

**LANDSTINGETS
OMBUDSMANDS
BERETNING
FOR 2001**

04 - 2 Ugyldig afskedigelse fra døgninstitution under Grønlands Hjemmestyre, spørgsmål om myndighedsinhabilitet, mangelfuld dokumentation, manglende partshøring og manglende retlig kvalifikation af faktum.

A klagede over, at han uansøgt blev afskediget fra en stilling som vikariende pædagog ved en døgninstitution på baggrund af en telefonisk indberetning til Direktoratet for Sociale Anliggender og Arbejdsmarked om, at A var foranstaltet for vold.

Ombudsmanden fandt, at Direktoratet for Sociale Anliggender og Arbejdsmarked var enekompetent til at træffe afgørelse om at afskedige A, idet døgninstitutionen var inhabil som følge af A's familiemæssige tilknytning til institutionens forstander.

Ombudsmanden fandt som følge heraf, at det var en kritisabel fejl, at direktoratet overlod dele af sagsbehandlingen til døgninstitutionen.

Ombudsmanden fandt uafhængigt heraf, at direktoratet under alle omstændigheder burde have orienteret A direkte om sin opfattelse af sagen, idet meddelelser om afskedigelser og andre væsentlige personaleadministrative ekspeditioner bør meddeles den ansatte direkte og ikke ad tjenstlig vej.

Ombudsmanden vurderede, at direktoratet ved passivitet havde fortabt en eventuel ret til at anfægte gyldigheden af ansættelsen af A.

Ombudsmanden fandt, at afskedigelsen af A, som direktoratet var ansvarlig for, var ugyldig som følge af væsentlige mangler ved sagsoplysningen, herunder manglende partshøring og manglende retlig kvalifikation af sagsfaktum. Ombudsmanden fandt disse mangler ved sagsoplysningen yderst kritisable, og anmodede direktoratet om at meddele, hvad direktoratet foretog sig i den anledning.

Ombudsmanden kritiserede endvidere, at direktoratet ikke har overholdt grundlæggende krav til skriftlighed og notatpligt.

Ombudsmanden fandt sammenfattende, at direktoratets behandling af sagen var behæftet med så mange og væsentlige fejl, at det var påkrævet at give meddelelse til Landstinget og Landsstyret, jf. ombudsmandslovens § 10, stk. 1. Ombudsmanden kritiserede samtidig nogle forhold i døgninstitutionen's ekspedition af sagen. Ombudsmanden vurderede generelt at lovgivningens afgrænsning af direktoratets kompetence i forhold til døgninstitutionerne generelt er uklar, og gav Landstinget og Landsstyret meddelelse herom, jf. ombudsmandslovens § 11. (J. nr. 11.32.10.0./105-99)

Jeg modtog den 17. november 1999 en klage fra A over, at han den 27. august 1999 var blevet afskediget uansøgt fra en stilling som vikarierende pædagog ved en landsdækkende døgninstitution under Direktoratet for Sociale Anliggender og Arbejdsmarked.

Sagen har følgende baggrund:

Det fremgår af A's klage, at han i 1997 blev idømt 3 måneders anstaltsanbringelse efter kriminallovens § 16, hvori det hedder:

“For krænkelse af offentlig myndighed dømmes den, som med vold eller trussel om vold eller med hån, skældsord eller anden fornærmelig tiltale overfalder nogen, hvem det påhviler at handle i medfør af offentlig tjeneste eller hverv, under udførelsen af tjenesten eller hvervet eller i anledning af samme.”

A blev den 9. august 1999 ansat som vikarierende pædagog ved døgninstitutionen.

Det fremgår af det nedenfor citerede høringsvar fra Direktoratet for Sociale Anliggender og Arbejdsmarked, at direktoratet ved kontorchef K medio august 1999 telefonisk blev kontaktet af direktoratets Regionalkontor Midt, som orienterede direktoratet om, at A var dømt for vold, og at dette ikke var foreneligt med arbejdet på døgninstitutionen, idet det kunne skabe frygt blandt personalet.

Direktoratet kontaktede herefter telefonisk døgninstitutionen ved stedfortræder S, og meddelte, at A ikke kunne være ansat ved døgninstitutionen efter at være blevet foranstaltet for vold.

S indkaldte A til en samtale den 27. august 1999 og meddelte ham, at ansættelsesforholdet ikke kunne fortsætte på denne baggrund.

Det fremgår herefter af det ansættelseskema, som blev udfærdiget i forbindelse med A's ansættelse, at han fratrådte den 28. august 1999.

Der foreligger dernæst en skriftlig henvendelse af 31. august 1999 fra døgninstitutionen til direktoratet af følgende indhold:

“Hej K, jeg har brug for hjælp.

Allerførst kan jeg fortælle dig, at jeg efter vores telefonsamtale, har gjort som du opfordrede mig til, vedr. A. Jeg fortalte ham om usikkerheden der var opstået, ved nogle personaler ifølge dit udsagn, samt der stod noget i hans straffeattest vedr. vold. Jeg fik en voldsom reaktion, med hele følelsesregisteret; forundring, vrede, og til sidst meget ked af det. Det havde jeg forudset, og var parat til at håndtere situationen. Det endte med at A valgte at afleve nøglen og forlade døgninstitutionen, rimelig rolig.

Jeg har det så, sådan nu, at jeg mærker en hvis frustration, og mange underlige tanker går gennem mit hoved. Hvad var det der foregik

Der har været stor tilfredshed med A's faglige indsats på boenheden, og jeg kan fortælle at samtlige afdelingsledere, undtagen en har været positive på ansættelsen. Der har været grundig diskussion i ledelsesgruppen, for afklaring af ansættelsesforholdet. Og jeg har mærket en betydelig opbakning, specielt fra afdelingslederen fra Boenheden (...).

A ringer til mig for at få belyst, efter hans udsagn, de meget kontroversielle og urigtige påstande.

Derfor har jeg brug for en samtale med dig, for at få belyst rigtigheden, og få klargjort mine egne frustrationer, således jeg ikke gentager det skete. Jeg er for øvrigt klar over, at det ikke er mig der ansætter på nuværende, men det kan jo komme en dag.

Vil du hjælpe mig. Ring venligst for aftale.”

Det foreligger ikke oplyst, om direktoratet besvarede denne henvendelse.

Døgninstitutionen skrev den 1. november 1999 således til A:

“Vedr. verserende sag.

Jeg skal hermed meddele dig følgende.

På baggrund af opsigelse af dig, grundet din straffeattest, som må betragtes som væsentlig i forhold til ansættelsesforholdet.

Meddeles du herved, at sagen betragtes som afsluttet for så vidt angår døgninstitutionen.

Det er ene og alene, vigtigt for døgninstitutionen, at genskabe et sundt klima for personalet der bygger på gensidig tillid.

Du anmodes om ikke at kontakte personale på døgninstitutionen vedr. din ansættelse / afskedigelse, da personalet opfatter dette som utrygheds skabende.

Vi kan fra vores side konkludere, at sagen har været medvirkende til at få præciseret, døgninstitutionens ansættelsesforhold.”

Direktoratet skrev samme dag følgende notat:

“På baggrund af at døgninstitutionen ikke havde kvalificeret personale til ... - boenheden juli - august 1999, besluttede forstander og afdelingsleder på døgninstitutionen at ansætte A som løsvikar ved boenheden pr. 10.08.1999, jf. skrivelse af 22.10.1999. På grund af at A er gift med forstander ..., betragtede hun sig som inhabil i forbindelse med ansættelsen, hvorfor dette blev overladt til stedfortræderen på døgninstitutionen.

Undertegnede blev medio august kontaktet af Regionalkontor Midt, som orienterede mig om, at A var blevet ansat på døgninstitutionen og at vedkommende ikke har en ren straffeattest (for så vidt angår vold), hvilket ikke kunne være foreneligt med arbejdet på døgninstitutionen. Undertegnede kontaktede derpå døgninstitutionen og gjorde opmærksom på, at A ikke kan være ansat med en straffeattest. Dette blev forstanderen orienteret om i uge 34, og undertegnede ringede herefter til stedfortræderen vedrørende samme.

Stedfortræderen indkaldte derpå A fredag den 27. august og gjorde A opmærksom på, at hans ansættelse ved døgninstitutionen ikke kunne fortsætte grundet hans straffeattest. Dette affødte en voldsom reaktion hos A, jf. skrivelse af 31.08.1999. Stedfortræderen gjorde A opmærksom på, at han måtte fremskaffe sin straffeattest såfremt A er uenig i begrundelsen for afskedigelsen. A har ikke efterfølgende forevist sin straffeattest til stedfortræderen.

A har efterfølgende kontaktet landsstyremedlem ..., som henviste til administrationen i Direktoratet.

A har flere gange kontaktet landsstyremedlemmet / Direktoratet om nyt i sagen, hvor undertegnede ringede tilbage, uden at telefonen dog blev taget.

Stedfortræder har dags dato udarbejdet skrivelse til A om, at sagen for så vidt angår døgninstitutionen betragtes som afsluttet, og samtidig anmodet A om ikke at kontakte personalet på døgninstitutionen i sagen, da dette er utryghedsskabende.

Undertegnede har udarbejdet skrivelse til døgninstitutionerne om forholdsregler i forbindelse med ansættelse af personale, således at det fremover forebygges, at der ansættes personale som med en straffeattest om vold mod personer, trusler om vold mod personer, seksuelt misbrug af børn eller lignende relevante forhold. Skrivelsen udgår til døgninstitutionerne snarest.”

Jeg har under min behandling af sagen indhentet følgende udtalelser:

Direktoratet for Sociale Anliggender og Arbejdsmarkeds udtalelse af 24. februar 2000:

“Ombudsmanden har i brev af 21. januar 2000 anmodet om, at Direktoratet redegør for, om afskedigelsesbeslutningen er truffet af direktoratet eller døgninstitutionen, og om direktoratet, såfremt afskedigelsen er besluttet af døgninstitutionen, har behandlet sagen forud for eller efter afskedigelsen. Endvidere beder Ombudsmanden om at få tilsendt den sag til gennemsyn, hvorpå direktoratet har behandlet afskedigelsen af A.

Hermed skal beklages det sene svar, som skyldes et stort arbejdspress og få personaleressourcer til de mange arbejdsopgaver.

Direktoratet v. undertegnede bliver medio august 1999 telefonisk kontaktet af regionalkontor Midt v. ..., som orienterede om, at A, som iøvrigt er gift og bor sammen

med forstanderen på døgninstitutionen, var blevet ansat på døgninstitutionen som løsvikar ved boenheden pr. 10.08.1999. Regionalkontor Midt gør opmærksom på, at A ikke har en ren straffeattest (for så vidt angår vold), og at dette ikke kan være foreneligt med arbejdet på døgninstitutionen, idet dette kan skabe frygt blandt personalet. Direktoratet v. undertegnede kontaktede derpå døgninstitutionen og gjorde opmærksom på, at A ikke kan være ansat med en straffeattest, hvori indgår vold. Forstanderen blev orienteret i uge 34 og umiddelbart herefter blev stedfortræderen på institutionen orienteret.

Stedfortræderen indkaldte derpå A fredag den 27. august og gjorde A opmærksom på, at hans ansættelse ved døgninstitutionen ikke kunne fortsætte grundet hans straffeattest. Dette affødte en voldsom reaktion hos A, og stedfortræderen gjorde A opmærksom på, at han måtte fremskaffe sin straffeattest, såfremt A var uenig i begrundelsen for afskedigelsen. A har ikke efterfølgende forevist sin straffeattest til stedfortræderen.

Ved skrivelse af 1. november 1999 til A orienterer døgninstitutionen om, at sagen for så vidt angår døgninstitutionen anses som afsluttet.

Undertegnede har i forbindelse med denne sag undersøgt, om der skulle være udarbejdet nærmere retningslinier i sager, hvor der ansættes personale med en ikke ren straffeattest. Direktoratet har i årenes løb udarbejdet retningslinier for døgninstitutionerne vedrørende mange forhold, såkaldte SD info. Dog viste det sig, at der ikke er udarbejdet SD info på dette område. Denne sag gav anledning til, at der nu foreligger et udkast til SD info, således at døgninstitutionernes ledelse i forbindelse med ansættelse af medarbejdere indhenter oplysninger også om eventuel straffeattest. Baggrunden for, at det er vigtigt at kende til en eventuel straffeattest hos en ansøger til en stilling på en døgninstitution, er, at det kan være meget utryghedsskabende hos øvrigt personale samt beboere på døgninstitutionerne, hvis en medarbejder eksempelvis har en voldsdom. Det må imidlertid altid bero på en individuel vurdering, om en ikke ren straffeattest betyder, at ansøgeren til stillingen ikke kan ansættes. Forholdet i straffeattesten kan eksempelvis være af meget gammel dato, eller det kan være uden relevans for arbejdet på institutionen.

Kompetencen til ansættelse af døgninstitutionspersonale ligger hos forstanderen, som kan uddelegere den til stedfortræderen. Forstander og stedfortræder kan så søge råd og vejledning i Hjemmestyrets personaleadministration eller Direktoratet for Sociale Anliggender. I den konkrete sag har Direktoratet kontaktet døgninstitutionen og gjort opmærksom på, at vedkommende ikke kunne være ansat med en straffeattest, hvori indgik vold. Direktoratet har ikke udbedt sig A's straffeattest, idet personsagsbehandlingen foregår i døgninstitutionen. A har af døgninstitutionen været givet mulighed for at fremlægge sin straffeattest, men har ikke gjort det.

Denne skrivelse vedlægges relevante sagsakter i Direktoratet i sagen.

Direktoratet bidrager gerne med yderligere oplysninger, såfremt Landstingets Ombudsmand har brug for dette."

Jeg anmodede den 22. maj 2000 Administrationsdirektoratet om at sende mig A's personalesag til gennemsyn.

Jeg kunne efter at have gennemgået sagen konstatere, at den ikke indeholdt oplysninger af betydning for min behandling af nærværende sag.

Jeg skrev den 22. maj 2000 til døgninstitutionen:

"Jeg modtog den 17. november 1999 den i kopi vedlagte klage fra A.

Jeg har den 27. april 2000 modtaget en udtalelse fra Direktoratet for Sociale Anliggender, som har oplyst, at såvel ansættelse som afskedigelse af A er besluttet af døgninstitutionen.

Jeg anmoder derfor døgninstitutionen om en udtalelse til klagen.

Jeg anmoder i den forbindelse døgninstitutionen om at redegøre for:

Hvorvidt A har været partshørt forud for afskedigelsen, og såfremt partshøring ikke er sket, årsagen hertil.

På hvilket tidspunkt og på hvilken måde døgninstitutionen er blevet bekendt med oplysninger om registrering af A i Det centrale Kriminalregister.

Jeg anmoder endelig døgninstitutionen om at sende mig A's personalesag i institutionen til gennemsyn. Jeg gør for god ordens skyld opmærksom på, at jeg ønsker tilsendt den originale sag indeholdende alt materiale.

Jeg gør samtidig opmærksom på, at døgninstitutionen's udtalelse eventuelt vil blive forelagt A til partshøring."

Døgninstitutionen svarede mig den 5. juni 2000, og fremsendte samtidig institutionens sagsakter til mit gennemsyn. Det hedder i svaret:

"Partshøring før afskedigelse:

D. 27.08.99. Indkalder jeg A til en samtale på mit kontor. Begrundelsen for samtalen er at jeg er blevet beordret til at fyre A, fra overordnet side, grundet vold. Jeg fortæller A, sagen og konkludere, at døgninstitutionen ikke ser sig istand til, at opretholde ansættelsen. Efter min mening reagere A normalt, først meget forbavset / undrende, han forstår ikke hvad det hele drejer sig om, og fortæller mig at han ikke er dømt for vold. Jeg fastholder afskedigelsen, og A bliver en smule vred, og fortæller mig, at det vil han ikke finde sig i, han ønsker at vide hvem der har pålagt mig afskedigelsen.

Jeg ønsker ikke yderligere ophidselse og taler A til ro. A er synligt berørt og snakker om livslang straf for noget han tidligere har gjort. Efter ca 10 minutter forlader A kontoret og døgninstitutionen.

Begrundelsen for, at det er undertegnede der skal afskedige A er, at Forstander for døgninstitutionen er inhabil, da de er gift.

Oplysning om registrering i det centrale Kriminalregister.

Jeg bliver kaldt ind til Forstander for døgninstitutionen d. 27.08.99. om formiddagen, hvor hun fortæller, at hun har haft en samtale med K i Socialdirektoratet, vedr. hendes mand A. K har fortalt ..., at A havde en dom for vold og ikke kunne være ansat på døgninstitutionen. A henviser til undertegnede, med begrundelse i at hun er inhabil, og jeg har ansættelsen på A.

Jeg bliver derefter kontakten telefonisk af K, der fortæller, at en ikke navngivet person fra Regional Kontor Midt, har oplyst til hende, at døgninstitutionen har ansat A. Og det er blevet hende oplyst at A har en dom for vold. Jeg oplyser K, at jeg og personalet på Boenheden er meget tilfredse med A og vi på ingen tidspunkt har haft problemer, tværtimod har ansættelsen båret præg af stabilitet og engagement. Vi har ikke forlangt straffeattest fra A, da ansættelsen er som løs vikar, i en tidsbegrænset periode.

K beder mig om at fyre A, med begrundelse i, at han har en dom for vold, og, at der er personer på døgninstitutionen der føler sig utrygge.

Jeg indkalder derefter A til samtale og fyring jvfn. ovenstående."

Jeg gav ved brev 9. august 2000 A mulighed for at kommentere de citerede høringssvar.

Samtidig anmodede jeg Direktoratet for Sociale Anliggender om en udtalelse som følger:

"Jeg vender nu tilbage til A's klage over afskedigelsen fra døgninstitutionen, idet jeg på grund af de udtalelser, jeg har modtaget, finder det nødvendigt at indhente flere oplysninger.

Direktoratet har i sit svar af 24. april 2000 gjort rede for en samtale med Regionalkontor Midt, som fandt sted "medio august" 1999, og direktoratet har videre oplyst, at direktoratet i "uge 34" har kontaktet døgninstitutionen om sagen.

Disse oplysninger er bekræftet af døgninstitutionen i den udtalelse, jeg har modtaget fra institutionen.

Da notater om direktoratets mundtlige korrespondance med Regionalkontor Midt og med døgninstitutionen ikke findes i de sagsakter, direktoratet har sendt mig, anmoder jeg direktoratet om at sende mig de pågældende notater, og hvis de ikke findes, anmodes direktoratet om at redegøre for årsagen hertil.

Jeg anmoder endelig direktoratet om at sende mig en redegørelse for regionalkontorets medvirken i sagen om A's afskedigelse og eventuelle medvirken i forbindelse med hans ansættelse, ligesom direktoratet anmodes om at sende mig regionalkontorets sag eller sager, hvoraf oplysninger om regionalkontorets medvirken i forbindelse med A's afskedigelse og ansættelse fremgår.

Redegørelsen for regionalkontorets medvirken i sagen vil eventuelt blive forelagt A til partshøring."

Jeg modtog den 25. august 2000 følgende svar fra A:

"Vedr. Partshørings svar.

Bemærkninger til et par nævnte punkter i svarskrivelsen i forbindelse med Lands tingets Ombudsmands høringsbrev (brev nr. 5631, jr.nr. 11.32.10.0/105-99, af 9.8.00 vedrørende: Din klage over din afskedigelse fra døgninstitutionen.)

Først vil jeg begynde mit svarskrivelse til Ombudsmandens høringsbrev med et tak. Jeg er glad for den åbne måde, jeg blev behandlet på.

For det første

Jeg har bemærket at man har udbedt sig afdækkende oplysninger vedrørende den omhandlede sag fra Socialdirektoratet. I denne forbindelse håber jeg at blive orienteret om sagens gang

De bemærkelsesværdige

Ved gennemgang af Socialdirektoratets brev af 24.4.00 jr. nr. 1-29-00, fremgår det, at Regionalkontoret har pr. telefon har orienteret den ovennævnte direktorat, at der pr. 18.8.99 var ansat en løs vikar i døgninstitutionen. Der blev nævnt at den nyan satte har været foranstaltet for vold, og der kan læses at det ovennævnte direktoratet i sin vurdering, på denne baggrund har forlangt afskedigelse.

Ud fra at man skulle have været foranstaltet for vold, vurderede Regionalkontoret, at jeg A, ikke kan bruges som medarbejder. På grund af, at jeg skulle være potentiale grund til uro på arbejdspladsen. Netop på grund af, at jeg skulle have været foranstaltet for vold.

Følgen deraf blev, at jeg afskediges fra døgninstitutionen den 27.8.99.

Der kan læses, at der affødte en voldsom voldagtig reaktion fra min side, da jeg fik afskedigelsen at vide. At jeg så kan fremskaffe en straffeattest, hvis jeg er uenig i begrundelsen for afskedigelsen.

Bemærkninger

1. Det centrale i denne her sag er en afskedigelse efter forlydender. Sagt på en anden måde er afskedigelsen sket uden grund. Derfor er det tale om personlig forfølgelse fra de offentliges side.

Her tænkes der ikke på SD info, selvom man her tænkes på i fremtiden at være mere vågen over for, om der har været overtrædelser af kriminalloven af en arbejds søgende/ansøger.

2. Det er absolut det centrale, at vi som borgere ikke behandles tilfældigt af de offentlige. I denne aktuelle sag, kan de offentliges fremgangsmåde ved en afskedigelse slet ikke forsvares, og det må på det kraftigste kritiseres.

Der kan jo læses, at Regionalkontor Midt har, et eller andet steds fra fået at vide, at jeg har været foranstaltet for vold. Der var ingen dokumentation, og ikke mindst, uden at jeg på nogen måde blev spurgt, blev der taget beslutning om, at jeg, A, skal afskediges fra mit arbejde.

Derfor må man stille spørgsmålet: "Hvor er forsvaret for mig som et individ i sagen. Det er slet ikke betryggende sådan en forvaltning, uden iagttagelse af god forvaltningsskik. Direktoratet for Arbejdsmarked og Sociale Anliggender har også skrevet, at jeg har reageret voldsomt da afskedigelsen blev meddelt mig.

Om det virkelig skete, i det skriftlige udtalelse om det aktuelle sag fra den (på vegne af døgninstitutionen), som jeg direkte snakkede med, skete det ikke på denne måde.

Det er nødvendigt at dette forhold rettes utvetydigt, og direktoratet må skriftligt trække deres skrivelse, om at jeg reagerede voldsomt, tilbage. At det slet ikke passer, kan læses i døgninstitutionen's udtalelse.

Oplysninger fra mig

Jeg finder det på sin plads, at jeg fremkommer med følgende oplysninger:

For det første P.I.P. (Perorsaausut llinniarsimasut Peqatigiiffiat/Pædagogernes fagforening) kontaktede af mig, og jeg har således afleveret de skriftlige oplysninger om sagen til P.I.P., således er P.I.P. involveret i denne her aktuelle sag.

For det andet Denne her sag om afskedigelse, har haft alvorlige følger for mig. Der har ikke været nogen, der vil ansætte mig i ca. ti måneder på trods af at jeg søgte arbejde hele tiden. Dette har for mig og min familie været stor belastning, både menneskeligt og økonomisk. I håb om at man i fremtiden vil sørge for at man undgår dårlig opførsel fra de offentlige side."

Ligeledes 25. august 2000 modtog jeg følgende svar fra Direktoratet for Sociale Anliggender og Arbejdsmarked:

"Ombudsmanden har anmodet om notater om direktoratets mundtlige korrespondence med Regionalkontor Midt og med døgninstitutionen, og det skal herved oplyses, at disse notater ikke findes. Årsagen hertil er, at når regionalkontor, direktoratet og døgninstitution taler sammen, er der tale om intern kommunikation mellem kolleger.

Vedrørende regionalkontorets medvirken i sagen om A's afskedigelse og eventuelle medvirken i forbindelse med hans ansættelse, kan oplyses, at regionalkontoret ingen kompetence har vedrørende ansættelse og afskedigelse af medarbejdere på døgninstitutionerne. Ansættelses- og afskedigelseskompetencen er af Direktoratet uddelegeret til forstanderne på de enkelte døgninstitutioner. Regionalkontorerne medarbejdere har samarbejdsrelationer med døgninstitutionerne, hvilket på handicapområdet blandt andet gælder personsagerne vedrørende vidtgående handicappede, og i denne forbindelse kommer regionalkontorerne medarbejdere tjenstligt på døgninstitutionerne. Hvis regionalkontorerne medarbejdere bliver bekendt med forhold på døgninstitutionerne, som de mener, direktoratet bør være vidende om, orienterer de direktoratet som led i deres almindelige oplysningspligt.

Vedrørende anmodning om at sende regionalkontorets sag eller sager, hvoraf fremgår oplysninger om regionalkontorets medvirken i forbindelse med A's afskedigelse og ansættelse, kan oplyses, at dette ikke forefindes."

A fik herefter mulighed for at kommentere det sidst citerede høringssvar.

Jeg modtog den 5. oktober 2000 følgende svar fra A:

"Vedr.: Bemærkninger til Landstingets Ombudsmands partshøring (brev nr. 5853, j.nr. 11.32.10.0/105-99, af 14.9.00 vedrørende: Klage over uansøgt afsked fra døgninstitutionen).

For det første skal det bemærkes, at myndighederne hvor som helst i deres forvaltning og i forbindelse med behandling af hvilken som helst sag har pligt til at lave/gøre notater, således at man kan følge med i enhver som helst sag, der bliver behandlet. Dette er imidlertid ikke sket netop i denne omtalte sag, hvis behandling af en sådan sag ellers er af yderste vigtighed især inden for den offentlig forvaltning, og den manglende opfølgning af sagen, burde betegnes som kritisabel.

I dette tilfælde er det ikke et spørgsmålet om kommunikation blandt personalet internt det drejer sig om, men derimod kommunikation mellem forskellige forvaltninger og specielle institutioner.

Vedrørende denne sag skal det endvidere bemærkes, at det er vigtigt, at udgangspunktet i sagen i det mindste ikke er blevet ændret, idet vi har klare beviser for, at afskedigelsen er blevet realiseret og behandlet på forkert grundlag og praksis.

For det andet skal det bemærkes, at direktoratet i sit brev/ notat nævnte noget om, at Regionalkontor Midt ikke har kompetence til at afskedige. Men vi er vidende om, at den omtalte afskedigelse er blevet beordret til døgninstitutionen.

For det tredje burde nævnes, at i det her nævnte notat/brev fra direktoratet omtales oplysningspligten flere gange. Men med det menes der overhovedet ikke, at man skal give mulighed for en behandling uden fundament/at have noget at bygge på.

Og endelig til sidst er jeg meget spændt på at få at vide, at på baggrund i hvilken stilling underskriveren af breve/notater skriver normalt under på vegne af direktoratet.”

Jeg har endelig den 16. marts 2001 telefonisk anmodet stedfortrædende forstander S, døgninstitutionen, om at oplyse, om institutionen af direktoratet eller på anden måde var orienteret om, hvilken dom eller hvilket forhold, som lå til grund for direktoratets anmodning til institutionen om at afskedige A.

S oplyste i den anledning, at han - ud over at opfordre A til at give institutionen en udskrift fra Det centrale Kriminalregister - hverken under sin samtale med ..., som han henviste til i institutionens høringssvar, eller på anden måde havde søgt nærmere oplysninger om, hvilket kriminalretligt forhold, som A havde begået.

S tilføjede, at årsagen til, at han ikke søgte forholdet nærmere belyst var, at han formodede, at det drejede sig om den tidligere i pressen omtalte sag om fremsættelse af bombetrusler mod Grønlands Landsting.

Jeg udtalte herefter:

Afgrænsningen af min undersøgelse.

Jeg lægger efter de foreliggende oplysninger til grund, at A blev afskediget uansøgt fra døgninstitutionen efter telefonisk instruktion fra Direktoratet for Sociale Anliggender og Arbejdsmarked.

Jeg lægger videre til grund, at direktoratets henvendelse til døgninstitutionen havde karakter af en konkret tjenestebefaling gående ud på, at A ikke kunne være ansat ved døgninstitutionen efter at være kriminalretligt foranstaltet for vold.

Jeg har undersøgt såvel døgninstitutionens som Direktoratet for Sociale Anliggender og Arbejdsmarkedets sagsbehandling.

Min undersøgelse er koncentreret om afskedigelsesbeslutningen og sagsbehandlingen i forbindelse hermed, og omfatter såvel spørgsmålet om kom-

petence og ansvar som afskedigelsesgrundlaget og sagsbehandlingen hos de undersøgte myndigheder.

Kompetencen til at afskedige A.

Sagen rejser efter min opfattelse først og fremmest spørgsmålet om, hvilken myndighed, som er ansættende og afskedigende i forhold til A.

Det fremgår af landstingsforordning nr. 7 af 3. november 1994 om hjælp til personer med vidtgående handicap:

“§ 14. ...

Stk. 3. Landsstyremedlemmet for Sociale Anliggender varetager administrationen af døgninstitutioner for vidtgående handicappede.

§ 15. Landsstyret fastsætter i fornødent omfang regler om formål, oprettelse, indretning, ledelse og drift af døgninstitutioner for vidtgående handicappede, og udøver driftsmæssigt og økonomisk samt pædagogisk og behandlingsmæssigt tilsyn hermed.”

Lovforslagets bemærkninger til bestemmelserne er sålydende:

“Ad §§ 14 og 15.

Hjemmestyret ejer og driver døgninstitutioner for vidtgående handicappede, der fungerer som selvstændige enheder under Direktoratet for Sociale Anliggender, og som direktoratet har tilsyns- og instruktionsbeføjelser overfor.”

I medfør af blandt andet landstingsforordningens §§ 11, 12, 15, 17, stk. 1, og 20, stk. 3, udstedte hjemmestyret den 29. december 1994 bekendtgørelse nr. 64 om døgninstitutioner m. v. for børn og unge samt for personer med vidtgående handicap.

Det hedder i bekendtgørelsens § 6:

“Døgninstitutioner ejes af Grønlands Hjemmestyre og drives af Direktoratet for Sociale Anliggender.

Stk. 2. Direktoratet for Sociale Anliggender ansætter en forstander for hver døgninstitution, der forestår den daglige drift af institutionen, efter retningslinier fastsat af Direktoratet for Sociale Anliggender.”

Det fremgår videre af bekendtgørelsens § 32, at der for hver døgninstitution udarbejdes en fast personalenormering, efter forhandling mellem forstanderen og Direktoratet for Sociale Anliggender.

Direktoratet har endelig oplyst, at reglerne for døgninstitutionens personaleadministration er fastsat i SD meddelelse nr. 3/90, som har karakter af en intern regel for direktoratets døgninstitutioner. Det fremgår blandt andet heraf:

“2. b. Ved ansættelse af forstanderens nærmeste familie på institutionen, er Socialdirektoratet ansættende og afskedigende myndighed, ligesom alle personale-mæssige forhold vedrørende forstanderens nærmeste familie behandles af Socialdirektoratet.

3. Stillinger med fælles ansættelsesområder:

...

3.k. Afsked:

...

Uansøgt afsked kan af forstanderen meddeles, når ...

4. Stillinger med lokalt ansættelsesområde:

4. a. Ledige stillinger opslåes af forstanderen, som er ansættende og afskedigende myndighed.”

Den konkrete beskrivelse i SD meddelelse nr. 03/90 af direktoratets kompetence i sager angående ansættelse af forstanderens nærmeste familie ved døgninstitutioner giver mig imidlertid ikke anledning til bemærkninger i forhold til direktoratets afgørelse af sagen.

Jeg finder, at en sådan regel, uafhængigt af den kompetencefordeling, som i øvrigt måtte være gældende mellem direktoratet og institutionen, har hjemmel i almindelige regler om retsvirkningerne af inhabilitet.

Der er således tale om, at en myndighed, hvor beslutningskompetencen er henlagt til myndighedens leder, er inhabil, såfremt lederen er inhabil i den pågældende sag.

I sådanne tilfælde, vil kompetencen som udgangspunkt skulle henskydes til en sideordnet eller til en overordnet myndighed.

Det er således min opfattelse, at Direktoratet for Sociale Anliggender og Arbejdsmarked har været kompetent personaleadministrativ myndighed i forhold til A.

Jeg finder i den forbindelse også, at jeg bør gøre opmærksom på, at der eventuelt ville kunne rejses spørgsmål om, hvorvidt A overhovedet med retsmyndighed kunne ansættes af døgninstitutionen.

Jeg er dog af den opfattelse, at direktoratet efter almindelige regler om retsfortabelse som følge af passivitet nu er afskåret fra tillægge det betydning, at der har foreligget inhabilitet ved ansættelsen af A.

Jeg lægger herved vægt på, at direktoratet senest i forbindelse med behandlingen af den telefoniske indberetning, som førte til tjenestebefalingen til døgninstitutionen, eller i forbindelse med den efterfølgende, oven for citerede, korrespondance mellem direktoratet og døgninstitutionen, havde anledning til at forholde sig til spørgsmålet om gyldigheden af A's ansættelse.

Det forhold, at direktoratet burde have været bekendt med at ansættelsen af A var behæftet med en mangel i form af inhabilitet hos døgninstitutionen uden, at direktoratet har forholdt sig til spørgsmålet i forbindelse med behandlingen af sagen om A's afskedigelse, har under alle omstændigheder været egnet til at bibringe A en opfattelse af, at denne mangel ikke ville blive gjort gældende.

Ansvar for afskedigelsen.

Jeg har, som jeg bemærkede det indledningsvis, ikke kunnet tillægge det betydning for min vurdering af det forvaltningsretlige ansvar for afskedigelsen af A, at direktoratet i sit høringssvar af 24. april 2000 til mig har givet udtryk for, at sagsbehandlingen skulle forestås af døgninstitutionen.

Jeg finder i tilknytning til min vurdering af de habilitetsmæssige aspekter i sagen yderligere grund til at udtale, at det er en væsentlig og kritisabel fejl, at direktoratet i den foreliggende sag overlod dele af sagsbehandlingen til døgninstitutionen.

Jeg er, som anført, af den opfattelse, at direktoratets telefoniske instruktion af døgninstitutionen konkret gik ud på, at direktoratet var underrettet

om, at A var idømt en kriminalretlig foranstaltning for vold, og at A herefter ikke kunne være ansat ved døgninstitutionen.

Jeg lægger til grund, at døgninstitutionen opfattede tjenestebefalingen som et pålæg om at afskedige A.

Som følge af dels direktoratets manglende sikring af dokumentation for tjenestebefalingens indhold, som imidlertid uomtvisteligt havde et meget konkret indhold, og at direktoratet er nærmest til at bære ansvaret for, hvorledes direktoratets tjenestebefalinger efterleves af tjenestebefalingernes adressater, dels de foreliggende skriftlige oplysninger efter gennemførelsen af afskedigelsen af A, som ikke gav direktoratet anledning til at påtale døgninstitutionen's sagsbehandling og dels den omstændighed, at direktoratet, jf. mine bemærkninger oven for om habilitet, overhovedet ikke lovligt kunne pålægge døgninstitutionen opgaver i forbindelse sagens behandling, er det min opfattelse, at direktoratet har det forvaltningsretlige ansvar for afskedigelsen af A og sagsbehandlingen i forbindelse med afskedigelsessagen.

Jeg kan følgelig ikke tillægge det væsentlig betydning, at direktoratet i sit høringssvar af 24. april 2000 har givet udtryk for den opfattelse, at døgninstitutionen skulle have haft særlige opgaver i forbindelse med sagsbehandlingen.

Desuden finder jeg, at direktoratets fremgangsmåde ved meddelelsen af direktoratets stillingtagen i sagen, uafhængigt af mine bemærkninger om kompetence og ansvar, er betænkelig.

Afgørelser om afskedigelser og andre meddelelser om personaleadministrative sagsbehandlingsskridt, som har væsentlig betydning for den pågældende ansattes retsstilling, bør meddeles sagens parter direkte af den myndighed, der har truffet afgørelsen eller foretaget sagsbehandlingen.

En overordnet myndigheds afgørelser med videre bør således ikke meddeles "ad tjenstlig vej". Underordnede myndigheder bør ikke underrettes om afgørelsen ved, at de får til opgave at meddele afgørelsen til parten.

Dette skyldes navnlig hensynet til en hurtig, smidig og serviceorienteret behandling af borgerne.

Jeg finder det endvidere meget uheldigt, at tjenestestedet bliver underrettet om, at en overordnet myndighed har taget en afskedigelsessag mod en medarbejder under behandling, før medarbejderen selv informeres herom, idet en underretning til medarbejderen via tjenestestedet kan være særligt belastende i forhold til en direkte underretning fra den sagsbehandlende myndighed.

Jeg finder således, at direktoratet under alle omstændigheder direkte burde have meddelt A sin opfattelse af, hvad den modtagne anmeldelse gav anledning til.

Grundlaget for afskedigelsen af A.

Det faktiske grundlag.

Som sagen foreligger oplyst, lægger jeg til grund, at direktoratet besluttede at afskedige A efter en telefonisk indberetning fra direktoratets regional kontor om, at A skulle være dømt for vold.

Den stedfortrædende forstander på døgninstitutionen har telefonisk over for mig gjort opmærksom på, at døgninstitutionen gik ud fra, at direktoratets omtalte tjenestebefaling henviste til et forhold, som havde været omtalt i pressen og drejede sig om bombetrusler mod Grønlands Landsting.

Jeg bemærker indledningsvis, at direktoratet, såvel som andre forvaltningsmyndigheder, er bundet af forvaltningsretligt princip om, at der ikke må træffes afgørelse i en sag, før denne er tilstrækkelig oplyst.

Ansvar for sagsoplysningen påhviler forvaltningen.

Væsentlige mangler ved sagsoplysningen medfører normalt afgørelsens ugyldighed.

Det er for mig oplyst, at direktoratets eneste grundlag for at rette henvendelse til døgninstitutionen om sagen var en telefonisk indberetning fra direktoratets regional kontor.

En telefonisk indberetning om, at en offentlig ansat har været foranstaltet for "vold" må nødvendigvis underbygges af en skriftlig anmeldelse eller i hvert af fald af et fyldestgørende sagsnotat, forinden en sådan anmeldelse overhovedet giver anledning en nærmere undersøgelse af sagen.

En telefonisk indberetning om, at en ansat har været foranstaltet for "vold" indeholder i øvrigt ikke i sig selv nogen indikation om, hvilken kriminalretlig bestemmelse, som pågældende er dømt for, idet "vold" indgår i gerningsbeskrivelsen i flere bestemmelser i kriminalloven.

Såfremt direktoratet var af den opfattelse, at der burde indledes en undersøgelse som følge af den telefoniske anmeldelse, skulle direktoratet, om nødvendigt gennem en supplerende, skriftlig høring af anmelderen, have sikret sig så detaljerede oplysninger om det pågældende kriminalretlige forhold og om anmeldelsens baggrund, at disse oplysninger kunne danne grundlag for en egentlig sagsbehandling, herunder en partshøring af A.

Direktoratet burde i forbindelse med sagsoplysningen endvidere, om nødvendigt, have undersøgt, om direktoratet selv kunne rekvirere de relevante oplysninger fra det centrale kriminalregister.

Jeg bemærker herved, at følgende fremgår af Justitsministeriets cirkulære nr. 147 af 30. august 1978 om det centrale kriminalregister:

"§ 15. Rigspolitichefen udsteder efter begæring straffeattester til offentlig brug, ... til:

...

7) Socialstyrelsen, amtsrådene, kommunalbestyrelserne og Københavns Magistrat for personer, der søger ansættelse ved daginstitutioner for børn, døgninstitutioner for børn og unge og rådgivningscentre for børn og unge.

...

9) Socialministeriet og socialstyrelsen for personer, der søger ansættelse under særforsoget.

10) Amtsrådene, Københavns Magistrat og kommunalbestyrelsen på Frederiksberg for personer, der søger ansættelse ved de pågældende myndigheders psykiatriske institutioner.

...

Det hedder videre i cirkulærets §§ 22 og 23:

“§ 22. Der må ikke til brug for sager om ansættelse i stillinger gives oplysninger om strafforfølgning på anden måde end ved udskrift af kriminalregisteret ...”

§ 23. I andre sager må der, bortset fra de i stk. 2 nævnte tilfælde, ikke - ved udskrift af kriminalregisteret eller på anden måde - gives oplysning om afsluttet strafforfølgning, som vedkommende myndighed ikke kan få kundskab om ved udskrift af kriminalregisteret ...

Stk. 2. Vedkommende politimester (politidirektøren i København) kan dog i særlige tilfælde til brug for offentlige myndigheder give oplysning om afsluttet strafforfølgning og tilførsler til kriminalregisteret, som efter de for vedkommende område gældende lovbestemmelser eller efter sagens natur skønnes at burde tillægges væsentlig betydning for sagens afgørelse.

...

Stk. 4. Såfremt der efter stk. 2 gives oplysning om strafforfølgning, bør sagens akter i almindelighed vedlægges til den pågældende myndigheds gennemsyn ...”

Ud over at modtage den pågældende anmeldelse ses direktoratet imidlertid overhovedet ikke at have undersøgt sagen, forinden den omtalte tjenestebefaling til døgninstitutionen blev givet.

Jeg er allerede herefter af den opfattelse, at direktoratets sagsoplysning har været så mangelfuld, at den medfører afskedigelsens ugyldighed.

Partshøring.

Jeg har i en række tidligere sager om uansøgt afskedigelse af offentligt ansatte udtalt, at ud over, at sagsbehandlingslovens regler om partshøring i § 19 skal overholdes, skal den ansatte høres over myndighedens retlige vurderinger, forinden den pågældende afskediges.

Tilsidesættelse af disse høringsforskrifter er generelt væsentlige mangler, som medfører afskedigelsens ugyldighed.

Jeg finder det utvivlsomt, at den manglende overholdelse af partshøringsreglerne i denne i sag i sig selv er egnet til at berøve afskedigelsesbeslutningen dens gyldighed.

Den retlige kvalifikation af faktum.

Idømmelse af kriminalretlige sanktioner er ingen generel hindring for ansættelse i den offentlige forvaltning.

Imidlertid antages der, ikke blot for tjenestemænd, hvor dette krav er fastsat i loven, men også for andre ansatte, at gælde et decorumkrav.

Det antages således, at forvaltningspersonellet såvel i som uden for tjenesten skal vise sig værdige til den agtelse og tillid, som stillingen indebærer.

Forvaltningen skal således skønne konkret over, om en kriminalretlig foranstaltning kan forenes med den ansattes arbejdsfunktion.

Dette skøn ses ikke at være foretaget i denne sag. Også dette forhold medfører i sig selv efter min opfattelse afskedigelsens ugyldighed.

Der er derimod i direktoratets hørings svar og i den efterfølgende begrundelse givet af døgninstitutionen henvist til, at A's fortid kan skabe frygt blandt personalet.

En sådan vurdering er ikke omfattet af decorumbegrebet, men er en vurdering gående ud på, at et samarbejde med den pågældende medarbejder ikke kan etableres.

Der er også i denne situation tale om, at direktoratet har været forpligtet til at udøve et skøn over, hvorvidt samarbejdet rent faktisk vanskeliggøres af, at en medarbejder er idømt en kriminalretlig foranstaltning.

Heller ikke dette skøn er udøvet, og den trufne afgørelse om at afskedige A kan derfor heller ikke anses som en gyldig afgørelse om afskedigelse på grund af samarbejdsvanskeligheder.

Skønnet over, hvilken betydning en kriminalretlig foranstaltning mod en offentlig ansat skal have for den pågældendes ansættelsesforhold er en væsentlig del af myndighedens afgørelsesgrundlag, og de nødvendige oplysninger for, at myndigheden kan foretage dette skøn, skal derfor selvsagt foreligge inden, myndigheden træffer sin afgørelse.

Direktoratet har i sit hørings svar af 24. april 2000 oplyst, at døgninstitutionen i forbindelse med den mundtlige meddelelse af afskedigelsesbeslutningen den 27. august 1999 opfordrede A til at "fremskaffe sin straffeattest".

Jeg udtaler, at en sådan opfordring i den foreliggende situation, hvor døgninstitutionen gik ud fra, at afskedigelsesbeslutningen rent faktisk var taget, må anses som beklagelig og stridende mod god forvaltningsskik.

Jeg har herved også lagt vægt på det generelle princip, som er udtrykt i sagsbehandlingslovens § 33, hvorefter den som virker inden for den offentlige forvaltning ikke i den forbindelse må skaffe sig fortrolige oplysninger, som ikke er af betydning for udførelsen af den pågældendes opgaver.

Sagsbehandlingen i øvrigt:

Sagsbehandlingen hos myndighederne har i øvrigt givet mig anledning til nogle bemærkninger om sagsdokumentationen, om skriftlighed i afskedigelsessager og om den efterfølgende skriftlige begrundelse, som døgninstitutionen meddelte A.

For så vidt angår døgninstitutionen har jeg vurderet det hensigtsmæssigt at fremsætte min opfattelse af de dele af institutionens behandling af sagen, som har særlig betydning for sikring af borgernes retsstilling, uafhængigt af, at det er min opfattelse, at institutionen ikke lovligt har kunnet pålægges eller påtage sig opgaver i sagen.

Sagsdokumentation og skriftlighed.

Jeg har noteret mig, at der hverken forefindes notat om henvendelsen til regionalkontoret om sagen eller om regionalkontorets henvendelse til direktoratet.

Jeg må forstå direktoratets begrundelse for de manglende notater med, at der ikke føres notater over samtaler mellem kolleger.

Jeg bemærker hertil, at efter landstingsloven om offentlighed i forvaltningen § 6, stk. 1, gælder følgende:

“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 omfang i relation til udveksling af oplysninger internt i en myndighed og mellem flere myndigheder er beskrevet således i Lovkontorets vejledning fra december 1994 til sagsbehandlingsloven:

“59. 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. Den omfatter således i første række oplysninger om gjorte iagttagelser, resultatet af foretagne målinger og andre undersøgelser, fastslåede oplysninger om økonomiske forhold, f.eks. størrelsen af skattepligtig indkomst o. lign. Notatpligten vil imidlertid også kunne omfatte oplysninger, der indeholder en subjektivt præget stillingtagen til et forhold, for så vidt vurderingen er af betydning for den administrative bevisoptagelse, f.eks. hvor der udefra er indhentet en sagkyndig erklæring som også vurderer betydningen af forskellige oplysninger om faktiske forhold.

Tilkendegivelse af standpunkter, argumenter eller vurderinger med hensyn til en sags afgørelse vil derimod ikke være omfattet af notatpligten. Det samme gælder oplysninger om indholdet af gældende ret.

60. Notatpligten gælder alle oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder, der ikke allerede fremgår af sagens dokumenter, uanset på hvilken måde oplysningerne er tilgået sagen. Notatpligten vil således også kunne omfatte oplysninger, der udveksles mundtligt inden for samme myndighed, f.eks. mellem ansatte eller oplysninger, der fremkommer under møder i kommunalbestyrelsen, i de kommunale udvalg eller i andre kollegiale organer. Også oplysninger, der hidrører fra andre af myndighedens sager eller fra registre, skal noteres på sagen, eventuelt i form af en henvisning.

Endelig medfører bestemmelsen om notatpligt, at en myndighed må gøre notat om indholdet af materiale, der er indgået i sagen, men som senere udleveres eller tilbageleveres uden, at der tages kopi, til privatpersoner eller organisationer m.v., som ikke er forpligtet til at opbevare og fremsende materialet påny, jf. dog pkt. 57.”

Herudover følger det af god forvaltningsskik, at der i øvrigt gøres notat om alle væsentlige ekspeditioner i en sag.

Det er således ikke relevant for afgrænsningen af notatpligten, om der er tale om kommunikation mellem kolleger. Det er derimod afgørende om, de pågældende oplysninger tjener et formål i sagsoplysningen.

I den foreliggende sag har Direktoratet for Sociale Anliggender og direktoratets regionalkontor alene behandlet sagen ud fra mundtligt modtagne informationer i form af anmeldelser eller indberetninger.

Der har derfor utvivlsomt foreligget notatpligt for den mundtlige henvendelse til regionalkontoret, regionalkontorets henvendelse til direktoratet, og direktoratets tjenestebefaling til døgninstitutionen.

For så vidt angår tjenestebefalingen til døgninstitutionen har jeg noteret mig, at der ikke er fuld overensstemmelse mellem direktoratets og døgninstitutionens opfattelse af tjenestebefalingens indhold.

Henset til, at de pågældende mundtligt modtagne oplysninger har udgjort de eneste oplysninger i sagen i direktoratet, finder jeg, at direktoratet ikke har tilvejebragt noget bevis for nødvendigheden af at rette henvendelse til døgninstitutionen om A's ansættelsesforhold.

Direktoratets og dets regionalkontors manglende sikring af skriftlig dokumentation i en sag om afskedigelse af en offentlig ansat er efter min opfattelse særdeles kritisabel.

Der gælder i øvrigt intet almindeligt skriftlighedskrav i forvaltningen.

Dette udgangspunkt modificeres imidlertid af, at det følger af god forvaltningssskik, at skriftlighed iagttages i en række tilfælde.

Der er således tale om at for borgerne særligt byrdefulde og indgribende afgørelser bør foreligge i skriftlig form.

Således er der ikke tvivl om, at afgørelser om uansøgt afsked bør meddeles skriftligt, dels af hensyn til at sikre myndighedens bevis, dels af hensyn til sådanne afgørelses indgribende karakter, og dels på baggrund af det udtalte behov i sådanne sager for, at afgørelsens adressat får en samtidig begrundelse.

Under alle omstændigheder tilsiger de hensyn, som i de anførte sagstyper begrundet et krav om skriftlig sagsbehandling, at mundtligt meddelte forvaltningsafgørelser generelt skal suppleres af et skriftligt notat om ekspeditionen af sagen.

Jeg finder det meget beklageligt, at døgninstitutionen ikke har overholdt ovenstående krav i en sag om ophør af et ansættelsesforhold.

Efterfølgende begrundelse.

Jeg har under min gennemgang af oplysningerne i sagen citeret et brev af 1. november 1999 fra døgninstitutionen til A.

Dette brev fremstår som efterfølgende skriftlig begrundelse af afgørelsen, jf. sagsbehandlingslovens § 23.

Sådanne, efterfølgende, skriftlige begrundelser skal opfylde samme indholdsmæssige krav som begrundelser for skriftligt meddelte afgørelser.

Sagsbehandlingsloven opstiller i § 24, stk. 1 og stk. 2, følgende krav til begrundelsens indhold:

“§ 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.”

Døgninstitutionens skriftlige begrundelse til A indeholder for det første en henvisning til, at hans “straffeattest” er “væsentlig” for ansættelsesforholdet.

Dette må forstås som en henvisning til et decorum-krav således, at borgere, der er kriminalretligt foranstaltet, ikke kan ansættes ved døgninstitutionen.

Det fremgår dog ikke, hvilket skøn, som ligger til grund for denne vurdering.

Brevet indeholder dernæst følgende oplysning:

“Det er ene og alene, vigtigt for døgninstitutionen, at genskabe et sundt klima for personalet der bygger på gensidig tillid.”

Denne bemærkning har imidlertid karakter af, at samarbejdsvanskeligheder har udgjort afskedigelsesgrundlaget.

Ud over de krav, som sagsbehandlingsloven specifikt stiller til begrundelsens indhold, er det en forvaltningsretlig regel, at begrundelsen skal være dækkende. Begrundelsen må således ikke være misvisende eller kunne give anledning til misforståelser. Det er min opfattelse, at den begrundelse, som døgninstitutionen har givet i denne sag ikke lever op til dette krav, idet den er egnet til at skabe betydelig tvivl hos A om, hvilken retlig kvalifikation af faktum - indberetningen om en kriminalretlig foranstaltning for vold - som er grundlaget for afskedigelsen.

Det fremgår således ikke klart af begrundelsen, om afskedigelsen skyldes en formodning om, at A ikke er egnet til at indgå i samarbejdet i institutionen, eller om det generelt er uforeneligt med ansættelse på en døgninstitution at være kriminalretligt foranstaltet. Det sidste alternativ er væsentligt forskelligt fra spørgsmålet om samarbejdet på institutionen, idet det har grundlag i almindelige betragtninger om krav til institutionens omdømme i offentligheden.

Jeg henviser i øvrigt til mine bemærkninger oven for om spørgsmålet om den retlige kvalifikation af faktum.

Jeg finder det meget beklageligt, at der ikke er givet A en fyldestgørende begrundelse for grundlaget for afskedigelsen.

Sagens videre forløb:

Det er min opfattelse, at direktoratets oplysning af sagen har været så mangelfuld, at den må betragtes som yderst kritisabel.

Som følge af de konstaterede væsentlige mangler, som hver for sig ville medføre afgørelsens ugyldighed, anmoder jeg direktoratet om at meddele mig, hvad direktoratet herefter foretager sig i sagen.

Ud fra en samlet vurdering af de mange, meget væsentlige fejl, som har kendetegnet direktorates behandling af denne sag, har jeg fundet det påkrævet, jf. ombudsmandslovens § 10, stk. 1, at give Landstinget og Landsstyret meddelelse om sagen.

Jeg har derfor samtidig sendt Landstingets Lovudvalg og Landsstyret kopi af denne udtalelse.

Tvivl om kompetencefordelingen mellem Direktoratet for Sociale Anliggender og direktoratets døgninstitutioner:

Jeg har bemærket, at landstingsforordningen om hjælp til personer med vidtgående handicap både indeholder regler om, at Landsstyret “varetager

administrationen” af døgninstitutioner for handicappede, at Landsstyret skal fastsætte administrative regler for institutionernes “ledelse og drift”, og at direktoratet udøver “driftsmæssigt og økonomisk tilsyn” hermed.

Hverken loven eller dens bemærkninger forklarer nærmere, hvad de citerede begreber indebærer.

Samtidig beskriver bemærkningerne til lovforslaget, at institutionerne er “selvstyrende enheder” under direktoratet. Heller ikke dette begreb er nærmere forklaret.

Navnlig for så vidt angår lovens tilsynsbegreb bemærker jeg, at det efter min mening kan give fortolkningsmæssige problemer, at bestemmelser, der hjemler/pålægger en myndighed at føre tilsyn ikke er uddybet ved bestemmelser om fremgangsmåden for tilsynsførelse, om beføjelser med hensyn til undersøgelseskridt og om beføjelser med hensyn til afgørelser på grundlag af foretagne undersøgelser.

Det forekommer i den forbindelse tvivlsomt, hvilket selvstændigt indhold lovens beskrivelse af landsstyremedlemmet for sociale anliggendes overordnede administrative ansvar har i forhold til funktionen som regeludstedende myndighed og som tilsynsmyndighed.

Lovens beskrivelse af et overordnet administrativt ansvar for landsstyremedlemmet giver ikke i sig selv holdepunkter for at udlede særlige styringsbeføjelser for direktoratet.

Efter forvaltningsrettens regler indebærer opgaven som sektortilsyn, at tilsynsmyndigheden er beføjet (og forpligtet) til at holde sig underrettet om udviklingen på området samt til at udtale sig vejledende om sin opfattelse af forholdet.

En tilsynsmyndigheds udøvelse af retligt bindende beføjelser kræver derimod udtrykkelig lovhjemmel.

Jeg har besluttet, jf. ombudsmandslovens § 11, at give Landstinget og Landsstyret meddelelse om de bestående uklarheder i regelgrundlaget.

Jeg har ved særskilt brev og ved kopi af dette brev orienteret A om min opfattelse af sagen.

Jeg returnerer samtidig døgninstitutionens sagsakter med tak for lån.”

Landsstyremedlemmet for Sociale Anliggender og Arbejdsmarked svarede mig den 14. maj 2001:

”Landstingets Ombudsmand har ved brev af 25. april 2001 indberettet to forhold til Landsstyret:

1) I forbindelse med afskedigelse af en vikar fra døgninstitutionen er der sket en række væsentlige fejl ved sagsbehandlingen i Direktoratet for Sociale Anliggender og Arbejdsmarked.

2) Kompetenceafgrænsningen mellem Direktoratet for Sociale Anliggender og Arbejdsmarked og hjemmestyrets døgninstitutioner for vidtgående handicappede er generelt uklar.

I forhold til de indberettede forhold skal Landsstyret hermed meddele, hvad indberetningen har givet anledning til.

Ad 1)

Direktoratet for Sociale Anliggender og Arbejdsmarked har meddelt, at Landstingets Ombudsmand derfra vil modtage en nærmere stillingtagen til de enkelte kritikpunkter samt meddelelse om, hvad der er gjort eller vil blive gjort for at hindre væsentlige fejl i sagsbehandlingen fremover.

På den baggrund agter Landsstyret ikke at foretage sig yderligere i sagen på nuværende tidspunkt.

Ad 2)

Landsstyret er enig i kritikken af den nuværende lovgivning.

Landstingsforordningen om hjælp til børn og unge er under revidering, hvorfor der ved fremsættelse af ændringsforslag på Landstingets Forårsmøde 2002 vil blive taget højde for kritikken.

Tilsvarende ændring vil blive foretaget i Landstingsforordning om hjælp til personer med vidtgående handicap.

Det har i anden forbindelse været drøftet, at det ville være hensigtsmæssigt, hvis der var en tilsynsmyndighed for døgninstitutionerne, der var uafhængig af Direktoratet for Sociale Anliggender og Arbejdsmarked, som står for driften af institutionerne.

Eventuelt forslag om etablering af uvildigt tilsyn vil ligeledes blive fremlagt på Landstingets Forårsmøde 2002."

Jeg modtog den 19. juni 2001 følgende svar fra Direktoratet for Sociale Anliggender og Arbejdsmarked:

"Ved brev 24. april 2001 anmoder I om at få oplyst, hvad Direktoratet for Sociale Anliggender og Arbejdsmarked vil foretage sig i anledning af de påpegede sagsbehandlingsfejl i ovennævnte sag.

Direktoratet har taget kritikken til efterretning og vil gennem interne instrukser m.v. drage omsorg for, at der ikke sker tilsvarende fejl i fremtiden.

For så vidt angår indhentelse af straffeattester har Direktoratet den 27. juli 2000 udsendt en SD meddelelse til samtlige døgninstitutioner. Der vedlægges kopi heraf til orientering.

Der er ikke med de foreliggende bestemmelser hjemmel til, at Direktoratet kan indhente en udskrift fra Kriminalregistret medmindre vedkommende person har givet sit samtykke hertil.

I den foreliggende sag har A ikke efterkommet opfordringen til at komme med udskrift fra Kriminalregistret, hvorfor der ikke kunne ske en vurdering af, om udskriften indeholdt oplysninger, der gjorde en fortsat ansættelse betænkelig.

Spørgsmålet om hvorvidt sagsbehandlingsfejlene har været så væsentlige, at det medfører afgørelsens ugyldighed henhører under domstolene. Dette har vi meddelt A's advokat, som allerede på baggrund af Ombudsmandens udtalelse i sagen har rettet henvendelse til os. Vi har desuden meddelt advokaten, at vi gerne deltager i en drøftelse af sagen.

Udover ovenstående agter vi ikke at foretage os yderligere på nuværende tidspunkt."

Jeg skrev herefter den 3. august 2001 til direktoratet:

"Jeg modtog den 19. juni 2001 direktoratets svar i sagen.

Jeg har noteret mig, at direktoratet har taget min kritik til efterretning og vil drage omsorg for, at tilsvarende væsentlige sagsbehandlingsfejl undgås fremover.

Direktoratet har endvidere sendt mig en kopi af en instruks til alle døgninstitutioner og børnehaven ..., hvoraf det blandt andet fremgår, at ansøgere til ledige stillinger bør anmodes om blandt andet at fremkomme med en udskrift fra Det centrale Kriminalregister.

Jeg har ikke bemærkninger til en sådan praksis, men jeg har samtidig noteret mig, at direktoratet har instrueret sine institutioner om, at der ikke bør ske ansættelse af ansøgere, som ikke ønsker at fremskaffe udskrift af kriminalregisteret.

Det er min opfattelse, at døgninstitutionerne er forpligtet af det princip, som i almindelighed gælder i det offentlige, nemlig at den bedst kvalificerede ansøger skal ansættes.

Direktoratet kan naturligvis lade det indgå i bedømmelsen med selvstændig vægt, at en ansøger ikke har efterkommet en opfordring til at fremskaffe udskrift fra kriminalregisteret.

Men direktoratet kan efter min opfattelse ikke tillægge det forhold, at en ansøger ikke fremskaffer udskrift fra kriminalregisteret, den virkning, at det individuelle skøn over ansøgernes egnethed herved bortfalder.

Jeg er dernæst ikke enig i direktoratets opfattelse af, at det skulle være udelukket, at direktoratet eller den ansættende institution selv kan indhente oplysninger fra kriminalregisteret, idet Rigspolitechefen som registerforvaltende myndighed vil være forpligtet til at behandle en ansøgning fra direktoratet og dets institutioner om registerindsigt.

Jeg henviser herved til mine bemærkninger i min udtalelse, side 16 - 18 i den grønlandsk sprogede version og side 14 - 16 i den dansk sprogede version.

Endvidere er der efter min opfattelse ingen lovmæssige hindringer for, at registerforskriften for kriminalregisteret vil kunne udvides til også at omfatte meddelelse af oplysninger til grønlandske myndigheder, som har samme opgaver, som de danske myndigheder, som i dag efter registerforskriften kan indhente oplysninger.

Med hensyn til spørgsmålet om indhentelse af en kriminalregisterudskrift for A, skriver direktoratet videre, at en sådan udskrift kunne tjene til en vurdering af, om en fortsat ansættelse af A ville have været betænkelig.

Jeg er ikke enig i direktoratets synspunkt, idet det, som det fremgår af min udtalelse side 20 i den grønlandsk sprogede version og side 17 i den dansk sprogede version, er min opfattelse, at beslutningen om at afskedige A allerede var truffet, da han blev opfordret til at fremkomme med en registerudskrift.

Direktoratet anfører dernæst, at spørgsmålet om de begåede sagsbehandlingsfejl medfører afskedigelsesbeslutningens ugyldighed hører under domstolene.

Jeg bemærker i den anledning, at i en situation, hvor der foreligger væsentlige sagsbehandlingsfejl, som berøver en afgørelse dens forvaltningsretlige gyldighed, således som det er tilfældet i den foreliggende sag, er det naturligt, at jeg som led i min opfattelse af sagen, jf. ombudsmandslovens § 9, stk. 2, tilkendegiver min opfattelse af, at den trufne afgørelse savner gyldighed.

Det er på denne baggrund, jeg har anmodet direktoratet om at meddele mig, hvad direktoratet herefter foretager sig i sagen.

Det er naturligvis korrekt, at domstolene kan træffe afgørelse om, hvorvidt en forvaltningsakt er ugyldig, og hvilke retsvirkninger dette i øvrigt skal have for forvaltningssagens parter.

At henviser til muligheden for en retslig prøvelse af sagen er imidlertid efter min opfattelse ikke en tilstrækkelig opfølgning på sagen.

Det forhold, at der foreligger væsentlige mangler ved en forvaltningsakt indebærer, at forvaltningen er forpligtet til at genoptage sagen og meddele forvaltningsaktens adressat, i dette tilfælde A, sin stillingtagen til konsekvenserne af de foreliggende mangler ved afgørelsen.

Da direktoratet fortsat ikke har forholdt sig til min opfattelse af de foreliggende mangler i sagen, gentager jeg min henstilling om, at direktoratet forholder sig til min opfattelse af, af afskedigelsen af A er ugyldig, og meddeler mig, hvad dette giver direktoratet anledning til at foretage i forhold til A.

Jeg har sendt A's advokat, ..., Landstingets Lovudvalg og Landsstyrets Sekretariat kopier af dette brev."

Jeg modtog den 23. august 2001 følgende svar fra direktoratet:

"Med henvisning til jeres brev af 3. august 2001 kan jeg oplyse, at direktoratet har afventet en henvendelse fra advokat ... om det materielle indhold i sagen, jf. vores brev af 16. juni 2001 til advokaten, førend vi ville genoptage sagen.

Da vi er uden svar på denne henvendelse har vi d.d. skrevet til A om vores opfattelse af sagen, herunder spørgsmålet om, hvordan vi forholder os til jeres opfattelse af, at afskedigelsen er ugyldig. Kopi af brevet er vedlagt til orientering.

Med hensyn til indhentelse af udskrifter fra kriminalregistret er det vores opfattelse, at dette på nuværende tidspunkt udelukkende kan ske af ansøgeren eller med dennes samtykke. Vi har ikke tidligere overvejet, om det vil være hensigtsmæssigt, at Hjemmestyret og eventuelt også kommunerne får lejlighed til at indhente udskrifter. Vi har anmodet KANUKOKA om deres indstilling til et sådant forslag, jf. vedlagt kopi af brev."

Følgende fremgår af direktoratets samtidige brev til A:

"Vi har den 25. april 2001 modtaget udtalelse fra Landstingets Ombudsmand om din klage over sagsbehandlingen i forbindelse med din afskedigelse i 1999.

Umiddelbart herefter fik vi en henvendelse fra advokat ... om sagen, hvor hun oplyste, at hun var ved at indhente yderligere oplysninger for fremsættelse af krav om økonomisk kompensation til dig. Dette brev besvarede vi den 24. maj 2001 og foreslog en drøftelse af sagen. Herefter fik vi yderligere en henvendelse fra advokaten, som vi besvarede den 16. juni og gentog forslaget om en drøftelse af sagen.

Da advokaten ikke har kontaktet os yderligere, og vi den 3. august 2001 har modtaget en rykker for genoptagelse af sagen fra Landstingets Ombudsmand, har vi genoptaget sagen på det foreliggende grundlag.

Direktoratet erkender, at der er begået flere fejl i sagen, og at disse fejl efter en konkret vurdering måske kunne have medført, at afgørelsen ville være blevet kendt ugyldig ved en domstolsprøvelse.

Vi beklager meget denne sagsbehandling. Vi skal endvidere beklage, at der overhovedet blev indledt en sag om uansøgt afskedigelse af dig, da du var ansat som vikar, og din ansættelse dermed alligevel ville ophøre i løbet af kort tid.

Det er oplyst i sagen, at du var ansat som vikar på døgninstitutionen for perioden 10. august – 27. august 1999, og at der ikke var planlagt tjeneste for dig efter denne dato. Dit arbejdsophør vil således være sket den 27. august 1999, uanset om der var indledt en sag om uansøgt afsked af dig eller ej.

Ud fra disse faktiske oplysninger har vi vurderet, at du ikke har lidt noget økonomisk tab på grund af sagsbehandlingsfejlene. Der er derfor ikke grundlag for at yde dig økonomisk kompensation.

Idet vi endnu engang beklager den mangelfulde sagsbehandling, skal vi meddele dig, at vi anser sagen for afsluttet."

Jeg skrev derpå den 30. august 2001 til direktoratet:

"Jeg modtog den 23. august 2001 direktoratets redegørelse for sagens genbehandling, herunder kopi af et brev af 22. august 2001 til A.

Jeg bemærker indledningsvis, at jeg er kopiorienteret om advokat ...s brev af 4. maj 2001 til direktoratet, hvoraf det fremgår, at advokat ... er partsrepræsentant for ...

Efter sagsbehandlingslovens § 8, stk. 1, 1. pkt., kan den, der er part i en sag, på et hvert tidspunkt af sagens behandling lade sig repræsentere eller bistå af andre.

Denne regel indebærer, at forvaltningen ikke frit kan vælge, hvem forvaltningen vil korrespondere med om sagen, hvis en partsrepræsentant er udpeget.

Jeg er enig med direktoratet i, at sagsforløbet har indebåret en forvaltningsretlig pligt for direktoratet til at genoptage sagen og i den forbindelse meddele ... resultatet af sagens genbehandling.

Da direktoratet har været bekendt med, at A var repræsenteret af advokat ..., må jeg konstatere, at direktoratet ikke har handlet i overensstemmelse med den anførte bestemmelse i sagsbehandlingsloven ved at sende sin afgørelse direkte til ... uden samtidig at orientere partsrepræsentanten om afgørelsen.

Jeg går ud fra, at direktoratet ved fremtidig korrespondance med A respekterer, at A har udpeget en partsrepræsentant.

Jeg bemærker dermæst, at jeg har noteret mig, at direktoratet har genbehandlet sagen som følge af min udtalelse i sagen.

Direktoratet har i den forbindelse meddelt A:

”Direktoratet erkender, at der er begået flere fejl i sagen, og at disse fejl efter en konkret vurdering måske kunne have medført, at afgørelsen ville være blevet kendt ugyldig ved en domstolsprøvelse.

Vi beklager meget denne sagsbehandling. Vi skal endvidere beklage, at der overhovedet blev indledt en sag om uansøgt afskedigelse af dig, da du var ansat som vikar, og din ansættelse dermed alligevel ville ophøre i løbet af kort tid.”

Da direktoratet har genbehandlet sagen under inddragelse af den opfattelse, som jeg har givet udtryk for, og da det ikke ses, at A har været forelagt andre oplysninger i forbindelse med sagens genbehandling, må jeg – uanset den noget upræcise formulering af direktoratets seneste brev til A – gå ud fra, at direktoratet har valgt at følge den retsopfattelse, som jeg gav udtryk for i min udtalelse af 24. april 2001.

Af den sidst citerede passus i direktoratets brev til A, synes det at fremgå, at direktoratet er af den opfattelse, at direktoratet alene ud fra en forventning om ansættelsesforholdets ophør kunne undlade at undersøge om der var grundlag for at reagere på indberetningen om, at der kunne foreligge forhold, som gjorde A uegnet til ansættelse.

Jeg finder anledning til at bemærke, at selve ansættelsesforholdets karakter ikke kan være relevant for direktoratets vurdering af, hvilke undersøgelser en indberetning af den i sagen omhandlede karakter giver anledning til.

Spørgsmålet om en borger er egnet til at beklæde en stilling i det offentlige er en vurdering, som den ansvarlige myndighed må foretage efter forvaltningsrettens almindelige regler og det decorumkrav, som i gælder for ansættelse i den pågældende stilling.

Jeg bemærker endelig, at jeg forstår direktoratets tilkendegivelse af erstatningsspørgsmålet således, at direktoratet erkender et ansvar for de begåede fejl, men at direktoratet ikke finder, at A har lidt et økonomisk tab ved den ugyldige afskedigelse.

Spørgsmål om det offentliges erstatningsansvar for fejl i sagsbehandlingen reguleres af ikke af forvaltningsrettens regler, og jeg undersøger derfor normalt ikke, om det offentlige har handlet erstatningspådragende.

Navnlig for så vidt angår spørgsmålet om beregningen af et erstatningskrav bemærker jeg, at dette oftest beror på et skøn og en bevisførelse, som naturligt bør prøves af domstolene.

Jeg finder ikke grundlag for at forholde mig til direktoratets vurdering af erstatningsspørgsmålet i den foreliggende sag.

Jeg foretager mig herefter ikke yderligere i sagen på det foreliggende grundlag.

Jeg har sendt advokat ... en kopi af dette brev.”

A's advokat meddelte mig i brev af 11. oktober 2001, at hun havde anlagt sag mod Direktoratet for Sociale Anliggender og Arbejdsmarked med påstand om erstatning.