en socialrådgiver der lider af manisk psykose”, og c) at jeg ved ansættelsen har fortiet væsentlige oplysninger om mit helbred.

Hvad punkt a) angår, henviser jeg til min redegørelse til K kommune af 23.09.96,...

K kommune lægger til grund, at jeg ikke er fagligt kvalificeret til at honorere de krav, der stilles som socialrådgiver, idet der henvises til tre enkeltstående sagsforløb. Jeg har redegjort for disse i ovennævnte skrivelse, og må fastholde, at der efter min overbevisning ikke er sket fejl i to af de tre sager, idet jeg især ønsker at fremhæve, at mit brev til landsstyremedlem L havde karakter af en privat henvendelse, som hverken implicit eller eksplicit søgte at inddrage K kommune. ...

Det anføres i K kommunens skrivelse, at jeg under samtalen den 19. september “indrømmede, at (jeg) havde håndteret de nævnte sager uheldigt”. Dette er ikke korrekt. Jeg udtrykte under nævnte samtale beklagelse over det samlede hændelsesforløb og specielt over sagen vedr. R (rederiet). ... Dette skal imidlertid ikke tolkes således, at jeg under samtalen medgav, at jeg havde udvist manglende faglig dømmekraft i alle tre sager.

...

Som årsag b) til ophævelsen af ansættelsesforholdet anføres det, at det ikke er fagligt forsvarligt at have en socialrådgiver, der lider af manisk psykose. Til dette er der blot at sige, at fg. afdelingsleder AL åbenbart ikke er bekendt med den manio-depressive lidelses karakter og de eksisterende behandlingsmuligheder. Som det fremstilles, skulle man tro, at jeg optræder konstant utilregnelig; men jeg har i løbet af mit ansættelsesforhold haft én episode med forhøjet stemningsleje, og den har medført, at jeg nu er i behandling med Litarex. Denne behandling har vist sig at have en positiv effekt, og jeg er på baggrund af den eksisterende medicinske viden overbevist om, at jeg - i lighed med en lang række af mine lidelsesfæller - under forudsætning af livslang behandling vil være i stand til at varetage et arbejde på fuldt betryggende og tilfredsstillende vis.

Det angives som årsag c) til ophævelsen af ansættelsesforholdet, at jeg har fortiet væsentlige oplysninger om mit helbred. Her henviser jeg til mit brev til K kommune, Løn- og Personaleafdelingen, af 02.10.96, hvori jeg anfører, at der ikke har været tale om svigagtig fortielse, idet jeg ikke førend efter fastansættelsen - og altså efter udfyldelsen af helbredserklæringen - fik stillet en egentlig diagnose og blev sat i medicinsk behandling. Jeg har i min skrivelse til K kommune af 23.09.96 beklageligvis anvendt den formulering, at jeg tidligere har lidt af “manisk psykose”, men dette er ikke et udtryk for, at jeg tidligere har været bevidst om, at mine stemningssvingninger var udtryk for en egentlig sygdom. Udtrykket er anvendt som en efterrationalisering i lyset af den diagnose, som jeg modtog umiddelbart før udfærdigelsen af min replik til K kommune. ...

...

Jeg er fuldstændig klar over, at jeg i en enkelt sag har handlet uhensigtsmæssigt, og dette burde have udløst en alvorlig påtale fra mine overordnede. Nu har man imidlertid i stedet valgt at afskedige mig, og da den oprindelige begrundelse for afskedigelsen åbenbart ikke synes at være tilstrækkelig, fremkommer man med en hel række varierende begrundelser. Det forekommer mig, at sagen for K kommune ikke længere handler om min optræden i en konkret situation, men om at jeg nu skal fyres for enhver pris, udelukkende fordi sagen er blevet sat i gang. ...”

*På baggrund af det beskrevne udtalte jeg følgende:*

“1. Offentligretlige regler.

*En beslutning om afskedigelse af en offentligt ansat omfattes af de samme lovregler og ulovbestemte principper for offentlige myndigheders sagsbehandling som andre beslutninger, der træffes af myndighederne. Der gælder særligt for afskedigelsessager en videregående pligt til at foretage partshøring, end der efter sagsbehandlingslovens § 19 gælder for andre afgørelser.*

a. Officialprincippet

*Det påhviler offentlige myndigheder efter det såkaldte officialprincip selv at fremskaffe de oplysninger, der er nødvendige for at træffe lovlige og rigtige afgørelser. K kommune skal derfor selv sørge for, at sagen er tilstrækkeligt oplyst, før man træffer afgørelse om afskedigelse.*

*K kommune anfører i sin skrivelse af 1. oktober 1996 (citeret ovenfor side 6), at “man nu har besluttet at ophæve dit ansættelsesforhold med øjeblikkelig virkning på grund af bristede forudsætninger, da du ved din ansættelse har fortiet væsentlige oplysninger om dit helbred.”*

*I skrivelse af 23. september 1996 (citeret ovenfor side 5) havde A forud herfor oplyst, at “jeg ikke (har) gjort nogen hemmelighed af, at jeg siden før min ansættelse som vikar har været under medicinsk behandling for depressioner, og at jeg tidligere har haft perioder med manisk psykose.”*

*Uanset skrivelsens tilkendegivelse af, at A har lidt af en psykose forud for sin ansættelse som vikar - og derved ligeledes forud for fastansættelsen som socialrådgiver - er det min vurdering, at K kommune ikke uden nærmere undersøgelse af sygdomsforholdet kunne ophæve ansættelsesforholdet.*

*Jeg bemærker i den forbindelse, at A i sin skrivelse af 2. december 1996 til kommunen (citeret ovenfor side 9) anfører: “Jeg har i min skrivelse til K kommune af 23.09.96 beklageligvis anvendt den formulering, at jeg tidligere har lidt af “manisk psykose”, men dette er ikke et udtryk for, at jeg tidligere har været bevidst om, at mine stemningssvingninger var udtryk for en egentlig sygdom. Udtrykket er anvendt som en efterrationalisering i lyset af den diagnose, som jeg modtog umiddelbart før udfærdigelsen af min replik til K kommune. ...”*

A anfører endvidere i sin skrivelse af 23. september 1996 (citeret ovenfor side 6): "Om fornødent vil detaljeret dokumentation for min sygdom kunne fremlægges".

Kommunen burde efter min opfattelse nøje have undersøgt karakteren af A's sygdom, herunder om det ville være muligt for A under lægebehandling at bestride stillingen som socialrådgiver.

Jeg mener derfor ikke, at K kommune har overholdt officialprincippet forud for afskedigelsen, hvilket jeg finder meget kritisabelt.

#### b. Partshøring

Kan en part i en sag ikke antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, må der efter sagsbehandlingslovens § 19 ikke træffes afgørelse, før myndigheden har gjort parten bekendt med oplysningerne og givet denne lejlighed til at fremkomme med en udtalelse. Det gælder dog kun, hvis oplysningerne er til ugunst for den pågældende part og er af væsentlig betydning for sagens afgørelse.

Endvidere gælder der som ovenfor nævnt efter fast praksis et ulovbestemt princip om en videregående pligt til partshøring i sager om afskedigelse. Denne videregående pligt til partshøring indebærer, at myndigheden - ud over at overholde sagsbehandlingslovens § 19 - for medarbejderen skal redegøre for de retlige grunde og beviser, der efter myndighedens opfattelse taler for, at afskedigelse skal ske. Medarbejderen skal endvidere gives lejlighed til at fremkomme med en udtalelse til myndighedens begrundelse for at ville afskedige ham. Redegørelsen bør efter omstændighederne være skriftlig. Jeg henviser til Gammeltoft-Hansen: Forvaltningsret I. udgave side 347.

Det fremgår af sagen, at K kommune i skrivelse af 23. september 1996 (citeret ovenfor side 3) meddeler A, "at K kommune påtænker at opsig dig fra din stilling som socialrådgiver..." og videre: "Begrundelsen herfor fremgår af vedlagte indstilling...". Afsluttende meddeler K kommune, at kommunen "skal anmode dig om en skriftlig udtalelse..."

I skrivelse af 1. oktober 1996 meddeler K kommune, at "man nu har besluttet at ophæve dit ansættelsesforhold med øjeblikkelig virkning på grund af bristede forudsætninger, da du ved din ansættelse har fortiet væsentlige oplysninger om dit helbred". Og videre: "Kommunen vil under hensyn til sagens særlige omstændigheder kulancemæssigt udbetale dig løn til udgangen af oktober måned 1996."

Af den pågældende indstilling (citeret ovenfor side 3) fremgår det imidlertid ikke, at man påtænker at ophæve As ansættelsesforhold som følge af manglende oplysninger om hans sygdom forud for ansættelsen.

A er derfor forud for afskedigelsen hverken givet lejlighed til at kommentere, at man påtænkte at ophæve hans ansættelsesforhold, eller kommunens begrundelse herfor.



Jeg finder det meget kritisabelt, at K kommune herved ikke har overholdt partshøringspligten forud for afskedigelsen.

## 2. Oplysningspligt ved ansøgning om stilling.

Det påhviler en ansøger til en stilling på eget initiativ at oplyse om de forhold, der vil have betydning for hans evne til at bestride stillingen. Fortielse af sådanne forhold vil efter omstændighederne give arbejdsgiveren adgang til at ophæve ansættelsesforholdet.

I skrivelse af 1. oktober 1996 (citeret ovenfor side 6) meddeler K kommune klageren, "at man nu har besluttet at ophæve dit ansættelsesforhold med øjeblikkelig virkning på grund af bristede forudsætninger, da du ved din ansættelse har fortiet væsentlige oplysninger om dit helbred". Kommunen henviser herefter særligt til, at klageren ikke i oplysningsskema har givet meddelelse om sin sygdom.

A oplyser hertil i skrivelse af 2. oktober 1996 (citeret ovenfor side 7): "En nødvendig forudsætning for afgivelse af oplysninger er, at man er i besiddelse af disse på det tidspunkt, hvor de ønskes afgivet."

A oplyser videre i sin skrivelse af 2. december 1996 (citeret ovenfor side 8): "Jeg har i min skrivelse til K kommune af 23.09.96 beklageligvis anvendt den formulering, at jeg tidligere har lidt af "manisk psykose", men dette er ikke et udtryk for, at jeg tidligere har været bevidst om, at mine stemningssvingninger var udtryk for en egentlig sygdom. Udtrykket er anvendt som en efterrationalisering i lyset af den diagnose, som jeg modtog umiddelbart før udfærdigelsen af min replik til K kommune ..."

Det fremgår af sagen, at kommunens beslutning om at ansætte klageren blev truffet, før klageren blev bedt om at udfylde oplysningsskemaet. Kommunen meddelte således A ved skrivelse af 31. maj 1996 (citeret ovenfor side 2), "at man har besluttet at ansætte dig ved Distriktskontoret ...." og endvidere: "Man skal derfor anmode dig om, at udfylde vedlagte oplysningsskema af hensyn til lønberegningen,..."

Da oplysningsskemaet er afleveret af A, efter at beslutningen om ansættelse af ham var truffet, kan K kommune ikke begrunde sin afskedigelse af A med, at han skulle have fortiet oplysninger om sin sygdom i oplysningsskemaet. Om A i øvrigt har fortiet oplysninger forud for sin ansættelse, kan efter min opfattelse ikke afgøres uden den fornødne sagsoplysning, jvf. ovenfor pkt. 1a.

## Konklusion

Da kommunen begik væsentlige sagsbehandlingsfejl ved ikke at overholde kravet om sagsoplysning, jvf. pkt. 1a, og ved ikke at foretage parts-høring, jvf. pkt. 1b, mener jeg, at kommunens afskedigelse var ugyldig.

Jeg bemærker, at K kommune, efter at man havde truffet beslutning om ansættelse af A, bad ham udfylde et skema, der omfattede helbredsoplysninger. Da kommunen tillagde helbredsoplysningerne betydning for ansættelsesforholdet, finder jeg det uhensigtsmæssigt, at kommunen ikke tilsendte A oplysningsskemaet, før man traf beslutning om ansættelsen.

*Jeg bemærker yderligere, at når kommunen først indhentede helbredsoplysningerne efter at have truffet beslutning om ansættelsen, var oplysningerne irrelevante for kommunens behandling af A's stillingsansøgning. Jeg henleder i den forbindelse opmærksomheden på, at den, der virker inden for den offentlige forvaltning, efter sagsbehandlingslovens § 33 ikke i den forbindelse må skaffe sig fortrolige oplysninger, som ikke er af betydning for udførelsen af den pågældendes opgaver."*

Jeg henstillede til K kommune at meddele mig, hvad kommunen ville foretage sig i den anledning, at afgørelsen er ugyldig.

Jeg modtog efterfølgende meddelelse om, at kommunen og klager havde afsluttet sagen forligsmæssigt med, at kommunen betalte klager seks måneders løn.

## 6. Opfølgning på sager omtalt i tidligere års beretninger

Årsberetning for 1995 side 27ff. samt 1996 side 108.

### “32-1 Sagsbehandlingstid, sagsdokumentation og andre forvaltningsretlige emner i en sag om erhvervsevnetabserstatning”.

I sagen, der er omtalt i Årsberetningen for 1995 side 27ff., afgav Ombudsmanden en række henstillinger til Direktoratet for Sociale Anliggender og Arbejdsmarked om forbedring af forvaltningens administrative rutiner. Embedet har modtaget direktoratets foreløbige redegørelse af 9. februar 1996 samt direktoratets underretning af 11. december 1996. Herudover har Embedet modtaget supplerende redegørelse den 13. december 1996. Embedet besvarede den 27. december 1996 direktoratets redegørelser. (Omtalt i Årsberetningen for 1996 side 108ff., under afsnit 6, opfølgning på sager omtalt i tidligere årsberetninger).

Den 14. maj 1997 meddelte Direktoratet for Sociale Anliggender og Arbejdsmarked mig, at det nye edb-system endnu ikke var blevet implementeret, samt at systemet var indstillet til behandling i Landstinget på forårsamlingen 1997.

Den 14. oktober 1997 skrev Direktoratet for Sociale Anliggender, Arbejdsmarked og Offentlige Arbejder, følgende til mig:

“Tillægsbevillingen til det i Deres brev af 25. september 1997, journal nr. 11.32.10.1/026-95, nævnte edb-system til registrering af ind- og udgående post, er blevet behandlet på Landstingets forårssamling.

Ansøgningen som vedrører bevilling til det nævnte edb-system blev på samlingen slået sammen med ansøgning til en række andre sagsunderstøttede edb-systemer til Hjemmestyret. Bevillingen er foreløbigt låst fast, indtil en række spørgsmål vedrørende de øvrige sagsunderstøttede systemer er blevet belyst.

I Nævnet for arbejdsskadeforsikring er forberedelsesarbejdet til implementeringen igangsat, og vi ser frem til, at bevillingen der er givet for 1997 også bliver frigivet i 1997.

Til at assistere Nævnet og andre med forberedelserne til implementeringen har Hjemmestyret indtil medio december måned 1997 ansat en konsulent fra producenten af journaliserings og sagsstøttesystemet.

Nævnet for arbejdsskadeforsikring vil derfor i de kommende måneder, i tæt samarbejde med nævnte konsulent, få beskrevet systemet så det kan implementeres i henhold til de specifikationer og krav som Nævnet har opstillet til systemet.

Vi håber at systemet kan implementeres i Nævnet primo januar måned 1998.”

Direktoratet for Sociale Anliggender, Arbejdsmarked og Offentlige Arbejder skrev den 4. november 1997 følgende til mig:

“Vi oplyste i brev af 14/10-1997 at bevillingen til et nyt edb-system til registrering af ind- og udgående post var låst fast, indtil svar på en række spørgsmål vedrørende andre sagsunderstøttede edb-systemer til Hjemmestyret forelå.

Efterfølgende er bevillingen til edb-systemet til arbejdsskadeafdelingen blevet skildt ud fra den samlede bevilling.

Således forventes det, at edb-systemet vil være implementeret i arbejdsskadeafdelingen primo januar måned 1998.”

Jeg afventer fortsat en opfølgning vedrørende dette sidste emne.

### **Årsberetning for 1996 side 34ff.**

#### **“04-3 Manglende oversendelse af fejladresseret ansøgning fra en forvaltningsgren til en anden inden for samme myndighed”**

I sagen, der er omtalt i Årsberetningen for 1996 side 34ff., henstillede Embedet til en kommune, at den snarest muligt ekspederer klagers ansøgning

Jeg modtog den 18. juni 1997 kommunens orientering om, at sagen er afgjort ved Økonomiudvalgets beslutning om tilbagebetaling af allerede indbetalte afdrag på klagers erhvervsstøttelån og om eftergivelse af den opgjorte restgæld.

Jeg meddelte derfor kommunen, at jeg ikke foretager mig yderligere i sagen.

### **Årsberetning for 1996 side 70ff.**

#### **“32-3 Afgørelse truffet efter forkert regelsæt ved ansøgning om at medbringe sportskajakker som feriegods for arbejdsgivers regning i forbindelse med feriefrirejse”**

I sagen, der er omtalt i Årsberetningen for 1996 side 70ff., henstillede jeg, at kommunen genbehandlede klagers ansøgning om at kunne medbringe to sportskajakker som feriegods.

Kommunen redegjorde i et brev til mig af 27. december 1996, som er refereret i beretningen for 1996, side 77, for resultatet af genbehandlingen af sagen.

Jeg har i den anledning meddelt:

“...at jeg ikke er enig i, at kommunen som kriterium for sin afgørelse har inddraget, at kajakker normalt ikke medtages som bagage ved ferieafholdelse, idet kajakkerne efter det oplyste er sportsudstyr, hvis forsendelse ikke er forbundet med væsentlige vanskeligheder eller omkostninger.

Det er således min opfattelse, at kommunen, i mangel af en klar hjemmel hertil i den relevante overenskomst, ikke vil kunne inddrage feriegodsets art som lovligt kriterium ved sagens afgørelse, medmindre forsendelsen vil være forbundet med betydelige vanskeligheder eller omkostninger.

Da kommunen imidlertid nu har truffet en afgørelse, som er i overensstemmelse med forvaltningsrettens krav, og da jeg ikke finder grundlag for at kritisere de øvrige kriterier, som kommunen har inddraget ved sagens afgørelse, vil der ikke blive foretaget yderligere herfra i sagen.”

### **Årsberetning for 1996 side 77ff.**

#### **“32-4 Spørgsmål om nyansatte skolelæreres pligt til at afholde ferie uden optjent ret til ferieafholdelse med løn”.**

I sagen, der er omtalt i Årsberetningen for 1996 side 77ff., blev Personaledirektoratet anmodet om at oplyse, om det forhold, at dispensationsadgangen fra ferieloven er tillagt samme myndighed, som indgår aftaler og overenskomster på det arbejdsretlige område, gav direktoratet anledning til at foretage sig yderligere.

Personaledirektoratet udtalte i brev af 26. juni 1997 følgende til mig:

“Personaledirektoratet kan oplyse, at ovennævnte ikke på nuværende tidspunkt giver anledning til at foretage yderligere. Samtidig kan det dog oplyses, at det overvejes, at foretage en nærmere gennemgang af ferielovens bestemmelser med henblik på eventuelle ændringer.”

Jeg meddelte i brev af 30. juni følgende til Personaledirektoratet:

“Jeg forstår Direktoratets svar således, at det herfra anførte forhold om sammenfald mellem den regelfastsættende myndighed og dispensationsmyndigheden kan forventes medtaget i Direktoratets overvejelser i forbindelse med arbejdet med en kommende generel revision af ferieloven.

Jeg foretager mig herefter ikke yderligere i sagen.”

### **Årsberetning for 1996 side 58ff.**

#### **“32-1 Uansøgt afsked af tjenestemand for overtrædelse af et administrativt forbud mod indtagelse af alkohol på arbejdspladsen.**

I sagen, der er omtalt i Årsberetningen for 1996 side 58ff., indberettede jeg, jf. landstingsloven om Landstingets Ombudsmand, § 11, at Personaledirektoratets medarbejderinstruks nr. 1/91 af 24. april 1991 om forbud mod indtagelse af alkoholiske drikke i hjemmestyrets administrationslokaler, ikke har gyldighed som selvstændigt afskedigelsesgrundlag for tjenestemænd.

Den 6. januar 1997 modtog jeg fra Personaledirektoratet meddelelse om, at medarbejderinstruksen den 3. januar 1997 er revideret som følge af min indberetning. Om sanktionsvalg ved overtrædelse af instruksen hedder det nu:

“Overtrædelse af forbuddet vil blive betragtet som grov misligholdelse af arbejdsforholdet, der efter vurdering kan og bør få konsekvenser for medarbejderens ansættelsesforhold”.

Jeg meddelte herefter følgende til Personaledirektoratet, Landsstyrets Sekretariat og Landstingets Lovudvalg:

“Da instruksen således ikke længere fremtræder som et selvstændigt afskedigelsesgrundlag for tjenestemænd eller andre, anser Ombudsmanden hermed sagen som afsluttet.”

## 7. Stikordsregister

Afskedigelse .....	32, 156ff, 160ff
Begrundelse .....	111ff, 132ff
Besøg .....	6ff
Boligsikring .....	33
Bortvisning .....	87ff, 124ff
Budget.....	14f
Børnebidrag .....	107ff
Direktoratet for Erhverv, Trafik og Forsyning .....	34ff
Eftergivelse .....	111ff
Erhvervsstøttelån .....	97ff, 172
Erhvervsstøtteudvalget .....	30
Folketingets Ombudsmand .....	7, 12ff
Hjemmel .....	34ff, 53ff, 87ff, 111ff, 124ff, 132ff, 142ff, 148ff, 172f
INI.....	8ff, 32
Klagenævnet for Uddannelsesstøtte .....	111ff
Landingsbaner .....	34ff
Lovudvalg.....	8ff
Lønindeholdelse .....	148ff
Ordensmæssig betinget bortvisning.....	87ff
Partshøring.....	132ff, 156ff, 160ff
Personale.....	6, 11, 13
Personaledirektoratet .....	32f, 142ff, 173f
Personnumre .....	28, 83ff
Regnskab .....	14f
Rejser .....	6ff
Rensdyr.....	53ff
Retsvæsenskommission .....	8
Revision .....	14f
Sagsbehandlingstid .....	20f, 81ff, 97ff
Sagsdokumentation.....	83ff, 97ff, 107ff, 160ff
Standardblanketter .....	31
Statistiske oversigter .....	16f
Tilbagebetaling .....	97ff, 107ff, 132ff, 167
Tusagassionermik Ilinniarfik.....	124ff
Uddannelsesgæld.....	111ff
Uddannelsesstøtteforvaltningen .....	111ff
Underholdsbidrag .....	132ff
Vejledning.....	83ff, 97ff
Vordingborg .....	7f, 33