

**OMBUDSMANDEN
FOR INATSIARTUT
BERETNING
FOR 2010**

Overenskomster og ansættelsesaftaler

6.2 Fejl og uklarheder om såvel sagsfaktum som den retlige kvalifikation heraf i forbindelse med ophør af ansættelse i sundhedsvæsenet. Tillige spørgsmål om kompetencemangler

Fagforeningen F, klagede over sundhedsmyndighedernes sagsbehandling i forhold til et af F's medlemmer, A, som var bevilget ansøgt afsked fra en stilling ved et sygehus, men efterfølgende fortrød sin afskedsansøgning og ønskede at fortsætte ansættelsesforholdet.

I forhold til sygehusets behandling af A's ansøgning om at kunne tilbagekalde sin opsigelse udtalte Ombudsmanden kritik, idet sygehuset ikke

præcist udtalte, om sygehuset havde haft til hensigt at lade A's ansættelse fortsætte, eller om sygehuset havde fastholdt, at ansættelsen udløb, og at sygehuset herefter ville ansætte A i en ny stilling.

Ombudsmanden udtalte herudover kritik af, at sygehuset uden en tilstrækkelig undersøgelse havde tilbudt A fortsat ansættelse eller genansættelse på betingelse af, at A forbedrede sit samarbejde med sygehuset. Ombudsmanden udtalte i den forbindelse, at opstilling af ulovlige vilkår for en afgørelse er en kritisabel fejl.

Ombudsmanden kritiserede også sygehuset for fejl i forbindelse med behandlingen af A's fornyede stillingsansøgning på grundlag af sygehusets vejledning om at indgive en ny ansøgning.

Herudover henstillede Ombudsmanden på baggrund af modstridende oplysninger om den personaleadministrative kompetence i sundhedsvæsenet, at Departementet for Sundhed tog stilling til, hvorvidt sygehuset havde haft kompetence til at afgøre A's ønske om at tilbagekalde sin afskedsansøgning eller til at træffe afgørelse om A's fornyede ansættelse i ved sygehuset.

Såfremt departementet fandt, at sundhedsvæsenet har haft denne kompetence, henstillede Ombudsmanden samtidig, at departementet som overordnet myndighed genbehandlede sagen for at rette de fejl, som sygehuset havde begået.

Såfremt departementet fandt, at sygehuset ikke havde haft den fornødne saglige kompetence, henstillede Ombudsmanden, at departementet behandlede sagen med henblik på at træffe en gyldig og korrekt afgørelse.

Ombudsmanden bad endvidere departementet generelt vurdere, hvorvidt der var grundlag for en præcisering eller ændring af de gældende kompetenceregler for sundhedsvæsenets personaleadministration (j. nr. 2008-310-0001)

Ved brev af 1. oktober 2002 meddelte Grønlands Hjemmestyre, Administrationsdirektoratet, A ansættelse med foreløbig placering ved sygehuset i X by med virkning fra 16. september 2002.

Der var tale om en overenskomstsansættelse.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Den 21. november 2004 søgte A Sygehuset i Y by om ansættelse.

Ved brev af 13. december 2004 traf Administrationsdirektoratet afgørelse om at omplacere A til en stilling ved sygehuset i Y by for perioden 15. januar til 14. juni 2005 på i øvrigt uændrede ansættelsesvilkår.

Ved brev af 10. januar 2006 til søgte A sin afsked med udgangen af januar 2006. Denne ansøgning videresendte sygehuset den 11. januar 2006 til Personaledirektoratet med oplysning om, at afskedsbegæringen var indgivet med henblik på omplacering til anden funktion i sundhedsvæsenet.

Ved brev af 23. januar 2006 meddelte Personaledirektoratet A, at hun efter ansøgning blev omplaceret til en ny funktion ved Sygehuset i X by pr. 1. februar 2006 på i øvrigt uændrede ansættelsesvilkår.

Ved brev af 30. april 2006 søgte A sin afsked pr. 31. maj 2006. Denne ansøgning videresendte Sundhedsvæsenets kystledelse til Personaledirektoratet den 3. maj 2006. Ligeledes den 3. maj 2006 søgte A en stilling ved sygehuset i Z by pr. 1. juni 2006.

Den 9. maj 2006 meddelte Personaledirektoratet A ansøgt afsked.

Den 29. juni 2006 meddelte Personaledirektoratet A, at hun med virkning fra 1. juni 2006 var omplaceret til ansættelse ved sygehuset i Z by på i øvrigt uændrede ansættelsesvilkår.

Den 12. april 2007 søgte A sygehuset i Z by om orlov fra slutningen af maj måned 2007 og 3 måneder frem.

Sygehuset svarede A den 16. april 2007:

”Efter drøftelsen på ledelsesmødet idag, har vi besluttet. At vi i første omgang vil søge efter en afløser for dig, før vi giver dig endelig tilsagn om orlov.

Jeg vil annoncere efter en vikar [...] via next-jobgreenland.

Vi håber at [...] vikaren kan tiltræde pr. 1. juni — hvis ikke, kan vi først ansætte én pr.1.juli 2007.

Afhængig af ovenstående vil vi give dig tilsagn om orlov på 3 måneder.”

Den 9. maj 2007 afslog sygehuset A's orlovsansøgning med henvisning til, at sygehuset ikke havde kunnet finde en afløser.

Den 29. maj 2007 skrev A til sygehuset:

"Hej [...],

Jeg beder om oplysning hvad status er, da maj måned er ved at rinde ud, da du har oplyst mig, at du ville søge vikarer igennem Nextjobgreenland, siden jeg søgte om orlov. Jeg plejer at kigge ind i deres hjemmeside, og da det undrer mig, at der ikke var nogen opslag, spørger jeg hermed."

Sygehuset besvarede e-mailen således (dato for besvarelsen fremgår ikke af sagen):

"Jeg regnede også med, at du kigger ind i denne hjemmeside.

Vi har søgt om vikarer med en sidste frist den 15. maj, og jeg har haft flere ansøgninger her på mit bord. Vi aftalte med [kystledelsen], at vi kun måtte nøjes med dem.

Begrundelsen herfor er, at man ikke bryder sig om (også), at man har flere stillingsopslag i Nextjobgreenland.

Desværre har de ansøgere jeg sad med meldt afbud med forskellige årsager, og andre ville arbejde her i andre tidspunkter.

Derfor har jeg på det seneste (ellers) ønsket over for [kystledelsen], at hun måtte putte flere ind i Nextjobgreenland, men det er ikke lykkedes endnu. Så sent som i morges har jeg skrevet til hende flere gange, at hun måtte gøre det som en hastesag, og inden maj rinder ud.

Hvis der ikke indgår ansøgninger senest 31. maj, må vi regne med, at du ikke kan få orlov indtil 1. juli. Vi kan kun håbe på, at der indkommer ansøgninger."

Den 26. juli 2007 skrev sygehuset til A:

"Kære A

Jeg har drøftet din ønske om orlov med vores chefdistriktslæge [...] og forstander [...].

Jeg må desværre meddele at vi ikke kan give tilsagn om orlov.

Begrundelserne heraf er:

Det har ikke kunne lykkes os og finde en afløser.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Personale situationen på sygehuset er ikke god på nuværende tidspunkt. Det er svært at skaffe [...].”

A skrev derpå den 31. juli 2007 til forstanderen på sygehuset i Z by:

”Da jeg har søgt om orlov den 12. April 2007 og stadig ikke kan lade sig gøre indtil den 26. Juli 2007 vil jeg sige min stilling [...] per 1. september 2007.

Jeg vil inden per 1. september gerne have mine resterende afspadsringstimer.”

Samme dag blev A's afskedsansøgning påført en håndskreven påtegning fra sygehuset om, at opsigelsen var godkendt.

Den 9. august 2007 skrev Direktoratet for Sundhed til A:

”Grønlands Hjemmestyre anerkender herved modtagelsen af Deres skrivelse af 31. juli 2007, hvorved De opsiges Deres stilling [...] ved sygehuset i [Z by], til fratræden med den 31. august 2007 som sidste løn- og ansættelsesdag.

[...]”

Brevet fra direktoratet var underskrevet af [...].

Det næste dokument i de sagsakter, som jeg har modtaget fra myndighederne, er følgende udskrift af en e-mail sendt den 27. august 2007 fra [forstanderen ved sygehuset i Z by] til [kystledelsen]:

”Vi har tænkt os at ansætte A på prøve i 3 måneder i en vikar stilling.

Derfor kommer hun til at miste rekrutteringstillægget.

Men, kan vi sige til hende, at når prøvetiden er sluttet og vi beslutter, for at ansætte hende fast, kan hun få på tilbagevirkende kraft de 3 måneder oveni??”

Herefter foreligger følgende brev af 28. august 2007 fra sygehuset i Z by til A:

”Ansættelsesaftale

Vi har i ledelsen drøftet dit ønske om at tilbagetrække din opsigelse og har besluttet at opsætte følgende retningslinier for din kommende ansættelsesperiode.

- At du udvikler dig positivt ifht. dit samarbejde med kollegaerne [...], [...], [...] og ikke mindst generelt med kollegaerne på sygehuset.

- at du arbejder med dine værdigrundlag i forhold til at udtrykke dine meninger og respektere at andre kan have anden syn på sagen.
- at du lærer at lytte til hvad andre udtrykker og siger
- at du udviser større fleksibilitet ift. at varetage opgaver på sygehuset, som f.eks går på omgang.
- at du — i lighed — med andre kollegaer udviser fleksibilitet i forhold til at dække vagtplanen, når der opstår kritiske situationer.

Vi forventer, at du fremover bevidst og selvreflekterende arbejder med ovenstående forhold. I den forbindelse vil du, ved behov, løbende kunne trække på din afdelings sygeplejerske.

Udefra ovenstående problemstillinger, har vi besluttet at ansætte dig i et vikariat på 3 måneder, og inden de 3 måneder er gået, vil vi evaluere forløbet sammen med dig og undertegnede.

Ved evalueringsmødet vil vi aftale en evt fastansættelse.

Med venlig hilsen

[...]	[...]
Chefdistriktslæge	Forstander
Driftsleder	[...]
[...]	A”

Den 29. august 2007 bad F Kystledelsen om et møde vedrørende den citerede ansættelsesaftale.

Kystledelsen svarede ved e-mail samme dag:

”Jeg har lige drøfte kort omkring A - og [forstander] tilbød selv at forklare og tale med dig, hvor [chefdistriktslægen] også var tilstede ved telefonen - det er jo dem der har haft samtalen.

For - mødet med mig kan kun handle om princippet - men hvor ledelsen i [Z by] bedst kan forklare indholdet og formålet med mødet - jeg kunne også være med ved telefonen.

Hvad siger du??”

Ligeledes den 29. august 2007 svarede F:

”Jeg har ikke brug for at høre en masse følelsesmæssige, subjektive forklaringer fra [forstander] eller [chefdistriktslæge], for selvfølgelig har de deres helt egen opfattelse, det er de også velkomne til. Men rent formelt/juridisk er der i en ansættelsessituation nogle principper der skal

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

følges, og det er her jeg ser et stort problem. Disse principper/rettigheder og pligter er forhandlet mellem parterne og kan bl.a. findes i overenskomsterne. Når der bliver lavet ansættelsesaftaler (ansættelsesbreve) af den myndighed der har kompetencen til dette, og i det her tilfælde er det KL, skal der i disse aftaler fremgå konkrete aftalemæssige forhold vedr. løn- og ansættelsesvilkår, og ikke personlige eller subjektive forhold som i den skrivelse der er lavet til A. Det fremgår heller ikke af overenskomsten at [...] skal lade sig ansætte i vikariater på prøvetid.

F kan som faglig organisation ikke gå med til at der laves såkaldte "ansættelsesaftaler" der siger noget om adfærd, personlige forhold og vikariater på prøvetid mv..

Ledelsen på [Z by] sygehus har to muligheder, enten vælger de at indstille A på almindelige vilkår eller også vælger de ikke at gøre det.

Lad os lige tale sammen."

Sygehuset i Z by skrev derpå den 30. august 2010 til A:

"Vedrørende aftale brev

Vi har snakket sammen med Kystledelse, som har holdt møde med F vedr. din sag.

Vi vil trække "ansættelses aftale" dateret 28.aug. 2007— skrivelse tilbage.

En ny ansættelse fordrer en ny ansøgning."

Ved e-mail af 31. august 2007 indgav A ansøgning til sygehuset i Z by til en stilling.

Den 3. september 2007 besvarede sygehuset ansøgningen:

"Vedrørende din ansøgning fra 31. aug. 2007.

Vi kan meddele dig, at fristen for at søge [...] stilling sluttede 28. august 2007.

Da din ansøgning er indkommet for sent vil du ikke komme i betragtning."

Den 11. september 2007 skrev Direktoratet for Sundhed til sygehuset i Z by:

"Kystledelsen har modtaget en kopi af sygehusets brev til A, dateret 3. september 2007, hvori man meddeler afslag på ansøgning om en [...]stilling, begrundet i at ansøgningsfristen er udløbet.

På baggrund af den nuværende personalesituation, og da det ikke drejer sig om en speciel stilling, såsom [...] eller lignende, så er det vanskeligt at bruge udløb af ansøgningsfristen som begrundelse, da sygehuset til stadighed mangler [...].

Kystledelsen henstiller til sygehuset, at man meddeler A et begrundet afslag, da den egentlige årsag til afslaget, så vidt Kystledelsen er orienteret, er samarbejdsvanskeligheder. Hvis man ikke meddeler den egentlige grund i afslaget, vil sygehuset være nødsaget til at ansætte A, såfremt hun genfremsender ansøgningen, inden udløb af næste ansøgningsfrist.”

Sygehuset i Z by skrev den 17. september 2007 til A:

”Vedrørende afslag på din ansøgning fra d. 30.aug. 2007

Kystledelsen har ønsket at vi yderligere begrundet vores afslag til din ansøgning. Vi har erfaringer med, at der opstår samarbejdsvanskeligheder mellem dig og kolleger samt ledelsen/lederen og ønsker derfor ikke at ansætte dig [...].

Begrundelsen for ikke, at ansætte dig er således hensynet til sygehusets drift.”

Ligeledes den 17. september 2007 sendte A en e-mail til [...], Direktoratet for Sundhed:

”Hej [...],

Jeg har en sag kørende angående ansættelse [ved Z by] sygehus, og stadig ikke har hørt noget.

Så jeg vil meget gerne tale med dig snarest, angående ovenstående.

[...]”

Den 18. september 2007 sendte A en ny e-mail til [...]:

”Jeg har et par ord jeg gerne ville dele med dig, som jeg synes kystledelsen burde vide.

Som du ved har jeg sagt op per 1. september. Men jeg har forsøgt at tilbagetrække min opsigelse. Da jeg ikke kan tilbagetrække opsigelsen, har jeg forsøgt at ansøge påny, hvor jeg fik afslag mm.

Det sidste brev jeg fik fra ledelsen på [Z by] sygehus, er fra den 17. september (igår), da de er blevet bedt om at lave en begrundelse for afslag.

Jeg mener selv at det er en meget overfladisk begrundelse, jeg mangler dybere begrundelse. Der er heller ikke sendt en kopi til kystledelsen.

Jeg mener også at det er en ændring omkring begrundelse, fordi sidst jeg fik et afslag begrundede forstanderen med, at min ansøgning er kommet for sent og derfor ikke kom i betragtning. Det jeg ikke forstår er, at jeg tror at jeg har været den eneste ansøger til [Z by] sygehus, fordi de har sat stillingen op igen på nextjobgreenland.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Jeg må erkende at der har været samarbejdsproblemer med en kollega. Men jeg har et par gange prøvet at tale med vedkommende angående faglig problemer. Men der har aldrig været nogen resultat. Det eneste man får tilbagemelding fra vedkommende er personlig angreb. Derfor har jeg et par gange taget det op til lederen [...] og ledelsen [...]. Jeg føler ikke at der er blevet gjort noget ved sagen, føler at det er noget tys tys. Ledelse har spurgt mig flere gange, om jeg har nogle forslag til hvad der kan blive gjort, så det blev bedre. Jeg anede ikke hvad jeg skulle gøre og sagde til ledelsen at det er derfor jeg kommer til dem, da jeg ikke ved, hvad jeg skal gøre. Og så går man derfra uden et resultat.

Jeg må også erkende at der har været problemer med lederen/ledelsen. Dette tror jeg det startede, da jeg kæmpede med tillæg mens jeg havde apotekerfunktion, hvor jeg har taget det op flere gange. Hvergang med et afslag. Og sagen sluttede faktisk efter jeg har kontaktet vores tillidsmand og fagforening. Hvor vi afsluttede sagen med ledelsen.

Jeg kan skrive mange ting der er gået galt, siden vi kom til [Z by] sygehus, som jeg synes kystledelsen burde få at vide.

- Da vi skulle flytte til [Z by], fik vi at vide at de ingen vakantbolig havde. Så vi skulle prøve at finde en bolig gennem min mands arbejde, hvilke vi brugte masser af tid til at finde en bolig. Så skulle vi betale selv for boligen, dette fandt vi ud af hen ad vejen. Faktisk havde jeg ret til en vakantbolig ved ansættelse indtil vi fik en personalebolig, så vi ikke skulle betale for det. Dette blev ordnet efter jeg kontaktede fagforening, hvor vi fik pengene med tilbagevirkende kraft fra den dag vi kom hertil.

- Jeg fik en stilling som [...], hvor jeg skulle have 8-16 og fri hver weekend. Det blev ændret senere (før jeg blev ansat, fik mange telefonisk opringninger af konstitueret forstander) hvor jeg skulle starte på afdelingen alligevel, da det havde mangel på [...]. Det gjorde jeg så, også med vagter hver anden weekend. Også startede [...] funktion. Det skulle være til 1. september 2006. Så blev det september, havde ikke hørt noget fra ledelsen hvad der skulle ske med mig, jeg skulle selv opsøge hvor jeg stod henne. Så blev det forlænget til 1. december 2006, så til 31. december. Så begyndte jeg at kræve et tillæg for det store arbejde. Der var stadig ingen [...] ansøgere. Vores [...] blev sygemeldt. Så skulle vi gå på omgang med [...]funktion per 1. februar 2007, hvor jeg så havde ansvaret for [...], selvom jeg har sagt fra (da det er udenfor min kompetence).

- Jeg har siden jeg blev ansat på [...], haft mange faglig problemer med en kollega på [...], dette har jeg taget op med vedkommende og da vi ikke kan finde løsning sammen og har jeg gået til [...] flere gange. Jeg føler ikke, at der bliver fulgt op på dette. Og jeg ved, at det ikke er kun mig, der har det sådan. Jeg har turde og sige det højt til [...] samt forstander og chefsdistrikslæge. Jeg har andre kollegaer, der har ellers bedt mig om at sige deres mening videre, men jeg siger fra, da de selv kan komme med deres frustrationer til ledelsen angående vedkommende kollega. Og det jeg oplever er, at mine kollegaer [...] er bange for at tale med ledelsen omkring dette. Og nu føler jeg bare, at jeg er et stort problem for ledelsen, da jeg siger min mening omkring et tabuemne. Jeg ved også godt at vi mennesker kan være meget forskellige, men at det skal gå ud over vores professionel faglighed og ende i personlig emner, ender det galt. Og det er det jeg ellers ville have væk og få et godt arbejdsmiljø på stedet.

- Det jeg også ville nævne er at behandle alle lige og skal være fleksible. Hvorfor skal jeg gå i diverse vagter [...], når forstanderen kan lave aftale med en [...] hvor hun kun har 8-16 mandag til fredag og fri hver weekend? Og en [...] kun får [...] når hun har weekendvagter? Er dette ligeværdighed? Jeg føler jeg bliver forskelsbehandlet. Dette er uretfærdig behandling. Når jeg siger fra, er det fordi der bliver uligevægt hvis det skal gå på denne måde. Og der skal være grænser, så man siger ja til alt.

- Jeg har haft gode [...]kollegaer, de er også rejst på grund af ledelse på sygehuset. Hvad er det der går galt? Hvordan finder vi ud af det sammen? Jeg ved godt det er svært at lave om på noget så stort et problem. Hvor finder man hjælp at hente? O.s.v. Hvem bliver den næste der rejser?

- Til sidst føler jeg at der er et stort problem omkring mobberi og bagtaleri. Dette har jeg også taget op flere gange til [...] og forstander. Men bliver der gjort noget ved det? Nej. Hvad gør jeg? Hvor henter jeg hjælp?

[...], jeg ved at det er en stor mundfuld for dig, men jeg føler at jeg havde brug for at læsse af. Jeg ved ikke hvordan jeg kan få ledelsen til at forstå mig omkring sagen.

Jeg ville meget gerne høre snarest fra dig, når du har læst dette.”

Direktoratet for Sundhed, [...], skrev den 19. september 2007 følgende telefonnotat:

”Har d.d. ringet til A, da hun bad mig om at ringe til hende.

Talte løst og fast omkring hendes situation.

A udtrykte at hun havde svært ved at forstå afslaget fra sygehuset.

Jeg forholdte hende til en samtale hun havde med [forstander] og [chefdistriktslæge] ved hendes første henvendelse for at guide hende til at forstå nogle af bevæggrundene.

Og såfremt hun stadig har svært ved at forstå afslaget bad jeg hende tænke over, at hun evt. kunne henvende sig til [forstander] og tale med hende evt. sammen med en kollega.”

Jeg modtog herefter den 5. oktober 2007 F's klage, som har følgende sagsfremstilling:

”A har været ansat ved [Z by] sygehus fra 1. juni 2006. A siger sin stilling op i juli 2007, idet hun har en forventning om, at hun og manden skal rejse. A forsøger i august 2007 at trække sin opsigelse tilbage, hvilket hun formelt ikke kan gøre, idet hun allerede har modtaget bekræftelse fra Kystledelsen på, at opsigelsen er modtaget.

A bliver på trods af den manglende mulighed for at tilbagetrække hendes opsigelse alligevel indkaldt til ansættelsessamtale/møde sammen med den samlede ledelse ved [Z by] sygehus, hvilket består af følgende; chefdistriktslæge, [...], Forstander, [...] og driftsleder [...]. Under

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

mødet bliver der diskuteret forskellige forhold, bl.a. bliver der mundtligt udtrykt utilfredshed over at A benytter sin faglige organisation og tillidsrepræsentant, hvis hun har spørgsmål vedr. diverse løn- og ansættelsesvilkår og overenskomsthjemlede rettigheder. Ledelsen udtrykker, at de gerne vil ansætte A under visse forudsætninger, der fremgår af bilag 1, der udleveres under mødet.

Efter mødet den 28. august, hvor A udstyres med bilag 1 i hånden, vælger hun således at kontakte F, idet hun finder det utrygt, at skulle ansættes under de forudsætninger der fremgår af bilag 1, og stiller i øvrigt spørgsmål ved om sygehuset egenhændigt kan opstille sådanne forudsætninger/regler der kun gælder for hende. F holder efterfølgende et møde med [...] ved Kystledelsen, som er ansættelsesmyndighed for bl.a. [...] ved kystens sygehuse [...]. F og [...] endes om at ansættelsesaftale (bilag 1) trækkes tilbage idet denne er subjektiv, usaglig, og der indgår forskelsbehandling mv., og sygehuset instrueres i at A skal lave en fornyet ansøgning, hvilket A gør den 31. august.

A modtager efterfølgende den 3. september 2007 bilag 2 hvori der fremgår følgende: "Vi kan meddele dig, at fristen for at søge [...] stilling sluttede 28. august 2007. Da din ansøgning er indkommet for sent vil du ikke komme i betragtning". Herefter kontakter F [...] igen, idet der er stor praksis for at ansætte [...] i sundhedsvæsenet ud fra indkomne uopfordrede ansøgninger og udenfor evt. ansøgningsfrister, idet der praktisk taget altid er ledige stillinger i sundhedsvæsenet.

Sygehuset bliver herefter igen instrueret af [...] i, at de enten skal vælge at ansætte A eller give hende afslag herpå. Og hvis det er et afslag, skal dette naturligvis begrundes, hvilket gøres i bilag 3, hvori følgende fremgår: "Kystledelsen har ønsket at vi yderligere begrunder vores afslag til sin ansøgning. Vi har erfaringer med, at der opstår samarbejdsvanskeligheder mellem dig og kolleger samt ledelsen/lederen og ønsker derfor ikke at ansætte dig [...]. Begrundelsen for ikke, at ansætte dig er således hensynet til sygehusets drift".

På baggrund af hele proceduren i sagen og mangelfuld og udokumenteret begrundelse, hvori der fremgår, at der er samarbejdsvanskeligheder med A, vælger A således at søge om aktindsigt i egen p-sag. Denne vedlægges som bilag 4. A kan oplyse at hun aldrig har været indkaldt til tjenstlig samtale eller andet ifm. påståede samarbejdsvanskeligheder, og mener at dette forhold burde have været påtalt langt tidligere i forløbet, hvis det efterfølgende skal veje så tungt, og nu er begrundelsen for, at A ikke kan komme i betragtning til en [...]stilling på [Z by] sygehus.

Som [...] har man ikke mange muligheder for at få job andre steder end sygehuset og enkelte stillinger på [...]. Det bevirker derfor, at dette afslag har en stor og graverende effekt på A's indtjeningsmuligheder samt muligheder for at gøre karriere.

I A's P-sag ligger der meget positive udtalelser fra andre arbejdspladser. Der er bl.a. en udtalelse fra [...] som slutter af med at ønske A tilbage en anden gang. Fælles for udtalelserne er, at de er meget positive og fortæller bl.a. at A er en meget kompetent og faglig dygtig [...], hvilket ledelsen på [Z by] sygehuse altså vælger at se bort fra som et vigtigt kriterium for ansættelse. Det skal ligeledes bemærkes, at der på landsplan mangler ansatte i sundhedsvæsenet, specielt mangler der [...] der har den faglige uddannelse."

Min undersøgelse af sagen

Den 15. oktober 2007 sendte jeg følgende høring til Personaledirektoratet:

”Jeg har modtaget den i kopi vedlagte klage af 2. oktober 2007 fra F, som mandatar for A.

Jeg forstår klagen således, at F ønsker at klage over begrundelsen for ikke at imødekomme A's ansøgning om genansættelse [...] ved [Z by] Sygehus samt over forløbet af sagen forud herfor.

Jeg har endnu ikke grundlag for at vurdere, i hvilket omfang F's henvendelse giver anledning til at iværksætte en undersøgelse. Jeg anmoder derfor foreløbig Personaledirektoratet om at udlåne direktoratets originale sagsmappe i sin helhed vedrørende A's ansættelsesforhold. Jeg anmoder endvidere direktoratet om at påse, at de relevante sagsmapper vedrørende sagen fra øvrige myndigheder, herunder Direktoratet fra Sundhed samt [Z by] Sygehus, fremsendes til mig.”

Den 30. november 2007 modtog jeg kopi af Personaledirektoratets sagsakter og underretning om, at Personaledirektoratet havde bedt Direktoratet for Sundhed om at sende mig direktoratets sagsakter og akterne fra Sygehuset i Z by.

Jeg skrev igen til Personaledirektoratet den 18. december 2007:

”Ved brev af 15. oktober 2007 anmodede jeg første gang Personaledirektoratet om at fremsende direktoratets originale sagsmappe i sin helhed vedrørende A's ansættelsesforhold. Jeg anmodede endvidere direktoratet om at påse, at de relevante sagsmapper fra øvrige myndigheder, herunder fra Direktoratet for Sundhed samt [Z by] sygehus, fremsendtes til embedet.

Da jeg ikke havde modtaget den ubedte sagsdokumentation, rykkede jeg ved brev af 20. november 2007 direktoratet for svar.

Jeg modtog den 30. november 2007 fra Personaledirektoratet et antal kopier/udskrifter vedrørende sagen. Jeg kontaktede derfor den 4. december 2007 direktoratet telefonisk med fornyet anmodning om at få tilsendt direktoratets originale sagsmappe i sin helhed vedrørende sagen.

Den pågældende sagsbehandler oplyste hertil, at direktoratet er overgået til elektronisk sagsbehandling, og at han var usikker på, hvorvidt der fortsat forefindes egentlige sagsmapper vedrørende direktoratets verserende sager. Vedkommende tilkendegav at ville undersøge sagen nærmere og herefter vende tilbage.

Da jeg endnu ikke har modtaget svar, bringes sagen igen i erindring.

Jeg antager i den forbindelse, at direktoratet som minimum er i besiddelse af de originaldokumenter, som er tilgængelige i form af breve udefra, samt af oversigter, der kan udskrives, over de dokumenter, som er oprettet og indgået på de elektroniske sager, hvorfor dette materiale uanset er omfattet af min anmodning.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Jeg har stadig ikke modtaget de ubedte sagsmapper fra Direktoratet for Sundhed samt [Z by] sygehus, hvorfor Personaledirektoratet desuden bedes påse, at disse fremsendes snarest muligt."

Den 15. februar 2008 modtog jeg en række dokumenter fra Personaledirektoratet med dette følgebrev:

"Med henvisning til LOMs brev af 15.01.08 og tidligere rykkere overbringes hermed journalmapper fra direktoraterne mfl. vedr. ovennævntes personalesag. Disse akter er:

[...]

Det er fra disse ansættelsessteder oplyst, at der ikke beror andet sagsmateriale angående A.

Samtlige akter fra sygehuset i [Z by] skulle være tilgået LOM gennem A i forbindelse med, at hun har bedt om og fået aktindsigt derfra.

Personaledirektoratet håber hermed, at LOM nu har det fornødne sagsmateriale til viderebehandling af klagen fra foreningen og skal samtidig beklage den lange sagsekspeditionstid."

Jeg svarede Personaledirektoratet den 20. februar 2008:

"Jeg har modtaget Personaledirektoratets brev af 15. februar 2008 vedrørende ovennævnte sag, hvortil var vedlagt:

- Tre sagsmapper vedrørende A's ansættelsesforhold. Jeg lægger til grund, at der er tale om henholdsvis Personaledirektoratets, Sundhedsdirektoratets og [...]s sagsmapper.
- Et antal dokumenter i faxkopi fra [...].
- Et antal dokumenter i faxkopi fra [...].

Jeg anmodede i min oprindelige høring til Personaledirektoratet af 15. oktober 2007 om at modtage myndighedernes originale sagsmapper i deres helhed. Ved breve af 20. november 2007, 18. december 2007 og af 15. januar 2008 rykkede jeg for fremsendelsen.

De dele af det nu fremsendte materiale, der vedrører [...] samt [...], foreligger alene som (fax)kopier, hvilket ikke er i overensstemmelse med min anmodning om at modtage myndighedernes originale sagsmateriale.

Til min anmodning om at påse, at sagsmappen vedrørende A's ansættelsesforhold fra [Z by] Sygehus fremsendtes til mit kontor, anfører Personaledirektoratet:

"Samtlige akter fra sygehuset i [Z by] skulle være tilgået LOM gennem A i forbindelse med, at hun har bedt om og fået aktindsigt derfra."

Det forhold, at en klager er givet aktindsigt i materiale vedrørende en sag, hvor jeg beder om at modtage myndighedens sagsakter, er min anmodning uvedkommende og fritager ikke myndigheden for at fremsende originalmaterialet til mig.

Jeg erindrer endnu en gang om, at forvaltningsmyndighederne efter § 7, stk. 1, i Landstingslov nr. 7 af 13. juni 1994 om Landstingets Ombudsmand er forpligtet til at meddele mig de oplysninger og til at fremlægge de dokumenter og protokoller, som jeg i mit hvervs medfør forlanger.

Det er afgørende for ombudsmandskontrollen, at myndighederne overholder denne pligt. Det er samtidig en forudsætning for en effektiv kontrol, at det fremsendte sagsmateriale fremstår i original og er fuldstændigt, hvilket bl.a. har baggrund i, at jeg skal have et sikkert grundlag for at udlede, hvorvidt sagsdokumentationen lever op til de krav, som gælder hertil, og at det ikke er op til myndigheden at vurdere, hvilke dokumenter der er relevante i en sag, hvor myndigheden selv er indklaget.

Hvis en myndighed ikke fuldt ud efterkommer en anmodning om at fremlægge, herunder udlevere eller udlåne, dokumenter m.v., skabes der usikkerhed omkring det grundlag, som jeg skal vurdere sagen på.

Jeg beder herefter Personaledirektoratet om at påse, at de sagsakter, som alene er fremsendt i kopi, og de akter, der endnu ikke er fremsendt, uden yderligere forsinkelse modtages ved mit kontor i original. I det omfang materialet foreligger samlet i sagsomslag eller sagsmapper bedes disse medsendes.

Såfremt direktoratet fortsat ikke efterkommer mine anmodninger vil jeg realisere mine overvejelser om at indberette til Landstingets Lovudvalg og Grønlands Landsstyre, at jeg i forhold til Personaledirektoratet ikke ser mig i stand til at udføre det hverv, som Landstinget har pålagt mig at varetage.”

Da jeg herefter ikke modtog svar, indberettede jeg sagen for Landstingets Lovudvalg og Landsstyret ved breve af 1. april 2008.

Den 7. april 2008 modtog jeg fra Direktoratet for Sundhed de originale personalessager fra [...], [...] og sygehuset i Z by.

Den 18. august 2008 meddelte jeg F, at jeg havde besluttet at realitetsbehandle klagen, og jeg bad samtidig Økonomi- og Personalestyrelsen om en udtalelse til sagen.

Den 24. september 2008 modtog jeg svar fra Sundhedsledelsen:

”Der klages specifikt over følgende forhold:

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

At A indkaldes til ansættelsessamtale, hvor der indgår visse forudsætninger, som betingelse for evt. ansættelse. Disse betingelser udleveres skriftligt samme dag. Det skriftlige materiale trækkes dog tilbage, på baggrund af klage fra A.

Efterfølgende får A meddelelse om, at ansøgningsfristen er udløbet og ansøgning dermed indkommet for sent.

Der meddeles A, at der tidligere har været samarbejdsproblemer. A anmoder om aktindsigt, hvoraf fremgår, at der intet foreligger vedr. samarbejdsvanskeligheder i personalesagen.

På Sundhedsledelsens vegne skal meddeles, at den pågældede procedure/sagsbehandling, fra ledelsen på [Z by] sygehus, ikke har været hensigtsmæssig, hvilket beklages. Der er efterfølgende taget hånd om denne problematik.

Herudover skal tilføjes, at det til enhver tid er den stedlige ledelses ret og kompetence, at ansætte de personer, der skønnes velegnet til at indgå i sygehusets samlede team, dette af hensyn til sygehusets drift.”

Den 14. januar 2009 hørte jeg Landsstyreformandens Departement:

”Forskellige myndigheder har været indblandet i ovennævnte klagesag. Det står derfor ikke klart for mig, hvilken myndighed der har kompetencen i forhold til A’s klage.

Med henvisning til § 4, stk. 3, i landstingsloven om Landsting og Landsstyre, hvorefter det er landsstyreformanden, der fordeler sagerne mellem landsstyremedlemmerne, stiler jeg den fornyede høring til landsstyreformanden.

Jeg skrev den 18. august 2008 således til Økonomi- og Personalestyrelsen:

”Jeg har efter modtagelse og gennemgang af sagsmapperne fra Personaledirektoratet, Sundhedsdirektoratet, Sygehuset i [Z by], [...] samt [...] vedrørende A’s ansættelsesforhold besluttet at behandle F’s klage på vegne af A, som tidligere er fremsendt til Personaledirektoratet i kopi.

Jeg anmoder Økonomi- og Personalestyrelsen om en udtalelse til klagen.

Styrelsens svar forventes at blive forelagt for F, før jeg afslutter min behandling af sagen.

Den grønlandske oversættelse af dette brev eftersendes, når den foreligger.”

Den 24. september 2008 modtog jeg følgende svar fra Sundhedsledelsen:

”Der klages specifikt over følgende forhold:

At A indkaldes til ansættelsessamtale, hvor der indgår visse forudsætninger, som betingelse for evt. ansættelse. Disse betingelser udleveres skriftligt samme dag. Det skriftlige materiale trækkes dog tilbage, på baggrund af klage fra A.

Efterfølgende får A meddelelse om, at ansøgningsfristen er udløbet og ansøgning dermed indkommet for sent.

Der meddeles A, at der tidligere har været samarbejdsproblemer. A anmoder om aktindsigt, hvoraf fremgår, at der intet foreligger vedr. samarbejdsvanskeligheder i personalesagen.

På Sundhedsledelsens vegne skal meddeles, at den pågældende procedure/ sagsbehandling, fra ledelsen på [Z by] sygehus, ikke har været hensigtsmæssig, hvilket beklages. Der er efterfølgende taget hånd om denne problematik.

Herudover skal tilføjes, at det til enhver tid er den stedlige ledelses ret og kompetence, at ansætte de personer, der skønnes velegnet til at indgå i sygehusets samlede team, dette af hensyn til sygehusets drift.”

Jeg finder det ovenfor citerede svar fra Sundhedsledelsen ufyldstgørende. Jeg beder på denne baggrund departementet om på ny at komme med en udtalelse til klagen, herunder komme med en redegørelse for følgende:

- Departementet bedes komme med en udtalelse om klagen vedrørende forløbet af sagen forud for [Z by] Sygehus' afslag på A's ansøgning om genansættelse.
- Departementet bedes komme med en udtalelse til klagen vedrørende det forhold, at ledelsen på [Z by] sygehus til ansættelsessamtalen med A udtrykker utilfredshed over, at A benytter sig af sin faglige organisation og tillidsrepræsentant til afklaring spørgsmål vedrørende diverse løn- og ansættelsesvilkår samt overenskomsthjemlede rettigheder.
- Departementet bedes komme med en udtalelse til klagen vedrørende begrundelsen for ikke at imødekomme A's ansøgning om genansættelse.
- Departementet bedes redegøre for det forhold, at A i sin tid blev ansat af Personaledirektoratet, at afgørelsen om at imødekomme A's opsigelse er truffet af Direktoratet for Sundhed og, at afgørelsen om ikke at genansætte A er truffet lokalt af ledelsen på sygehuset i [Z by].
- Departementet bedes komme med en udtalelse til det forhold, at A's sag behandles som en ansættelsessag og ikke som en sag om det forhold, at A ønsker at søge om tilbagekaldelse af en ansøgt afsked.

Departementets svar forventes at blive forelagt for F, før jeg afslutter min behandling af sagen.

F er orienteret om ovenstående ved kopi af dette brev.”

Den 2. marts 2009 spurgte F mig om sagens status.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Den 6. marts 2009 erindrede jeg Landsstyreformandens Departement om svar på min seneste høring, og jeg orienterede F herom.

Jeg modtog den 11. marts 2009 følgende svar fra Departementet for Finanser og Udenrigsanliggender, Økonomi- og Personalestyrelsen:

”Landstingets Ombudsmand har ved skrivelse af 14. januar 2009 fremsendt Sags nr. anmodning om en fornyet høring til Landsstyreformandens Departement.

“Landstingets Ombudsmand ønsker en udtalelse vedrørende forløbet af sagen forud for [Z by] Sygehus’ afslag på A’s ansøgning om genansættelse.”

A ønskede at tilbagekalde sin opsigelse af 31. juli 2007 i uge 34. Ledelsen på [Z by] Sygehus tilbyder efterfølgende på et møde den 28. august 2007 genansættelse af A under visse forudsætninger, under hensyn til [Z by] Sygehus drift. A accepterede ikke tilbuddet, hvorfor der ikke blev indgået nogen ansættelsesaftale.

“Landstingets Ombudsmand ønsker en udtalelse til klagen vedrørende det forhold, at ledelsen på [Z by] Sygehus til ansættelsessamtalen med A udtrykker utilfredshed over, at A benytter sig af sin faglige organisation og tillidsrepræsentant til at afklare spørgsmål vedrørende de diverse løn- og ansættelsesvilkår samt overenskomsthjemlede rettigheder”.

Økonomi- og Personalestyrelsen finder det helt naturligt at medarbejdere drøfter løn- og ansættelsesvilkår med deres faglige organisation.

“Landstingets Ombudsmand ønsker en udtalelse til klagen vedrørende begrundelsen for ikke at imødekomme A's ansøgning om genansættelse”.

Da A siger sin stilling op pr. 31. juli 2007 bevirker det, at ledelsen på [Z by] Sygehus den 15. august 2007 slår stillingen op på job portalen www.nextjobgreenland.gl. Ledelsen har på baggrund af A's opsigelse indrettet sig i forhold til den nye situation. Når en stilling er slået op, har offentlige arbejdsgivere en klar forpligtelse, for at overholde retsgrundsætningen om ansættelse af den bedst kvalificerede ansøger som har ansøgt indenfor ansøgningsfristen.

“Landstingets Ombudsmand ønsker en redegørelse for det forhold, at A i sin tid blev ansat af Personaledirektoratet, at afgørelsen om at imødekomme A's opsigelse er truffet af Direktoratet for Sundhed og, at afgørelsen om ikke at genansætte A er truffet lokalt af ledelsen på [Z by] Sygehus”.

Det er Grønlands Hjemmestyres prærogativ, at lede og fordele arbejdet indenfor Hjemmestyret samt de underliggende institutioner.

“Landstingets Ombudsmand ønsker desuden en udtalelse til det forhold, at A's sag behandles som en ansættelsessag og ikke som en sag om det forhold, at A ønsker at søge om tilbagekaldelse af en ansøgt afsked”.

Økonomi- og Personalestyrelsen har modtaget kopi af klagen fra den faglige organisation, hvor F klager over proceduren og begrundelsen for afslag på ansøgning til en sygeplejerskestilling ved [Z by] Sygehus. Derudover vil der henvises til de ovenfor anførte svar.

Økonomi- og Personalestyrelsen kan dog kun beklage det utroligt uheldige sagsforløb.

Økonomi- og Personalestyrelsen håber at ovenfor anførte svar er fyldestgørende for Landstingets Ombudsmand.”

Den 24. april 2009 skrev jeg til Departementet for Finanser og Udenrigsanliggender, Økonomi- og Personalestyrelsen:

”Jeg har den 11. marts 2009 modtaget sålydende svar fra Departementet for Finanser og Udenrigsanliggender, Økonomi- og Personalestyrelsen:

”[...]”

Jeg finder det ovenfor citerede svar fra Økonomi- og Personalestyrelsen ufyldstgørende.

Forinden jeg kan afslutte sagen, finder jeg behov for en uddybning af Økonomi- og Personalestyrelsens svar. Jeg anmoder derfor Økonomi- og Personalestyrelsen om at redegøre for følgende:

- 1) Jeg anmoder Økonomi- og Personalestyrelsen oplyse mig, hvorvidt styrelsen har yderligere at bemærke til forløbet forud for [Z by] Sygehus' afslag på A's ansøgning om genansættelse.
- 2) Jeg anmoder om Økonomi- og Personalestyrelsens udtalelse til forholdet i den konkrete sag, hvor ledelsen på [Z by] Sygehus har udtrykt utilfredshed over at A benytter sig af sin faglige organisation og tillidsrepræsentant til at afklare spørgsmål vedrørende de diverse løn- og ansættelsesvilkår samt overenskomsthjemlede rettigheder.
- 3) Jeg finder ikke, at Økonomi- og Personalestyrelsens svar om, at det er ”Det er Grønlands Hjemmestyres prærogativ, at lede og fordele arbejdet indenfor Hjemmestyret samt de underliggende institutioner.” afklarer mit spørgsmål om kompetencefordelingen mellem [Z by] Sygehus og de daværende direktorater; Personaledirektoratet og Direktoratet for Sundhed.

Jeg anmoder derfor Økonomi- og Personalestyrelsen om at redegøre for kompetencefordelingen mellem de ovenfor nævnte myndigheder. Og i den forbindelse oplyse mig, hvilken myndighed der har kompetence til at ansætte, genansætte og afskedige [...]personale.

Jeg anmoder endvidere om en redegørelse for personaledirektoratets, den nuværende Økonomi- og Personalestyrelse, beføjelser i forhold til de øvrige hjemmestyremyndigheder.

- 4) Jeg finder ikke, at Økonomi- og Personalestyrelsens svar afklarer mit spørgsmål om, at A's sag behandles som en ansættelsessag og ikke som en sag om det forhold, at A ønsker at søge om tilbagekaldelse af en ansøgt afsked.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Jeg anmoder derfor Økonomi- og Personalestyrelsen oplyse mig, begrundelsen for, at A's sag behandles som en ansættelsessag og ikke som en sag om det forhold, at A ønsker at søge om tilbagekaldelse af en ansøgt afsked.

Økonomi- og Personalestyrelsens svar forventes at blive forelagt for F, før jeg afslutter min behandling af sagen.

Da jeg tidligere har modtaget et høringssvar fra Sundhedsledelsen, har jeg tillige anmodet om Departementet for Familie og Sundheds udtalelse til klagesagen. Kopi af dette brev er dags dato sendt til Økonomi- og Personalestyrelsen til orientering.

Departementet for Familie og Sundhed er dags dato orienteret om ovenstående ved kopi af nærværende brev.

F er dags dato orienteret om ovenstående ved kopi af nærværende brev.”

Jeg skrev samme dag til Departementet for Familie og Sundhed:

”På baggrund af ovennævnte klage stillede jeg en anmodning om fornyet høring af nogle forhold i klagesagen til Landsstyreformandens Departement. Jeg skrev således den 14. januar 2009 til Landsstyreformandens Departement:

”[...]”

Jeg modtog den 11. marts 2009 følgende svar fra Departementet for Finanser og Udenrigsaffænder, Økonomi- og Personalestyrelsen:

”[...]”

Jeg finder ikke, at det ovenfor citerede svar fra Økonomi- og Personalestyrelsen afklarer mine spørgsmål.

Jeg har tidligere modtaget høringssvar fra Sundhedsledelsen, jf. det ovenfor citerede brev af 24. september 2008. Forinden jeg kan afslutte min behandling af sagen, anmoder jeg derfor Departementet for Familie og Sundhed om at komme med en udtalelse til klagen, herunder redegøre for følgende:

- 1) Departementet bedes komme med en udtalelse om klagen vedrørende forløbet af sagen forud for [Z by] Sygehus' afslag på A's ansøgning om genansættelse.
- 2) Departementet bedes komme med en udtalelse til klagen vedrørende det forhold, at ledelsen på [Z by] Sygehus til ansættelsessamtalen med A udtrykker utilfredshed med, at A benytter sig af sin faglige organisation og tillidsrepræsentant til afklaring af spørgsmål vedrørende diverse løn- og ansættelsesvilkår samt overenskomsthjemlede rettigheder.

- 3) Departementet bedes komme med en udtalelse til klagen vedrørende begrundelsen for ikke at imødekomme A's ansøgning om genansættelse.
- 4) Departementet bedes komme med en udtalelse til det forhold, at A's sag behandles som en ansættelsessag og ikke som en tilbagekaldelse af en ansøgt afsked.
- 5) Departementet bedes redegøre for det forhold, at A i sin tid blev ansat af Personaledirektoratet, at afgørelsen om at imødekomme A's opsigelse er truffet af Direktoratet for Sundhed og, at afgørelsen om ikke at genansætte A er truffet lokalt af ledelsen på [Z by] Sygehus.
- 6) Det fremgår af Sundhedsledelsens svar ved brev af 24. september 2008, at "Herudover skal tilføjes, at det til enhver tid er den stedlige ledelses ret og kompetence, at ansætte de personer, der skønnes velegnet til at indgå i sygehusets samlede team, dette af hensyn til sygehusets drift."

Departementet bedes redegøre for, hvilket grundlag den af [Z by] Sygehus truffne afgørelse er truffet i forhold til. Samt hvorvidt afgørelsen er truffet på baggrund af en delegation. Og i så fald nærmere redegøre for delegationen samt for spørgsmålet om rekurs af den af [Z by] truffne afgørelse.

Jeg anmoder i den forbindelse Departementet om at redegøre for kompetenceforholdet mellem Departementet for Familie og Sundhed, Sundhedsledelsen og [Z by] Sygehus. Herunder for hvilken myndighed der har kompetencen til at ansætte, genansætte og afskedige [...]personale.

Departementets svar forventes at blive forelagt for F, før jeg afslutter min behandling af sagen.

Jeg har ved særskilt brev anmodet Økonomi- og Personalestyrelsen om uddybning af styrelsens svar. Kopi af dette brev er dags dato sendt til Departementet for Familie og Sundhed til orientering.

Departementet for Finanser og Udenrigsanliggender, Økonomi- og Personalestyrelsen er dags dato orienteret om ovenstående ved kopi af nærværende brev.

F er dags dato orienteret om ovenstående ved kopi af nærværende brev."

Den 5. juni 2009 rykkede jeg de to departementer for svar.

Den 9. juni 2009 modtog jeg svar fra Departementet for Finanser og Udenrigsanliggender:

"Ad. 1 Bemærkninger til forløbet forud for [Z by] Sygehus' afslag

A opsigte sin stilling den 31. juli 2007 med fratrædelse den 31. august 2007, hvilket Direktoratet for Sundhed bekræftede modtagelsen af ved en fratrædelsesskrivelse af 9. august 2007.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Den 15. august slog ledelsen på [Z by] Sygehus stillingen op på jobportalen www.nextjobgreenland.gl. med ansøgningsfrist den 28. august 2007.

Ledelsen på [Z by] Sygehus tilbød på et møde den 28. august 2007 A genansættelse under visse forudsætninger af hensyn til [Z by] Sygehus' drift. A accepterede ikke tilbuddet, hvorfor der ikke blev indgået nogen ansættelsesaftale.

A's ønske om at tilbagetrække sin opsigelse blev således behandlet, men der kunne ikke opnås enighed om på hvilke vilkår.

Efter ansøgningsfristens udløb fremsendte A en ansøgning til den opslåede stilling. Ansøgningen var dateret den 31. august 2007. A blev meddelt, at ansøgningsfristen var udløbet og ansøgningen dermed var indkommet for sent.

Det skal bemærkes, at ledelsen på [Z by] Sygehus reelt overvejede ansættelsen af A og det faktum, at hendes ansøgning var kommet rettidigt ikke ville have garanteret hende ansættelse.

Ad. 2 Udtalelse til det forhold, at ledelsen på [Z by] Sygehus har udtrykt utilfredshed over, at A benytter sig af sin faglige organisation

Såvel økonomi- og Personalestyrelsen som ledelsen på [Z by] Sygehus finder det helt naturligt, at medarbejdere drøfter løn- og ansættelsesvilkår med deres faglige organisation.

Ledelsen på [Z by] Sygehus har derimod henstillet A til at søge at afklare ledelsesmæssige forhold, som hun synes bør ændres, med ledelsen på [Z by] Sygehus, inden hun henvender sig til sin organisation herom.

Ad. 3 Kompetencefordelingen mellem de berørte myndigheder i sagen

Da A blev ansat ved [Z by] Sygehus var det Personaledirektoratet, der havde ansættelseskompetencen. Pr. 1. januar 2007 er ansættelseskompetencen overdraget til Personaleadministrationen i Det Grønlandske Sundhedsvæsen. Ansættelser og afskedigelser sker imidlertid på baggrund af indstillinger fra de lokale sygehus ledelser til Personaleadministrationen.

Det var Sundhedsvæsenets Personaleadministrationen der bekræftede modtagelsen af A's opsigelse. Ledelsen på [Z by] Sygehus valgte ikke indstille A til ansættelse, hvilket skete i samråd med Kystledelsen, hvor den faglige ledelse for [...] på kysten lå.

Ad. 4 Begrundelsen for, at A's sag behandles som en ansættelsessag

A opsagde sin stilling, hvilket efterfølgende blev bekræftet af Direktoratet for Sundhed med en fratrædelsesskrivelse. Herefter valgte A — efter ansøgningsfristens udløb — at fremsende en ny ansøgning. Dette er begrundelsen for, at A's sag er blevet behandlet som en ansættelsessag.

Økonomi- og Personalestyrelsen, Overenskomstafdelingen, håber hermed fyldestgørende at have besvaret Landstingets Ombudsmand.”

Den 1. september 2009 modtog jeg svar fra Departementet for Sundhed:

”Departementet for Sundhed har ved brev af den 24. april 2009, som bragt i erindring ved brev af den 5. juni 2009, modtaget Landstingets Ombudsmands kommentarer til Sundhedsledelsens svar af den 19. september 2008.

Landstingets Ombudsmand finder Sundhedsledelsens svar ufyldstgørende. Departementet for Sundhed skal på denne baggrund komme med vores uddybende bemærkninger til sagen:

Punkt 3 angående begrundelsen for ikke at imødekomme A’s ansøgning om genansættelse.

[...] har ved breve af hhv. den 20. februar 2009 og den 19. september 2008 beskrevet baggrunden for ikke at imødekomme A’s ansøgning om genansættelse.

Departementet for Sundhed har ikke yderligere bemærkninger til begrundelsen herudover, og skal derfor henvise til disse to breve vedrørende uddybende bemærkninger til begrundelsen.

Punkt 6 angående kompetencen til at ansætte, genansætte og afskedige sundhedspersonale

[Z by] Sygehus hørte i 2007 organisatorisk ind under Kystledelsen.

Det følger af de interne regler, at Kystledelsen har det overordnede personaleansvar for personale ansat i sundhedsdistrikterne, herunder kompetencen til at ansætte, genansætte og afskedige sundhedspersonale.

I praksis er denne kompetence delegeret til det ledende sundhedspersonale i de enkelte sundhedsdistrikter.

Det er således [...] i det enkelte sundhedsdistrikt, der har kompetencen til at ansætte, genansætte og afskedige [...].

Punkt 1,2,4 og 5

Økonomi- og Personalestyrelsen kom ved brev af den 8. juni 2009 med deres uddybende bemærkninger til forholdene i punkterne 1, 2, 4 og 5.

Departementet for Sundhed kan fuldt ud tilslutte sig økonomi- og Personalstyrelsens uddybende bemærkninger til disse punkter, og skal derfor her henvise til Økonomi- og Personalestyrelsens brev af den 8. juni 2009.

Departementet for Sundhed har ikke yderligere bemærkninger til sagen, og håber hermed fyldestgørende at have besvaret Landstingets Ombudsmand.”

Jeg udtalte herefter:

”1. Den personaleadministrative kompetence

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

A blev ansat af Personaledirektoratet, som også traf afgørelse om stillingsændringer for A til og med 29. juni 2006.

Sagsbehandlingen i forbindelse med A's orlovsansøgning af 12. april 2007 og senere sagsbehandling er foretaget af Sygehuset i Z by og Direktoratet for Sundhed.

Hvilken myndighed, som havde afgørelseskompetence i spørgsmål knyttet til A's ansættelse [...] har betydning både i forhold til min egen kompetence til at behandle F's klage og i forhold til de trufne afgørelses lovlighed.

Efter landstingslov nr. 7 af 13. juni 1994 om Landstingets Ombudsmand § 6, stk. 3, som efter 1. januar 2010 fortsat finder anvendelse i forbindelse med klager indgivet til Ombudsmanden inden denne dato, jf. inatsisartutlov om Ombudsmanden for Inatsisartut § 30, stk. 3, kan jeg ikke behandle klager over forhold, der kan indbringes for en højere administrativ myndighed.

Hvis en forvaltningsmyndigheds kompetence hviler på delegation fra en anden forvaltningsmyndighed, vil der normalt være klageadgang til den oprindeligt kompetente myndighed¹⁵.

Det gælder endvidere, at en afgørelse truffet af en sagligt inkompetent myndighed som udgangspunkt er ugyldig¹⁶.

Jeg har på denne baggrund følgende bemærkninger til sagens spørgsmål om myndighedskompetence:

Det fremgår af Departementet for Finanser og Udenrigsanliggendes høringsvar, som jeg modtog den 9. juni 2009, at den personaleadministrative kompetence i sundhedsvæsenet den 1. januar 2007 overgik fra Personaledirektoratet til "personaleadministrationen i Det Grønlandske Sundhedsvæsen".

Det hedder i tekstanmærkningerne til landstingsfinansloven for 2007, konto 32.01.01, Direktoratet for Sundhed, administration (driftsbevilling):

"Direktoratet for Sundhed varetager tilrettelæggelse og administration af det grønlandske sundhedsvæsen, i henhold til Landstingsforordning nr. 3 af 23. maj 2000 om sundhedsvæsenets styrelse og organisation."

15) Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret 2. udgave, 2002, side 958.

16) Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret 2. udgave, 2002, side 858f.

Dette må indebære, at personaleadministrationen er overgået fra Personaledirektoratet under Landsstyreformandens ressort til Direktoratet for Sundhed under Landsstyremedlemmet for Sundhed og Miljø's ressort.

En sådan ændring i landsstyremedlemmernes forretningsområder har hjemmel i landstingslov nr. 11 af 20. oktober 1988 om landstinget og landstyret § 4, stk. 3:

”Sagerne fordeles mellem landsstyremedlemmerne efter landsstyreformandens bestemmelse.”

Beslutninger, som Landsstyreformanden træffer med hjemmel i denne bestemmelse er ikke udtryk for delegation, men angår en fordeling af centraladministrationens opgaver.

For så vidt angår spørgsmålet om afgørelseskompetencen i Direktoratet for Sundhed bemærker jeg, at afgørelsen om at imødekomme A's afskedsansøgning er truffet af Direktoratet for Sundhed, mens øvrige afgørelser i sagen er truffet af Sygehuset i Z by.

Det er herefter spørgsmålet, om sygehuset i Z by er en anden myndighed end Direktoratet for Sundhed, og om sygehuset har haft kompetence til at træffe personaleadministrative afgørelser.

Jeg bemærker, at de foreliggende oplysninger om retsgrundlaget for udøvelse af personaleadministrativ kompetence i sundhedsvæsenet forekommer mig at være behæftet med en generel usikkerhed om lovligheden og hensigtsmæssigheden af den eksisterende opgavefordeling. Jeg tager herved udgangspunkt i følgende:

Landstingsforordning nr. 3 af 23. maj 2000 om sundhedsvæsenets styrelse og organisation indeholder blandt andet følgende bestemmelser:

”Den centrale ledelse

§ 1. Landsstyret leder, tilrettelægger og fører tilsyn med sundhedsvæsenets virksomhed.

[...]

Sundhedsvæsenets organisation

§ 4. Landet inddeles i sundhedsdistrikter.

Stk. 2. Dronning Ingrid's Hospital er landshospital.

Stk. 3. Landsstyret fastsætter regler for sundhedsdistrikternes inddeling, opbygning og funktion samt for Dronning Ingrid's Hospitals landsdækkende funktioner.”

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Der er i bemærkningerne til lovforslaget knyttet følgende fortolkningsbidrag til § 1:

”§ 1 er identisk med den tidligere § 1.

Bestemmelsen fastsætter, at sundhedsvæsenet er centralt styret, idet Landsstyret har ansvaret for såvel drift og planlægning af sundhedsvæsenet, samt for at sundhedslovgivningen overholdes. Den centrale styring begrundes dels ud fra et politisk ønske om generelt at forbedre sundhedstilstanden og dels ud fra behovet for stram økonomisk styring.

Sundhedsvæsenets centrale struktur her i landet betyder, at der, udover de af Landstinget vedtagne regler, kan udstedes tjenestebefalinger direkte til sundhedsdistrikterne, fordi disse er direkte underlagt centraladministrationen, dvs. Direktoratet for Sundhed.”

Det fremgår herudover af hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 1 af 5. februar 2003 om landets inddeling i sundhedsdistrikter § 1, nr. 2:

”[Z by] sundhedsdistrikt: Chefdistriktslægen på [Z by] Sygehus forestår sundhedsbetjeningen i [Z by] Kommune.”

I bemærkningerne til lovforslaget § 4 hedder det blandt andet:

”Bestemmelsen erstatter den tidligere § 15.

Ifølge den tidligere § 15 er landet inddelt i sundhedsdistrikter, hvis antal og område følger den kommunale inddeling, medmindre helt særlige forhold gør sig gældende.

Stk. 1 angiver, at landet inddeles i sundhedsdistrikter. Kravet om, at sundhedsdistrikterne som udgangspunkt skal følge den kommunale inddeling, foreslås ophævet. Der gives dermed mulighed for at sundhedsdistrikternes inddeling kan gå på tværs af kommunegrænserne eller omfatte en eller flere kommuner.

Ændring af bestemmelsen om sundhedsdistrikterne er begrundet i den kommende strukturændring indenfor sundhedsvæsenet, idet den hidtidige inddeling af landet i sundhedsdistrikter, der i hovedreglen skal svare til den kommunale inddeling, kan vise sig uhensigtsmæssig i takt med regionalisering af visse af sundhedsvæsenets ydelser. For til stadighed at kunne forbedre de sundhedsmæssige ydelser til gavn for landets borgere, er det nødvendigt at have mulighed for at inddele landet i sundhedsdistrikter, der svarer til landets og borgernes behov og ikke er bundet af, hvad der gælder for andre forvaltningsgrene/væsener.”

Den tidligere gældende landstingsforordning om sundhedsvæsenets styrelse og organisation, nr. 7 af 30. oktober 1992, blev vedtaget som en konsekvens af hjemmestyrets overtagelse af sundhedsvæsenet den 1. januar 1992 i henhold til lov nr. 369 af 6. juni 1991 om sundhedsvæsenet i Grønland.

Ved sidstnævnte lovs § 4, stk. 5, ophævedes lov nr. 275 af 27. maj 1950 om sundhedsvæsenet i Grønland med senere ændringer.

Den frem til 1992 gældende sundhedslov havde følgende bestemmelser om den organisatoriske opdeling af sundhedsvæsenet:

”§ 2. Sundhedsministeren ansætter i henhold til bevillinger på de årlige finanslove det fornødne antal læger til at bestride lægegerningen i Grønland.

Stk. 2. Grønland inddeles i lægedistrikter, hvis antal og område fastsættes af sundhedsministeren.

Stk. 3. Ministeren bestemmer under hensyn til distrikternes folketal, udstrækning og andre i betragtning kommende forhold, hvor mange læger der skal ansættes i hvert lægedistrikt.

§ 3. Sundhedsministeren udfærdiger instruks for landslægen og distriktslægerne.”

Af anmærkningerne til landstingsfinansloven for 2007, konto 32.11.04, Sundhedsdistrikter, lægebetjening (driftsbevilling), som i øvrigt er fordelt til de enkelte sundhedsdistrikter, fremgår det:

”Bevillingen ydes i henhold til Landstingsforordning nr. 15 af 6. november 1997 om sundhedsvæsenets ydelser m.v.

Distriktssygehusenes ydelser omfatter akutberedskab, helbredsundersøgelser, fødsels-hjælp, elektiv (planlagt) kirurgi, sundhedspleje, hjemmesygepleje, vaccinationer, sygdomsbehandling, lægemiddelforsyning og forebyggende virksomhed. Funktionerne udføres dels på distriktssygehusene, dels i forbindelse med bygdebesøg.”

Det er på denne baggrund min opfattelse, at de enkelte sygehuse må anses som dele af de enkelte sundhedsdistrikter, hvis opgaver som udgangspunkt er patientbehandling og anden sundhedsfaglig virksomhed.

Lovgivningens, herunder finanslovens, regler om sundhedsdistrikterne og deres opgaver og de foreliggende bekendtgørelsesregler om sundhedsdistrikterne taler umiddelbart for, at anse sundhedsdistrikterne som selvstændige myndigheder underordnet Departementet for Sundhed.

For en sådan fortolkning taler også, at det af landstingsforordning nr. 15 af 6. november 1997 om sundhedsvæsenets ydelser mv. med senere ændringer § 29 fremgår, at klager over sundhedsvæsenets afgørelser, der ikke hører under Sundhedsvæsenets Patientklagenævn, skal indbringes for Direktoratet for Sundhed.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

En sådan bestemmelse ville ikke give mening, såfremt de afgørelser, der kunne påklages, blev truffet på vegne af Direktoratet for Sundhed.

Ordlyden af landstingsforordningen om sundhedsvæsenets styrelse og organisation § 1 taler ikke imod at anse sundhedsdistrikterne som andre myndigheder end Departementet for Sundhed, idet ordlyden alene angiver, at administrationen af sundhedsvæsenet ikke hører under kommunerne.

Bemærkningerne til § 1 taler heller ikke imod en sådan fortolkning, idet bemærkningerne alene angiver, at sundhedsvæsenets drift foregår på Landsstyrets ansvar, og at Direktoratet for Sundhed kan udstede tjenestebefalinger til sundhedsdistrikterne. Adgangen til at udstede tjenestebefalinger gælder både internt i en myndighed, hvor myndighedens ledelse kan instruere underordnede medarbejdere, og i forholdet mellem overordnede og underordnede myndigheder i en hierarkisk opbygget myndighedsstruktur.

Jeg finder på denne baggrund, at den gældende lov- og bekendtgørelsesregulering af det organisatoriske forhold mellem departementet og sundhedsdistrikterne beskriver en centraladministrativ myndighed placeret i departementet og særlige, underordnede sundhedsmyndigheder.

Det forekommer mig ud fra de modtagne hørings svar umiddelbart at være uklart, hvorvidt de enkelte sygehuse er tillagt afgørelseskompetence i personaler sager.

Det fremgår således af Departementet for Financers ovenfor citerede hørings svar, som jeg modtog den 9. juni 2009, at afgørelser om afskedigelse og ansættelse af personale i sundhedsvæsenet træffes af sundhedsvæsenets personaleadministration på baggrund af indstilling fra det lokale sygehus.

Det fremgår derimod af det hørings svar, som jeg modtog fra Departementet for Sundhed den 1. september 2009, at afgørelseskompetencen er uddelegeret til det ledende sundhedspersonale i de enkelte sundhedsdistrikter.

Jeg kan ikke ud fra de modtagne hørings svar og de offentliggjorte regler om sundhedsvæsenets organisation vurdere, hvilken af de to opfattelser, der er den rigtige.

Der er imidlertid tale om, at det forvaltningsretlige udgangspunkt er, at afgørelser truffet af en sagligt inkompetent myndighed, er ugyldige, idet tilsidesæt-

telse af saglige kompetencekrav er udtryk for en generelt væsentlig mangel ved afgørelsen¹⁷.

Det forhold, at den kompetente myndighed har udtalt sig til den besluttende (ikke kompetente) myndighed, afhjælper ikke nødvendigvis den foreliggende mangel, jf. herved dommen omtalt i UfR 1989.451H.

I forhold til A fremgår det af de sagsakter, som jeg har modtaget, at den centrale sundhedsmyndighed, Kystledelsen, i et omfang har udtalt sig til Sygehuset i Z by om sygehusets overvejelser om fortsat ansættelse eller genansættelse af A, men det fremgår hverken af sagen, at Kystledelsen har udtalt sig om sagen på grundlag af A's ønske om at tilbagekalde sin afskedsansøgning, eller at Kystledelsen har forholdt sig fyldestgørende til, om der forelå samarbejds vanskeligheder mellem sygehuset og A.

Jeg finder på denne baggrund, at Kystledelsens involvering i sagen ikke i sig selv kan afhjælpe en eventuel foreliggende kompetencemangel.

Hvis A's ønske om fortsat ansættelse eller genansættelse ikke er afgjort af den kompetente myndighed, er konsekvensen, at der fortsat ikke er truffet en gyldig afgørelse af A's ansøgninger.

Jeg henstiller på baggrund af de foreliggende modstridende oplysninger om den personaleadministrative kompetence i sundhedsvæsenet, at Departementet for Sundhed tager stilling til, hvorvidt sygehuset har haft kompetence til at afgøre A's ønske om at tilbagekalde sin afskedsansøgning eller til at træffe afgørelse om hendes fornyede ansættelse i ved sygehuset.

Såfremt departementet finder, at sygehuset har haft denne kompetence, henstiller jeg videre, at Departementet som overordnet myndighed genbehandler sagen for at rette de nedenfor i udtalelsens del 2 beskrevne fejl, som sygehuset har begået.

Såfremt departementet finder, at sygehuset ikke har haft den fornødne saglige kompetence, henstiller jeg, at departementet behandler sagen med henblik på at træffe en gyldig og korrekt afgørelse.

17) Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret 2. udgave, 2002, side 858

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Jeg finder herefter anledning til fremsætte nogle generelle bemærkninger til spørgsmålet om delegation af personaleadministrativ kompetence fra Departementet for Sundhed til de enkelte sygehuse.

Delegation af personaleadministrativ afgørelseskompetence fra en central myndighed til underordnede myndigheder kan ofte være hensigtsmæssig.

Opdelingen af sundhedsvæsenet i en centraladministrativ myndighed under ledelse af et ansvarligt medlem af Naalakkersuisut og underordnede sundhedsdistrikter med sundhedsfaglige opgaver medfører imidlertid, at en sådan delegation kan være forbundet med betænkeligheder.

Der vil således kunne opstå situationer, hvor de juridiske og andre spørgsmål, der ofte opstår som led i personaleadministrationen, ikke kan løses alene af det sundhedsfaglige personale, der er tilknyttet sundhedsdistrikterne, som derfor i et omfang får behov for at indhente instruktion og vejledning hos departementet.

Der opstår herved en risiko for, at den retssikkerhed, som normalt ligger i en borgers mulighed for at kunne påklage en underordnet myndigheds afgørelser til en overordnet myndighed, udhules, idet der vil kunne opstå situationer, hvor departementet har involveret sig i sagen på en sådan måde, at departementet som myndighed eller den pågældende medarbejder i departementet bliver inhabil i forhold til en klage over sundhedsdistriktets personaleadministrative afgørelser.

Samtidig gælder der nogle forvaltningsretlige begrænsninger i adgangen til delegation på ulovbestemt grundlag, som principielt ikke afhænger af, om der er tale om intern delegation, det vil sige delegation til et underordnet niveau indenfor samme myndighed, eller om der er tale om delegation til en anden, herunder en underordnet myndighed.

I almindelighed kan der lægges vægt på forskellige kriterier når tilladeligheden af den ulovbestemte delegation skal afgøres¹⁸:

1) hvem (hvilken myndighed eller hvilket led inden for en myndighed) der delegeres fra og til (og herunder modtagerens kvalifikationer),

18) Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret 2. udgave, 2002, side 139.

- 2) om den der afgiver opgaven, har udnyttet en eventuel styrings- (og herunder instruktions-) beføjelse over for opgavemodtageren,
- 3) om delegationen af praktiske og arbejdsmæssige grunde er nødvendig, og
- 4) den delegerede opgaves art (for eksempel faktisk forvaltningsvirksomhed, sagsforberedelse, afgørelse af enkle og for borgeren ikke indgribende sager eller afgørelse af komplicerede sager af indgribende og vidtrækkende betydning).

Jeg beder på denne baggrund departementet vurdere, hvorvidt der er grundlag for en præcisering eller ændring af de gældende kompetenceregler for sundhedsvæsenets personaleadministration.

2. Behandlingen af A's ønske om at tilbagekalde sin afskedsansøgning

Som det fremgår af sagsfremstillingen ovenfor, søgte A den 31. juli 2007 sygehuset i Z by om afsked pr. 1. september 2007.

Ved brev af 9. august 2007 imødekom Direktoratet for Sundhed ansøgningen.

Ifølge sygehusets e-mail af 27. august 2007 til direktoratet havde sygehuset til hensigt at genansætte A i et tre måneders vikariat.

Den 28. august 2007 tilbød sygehuset med henvisning til, at A ønskede at tilbagekalde sin afskedsansøgning, at ansætte hende i et tre måneders vikariat på en række bebyrdende vilkår, og at sygehuset herefter ville overveje en fastansættelse.

Efter at F havde rettet henvendelse til direktoratet og tilkendegivet, at de bebyrdende vilkår var overenskomststridige, og at [...] ikke kunne prøveansættes i vikarstillinger, skrev sygehuset den 30. august 2007 til A, at sygehuset med henvisning til F's drøftelser med direktoratet tilbagekaldte udkastet til ansættelsesbrev, og at ny ansættelse fordrede en ny ansøgning.

Det antages, at en ansat kan tilbagekalde sin opsigelse eller afskedsansøgning, indtil opsigelsen eller ansøgningen har virket bestemmende på arbejdsgiverens handlemåde¹⁹.

19) Se fra retspraksis dommen gengivet i UfR 2007.1263H.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

For offentligt ansatte, der som udgangspunkt ikke selv kan bringe ansættelsen til ophør, gælder det anførte princip for tjenestemænds vedkommende således, at tjenestemanden må kunne tilbagekalde ansøgningen indtil den er imødekommet og måske indtil, en afskedsafgørelse er meddelt tjenestemanden²⁰.

For overenskomstansattes vedkommende antages det, at den ansatte i hvert fald kan tilbagekalde sin opsigelse eller afskedsansøgning, indtil den er kommet til forvaltningens kundskab²¹.

I forhold til A er der tale om, at hun den 31. juli 2007 gav sin arbejdsplads meddelelse om, at hun ønskede at fratræde pr. 1. september 2007, og at Direktoratet for Sundhed ved brev af 9. august 2007 imødekom hendes afskedsansøgning. Ifølge Departementet for Finanser og Udenrigsanliggendes høringssvar, som jeg modtog den 11. marts 2009, fremsatte A ønske om at tilbagekalde sin opsigelse i uge 34, det vil sige i perioden fra den 20. til den 26. august 2007, og det fremgår af det høringssvar, som jeg modtog fra dette departement den 9. juni 2009, at sygehuset i [Z by] den 15. august 2007 slog hendes stilling op på jobportalen www.nextjobgreenland.gl.

Under de foreliggende omstændigheder, hvor direktoratet har meddelt A afsked, og stillingen er opslået ledig, inden hun fremsatte ønske om at tilbagekalde opsigelsen eller afskedsansøgningen, er det min opfattelse, at A ikke kunne kræve, at afskedigelsen af hende blev tilbagekaldt.

Sygehuset har imidlertid i sit brev af 28. august 2007, det vil sige (kort tid) før hendes ansættelse var ophørt, henvist til A's ønske om at trække sin opsigelse tilbage. Sygehuset har herved udtrykt sig på en måde, som var egnet til at give A den opfattelse, at sygehuset var villig til at se bort fra hendes opsigelse, uden at være forpligtet hertil.

Der ses ikke at foreligge ansættelsesretlige eller forvaltningsretlige regler, som forhindrer, at arbejdsgiveren i denne situation vælger at stille den ansatte bedre, end myndigheden er retligt forpligtet til.

Sygehusets brev af 28. august 2007 efterlader umiddelbart betydelig tvivl om, hvorvidt det var sygehusets hensigt, at A på de i brevet nærmere angivne vilkår

20) Poul Andersen, Dansk Forvaltningsret, 3. udgave, 1956, side 194 og Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret 2. udgave, 2002, side 149 samt fra retspraksis dommen gengivet i UfR 2001.603H.

21) Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret 2. udgave, 2002, side 149.

kunne fortsætte i sin gamle stilling, eller om sygehuset havde til hensigt at ansætte hende i en ny stilling.

En imødekommelse af A's ønske om at tilbagekalde sin afskedsansøgning vil nødvendigvis indebære, at A skulle fortsætte i sin gamle stilling, som ikke var tidsbegrænset.

Samtidig med at sygehuset i brevet har henvist til A's ønske om at tilbagekalde sin opsigelse, har sygehuset i brevet af 28. august 2007 omtalt "din kommende ansættelsesperiode" og, at hun tilbydes ansættelse i en tidsbegrænset stilling, hvilket peger i retning af, at sygehuset har haft til hensigt at etablere et nyt ansættelsesforhold.

Jeg bemærker, at en afgørelse først får retsvirkning for dens adressat, når den er meddelt adressaten.

Det er en forudsætning for, at afgørelsen kan anses for behørigt meddelt og for, at myndigheden kan opfylde sin begrundelsespligt, jf. sagsbehandlingslovens kapitel 6, at det fremgår af afgørelsen, hvad den går ud på.

Jeg finder det derfor kritisabelt, at sygehusets brev af 28. august 2007 til A ikke præcist angiver, om sygehuset har haft til hensigt at lade A's ansættelse fortsætte, eller om sygehuset har fastholdt, at ansættelsen udløb ved udgangen af august, og at sygehuset ville ansætte hende i en ny stilling.

Såfremt sygehuset har haft til hensigt at lade A's ansættelse fortsætte, har jeg følgende bemærkninger til sygehusets afgørelser:

Det er min opfattelse, at sundhedsvæsenet ved at tilkendegive, at A kunne fortsætte sin ansættelse, har været forpligtet til at stille A som om, hun ikke var afskediget ansøgt.

Det er herefter relevant at fastslå retsvirkningen af, at sygehuset fastsatte en række bebyrdende vilkår for A's fortsatte ansættelse.

Jeg kan, i det tilfælde, at det var hensigten at lade A fortsætte i sin gamle stilling, ikke tilslutte mig F's opfattelse af, at vilkårenes lovlighed skal vurderes i forhold til de overenskomstmæssige rammer for en nyansættelse. Det er min opfattelse, at vilkårenes lovlighed i stedet i givet fald må vurderes som vilkår for A's fortsatte ansættelse.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

I den situation, hvor myndigheden inden opsigelsesfristens udløb er indstillet på at fortsætte et ansættelsesforhold, som ellers var opsagt, er det imidlertid min opfattelse, at myndigheden ikke kan fastsætte bebyrdende vilkår for den fortsatte ansættelse i videre omfang, end det vil være muligt for myndigheden at afskedige den ansatte uansøgt begrundet i de hensyn, som vilkårene varetager.

Jeg finder således, at myndigheden må følge de regler, som gælder for uansøgt afsked, idet myndigheden ikke ved at fastsætte vilkår for fortsat ansættelse bør kunne fravige de ufravigelige hjemmelskrav og sagsbehandlingskrav, der gælder for uansøgt afskedigelse af offentligt ansatte.

De opstillede vilkår for den fortsatte ansættelse er således kun lovlige, såfremt en overtrædelse af vilkårene kunne udgøre et selvstændigt grundlag for at afskedige A uansøgt.

De 5 vilkår, som er specificeret i sygehusets brev af 28. august 2007, angår sygehusets og dets personales samarbejde med A.

Samarbejdsvanskeligheder som grundlag for uansøgt afskedigelse forudsætter en nærmere kvalifikation²².

Det kræves for det første, at samarbejdsproblemerne har en betydelig negativ indflydelse på udførelsen af opgaverne det pågældende ansættelsessted.

Der skal endvidere foreligge en klar forbindelse mellem samarbejdsproblemerne og den person, som søges afskediget.

Hovedskylden for problemerne må ikke kunne tilskrives en anden end den, som søges afskediget.

Af den almindelige grundsætning om proportionalitet følger yderligere, at der fra den afskedigende myndigheds side skal være udfoldet bestræbelser på at løse problemerne ved mindre vidtgående skridt end afskedigelse.

Afskedigelsesbeslutningens alvorlige karakter tilsiger samtidig, at det bevis-mæssige grundlag for tilstedeværelsen af afskedsbegrundende samarbejds-vanskeligheder er særlig sikkert.

22) Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret 2. udgave, 2002, side 240f.

I forhold til A's ansættelse indeholder sagsakterne fra Personaledirektoratet og Direktoratet for Sundhed ikke oplysninger om samarbejdsvanskeligheder forud for brevet af 28. august 2007, og brevet konkretiserer ikke de problemer, som vilkårene henviser til.

Hertil kommer, at A ikke er partshørt forud for brevet af 28. august 2007.

Jeg finder på denne baggrund, at de retlige betingelser for at bringe A's ansættelse til ophør på grund af samarbejdsvanskeligheder, ikke har været opfyldt ved brevet af 28. august 2007, hvilket er en kritisabel fejl ved sagens afgørelse.

Jeg har noteret mig, at A i sin e-mail af 18. september 2007 til [...] i Direktoratet for Sundhed har redegjort for samarbejdsproblemer i forbindelse med hendes ansættelse [...]. A's fremstilling understøtter imidlertid ikke, at hun skulle være skyld i de opståede problemer, og da direktoratet i øvrigt ikke har fundet anledning til at genoptage sagen om A's ønske om fortsat ansættelse på grundlag af denne henvendelse, finder jeg ikke, at disse oplysninger kan tillægges betydning for min vurdering af, at der ikke forelå et afskedigelsesgrundlag, som kunne begrunde de stillede vilkår for fortsat ansættelse.

For så vidt angår vilkåret om tidsbegrænset ansættelse, bemærker jeg, at dette vilkår er i strid med en afgørelse om at lade A's ikke tidsbegrænsede ansættelse fortsætte, og dette vilkår må allerede derfor i givet fald anses som uberettiget.

Såfremt sygehuset ved brevet af 28. august 2007 har stillet A i udsigt, at hendes ansættelse kunne fortsætte, og der ikke på dette tidspunkt har været grundlag for at opstille bebyrdende vilkår knyttet til A's samarbejdsvilje, er det min opfattelse, at sygehuset ikke alene som følge af, at vilkårene bortfaldt, har været berettiget til at kræve, at A's ansættelse beroede på en ansøgning.

Jeg finder det i givet fald uberettiget og kritisabelt, at sygehuset den 30. august 2007 meddelte A, at hendes ansættelse beroede på en ny ansøgning.

Såfremt sygehusets brev var udtryk for et tilbud om nyansættelse af A i en tidsbegrænset stilling, giver sygehusets sagsbehandling anledning til følgende bemærkninger:

Ved besættelse af stillinger i den offentlige forvaltning skal ansættelsesmyndigheden besætte stillingen med den mest kvalificerede ansøger.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Det falder uden for rammerne af denne undersøgelse, som er iværksat på grundlag af A's og hendes faglige organisations klage til mig, at tage stilling til, om sundhedsvæsenet har haft pligt til at besætte den stilling som sygehuset i [Z by] overvejede at ansætte A i, efter offentligt opslag.

Jeg har imidlertid noteret mig, at Kystledelsen overfor Sygehuset i [Z by] har anført, at sygehuset til stadighed mangler [...].

Forvaltningsrettens almindelige regler om sagsoplysning og partsmedvirken gælder for sager om ansættelse i det offentlige.

Dette indebærer for det første, at almindelige regler om sagsoplysning skal overholdes.

Jeg bemærker, at der ikke i de sagsakter om A's hidtidige ansættelse i det offentlige, som jeg har modtaget, er oplysninger om samarbejdsvanskeligheder.

De betingelser for ansættelsen, som fremgår af brevet af 28. august 2007 må derfor bygge på mundtlige vurderinger og tilkendegivelser fra sygehusets personale, som det har formodningen mod sig, at A har kendskab til som problemer knyttet til grundlaget for hendes ansættelse.

Efter sagsbehandlingslovens § 19, stk. 1, skal der ske partshøring, forinden der træffes afgørelse:

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

I det omfang, partshøringspligten angår mundtligt tilvejebragte oplysninger og bevismæssige vurderinger, må disse være konkretiseret i notatform for, at de kan danne grundlag for en fyldestgørende partshøring. Sådanne oplysninger er omfattet af notatpligten i landstingsloven om offentlighed i forvaltningen § 6, stk. 1, som er sålydende:

"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,

ger, gøre notat om indholdet af oplysningerne. Det gælder dog ikke, hvis oplysningerne i øvrigt fremgår af sagens dokumenter.”

I sygehusets brev af 28. august 2007 til A, er de samarbejdsvanskeligheder, som sygehuset anser for en hindring for ansættelse af A ikke nærmere konkretiseret og kvalificeret, jf. også mine bemærkninger ovenfor om kvalifikation af samarbejdsvanskeligheder som afskedigelsesgrundlag.

Jeg finder derfor, at sygehuset ikke lovligt uden nærmere at kvalificere de påberåbte samarbejdsvanskeligheder og uden at partshøre A har kunnet opstille de beskrevne vilkår for ansættelse af A, og jeg må i denne situation finde sygehusets sagsbehandling kritisabel.

Såfremt der er tale om betingelser eller vilkår knyttet til et kommende ansættelsesforhold, er det tillige min opfattelse, at såfremt vilkårene eller betingelserne, som anført i F's svar af 29. august 2007 til Kystledelsen er overenskomststridige, kan der yderligere være tale om, at vilkårene eller betingelserne slet ikke ville kunne stilles, selvom de samarbejdsvanskeligheder, der lå til grund for vilkårene kunne dokumenteres. Opstilling af ulovlige vilkår for en afgørelse er en kritisabel fejl.

Det vil, således som F også har anført det, betyde, at myndigheden måtte ansætte A uden vilkårene eller slet ikke ansætte hende. Jeg bemærker, at det som udgangspunkt falder uden for min virksomhed at afgøre fortolkningstvister mellem fagforeningerne og de offentlige arbejdsgivere og fortolkning af indgåede aftaler og overenskomster, idet jeg kun har kompetence i forhold til den ene (den offentlige) overenskomstpart.

Jeg bemærker generelt, at betydningen af, at der opstilles ulovlige vilkår for en afgørelse, som udgangspunkt er, at vilkårene bliver ugyldige, mens afgørelsens hovedindhold opretholdes. Er vilkårene knyttet som en betingelse til hovedafgørelsen, kan vilkårenes bortfald efter omstændighederne føre til at, selve hovedafgørelsen også bliver ugyldig på samme måde, som når vilkårene ikke er bibestemmelser men en integreret del af retsfølgen²³.

Såfremt alene de opstillede vilkår for A's kommende ansættelsesperiode bortfalder, er det min opfattelse, at sygehuset ved brevet af 28. august 2007 til A har truffet en bindende afgørelse om at ville ansætte hende, og sygehusets efterføl-

23) Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret 2. udgave, 2002, side 853f.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

gende brev af 30. august 2007 til hende får i givet fald karakter af en uhjemlet tilbagekaldelse af en begunstigende afgørelse.

Jeg henviser til, at jeg ovenfor i udtalelsens del 1 har henstillet, at Departementet for Sundhed sørger for, at der træffes en gyldig og korrekt afgørelse i sagen, og at dette indebærer, at departementet skal rette sygehusets sagsbehandlingsfejl.

3. Behandlingen af A's ansøgning af 31. august 2007

Som det fremgår af ovenstående afsnit, er det min opfattelse, at der ikke var grundlag for at kræve en fornyet stillingsansøgning fra A.

Mine bemærkninger i det følgende vedrørende behandlingen af A's ansøgning af 31. august 2007, angår derfor alene overholdelsen af de forvaltningsprocedurale regler, og jeg har således ikke fundet det fornødent at udtale mig om, hvorvidt stillingsansøgningen burde have været imødekommet.

A søgte den 31. august 2007 en stilling [...] ved sygehuset i [Z by].

Ansøgningen henviste ikke til noget konkret stillingsopslag, og angav alene, at hun søgte ansættelse pr. 10. september 2007.

Jeg finder allerede derfor, at det var en fejl, at sygehuset afslog ansøgningen alene med henvisning til udløbet af en ansøgningsfrist i et bestemt stillingsopslag, idet sygehuset på dette grundlag burde have behandlet ansøgningen som en generel ansøgning.

Sagsbehandlingen giver mig også anledning til at fremkomme med bemærkninger til afslaget begrundelse.

Det fremgår således af Direktoratet for Sundheds brev af 11. september 2007 til sygehuset i [Z by], at den reelle begrundelse for at afslå A's ansøgning ikke var overskridelse af en ansøgningsfrist, men samarbejdsvanskeligheder fra tidligere ansættelsesforhold.

Den reelle begrundelse meddelte sygehuset A ved brev af 17. september 2007.

Jeg bemærker, at i sagsbehandlingslovens § 24 stilles der følgende minimumskrav til begrundelse af skriftlige afgørelser:

”§ 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 bestemmen-
de 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.

Stk. 3. Begrundelsens indhold kan begrænses, i det omfang partens interesse i at kunne benytte kendskab til denne til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til den pågældende selv eller til andre private eller offentlige interesser, jf. § 15.”

Selvom det ikke fremgår af lovbestemmelsens ordlyd, er det en selvfølge, at begrundelsen skal være dækkende og retvisende.

Jeg finder det derfor meget kritisabelt, at sygehuset i [Z by] i første række gav A en ukorrekt begrundelse for afslaget på hendes ansøgning.

4. Afsluttende bemærkninger

Jeg har ved særskilte breve returneret de originale sagsakter fra myndighederne med tak for lån.

Jeg har sendt Departementet for Finanser en kopi af dette brev.

Jeg har ved særskilt brev vedlagt kopi af dette brev orienteret F om min opfattelse af sagen.

Jeg afventer herefter at blive orienteret om departementets stillingtagen til mine henstillinger.”