



2023-3

3. maj 2023

All. nr./notatnr.:
2022-323-0005
Sull./sagsbeh.: MS

Kommunes sagsbehandling i afskedigelsessag og manglende reaktion på fejl kritisabel

Kommune Qeqertalik (herefter kommunen) ansatte i 2020 en medarbejder (A) som støtteperson i et vikariat på et alderdomshjem. Ansættelsesbrevet indeholdt ikke en beskrivelse af A's arbejdsopgaver eller en angivelse af A's sidste arbejdsdag. Herudover blev A i en periode anvendt som vikar på hele demensafdelingen.

Kommunen afholdt den 14. februar 2022 et møde med A, hvor en sidste arbejdsdag blev påført A's ansættelsesbrev.

Den 23. maj 2022 klagede A til ombudsmanden over kommunens afskedigelse.

Ombudsmanden iværksatte på den baggrund en undersøgelse af sagen.

Ombudsmanden vurderede, at det ikke var tale om en midlertidig ansættelse, selvom A's stilling blev betegnet som vikar. Ombudsmanden vurderede i stedet, at der var tale om en fastansættelse.

Ombudsmanden fandt det samlet set kritisabelt, at kommunen ikke i overensstemmelse med sagsbehandlingslovens regler partshørte A forud for afskedigelsen, og at kommunen ikke traf en skriftlig afgørelse og gav en begrundelse overfor A.

Ombudsmanden henstillede på den baggrund, at kommunen genoptog behandlingen af sagen, herunder at kommunen forholdt sig til konsekvensen af den manglende partshøring.

Ombudsmanden fandt det endvidere i sig selv kritisabelt, at kommunen ikke forholdte sig til konsekvensen af manglerne i sagen, da kommunen blev opmærksom på manglerne.

(Udtalelse af 3. maj 2023, j.nr. 2022-323-0005)

Jeg udtaler herefter:

1. Hvad har jeg undersøgt?

1.1. Jeg har ved min behandling af sagen valgt at forholde mig til kommunens manglende partshøring i forbindelse med afskedigelsen af A.

Jeg har endvidere valgt at forholde mig til, at kommunen ikke har truffet en skriftlig afgørelse og givet A en begrundelse.

Jeg har ligeledes forholdt mig til, at kommunen ikke på eget initiativ reagerede, da kommunen blev opmærksom på, at kommunen havde begået fejl i sagen.

Jeg bemærker, at jeg i denne udtalelse ikke forholder mig til, om det var i overensstemmelse med det forvaltningsretlige proportionalitetsprincip, at kommunen afskedigede A.

Jeg har ligeledes ikke forholdt mig kommunens opsigelsesvarsel i forbindelse med afskedigelsen af A.

Jeg henviser herved til § 14, stk. 1, i inatsisartutlov nr. 7 af 1. juni 2017 om Ombudsmanden for Inatsisartut, hvorefter ombudsmanden afgør, om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse.

1.2. Jeg har flere steder i min udtalelse taget udgangspunkt i dansk litteratur og Folketingets Ombudsmands praksis, i det omfang jeg ikke selv tidligere har haft lejlighed til at beskæftige mig med tilsvarende problemstillinger. Det skyldes, at retsgrundlaget i Grønland i det væsentligste er identisk med retsgrundlaget i Danmark. Hvor retsgrundlaget i Grønland efter min opfattelse ikke er identisk med retsgrundlaget i Danmark, har jeg anført dette.

Min udtalelse er opbygget således:

- Afsnit 2: Sagen kort
- Afsnit 3: Retsgrundlaget
- Afsnit 4: Kommunens synspunkt
- Afsnit 5: Min vurdering

Jeg bemærker, at der følger en sagsfremstilling efter min udtalelse.

2. Sagen kort

A blev den 3. september 2020 ansat på fuld tid som vikar på ET alderdomshjem. Der blev i den forbindelse udarbejdet et ansættelsesbrev. Ansættelsesbrevet indeholder ikke en beskrivelse af A's arbejdsopgaver eller en angivelse af A's sidste arbejdsdag.

A har ved en personlig samtale med en af mine medarbejdere oplyst, at hun var bekendt med, at hun ville blive afskediget, når vedkommende, som hun var støt-teperson for, ikke længere havde behov for særlig støtte.

Den 14. februar 2022 blev A's ansættelsesbrev ændret. Den 28. februar 2022 blev angivet som A's sidste arbejdsdag. Det er min forståelse, at dette skete i forbindelse med et møde mellem A og ledelsen på alderdomshjemmet den 14. februar 2022. Af sagens akter fremgår ikke et referat eller øvrige dokumenter, hvor indholdet af mødet afholdt den 14. februar 2022 er beskrevet.

Den 15. februar 2022 rettede A henvendelse til bl.a. borgmesteren i Kommune Qeqertalik, lederen af INUIT og HR-afdelingen. A gav bl.a. udtryk for, at hun følte sig tvunget til at underskrive det ændrede ansættelsesbrev.

Af en intern e-mail af 15. februar 2022 fra lederen af INUIT til kommunaldirektøren fremgår det, at A i en periode blev anvendt som vikar på hele demensafdelingen. Det fremgår ligeledes af denne e-mail, at det er op til den fungerende leder, om han fortsat vil benytte A.

Den 16. februar 2022 modtog A et brev fra kommunen, hvor kommunen undskyldte for en forkert start på sagen. I brevet anførte kommunen, at der ikke længere var arbejdsopgaver i forbindelse med A's kontrakt, hvorfor alderdomshjemmet igangsatte en opsigelse med kort varsel.

Den 22. februar 2022 modtog A et brev fra kommunen, hvoraf det fremgik, at vedkommende, som A var støtteperson for, ikke længere havde behov for særlig støtte. A blev derfor indkaldt til samtale den 25. februar 2022, hvor hun ville blive oplyst om, hvornår hun "stopper med at arbejde."

Ved mødet af 25. februar 2022 blev A meddelt, at hendes sidste arbejdsdag ville være den 31. marts 2022. A fremhævede ved dette møde, at kommunen ikke fulgte overenskomstens opsigelsesvarsel.

Den 25. februar 2022 modtog A et brev fra kommunen, hvor kommunen fastholdt, at A ville blive afskediget som støtteperson med virkning fra 31. marts 2022.

Den 23. maj 2022 klagede A til mig over kommunens afskedigelse.

3. Retsgrundlaget

3.1. Partshøring

Landstingslov nr. 8 af 13. juni 1994 om sagsbehandling i den offentlige forvaltning med senere ændringer (herefter sagsbehandlingsloven) § 19 pålægger en

myndighed en generel pligt til at høre en part inden, at myndigheden træffer afgørelse i en sag. Bestemmelsen om lovpligtig partshøring gælder også visse ansættelsesretlige dispositioner i forhold til myndighedens eget personale. En afskedigelse er en afgørelse i sagsbehandlingslovens forstand, hvorfor reglerne om partshøring gælder for afskedigelsessager.

En partshøring har til formål at sikre, at en part får lejlighed til at gøre sig bekendt med og kommentere på det faktiske grundlag for en påtænkt afgørelse, før myndigheden træffer afgørelsen. Formålet med en partshøring om en påtænkt afskedigelse er således at give den partshørte mulighed for at forstå sammenhængen mellem vedkommendes handlinger og den påtænkte afgørelse om afskedigelse. Den partshørte får dermed mulighed for at fremlægge sin version af sagen og korrigere eventuelle misforståelser, unøjagtigheder eller ufuldstændigheder.

Den partshørte får endvidere fuld klarhed over myndighedens opfattelse af sagen og mulighed for at forsvare sig overfor myndigheden. Partshøring underbygger desuden myndighedens oplysning af sagen og sikrer, at myndigheden træffer afgørelser på et korrekt og oplyst grundlag. På den måde er reglerne om partshøring med til at styrke borgernes tillid til forvaltningen.

Pligten til partshøring efter § 19, stk. 1, i sagsbehandlingsloven gælder, hvis en myndighed er i besiddelse af bestemte oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder, hvis disse oplysninger er til ugunst for en part – og hvis parten må antages ikke at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af de pågældende oplysninger.

I forbindelse med visse ansættelsesretlige dispositioner suppleres den generelle partshøringsregel i sagsbehandlingslovens § 19 af en ulovbestemt udvidet partshøringspligt. Det indebærer, at en part også udover sagens faktum skal høres over sagens retlige og bevismæssige grundlag. Parten skal dermed høres om det samlede afgørelsesgrundlag, også selv om parten i forvejen er bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af de pågældende oplysninger, og at de pågældende oplysninger indgår i myndighedens afgørelsesgrundlag.

Ved vurderingen af, om den udvidede partshøringspligt gælder i den konkrete sag, skal man sondre mellem, om det forhold, som myndigheden ønsker at reagere imod, er et disciplinært eller diskretionært forhold.

Diskretionær afskedigelse er funderet i arbejdsgiverens ledelsesret, og "diskretionær" forstås i denne sammenhæng som skønsmæssig. En diskretionær afskedigelse kan bunde i både arbejdsgiverens (f.eks. besparelser) og den ansattes forhold (f.eks. uegnethed).

En disciplinær afskedigelse kan foretages, hvis at den ansatte efter arbejdsgiverens opfattelse har handlet eller undladt at handle på en måde, der er uforenelig med ansættelsen. Det beskrives ofte således, at den ansatte har begået en tjenesteforseelse. Som eksempel kan nævnes en ansat, som nægter at udføre en lovlig tjenestebefaling eller stjæler fra arbejdspladsen.

Hvis myndigheden over for den ansatte ønsker at træffe en afgørelse om afskedigelse på baggrund af et disciplinært forhold, skal myndigheden partshøre medarbejderen i overensstemmelse med den udvidede partshøringspligt.

Ved diskretionære afskedigelser antages det, at den udvidede partshøringspligt kun gælder i de tilfælde, hvor den ansatte bliver afskediget på grund af samarbejdsvanskeligheder, eller fordi den pågældende er uegnet til den stilling, som vedkommende sidder i.

Hvis den offentligt ansatte afskediges på grund af andet diskretionært forhold, eksempelvis på grund af arbejdsmangel og besparelser, gælder den udvidede partshøringspligt ikke.

Jeg har tidligere haft lejlighed til at forholde mig til kravet om partshøring. Jeg henviser i den forbindelse til sagerne 2018-2, 2021-2 og 2022-5, som kan findes på min hjemmeside, www.ombudsmand.gl. Jeg henviser ligeledes til min artikel "Partshøring i personalesager", der er trykt under afsnit 3.3 i min beretning for 2013.

Jeg henviser endvidere til Oluf Emborg og Peer Schaumburg-Müller, Offentlig arbejdsret, 2. udgave (2010), side 51-52, og Niels Fenger, Forvaltningsret, 1. udgave (2018), side 590-592.

3.2. Retsvirkninger ved manglende eller mangelfuld partshøring

Hvis en partshøring ikke er tilstrækkeligt konkret eller helt undlades, risikerer myndigheden, at partshøringen ikke opfylder sit formål, idet borgeren ikke har mulighed for at forholde sig til kritikpunkterne og dermed ikke får mulighed for at afgive et fyldestgørende partshøringsvar.

En manglende eller mangelfuld partshøring kan således føre til, at der træffes en forkert afgørelse, fordi grundlaget for afgørelsen f.eks. er utilstrækkeligt. Derfor kaldes partshøring også en garantiforskrift – altså en regel, som er med til at garantere, at en afgørelse er lovlig og korrekt.

Hvis en myndighed har undladt at partshøre en medarbejder, og myndigheden efterfølgende konstaterer, at der burde have været foretaget partshøring før myndigheden traf afgørelsen, skal myndigheden forholde sig til konsekvenserne af den manglende partshøring. Det vil i den forbindelse være muligt for en myndighed at rette op på fejlen ved at genoptage sagen.

Når reglerne om partshøring ikke er overholdt eller partshøring ikke er foretaget, vil der være en formodning for, at afgørelsen er påvirket af partshøringsmanglen og dermed vil være ugyldig.

Hvis en myndighed i en sag kan godtgøre, at afgørelsen i tilfælde af en korrekt partshøring ikke ville have fået et andet indhold, vil tilsidesættelse af partshøringspligten eller mangler ved partshøringen dog ikke føre til ugyldighed.

Det følger af dansk retspraksis, at der ikke er faste og præcise retningslinjer for, hvor sikkert et bevis en myndighed skal fremlægge for, at manglen ved partshøringen ikke har haft afgørende indflydelse på afgørelsen. Sammenlignet med tidligere er der i dag en tendens til at kræve mindre af myndigheden i denne henseende.

Højesteret har således i flere sager undladt at erklære en afgørelse ugyldig på grund af en mangelfuld eller helt undladt partshøring, når det har været rettens opfattelse, at afgørelsen var materielt korrekt.

Jeg henviser i den forbindelse til højesteretsdom UfR 2003.1660 H og Vestre landsretsdom UfR 2004.904 V.

Det tillægges betydning, om partshøringsmanglen har været grov og åbenbar, eller om der har været foretaget en partshøring, der ikke på alle punkter lever op til kravet i sagsbehandlingslovens § 19 eller den ulovbestemte udvidede parts-høringspligt. Partshøringen er nemlig et middel til at sikre en korrekt afgørelse. Der kan således lægges vægt på, om partshøringsmanglen reelt har haft en nævneværdig betydning for partens mulighed for at overskue situationen og påvirke beslutningsgrundlaget.

Hvis det i en afskedigelsessag vurderes, at en offentlig arbejdsgivers manglende overholdelse af partshøringsreglerne fører til ugyldighed, vil dette ikke føre til, at ansættelsesforholdet fortsat består, men kan efter nærmere omstændigheder føre til et krav om compensation eller erstatning.

Jeg henviser til Niels Fenger, Forvaltningsret (2018), side 598-602.

Jeg henviser endvidere til Folketingets Ombudsmandsberetning FOB 2021-14.

3.3. Pligt til at træffe skriftlige afgørelser med begrundelse

En afgørelse i sagsbehandlingslovens forstand er en såkaldt forvaltningsakt, dvs. en tilkendegivelse fra en myndighed om, hvad der er eller skal være ret i en sag.

Det fremgår ikke af sagsbehandlingsloven, at en myndighed i forbindelse med en afskedigelse af en medarbejder har pligt til at træffe en skriftlig afgørelse.

Det er dog min opfattelse, at en afgørelse om afskedigelse er så indgribende, at det er bedst overensstemmende med principperne om god forvaltningsskik, at afgørelsen meddeles borgeren skriftligt. Afgørelsen bør tillige indeholde en begrundelse.

Reglerne om begrundelse fremgår af sagsbehandlingsloven §§ 22 og 24, der har følgende ordlyd:

"§ 22. En afgørelse skal, når den meddeles skriftligt, være ledsaget af en begrundelse, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold.

[...]

§ 24. En begrundelse for en afgørelse skal indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet, i det omfang, afgørelsen efter disse regler beror på et administrativt skøn, skal begrundelsen tillige angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen.

Stk. 2. Begrundelsen skal endvidere om fornødent indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen.

Stk.3. [...]"

Af bemærkningerne til sagsbehandlingsloven fremgår bl.a. følgende:

"En begrundelse skal fremtræde som en forklaring på, hvorfor afgørelsen har fået det pågældende indhold.

Det er ikke muligt at foretage en præcis beskrivelse af, hvor udførligt en myndighed bør udforme den begrundelse, der meddeles for en truffet afgørelse.

Besvarelsen heraf må bl.a. bero på, hvor aktivt den pågældende part har medvirket i den forudgående sagsbehandling og på sagens karakter. Bestemmelserne indskrænker sig derfor til at angive, hvilke elementer der skal indgå i en meddelt begrundelse.

[...]

Efter stk. 2 skal begrundelsen endvidere om fornødent indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som har været tillagt væsentlig betydning for afgørelsen. Vurderingen af, i hvilket omfang der i et foreliggende tilfælde bør redegøres for myndighedens opfattelse af sagens faktum, må bl.a. bero på, om dette er omtvistet, og i øvrigt også på, hvorvidt parten må antages i forvejen at være bekendt hermed, f.eks. som følge af, at man tidligere har imødekommet en begæring fra den pågældende om aktindsigt."

Begrundelsen skal være korrekt i den forstand, at den skal være et udtryk for myndighedens reelle overvejelser. Begrundelsen skal angive alle de hensyn, som myndigheden har lagt vægt på, og myndigheden må ikke i begrundelsen fremhæve omstændigheder, som reelt ikke er tillagt betydning.

For så vidt angår skønsmæssige afgørelser, skal begrundelsen tillige angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen.

Derudover skal begrundelsen om fornødent indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen.

Afgørelsen skal endelig indeholde en specifik henvisning til de retsregler, som afgørelsen er truffet efter. Det vil sige, at der i afgørelsen skal være en henvisning til paragraf, stykke og eventuelt nummer eller litra.

Jeg har tidligere haft lejlighed til at forholde mig til kravet om konkret begrundelse. Jeg henviser i den forbindelse til sagerne 2021-4, 2020-5, 2019-1 og 2018-2, som kan findes på min hjemmeside, www.ombudsmand.gl.

Jeg henviser i øvrigt til Niels Fenger m.fl., "Forvaltningsret" (2018), s. 638.

3.4. God forvaltningsskik

God forvaltningsskik er uskrevne regler og principper for, hvordan myndigheder bør behandle borgerne.

God forvaltningsskik betyder bl.a., at en myndighed skal optræde venligt og hensynsfuldt overfor borgerne og på en måde, der styrker borgernes tillid til myndigheden.

En lang række forhold kan påvirke tilliden mellem borgere og myndigheder. Det gælder f.eks. den måde, som en myndighed optræder på, den måde en myndighed tilrettelægger sagsbehandlingen på, og den måde en myndighed reagerer på, hvis myndigheden bliver opmærksom på fejl og forsømmelser.

Hvis en myndighed begår fejl, følger det normalt af god forvaltningsskik, at myndigheden bør orientere borgeren om forløbet og beklage. Dette bidrager til at styrke borgernes tillid til myndigheden.

Ombudsmanden har i en tidligere udtalelse givet udtryk for, at det er god forvaltningsskik, at en myndighed reagerer hurtigt, hvis myndigheden opdager, at den har begået fejl. Jeg henviser til ombudsmandens udtalelse 2002.20-1.

Jeg henviser til den generelle forvaltningsretlige litteratur, herunder især Forvaltningsret, Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., 2. udgave, kapitel 16, Forvaltningsret, 1. udgave, Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer, John Vogter, 3. udgave.

4. Kommunens synspunkt

Kommunen har ved udtalelse af 19. september 2022 til mig redegjort for kommunens vurdering af sagen. Kommunen har i den forbindelse bl.a. anført følgende:

”Efter at have gennemgået og genvurderet de forhåndenværende sagsakter, der i øvrigt alle er Ombudsmanden i hænde, er kommunen af den opfattelse,

- a) at kommunen ikke har fulgt den lovpligtige partshøringspligt i henhold til bestemmelsens formål, nærmere bestemt den generelle pligt til at høre parten inden kommunen traf sin afgørelse for at afskedige [A],
- b) at parten [A] herfor inden kommunens afgørelse ikke har fået lejlighed til at gøre sig bekendt med og kommentere de af kommunen fremførte grundlag inden den påtænkte afgørelse,
- c) at parten i forbindelse med partshøringen derfor ikke er blevet gjort bekendt med kommunens oplysninger som det anses for sagens faktiske omstændigheder, herunder oplysninger der kan tillægges som ugunst for parten, som kan antages som parten ikke har været bekendt med,
- d) at der, som det fremgår af Ombudsmandens skrivelse, i forbindelse med ”visse ansættelsesretlige dispositioner, herunder i forbindelse med en afgørelse om bortvisning, suppleres den generelle partshøringsregel i sagsbehandlingslovens § 19 af en ulovbestemt videregående parthøringsregel, hvorefter en part – udover sagens faktum – også skal høres om sagens retlige og bevismæssige grundlag”, finder kommunen i den henseende beklageligt, at disse, henimod hensigten, ikke er blevet fulgt og effektueret,
- e) og endelig, at parten herfor ikke er blevet hørt om det som kommunen anser som ’det samlede afgørelsesgrundlag’, som parten i forvejen ikke er bekendt med, som kommunen er i besiddelse af de pågældende oplysninger, og at de pågældende oplysninger allerede må anses at være indgået i kommunens afgørelsesgrundlag.

[...]

Kommunen anser det derfor beklageligt på grund af en procedurefejl ikke at have udarbejdet en partshøringsskrivelse til den ansatte hvorved de grundlag, der er lagt til grund, i henhold til sagsbehandlingslovens krav herom ikke er blevet fulgt.

[...]

Henset til referatets beskaffenhed og indhold anser kommunen det konkrete referat [angående en omsorgssamtale afholdt den 25. februar 2022] ikke som en parthøring.

[...]

Kommunen anerkender, at der ikke er truffet en skriftlig afgørelse, og at der i sagens natur i forbindelse med afskedigelsen af [A] ikke findes en skriftlig afgørelse med en begrundelse, jf. sagsbehandlingslovens regler herom.

[...]

Det er kommunens vurdering, at det overenskomstmæssige opsigelsesvarsel ikke er efterlevet i forbindelse med afskedigelsen af [A]. Kommunen anerkender den i ansættelseskontrakten anførte overenskomst samt det dertil hørende opsigelsesvarsel ikke er blevet fulgt.

Kommunen har ingen yderligere kommentarer.”

5. Min vurdering

5.1. A's ansættelse

5.1.1. Det er min forståelse, at A den 3. september 2020 blev ansat som støtteperson på et alderdomshjem. Det fremgår af ansættelsesbrevet, at A var ansat på fuld tid. Det er min forståelse, at A's stilling blev betegnet som vikar.

Det fremgår ikke af ansættelsesbrevet, hvilke konkrete opgaver A skulle varetage. Det fremgår ligeledes ikke af ansættelsesbrevet, hvilken beboer A skulle være støtteperson for. Af ansættelsesbrevet fremgår endvidere ikke en sidste arbejdsdag.

Jeg har i forbindelse med min behandling af sagen noteret mig, at A i en periode har vikarieret på hele demensafdelingen.

5.1.2. Det er således min vurdering, at der ikke er tale om en midlertidig ansættelse, uanset at A's stilling betegnes som vikar. A's ansættelse på alderdomshjemmet er efter min opfattelse udtryk for en fastansættelse.

Det forhold, at A ved sin ansættelse vidste, at hun ville blive afskediget, når den beboer, som hun var støtteperson for, ikke længere havde behov for særlig støtte, ændrer ikke min opfattelse.

Det ændrer ligeledes ikke min opfattelse, at kommunen ved møde af 14. februar 2022 ændrede A's ansættelsesbrev, således at den 28. februar 2022 blev angivet som A's sidste arbejdsdag.

5.2. Partshøring

5.2.1. Det er min forståelse, at A blev afskediget, idet den person, som hun var støtteperson for, ikke længere havde behov for støtte. Det er således min forståelse, at kommunen afskedigede A, idet der ikke længere var arbejdsopgaver for hende at varetage.

Det er på den baggrund min vurdering, at kommunens afskedigelse af A's var diskretionær.

Kommunen har derfor alene pligt til at partshøre A efter sagsbehandlingslovens regler om partshøring, inden der træffes en afgørelse.

5.2.2. Jeg ser ikke, at kommunen forud for afskedigelsen af A partshørte A i overensstemmelse med sagsbehandlingslovens regler.

Kommunen afholdt den 25. februar 2022 en omsorgssamtale med A. Kommunen har i udtalelsen af 19. september 2022 til mig anført, at kommunen ikke anser denne samtale som en partshøring af A.

5.2.3. Det er på den baggrund min vurdering, at kommunen ikke har efterlevet sagsbehandlingslovens regler om partshøring i forbindelse med afskedigelsen af A.

5.3 Retsvirkninger ved manglende partshøring

5.3.1. Det står mig ikke klart, hvad kommunen i tilfælde af en fyldestgørende partshøring ville have angivet som begrundelse for afskedigelsen af A, samt hvilke momenter kommunen konkret ville have tillagt afgørende betydning.

I den interne e-mail af 15. februar 2022 fra lederen af INUIT til kommunaldirektøren anføres, at A i en periode blev brugt som vikar på hele demensafdelingen.

Det fremgår ligeledes af denne e-mail, at det er op til den fungerende leder, om han fortsat vil benytte A.

Det er på den baggrund min vurdering, at jeg ikke har tilstrækkelige oplysninger til at vurdere, om en korrekt og fyldestgørende partshøring af A forud for afskedigelsen ville have ændret kommunens afgørelse.

5.3.2. Jeg ser mig således ikke i stand til at vurdere retsvirkningerne af den manglende partshøring.

5.4. Pligt til at træffe skriftlige afgørelser med begrundelse

5.4.1. A's ansættelsesbrev blev den 14. februar 2022 påført en dato for A's sidste arbejdsdag. Det er min vurdering, at angivelsen af en dato på et ansættelsesbrev ikke udgør en afgørelse, der lever op til sagsbehandlingslovens regler.

5.4.2. Det fremgår af sagens akter, at kommunen den 16. februar 2022, den 22. februar 2022 og den 25. februar 2022 sendte et brev til A.

Det fremgår bl.a. af disse breve, at A's arbejdskraft ikke længere var nødvendig, fordi den person, som hun var støtteperson for, ikke længere havde behov for støtte.

5.4.3. Det er min vurdering, at ingen af disse tre breve kan anses som en afgørelse, samt at ingen af de tre breve indeholder en begrundelse, der lever op til sagsbehandlingslovens krav.

Kommunen har i udtalelsen af 19. september 2022 til mig oplyst, at der ikke er truffet en skriftlig afgørelse overfor A, og at der ikke findes en skriftlig afgørelse med en begrundelse.

5.4.4. Det er på den baggrund min vurdering, at kommunen ikke har truffet en skriftlig afgørelse og givet A en begrundelse.

5.5. God forvaltningsskik

5.5.1. Det fremgår af kommunens udtalelse af 19. september 2022 til mig, at det er kommunens vurdering, at sagsbehandlingslovens regler ikke blev efterlevet.

Kommunen anfører afslutningsvist i udtalelsen til mig, at kommunen ikke har yderligere kommentar til sagen.

5.5.2. Jeg står uforstående overfor, at kommunen oplyser til mig, at kommunen ikke flugte den lovpligtige partshøringspligt, at der ikke var truffet en afgørelse, og at det overenskomstmæssige varsel ikke var overholdt, uden at kommunen af sig selv i overensstemmelse med principperne om god forvaltningsskik overvejede at genoptage sagen.

5.6. Opsamling

5.6.1. Det er samlet set min vurdering, at kommunens sagsbehandling i forbindelse med A's afskedigelse er kritisabel, idet

- kommunen ikke partshørte A forud for afskedigelsen, og
- kommunen ikke traf en skriftlig afgørelse og gav A en begrundelse.

Jeg henstiller, at kommunen genoptager behandlingen af sagen i lyset af mine bemærkninger og forholder sig til konsekvensen af den manglende partshøring.

Jeg finder det i sig selv kritisabelt, at kommunen ikke forholdt sig til konsekvensen af manglerne i sagen, da kommunen blev opmærksom herpå.

Jeg beder kommunen om at meddele mig, hvad min henstilling giver kommunen anledning til at foretage sig.

Nærværende udtalelse vil i anonymiseret form blive offentliggjort på min hjemmeside og omtalt i min beretning for 2023.

Jeg har sendt en kopi af denne udtalelse til A.

SAGSFREMSTILLING

Det fremgår af A's ansættelsesbrev, at hun den 3. september 2020 blev ansat som støtteperson.

Ansættelsesbrevet er underskrevet den 14. september 2020. I ansættelsesbrevet er der en rubrik, hvor der er mulighed for at anføre en sidste arbejdsdag, hvis ansættelsen er tidsbegrænset. Denne rubrik er ikke udfyldt.

Af sagens akter fremgår et ændret ansættelsesbrev, hvor der er anført, at den sidste arbejdsdag er den 28. februar 2022. Dette ansættelsesbrev er påført tre underskrifter den 14. februar 2022, herunder A's underskrift.

Af sagens akter fremgår ikke et referat eller øvrige dokumenter, hvor indholdet af mødet afholdt den 14. februar 2022 er beskrevet. Det er dog min forståelse, at underskrifterne blev påført ansættelsesbrevet i forbindelse med et møde mellem A og ledelsen på alderdomshjemmet den 14. februar 2022.

A anfører i en e-mail af 15. februar 2022 til bl.a. borgmesteren i Kommune Qeqertalik, lederen af INUIT og HR-afdelingen, at hun anser det som en overtrædelse af menneskerettighederne, at hun er blevet sat til at skrive under på, at hun stopper med at arbejde på alderdomshjemmet.

Følgende fremgår af en intern e-mail af 15. februar 2022 fra lederen af INUIT til kommunaldirektøren:

"[...]

[A] er ansat fra sept. 2020 faglært 14 dg lønnet som støtteperson til en dementbeboere på alderdomshjemmet. (der var ingen slutdato på da det kun var midlertidig pga han var meget urolig og som jeg blev fortalt ved Taja at det er tidsbegrænset.) Han har ikke længere brug for støtte, da han er faldet til ro og følger stille og rolig hverdagen.

[A] blev brugt som adf.demens vikar i perioden 17 jan 2022 til 4 feb 2022, dvs i hele afdelingen demens som hjælp under corona (iht. fg leder og der regner jeg også med at fg.leder har fortalt [A] at det er tidsbegrænset som hun selv har underskrevet)

Derfor skrev vi i går 28 feb 2022 som sidste arb.dag som støtteperson for denne demens beboer, og så er det op til fg.leder om han vil fortsat bruge hende,

Han kommer på arb. på onsdag.
Jeg har bedt fg soucchef og leder af hjhj at arb. sammen om dette igår, da fg.leder er sygemeldt, om at samtale først med [A], og give hende brev om at hendes virke som vikar ansat for demens beboere ophøre 28 feb. 2022, [...]"

Følgende fremgår af et brev fra kommunen til A den 16. februar 2022:

"Vedr.: sagen om opsigelse af dig.

Med beklagelse over en forkert start på sagen om opsigelse fra stilling, sender vi denne beskrivelse som undskyldning til Qeqertalik INUIT/INUA.

Forklaring:

Den gældende kontrakt som støtteperson er gældende fra 3. september 2020, men der står ingen dato på afslutning på kontrakten. Da der ikke længere var opgaver i forbindelse med kontrakten, havde man ellers for hurtigt startet en opsigelse af stillingen. På trods af dette, har den konstituerende leder taget opgaven til sig og vil arbejde nøje med den. Og du vil blive kontaktet derfra." (min oversættelse)

A skrev den 17. februar 2022 følgende til kommune:

"[...]"

I tager helt fejl af den lov i følger. Ifølge reglerne skal I aflevere skrivelsen til vedkommende personlig og forklare ham om indholdet af skrivelsen. I giver mulighed for at blive tiltalt. Jeg kan ikke tage imod Jeres undskyldning, når I allerede har opført Jer på så dårlig og manipulerende måde. [...]" (min oversættelse)

Kommunen sendte den 22. februar 2022 et brev til A, hvoraf følgende bl.a. fremgår

"Ved.: Ophør af din ansættelse

Det er ikke længere nødvendigt for [den navngivne beboer] at have støtteperson, og derfor indkalder vi dig til samtale den 25. februar 2022, som sker på kontoret i alderdomshjemmet kl. 13:00.

På den dag fortæller vi dig, hvornår du stopper med at arbejde.

[...]" (min oversættelse)

Følgende fremgår af et referat af en omsorgssamtale afholdt den 25. februar 2022 mellem a og ledelsen på alderdomshjemmet:

"Opsigelse af støtte til [den navngivne beboer], hvor vedkommende blev meddelte opsigelse, og hvor 31. marts 2022 skulle være sidste arbejdsdag. Vedkommende udtalte, at hun ud fra barnehjælpsoverenskomsten har 3 måneders opsigelse, hvis hun har arbejdet i mere end 1 år.

Souschefen udtalte, at hun havde forespurgt sig hos HR, og at de var indforstået med det. Vedkommende udtalte, at man har pligt til at følge overenskomsterne. Hendes bisidder udtalte, at man nøje skal følge SIK-overenskomster og barnehjælperoverenskomster. Og at disse skal følges uanset om der er ansat nye ledere.

15 minutters pause, mens HR og overlederen blev adspurgt. Og HR og overlederen meddelte også, at de ikke havde noget imod det. Lederen har sat til måls at give en opsigelsesmeddelelse, hvor 31. marts 2022 bliver sidste arbejdsdag. Pausen stoppede 13:30 og samtalen fortsatte.

Lederen udtalte, at de der blev spurgt svarede, og at svarene var gode. Han var fast besluttet på en opsigelse 31. marts. Men medarbejderen ønsker endnu ikke at skrive under, da det ikke kørte efter overenskomsterne og da der skete noget ulovligt.

Områdelederstillingen blev aftalt nedlagt 4. februar 2022, men han var fortsat som leder, selv om kontrakten var udløbet og udelukkende fra det krav, som blev stillet ham, indtil han skulle få besked. Lederen forklarede ham, at områdelederen efter hans mening kunne fortsatte som områdeleder ved udfærdigelse af en ny kontrakt, for at kunne forsætte samtalerne. På trods af dette blev ledelsen stoppet den 4. februar 2022.

Pågældende blev orienteret om klagemuligheden.

Under pågældendes bisidders udtalelse, gjorde denne opmærksom på, at vedkommende ikke har godkendt noget i denne skrivelse. Vedkommende er uenig i sin opsigelse og føler sig utryk. Lederen gjorde inden afslutningen af mødet opmærksom på hvornår og hvad til samtalen skulle have en opfølgning, hvor pågældende fik at vide, at datoen ville blive meddelte inden vedkommende fik fri." (min oversættelse)

Følgende fremgår af et brev af 25. februar 2022:

"Vedr.: Den kommende afskedigelse af dig.

Vi skriver til dig nu, da vi har lovet dig dette.

Vi lovede ellers, at vi agtede at indkalde på en anden dato, men vi fastholder vores mening, som er, at dit arbejde som støtteperson stopper den 31. marts 2022. Men vi har taget stilling i henhold til § 34, stk. 2 i overenskomsten for barnehjælpere og socialhjælpere.

Og der er fordi vedkommende, som du er støtteperson for ikke længere har brug for særlig støtte.

Derfor skal du regne med, at du ikke længere skal arbejde fra den 31. marts 2022." (min oversættelse)

I forbindelse med et borgermøde afholdt af ombudsmandens den 27. april 2022 havde en af mine medarbejdere en personlig vejledning af A, hvor A blev vejledt om muligheden for at klage til mig. A oplyste endvidere ved denne samtale, at

hun hele tiden har vidst, at hun ville blive afskediget, når vedkommende, som hun var støtteperson, for ikke længere har behov for særlig støtte.

Den 23. maj 2022 klagede A til mig, idet hun bl.a. anførte følgende:

"Det drejer sig om en afskedigelsessag. Sagen kører i siksak, startende fra den ansvarlige leder. Sagen blev startet fra den ledende hjemmehjælper, mens jeg arbejdede på alderdomshjemmet. Det blev sendt til [en kommunal medarbejder] via e-mail. Jeg har krævet, at lovens regler bliver fuldt i forbindelse med afskedigelsen. Jeg føler, at jeg er afskediget uberettiget, da man ikke har fulgt loven ved afskedigelsen." (min oversættelse)

Den 16. juni 2022 anmodede jeg kommunen om sagens akter, som jeg modtog ved e-mail af 7. juli 2022.

Den 19. august 2022 anmodede jeg kommune om en udtalelse til sagen, idet jeg anførte følgende:

"1. Jeg anmoder kommunen om at redegøre for, om [A] forud for sin afskedigelse blev partshørt.

Jeg henviser i den forbindelse til min beskrivelse af partshøringskravene i min udtalelse 2021-2, som er tilgængelig på min hjemmeside, hvor jeg bl.a. anførte følgende:

"§ 19 i landstingslov nr. 8 af 13. juni 1994 om sagsbehandling i den offentlige forvaltning med senere ændringer (herefter sagsbehandlingsloven) pålægger en myndighed en generel pligt til at høre en part inden, at myndigheden træffer afgørelse i en sag. Bestemmelsen om lovpligtig partshøring gælder også visse ansættelsesretlige dispositioner i forhold til myndighedens eget personale. En bortvisning er en afgørelse i sagsbehandlingslovens forstand, hvorfor reglerne om partshøring også gælder for en sådan sag.

Partshøring har til formål at sikre, at en part får lejlighed til at gøre sig bekendt med og kommentere det faktiske grundlag for en påtænkt afgørelse inden, at myndigheden træffer denne.

Pligten til partshøring efter § 19, stk. 1, i sagsbehandlingsloven gælder, hvis en myndighed er i besiddelse af bestemte oplysninger vedrørende en sags faktisk omstændigheder, hvis disse oplysninger er til ugunst for en part – og

hvis parten må antages ikke at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af de pågældende oplysninger.

I forbindelse med visse ansættelsesretlige dispositioner, herunder i forbindelse med en afgørelse om bortvisning, suppleres den generelle partshøringsregel i sagsbehandlingslovens § 19 af en ulovbestemt videregående partshøringsregel, hvorefter en part – udover sagens faktum – også skal høres om sagens retlige og bevismæssige grundlag. Parten skal høres om det samlede afgørelsesgrundlag, også selv om parten i forvejen er bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af de pågældende oplysninger, og at de pågældende oplysninger indgår i myndighedens afgørelsesgrundlag.

Myndigheden skal derfor udarbejde en partshøringsskrivelse til den ansatte om grundlaget for den påtænkte sanktion indeholdende:

- De forhold, som myndigheden tillægger vægt,
- Myndighedens foreløbige opfattelse af sagen,
- Eventuelle bevismæssige vurderinger,
- Myndighedens syn på sagens retlige spørgsmål, herunder hvilke retsregler, der tænkes anvendt og hvordan disse forholder sig til den konkrete sag.

Det påhviler myndigheden at sikre, at grundlaget for partshøringen er korrekt.

Jeg henviser til Oluf Emborg og Peer Schaumburg-Müller, Offentlig arbejdsret, 2. udgave (2010), side 51-52, og Niels Fenger, Forvaltningsret, 1. udgave (2018), side 590-592.”

2. Af de sagsakter, som kommunen har sendt til mig fremgår et referat af en omsorgssamtale afholdt den 25. februar 2022.

Såfremt det er kommunens vurdering, at omsorgssamtalen af 25. februar 2022 skal anses som en partshøring, anmoder jeg kommunen om at redegøre for, om det er kommunen vurdering, at denne lever op til sagsbehandlingslovens krav, som beskrevet ovenfor.

3. I referatet af omsorgssamtalen af 25. februar 2022 anføres, at ”pågældende blev orienteret om klagemuligheden” (min oversættelse).

Jeg anmoder kommunen om at oplyse, hvilke klagemulighed der henvises til.

4. Blandt de sagsakter, som kommunen har sendt til mig, fremgår endvidere et brev af 25. februar 2022. Kommunen anfører i dette brev, at [A] må regne med at blive opsagt fra sin stilling den 31. marts 2022.

Jeg anmoder kommunen om at oplyse, om kommunen overfor [A] har truffet en skriftlig afgørelse om afskedigelse indeholdende en begrundelse for afskedigelsen, jf. sagsbehandlingslovens regler herom.

Jeg har noteret mig, at [A's] ansættelsesbrev er påført en underskrift den 14. februar 2022.

Såfremt kommunen har truffet en skriftlig afgørelse, anmoder jeg om, at kommunen sender en kopi af denne afgørelse til mig sammen med kommunens udtalelse.

5. Jeg anmoder kommunen om at oplyse, om det er kommunens vurdering, at det overenskomstmæssige opsigelsesvarsel blev efterlevet i forbindelse med afskedigelsen af [A].

Jeg henviser i den forbindelse til, at det af [A's] ansættelseskontakt fremgår, at hun skal aflønnes efter overenskomst mellem Naalakkersuisut og Sulinermik Inuussutissarsiuqartut Kattuffiat for barnehjælpere, socialmedhjælpere og socialhjælpere af 2. december 2019.

Det er min forståelse, at [A] blev ansat den 3. september 2020, og at [A] på den baggrund har tre måneders opsigelsesvarsel, jf. § 32, stk. 2, litra b, i den ovenfor nævnte overenskomst.

Jeg bemærker, at kommunen i brevet af 25. februar 2022 henviser til denne bestemmelse i overenskomsten."

Jeg modtog kommunens udtalelse ved e-mail af 19. september 2022. Kommunen anførte bl.a. følgende:

"1. Ombudsmanden udbeder kommunen om at redegøre, hvorvidt kommunen har partshørt [A]:

Svar:

Jf. Ombudsmandens henvisning i sin skrivelse om pligten til partshøring efter § 19, stk. 1 i landstingslov nr. 8 af 13. juni 1994 om sagsbehandling i den offentlige forvaltning med senere ændringer, har kommunen følgende bemærkninger:

Efter at have gennemgået og genvurderet de forhåndenværende sagsakter, der i øvrigt alle er Ombudsmanden i hænde, er kommunen af den opfattelse,

- f) at kommunen ikke har fulgt den lovpligtige partshøringspligt i henhold til bestemmelsens formål, nærmere bestemt den generelle pligt til at høre parten inden kommunen traf sin afgørelse for at afskedige [A],
- g) at parten [A] herfor inden kommunens afgørelse ikke har fået lejlighed til at gøre sig bekendt med og kommentere de af kommunen fremførte grundlag inden den påtænkte afgørelse,
- h) at parten i forbindelse med partshøringen derfor ikke er blevet gjort bekendt med kommunens oplysninger som det anses for sagens faktiske omstændigheder, herunder oplysninger der kan tillægges som ugunst for parten, som kan antages som parten ikke har været bekendt med,
- i) at der, som det fremgår af Ombudsmandens skrivelse, i forbindelse med "visse ansættelsesretlige dispositioner, herunder i forbindelse med en afgørelse om bortvisning, suppleres den generelle partshøringsregel i sagsbehandlingslovens § 19 af en ulovbestemt videregående parthøringsregel, hvorefter en part – udover sagens faktum – også skal høres om sagens retlige og bevismæssige grundlag", finder kommunen i den henseende beklageligt, at disse, henimod hensigten, ikke er blevet fulgt og effektueret,
- j) og endelig, at parten herfor ikke er blevet hørt om det som kommunen anser som 'det samlede afgørelsesgrundlag', som parten i forvejen ikke er bekendt med, som kommunen er i besiddelse af de pågældende oplysninger, og at de pågældende oplysninger allerede må anses at være indgået i kommunens afgørelsesgrundlag.

Ud fra ovenstående beklager kommunen derfor ikke at have udarbejdet en partshøringsskrivelse til den ansatte om grundlaget for den påtænkte sanktion, nemlig om:

- de forhold, som kommunen tillægger vægt
- kommunens foreløbige opfattelse af sagen
- eventuelle bevismæssige vurderinger
- kommunens syn på retlige spørgsmål, herunder hvilke retsregler, kommunen tænker anvendt og hvordan disse forholder sig til den konkrete sag

Kommunen anser det derfor beklageligt på grund af en procedurefejl ikke at have udarbejdet en partshøringsskrivelse til den ansatte hvorved de grundlag, der er lagt til grund, i henhold til sagsbehandlingslovens krav herom ikke er blevet fulgt.

2. Ombudsmanden ønsker kommunens vurdering angående referatet af en omsorgssamtale afholdt den 25. februar 2022 om denne samtale skal anses som en partshøring der lever op til sagsbehandlingslovens krav herom:

Svar:

Henset til referatets beskaffenhed og indhold anser kommunen det konkrete referat ikke som en parthøring.

3. Vedrørende referatet af omsorgssamtalen af den 25. februar 2022 hvor det bl.a. er anført at "pågældende blev orienteret om klagemuligheden", hvor Ombudsmanden anmoder kommunen oplyse om hvilken klagemulighed der henvises til:

Svar:

Det fremgår ingen steder i de dokumenter, kommunen har, hvilken klagemulighed der henvises til. Det er umiddelbart nærliggende at antage, at det er den nærmeste overordnede chef, der henvises til, i dette tilfælde bychefen eller dennes overordnede, kommunaldirektøren.

4. Vedrørende kommunens brev til [A] af den 25. februar 2022 der angår opsigelsesdato den 31. marts 2022 hvor Ombudsmanden anmoder om kommunens udtalelse herom, foruden om hvorvidt kommunen har truffet en afgørelse og at kommunen sender en kopi af afgørelsen:

Svar:

Kommunens udtalelse er følgende:

Det omhandlede "brev" er et referat af en omsorgssamtale afholdt den 25. februar 2022.

Kommunen anerkender, at der ikke er truffet en skriftlig afgørelse, og at der i sagens natur i forbindelse med afskedigelsen af [A] ikke findes en skriftlig afgørelse med en begrundelse, jf. sagsbehandlingslovens regler herom.

5. Ombudsmanden beder kommunen om at oplyse, om det er kommunens vurdering, at det overenskomstmæssige opsigelsesvarsel er blevet efterlevet i forbindelse med afskedigelsen af [A]:

Svar:

Det er kommunens vurdering, at det overenskomstmæssige opsigelsesvarsel ikke er efterlevet i forbindelse med afskedigelsen af [A]. Kommunen anerkender den i ansættelseskontrakten anførte overenskomst samt det dertil hørende opsigelsesvarsel ikke er blevet fulgt.

Kommunen har ingen yderligere kommentarer."

Den 18. januar 2023 sendte jeg kommunens udtalelse af 19. september 2022 i høring hos A. Jeg har ikke modtaget et høringssvar fra A.

6. Opfølgning

Den 7. juni 2023 rykkede en af mine medarbejdere ved e-mail kommunen for en opfølgning på min udtalelse, idet min medarbejder anmodede kommunen om at meddele mig, hvad min udtalelse gav kommunen anledning til at foretage sig.

Den 12. juni 2023 sendte kommunen ved e-mail en udførlig tidslinje over de sagsskridt, som kommunen har foretaget, efter at jeg den 3. maj 2023 sendte min udtalelse til kommunen.

Det fremgik af denne tidslinje, at kommunen på baggrund af min udtalelse af 3. maj 2023 har genoptaget behandlingen af sagen, samt at kommunen vil træffe en ny afgørelse overfor A.

Den 15. juni 2023 anmodede en af mine medarbejdere ved e-mail kommunen om at sende mig kopi af den afgørelse, som kommunen har truffet overfor A i forbindelse med kommunens genoptagelse af sagen.

Den 15. juni 2023 sendte kommunen ved e-mail en kopi af den afgørelse, som kommunen den 9. juni 2023 traf overfor A. Følgende fremgår bl.a. af denne afgørelse:

"[...]

Afgørelse

Efter nærmere vurdering har Kommune Qeqertalik afgjort at du, såfremt Kommune Qeqertalik havde iagttaget partshøringspligten samt meddelt dig et korrekt opsigelsesvarsel, ville være blevet opsagt med 3 måneders varsel, samt have modtaget afgørelse om din afskedigelse en måned senere, end det var tilfældet.

Kommune Qeqertalik afgør hermed, at du godtgøres for, hvad der svarer til 3 måneders løn. Herved tilgodeses hensynet til den manglende partshøring, ligesom det korrekte opsigelsesvarsel er indregnet.

[...]"

Den 8. august 2023 meddelte jeg kommunen, at jeg tog kommunens bemærkninger til efterretning og afsluttede sagen.