

**LANDSTINGETS
OMBUDSMANDS
BERETNING
FOR 2002**

20. – Arbejdsret

1. Reglerne om tjenestefrihed med løn og frirejse i forbindelse med pårørendes sygdom. Mangelfuld sagsoplysning og tilsi-desættelse af partshøringsreglerne.

A klagede over, at Grønlands Hjemmestyre havde afslået at bevilge hende tjenestefrihed med løn og frirejse i forbindelse med, at hendes ægtefælle skulle opereres på Rigshospitalet for cancer.

Ombudsmanden kritiserede, at Administrationsdirektoratet havde truffet afgørelse uden at høre sundhedsmyndighederne om operationens og sygdommens farlighed.

Ombudsmanden kritiserede samtidig direktoratet for ikke at have hørt A over det faktiske grundlag for afgørelsen, som udgjordes af en visitationsblanket til Rigshospitalet.

Ombudsmanden fandt, at disse mangler ved afslaget gjorde afgørelsen ugyldig og Ombudsmanden anmodede direktoratet om at meddele, hvad dette gav anledning til.

Ombudsmanden kritiserede endelig direktoratets begrundelse som mangelfuld. (J.nr. 11.03.20.01/012-00)

A indgav den 28. januar 2000 en telefonisk klage til mig over, at ”hendes arbejdsgiver” havde besluttet, at hendes tjenestefrihed i forbindelse med, at hendes ægtefælle blev opereret på Rigshospitalet for cancer i spiserøret, var tjenestefrihed uden løn.

Efter de foreliggende sagsoplysninger havde A tjenestefrihed i perioden 15. december 1999 til 5. januar 2000.

A er ansat som køkken assistent ved X sygehus.

A’s ægtefælle blev den 27. oktober 1999 af Dronning Ingrid’s Hospital henvist til oesophagus operation på Rigshospitalet inden for 1 måned.

Af henvisningen fremgår det, at der ved overskridelse af tidsfristen er væsentlig risiko for cancerspredning.

I henvisningen er anført følgende resumé af sygehistorie:

”... mand indlagt på baggrund af synkestop, der den 21.10.99. gjort esofaguskopi med biopsi fra en malign suspekt, har en malignsuspekt forandring 28 cm fra tandrækken. Biopsisvar foreligger endnu ikke, tumorforandring strækker sig over 2 cm og der er en ulceration på 5 mm i diameter i ventrikel. CT-scanning den 25.10.99 viser en esofagustumor uden tegn på invækst eller metastaser. Patienten er på nuværende tidspunkt i stand til at spise blanded kost. Patienten rejser og afventer indkaldelse.”

Det fremgår herefter af A’s personalesag ved X sygehus, at Kalaallit Il-luat i Hellerup den 25. november 1999 rettede følgende henvendelse til so-cialforvaltningen i K Kommune:

”Ansøgning om returrejse ... og ophold på Grønlanderhjemmet pr. døgn kr. 550 for A ...

... fik konstateret at han havde spiserørscancer. Han skal opereres på Rigshospitalet d. 09.12.1999. Han skal holde jul her i Danmark. Han har det så hårdt i psykisk og har brug for støtte af sin familie. Derfor er det meget vigtigt for ham, hvis familien kan komme til jul.

...”

X sygehus skrev derpå den 29. november 1999 til Direktoratet for Sundhed og Kirke:

”Angående: A ...

Ovenstående er gift med ... som aktuelt er indeliggende på Rigshospitalet, idet han skal opereres for cancer i oesophagus den 09.12.99.

Jeg vil derfor bede om, at man hurtigst muligt meddeler hvor vidt sundhedsvæsenet vil betale rejsen ned, idet operationen må betragtes som potentiel farlig.”

Direktoratet for Sundhed og Kirke svarede den 30. november 1999 således:

”...

Sundhedsvæsenet betaler fri rejse samt tjenestefrihed ved pårørendes alvorlige sygdom, i de tilfælde hvor Administrationsdirektoratet har bevilget dette.

Den ansatte skal derfor til Administrationsdirektoratet, Postbox 1039, 3900 Nuuk søge om tjenestefrihed med løn samt billetudgift dækket. Ansøgningen skal (i tilfælde af alvorlig sygdom) være bilagt en lægeerklæring, hvoraf fremgår at sygdommen er livstruende.

Da den ansatte som oftest skal meget hurtigt ud af døren, og derfor ikke kan nå at få behandlet bevillingsansøgningen inden afrejse, skal pågældende selv betale billetudgiften. Alternativet er at sygehuset i første omgang laver en billetrekvisition, og at den ansatte skriver under på en tilbagebetalingserklæring. Tilbagebetalingserklæringen er for de tilfælde, hvor Administrationsdirektoratet meddeler afslag på ansøgningen.”

X sygehus sendte den 30. november 1999 følgende ansøgning til Administrationsdirektoratet:

”Der søges hermed om tjenestefrihed med løn samt rejse retur – Danmark samt opholdsudgifter dækket mens, at ægtefællen ... er indlagt på Rigshospitalet og bliver opereret for oesophaguscancer.

Der bilægges udskrivningskort1 fra DIH. Det fremgår heraf, at patienten har en ondartet spiserørs kræft. Denne operation er potentielt livstruende.”

Sygehuset rykkede den 2. december 1999 direktoratet således:

”Vi skal herved venligst tillade os, at rykke for svar på ovenstående, idet ... skal opereres d. 09.12.99.”

Direktoratet traf den 6. december 1999 følgende afgørelse med kopi til X sygehus og til Direktoratet for Sundhed og Kirke:

”X sygehus har ved brev af 30. november 1999, på vegne af A ansøgt om tjenestefrihed med løn, retur X – Danmark samt opholdsudgifter dækket i forbindelse med ægtefællens indlæggelse og operation for Oesophaguscancer.

Idet der i Dr. Ingrid's Hospitalets visitation ikke fremgår, at det umiddelbart er livstruende operation, kan det ansøgte ikke godkendes på nuværende tidspunkt.”

Den 26. januar 2000 søgte A sin arbejdsplads om tjenestefrihed med løn således:

”I perioden 15. december 1999 til 5. januar 2000 tog jeg, til Danmark for at være ved min syge mand, fordi det var nødvendigt.

Jeg ansøger om tjenestefrihed med løn i 8 dage + 2 rejsedage i alt 10 dage.”

Sygehuset videresendte den 28. januar 2000 ansøgningen til ekspedition i Administrationsdirektoratet, som den 17. februar 2000 traf følgende afgørelse med kopi til sygehuset og til Direktoratet for Sundhed og Kirke:

”Administrationsdirektoratet har ved skrivelse af 6. december 1999, efter Deres ansøgning om tjenestefrihed med løn i forbindelse med Deres mands indlæggelse på Rigshospitalet, givet Dem afslag da det ikke var et livstruende operation. Vi skal med beklagelse, igen afvise Deres ansøgning, idet der ikke har været ændring i sagen.”

Jeg skrev, efter at jeg havde modtaget klagen, således til Administrationsdirektoratet den 6. april 2000:

”Ombudsmanden har modtaget den i kopi vedlagte klage af 28. januar 2000 fra A.

Efter Ombudsmandens opfattelse ønsker A at klage over Administrationsdirektoratets mundtlige afslag af 28. januar 2000 på hendes ansøgning om tjenestefrihed med løn i forbindelse med pårørendes sygdom.

Til brug for Ombudsmandens behandling af sagen anmoder jeg Administrationsdirektoratet om at meddele mig, hvorvidt Administrationsdirektoratet har behandlet en ansøgning fra A, som det fremgår af hendes klage.

Såfremt det er tilfældet anmoder jeg Administrationsdirektoratet om at redegøre for sin opfattelse af sagen og i den forbindelse begrunde afslaget, samt meddele, hvorfor afslaget alene blev givet mundtligt.

Jeg anmoder ligeledes Administrationsdirektoratet om at udlåne klagers sagsmappe, såfremt en sådan forefindes.

Administrationsdirektoratet svar forventes at blive forelagt for klager, før Ombudsmanden afslutter sin behandling af sagen.”

Direktoratet svarede mig den 8. juni 2000:

”Administrationsdirektoratet modtog den 30. november 1999 og 2. december 1999 ansøgning fra X sygehus om tjenestefrihed med løn samt frirejse ... for A, i forbindelse med hendes ægtefælles ... indlæggelse på Rigshospitalet, hvor han skulle opereres for kræft i spiserøret.

Administrationsdirektoratet har ved skrivelse af 6. december afslået det ansøgte, idet det af Dronning Ingrid's Hospitals visitation ikke fremgår, at det umiddelbart er en livstruende operation.

Administrationsdirektoratet modtog fax den 28. januar 2000 af skrivelse den 26. januar 2000 fra A, hvor hun igen ansøgte om tjenestefrihed med løn i 8 dage + 2 rejsedage i forbindelse med hendes mands operation.

Administrationsdirektoratet ved undertegnede ringede i første omgang til A, for at hun kunne få hurtigt svar, og forklarede, at det desværre ikke kunne bevilges, idet

det stadig ikke har været en livstruende operation. Administrationsdirektoratet har siden ved skrivelse af 17. februar 2000 besvaret A's ansøgning skriftligt.

Administrationsdirektoratet vedlægger A's sagsmappe til udlån.

Det skal bemærkes, at Administrationsdirektoratet i overensstemmelse med aftale og overenskomstparterne fortolker bestemmelserne i den gældende aftale om tjenestefrihed og frirejse i forbindelse med nære pårørendes alvorlige sygdom meget snævert, således at det skal fremgå, at der er tale om en umiddelbart livstruende (terminal) situation."

Jeg gav ved brev af 25. juli 2000 A mulighed for at kommentere direktoratets svar.

Jeg modtog den 24. august 2000 følgende udaterede brev fra A:

" ...

Jeg mener stadig at min mands liv var i fare da vi bl. a. fik dette brev fra ... fra Grønlanderhjemmet om hans psykiske tilstand. Brevet er vedlagt."

Jeg skrev derpå den 12. oktober 2000 til Administrationsdirektoratet:

"Landstingets Ombudsmand anmodede ved brev af 6. april 2000 Administrationsdirektoratet om at begrunde det afslag, som direktoratet havde givet A i forbindelse med hendes ansøgning om tjenestefrihed samt frirejse til Danmark som følge af, at hendes mand skulle opereres i Danmark.

Administrationsdirektoratet fremkom bl.a. med følgende begrundelse for afslaget:

"Administrationsdirektoratet har ved skrivelse af 6. december afslået det ansøgte, idet det af Dronning Ingrid's Hospitals visitation ikke fremgår, at det umiddelbart er en livstruende operation.

...

Det skal bemærkes, at Administrationsdirektoratet i overensstemmelse med aftale og overenskomstparterne fortolker bestemmelserne i den gældende aftale om tjenestefrihed og frirejse i forbindelse med nære pårørendes alvorlige sygdom meget snævert, således at det skal fremgå, at der er tale om en umiddelbart livstruende (terminal) situation".

Jeg anmoder i den forbindelse Administrationsdirektoratet om at oplyse, hvorvidt det i andre sager normalt umiddelbart kan udledes af hospitalets visitation, om der er tale om en livstruende operation eller sygdom?

Ud fra de tilsendte sagsakter har jeg bemærket, at chefdistriktslægen ved X sygehus ved brev af 30. november 1999 skrev følgende til Administrationsdirektoratet:

" ...

Der søges hermed om tjenestefrihed med løn samt rejse retur - Danmark samt opholdsudgifter dækket mens, at ægtefællen ... er indlagt på Rigshospitalet og bliver opereret for oesophaguscancer.

Der bilægges udskrivningskort fra DIH. Det fremgår heraf, at patienten har en ondartet spiserørs kræft. Denne operation er potentielt livstruende".

Jeg anmoder i den forbindelse Administrationsdirektoratet om at meddele, hvorvidt lægens ovennævnte oplysning "Denne operation er potentielt livstruende" indgik i direktoratets beslutningsgrundlag, da man skulle afgøre A's ansøgning. I bekræftende fald bedes det oplyst, hvorfor denne oplysning ikke resulterede i, at A's ansøgning blev imødekommet.

Jeg beder ligeledes Administrationsdirektoratet oplyse, hvorfor den ovennævnte lægelige vurdering ikke gav direktoratet anledning til at foretage en nærmere under-

søgelse af, hvorvidt der var tale om en livstruende sygdom eller operation, herunder en nærmere henvendelse til Dronning Ingrid's Hospital for at få afklaret dette spørgsmål.”

Jeg modtog den 27. december 2000 følgende svar af 22. december 2000 fra direktoratet:

”Landstingets Ombudsmand har ved brev nr. 5909 af 12. oktober 2000, j.nr. 11.32.10.0/012-00, anmodet om yderligere oplysninger i sagen omkring A's klage over afslag på hendes anmodning om frirejse og tjenestefrihed i forbindelse med hendes mands indlæggelse til operation i Danmark.

Administrationsdirektoratet skal først beklage den sene besvarelse.

Dernæst skal det bemærkes, at der er tale om et gode, som er aftalereguleret, og hvor rette klagevej over en af Administrationsdirektoratet truffet afgørelse efter vor opfattelse må være via den forhandlingsberettigede organisation til Økonomidirektoratets Forhandlingsafdeling, som må fastlægge fortolkningen af aftalen.

Aftalen gælder tjenestefrihed og (evt.) frirejse i forbindelse med nære pårørendes alvorlige sygdom og/eller begravelse. Den indeholder desuden en bestemmelse om, at tjenestefrihed i forbindelse med alvorlig sygdom kan udvides i de tilfælde, hvor den nære pårørende dør efter at den ansatte er ankommet til dennes opholdssted (hjem eller sygehus), men før den tjenestefrihedsperiode, som gives pga. alvorlig sygdom er udløbet.

Dette er baggrunden for, at Administrationsdirektoratet efter aftale med Forhandlingsafdelingen fortolker aftalens bestemmelser om tjenestefrihed i forbindelse med alvorlig sygdom så snævert at der skal være tale om en efter den behandlende læges udtalelse så alvorlig (terminal) tilstand, at de nære pårørende tilkaldes for at kunne nå at se og tale med den syge, før døden indtræder.

Aftalen anvendes i almindelighed ikke i forbindelse med, at patienter fra Grønland indlægges til operation i Danmark eller f.eks. på Dronning Ingrid's Hospital fra et kystsygehus i Grønland.

Baggrunden for dette er, at det er Administrationsdirektoratets opfattelse, at det indlæggende sygehus normalt sender den nære pårørende med som patientledsager, hvis det er sygehusets skøn, at operationen er så alvorlig, muligvis livstruende, at det er nødvendigt.

I den foreliggende sag har Dronning Ingrid's Hospital, som er det indlæggende sygehus, ikke ment, at der var tale om en situation, hvor det var nødvendigt at sende A med som patientledsager for sin mand, selv om chefdistriktslægen i X, mener, at operationen er potentielt (altså ikke umiddelbart eller ubetinget) livstruende.

Administrationsdirektoratet har, som tidligere meddelt, truffet beslutning i sagen på baggrund af Dronning Ingrid's Hospitals behandling af sagen.

Det skal oplyses, at i tilfælde, hvor Administrationsdirektoratet er i tvivl om, hvor alvorlig en tilstand der er tale om, når der søges om tjenestefrihed pga. nære pårørendes alvorlige sygdom, forelægges sagen for den lægefaglige konsulent i Direktoratet for Sundhed, hvilket Administrationsdirektoratet dog ikke har fundet nødvendigt i den aktuelle sag.

Administrationsdirektoratet er fuldt ud klar over, at der findes mange tilfælde, og at der gives afslag i mange tilfælde, hvor både den ansatte, den nære pårørende og den behandlende læge finder, at der er tale om alvorlig sygdom, men hvor den ikke har karakter af en sådan terminal tilstand, at direktoratet kan bevilge tjenestefrihed uden løn og frirejse.”

Jeg anmodede den 1. februar 2001 Landsstyrets Sekretariat om en udtalelse til spørgsmålet om Administrationsdirektoratets kompetence i sagen, idet jeg bemærkede:

”Landstingets Ombudsmand behandler en klage over afslag på ansøgning om tjenestefrihed med løn. I forbindelse hermed er der opstået tvivl om hvem, der er den kompetente myndighed til at afgøre, om der skal bevilges tjenestefrihed med løn, administrationsdirektoratet eller den ansættende myndighed/tjenestestedet.

Klager er ansat som køkkenassistent på et sygehus. Hun er omfattet af overenskomst mellem Grønlands Landsstyre og SIK for uddannede i levnedsmiddelbranchen (NC II afsnit L, levnedsmiddelbranchen, 7. juni 1999).

Efter denne overenskomsts § 27 har den ansatte i tilfælde af nære pårørendes alvorlige sygdom og/eller begravelse ret til frirejse og tjenestefrihed i overensstemmelse med de for tjenestemænd i Grønland til enhver tid gældende regler.

Efter disse regler, jfr. NC I afsnit 4, gruppe 1, lb.nr.37, § 1, jfr. § 4, kan den ansatte efter ansøgning opnå frirejse og/eller tjenestefrihed med løn i tilfælde af nære pårørendes alvorlige sygdom og/eller død og begravelse.

Ansøgningen indgives efter § 9 til det enkelte tjenestested.

Klagers mand blev opereret på Rigshospitalet, og operationen er ved lægeerklæring betegnet som ”potentielt livstruende”. Klager ansøgte om tjenestefrihed med løn samt frirejse i forbindelse med hendes mands operation. Sygehuset ansøgte herefter på klagers vegne til Administrationsdirektoratet.

Administrationsdirektoratet afslog ansøgningen med direkte svar til klager og kopi til sygehuset.

Ved Ombudsmandens behandling af klagen, er der herefter opstået tvivl om kompetenceforholdet mellem Administrationsdirektoratet og sygehuset.

I henhold til hjemmestyrelovens § 3, 2. pkt. fordeles landsstyrets formand forretningerne mellem landsstyrets medlemmer. Hvem har således kompetencen vedr. personaleforhold over for den ansatte på sygehuset. Er det sygehuset som tjenestested, eller er tjenestestedet underlagt Administrationsdirektoratets myndighed i et over-/underordningsforhold i personaleforhold.

Sekretariatet anmodes i den forbindelse om i nødvendigt omfang at redegøre for, hvilke beslutninger om kompetencefordelingen, som ligger til grund for finanslovens beskrivelse af Administrationsdirektoratets arbejdsområde.”

Sekretariatet svarede mig den 4. september 2001:

”...

Det er Landsstyrets Sekretariats opfattelse, at det inden for centraladministrationen generelt antages og praktiseres, at Administrationsdirektoratet er den øverste personaleadministrative myndighed, og at de enkelte tjenestesteder alene indstiller personale til f.eks. ansættelse, afskedigelse el.lign. - og Administrationsdirektoratet træffer den formelle afgørelse i sagen.

At det også er Direktoratet for Sundheds egen opfattelse, at Administrationsdirektoratet har den øverste kompetence i personalesager, fremgår af Direktoratet for Sundhed's egen skrivelser af 4. oktober 1993 og 19. januar 1995, som er sendt til direktoratets underliggende myndigheder, herunder sygehuset.

Som anført i Landstingets Ombudsmands eget brev af 1. februar 2001, er det Landsstyreformandens prærogativ, at fordele ressortområderne mellem sine Landsstyremedlemmer.

Til ledelse af centraladministrationen, er der under Landsstyreformanden, ansat en administrerende direktør, som bl.a. har ansvar for at koordinere direktoraternes

aktiviteter, med henblik på at opnå den bedst mulige sammenhæng i centraladministrationen som helhed og i de enkelte direktorater. Den administrerende direktør er derfor bl.a. tillagt kompetence til, inden for de overordnede politiske rammer og målsætninger, at fastlægge generelle administrative retningslinier og procedurer. Det ligger også inden for den administrerende direktørs kompetence, at uddelegere og på denne måde pålægge f.eks. Administrationsdirektoratet at gennemføre generelle administrative bestemmelser gældende for alle direktorater og iværksætte procedurer, der sikrer deres overholdelse.

At det forholder sig på ovennævnte måde fremgår senest af Landsstyrets Sekretariats notat af 13. december 1995 om direktionsmodel samt ansvars- og kompetenceforhold i centraladministrationen. Notatet er p.t. under revision.

Bortset fra ovennævnte ses der ikke at eksistere noget særligt beslutningsgrundlag for tekstbidraget i den årlige landstingsfinanslov, der redegør for Administrationsdirektoratets kompetencer.

Håber at ovennævnte besvarer det af Landstingets Ombudsmand stillede spørgsmål.”

Jeg anmodede ved brev af 6. september 2001 Administrationsdirektoratet om yderligere oplysninger:

”Jeg vender nu tilbage til sagen, hvor direktoratet senest den 22. december 2000 udtalte sig til Ombudsmanden. Jeg henviser til direktoratets j. nr. ...

Jeg har nu gennemgået de foreliggende sagsakter, og jeg finder det herefter nødvendigt at anmode direktoratet om yderligere oplysninger.

Direktoratet har således i sit seneste svar hertil oplyst, at direktoratet afslog A's ansøgning på baggrund af Dronning Ingrid's Hospitals visitation af ægtefællen ... til operation i Danmark.

Jeg anmoder i den anledning direktoratet om at oplyse, om A har været partshørt over direktoratets beslutningsgrundlag, forinden direktoratet afslog A's ansøgning. Det fremgår ikke af direktoratets sagsmappe, at partshøring har været gennemført.

Har partshøring ikke været gennemført anmodes om en redegørelse for årsagen hertil.

Jeg har sendt A og X sygehus kopier af dette brev, og jeg bemærker, at direktoratets svar eventuelt vil blive forelagt A til partshøring.”

Direktoratet svarede mig den 7. marts 2002 således:

”Landstingets ombudsmand har ved brev nr. 6944 af 6 september 2001 og nr. 7066 af 30. oktober 2001, j.nr. 11.32.10.0/012-00, anmodet Administrationsdirektoratet om at oplyse, om A har været partshørt over direktoratets beslutningsgrundlag i sagen om hendes anmodning om frirejse og tjenestefrihed i forbindelse med hendes mands indlæggelse til operation i Danmark.

Administrationsdirektoratet skal først beklage den sene besvarelse.

...

Administrationsdirektoratet skal bekræfte, at A ikke har været partshørt i forbindelse med direktoratets afslag på hendes ansøgning, idet det samtidig skal oplyses, at der naturligvis ikke forefindes materiale, som ikke var lå i sagen, da denne blev oversendt til Ombudsmanden, og at det alene er senere afsendte skrivelser om sagen, som befinder sig her i direktoratet under udlånet af personalesagen.

Baggrunden for, at A ikke er blevet partshørt i sagen er, at hun efter Administrationsdirektoratets opfattelse selv er i besiddelse af de samme oplysninger, som direktoratet træffer afgørelse på grundlag af.

Der er således ikke noget faktum i sagen, som A ikke er bekendt med. Administrationsdirektoratet har ikke yderligere at tilføje til sagen i øvrigt.”

Jeg udtalte herefter:

”Retsgrundlaget for Administrationsdirektoratets afgørelse.

Efter de høringssvar, som jeg har modtaget fra Administrationsdirektoratet lægger jeg til grund, at afgørelserne om at afslå A's ansøgninger, er truffet på grundlag af overenskomst af 7. juni 1999 mellem Grønlands Landsstyre og Sulinermik Inuussutissarsiuqartut Kattuffiat for uddannede i levnedsmiddelbranchen § 27, stk. 1, hvori der står:

”I tilfælde af nære pårørendes alvorlige sygdom og/eller begravelse har den ansatte, efter 1 års ansættelse, ret til fri rejse og tjenestefrihed i overensstemmelse med de for tjenestemænd i Grønland til enhver tid gældende regler om fri rejse og tjenestefrihed i forbindelse med nære pårørendes alvorlige sygdom og/eller begravelse.”

De for tjenestemænd gældende regler findes i aftale af 27. maj 1993 mellem Grønlands Landsstyre og Tjenestemænds og Overenskomstansattes Centralorganisation i Grønland om frirejse og tjenestefrihed i forbindelse med nære pårørendes sygdom og/eller død og begravelse.

Aftalen indeholder følgende bestemmelser af relevans for min vurdering af sagen:

”§ 1. Tjenestemænd kan i tilfælde af nære pårørendes alvorlige sygdom og/eller død og begravelse efter ansøgning opnå fri rejse og/eller tjenestefrihed fra tjenestestedet til pågældende nære pårørendes bopæl/opholdssted på hospital m.v. i Grønland eller i Danmark og retur.

*...
§ 2. Ansøgning om fri rejse og/eller tjenestefrihed i forbindelse med nære pårørendes sygdom skal så vidt muligt bilægges lægeerklæring, hvoraf det skal fremgå, at sygdommen skønnes så alvorlig, at familie sædvanligvis tilkaldes. Foreligger erklæringen ikke inden afrejse, skal den forevises snarest efter tilbagekomsten til tjenestestedet.*

*...
§ 9. Ansøgninger om fri rejse og tjenestefrihed indgives til det enkelte tjenestested.”*

Administrationsdirektoratets afgørelse.

Jeg lægger efter direktoratets oplysninger til brug for min behandling af sagen til grund, at det faktiske grundlag for direktoratets afgørelser af 6. december 1999 og 17. februar 2000, udgøres af den ansøgning, som X sygehus sendte direktoratet 30. november 1999 og den vedlagte, oven for citerede henvisning af 27. oktober 1999 til operation af A's ægtefælle, ..., på Rigshospitalet i København.

Jeg lægger videre til grund, at direktoratets skøn i den foreliggende og i andre sager er begrænset til en vurdering af, om den pårørendes sygdom er af så alvorlig karakter, at de pårørende tilkaldes for at kunne se og tale med den syge, før døden indtræffer.

Om denne begrænsning i det frie skøn bemærker jeg særskilt.

Administrationsdirektoratets fortolkning af aftalen har ikke direkte støtte i det citerede aftalegrundlag.

Hvorvidt den af direktoratet angivne fortolkning af overenskomsten og tjenstemandsaftalen er berettiget, beror på et skøn, som jeg ikke har kompetence til at foretage, idet jeg alene har kompetence i forhold til den ene overenskomstpарт, landsstyret.

Jeg er imidlertid ikke enig med direktoratet i, at direktoratets afgørelse skulle kunne påklages til Økonomidirektoratets forhandlingsafdeling.

Der er tale om, at landsstyrets personaleadministrative opgaver, med hjemmel i hjemmestyrelovens § 3, og forudsætningsvis Grundlovens § 14, er fordelt mellem de to direktorater.

Såfremt der er tvivl om fortolkningen af en aftale, som er indgået af Økonomidirektoratets forhandlingsafdeling på landsstyrets vegne, er det Administrationsdirektoratets opgave ved en høring af Økonomidirektoratets forhandlingsafdeling at søge denne tvivl afklaret, forinden Administrationsdirektoratet træffer afgørelse i sagen.

Det er således den myndighed, som træffer en afgørelse, som har ansvaret for, at sagen er oplyst i en sådan grad, at det er forsvarligt at træffe en afgørelse.

Jeg har noteret mig, at direktoratet i sit svar af 22. december 2000 til mig anfører, at direktoratets fortolkning er "efter aftale med forhandlingsafdelingen."

Jeg har derfor, således som sagen er oplyst af direktoratet, ikke tilstrækkeligt grundlag for at kritisere direktoratets fortolkning af betingelserne for at opnå tjenestefrihed og frirejser.

Direktoratets afgørelser giver mig i øvrigt anledning til at bemærke:

Direktoratet er af den opfattelse, at det af Dronning Ingrid's Hospitals visitationsblanket af 27. oktober 1999 kan udledes, at der ikke har været tale om en umiddelbart livstruende situation.

Direktoratet har til støtte for den opfattelse i sit svar af 22. december 2000 til mig anført:

"... det er Administrationsdirektoratets opfattelse, at det indlæggende sygehus normalt sender den nære pårørende med som patientledsager, hvis det er sygehusets skøn, at operationen er så alvorlig, muligvis livstruende, at det er nødvendigt.

I den foreliggende sag har Dronning Ingrid's Hospital, som er det indlæggende sygehus, ikke ment, at der var tale om en situation, hvor det var nødvendigt at sende A med som patientledsager for sin mand, selv om chefdistriktslægen i X, mener, at operationen er potentielt (altså ikke umiddelbart eller ubetinget) livstruende."

Jeg bemærker, at hverken sygehusets ansøgning på vegne af A eller visitationsblanketten klart tager stilling til, hvorvidt der er grundlag for at tilkalde den nærmeste familie i forbindelse med A's ægtefælles forestående operation.

Jeg bemærker videre, at det efter min opfattelse også havde været relevant for direktoratet at forholde sig til hvilken betydning, det kunne have, at det af visitationsblanketten fremgik, at operation ønskedes foretaget inden for en måned på grundlag en væsentlig risiko for cancerspredning.

Det har med andre ord ikke været tilstrækkeligt, at direktoratet foretog en snæver vurdering af farligheden af den forestående operation, idet direktoratet burde have foretaget en samlet vurdering af, om der var en risiko for, at A's ægtefælle afgik ved døden under opholdet på Rigshospitalet.

Det havde efter min opfattelse været relevant at foretage en høring af sundhedsmyndighederne, forinden direktoratet traf afgørelse.

Til den omstændighed, at direktoratet har lagt vægt på, at A ikke rejste med som patientledsager for sin ægtefælle, bemærker jeg, at direktoratet efter min opfattelse ikke lovligt har kunnet inddrage en sådan vurdering ved sin afgørelse af sagen.

I kravet om, at en myndighed skal oplyse sagen i et omfang, som gør det forsvarligt at træffe afgørelse, ligger således blandt andet, at myndigheden ikke må basere sin afgørelse på formodninger og antagelser.

Såfremt direktoratet fandt, at spørgsmålet om patientledsagelse kunne få betydning for direktoratets vurdering af, hvor alvorlig A's ægtefælles sygdom var, burde direktoratet have undersøgt sin antagelse om dette spørgsmål nærmere.

Jeg finder herefter ikke, at direktoratet i den foreliggende sag har foretaget en tilstrækkelig undersøgelse af, hvorvidt A's ægtefælles forestående operation og indlæggelse på Rigshospitalet kunne begrunde, at det blev bevilget A tjenestefrihed med løn og frirejse, hvilket er kritisabelt.

Til spørgsmål om partshøring bemærker jeg:

Det hedder i sagsbehandlingslovens § 19, stk. 1:

"Kan en part i en sag ikke antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger, vedrørende sagens faktiske omstændigheder, må der ikke træffes afgørelse, før myndigheden har gjort parten bekendt med oplysningerne og givet denne lejlighed til at fremkomme med en udtalelse. Det gælder dog kun, hvis oplysningerne er til ugunst for den pågældende part og er af væsentlig betydning for sagens afgørelse. Myndigheden kan fastsætte en frist for afgivelsen af den nævnte udtalelse."

Direktoratet har oplyst, at A ikke er blevet hørt i sagen, fordi hun efter "Administrationsdirektoratets opfattelse selv er i besiddelse af de samme oplysninger, som direktoratet træffer afgørelse på grundlag af. Der er således ikke noget faktum i sagen, som A ikke er bekendt med."

Jeg bemærker hertil, at der ikke i direktoratets sagsakter forefindes konkrete oplysninger om, at A var bekendt med indholdet af visitationsblanketten af 27. oktober 1999.

Forvaltningen må i almindelighed gå ud fra, at parten ikke har kendskab til, at en bestemt oplysning indgår i afgørelsesgrundlaget for en sag,

medmindre parten selv har givet oplysningen til brug for behandlingen af den pågældende sag, eller det i øvrigt klart fremgår af omstændighederne, at sådanne oplysninger indgår i afgørelsesgrundlaget.

I den foreliggende sag er ansøgningen indgivet af X sygehus, idet ansøgninger efter den oven for citerede tjenestemandsaftale fra 1993 skal indgives til det enkelte tjenestested.

Direktoratet har derfor efter min opfattelse alene haft grund til at gå ud fra, at A var bekendt med, at ansøgningen om frirejse og om tjenestefrihed skulle vedlægges en lægeerklæring, jf. aftalens § 2.

I øvrigt ville det ikke være tilstrækkelig grund til at undlade partshøring, at direktoratet havde grundlag for at antage, at A var bekendt med den foreliggende visitationsblanket og sygehusets ansøgning om tjenestefrihed og frirejse.

Direktoratet var således under alle omstændigheder forpligtet til at foretage partshøring, hvis direktoratet ikke havde grundlag for at gå ud fra, at A vidste, at de foreliggende oplysninger ville blive brugt til ugunst for hende.

Jeg finder det herefter kritisabelt, at direktoratet ikke partshørte A over beslutningsgrundlaget, forinden direktoratet afgjorde sagen. Jeg bemærker i den forbindelse, at parthøringsreglerne ud over at tjene et vigtigt formål i sagsoplysningen, er en retsgaranti for borgerne.

Om direktoratets begrundelsespligt bemærker jeg særskilt:

Følgende fremgår af sagsbehandlingslovens § 24, stk. 1 og stk. 2, om begrundelsespligtens omfang:

”§ 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.”

Jeg finder det for det første beklageligt, at direktoratets afgørelser af 6. december 1999 og 17. februar 2000 ikke indeholdt en henvisning til de overenskomst- og aftaleregler, som afgørelserne er truffet efter.

Jeg finder det dernæst beklageligt, at det ikke udtrykkeligt fremgik af afgørelserne, at der efter direktoratets opfattelse er tale om, at det er en generel forudsætning, at kun pårørende til syge i overhængende livsfare bevilges frirejse og tjenestefrihed.

Direktoratets kompetence i sagen.

Jeg har, efter at jeg har gennemgået såvel Administrationsdirektoratets som sygehusets oplysninger i sagen, ikke grundlag for at antage, at sagen skulle være afgjort af sygehuset i X.

Det er således min opfattelse, at Administrationsdirektoratet har afgjort sagen efter indstilling fra sygehuset.

Jeg har derfor ikke fundet tilstrækkelig anledning til i forbindelse med denne sag at foretage en nærmere vurdering af, hvorvidt den citerede § 9 fra tjenestemandsaftalen, hvorefter ansøgninger om frirejse og tjenestefrihed med løn indgives til det enkelte tjenestested, indebærer, at sygehuset kunne have afgjort sagen.

Sagens videre forløb:

Direktoratets afgørelser lider efter min opfattelse af væsentlige retlige mangler, som gør dem ugyldige, idet der dels er truffet afgørelse på et utilstrækkeligt grundlag, og idet A ikke har haft adgang til partshøring, jf. sagsbehandlingslovens § 19.

Jeg anmoder direktoratet om at meddele mig, hvad dette giver anledning til.

Jeg har ved særskilte breve og ved kopier af dette brev orienteret A, Direktoratet for Sundhed, X sygehus og Landsstyrets Sekretariat om min opfattelse af sagen.

Jeg returnerer samtidig direktoratets sagsmappe med tak for lån.”

Administrationsdirektoratet svarede ved brev af 4. juni 2002 således:

”Administrationsdirektoratet bekræfter at have modtaget skrivelse af 25. april 2002, vedrørende Landstingets Ombudsmands vurdering af den af Administrationsdirektoratet truffne afgørelse om afslag på anmodning om tjenestefrihed med løn og frirejse til A.

Landstingets Ombudsmands vurdering er, at direktoratets afgørelser lider af væsentlige retsmangler, idet der dels er truffet afgørelse på et utilstrækkeligt grundlag, og idet A ikke har haft adgang til Partshøring, jf. Sagsbehandlingslovens § 19.

Administrationsdirektoratet skal meddele, at man genoptager sagen med henblik på, at søge sagen bedre oplyst og som følge deraf foretage den manglende undersøgelse. Administrationsdirektoratet vil når der foreligger et tilstrækkeligt grundlag til at træffe en afgørelse vende tilbage i sagen.”

Administrationsdirektoratet orienterede mig om, at Administrationsdirektoratet den 25. juli 2002 havde sendt følgende brev til A:

”Administrationsdirektoratet skrev den 4. juni 2002 til Dem, at man ville genoptage sagen for at søge sagen bedre oplyst.

Administrationsdirektoratet har herefter rettet henvendelse til administrerende overlæge ..., Dronning Ingrid's Hospital. Administrerende overlæge ... forestod i sin tid undersøgelsen af Deres mand ... og ligeledes udfærdigede han henvisningen til Rigshospitalet.

Administrerende overlæge ... er af Administrationsdirektoratet blevet forespurgt om hvorvidt Deres mand ...s tilstand på tidspunktet for indlæggelsen på Dronning Ingrid's Hospital og indlæggelsen på Rigshospitalet kunne betegnes som livstruende og dermed så alvorlig, at man normalt ville tilkalde den nærmeste familie. Administrerende overlæge ... har afvist at tilstanden kunne betegnes som livstruende og at

han dermed ikke anså tilstanden for at være så alvorlig at den nærmeste familie normalt ville være blevet tilkaldt.

Administrationsdirektoratet agter ikke efter sagens nærmere oplysning at imødekomme Deres ansøgning, idet der ikke har været tale om en livstruende sygdom der skønnes så alvorlig, at den nærmeste familie sædvanligvis tilkaldes jr. reglerne i aftale om fri rejse og tjenestefrihed i forbindelse med nære pårørendes alvorlige sygdom og/eller død og begravelse, jf. overenskomst mellem Grønlands Landsstyre og S.I.K for uddannede i levnedsmiddelbranchen, § 27, med henvisning til ovennævnte aftale.

...Inden Administrationsdirektoratet kan foretage sig yderligere i sagen, beder man Dem om, at fremkomme med en udtalelse til sagsfremstillingen og de vedlagte skrivelser. Udtalelsen skal være Administrationsdirektoratet i hænde senest den 15. august 2002, kl. 12.00." Hvilket meddeles til orientering." (Citat af de vedlagte skrivelser udelades)

Administrationsdirektoratet meddelte herefter ved brev af 21. august 2002 følgende til mig:

"Man har d.d. tilskrevet A ... således:

Administrationsdirektoratet har modtaget Deres høringssvar af 9. august 2002 vedrørende anmodning om tjenestefrihed med løn og fri rejse i forbindelse med Deres mands sygdom og indlæggelse.

Der er ikke med høringssvaret fremkommet nye oplysninger i sagen der kan danne grundlag for at efterkomme Deres anmodning, og Administrationsdirektoratet må derfor meddele, at der gives afslag på Deres anmodning om fri rejse og tjenestefrihed med løn i forbindelse med Deres mands sygdom og indlæggelse. Begrundelsen for afslaget er, at Deres mands sygdom ikke har været livstruende på tidspunktet for indlæggelsen, og at der ikke har været tale om en tilstand der var så alvorlig, at den nærmeste familie normalt ville være blevet tilkaldt.

De har i Deres høringssvar skrevet, at De ønsker erstatningsferie for de feriedage De afholdte, da de valgte at tage til Danmark for, at være sammen med Deres mand under hans sygdom.

Idet De ikke har været berettiget til fri rejse og tjenestefrihed med løn i forbindelse med Deres mands sygdom, har De haft to andre muligheder for, at få fri fra Deres arbejde, da De valgte at tage til Danmark for, at være sammen med Deres mand under hans sygdom - enten havde De mulighed for at afholde ferie i perioden eller også havde De mulighed for at få bevilget tjenestefrihed uden løn.

Erstatningsferie vedrører det forhold, at en lønmodtager bliver syg inden en planlagt ferie påbegyndes eller under ferien. Erstatningsferie kan kun bevilges i tilfælde, hvor det er lønmodtageren selv der bliver syg inden eller under ferien, ikke i situationer hvor det er lønmodtagerens familie der bliver syg. Administrationsdirektoratet må således meddele, at der derfor ikke på det foreliggende grundlag er mulighed for at give Dem erstatningsferie, for den ferie De har afholdt i forbindelse med Deres mands sygdom og indlæggelse.

Hvilket meddeles til orientering."

Jeg svarede direktoratet den 26. september 2002 følgende:

"Jeg har modtaget direktoratets breve af 4. juni, 25. juli og 21. august 2002, hvori direktoratet gør rede for sin genbehandling af sagen på baggrund af min vurdering i min udtalelse af 25. april 2002 af, at den utilstrækkelige sagsoplysning og den undladte partshøring gjorde direktoratets afgørelser af 6. december 1999 og 17. februar

2000 ugyldige, og at jeg derfor anmodede direktoratet om at meddele mig, hvad dette gav anledning til.

Direktoratet har oplyst, at direktoratet den 21. august 2002 har afslået A's ansøgning om frirejse og tjenestefrihed med løn.

Det fremgår af direktoratets afgørelse og den forudgående partshøring af A, at afgørelsen er truffet dels på baggrund af en indhentet udtalelse fra den administrerende overlæge ved Dronning Ingrid's Hospital og dels på baggrund af partshøringen af A over denne udtalelse og over direktoratets opfattelse af retsgrundlaget og sit skøn over sagens faktiske omstændigheder.

Jeg foretager mig herefter ikke yderligere i sagen.

Jeg har sendt A en kopi af dette brev.”