

**LANDSTINGETS
OMBUDSMANDS
BERETNING
FOR 2001**

04 – 6 Afgørelsesbegrebet i forbindelse med levnedsmiddelkontrol.

Spørgsmål om dispensationshjemmel. Pligt til at fastsætte udfyldende administrative regler om kontrollen.

A klagede over Direktoratet for Miljø og Natur, der i forbindelse med tilsynsbesøg på A's virksomhed havde udstedt en række påbud om ændring af køkkenets indretning og udstyr. Ombudsmanden fandt, at de udstedte påbud var en afgørelse i sagsbehandlingslovens forstand, og at det derfor var beklageligt, at A ikke modtog en begrundelse og klagevejledning i forbindelse med afgørelsen. Ombudsmanden udtalte samtidig, at en bestemmelse i Hjemmestyrets bekendtgørelse om levnedsmiddelvirksomheder om adgang til meddelelse af dispensation fra visse af bekendtgø-

relsens kapitler, er for vid og uklar. Ombudsmanden fandt det endelig kritisabelt, at Landsstyret ikke, som ellers forudsat i landstingsforordningen om kontrol med levnedsmidler og zoonoser, havde fastsat regler for hyppigheden og omfanget af myndighedens tilsyn. Ombudsmanden henstillede derfor, at en lovgivningsmæssig afklaring på disse områder bør overvejes. (J. nr. 11.52.10.1./066-00)

Under mit besøg i K klagede A over, at Direktoratet for Miljø og Natur ikke har behandlet hans henvendelse til direktoratet den 19. august 1999 som en klage.

Ved brev af 11. juli 2000 skrev jeg således til Direktoratet for Miljø og Natur:

”Ombudsmanden modtog under sit besøg i K en klage fra A, jf. vedlagte notat.

Jeg anmoder i den anledning direktoratet om en udtalelse til klagen over, at A ikke har modtaget svar på sit brev af 19. august 1999.

Da det ikke kan udelukkes, at Ombudsmanden endvidere af egen drift vil undersøge følgende forhold i sagen, jf. ombudsmandslovens § 6, stk. 5, anmoder jeg direktoratet om at gøre rede for følgende forhold, idet jeg går ud fra, at direktoratets tilsynsførende har udarbejdet sin tilsynsrapport af 19. august 1999 med hjemmel i landstingsforordning nr. 17 af 28. oktober 1993 om kontrol med levnedsmidler og zoonoser § 8 eller § 9:

- Grunden til, at direktoratet ikke har behandlet A's henvendelse af 19. august 1999 som en klage, jf. den anførte landstingsforordnings § 12 og

- grunden til, at den tilsynsførende ikke har vejledt A om klageadgangen.

Jeg anmoder endelig direktoratet om at sende mig den sag, den tilsynsførendes rapport henviser til, j. nr. 47.30.01.\17+ og den sag, A's henvendelse af 19. august 1999 til direktoratet er behandlet på, til gennemsyn.”

Jeg anmodede endvidere Direktoratet for Miljø og Natur om at udlåne A's sag til gennemsyn.

Ved brev af 14. juli 2000 meddelte Direktoratet for Miljø og Natur mig herefter følgende:

“...

Tak for deres henvendelse vedr. virksomheden. Forhåbentlig kan nogle misforståelser ryddes af vejen. For det første har det undret undertegnede, at virksomhedsejer A ikke har reageret på brev herfra af 28/10-99. For det andet giver Deres henvendelse en lejlighed til at vurdere spørgsmålet: kan Veterinærafdelingen udstede påbud til levnedsmiddelvirksomheder, der overtræder § 10 stk. 1 i landstingsforordning nr. 17 af 28. oktober 1993 om kontrol med levnedsmidler og zoonoser som ændret ved landstingsforordning nr. 7 af 2. maj 1996, og § 3 stk. 1 i Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 21 af 27. juli 1998 om levnedsmiddelvirksomheder ?

- svarene på Deres spørgsmål bliver derfor:

Direktoratet, dvs. undertegnede, har d. 28/10-99 skriftligt besvaret henvendelsen fra virksomhedsejer A af 19. august 1999. Undertegnede skønnede, at nævnte besvarelse af 28/10-99 samtidig dækkede kopi orientering af 30/10-99 fra A til en entreprenørvirksomhed. A har som nævnt ikke reageret på undertegnede skriftlige henvendelse af 28/10-99.

A blev ikke vejledt om klagegangen d. 19/8-99, idet tilsynsrapporten er en henstilling og vejledning til at opfylde ovennævnte bekendtgørelses regelsæt. Underteg-

nede skønnede, at A som indehaver af en levnedsmiddelvirksomhed havde en naturlig interesse i at bringe forholdene i orden.

Det er meget beklageligt, at A fra første færd har ønsket konfrontation i stedet for dialog, og at driften af virksomheden stadig er i strid med både Landstingsforordning og bekendtgørelse. Hvis A havde fulgt henstillingerne af 19/8-99, udfyldt og indsendt godkendelsesansøgningen, der blev fremsendt d. 28/10-99, sammen med plantegning over virksomheden, havde virksomheden opnået godkendelse senest 1. januar 2000 i henhold til nævnte Landstingsforordning. Dette bør også fremgå af undertegnede brev af 28/10-99 til A. Som det ligeledes bør fremgå af tilsynsrapporten, er der intet nævnt om påbud eller forbud, ligesom der ikke er henvist til sanktionsbestemmelser i hverken tilsynsrapporten eller undertegnede brev af 28/10-99.

Det må yderligere bidrage til forundring, at A allerede i august 1997 ansøgte om, og fik godkendt to levnedsmiddelvirksomheder i K, og alligevel fastholder at være total uvidende om regelsættet vedr. drift af levnedsmiddelvirksomheder.

Undertegnede står derfor ganske uforstående over for A's reaktion og udtalelser vedr. levnedsmiddeltilsynet d. 19/8-99, idet han i forbindelse med driften af de to andre levnedsmiddelvirksomheder bestemt må være vidende om de krav og retningslinier, der gælder sådanne virksomheders drift.

J.nr. ... er senere benævnt J .nr. ..., idet undertegnede ved ankomsten til K ikke var vidende om, at der fandtes en levnedsmiddelvirksomhed uden godkendelse i tilknytning til virksomheden. Virksomheden var derfor på tidspunktet for tilsynsbesøget ikke tildelt et J.nr., men blev ved den senere sagsbehandling tildelt J.nr.

Undertegnede har endvidere følgende kommentarer til ombudsmandens notat af 9/6-00 vedr. samme sag.

Den nævnte dyrlæge, der i perioden 17/8-99 til 24/8-99 gentagne gange blev bespist på virksomheden til såvel morgen, frokost og aften måltider var undertegnede.

Undertegnede indtog sammen med bl.a. et udenlandsk selskab, der i samme periode var gæster på virksomheden, flere måltider samtidig med, at både A og kokken B også deltog i måltiderne i spisetuen. Undertegnede afregnede derpå for måltiderne med en af A ansat kvinde, på A's kasseapparat i A's kiosk i virksomheden. Undertegnede fik derfor den absolutte opfattelse, at bespisningen af i hvert fald en del af gæsterne vedkom A's drift af virksomheden.

Tilsynsbesøgene foretages som regel uanmeldt, hvorfor det er ganske almindeligt, at den tilsynsførende gennemfører tilsynet sammen med den daglige leder af virksomheden, eksempelvis kokken. Dette fremgår også af underskriftslinien på tilsynsrapporten.

B var tydeligvis den daglige leder af det til virksomheden tilknyttede køkken, hvorfor undertegnede allerede d. 17/8-99 aftalte tilsyn af virksomhedens køkken d. 19/8-99. B gav desuden tydeligt udtryk for, at køkkenet var tilknyttet virksomheden, og at såvel madlavning som selv bespisningen omfattede både de ansatte i en entreprenørvirksomhed, virksomheden's gæster og udefra kommende gæster som f.eks. undertegnede.

At virksomhedsejer A var dybt involveret i bespisningen af en entreprenørvirksomheds ansatte, fremgår for øvrigt tydeligt af A's fax af 19/8-99 til Direktoratet for Miljø og Natur.

Det har derfor fra starten været klart, at virksomhedsejer A har været fuldt orienteret om alt vedr. den daglige drift af køkkenet i virksomheden.

Efter tilsynsbesøget af virksomheden d. 19/8-99, opsøgte undertegnede virksomhedsejer A og gennemgik tilsynsrapporten med ham:

Ifølge Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 21 af 27. juli 1998 om levnedsmiddelvirksomheder § 3, stk. 1 skal virksomheder, der erhvervsmæssigt tilvirker, opbeva-

rer, transporterer eller forhandler levnedsmidler være godkendt af landsstyret. For at opnå godkendelse skal virksomheden opfylde kravene i denne bkg.

Ved tilsynet d. 19/8-99, var køkkenet i virksomheden ikke godkendt efter nævnte bekendtgørelse.

Ifølge § 17 i nævnte bekendtgørelse må levnedsmidler ikke tilvirkes, forhandles eller overdrages, hvis varen ved anvendelse på sædvanlig måde må antages at kunne overføre eller fremkalde sygdom eller kunne medføre forgiftning på grund af sygelig forandring, fordærvedhed, forurening, fejlagtig tilberedning eller af anden årsag må anses at være uegnet til menneskeføde. Samt i § 20 stk. 2: emballerede levnedsmidler skal opbevares i overensstemmelse med opbevaringsforskriften. Dette kan kun sikres hvis kølevarer opbevares under + 5 °C, og frostvarer under - 18 °C.

Risikoen for vækst af sygdomsfremkaldende bakterier i levnedsmidler eller vækst af bakterier og svampe, der kan fordærve levnedsmidler nedsættes betydeligt ved temperaturer under + 5 °C. Det er derfor vigtigt, at temperaturen i køleskabe konstant holdes under + 5 °C.

Ved opbevaring af frostvarer over - 18 °C nedsættes holdbarheden af levnedsmidlerne, idet forskellige enzymatiske processer, der bl.a. fører til harskning, forløber hurtigere, jo mere temperaturen stiger mod nulpunktet. Desuden skal temperaturen i fryseenheder være under - 18 °C i henhold til nævnte bekendtgørelse § 18 stk. 6: Ved tilvirkning af dybfrosne levnedsmidler skal indfrysningen gennemføres således, at varen gennemfryses så hurtigt, som det må anses for hensigtsmæssigt således, at varen overalt holder temperaturen på - 18 °C eller derunder.

Nævnte bekendtgørelse § 8 stk. 1 pkt. 4): Virksomheden skal mindst bestå af nødvendige køle- fryseindretninger med tilstrækkelig kapacitet.

Ved tilsynet d. 19/8-00 fandtes så utilstrækkelig kølekapacitet, at levnedsmidler, der burde opbevares i køleskab, blev opbevaret på køkkenbordet.

For at undgå opformering af sygdomsfremkaldende mikroorganismer i opvarmede levnedsmidler skal disse effektivt nedkøles eller holdes opvarmet ved en temperatur, hvor mikroorganismerne ikke kan overleve jf. nævnte bekendtgørelsen § 18, stk. 4: Varmebehandlede levnedsmidler skal umiddelbart efter opvarmningen afkøles således, at temperaturintervallet 65 °C til 10 °C passeres på højst 3 timer, og de skal derefter opbevares i køleindretning ved 5 °C eller derunder. Denne afkøling kan dog undlades, såfremt varmebehandlede levnedsmidler holdes ved mindst 65 °C.

For at undgå en primær forurening eller krydskontamination af levnedsmidlerne er det vigtigt, at kunne adskille rene og urene arbejdsprocesser. På den begrænsede bordplads i køkkenet i virksomheden foregik både rensning af råvarer, som feks jordforurenede grøntsager, opskæring af kødvarer, tilberedning af saucer og salater, henstilling af levnedsmidler til afkøling (ved rumtemperatur ca. 20 °C !) samt opvask.

Undertegnede har derfor i tilsynsrapporten bemærket følgende: køkkenet er ikke indrettet til storkøkken, der er ikke mulighed for at separere rene og urene arbejdsprocesser jf. nævnte bekendtgørelse § 8 stk. 2: Virksomheden skal være indrettet således, at tilvirkning, opbevaring og forhandling af levnedsmidler kan ske på en hygiejnisk forsvarlig måde og således, at der er fornøden adskillelse fra de behandlinger, som kan medføre forurening. Samt § 8 stk. 3: Virksomheden skal være indrettet med et hensigtsmæssigt produktionsforløb fra råvarenes ankomst til den endelige produktfærdiggørelse.

For at overholde reglen om adskillelse mellem rene og urene arbejdsprocesser er det nødvendigt med mindst to fungerende vaske med varmt vand, sæbe og papir til aftørring i køkkenområdet; én til rene og én til urene arbejdsprocesser.

Ved tilsynet d. 19/8-99 forefandt kun én vask i køkkenet i virksomheden.

Ifølge nævnte bekendtgørelse § 21 stk. 3: Inventar, redskaber og maskiner skal holdes rene og vel vedligeholdte. Rengøring med efterfølgende desinfektion skal foretages så hyppigt det af hygiejniske grunde er nødvendigt dog mindst én gang hver arbejdsdag. For flader, som kommer i berøring med levnedsmidler, skal desinfektionsmidlet afskylles med vand efter en passende virkningstid. Videre i § 21 stk. 4 pkt 1): Desinfektion ved brug af kogende vand, damp eller vand med en temperatur på mindst 80 °C i 2 minutter eller med en tilsvarende kombination af temperatur og tid.

Ved tilsynet d. 19/8-99 forefandt ingen mulighed for desinfektion af inventar og redskaber.

Det må understreges, at i perioden omkring tilsynet d. 19/8-99 blev der tre gange dagligt bespist mellem xx og xx mennesker fra køkkenet i virksomheden. Altså en ganske væsentlig levnedsmiddelproduktion, og ifølge virksomhedsejer A selv også i en væsentlig periode.

Det skal endvidere med henvisning til nævnte bekendtgørelsen § 37 fastslås, at der ikke kan dispenseres fra bestemmelserne i nævnte bekendtgørelsen § 3 (krav om godkendelse), §§ 17-18 og § 20 (krav til tilvirkning, opbevaring og forhandling) samt § 21 (krav om renholdelse og vedligeholdelse). Der kan derimod dispenseres fra bestemmelserne i § 8 (krav til virksomhedens indretning).

Eventuel dispensation fra bestemmelserne i § 8 behandles, når de nødvendige oplysninger for sagsbehandlingen foreligger.

Virksomhedsejer A's ansøgning om dispensation fra gældende regelsæt er, som tidligere nævnt, besvaret i brev af 28/10-99. I dette brev udbeder undertegnede sig en beskrivelse af forholdene omkring den nævnte ekstra bispisning.

Undertegnede har ikke modtaget nogen henvendelse på denne skrivelse, ligesom undertegnede eller Direktoratet for Miljø og Natur heller ikke på et senere tidspunkt har modtaget nogen henvendelse fra virksomhedsejer A.

Virksomhedsejer A har i alt henvendt sig to gange til Direktoratet for Miljø og Natur:

Dispensationsansøgningen pr. fax d. 19/8-99, og kopi orientering pr. fax d. 30/10-99 vedr. en skrivelse til en entreprenørvirksomhed. Undertegnede stiller sig derfor uforstående over for virksomhedsejer A's påstand om, "at have rykket direktoratet for svar flere gange" ?

Undertegnede står naturligvis til disposition, hvis flere oplysninger måtte ønskes.

..."

Ved brev af 14. august 2000 anmodede jeg A om at meddele mig de bemærkninger, som han måtte have til svaret fra Direktoratet for Miljø og Natur.

Jeg har herefter intet hørt fra A.

Jeg skrev herefter den 8. november 2000 således til Direktoratet for Miljø og Natur:

"Jeg modtog den 18. juli 2000 direktoratets svar på mit brev af 11. juli 2000 i anledning af en klage fra virksomhedsejer A, K.

Efter at have gennemgået direktoratets svar og sagens akter er det min opfattelse, jeg særskilt bør undersøge spørgsmålet om, i hvilket omfang direktoratet i stedet for at træffe afgørelser efter landstingsforordningen om levnedsmidler og zoonoser §§ 8 og 9, kan vejlede borgerne om de retskrav, der stilles efter denne landstingsforordning eller administrative regler udstedt med hjemmel heri, og i givet fald, hvilke retsvirkninger, der knytter sig til sådan vejledning.

Jeg vurderer således, at afgrænsningen af den tilsynsførendes kompetence i forhold til det forvaltningsretlige afgørelsesbegreb er af principiel betydning for borgernes retssikkerhed.

Jeg anmoder i den anledning direktoratet om at redegøre for sin opfattelse af, i hvilket omfang den i medfør af landstingsforordningens § 4 udpegede tilsynsførende har kompetence til udøvende (faktisk) forvaltningsvirksomhed uden, at der i forbindelse med denne virksomhed træffes afgørelser.

Jeg anmoder samtidig direktoratet om at meddele mig, om direktoratet har yderligere bemærkninger til den konkrete klagesag, idet jeg navnlig ønsker, at direktoratet redegør for sin opfattelse af, hvorvidt der under direktoratets tilsynsbesøg i sommeren 1999 på Virksomheden blev truffet afgørelser omfattet af landstingsforordningens §§ 8 og 9.”

Jeg rykkede Direktoratet for Miljø og Natur for svar ved brev af 14. december 2000.

Ved brev af 15. december 2000 meddelte Direktoratet for Miljø og Natur mig følgende:

“...

Landstingets Ombudsmand har i brev af den 8. november 2000 bedt om en redegørelse i forbindelse med en klage fra virksomheden ved A over, at direktoratet ikke har besvaret en henvendelse over en tilsynsrapport udstedt af direktoratets tilsynsførende.

Det er direktoratet for miljø og naturs opfattelse, at direktoratet til enhver tid kan og har pligt til at vejlede og henstille til virksomheder, at forhold der er i strid med administrative regler udstedt i henhold til forordningen bringes i orden. En sådan henstilling eller vejledning har dog efter direktoratets opfattelse ingen retsvirkning. Såfremt en henstilling eller vejledning mod forventning ikke tages til efterretning gives et påbud efter §§ 8 eller 9 i forordningen. Såfremt der gives et påbud efter §§ 8 eller 9 beskrives muligheden for klagegangen ligeledes.

Det er direktoratets opfattelse, at den tilsynsførende har kompetence til udøvende forvaltningsvirksomhed uden at der træffes afgørelser efter §§ 8 og 9. Men denne form for forvaltningsvirksomhed vil kun have vejledende og motiverende karakter og dermed ingen retsvirkning, før der træffes en afgørelse efter §§ 8 og 9.

Tilsyns- og kontrolstrukturen er i Grønland opbygget med få ansatte til at føre tilsyn samt bekostelige rejseudgifter, hvilket indsnævrer mulighederne for opfølgende tilsyn. Det er derfor direktoratets opfattelse, at man i langt de fleste tilfælde når længst ved at motivere og vejlede til overholdelse af lovgivningen. Men det er klart, at i de tilfælde hvor vejledning og motivationen ikke virker, skal der gribes til skrapere sanktioner i form af påbud/forbud eller politianmeldelser efter gældende regler i Landstingsforordningen. I forbindelse med denne sag er direktoratet blevet opmærksom på, at tilsynsrapporten er udformet på en sådan måde, at det ikke klart fremgår, om det drejer sig om et påbud eller en henstilling. Dette vil blive rettet. I fremtiden vil det ved tilsynene blive tydeliggjort, hvorvidt det drejer sig om en vejledning til overholdelse af gældende regler, eller det drejer sig om et påbud og hermed en afgørelse med tilhørende klagevejledning.

I den konkrete klagesag er det ikke direktoratets opfattelse, at der ved tilsynet den 19. august 1999 er truffet afgørelser i henhold til §§ 8 eller 9. Det er direktoratets opfattelse, at der er givet en række henstillinger om at få bragt ulovlige forhold i orden. Såfremt disse forhold endnu ikke er blevet bragt i orden, kan Direktoratet enten give påbud efter § 8 eller 9 eller overgive sagen til politiet jvf. § 15 stk. 1 nr. 4 og stk 2.

Såfremt Landstingets Ombudsmand har yderligere spørgsmål til sagen står direktoratet selvfølgelig til rådighed.

...”

Dyrlægeembedet i ... tilsendte mig ved telefax af 25. januar 2001 kopi af dyrlægeembedets brev af 1. juni 1995 vedrørende en tidligere godkendelse af en kiosk og grillbar for A ligeledes i K. I brevet ses beskrevet godkendelsesproceduren i relation til landstingsfordning nr. 17 af 28. oktober 1993 og dagældende bekendtgørelse nr. 50 af 21. december 1994 om levnedsmiddelvirkomheder. Nederst i brevet ses den nævnte bekendtgørelse at have været bilagt sammen med 3 ansøgningsskemaer.

Ved brev af 19. februar 2001 anmodede jeg A om at meddele mig de bemærkninger, som han måtte have til svaret af 15. december 2000 fra Direktoratet for Miljø og Natur.

Jeg har herefter intet hørt fra A.

Jeg skrev endvidere ved brev af 23. april 2001 således til Direktoratet for Miljø og Natur:

“I forbindelse med behandlingen af sagen, der bl.a. vedrører A's ansøgning om dispensation fra bestemmelserne i Hjemmestyrets bkg nr. 21 af 27. juli 1998 om levnedsmiddelvirkomheder, er Ombudsmanden blevet opmærksom på, at bestemmelsen i bekendtgørelsens kap. 18, § 37 indeholder en vidtgående adgang til at meddele dispensation. Det overvejes i den forbindelse, hvorvidt Ombudsmanden også bør undersøge dette punkt.

Jeg anmoder derfor Direktoratet for Miljø og Natur om supplerende at oplyse, hvorvidt der i relation til bestemmelsen i Hjemmestyrets bkg. nr. 21 af 27. juli 1998 om levnedsmiddelvirkomheder kap. 18, § 37 har dannet sig en praksis med hensyn til meddelelse af dispensation, og i bekræftende fald en generel redegørelse for denne praksis.

Såfremt der ikke er dannet praksis på dette område anmodes Direktoratet for Miljø og Natur om at redegøre for, hvordan ovennævnte bestemmelse er tænkt udmøntet i praksis.”

Ved brev af 17. maj 2001 meddelte Direktoratet for Miljø og Natur mig følgende:

...”

Svar til Landstingets Ombudsmand vedr. klage fra A, virksomheden.

Tak for Deres henvendelse af 23. april 2001 vedr. klagen fra A, virksomheden af 2. juni 2000. De anmoder i den forbindelse Direktoratet for Miljø og Natur om at oplyse, om der i relation til Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 21 af 27. juli 1998 om levnedsmiddelvirkomheder § 37 har dannet sig en praksis med hensyn til meddelelse af dispensation.

Til dette kan det oplyses, at der ikke har dannet sig en praksis med hensyn til dispensation fra levnedsmiddelbekendtgørelsen, hverken som helhed eller i enkelte kapitler eller paragraffer.

DMN har gennem tiden kun behandlet ganske få – og vidt forskellige – sager om dispensation, og bl.a. derfor har der ikke dannet sig en praksis på området.

Det er desuden DMN's opfattelse, at det grønlandske samfund med nævnte bekendtgørelse faktisk har et udmærket fagligt værktøj, der både tilgodeser forbrugernes og virksomhedernes interesser. Det er derfor meget sjældent, at der er tilstrækkelige faglige eller saglige begrundelser til at se bort fra bestemmelserne i bekendtgørelsen for efterfølgende at kunne meddele en dispensation.

Det skal dog fremhæves, at DMN har en helt klar opfattelse af, hvornår der ikke bør gives dispensationer, nemlig når der er eller kan opstå en sundhedsmæssig risiko for forbrugerne.

Det er hyppigt tilfældet, at nye virksomheder, der ønsker en godkendelse i henhold til nævnte bekendtgørelse jf. Landstingsforordning nr. 17 af 28. oktober 1993 om kontrol med levnedsmidler og zoonoser som ændret ved Landstingsforordning nr. 7 af 2. maj 1996, er noget usikre over for hvordan de skal gribe hele godkendelsesproceduren an. I disse tilfælde giver DMN råd og vejledning til de nye virksomheder i den udstrækning virksomhederne tilkendegiver et ønske herom.

På tilsvarende vis kan der under sagsbehandlingen fra virksomhedernes side opstå usikkerhed om, hvorledes nævnte bekendtgørelse skal tolkes. Også i disse tilfælde giver DMN råd og vejledning til virksomhederne. DMN er også behjælpelig med at oplyse om andre fagpersoner, institutioner eller virksomheder, der skønnes at kunne yde faglig bistand til virksomhederne.

Det er DMN's opfattelse, at sagsbehandling gennem dialog næsten altid giver en tilfredsstillende løsning for både forbrugere og virksomheder. Sammenfattende kan det konstateres, at det er yderst sjældent, at virksomhederne enten mundtligt eller skriftligt i det hele taget ytrer ønsker om dispensation i forbindelse med sagsbehandlingen.

Som punkt to i Deres henvendelse anmoder De endvidere om en redegørelse fra DMN om, hvordan dispensationsbestemmelsen i § 37 i nævnte bekendtgørelse er tænkt udmøntet i praksis.

Da der som nævnt ikke er formuleret en praksis fra DMN's side for at meddele dispensationer fra levnedsmiddelbekendtgørelsen, og da hverken Landstingsforordning eller levnedsmiddelbekendtgørelse anviser praktiske retningslinier for at meddele dispensationer, burde der kunne henvises til de oprindelige bemærkninger til forordninger og bekendtgørelser. Det er imidlertid DMN's opfattelse, at det desværre heller ikke her fremgår, hvordan bestemmelserne tænkes udøvet.

Der kan dog ikke være tvivl om ånden i bestemmelserne, nemlig at hensynet til forbrugernes sundhedsmæssige sikkerhed til enhver tid vejer tungest, og dermed skal prioriteres højest.

Undertegnede står gerne til disposition, hvis flere oplysninger måtte ønskes.

...

Jeg udtalte herefter:

"Jeg har indledningsvis noteret mig, at Landstinget i den aktuelle landstingsforordnings § 6 har fastsat:

"Landsstyret fastsætter regler for hyppigheden og omfanget af tilsynet samt om tilsynsrapportering."

Landsstyret har imidlertid ikke efterlevet denne pligt, idet der ikke i den tilhørende bekendtgørelse nr. 21 af 27. juli 1998 om levnedsmiddelvirksomheder eller anden anordning er fastsat sådanne regler. Dette finder jeg kritisabelt, og jeg har i medfør af landstingsloven om Landstingets Ombudsmand § 11 særskilt indberettet dette forhold til Landstinget og Landsstyret.

Det er således min opfattelse, at det forekommer påkrævet med fastsættelse af nærmere regler, som tilgodeser virksomhedsejernes retssikkerhed, og i den forbindelse regulerer, hvilke forvaltningsretlige regler, der skal iagttages af den tilsynsførende. Eksempelvis hvorvidt ejeren af virksomheden skal gøres bekendt med resultatet af tilsynsbesøget under dette, om no-

tat- og vejledningspligt, hvorved virksomhedsejerne sikres bedst mulig adgang til at forholde sig til de krav, den tilsynsførende måtte stille.

Jeg bemærker i den forbindelse, at den aktuelle klagesag netop blandt andet udspringer af uenighed mellem virksomhedens ejer og den tilsynsførende om tilsynsbesøgets forløb og resultater.

Da Landsstyret har forsømt sin pligt til at fastsætte sådanne regler, tager mine følgende bemærkninger tager derfor udgangspunkt i, at de almindelige forvaltningsretlige regler om god forvaltningsskik som minimum skal overholdes.

Som påpeget i Direktoratet for Miljø og Naturs svar af 14. juli 2000, mit brev af 14. december 2000 og Direktoratet for Miljø og Naturs svar af 15. december 2000 er en af problemstillingerne i denne sag en klarlæggelse af, i hvilket omfang den tilsynsførende i medfør af landstingsforordning nr. 17 af 28. oktober 1993 kapitel 3, § 4 i forbindelse med tilsynsbesøg har kompetence til udøvende (faktisk) forvaltningsvirksomhed uden at der i forbindelse med denne virksomhed træffes afgørelser.

Problemstillingen vedrører afgrænsningen mellem faktisk (udøvende) forvaltningsvirksomhed og (overvejende) retlig forvaltningsvirksomhed, hvor myndighedernes behandling af sagen munder ud i en retligt forpligtende afgørelse.

Problemstillingen er ikke direkte reguleret i landstingslov nr. 8 af 13. juni 1994 om sagsbehandling i den offentlige forvaltning, men er kommet til udtryk i domstolsafgørelser, og i den forvaltningsretlige litteratur. Jeg har udtalt mig om problemstillingen i en tidligere sag under journalnummer 040-99, som jeg påregner at offentliggøre i min beretning for 2000.¹

Der gælder således en række uskrevne forvaltningsretlige regler, også for den aktuelle problemstilling.

1. Afgørelsesbegrebet.

Sagsbehandlingsloven gælder for behandlingen af sager, hvori der er eller vil blive truffet en afgørelse af en forvaltningsmyndighed, jfr. herved lovens § 2, stk. 1. Det betyder, at blandt andet lovens regler om partsrettigheder, herunder partshøring, begrundelse og klagevejledning også finder anvendelse.

Afgørelsessager defineres i sagsbehandlingslovens forstand som sager, i hvilke der af en offentlige myndighed udfærdiges retsakter (forvaltningsakter), der i forhold til en enkelt eller en bestemt flerhed af borgere går ud på at fastslå, hvad der er eller skal være gældende ret i et foreliggende tilfælde, jævnfør endvidere forarbejderne til den grønlandske sagsbehandlingslov, almindelige bemærkninger, s. 24-25.

1a. Afgrænsningen til faktisk forvaltningsvirksomhed.

Betegnelsen "Faktisk forvaltningsvirksomhed" dækker over den del af forvaltningens funktioner, der ikke går ud på at fastsætte, hvad der skal

1. Beretning for 2000, side 33 f. grønlandsk version, side 30 dansk version

være gældende ret i et foreliggende tilfælde. Uden for afgørelsesbegrebet falder således forvaltningsvirksomhed, som består i faktiske handlinger, og som ikke går ud på at tage stilling til borgernes retsstilling ud fra regler eller skønmæssige overvejelser.

I en del af den forvaltningsretlige litteratur foreslås det, at supplere lovforslagernes tilkendegivelser med en mere formålsbestemt fortolkning af, hvad der skal forstås ved afgørelsessager, og derved få flere holdepunkter omkring afgrænsningen til faktisk forvaltningsvirksomhed.

I de almindelige bemærkninger til lovforslaget til den grønlandske sagsbehandlingslov anføres det om formålet med loven blandt andet, at den skal "gennemføre en" samlet lovfæstelse af de væsentligste rettigheder og beføjelser, der tilkommer den, der er part i en forvaltningssag. Gennemførelsen af lovforslaget skal medvirke til at forbedre sagsbehandlingen i den offentlige forvaltning og dermed øge sikkerheden for, at myndighedernes afgørelser bliver lovlige og rigtige. Lovforslaget skal endvidere sikre, at den enkelte borger kan få indflydelse på de beslutningsprocesser, der vedrører den pågældendes egne forhold, og forøge den enkeltes mulighed for at forstå indholdet af de trufne afgørelser og baggrunden herfor."

En umiddelbar konsekvens af denne overordnede formålsangivelse bør være, at lade sagsbehandlingslovens regler om partsrettigheder finde anvendelse ved myndighedsudøvelse, hvis myndighedens dispositioner er af en sådan karakter, at der for de berørte parter vil bestå et væsentligt behov for at kunne gøre brug af lovens partsrettigheder, og disse rettigheder i øvrigt i det konkrete tilfælde vil være egnede til at tilgodese partens interesse i at påvirke myndighedens dispositioner.

Direktoratet for Miljø og Natur har i brevene af henholdsvis 14. juli 2000 og 15. december 2000 givet udtryk for den opfattelse, at der under tilsynsbesøget på virksomheden den 19. august 1999 ikke blev truffet en forvaltningsretlig afgørelse, idet den udfærdigede tilsynsrapport er en henstilling og vejledning med henblik på opfyldelse af den aktuelle bekendtgørelses regelsæt. Såfremt de ulovlige forhold ikke blev bragt i orden af A, kunne direktoratet enten give et påbud efter landstingsforordningens § 8 eller forbud efter § 9.

Den foretagne vejledning og henstilling havde således efter direktoratets opfattelse ingen retsvirkning, men havde alene motiverende karakter. A blev på den baggrund ikke informeret om sagsbehandlingslovens partsrettigheder i forbindelse med tilsynsbesøget.

Rådgivning til borgerne givet af personer ansat i offentlig tjeneste er ganske sædvanlig. Bestræbelserne for ved vejledning, henstilling, og anden rådgivning at få borgerne til at opfylde et givent regelsæt, har altid været en helt selvfølgelig del af retsreglernes udmøntning i praksis.

I sagsbehandlingsloven er vejledning og rådgivning nu gjort til en almindelig opgave for hele forvaltningen, jfr. bestemmelsen i § 7, hvorefter en forvaltningsmyndighed i fornødent omfang skal yde vejledning og bistand

til personer, der retter henvendelse om spørgsmål inden for myndighedens område.

Der kan dog under tiden være tale om, at en given vejledning, henstilling eller anden rådgivning er en forvaltningsakt og således et selvstændigt led i den retlige regulering, og ikke blot et uforbindende udsagn fra myndighedens side, hvis vejledningen reelt set er udtryk for et påbud fra myndighedens side rettet mod en borger.

Direktoratet for Miljø og Naturs tilsynsrapport er opbygget med 13 afkrydsningspunkter vedrørende levnedsmiddelvirksomhedens indretning og udstyr, renholdelse og levnedsmidternes beskaffenhed. Der er derudover afsat plads til individuelle håndskrevne bemærkninger.

Bedømmelseskategorierne for afkrydsningspunkterne er henholdsvis tilfredsstillende og utilfredsstillende.

I den aktuelle tilsynsrapport af 19. august 1999 er punkterne 8, 9, 10 og 12 afkrydset med bedømmelsen utilfredsstillende. Under punkt 13 (andre forhold) er følgende anført:

"Der skal ansøges om godkendelse hos embedslægen i Ansøgning indsendes med tegninger af køkkenet".

Under bemærkninger er følgende anført:

"...

Køleskabe skal være under max + 5 °C, fryseenheder skal være under ÷ 18 °C. Opvarmede levnedsmidler skal passere temperaturintervallet + 65 °C → + 10 °C på 3 timer. Køkkenet er ikke indrettet til storkøkken, der er ikke mulighed for at separere rene og urene arbejdsprocesser. Der skal installeres en ekstra vask med varmt vand, sæbe, papir, samt en industriopvaskemaskine og ekstra køleskab. Mangler skal afhjælpes straks. Punkterne: 9 dog inden 1-1-2000.

"...

Jeg har herefter valgt at citere følgende fra A's telefax af 19. august 1999 til Direktoratet for Miljø og Natur:

"...

Efter at været blevet pålagt en hel masse krav fra dyrlægen, dd, anmoder jeg hermed om at få tilsendt love og bekendtgørelser omkring dette område, da dyrlægen ikke kan præsentere mig for disse til trods for, at jeg beder om at se hvad loven siger omkring disse bestemmelser. Henvendelser måner ud i besøg fra dyrlægen, dd, der har pålagt os en masse krav som jeg ikke har en chance for at bringe i orden på så kort en frist, nemlig til 1.1.2000.

"...

Det har aldrig været meningen at bespise mere end xx personer, da vores lille virksomhed kun har plads til xx personer. Dersom vi skal bespise mere skal hele køkkenet laves om, plus en masse andre krav som kan ses på vedlagte Tilsynsrapport, som vi overhovedet ikke har en chance for at bringe i orden med så kort en frist. Jeg skal gøre opmærksom på, at jeg ikke agter at lave om på indretning bare fordi vi har ovennævnte til spisning, men siger at der kun kan komme vis antal til spisning, indenfor lovens rammer, som jeg desværre ikke kender på nuværende tidspunkt.

"...

Jeg skal derfor venligst forespørge om der i loven er mulighed for dispensation til at bespise de af en entreprenørvirksomheds ansatte til byggeriet personale, hvilket der er tale om omkring xx personer der spiser i forskudt tid, på dag- og natholdet.

"...

I såfald ser jeg mig desværre nødsaget til at afvise flere til spisning, hvis der ikke findes dispensation, speciael i de tider hvor vi har byggeriets folk til spisning, i år og til næste år; i det tider hvor de er her i de bestemte måneder, hvilket typisk vil være fra juli til omkring begyndelsen af oktober.

...
Jeg håber meget på at kunne få et hurtigst mulig svar, så jeg ikke gør mig selv til at overtræde bestemmelser og love, hvilket jeg selvfølgelig ingen interesse har i at gøre.

... ”
Jeg har endvidere valgt at citere følgende fra A's telefax af 30. oktober 1999 til en virksomhed:

”...
Som du sikkert kan huske, har vi orienteret dig ved en faxkopi af vor fax til Veterinærmyndighederne om Deres forbud mod at vi må servere spisning til flere personer end x her på hotellet, hvor således denne forbud bl.a. kommer til at berører de af entreprenørvirksomheden ansatte folk til spisning i forbindelse med byggeri i K.

...
Så jeg må derfor allerede nu, meddele dig, at vi ikke vil være istand til at levere spisning de måneder hvor I måtte opholde Jer her i K, til næste år, og de efterfølgende år, som følge af de krav der er nedlagt mod os.

...
Det er selvfølgelig meget beklageligt, at vi må tage denne beslutning, men vi ser ingen anden udvej end at beslutte på den måde som vi nu beslutter, bla. også med den begrundelse, at vi ikke er istand til at overholde de af dyrlæge xxx mange nedlagte krav om ændringer og ombygninger, vi skal foretage før vi må servere til større forsamlinger, idet vi ikke agter at foretage ombygningerne, da behovet herfor aldrig er til stede for resten af sæsonen.

... ”
Landstingsforordning nr. 17 af 28. oktober 1993 om kontrol med levnedsmidler og zoonoser kapitel 4 indeholder regler om den tilsynsførendes eventuelle meddelelse af påbud eller forbud.

Bestemmelsen i § 8 er sålydende:

”§ 8. Den tilsynsførende kan påbyde ejer, lejer eller bestyrer at få uhygiejniske forhold udbedret inden en nærmere fastsat frist, der står i rimeligt forhold til påbudets art. Et sådant påbud meddeles skriftligt og kopi heraf tilsendes Landsstyret

Stk. 2. Efterkommes et påbud ikke inden den fastsatte frist, er tilsynsførende berettiget til at lukke virksomheden, indtil forholdene er udbedret.”

Bestemmelsens stk. 1 indeholder altså en fakultativ (ikke pligtmæssig) adgang for den tilsynsførende til at påbyde en levnedsmiddelvirksomhed at bringe uhygiejniske forhold i orden inden en nærmere fastsat frist. Bestemmelsens stk. 2 indeholder en ligeledes fakultativ adgang for den tilsynsførende til at fastsætte en sanktion i form af midlertidig lukning af virksomheden, dersom det givne påbud ikke efterkommes.

Når bestemmelsen sammenholdes med ordlyden i den aktuelle tilsynsrapport, hvori ordet ”skal” (min fremhævning) er anvendt i alt 6 gange, og det er beskrevet at

*”Manglerne skal afhjælpes straks. Punkterne: 9 dog inden 1-1-2000”,
var tilsynsbesøget den 19. august 1999 og den udfærdigede tilsynsrapport efter min opfattelse et udtryk for et meddelt påbud efter § 8 i nævnte landstingsforordning og dermed en afgørelse i forvaltningsretlig forstand.*

Dertil kommer, at ordlyden i A's 2 telefaxskrivelser heller ikke frembyder nogen tvivl om, at han har opfattet tilsynsrapportens indhold som et bebyrdende og efter omstændighederne ganske indgribende påbud.

Jeg er derfor ikke enig i Direktoratet for Miljø og Naturs vurdering af tilsynsrapporten som blot værende af motiverende og vejledende karakter, og dermed uden retsvirkning.

Jeg er endvidere ikke enig i direktoratets opfattelse af, at tilsyns- og kontrolstrukturen i Grønland og de geografiske vanskeligheder i forbindelse hermed i sig selv kan berettige en praksis, hvorefter myndighederne generelt indretter deres tilsyn på en sådan måde, at man hellere vejleder og henstiller for derved at motivere borgerne til at overholde gældende ret, end at meddele et nødvendigt påbud eller forbud, hvis det medfører, at afgørelsesbegrebet fortolkes indskrænkende af myndigheden, og at der herved skabes usikkerhed om borgerens retsstilling.

Jeg har også fundet anledning til mere generelt at bemærke, at tilsynsmyndigheden ved fastsættelse af tidsfristen for efterkommelse af et udstedt påbud overfor virksomheder med en geografisk beliggenhed som i det aktuelle tilfælde, bør tage hensyn til tidspunkterne for skibsanløb, hvis efterkommelsen af påbudet eventuelt nødvendiggør fragt af nyt eller ekstra industrimaskinel.

Det bør overvejes, hvorvidt direktoratets tilsynsrapport i sin nuværende form generelt er egnet til meddelelse af skriftlige afgørelser. Det er min opfattelse, at afgørelser af indgribende karakter som i det foreliggende tilfælde, hvor den skriftlige meddelelsesform er obligatorisk, eller hvor myndigheden har valgt den skriftlige meddelelsesform, og afgørelsen ikke giver borgeren fuldt ud medhold, bør være ledsaget af en følgeskrivelse, der opfylder sagsbehandlingslovens krav om begrundelse og klagevejledning, jfr. afsnittene herom nedenfor.

Jeg har i den forbindelse taget Direktoratet for Miljø og Naturs brev af 15. december 2000 til efterretning for så vidt angår direktoratets overvejelser om ændring af tilsynsrapporten.

Da der i det foreliggende tilfælde er tale om en forvaltningsretlig afgørelse, medfører dette, at sagsbehandlingslovens regler om partsrettigheder finder anvendelse, jfr. herved lovens § 2, stk. 1.

I det følgende har jeg derfor valgt at gennemgå reglerne om partshøring, begrundelse og klagevejledning.

Reglerne om partshøring.

Reglerne om partshøring findes i landstingslov nr. 8 af 13. juni 1994 kapitel 5, §§ 19-21. Den centrale bestemmelse er § 19:

"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 be-

tydning for sagens afgørelse. Myndigheden kan fastsætte en frist for afgivelsen af den nævnte udtalelse.”

Det fremgår ikke klart af sagen, hvorvidt den tilsynsførende foretog partshøring af A forinden udfærdigelsen af tilsynsrapporten den 19. august 1999. Da det imidlertid fremgår af et notat i direktoratets sagsmappe, at den tilsynsførende umiddelbart efter tilsynets afslutning gennemgik tilsynsrapporten med A, har jeg ikke fundet anledning til at anføre yderligere bemærkninger omkring partshøring.

Jeg har derimod fundet anledning til mere generelt at bemærke, at den tilsynsførende forinden påbegyndelsen af et tilsyn bør sikre sig fornøden dokumentation for, at det personale eller den person, som er tilstede under tilsynet og skriver under på tilsynsrapporten, er ansat i virksomheden.

Jeg har endvidere fundet anledning til kort at redegøre for reglerne om notatpligt, som findes i landstingslov nr. 9 af 13. juni 1994 om offentlighed i forvaltningen § 6, stk. 1:

”I sager, hvor der vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, skal en myndighed, der mundtligt modtager oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder, der er af betydning for sagens afgørelse, eller som på anden måde er bekendt med sådanne oplysninger, gøre notat om indholdet af oplysningerne. Det gælder dog ikke, hvis oplysningerne i øvrigt fremgår af sagens dokumenter.”

Notatpligtens udstrækning er ikke i første række afhængig af, om en oplysning efter sit indhold må karakteriseres som faktisk eller ej, men beror i højere grad på, hvilken funktion oplysningen har i myndighedens sagsbehandling. Afgørende for, om en oplysning skal noteres ned er, om oplysningen er af en sådan karakter, at den bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt tilvejebringes for at skabe klarhed med hensyn til sagens faktiske omstændigheder.

Sådanne oplysninger kan for eksempel komme fra telefonsamtaler, møder, besigtigelser, samtaler med andre ansatte eller gennemlæsning af en anden sag.

For at virke overbevisende bør notatet skrives i umiddelbar forlængelse af den oplysning eller hændelse der skal noteres. Notater kan have praktisk og bevismæssig værdi for såvel myndigheden som den involverede part for eksempel ved sagens overgang til en ny sagsbehandler.

Med hensyn til den konkrete sagsbehandling ved tilsynsbesøget på virksomheden finder jeg ikke at have tilstrækkeligt grundlag for at vurdere, hvorvidt notatpligten er opfyldt i fornødent omfang.

Reglerne om begrundelse.

Landstingslov nr. 8 af 13. juni 1994 om sagsbehandling i den offentlige forvaltning (sagsbehandlingsloven) kapitel 6, § 22 er sålydende:

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

Lovens kapitel 6, § 24 er sålydende:

”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 be-

ror 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."

De to bestemmelser angiver de hovedelementer, som en begrundelse skal indeholde, og som er nødvendige for at give en forklaring på, hvorfor afgørelsen har fået det pågældende indhold. Begrundelser kan på forskellig måde bidrage til en forøgelse af retssikkerheden. Det er ikke muligt at give en præcis generel redegørelse for, hvor udførlig begrundelsen bør være på de enkelte punkter. Dette vil bl.a. bero på, hvor aktivt parten har medvirket i den forudgående sagsbehandling, og på sagens karakter. Det kan dog fastslås, at formuleringen i § 24, jf. udtrykkene: "Henvielse til de retsregler", "hovedhensyn" og "væsentlig betydning", medfører, at en forholdsvis kortfattet begrundelse ofte vil være fyldestgørende.

Ofte vil myndighedens afgørelse være lettest at forstå, hvis de afgørende punkter anføres på en kortfattet, men træffende måde, hvorimod lange begrundelser kan gøre det uklart for borgeren, hvor vægten i afgørelsen ligger. Dog må en begrundelse naturligvis ikke blive så kortfattet, at den er intetsigende.

Det forhold, at en borger tidligere af samme myndighed har fået godkendt en lignende eller flere lignende virksomheder måske efter samme lovgrundlag kan ikke medføre, at der i nye godkendelsessituationer, hvor afgørelsen ikke giver borgeren fuldt ud medhold, vil bestå en mindre indgående begrundelsespligt for myndigheden.

Tilsynsrapporten af 19. august 1999 indeholder udover afkrydsninger i de nævnte rubrikker alene en række påbud tilføjet med håndskrift uden en redegørelse for sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen. Der er endvidere ikke henvist til de relevante retsregler for de udstedte påbud.

Sammenfattende finder jeg derfor ikke, at tilsynsrapporten opfylder sagsbehandlingslovens begrundelseskrav, hvilket er beklageligt.

Reglerne om klageadgang.

Sagsbehandlingslovens kapitel 7, § 25 er sålydende:

"Afgørelser, som kan påklages til anden forvaltningsmyndighed, skal, når de meddeles skriftligt, være ledsaget af en vejledning om klageadgang med angivelse af klageinstans og oplysning om fremgangsmåde ved indgivelse af klage, herunder om eventuel tidsfrist. Dette gælder dog ikke, hvis afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold.

Stk. 2. Landsstyret kan fastsætte regler om, at klagevejledning på nærmere angivne sagsområder, hvor særlige forhold gør sig gældende, kan undlades eller ske på anden måde end nævnt i stk. 1."

Bestemmelsen svarer indholdsmæssigt på væsentlige punkter til bestemmelserne om begrundelsespligt. Det gælder således betingelserne om, at klagevejledningen skal meddeles samtidig med afgørelsen, og at pligten

knytter sig til skriftlige afgørelser, samt at pligten kun består i de tilfælde, hvor afgørelsen ikke fuldt ud giver borgeren medhold.

I den aktuelle landstingsforordning er der i kapitel 6, § 12 fastsat en bestemmelse om klageadgang:

”§ 12. De af tilsynsførende truffne afgørelser i henhold til §§ 8-9 kan indbringes for Landsstyret.

Sik. 2. Klageberettigede er:

- 1) den, til hvem afgørelsen er rettet og
- 2) enhver, der må antages at have en individuel eller væsentlig interesse i sagens udfald....”

Behovet for at yde klagevejledning skal ses på baggrund af de ofte ganske komplicerede og uoverskuelige regler om administrative klageveje, ligesom der også ofte er fastsat tidsfrister for indgivelse af klage.

Princippet om klagevejledning skal endvidere ses i sammenhæng med begrundelsespligten i den forstand, at når det væsentlige argument for at en forvaltningsretlig afgørelse skal begrundes er, at borgeren skal have mulighed for at vurdere grundlaget for en eventuel klage over afgørelsen, så bør der også gives oplysning om de formelle og praktiske spørgsmål vedrørende indgivelse af en klage.

Jeg finder det på den baggrund beklageligt, at A ikke blev vejledt om klageadgangen i forbindelse med tilsynsbesøget og udfærdigelse af tilsynsrapporten den 19. august 1999.

A's ansøgning om dispensation.

A søgte ved telefax af 19. august 1999 Direktoratet for Miljø og Natur om dispensation fra reglerne i den nævnte landstingsforordning om kontrol med levnedsmidler og zoonoser og den tilhørende bekendtgørelse om levnedsmiddelvirksomheder således, at han i en nærmere angiven periode kunne bespise omkring xx personer i døgnet på virksomheden.

Det væsentlige af ansøgningens indhold er citeret på denne udtalelsses side 10.¹

Direktoratets skrivelse af 28. oktober 1999 til A har følgende indhold:

”Vedr. manglende godkendelse af Deres levnedsmiddelvirksomhed.

I henhold til Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 21 af 27. juli 1998 om levnedsmiddelvirksomheder jf. Landstingsforordning nr. 17 af 28. oktober 1993 om kontrol af levnedsmidler og zoonoser som ændret ved Landstingsforordning nr. 7 af 2. maj 1996, skal virksomheder, som tilvirker, forhandler, opbevarer og transporterer levnedsmidler godkendes hertil.

Som nævnt i forbindelse med tilsynet af Deres virksomhed d. 19. august 1999, skal De indsende en ansøgning om godkendelse samt en plantegning over virksomheden.

Der er ingen krav om, at plantegningen skal være udført af en myndighedsperson, De kan således selv opmåle og nedtegne de aktuelle forhold.

Ang. Deres brev af 19. august 1999 til Direktoratet for Miljø og Natur, Veterinærafdelingen, hvor De forespørger om dispensation til at bespise omkring xx personer i døgnet, er det nødvendigt for den videre sagsbehandling, at Veterinærafdelingen

1. Se side 113 f.

sammen med godkendelsesansøgning og plantegning over virksomheden tillige modtager en nøje beskrivelse af forholdene omkring den nævnte ekstra bespisning.

De bedes derfor snarest udfylde og indsende vedlagte ansøgningskema sammen med tegninger over virksomheden til undertegnede.

Vedlagt er Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 21 af 27. juli 1998 om Levnedsmiddelvirksomheder Grønlandsk og Dansk udgave.”

Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 21 af 27. juli 1998 om levnedsmiddelvirksomheder kap. 18, § 37 er sålydende:

”§ 37. Landsstyret kan dispensere fra bestemmelserne i kapitlerne 6, 7, 8, 13 og 16 samt § 34 stk. 1, første punktum, når forholdene taler for det.”

Bestemmelsen åbner mulighed for dispensation fra bekendtgørelsens regler om virksomhedens og lokalernes indretning, belysning og ventilation, egenkontrol, supplerende bestemmelser for slagterier, samt med hensyn til flæsepladser for store hvaler.

Landstingsforordning nr. 17 af 28. oktober 1993, kapitel 5, § 10 er sålydende:

”§ 10. Virksomheder, der erhvervsmæssigt ønsker at tilvirke, opbevare, transportere eller forhandle levnedsmidler, må ikke påbegyndes uden tilladelse.

Stk. 2. Ansøgning om de i stk. 1 nævnte virksomheder indsendes tillige med tegninger og udførlige oplysninger til Landsstyret.

Stk. 3. Efter høring af den decentrale myndighed kan virksomheden godkendes af Landsstyret. ...”

Det kan herefter indledningsvis under dette punkt konstateres, at Direktoratet for Miljø og Natur ville have haft mulighed for at overveje, om A's virksomhed eventuelt opfyldte betingelserne for meddelelse af dispensation, forudsat at direktoratet fra A havde modtaget den nødvendige godkendelsesansøgning og plantegning over virksomheden, samt en nøje beskrivelse af forholdene omkring den ansøgte ekstra bespisning.

Hvorvidt en dispensationsansøgning bør imødekommes vil ofte bero på en skønmæssig præget vurdering. Det vil derfor som udgangspunkt falde udenfor de regler og den praksis, der gælder for min virksomhed, at tage stilling til en sådant spørgsmål.

Jeg har derimod fundet det relevant at klarlægge reglerne om ansvaret for, at de nødvendige oplysninger foreligger, og de nødvendige undersøgelser foretages i forbindelse med en offentlig myndigheds sagsbehandling.

Problemstillingen er ikke direkte reguleret i sagsbehandlingsloven ud over den tidligere nævnte bestemmelse i lovens § 7, hvorefter myndigheden generelt, og i det nødvendige omfang, skal yde råd og vejledning til borgere, der retter henvendelse om spørgsmål inden for den pågældende myndigheds område.

For denne problemstilling gælder ligeledes en uskreven forvaltningsretlig hovedregel. Udgangspunktet er, at der for offentlige myndigheders sagsbehandling i forhold til borgerne gælder et undersøgelsesprincip (ofte betegnet som officialprincippet eller officialmaksimen).

Officialmaksimen.

Ifølge dette princip ligger ansvaret for, at de nødvendige oplysninger foreligger, og de nødvendige undersøgelser foretages, som hovedregel hos myndigheden.

Dette udgangspunkt modificeres dog i sager, der rejses af borgeren ved ansøgning. Her vil det ofte påhvile borgeren selv at skaffe en række eller alle de nødvendige oplysninger. Det vil i denne situation være naturligt, at borgeren i vidt omfang bidrager til sagens oplysning, da han normalt uden større besvær vil kunne indsende oplysninger om egne forhold, som myndigheden ellers vanskeligt vil kunne komme i besiddelse af. Hvis borgeren i en sådan situation ikke indsender alle nødvendige oplysninger eller på anden måde ikke ønsker at bidrage til sagens oplysning vil det normalt have den konsekvens, at myndighedens sagsbehandling ikke kan udføres og at det ansøgte derfor ikke kan imødekommes, i juridisk terminologi betegnet som processuel skadevirkning.

I mange tilfælde vil der være lovhjemmel til, at myndigheden kan afkræve ansøgeren alle nødvendige oplysninger. Det antages endog, at en myndighed i ansøgningsager uden særlig hjemmel kan afkræve en borger oplysninger, som han allerede er i besiddelse af, eller som han uden besvær eller omkostninger kan tilvejebringe.

Den ovenfor nævnte bestemmelse i landstingsforordningen om levnedsmidler og zoonoser § 10, stk. 2 giver efter min opfattelse Direktoratet for Miljø og Natur hjemmel til at afkræve en borger alle nødvendige oplysninger i forbindelse med behandlingen af en ansøgning om godkendelse af en levnedsmiddelvirksomhed.

Jeg finder på denne baggrund ikke grundlag for at kritisere, at direktoratet i brev af 28. oktober 1999 anmodede A om at indsende godkendelsesansøgning og plantegning samt en nøje beskrivelse af forholdene omkring den ansøgte tilladelse til ekstra bespisning.

Sagsbehandlingstid.

A's ansøgning om dispensation blev som tidligere nævnt sendt pr. telefax den 19. august 1999 og besvaret ved Direktoratet for Miljø og Naturs brev af 28. oktober 1999.

Jeg har ikke tilstrækkeligt grundlag for at kritisere det forhold, at der gik over 2 måneder før direktoratet besvarede A's ansøgning. Jeg finder det dog hensigtsmæssigt at citere følgende fra Grønlands Hjemmestyres Vejledning om sagsbehandlingsloven med hensyn til svarfrister m.v.:

"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 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.

207. Rykkerskrivelser fra den, der er part i sagen, og som er rimeligt begrundet i sagsbehandlingstiden, bør i almindelighed besvares med det samme. Besvarelsen bør indeholde oplysning om, hvorpå sagen beror og så vidt muligt oplysning om, hvornår myndigheden regner med, at afgørelsen kan foreligge.”

På baggrund af ovenstående principper for sagsbehandlingstid er det min opfattelse, at myndighederne i situationer, hvor der ikke kan træffes afgørelse inden for kortere tid, eller hvor sagsbehandlingstidens længde er direkte afhængig af borgernes fremsendelse af oplysninger til brug for sagsbehandlingen, bør præcisere dette over for borgeren.

Det ville derfor have været ønskeligt og bedst stemmende med god forvaltningsskik, at Direktoratet for Miljø og Natur i det konkrete tilfælde, hvor A i sin ansøgning tillige anmodede om svar hurtigst muligt, snarest havde bekræftet modtagelsen af hans ansøgning. Det ville endvidere også have været bedst stemmende med god forvaltningsskik, at direktoratet i skrivelsen af 28. oktober 1999 havde præciseret, at der ikke kunne træffes afgørelse, og at yderligere sagsbehandling derfor ikke ville blive foretaget, før end direktoratet havde modtaget de nødvendige oplysninger fra A.

Reglerne om dispensation.

Da jeg under behandlingen af klagen blev opmærksom på, at hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 21 af 27. juli 1998 om levnedsmiddelvirksomheder kap. 18, § 37 indeholder en vidtgående og uklar bestemmelse om dispensation fra visse af bekendtgørelsens kapitler, anmodede jeg den 28. marts 2001 Direktoratet for Miljø og Natur om udlån af de sagsakter, der ligger til grund for udfærdigelse af denne bekendtgørelse samt den oprindelige bekendtgørelse nr. 50 af 21. december 1994.

Direktoratet udlånte mig samme dag sagsmapperne med journalnumrene ... og

Der er i såvel forvaltningsretlig teori som praksis enighed om, at det i almindelighed er lovligt at indsætte en dispensationshjemmel i administrativt fastsatte regler (anordninger, bekendtgørelser, vedtægter m.v.) medmindre andet følger af den lov (i det aktuelle tilfælde en landstingsforordning) som indeholder bemyndigelsen til at udstede regler. Sådanne dispensationsbestemmelser er ofte almindeligt forekommende.

Det er også et almindeligt krav, at de regler, der fastsættes administrativt, positivt må svare til de formål, som er tilsigtet med loven.

Regler om dispensation er ofte udformet således, at myndighedens afgørelse efter sådanne regler i vidt omfang vil bero på et skøn. Hvor en bekendtgørelse åbner mulighed for udøvelse af et forvaltningsretligt skøn er det almindeligt, at enten forarbejderne til bemyndigelsesloven eller at den regeludstedende myndigheds forudgående udvalgsarbejde indeholder en redegørelse for, hvordan skønnet bør anvendes.

Den retlige regulering af sundhedsvæsenet i Grønland fandt oprindeligt sted ved:

Lov nr. 275 af 27. maj 1950 om sundhedsvæsenet i Grønland som ændret ved lov nr. 107 af 26. april 1961 og lov nr. 850 af 21. december 1988, samt

Lov nr. 369 af 6. juni 1991, lov nr. 397 af 10. juni 1987 om sundhedsvæsenets centralstyrelse m.v. som ændret ved lov nr. 391 af 7. juni 1989.

Lov nr. 369 af 6. juni 1991 gav Grønlands Hjemmestyre bemyndigelse til ved landstingsforordning at fastsætte regler om sundhedsvæsenet og sundhedsforholdene i Grønland, hvilket som nævnt skete med vedtagelse af:

Landstingsforordning nr. 17 af 28. oktober 1993 om kontrol med levnedsmidler og zoonoser som ændret ved landstingsforordning nr. 7 af 2. maj 1996, og

Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 50 af 21. december 1994 om levnedsmiddelvirkomheder som ændret ved Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 21 af 27. juli 1998.

Min gennemgang af forarbejderne til de nævnte love, landstingsforordninger og Hjemmestyrets bekendtgørelser, samt Direktoratet for Miljø og Naturs svar af 17. maj 2001 har ikke tilvejebragt brugbare fortolkningsbidrag til klarlæggelsen af, hvordan adgangen til at meddele dispensation for levnedsmiddelvirkomheder skal anvendes af Direktoratet for Miljø og Natur.

Der bør på et sagsområde som det aktuelle, som af Landstinget er forudsat at skulle reguleres ved retsregler, og hvor meddelelse af dispensation har undtagelsens karakter, i enten landstingsforordning eller bekendtgørelse være afstukket nogle retningslinier for udøvelsen af en dispensationsbeføjelse ved angivelse af de hovedhensyn, der bør indgå i en konkret afgørelse. Dette vil typisk være i form af en formålsangivelse, hvorefter dispensation kan meddeles, når særlige omstændigheder indenfor formålsangivelsens område foreligger.

Bestemmelsen i Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 21. af 27. juli 1998 kapitel 18, § 37 angiver blot, at der kan dispenseres fra kapitlerne 6, 7, 8, 13 og 16 samt § 34 stk. 1, første punktum, ”når forholdene taler derfor”.

Bestemmelsen indeholder ikke en angivelse af en formålsangivelse eller de hovedhensyn, myndighederne skal iagttage i forbindelse med behandlingen af en ansøgning om dispensation. Bestemmelsen er derfor efter min opfattelse for vid og uklar. Det har den konsekvens, at de retsregler, som ellers er forudsat at skulle anvendes af tilsynsmyndigheden med hensyn til disse

kapitler, i praksis reelt vil kunne blive erstattet af et vidt skøn fra myndighedens side.

Da der som før nævnt hverken i landstingsforordningen om kontrol med levnedsmidler og zoonoser, dens forarbejder eller tidligere lovgivning på området, er holdepunkter for en sådan udformning af retsreglerne på dette område, bør en lovgivningsmæssig afklaring efter min opfattelse overvejes. Jeg anmoder derfor Direktoratet for Miljø og Natur om at meddele mig hvad man agter at foretage sig i den anledning.

Jeg returnerer samtidig sagens akter med tak for lån.

A er ved særskilt brev og ved kopi af dette brev orienteret om min udtalelse.”

Landsstyrets manglende fastsættelse af regler for hyppigheden og omfanget af tilsynsbesøg samt tilsynsrapportering gav mig endvidere anledning til den 10. oktober 2001 at indberette forholdet til Grønlands Landsstyre og Landstingets Lovudvalg, jfr. § 11 i landstingslov om Landstingets Ombudsmand. Jeg meddelte således Landsstyret:

”Jeg har under embedets behandling af en klagesag konstateret, at det i den nævnte landstingsforordnings § 6 er pålagt Landsstyret at fastsætte regler for hyppigheden og omfanget af tilsynsbesøg samt om tilsynsrapportering.

Dette er imidlertid ikke sket, hvorfor jeg har fundet grundlag for at give Landstinget og Landsstyret meddelelse om forholdet, jfr. landstingsloven om Landstingets Ombudsmand § 11.

Jeg henviser i øvrigt til den vedlagte kopi af embedets udtalelse sendt til sagens parter.

Jeg anmoder i den anledning om at blive orienteret om, hvad Landsstyret foretager sig i sagen.”

Direktoratet for Miljø og Natur meddelte herefter ved brev af 18. oktober 2001:

” ...

Efter gennemgang af sagen har Ombudsmanden følt sig foranlediget til at fremføre følgende kritikpunkter:

1) Ombudsmanden finder det kritisabelt, at Landsstyret ikke som foreskrevet i § 6 i Landstingsforordning nr. 17 af 28. oktober 1993 om kontrol med levnedsmidler og zoonoser har fastsat regler for hyppigheden og omfanget af tilsynene.

2) Ombudsmanden finder det beklageligt, at A ikke modtog begrundelse og klagevejledning i forbindelse med afgørelsen truffet i forbindelse med tilsynsbesøget d. 19. august 1999.

3) Ombudsmanden henstiller til Direktoratet for Miljø og Natur, at det bør overvejes, om den anvendte tilsynsrapport i sin nuværende udformning er egnet til meddelelse af skriftlige afgørelser.

4) Ombudsmanden finder, at det havde været i overensstemmelse med god forvaltningsskik, at Direktoratet for Miljø og Natur snarest havde bekræftet modtagelsen af A's dispensationsansøgning, og præciseret at yderligere sagsbehandling ikke ville blive foretaget før direktoratet havde modtaget godkendelsesansøgning og øvrige nødvendige oplysninger.

5) Ombudsmanden bemærker, at dispensationsbestemmelsen i Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 21 af 27. juli 1998 om levnedsmidler, § 37 er for vid og uklar, og en lovmæssig afklaring omkring denne bestemmelse bør overvejes.

Jeg vil i det følgende oplyse om, hvilke tiltag der er – eller vil blive taget for at imødekomme de fremførte kritikpunkter.

1) Direktoratet for Miljø og Natur vil overfor Landsstyremedlemmet for Sundhed & Miljø fremføre Ombudsmandens kritik, og sammen drøfte hvilken administrativ praksis der fremover skal være gældende på området, enten ved fastsættelse af hyppighed og omfang af tilsynet, alternativt en revision (ændring) af Landstingsforordning nr. 17 af 28. oktober 1993 om kontrol med levnedsmidler og zoonoser, som ændret.

2) Omtaler det forhold, at A ikke modtog en begrundelse og klagevejledning i forbindelse med afgørelsen. Det skal hertil bemærkes, at Direktoratet for Miljø og Natur siden har indarbejdet en praksis hvorefter virksomhederne tilskrives såfremt der træffes en afgørelse. Afgørelsen begrundes med henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet. Der fremsendes ligeledes klagevejledning i forbindelse med afgørelsen.

3) Omhandler udformningen af den anvendte tilsynsrapport, ombudsmanden mener det bør overvejes om tilsynsrapporten i sin nuværende form er egnet til meddelelse af skriftlige afgørelser. Det kan hertil oplyses, at der er overvejelser i direktoratet om ændring af tilsynsrapporten, men en afgørelse afventer en eventuel revision af Landstingsforordning nr. 17 af 28. oktober 1993, som ændret. Det er i dag standardprocedure for veterinærafdelingens medarbejdere at udlevere klagevejledning på grønlandsk og dansk samtidig med udleveringen af tilsynsrapporten efter udført tilsynsbesøg i en virksomhed.

4) Direktoratet for Miljø og Natur har taget Ombudsmandens bemærkninger om god forvaltningsskik til efterretning, idet vi ved modtagelse af ansøgninger der kræver yderligere oplysninger, da bekræfter modtagelse af ansøgningen, og præciserer, at yderligere sagsbehandling ikke vil blive foretaget før nødvendige oplysninger er modtaget.

5) Dette punkt omhandler dispensationsbestemmelsen i Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 21 af 27. juli 1998, § 37. Ombudsmanden anser bestemmelsen for vid og uklar, hvorfor der efterspørges en lovmæssig afklaring af denne bestemmelse. Denne afklaring vil Direktoratet for Miljø og Natur søge i dialog med Landsstyremedlemmet for Sundhed & Miljø.

...

Jeg meddelte ved brev af den 29. oktober 2001 direktoratet, at jeg tager direktoratets brev til efterretning og anmodede samtidig direktoratet om at orientere mig, når de påtænkte lovgivningsmæssige og administrative ændringer er foretaget.

Jeg havde ved beretningsårets udløb ikke hørt fra direktoratet.