

**OMBUDSMANDEN
FOR INATSIARTUT
BERETNING
FOR 2012**

Bortvisning

5.4 En offentlig ansats loyalitetsforpligtigelse kunne ikke begrunde, at myndigheden kunne begrænse den ansattes ytringsfrihed ved at bortvise ham. Manglende parthøring og mangelfuld begrundelse i forbindelse med bortvisningen.

A, klagede over, at han var blevet bortvist fra sin stilling i K Kommune på grund af udsendelse af en e-mail til alt administrativt personale i kommunen vedrørende ændringer i hans ansættelsesforhold.

A mente, at bortvisningen var usaglig og uproportionel, og at kommunen havde krænket hans ytringsfrihed ved at bortvise ham på grund af e-mailen. A klagede endvidere over, at K Kommune ikke havde overholdt sagsbehandlingslovens regler vedrørende parthøring og begrundelse.

Ombudsmanden fandt det kritisabelt, at K Kommune havde bortvist A på grund af de i e-mailen fremsatte ytringer, og på grund af udsendelse af e-mailen via kommunens intranet til samtlige ansatte i K Kommune.

Ombudsmanden fandt det kritisabelt, at K Kommune ikke havde foretaget partshøring i forbindelse med bortvisningen, og at kommunen ikke havde givet tilstrækkelig begrundelse for afgørelsen, herunder at der ikke var anført tilstrækkelig henvisning til de relevante retsregler.

Ombudsmanden fandt K Kommunes journaliseringspraksis i A's personalesag og manglende overholdelse af arkivloven utilfredsstillende.

Ombudsmanden fandt endvidere ikke, at K Kommune havde opfyldt sagsbehandlingslovens § 24, stk. 1, om henvisning til de retsregler, som afgørelsen er truffet efter. En henvisning til en uskreven retsregel skal indeholde en kort gengivelse af indholdet af det uskrevne retsgrundlag som myndigheden forstår dette. K Kommunes henvisning til "misligholdelse i enhver forstand", var derfor ikke tilstrækkelig dækkende henvisning til retsreglen (j.nr. 2010-324-0005, udtalelse af 18. april 2012).

Den 9. december 2010 modtog jeg en klage fra advokat B på vegne af A over K Kommunes bortvisning og sagsbehandling efter, at A havde udsendt en kritisk e-mail til alle kommunens ansatte vedrørende ændringer i hans ansættelse. Ifølge klagen var bortvisningen usaglig og uproportional. Derudover var fremført, at væsentlige sagsbehandlingsregler som partshøring og begrundelse ikke var overholdt.

A har anlagt retssag imod K Kommune angående de stillingsændringer, som A omtaler i e-mailen. Det er samme e-mail, som danner grundlag for bortvisningen. Advokat B har i den forbindelse tilkendegivet overfor mig, at retssagen ikke vedrører bortvisningsafgørelsen.

Nærværende udtalelse vil derfor alene omhandle spørgsmålet ombortvisningsafgørelsen.

Hændelsesforløbet op til bortvisningen.

I skrivelse af 16. marts 2010 til A opsigte K Kommune A fra stillingen som erhvervskonsulent med sædvanligt overenskomst-mæssig varsel til udgangen af juni måned 2010 og tilbød samtidig A en ny ansættelse på

ændrede vilkår og under en anden overenskomst. I skrivelse af 27. april 2010 anerkendte K Kommune, at skrivelsen ikke var afleveret betids og forlængede opsigelsesfristen til udgangen af juli 2010.

Der blev herefter udarbejdet et forslag til forlig, som dog ikke blev underskrevet, og A fik efter henvendelse til vicekommunaldirektøren udbetalt løn for august og september 2010.

Den 30. september 2010 fremsendte A's advokat, advokat B, en skrivelse til K Kommune, hvor hun gjorde gældende, at A stadig var ansat, og at kommunen havde indstillet planerne om opsigelse og ansættelse på nye vilkår.

K Kommune fremsendte ved skrivelse af 5. oktober 2010 et nyt forslag til forlig med ny ansættelse på nye vilkår, og det anførtes efterfølgende, at forligsfristen var 8 dage, dvs. fristen var den 13. oktober 2010. Kommunen anmodede i en efterfølgende e-mail om at få bekræftet, at A ved arbejdstids ophør den 29. oktober 2010 ville rømme sit skrivebord og øvrige kontorfaciliteter.

A havde ifølge sin advokat, advokat B, den 13. oktober 2010 meddelt K Kommune, at han mente sig opsagt af kommunen, fordi han ikke ønskede at overgå til, hvad han anså for væsentligt forringede ansættelsesvilkår.

Udsendelse af e-mail og bortvisningen.

Den 14. oktober 2010 udsendte A følgende e-mail med titlen "ny kurs i K Kommune" til alle kommunens ansatte.

"Hej alle sammen

Jeg vil herved være ærlig over for alle mine kollegaer om hvordan man åbenbart bliver behandlet i K Kommune.

Jeg synes at I alle børe vide forholdene.

Hvem er fælles tillidsmand i kommunen ??

K Kommune har ændret kurs ved behandling lønninger for kommunens ansatte, det er i hvert fald fakta for undertegnede.

Tidligere arbejdede jeg i Teknisk Forvaltningen indtil i september 2008 blev jeg ringet op af erhvervsafdelingen om jeg var interesseret i stillingen som erhvervskonsulent i ... kommune. Jeg svarede ja - hvis ... kommune ville acceptere at jeg ville få samme løn og ansættelsesvilkår som min nuværende stilling. Det accepterede ... kommune. Så jeg fik en SIK kontrakt med den rette anciennitet og stillingen var fuldmægtig som afdelingsleder.

Nu har K Kommune afskediget mig og vil genansætte mig i AK – funktionsoverenskomst, og det har jeg ingen indvendinger imod – men vil i henhold til reglerne bibeholde min anciennitet - men den nye kurs for K Kommune er ligeglade med overenskomster. De vil genansætte mig fra den 1. oktober 2010 uden anciennitet – altså et temmelig kraftig løn nedgang. Jeg har accepteret at jeg ikke genansættes som afdelingsleder.

Men K Kommune tilbud vil jeg ikke acceptere og på den måde miste mange års anciennitet – Kommunens Jurist ... skriver – citat:

På anledning herefter meddeles følgende om den **aflønningsmæssige stilling for A pr. 1. oktober 2010, overenskomstmæssig korrekt:**

Acceptfristen fastholdes: onsdag, den 13. oktober 2010

Accepteres forliget ikke bedes bekræftet, at A rømmer sit skrivebord og øvrige kontorfaciliteter fredag, den 29. oktober 2010 ved arbejdstids ophør, således at fogedsag undgås.

Juristen sender her trusler om for meget betalt løn

K Kommune frafalder tilbagebetalingskrav af det af A for meget oppebårne løn med videre, kr. 175.000 for perioden 01.11.2008 til dato (=kr. 5.000/mdl. ifølge internt i K Kommune foreliggende notat).

At nu lige pludselig skylder jeg kommunen 175.000,- kr. efter deres påstand om for meget betalt løn (hvorfor er jeg aldrig blevet gjort bekendt med det interne notat??)

Så nu bliver der en retssag mod K Kommune om usaglig opsigelse

Jeg vil herved beklage at min mangeårige ansættelse i ... kommune og nu i K Kommune skal afslutte på denne måde.

De bedste hilsner

...

A

..."

Samme dag kl. 11.38 sendte kommunaldirektør D en e-mail til A. E-mailet blev besvaret via e-mail samme dato kl. 11.41 af A. Kommunaldirektør D's e-mail er ikke tilsendt mig fra kommunen.

A fik herefter samme dag cirka kl. 12.45 overrakt nedenfor citerede bortvisningsbrev af 14. oktober 2010.

"Bortvisning.

I anledning af mail udsendt til alle ansatte i K Kommune dags dato, bortvises du hermed med omgående virkning, da dette er i hver henseende en misligholdelse af din tjeneste forpligtigelser, som ansat.

Du bedes omgående rydde dit skrivebord, fjerne alle personlige ejendele fra kontoret og aflevere din nøgle til kommunekontoret.

Dette bortvisningsbrev overrækkes dig personligt af din chef, ...

Med venlig hilsen

... ..

Personalechef Juridisk Konsulent"

Klagen til mig.

Den 9. december 2010 modtog jeg nedenfor citerede klage af 24. november 2010 fra advokat B på vegne af A. Ifølge klagen var bortvisningen usaglig og uproportionel. Derudover var det fremført, at væsentlige sagsbehandlingsregler som partshøring og begrundelse var krænket.

"[...]

Klage over K Kommunes sagsbehandling

Som følge af min klient, A's bortvisning fra K Kommune, klager jeg hermed over kommunens sagsbehandling i forbindelse med min klients afskedigelse, idet jeg mener, kommunen har overtrådt både ansættelses- og forvaltningsretlige regler.

Min klient har den 13. oktober 2010 meddelt K Kommune, at han mener sig opsagt af kommunen, idet han ikke ønsker at overgå til væsentligt forringede ansættelsesvilkår.

Efterfølgende den 14. oktober rundsender min klient en mail til hele forvaltningen i K Kommune, hvori han fortæller om sin oplevelse af forløbet og hans holdning hertil (bi-

lag 1). Kommunaldirektør D reagerer herefter på henvendelsen med "en løftet pegefinger" i form af en venlig henstilling og min klient reagerer straks med en undskyldning og en forsikring om, at det passerede ikke vil gentage sig. Senere samme dag bliver min klient bortvist med omgående virkning. Bortvisningen sker på baggrund af mailen af den 14. oktober 2010, da K Kommune anser mailen for en misligholdelse af hans tjenesteforpligtigelser (bilag 2). Min klient ryddede sit bord og forlod arbejdspladsen samme dag.

Min klient er ikke blevet partshørt i forbindelse med bortvisningen.

Der har efterfølgende ikke været kontakt mellem min klient og kommunen. Det er herefter min vurdering, at bortvisningen er decideret usaglig og uproportional i forhold til det passerede, idet min klients grundlovssikrede ytringsfrihed ikke har kompromiteret forvaltningen, og idet hans mail ikke kan betragtes som hverken illoyal eller utilbørlig i et omfang, der begrundet en bortvisning. Forvaltningen er desforuden bundet af forvaltningens første reaktion i sagen, der korrekt nok er en venlig henstilling — hvilket i øvrigt er Forvaltningens eneste retsmæssige redskab i den konkrete sag.

Jeg skal endvidere bede Ombudsmanden for Inatsisartut om at undersøge, om der i sagen er tilsidesat væsentlige garantiforskrifter — herunder reglerne for partshøring, begrundelse og klagevejledning.

Jeg skal for en god ordens skyld gøre opmærksom på, at der verserer en retssag mellem min klient og K Kommune. Denne retssag vedrører spørgsmålet omkring, hvorvidt min klient skal acceptere væsentligt forringede ansættelsesvilkår, eller om han med rette har kunnet betragte sig som afskediget samt om der i den forbindelse skal tillægges min klient en godtgørelse for usaglig opsigelse. Denne retssag er påbegyndt lang tid før min klient bliver bortvist og dette sidste efterspil er således ikke inddraget i retssagen, idet den ikke skønnes at have betydning for den afgørelse, der ønskes prøvet af domstolene."

Ved skrivelse af 16. december 2010 skrev jeg således til K Kommune:

"Ombudsmanden har modtaget den i kopi vedlagte klage med bilag.

Jeg vedlægger samtidig Ombudsmandsembedets oversættelse af klagen til grønlandsk.

Jeg beder om kommunens udtalelse til klagen og om at sende mig A's personalesag til gennemsyn.

Kommunens svar vil eventuelt blive forelagt A eller hans advokat til partshøring.

Henset til, at advokaten i klagen har oplyst, at der verserer retssag om de forhold, som omtales i den e-mail, der har dannet grundlag for bortvisningen af A, bemærker jeg, at

min undersøgelse ikke angår spørgsmålet om rigtigheden af de udtalelser, som fremgår af A's e-mail.

Nærværende undersøgelse angår således følgende spørgsmål:

- A's adgang til at udtale sig kritisk om sin arbejdsgiver (K Kommune) i en e-mail til kommunens øvrige ansatte.

- Sagsbehandlingen i forbindelse med bortvisningsafgørelsen."

Jeg modtog ved skrivelse af 31. januar 2011 oplysning om, at kommunens tidshorizont for besvarelse af min høring ville blive påvirket af, at kommunens juridiske konsulent var sygemeldt.

Ved skrivelse af 26. marts 2011 rykkede jeg K Kommune for svar og A's sagsmappe. Jeg modtog herefter alene følgende besvarelse af 31. marts 2011:

"[...]

Om retssagen:

[...]

Om klagen til Ombudsmanden:

Indklagede fastholder, at bortvisningen af klageren er sket med rette som følge af grov misligholdelse af arbejdsforpligtelserne, **og at** eventuelle formelle sagsbehandlingsregler ved bortvisningen er fulgt.

I førstnævnte henseende fastholdes, at klagerens afgørende arbejdstagerforpligtelse er at passe sine primære arbejdsopgaver, og at kritik af arbejdsgiveren må ske i fritiden, gennem tillidsmanden eller i direkte dialog med nærmeste chef.

Klagerens formål med den polemiserende mail af den 14. oktober 2010 ville i bedste fald være at rejse en sympati for klageren i værste fald at søge rejst en opskruet stemning blandt de i kommunen ansatte og mod arbejdsgiver.

Sidst angivne formål er klart illegitimt for en arbejdstager og i direkte strid med kommunens personalehåndbog, ligesom det ifølge samme ikke er tilladt ansatte at "zappe på nettet" i arbejdstiden, der jo er **arbejdstiden og derfor skal anvendes i dette formål.**

Hertil kommer så klagerens ordvalg i mailen, hvor han taler om, at kommunen "har ændret kurs", og at han føles sig "dårligt behandlet".

Disse er absurd polemiserende standpunkter, **da** klageren, som uddannet tømrer, ikke kunne have nogen berettiget forventning om at blive indplaceret i en overenskomst for HK-uddannede, **da** klageren blev tilbudt korrekt overenskomstmæssig indplacering ved genansættelse (hvortil kommunen ville frafald tilbagebetaling af for perioden for meget udbetalt løn, ca. 175.000 kr.), **og da** selv klageren vidste eller burde vide, at kommunen er retligt forpligtet til at forfølge og håndhæve en lighedsgrundsætning overfor samtlige ansatte.

I sidstnævnte henseende – overholdelse af eventuelle formelle sagsbehandlingsregler ved bortvisningen – gøres følgende gældende:

Det må anses for juridisk tvivlsomt, om høringspligt under alle omstændigheder skal iagttages, når klart bortvisningsgrundlag foreligger og uafhængig af arbejdsforsømsens grovhed og utvivlsomhed.

Det må anses for tilstrækkeligt at iagttage partshøring ved referattagning.

I den forbindelse må D's mail af 14. oktober 2010 11:38 til klageren anses for tilstrækkelig i henseende til eventuel partshøringspligt. Klageren stopper da også yderligere polemik ved svarmail tre minutter efter (11:41).

Sammenfattende:

For indklagede gøres det gældende, at klagerens advokat spiller et urimeligt "lotterispil" ved både sagsanlæg ved de almindelige domstole og klagen til Ombudsmanden: bliver der ikke gevinst på "den ene hylde, så bliver der nok på den anden"!

Afsluttende anføres, at klagerens personalemappe ikke ses indeholde forhold af betydning for Ombudsmandens afgørelse af denne klagesag, men at sagsmappen vil blive eftersendt Ombudsmanden på anfordring."

Jeg rykkede for personalemappen ved skrivelse af 24. maj 2011 og modtog ved skrivelse af 7. juli 2011 følgende supplerende besvarelse fra K Kommune:

"I anledning af høringssvaret af den 8. juni 2011 fra klagerens advokat, - K Kommunes brev af den 7. juni 2011 til Landstingets Ombudsmand samt den tidligere herfra afgivne udtalelse ved mail af den 31. marts 2011 kl. 15:22 – skal K Kommune hermed anføre følgende:

For så vidt angår A's kritiske udtalelse om K Kommune via e-mail, sendt til samtlige medarbejdere, er det K Kommunes opfattelse, at kritik rettet imod denne (i kraft af kommunens rolle som arbejdsgiver), skal ske ad andre kanaler end kommunens intranet (interne e-mail system). En sådan e-mail som den fremsendte kan kun have det formål, at bringe ledelsen i miskredit hos kommunens andre medarbejdere, og endvidere have den mulige effekt at medvirke til et dårligt arbejdsklima.

K Kommune ser med stor alvor på den potentielle skade, som en rundsendt e-mail som A's kan forårsage internt, hvorfor det er kommunens klare opfattelse, at der er sket tilsidesættelse af A's arbejdsmæssige forpligtelser ved udvisning af illoyal adfærd, hvilket må betragtes som alvorlig pligtforsømmelse i ansættelsesforholdet.

Ifølge K Kommunes Personalehåndbog vil alvorlig pligtforsømmelse kunne lede til bortvisning efter Personalechefens fortolkning af forsømmelsens alvor. Ud fra den konkrete forsømmelses karakter, anses forholdsmæssighedskravet i relation til sanktionen: bortvisning – for opfyldt.

Med hensyn til bortvisningsafgørelsen, fremgår det ligeledes af Personalehåndbogen, at det er ulovligt at sende kædebreve, hvilket medfører påtale. En e-mail til alle medarbejdere, må efter dens karakter, ligestilles med kædebreve.

Påtale blev givet af kommunaldirektør D kl. 11:38, samme dag e-mailen blev sendt ud (kl. 11:03). A svarede på påtalen kl. 11:41.

Cirka en time efter - kl. 12:45 - blev bortvisningen meddelt A. Bortvisningen skete således i umiddelbar tilknytning til hændelsen, hvilket også er i overensstemmelse med Personalehåndbogen.

Henset til pligtforsømmelsens alvorlige karakter, påtalen, svaret fra A på påtalen fra kommunaldirektør D's side, samt bortvisningen i umiddelbar kontinuitet til hændelsen, har K Kommune svært ved at se, hvorledes man, på den angivne baggrund, har undladt at opfylde gældende sagsbehandlingsregler. Herudover gøres gældende, at det for partshøring ved bortvisning anses tilstrækkeligt såfremt partshøringen gennemføres ved referattagning.

Link til K Kommunes Personalehåndbog (navnlig side 11 og 13): ..."

Der fremgår følgende af K Kommunes personalehåndbog, side 11 og 13.

"Påtale, Advarsler, afskedigelse og bortvisning

Alle advarsler og sanktioner skal ske under hensyntagen til sagsbehandlingsloven og gældende overenskomst/aftale

For følgende forseelser sanktioneres der med en advarsel:

- for sent fremmøde i gentagelsestilfælde (efter kl. 09.00)
- ulovligt fravær
- Fremmøde under påvirkning af spiritus eller euforiserende stoffer
- Indtagelse af alkohol eller euforiserende stoffer i arbejdstiden.

- Minus 15 timer på flekstiden i gentagelsestilfælde
- ulovligt fravær i arbejdstiden
- Modsætte sig tjenestebefaling

Forud for advarsel, skal der som minimum ske en partshøring af ansatte.

Ordliste:

Påtale:

En skriftlig påmindelse om, at der er forhold som medarbejderen skal ændre adfærd overfor. Denne påtale er skriftlig og kopi sendes til lokal personalesagsbehandler. Gentagen påtale vil medføre tildeling af advarsel.

Advarsel:

En advarsel har til hensigt at få medarbejderen til at ændre adfærd i forhold til en konkret begivenhed, som vedr. tjenesten. Der skal foretages partshøring for tildeling af advarsel. Der skal foretages opfølgning på advarsel efter 3 måneder. Alle advarsler skal være skriftlige. Der skal samtidig anføres i advarslen, at gentagelsestilfælde vil medføre afsked med overenskomstmæssigt varsel. Tildelte advarsler bortfalder efter 6 måneder.

Afskedigelse:

En afskedigelse sker, når der er konstateret og beskrevet forhold, hvor der er tidligere er tildelt advarsel, ikke får medarbejderen til at ændre adfærd.

Ved konstateret og beskrevet uduelighed, kan en afskedigelse finde sted.

Afskedigelse kan også finde sted ved samarbejdsvanskeligheder, strukturændringer og budgetændringer.

Der skal være forsøgt andre tiltag, førend der skrives til afskedigelse.

En afskedigelse kan også ske ud fra en helhedsvurdering, hvor forskellige påtaler og advarsler medtages.

Bortvisning:

Bortvisning fremkommer ved "grov" misligholdelse, alvorlig pligtforsømmelse. Bortvis sker i umildbar tilknytning til hændelsen.

Fortolkninger foretages af Personalechefen.

[...]

Internet og E-mails:

Alle ansatte i administrationen har adgang til internettet og dermed mulighed for at trække oplysninger derfra. Ved misbrug af dette, kan denne adgang for de enkelte fjernes. "Chat" anses for tidsspilde og uden gavn for arbejdet. Det er derfor ulovligt at "Chatte" og vil medføre påtale. Det er ulovligt at sende "kædebrev" videre til andre ansatte og vil medføre påtale.

[...]"

Jeg modtog skrivelse af 7. juni 2011, som var vedlagt kopi af enkelte dokumenter i personalemappen. Jeg anmodede ved skrivelse af 5. august 2011 igen om den originale personalemappe og stillede yderligere spørgsmål:

"[...]

Ombudsmanden har 17. juni 2011 modtaget Ombudsmandens originale brev af 24. maj 2011 retur påført håndskrevne bemærkninger af kommunens jurist ... samt kopi af følgende dokumenter:

- ansættelsesbrev, underskrevet den 27. oktober 2008,
- brev af 24. september 2008 til ... kommune med opsigelse af stillingen som byggetekniker,
- e-mail af 17. februar 2008 til personalechef P fra A
- stillingsopslag til stillingen som erhvervskonsulent til ... kommune,
- brev fra ... kommune til A med tilbud om stillingen, dateret 24. september 2008,
- ansøgning med CV og bilag til stillingen som erhvervskonsulent, dateret 15. august 2008 (inkl. CV, efterskolebevis, svendebrev, eksamensbevis for uddannelsen til byggetekniker.)

Jeg beder derfor K Kommune om at udlåne **sin originale sagsmappe** i dens helhed vedrørende A, cpr. nr. ... fra K Kommune og den tidligere ... kommune. Det præciseres, at anmodningen omfatter hele A ansættelsesperiode hos ... kommune og K Kommune, som henholdsvis byggetekniker og erhvervskonsulent.

Hvis kommunen har sagsakter, der alene foreligger elektronisk, beder jeg om at få udskrifter heraf. Har kommunen et elektronisk sagsstyringssystem, beder jeg om en ud-

skift af listen over de dokumenter, der ligger på sagen i det elektroniske sagsstyrings-system.

K Kommune har i e-mail af 7. juli 2011 henvist til personalehåndbogen på kommunens hjemmeside. Det fremgår at personalehåndbogen, at denne er vedtaget den 20. og 21. november 2008.

Da A er ansat fra den 1. november 2008 som erhvervsrådgiver ønsker Ombudsmanden derfor oplyst, hvorledes K Kommunes ansatte er blevet gjort opmærksom på personalehåndbogen og hvorvidt der tidligere har været angivet skriftlige retningslinjer for personalet inkl. retningslinjer vedrørende brug af IT.

Da ombudsmanden returnerer originale sagsakter efter behandling anmodes om, at de påførte bemærkninger på Ombudsmandens originale brev af 24. maj 2011 fremsendes i særskilt brev til Ombudsmanden. Kopi af brevet med de håndskrevne bemærkninger er vedlagt i kopi."

Ved skrivelse af 21. september 2011 rykkede jeg igen kommunen for svar på min skrivelse af 5. august 2011.

Den 4. oktober 2011 modtog jeg svarskrivelse af 30. september 2011, som var vedlagt en original personalesagsmappe mærket "... kommune."

" [...]

I besvarelse af Ombudsmandens brev af 5. august 2010:

Umiddelbart efter dens vedtagelse den 20. og 21. november 2008 blev personalehåndbogen, efter overgangsudvalgets bestemmelse, udsendt til hver enkel medarbejders arbejdsmailboks, og samtidig blev den lagt ind på K Kommunes hjemmeside.

Hvorvidt der forud for dette har været angivet skriftlige retningslinjer for personalet inkl. retningslinjer vedrørende brug af IT kan ikke oplyses nærmere.

I besvarelse af Ombudsmandens brev af den 21. september 2011:

De tidligere (den 7. juni 2011) fremsendte personaleakter var efter det dengang for mig foreliggende personalemappen for A.

Hermed er det ikke muligt at sende yderligere personsagsmateriale om A.

Den håndskrevne påtegning af 7. juni 2011 fra undertegnede på Ombudsmandens brev af 24. maj 2011 er sålydende: RETUR pr. alm. Postforsendelse dog ANBEFALET TIL AFSENDER VEDLAGT det ønskede bilagsmateriale og med følgende BEMÆRKNINGER, **at** K Kommune ikke har udvist manglende efterretlighed ift. §18, **at** en tele-

fonopringning havde fremmet sagsbehandlingstiden ønskeligt **og at** K Kommune reserverer en art "duplik" til evt. høringssvar fra klageren.

[...]"

Jeg fik den 6. december 2011 telefonisk bekræftet, at K Kommune ikke var i stand til at sende yderligere personsagsmateriale om A.

Jeg anmodede ved skrivelse af 6. december 2011 om advokat B's kommentarer til høringssvarene fra K Kommune.

Den 14. december 2011 modtog jeg svar af 12. december 2011 fra advokat B, hvoraf fremgik, at A ikke havde yderligere bemærkninger til K Kommunes høringssvar.

Den 19. marts 2012 kontaktede jeg telefonisk kommunaldirektør D angående nogle faktuelle oplysninger i forbindelse med A's e-mail sendt den 14. oktober 2010 og kommunaldirektør D's e-mail sendt samme dag til A. Følgende fremgår af mit notat vedrørende telefonsamtalen:

"[...]"

Kommunaldirektør D giver adspurgt nærmere oplysninger vedrørende mailinglisten, Alle Ansatte i K, som A har adresseret sin e-mail af 14. oktober 2010 til og D's e-mail af 14. oktober 2010.

Mailing listen: Alle Ansatte i K

Da A udsendte sin e-mail, var der på mailinglisten, Alle Ansatte i K, alle ansatte med en administrativ funktion på samtlige af K Kommunes kommune- og bygdekontorer. Det var derfor ca. 150 personer, som modtog e-mailen. Det var således ikke kun A's nære kollegaer, som modtog e-mailen.

K Kommune benytter mailing listen til at udsende servicemeddelelser til alle ansatte i kommunens administration. Efterfølgende er kommunens socialcentre også blevet tilknyttet mailing listen. Mailing listen kan findes i kommunens kartotek.

D's e-mail af 14. oktober 2010 til A.

Kommunaldirektør D oplyser, at han jævnlig sletter sine e-mails, og at e-mailen af 14. oktober 2010 til A er blevet slettet.

Formålet med e-mailen til A var at standse yderligere kommunikation, fordi e-mailen var sendt til en bredere kreds, end de personer der umiddelbart havde kendskab til sagen.

Han sendte e-mailen med kopi til personalechef P og Vicekommunaldirektør F og evt. også til kommunens jurist. Han oplyser endvidere, at han var indforstået med at personalechef P herefter tog over.

[...]"

Jeg udtaler herefter:

"Jeg lægger til grund, at grundlaget for bortvisningen var A's udsendelse af en e-mail i arbejdstiden via intranettet til samtlige K Kommunes ansatte.

Jeg har opdelt udtalelsen i følgende afsnit:

Afsnit I omhandler spørgsmålet om, der er saglige grunde til bortvisningen, herunder om A groft har misligholdt sine arbejdsforpligtigelser.

Afsnit II omhandler sagsbehandlingsspørgsmål i forbindelse med bortvisningen, herunder om reglerne om partshøring og begrundelse er overholdt. Derudover behandles spørgsmålet, om kommunens journaliseringspraksis i A's personalesag er i overensstemmelse med god forvaltningsskik, samt spørgsmålet om manglende sagsakter og dokumentation for partshøring.

I. Er der saglige grunde til bortvisningen?

K Kommune har både i skrivelse af 31. marts og 7. juli 2011 angivet kommunens begrundelse for bortvisningen. Jeg vil derfor gennemgå kommunens grunde for bortvisningen nedenfor, og undersøge hvorvidt grundene kunne udgøre væsentlig misligholdelse.

Jeg har forstået kommunens grunde for bortvisning således, at A groft har misligholdt sin loyalitetsforpligtigelse og sin arbejdsforpligtigelse, herunder at han har begået en tjenesteforseelse ved ikke at overholde it-retningslinjerne og benytte kommunes intranet til udsendelse af e-mailen.

Misligholdelse af arbejdsforpligtigelsen.

Det fremgår af K Kommunes skrivelse af 31. marts 2011, at begrundelsen for bortvisning er sket som følge af "grov misligholdelse af arbejdsforpligtigelserne." Kommunen angiver herefter "klagerens afgørende arbejdstagerforpligtigelse er at passe sine primære arbejdsopgaver og kritik af arbejdsgiveren må ske i fritiden, gennem tillidsmanden eller i direkte dialog med nærmeste chef.". Kommunen henviser til, at det fremgår af personalehåndbogen, at "det ikke er tilladt ansatte at "zappe på nettet" i arbejdstiden, der jo er arbejdstiden og derfor skal anvendes i dette formål".

Jeg forstår K Kommunes bortvisningsgrund således, at kommunen har anset det for grov misligholdelse, at A har tilsidesat sin arbejdsforpligtigelse ved at bruge arbejdstiden til at skrive og udsende e-mailen, og at kommunen også har begrundet misligholdelsen af arbejdsforpligtigelsen med, at A har overtrådt en reglementarisk bestemmelse vedrørende brug af internettet.

Kommunen har i sin skrivelse af 31. marts 2011 kvalificeret den omstændighed, at udsendelsen af e-mailen foregik i arbejdstiden som, at "zappe på nettet", hvilket ifølge personalehåndbogen var ulovligt i arbejdstiden. Det fremgår dog ikke af personalehåndbogen fra november 2008 eller af september 2011, at det er ulovligt at "zappe på nettet".

Klart formulerede politikker af arbejdsgiveren kan medføre en skærpet bedømmelse af den ansattes adfærd.

Hvis medarbejderen ikke har haft andre holdepunkter for IT-adfærd i arbejdstiden end sin egen vurdering, vil der meget nemt kunne opstå et modsætningsforhold mellem medarbejderens og arbejdsgiverens subjektive forventninger. Risikoen for manglende ledelse bør i en misligholdelsesvurdering ikke påhvile medarbejderen. En handlemåde kan naturligvis være så uacceptabel, at enhver medarbejder bør kunne indse, at grænsen for det tilladelige overstiges, uanset at der ikke foreligger retningslinjer herom."¹³

Personalehåndbogen fra 2008, hvor it-retningslinjerne er beskrevet, er ifølge kommunens skrivelse af 4. oktober 2011 blevet sendt til hver enkelt medarbejders arbejds-mailboks og således gjort tilgængelig for medarbejderne.

Det fremgår af personalehåndbogen fra november 2008, at "alle ansatte i administrationen har adgang til internettet og dermed mulighed for at trække oplys-

13) Martin G. Lind, Medarbejderens integritetsbeskyttelse i dansk ret, 1. udg., 2006, afsnit 2.6.3.2.

ninger derfra". Det fremgår endvidere, at misbrug af adgangen til internettet kan føre til, at adgangen fjernes, og at "chat" er ulovligt brug af internettet.

I det omfang en medarbejder har ret til foretage kortvarige private telefonopkald af praktisk betonet karakter, må der i mangel af klare retningslinjer herom fra arbejdsgiverens side gælde en formodning for, at medarbejderen i tilsvarende omfang kan anvende arbejdstid på sådanne ærinder via e-mailkorrespondance og internetsurfing.¹⁴ Det fremgår ikke af personalehåndbogen, at sådan kommunikation ikke er tilladt.

Tidsforbruget ved udsendelse og eventuelt udarbejdelse af A's e-mail kan næppe antages at være af et sådant omfang, at det for A måtte være klart, at der var tale om misbrug. Kommunen har endvidere ikke oplyst, at A skulle have brugt et omfattende tidsforbrug til udarbejdelse og udsendelse af en enkelt e-mail. Det fremgår ikke af de tilsendte sagsakter eller kommunes oplysninger i øvrigt, at A tidligere har fået en påtale eller en advarsel for et omfattende brug af elektronisk kommunikation i arbejdstiden.

Udsendelse af en enkelt privat e-mail i arbejdstiden kan således næppe indebære en tjenesteforseelse, som kan begrunde en bortvisning.

Misligholdelse af loyalitetsforpligtigelsen.

Det fremgår af K Kommunes skrivelse af 7. juli 2011 til mig, "at der er sket tilsidesættelse af A arbejdsmæssige forpligtigelse ved udvisning af illoyal adfærd, hvilket må betragtes som alvorlig pligtforsømmelse i ansættelsesforholdet".

Kommunen har anført, at "En sådan e-mail som den fremsendte kan kun have det formål, at bringe ledelsen i miskredit hos kommunens andre medarbejdere, og endvidere have den mulige effekt at medvirke til et dårligt arbejdsklima" og "K Kommune ser med stor alvor på den potentielle skade, som en rundsendt e-mail som A's kan forårsage internt".

Kommunen angiver endvidere, "Hertil kommer så klagerens ordvalg i mailen, hvor han taler om, at kommunen "har ændret kurs", og at han føles sig "dårligt behandlet". Disse er absurd polemiserende standpunkter, da klageren, som udannet tømrer, ikke kunne have nogen berettiget forventning om at blive indplaceret i en overenskomst for HK-uddannede, da klageren blev tilbudt korrekt overenskomstmæssig indplacering ved genansættelse (hvortil kommunen ville

14) Ibid., afsnit 2.6.2.3, note 174.

frafald tilbagebetaling af for perioden for meget udbetalt løn, ca. 175.000 kr.), og da selv klageren vidste eller burde vide, at kommunen er retligt forpligtet til at forfølge og håndhæve en lighedssætningsgrundlag overfor samtlige ansatte”.

Jeg forstår det ovennævnte citerede og derved bortvisningsgrunden således, at kommunen anser det for at være væsentlig misligholdelse, at A ikke har opfyldt sin loyalitetsforpligtelse.

Offentligt ansatte har ligesom andre borgere civile borgerrettigheder, herunder bl.a. ytringsfrihed, som den kommer til udtryk i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions (EMRK) artikel 10 og grundlovens § 77.

EMRK art. 10, stk. 1, 1. pkt., har følgende indhold, ”Enhver har ret til ytringsfrihed. Denne ret omfatter meningsfrihed og frihed til at modtage og meddele oplysninger eller tanker uden indblanding fra offentlig myndighed og uden hensyn til landegrænser”.

Grundlovens § 77 har følgende indhold, ”enhver er berettiget til på tryk, i skrift og tale at offentliggøre sine tanker, dog under ansvar for domstolene. Censur og andre forebyggende forholdsregler kan ingensinde på ny indføres”.

Offentlige ytringer er omfattet af beskyttelsen i grundlovens § 77. Folketingets Ombudsmand har tidligere ved vurderingen af, om der var tale om offentlige ytringer, lagt vægt på, om ytringer er fremsat over for en lukket kreds¹⁵.

Han har endvidere lagt vægt på, om ytringen var fremsat overfor et stort antal personer, samt om ytringer kunne forventes at kunne holdes inden for den lukkede kreds¹⁶.

A's e-mail er sendt til 150 personer, som ikke kan betegnes som A's kollegaer i snæver forstand. Det er tale om et stort antal personer som er placeret i bygde- og kommunekontorer i de forhenværende 3 kommuner, ..., ... og

E-mailen er sendt til alt administrativt personale i de forskellige kommune- og bygdekantorer. Modtagerne er personer, som A ikke kunne forventes at have en personlig relation til, udover at de har samme arbejdsgiver. E-mailen er således ikke sendt til en lille lukket kreds, hvor det kunne forventes, at e-mailen kunne holdes inden for denne kreds¹⁷.

15) FOB 2009.201.

16) FOB 2011.1501.

Det fremgår af notat af 19. marts 2012 af samtale med kommunaldirektør D, at kommunen benytter mailinglisten til at udsende servicemeddelelser til kommunens ansatte. Mailinglisten kan derfor anses for en form for nyhedsbrev til kommunens ansatte. A's har benyttet samme form til offentliggørelse af sine ytringer, som kommunen benytter til sit nyhedsbrev ved at udsende e-mailen til personerne på mailinglisten.

A har offentliggjort sin e-mail ved at udsende den til mailinglistens modtagere, og det er derfor relevant at undersøge offentligt ansattes ytringsfrihed i sammenhæng med deres loyalitetsforpligtelse overfor arbejdsgiveren.

Følgende fremgår af Kaj Larsen m.fl., Forvaltningsret (1994), s. 131 om offentligt ansattes loyalitetspligt:

"Endvidere er det almindeligt antaget, at ansatte i forvaltningen har en almindelig forpligtelse til – inden for lovgivningens grænser – at udføre deres arbejde i overensstemmelse med ansættelsesmyndighedens interesser og aktivt at medvirke til at realisere de opgaver, strategier og mål, som ledelsen har fastlagt for sin virksomhed, også selv om disse tiltag ikke er udmøntet i mere præcise tjenestebefalinger. Denne og lignende pligter betegnes ofte som loyalitetspligt."

Der er således to modsat rettede hensyn. Hensynet til den offentligt ansattes ytringsfrihed og hensynet til den offentligt ansattes loyalitetsforpligtelse. Folketingets Ombudsmand har generelt taget afstand fra, at loyalitetsforpligtelsen kan begrunde sanktioner imod den ansatte på grund af den ansattes lovlige ytringer.

"Den almindelige loyalitet, man som ansat i en kommune eller anden offentlig myndighed skylder sin arbejdsgiver, kan ikke begrunde, at myndigheden søger at begrænse de ytringer, som den ansatte kommer med uden for tjenesten. Det betyder at myndigheden ikke kan anvende sanktioner eller andre negative reaktioner, som reelt må betragtes som sanktion, f.eks. afskedigelser, forflyttelse, eller advarsel"¹⁷.

Folketingets Ombudsmand har dog i visse situationer accepteret, at der kan ske indskrænkning af offentligt ansattes ytringsfrihed.

Hensynet til offentlige myndigheders interne beslutningsproces og funktionsevne antages i særlige tilfælde at kunne føre til en begrænsning af de ansattes ytringsfrihed for centralt placerede medarbejdere, hvilket typisk er tilfældet, når den ansatte er aktivt medvirkende i myndighedens beslutningsproces.¹⁹

17) FOB 2011.1501.

18) FOB 1991.200 (205).

En offentligt ansat har pligt til at gøre det klart, at den ansatte udtaler sig som privatperson. Det er almindeligt antaget, at den ansatte ikke i kraft af sin ytringsfrihed er berettiget til at fremsætte åbenbart urigtige oplysninger om væsentlige forhold inden for sit eget arbejdsområde eller udtale sig på en måde, som forudsætter urigtige oplysninger om faktiske forhold. Det er tillige antaget, at der yderligere gælder krav om, at den ansatte ikke må fremsætte udtalelser i en for grov form.²⁰

E-mailen udsendt af A består delvis af et citat fra kommunens skrivelser til A, som kommunen ikke har bestridt er korrekt gengivet, og delvis af A's fremstilling af sagen, bl.a. hans begrundelse for ikke at acceptere kommunens tilbud om nyansættelse.

Kommunen har i sin svarskrivelsen af 31. marts 2011 til mig henvist til A's ordvalg, "kommunen har ændret kurs", og "han føler sig dårligt behandlet". Kommunen har anset disse udtalelser som "polemiserende standpunkter".

Jeg opfatter A's tilkendegivelser om "kommunens nye kurs", og om at "han føler sig dårligt behandlet" som en del af A's kritik af kommunen og kommunens behandling af ham som ansat. Det er således A's personlige subjektive vurdering af kommunens handlemåde over for ham.

Da kommunen ikke bestrider, at brevet til A er korrekt citeret i e-mailen, og da resten af e-mailen er A's subjektive vurdering af kommunens behandling af ham, er der ikke tale om, at A har fremsat åbenbart urigtige oplysninger eller udtalt sig på en måde, som forudsætter urigtige oplysninger om faktiske forhold.

Ordvalget i A's e-mail har endvidere ikke karakter af en for grov form. Jeg har bl.a. lagt vægt på, at der ikke er anvendt krænkende sprogbrug eller skældsord mv.

Det fremgår af K Kommunes skrivelse af 7. juli 2011 til mig, at K Kommune har anset det for nærliggende, at e-mailen potentielt kunne bringe ledelsen i miskredit i forhold til andre medarbejdere og generelt medvirke til et dårligt arbejdsklima, og at dette var A's hensigt med e-mailen.

19) FOB 1987.237 (240).

20) Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udg. (185), FOB 1995.381 (396) og FOB 1969.35.

Omgivelsernes mulige reaktion på udtalelserne kan kun under særlige omstændigheder, herunder især at reaktionerne kan eller med betydelig sikkerhed bør kunne forudsiges, tillægges betydning²¹. At der alene potentielt kan opstå en risiko for miskreditering af ledelsen og et dårligt arbejdsklima er efter min opfattelse ikke i sig selv tilstrækkeligt til at opfylde de ovennævnte betingelser.

Jeg finder således ikke, at kommunen har derfor ikke været berettiget til at benytte disciplinære sanktioner mod A på grund af hans ytringer i e-mailen.

Overtrædelse af reglementariske bestemmelse – it-retningslinjerne.

Ifølge kommunens skrivelse af 7. juli 2011 til mig fremgår det af personalehåndbogen, "at det er ulovligt at sende kædebrev, hvilket medfører påtale" og at "En e-mail til alle medarbejdere, må efter dens karakter, ligestilles med kædebrev."

Kommunen har ved skrivelsen af 7. juli 2011 kvalificeret udsendelse af e-mailen som udsendelse af "kædebrev", hvilket anses for ulovligt brug ifølge personalehåndbogens it-retningslinjer. Det fremgår af personalehåndbogen af 2008, side 13, at "det er ulovligt at sende "kædebrev" videre til andre ansatte og vil medføre påtale".

Klart formulerede politikker af arbejdsgiveren kan som tidligere nævnt medføre en skærpet bedømmelse af den ansattes adfærd.

Det fremgår af Den Danske Ordbog, at et kædebrev er et "brev hvori modtageren lokkes eller trues til at sende breve med penge el andet til nogle, dels tilsvarende breve som han el. hun selv har modtaget til andre, jf. pyramidespil"²².

A's e-mail, som er adresseret til alle personer ansat i administrationen, ses ikke at kunne være omfattet af begrebet "kædebrev", idet e-mailen ikke indeholder trusler eller opfordring om at videresende tilsvarende breve eller breve indeholdende penge til andre.

A udsendelse af e-mailen har ikke været omfattet it-retningslinjernes bestemmelse om "kædebrev". A har derfor ikke overtrådt kommunens it-retningslinjer.

Benyttelse af kommunens intranet til privat brug.

21) FOB 1995.381 (397, pkt. d) og FOB 2000.485.

22) www.sproget.dk.

Det fremgår supplerende af kommunens skrivelse af 7. juli 2011, at det er "Kommunens opfattelse, at kritik rettet imod denne (i kraft af kommunens rolle som arbejdsgiver), skal ske ad andre kanaler end kommunens intranet (interne e-mail system)."

Kommunens specifikke henvisning til kritik af denne som arbejdsgiver er behandlet ovenfor i afsnittet om loyalitetsforpligtigelse, og vil ikke blive behandlet yderligere i dette afsnit.

Jeg har forstået kommunen således, at det er kommunens opfattelse, at de ansatte ikke lovligt har adgang til intranettet, når det drejer sig om kommunikation, som ikke har en direkte relevans til arbejdet og således kan siges at være af privat karakter.

En arbejdsgiver kan bestemme, om og hvorledes medarbejderne må anvende virksomhedens computere og intranet til private formål.

Anvendelsen af arbejdsgiverens intranet til private formål kan næppe som udgangspunkt antages at være væsentlig misligholdelse, som kan begrunde en bortvisning. Dette må i hvert fald være gældende, når der ikke er klare holdepunkter for arbejdsgiverens side, om at sådanne aktiviteter ikke tillades.²³

Det fremgår derimod som tidligere nævnt af personalehåndbogen, at "alle ansatte i administrationen har adgang til internettet og dermed mulighed for at trække oplysninger derfra", og at misbrug af adgangen til internettet kan føre til at adgangen fjernes, og at "chat" er ulovligt brug af internettet. Misbrug er ikke yderligere defineret i personalehåndbogen ud over, at "chat" anses for tids-spilde og er ulovlig brug.

Der er således ikke klare holdepunkter i personalehåndbogen for, at A ikke har måttet benytte intranettet til udsendelse af private e-mails.

Det fremgår ligeledes heller ikke af A's personalesag, at han tidligere har benyttet intranettet til private formål, eller at han tidligere har fået oplyst eller indskærpet, at privat brug af intranettet var ulovlig brug.

Det er derfor min opfattelse, at A ved at udsende sin e-mail ikke har begået en tjenesteforseelse, som kan anses for at være væsentlig misligholdelse.

23) Martin Gräs Lind, Medarbejderens integritetsbeskyttelse i dansk ret, 1. udg., 2006, afsnit 2.6.2.2.

II. Sagsbehandlingen i forbindelse med bortvisningen.

Partshøringen i forbindelse med bortvisningen.

Det fremgår af K Kommunes skrivelse af 31. marts 2011 til mig, "at kommunen anser det for tvivlsomt, om høringspligt under alle omstændigheder skal iagttages".

En bortvisning, der er en disciplinær sanktion, er en afgørelse i sagsbehandlingslovens forstand og dermed skal sagsbehandlingslovens regler om partshøring i sagsbehandlingslovens § 19 følges. Der gælder desuden en videregående ulobbestemt pligt til partshøring i forbindelse med disciplinære sanktioner.²⁴

Den udvidede pligt til partshøring omfatter partshøring om sagens faktum, men også om sagens retlige og bevismæssige grundlag.²⁵ Partshøringen bør derfor have form som en skriftlig redegørelse til den ansatte om grundlaget for bortvisningen og indeholde de forhold vedrørende den ansatte, som myndigheden har tillagt vægt, myndighedens foreløbige opfattelse af sagen, eventuelle bevismæssige vurderinger samt myndigheden opfattelse af det retlige grundlag set i forhold til den konkrete sag og myndighedens valg af sanktion.

Det fremgår af K Kommunes skrivelse af 31. marts 2011 til mig, at "D's mail af 14. oktober 2010 11.38 til klageren anses for tilstrækkeligt i henseende til en eventuel partshøringspligt". K Kommune anfører endvidere, at partshøring må kunne ske ved referatting.

Kommunens e-mail af 14. oktober 2010 kl. 11.38 til A bliver i kommunens skrivelse af 7. juli 2011 til mig betegnet som en påtale. Det fremgår af kommunens personalehåndbog, at en påtale er, "en skriftlig påmindelse om, at der er forhold som medarbejderen skal ændre adfærd overfor".

Det fremgår endvidere af klagerens oplysninger i klagen af 24. november 2010 til mig, at kommunens e-mail blev opfattet som en "løftet pegefinger" i form af en "venlig henstilling".

Kommunaldirektør D har oplyst, at formålet med hans e-mail af 14. oktober 2010 til A var at standse yderligere kommunikation.

24) Hans Gammeltoft-Hansen, Forvaltningsret 2. udg. (235).

25) Oluf Emborg Peer Schaumburg-Müller, Offentlig Arbejdsret 2. udg. (51).

Det fremgår ikke af A's originale personalesagsmappe eller de tidligere fremsendte kopier af dokumenter fra personalesagsmappen, at der er nogen form for dokumentation for det sagsbehandlingsskridt, som kommunen anser for at gøre det ud for en partshøring, hvad enten det er kommunens e-mail af 14. oktober 2011 eller et notat fra en mundtlig partshøring.

Jeg finder derfor ikke, at de foreliggende oplysninger om kommunens sagsbehandlingsskridt kan anses for en tilstrækkelig partshøring. Hverken i forhold grundsætningen om den udvidede partshøring eller i forhold til sagsbehandlingslovens § 19.

Begrundelsen for bortvisningen.

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

En begrundelse for en afgørelse truffet efter sagsbehandlingsloven skal efter lovens § 24 fremtræde som en forklaring på, hvorfor afgørelsen har fået det pågældende indhold.

Det fremgår bl.a. af lovens § 24, stk. 1, at der skal være en henvisning til de retsregler, som afgørelsen er truffet efter, og i det omfang afgørelsen efter disse redegørelse beror på et administrativt skøn, skal begrundelsen tillige angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen.

En afgørelse truffet på grundlag af uskrevne regler må forstås på den måde, at begrundelsen skal indeholde en kort gengivelse af indholdet af det uskrevne retsgrundlag, således som myndighederne forstår og anvender dette.²⁶ Det har særlig betydning for forståelsen af afgørelsen og partens eventuelle anfægtelse, at retsgrundlaget bliver præciseret.

Det fremgår af bortvisningsbrevet af 14. oktober 2010 til A, at der henvises til "misligholdelse i enhver henseende."

En generel henvisning til misligholdelse må anses for en tilsidesættelse af sagsbehandlingslovens § 24, stk. 1. En generel henvisning til misligholdelse er ikke tilstrækkelig klar og specifik, da det ikke fremgår af henvisningen, hvilken form

26) Hans Gammeltoft-Hansen, Forvaltningsret 2. udg. (558).

for misligholdelse der er tale om, og hvorvidt kommunen har anset misligholdelsen for grov.

Jeg finder derfor ikke, at K Kommune har anført en tilstrækkelig dækkende henvisning til de uskrevne retsregler, da kommunen henviste til "misligholdelse i enhver henseende", og kommunen har således ikke opfyldt betingelsen om henvisning til retsreglen, jf. sagsbehandlingslovens § 24, stk. 1.

Afgørelsen indeholder derfor ikke en tilstrækkelig begrundelse for, hvorfor afgørelsen har fået det pågældende indhold. Jeg finder derfor ikke, at K Kommune har opfyldt sagsbehandlingslovens § 22.

K Kommune journaliseringspraksis i forbindelse med A's personalesag.

Sagsbehandlingsloven indeholder ikke nogen udtrykkelig lovregel, der fastslår en pligt for myndighedernes til at journalisere indgående og udgående post i en sag.

God forvaltningsskik tilsiger dog, at myndigheder bør foretage systematisk journalisering af indkommen og udgået post, og at dette særligt må gælde, hvor undladelsen vil stride mod hensynet til borgernes adgang til aktindsigt.²⁷ Det er en forudsætning for, at borgeren kan få aktindsigt i sin sag, at det er muligt at se, hvilke dokumenter der er journaliseret på sagen.

Kommunaldirektør D's e-mail af 14. oktober 2010 til A benævnt påtale er ikke journaliseret på sagen. Det fremgår ikke af de tilsendte akter, at K Kommune har ført et journalark eller på anden måde registret, hvilke dokumenter der ligger på A's personalesag

K Kommune har således ikke overholdt god forvaltningsskik i forbindelse med kommunens journaliseringspraksis.

Manglende dokumentation vedrørende partshøringen.

Det følger af arkivloven § 7 stk. 1 (landstingslov nr. 22 af 30. oktober 1998), at offentlige institutioner skal sørge, at deres arkivalier til enhver tid behandles og opbevares forsvarligt. Myndighederne er forpligtigede til at opbevare alle deres arkivalier, indtil der ikke længere er et administrativt eller retligt behov herfor.²⁸

27) FOB 1974.193, FOB 1993.294, FOB 2001.539.

28) FOB 2008.399.

Kommunen har i sin skrivelse af 31. marts 2011 til mig anført, at "Det må anses for tilstrækkeligt at iagttage partshøring ved referattagning. I den forbindelse må kommunaldirektør D's e-mail af 14. oktober 2010 11:38 til klageren anses for tilstrækkelig i henseende til eventuel partshøringspligt".

Der er ikke i A's personalesag vedlagt noget form for dokumentation for det sagsbehandlingsskridt, som kommunen anser for at gøre det ud for en parthøring. Kommunaldirektør D's e-mail af 14. oktober 2010 benævnt påtale og afskrift heraf er ikke tilsendt mig, jf. § 18, stk. 1, i inatsisartutlov nr. 8 af 3. december 2009. Det fremgår af bestemmelsen, at myndigheder, der er omfattet af min virksomhed, er forpligtet til at meddele mig de oplysninger samt udlevere de dokumenter med videre, som forlanges af mig.

Det fremgår af skrivelse af 30. september 2011 fra K Kommune til mig, at det ikke er muligt at sende yderligere personsagsmateriale om A, hvilket telefonisk blev bekræftet den 6. december 2011.

Kommunaldirektør D har den 19. marts 2012 oplyst, at han jævnlig sletter sine e-mails, og at e-mailen af 14. oktober 2010 til A er blevet slettet.

K Kommune har således handlet i strid med arkivlovens § 7, stk. 1, ved ikke at opbevare dokumentation for det sagsbehandlingsskridt, som kommunen anser for at udgøre en partshøring, indtil der ikke længere er et administrativt eller retligt behov herfor."