



2019-5

15. november 2019

Nal. nr./j.nr.: 2019-323-0077

All. nr./brevnr.: 64776

Sull./sagsbeh.: FH

Emner: Myndighedsstruktur,
rekurs

Oversendelse af klage til Departementet for Finanser gav ombudsmanden anledning til at foreslå Formandens Departement at tydeliggøre myndighedsstrukturen

Økonomi- og Personalestyrelsen afskedigede en medarbejder i Styrelsen for Sundhed og Forebyggelse. Medarbejderen klagede efterfølgende til ombudsmanden over afskedigelsen.

På baggrund af klagen spurgte ombudsmanden Departementet for Finanser, om Økonomi- og Personalestyrelsens afgørelse efter departementets opfattelse kunne påklages til departementet.

Departementet for Finanser svarede bl.a. ombudsmanden, at Økonomi- og Personalestyrelsen var en selvstændig administrativ myndighed, og at afgørelsen kunne påklages til departementet.

Ombudsmanden oversendte klagen til Departementet for Finanser. Ombudsmanden henviste bl.a. til, at konflikter mellem forvaltningen og borgerne bør søges løst parterne imellem, før ombudsmanden inddrages i sagen.

Ombudsmanden tog i den forbindelse ikke stilling til, om Økonomi- og Personalestyrelsen, som anført af Departementet for Finanser, var en selvstændig administrativ myndighed.

Efter ombudsmandens umiddelbare opfattelse talte § 3, stk. 1, 1. pkt. i selvstyrets bekendtgørelse om forretningsorden for Naalakkersuisut –

hvorefter Naalakkersuisut bistås af en administration, der organiseres som en enhedsforvaltning – for at anse Departementet for Finanser og Økonomi- og Personalestyrelsen for at være dele af den samme myndighed. Omvendt talte udformningen af et myndighedsstrukturdiagram, som Naalakkersuisut havde offentliggjort, efter ombudsmandens umiddelbare opfattelse for, at der var tale om to forskellige myndigheder.

På den baggrund orienterede ombudsmanden Formandens Departement om sagen. Ombudsmanden foreslog Formandens Departement at tydeliggøre myndighedsstrukturen.

Ombudsmanden afsluttede sin behandling af klagen over Økonomi- og Personalestyrelsen, men bad Formandens Departement oplyse, hvad ombudsmandens forslag måtte give anledning til.

(Udtalelse af 15. november 2019, j.nr. 2019-323-0077)

I det følgende gengives en anonymiseret udgave af ombudsmandens afsluttende brev til Departementet for Finanser:

A's klage over Økonomi- og Personalestyrelsen

Ved brev af 15. januar 2019 traf Økonomi- og Personalestyrelsen afgørelse om afskedigelse af A fra A's tjenestemandstilling i Styrelsen for Sundhed og Forebyggelse.

Ved brev af 3. juni 2019 med bilag klagede A til mig over afgørelsen.

På baggrund af klagen spurgte jeg ved brev af 9. juli 2019 Departementet for Finanser, om Økonomi- og Personalestyrelsens afgørelse efter departementets opfattelse kunne påklages til departementet.

Departementet for Finanser svarede mig ved brev af 28. oktober 2019. [...] Departementet skrev bl.a., at Økonomi- og Personalestyrelsens afgørelse kunne påklages til departementet.

På baggrund af udtalelsen fra Departementet for Finanser har jeg valgt at oversende A's klage til departementet som en anmodning fra A om, at departementet behandler A's klage. Jeg foretager mig på nuværende tidspunkt ikke mere i anledning af klagen fra A.

Nedenfor følger en nærmere begrundelse for min beslutning.

1. Baggrunden for min undersøgelse

1.1. Klager til ombudsmanden over forhold, som kan påklages til en anden forvaltningsmyndighed, kan ikke indgives til ombudsmanden, før den øverste administrative myndighed har truffet afgørelse om forholdet. Det fremgår af § 13 i inatsisartutlov nr. 7 af 1. juni 2017 om Ombudsmanden for Inatsisartut (herefter ombudsmandsloven).

En sådan klagemulighed kan enten fremgå af en lov eller følge af den almindelige retsgrundsætning om rekurs.

Det er almindeligt antaget, at det følger af denne retsgrundsætning, at afgørelser, der er truffet af en underordnet myndighed, som udgangspunkt kan påklages til en overordnet myndighed.

Jeg henviser bl.a. til Niels Fenger m.fl., Forvaltningsret (2018), kap. 22, særligt, s. 1015 f., og Karsten Revsbech m.fl., Forvaltningsret – Almindelige emner, 6. udgave (2016), kapitel 5, særligt s. 304.

Jeg vil derfor som udgangspunkt ikke kunne behandle klager over afgørelser, der er truffet af en underordnet myndighed i et administrativt hierarki.

Siden omorganiseringen af den grønlandske centraladministration i 2008 har jeg i en række sager haft lejlighed til at beskæftige mig med spørgsmålet om myndighedsstrukturens betydning for min kompetence.

Jeg henviser bl.a. til min beretning for 2008 (side 14 ff. i den grønlandske version og side 12 ff. i den danske version).

I en sag, der er optrykt i min beretning for 2012, afsnit 5.3., udtalte jeg f. eks., at en afgørelse fra Skattestyrelsen kunne påklages til Departementet for Finanser som rekursmyndighed. Jeg fandt derfor under henvisning til § 13 i den daværende ombudsmandslov (inatsisartutlov nr. 8 af 3. december 2009 om Ombudsmanden for Inatsisartut), at jeg ikke kunne behandle klagen. Opfølgningen på sagen er omtalt i min beretning for 2016, afsnit 1.3.

Herudover henviser jeg bl.a. til artiklen "Forvaltningsmyndighedsstrukturen i den grønlandske centraladministration" af Anders Jørgensen, der er optrykt i min beretning for 2011 under afsnit 3.2.

1.2. Den 10. november 2017 trådte selvstyrets bekendtgørelse nr. 18 af 9. november 2017 om forretningsorden for Naalakkersuisut (herefter bekendtgørelsen) i kraft. Efter bekendtgørelsens § 3, stk. 1, 1. pkt., bistås Naalakkersuisut af en administration, der organiseres som en enhedsforvaltning.

Herefter fulgte en brevveksling mellem ombudsmanden og Formandens Departement, som ved breve af 2. marts og 1. juni 2018 besvarede en række spørgsmål fra ombudsmanden vedrørende bekendtgørelsen.

Ved brev af 11. juli 2018 til Formandens Departement, som jeg samtidig sendte i kopi til Lovudvalget i Inatsisartut, anførte jeg bl.a. følgende:

"Jeg bemærker herved, at bestemmelsen i bekendtgørelsens § 3, stk. 1, om, at administrationen organiseres som en enhedsforvaltning, efter min opfattelse som udgangspunkt må antages at medføre, at der ikke længere er adgang til rekurs mellem enheder, som tidligere var selvstændige myndigheder, der indgik i et over-/underordningsforhold.

Dette indebærer, at klager over afgørelser fra sådanne enheder vil kunne indgives direkte til ombudsmanden, idet der ikke længere er en overordnet myndighed at klage til i medfør af den almindelige retsgrundsætning om rekurs. Jeg henviser til ombudsmandslovens § 13 [...]"

Den 1. november 2018 afgav formanden for Naalakkersuisut et svarnotat til brug for 1. behandlingen af forslag til Inatsisartutbeslutning om, at Inatsisartut tager ombudsmandens beretning for 2017 til efterretning.

Det fremgår bl.a. af svarnotatet, at Naalakkersuisut har offentliggjort et myndighedsstrukturdiagram (herefter diagrammet) på Naalakkersuisuts hjemmeside. Det anføres endvidere, at diagrammet viser, hvorvidt enhederne under departementerne anses som en del af departementet eller som selvstændige enheder i et over-/underordningsforhold til det pågældende departement.

I diagrammet sås bl.a. de grønlandske styrelser, herunder Økonomi- og Personalestyrelsen, at være angivet som "selvstændige enheder under departementet eller Naalakkersuisut".

1.3. På den baggrund indledte jeg en uformel dialog med Formandens Departement om, hvordan diagrammet harmonerer med bekendtgørelsens bestemmelse om, at administrationen organiseres som en enhedsforvaltning.

Forløbet er omtalt i artiklen "Myndighedsstrukturen i centraladministrationen" af Kim Blokbo, der optrykt i min beretning for 2018 under afsnit 2.4.

I forlængelse af denne dialog oplyste Formandens Departement ved e-mail af 22. februar 2019, at det ved næste ændring af bekendtgørelsen ville blive foreslået, at der i § 3 indsættes en bestemmelse om, at formanden for Naalakkersuisut "offentliggør en oversigt over myndighedsstrukturen i centraladministrationen".

Ved brev af 19. marts 2019 til Formandens Departement, som samtidig blev sendt i kopi til Lovudvalget i Inatsisartut, anførte jeg bl.a. følgende:

”Som ombudsmand afstår jeg normalt fra at afgive bemærkninger til udkast til lovforslag og bekendtgørelser mv. Myndighedsstrukturen har imidlertid – som det også fremgår af mit ovennævnte brev af 11. juli 2018 – direkte betydning for, hvornår borgerne kan klage til ombudsmanden.

Jeg ønsker derfor at bemærke følgende:

Offentliggørelsen af et diagram, som anskueliggør den gældende myndighedsstruktur, er efter min opfattelse et positivt tiltag.

Jeg har forstået Formandens Departement således, at bekendtgørelsens bestemmelse om, at administrationen organiseres som en enhedsforvaltning, er ment som et udgangspunkt, og at diagrammets angivelse af bl.a. styrelserne som selvstændige enheder skal forstås som fravigelser af dette udgangspunkt.

Hvis dette er korrekt forstået, foreslår jeg, at det – for at sikre den fornødne klarhed og undgå misforståelser – tydeliggøres i bekendtgørelsens ordlyd, at enhedsforvaltningen er et udgangspunkt, som kan fraviges.

Jeg foreslår endvidere, at Formandens Departement overvejer, om diagrammet bør offentliggøres ved kundgørelse efter selvstyrets bekendtgørelse nr. 1 af 2. januar 2014 om elektronisk kundgørelse.”

Den 11. november 2019 afgav formanden for Naalakkersuisut et svarnotat til brug for 1. behandlingen af forslag til Inatsisartutbeslutning om, at Inatsisartut tager ombudsmandens beretning for 2018 til efterretning.

Dette svarnotat indeholder de samme oplysninger om myndighedsstrukturdiagrammet som svarnotatet fra 1. november 2018.

Svarnotatet indeholder imidlertid ikke oplysninger om en forestående ændring af bekendtgørelsen, og bekendtgørelsen ses i skrivende stund ikke at være blevet ændret.

Diagrammet er fortsat tilgængeligt på www.naalakkersuisut.gl, men ikke på den del af hjemmesiden, som normalt anvendes til kundgørelser (lovgivning.gl), og uden angivelse af dato for offentliggørelsen af diagrammet.

2. Kort om forløbet af denne sag

Ved brev af 15. januar 2019 traf Økonomi- og Personalestyrelsen afgørelse om afskedigelse af A fra A's tjenestemandsstilling i Styrelsen for Sundhed og Forebyggelse.

Ved brev af 3. juni 2019 med bilag klagede A til mig over afgørelsen.

På baggrund af klagen spurgte jeg ved brev af 9. juli 2019 Departementet for Finanser, om Økonomi- og Personalestyrelsens afgørelse efter departementets opfattelse kunne påklages til departementet.

Jeg anmodede Departementet for Finanser om at sende udtalelsen via Formandens Departementet, så Formandens Departementet fik lejlighed til at forholde sig til Departementet for Finansers synspunkter. Jeg anmodede endvidere Formandens Departement om at sende mig et samlet svar med udtalelsen fra Departementet for Finanser og Formandens Departements bemærkninger hertil.

Departementet for Finanser svarede mig bl.a. følgende ved brev af 28. oktober 2019:

“Departementet for Finanser mener at der er klageadgang til departementet over afgørelsen, da Økonomi og Personalestyrelsen (ASA) kan anses for at være en selvstændig administrativ myndighed under departementet og da ASA har varetaget afgørelsesvirksomheden på personaleområdet med baggrund i cirkulære [af 26. februar 2018; min bemærkning] om Grønlands Selvstyres personaleadministrative ansvar og kompetence, samt Økonomi og Personalestyrelsens personalerådgivende udvalg.

Departementet vil på baggrund af henvendelsen behandle klagen fra A.”

Brevet fremstod ikke som værende sendt via Formandens Departementet. Den 31. oktober 2019 ringede en af mine medarbejdere derfor til Departementet for Finanser og spurgte, om Formandens Departementet havde væ-

ret involveret i udarbejdelsen af svaret. Departementet for Finanser oplyste, at brevet af 28. oktober 2019 var udarbejdet på baggrund af en drøftelse med Formandens Departementet.

3. Min vurdering

3.1. Jeg forstår det sådan, at det er Departementet for Finansers opfattelse, at departementet og Økonomi- og Personalestyrelsen er to forskellige myndigheder, og at Økonomi- og Personalestyrelsens afgørelse i denne sag derfor kan påklages til departementet.

3.2. Klager til ombudsmanden over forhold, som kan påklages til en anden forvaltningsmyndighed, kan ikke indgives, før den øverste administrative myndighed har truffet afgørelse om forholdet. Det fremgår som nævnt ovenfor af § 13 i ombudsmandsloven. Bestemmelsen er udtryk for det principielle synspunkt, at konflikter mellem forvaltningen og borgerne bør søges løst parterne imellem, før jeg som ombudsmand inddrages i sagen.

Ud fra samme synspunkt vil jeg også i en række andre tilfælde – selvom der ikke er adgang til rekursbehandling – undlade at iværksætte en nærmere undersøgelse. Efter praksis vil jeg således som udgangspunkt stoppe min undersøgelse af en klagesag, hvis en myndighed er indstillet på et genoptage sagen, eller hvis en myndighed ikke har haft lejlighed til at tage stilling til klagen.

Jeg henviser til ombudsmandslovens § 14, stk. 1, hvorefter ombudsmanden afgør, om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse.

Jeg må forstå det sådan, at Departementet for Finanser er indstillet på at behandle klagen fra A. Jeg finder det derfor ikke hensigtsmæssigt at undersøge sagen nærmere, før Departementet for Finanser har haft lejlighed til at tage stilling til sagen.

Jeg vedlægger på den baggrund kopi af A's brev af 3. juni 2019 med bilag. Materialet sendes som en anmodning fra A om, at Departementet for Finanser behandler A's klage over Økonomi- og Personalestyrelsens afgørelse af 15. januar 2019.

Til orientering vedlægger jeg endvidere kopi af det brev, som jeg i dag har sendt til A.

3.3. Jeg bemærker for en god ordens skyld, at jeg ikke herved har taget stilling til, om jeg deler Departementet for Finansers opfattelse af, at departementet og Økonomi- og Personalestyrelsen er to forskellige myndigheder. Jeg har heller ikke taget stilling til, om der efter min opfattelse er tale om en rekursordning, der gør, at jeg er afskåret fra at behandle sagen efter ombudsmandslovens § 13.

Efter min umiddelbare opfattelse taler bekendtgørelsens § 3, stk. 1, 1. pkt. – hvorefter Naalakkersuisut bistås af en administration, der organiseres som en enhedsforvaltning – for at anse Departementet for Finanser og Økonomi- og Personalestyrelsen for at være dele af den samme myndighed. Omvendt taler udformningen af diagrammet efter min umiddelbare opfattelse for, at der er tale om to forskellige myndigheder.

Jeg har besluttet ikke at undersøge dette spørgsmål nærmere. Min beslutning skyldes bl.a., at det er min umiddelbare forståelse, at en sådan undersøgelse ikke ville kunne føre til en bedre retsstilling for A. Min beslutning skyldes også, at jeg må forstå, at Formandens Departementet fortsat har til hensigt at ændre bekendtgørelsen. Jeg henviser til departementets e-mail af 22. februar 2019, der er omtalt ovenfor under afsnit 1.3.

Jeg har i dag sendt et brev til Formandens Departement, der er vedlagt en kopi af dette brev. I mit brev til Formandens Departement gør jeg departementet opmærksom på, at det fortsat er min opfattelse, at departementet bør overveje de forslag, der fremgår af mit brev af 19. marts 2019.

Jeg har bedt Formandens Departementet om at orientere mig om, hvad mit brev måtte give anledning til.

4. Afsluttende bemærkninger

Jeg har sendt en kopi af dette brev til Formandens Departement og A. Jeg har endvidere sendt en anonymiseret kopi af dette brev til Lovudvalget i Inatsisartut.

Denne udtalelse vil i anonymiseret form blive offentliggjort på min hjemmeside og omtalt i min beretning for 2019.

Jeg foretager mig på nuværende tidspunkt ikke mere i anledning af klagen fra A.