

**OMBUDSMANDEN
FOR INATSISARTUTS
BERETNING
FOR 2014**



8.4 Undersøgelse af sager om uansøgt afskedigelse i Kommuneqarfik Sermersooq

RAPPORT

Undersøgelse af sager om uansøgt afskedigelse i Kommuneqarfik Sermersooq

4. december 2014

J.nr. 2014-901-0048

1. Indledning	343
2. Undersøgelsens resultater	345
3. Retsgrundlaget	346
3.a Generelt om uansøgt afskedigelse	347
3.b Afskedigelse af henholdsvis diskretionær og disciplinær karakter	348
4. Afskedigelsessagens faser	350
4.a Sagens opstart/indledning	350
4.a.i Sagsoplysning og bevisvurdering	350
4.a.i.a Særligt om notatpligt	352
4.b Partshøring	353
4.b.i. Generelt om partshøring, herunder udvidet partshøring	353
4.b.ii Særligt om personalereduktion/besparelser	361
4.b.iii Særligt om anonymisering af oplysning om anmeldere	362
4.b.iv Særligt om retlig kvalifikation af juridiske forhold	364
4.c Sagens afgørelse	366
4.c.i Proportionalitetsprincippet	366
4.c.i.a Generel om proportionalitetsprincippet	366
4.c.i.b Særligt om advarsler	369
4.c.i.c Særligt om bortvisning	371
4.c.ii Lighedsgrundsætningen	373
4.c.iii Begrundelse	375
5. Generelle forhold	379
5.a Terminologi	379
5.b Særligt om fratrædelsesaftaler	380
5.c Særligt om decorum-kravet	381
5.d Særligt om den ansattes egen opsigelse	382
6. Journalisering/sagsstyring	383

1. Indledning

Jeg har nu afsluttet min egen drift-undersøgelse, som jeg påbegyndte ved brev af 2. maj 2014 til Kommuneqarfik Sermersooq.

Min undersøgelse omfatter kommunens behandling af sager om uansøgt afskedigelse, herunder bortvisning, som er afsluttet i 2013 og 2014 med skæringsdato 1. marts 2014.

Jeg besluttede at påbegynde denne undersøgelse som led i mit løbende tilsyn med forvaltningen. Min beslutning om at undersøge afskedigelsessager i Kommuneqarfik Sermersooq skyldes bl.a., at afskedigelsessager er af meget indgribende karakter for den afskedigede. Ud over den indlysende konsekvens af tab af indkomst kan en afskedigelse også medføre, at den afskedigede mister en personalebolig. Endelig kan en afskedigelse have en stigmatiserende effekt – både i forhold til den afskedigedes fremtidige arbejdsliv, men også mere generelt i samfundet. Disse forhold stiller krav om, at afskedigelsessager behandles korrekt, og derfor har jeg valgt at rette fokus på dette med denne undersøgelse.

Min undersøgelse af kommunens sagsbehandling i afskedigelsessager er gennemført på baggrund af et antal udvalgte sager. Jeg har således udvalgt 36 sager fra Kommuneqarfik Sermersooq, hvor der har været tale om uansøgt afskedigelse fra ansættelse i kommunen, og som var afsluttet i 2013 eller 2014. Disse sager vil jeg i det følgende betegne som de udvalgte sager. De udvalgte sager omtales i denne udtalelse i anonymiseret form. Kommunens journalnummer er således erstattet med sagsnumre fra 1 til 36. De udvalgte sager og de af mig tildelte numre fremgår af vedlagte bilag. I mine referater af sagerne i denne rapport betegnes den afskedigede som A.

Det bemærkes, at de udvalgte sager ikke omhandler afskedigelse af tjenestemænd. Det skyldes, at kommunen har oplyst alene at have afskediget en enkelt tjenestemand i perioden. Henset til undersøgelsens generelle fokus fandt jeg ikke grundlag for at inddrage denne ene sag i min undersøgelse.

Jeg har i min undersøgelse primært valgt at fokusere på, om kommunen i forbindelse med behandlingen af sagerne har overholdt grundlæggende forvaltningsretlige regler og principper for sagsbehandling i den type sager.

Dette skyldes, at uansøgt afskedigelse som nævnt er en meget indgribende afgørelse for den enkelte, og retssikkerhedsmæssige synspunkter spiller derfor en væsentlig rolle. Dette understreges endvidere af, at sager om uansøgt afskedigelse i høj grad beror på skøn og afvejning af hensyn. Overholdelse af de særlige procedureregler, der gælder ved bl.a. afgørelser om uansøgt afskedigelse, og som skal sikre, at afgørelserne træffes på et forsvarligt grundlag, er derfor af væsentlig betydning.

Herudover er jeg ved min gennemgang af de udvalgte sager blevet opmærksom på en række mere generelle eller principielle problemstillinger, som jeg har fundet det formålstjenligt at påpege med henblik på kommunens fremtidige behandling af sager om uansøgt afskedigelse.

Som nævnt tidligere har mit fokus for undersøgelsen været mere generelt, og denne udtalelse skal heller ikke ses som en tilbundsgående undersøgelse af hver enkelt sag. De under de enkelte afsnit nævnte sager tjener således som identifikation og illustration af den pågældende problemstilling. Hvis en sag således ikke er nævnt i et afsnit, betyder det ikke nødvendigvis, at sagen er behandlet fuldt ud korrekt eller – og det er vigtigt at understrege – det modsatte.

Herudover skal jeg påpege, at jeg som udgangspunkt ikke har taget stilling til, hvorvidt kommunens afgørelse materielt har haft det korrekte resultat, altså om det var korrekt eller berettiget at afskedige den pågældende.

Da min undersøgelse har afdækket en del forhold, som jeg har fundet det relevant at kommentere, har jeg – med henblik på at skabe bedst muligt overblik – valgt at udmønte resultatet af min undersøgelse i nærværende rapport, som bl.a. er opdelt i de forskellige faser i en sag om afskedigelse. Det er herudover mit håb, at denne

måde at fremstille undersøgelsens resultater på gø, at rapporten kan benyttes fremadrettet i kommunens behandling af sager om uansøgt afskedigelse.

I forbindelse med min undersøgelse henviser jeg flere gange til udtalelser, som er optrykt i Folketingets Ombudsmands beretning. Dette skyldes, at jeg ikke selv har haft anledning til at tage stilling til lignende sager, samt at Danmark og Grønland i det væsentlige har samme retsgrundlag.

2. Undersøgelsens resultater

Som nævnt i det forudgående afsnit har formålet med min undersøgelse været en generel gennemgang af et udvalg af kommunens sager om uansøgt afskedigelse med særligt fokus på procedurereglene.

Min undersøgelse har afdækket både konkrete og mere generelle problemstillinger, og jeg henviser til mine bemærkninger/konklusioner under de enkelte afsnit.

Min undersøgelse har vist, at kommunen i mange tilfælde overordnet set har behandlet sagerne i overensstemmelse med regler og praksis. Det er dog også min opfattelse, at der er områder, hvor der er plads til forbedringer.

Min undersøgelse har herudover afdækket konkrete sager, hvori kommunens sagsbehandling efter min mening har været af en sådan karakter, at der kan rejses berettiget tvivl om, hvorvidt kommunen havde det fornødne grundlag for at afskedige den ansatte.

Jeg mener derfor, at kommunen fremadrettet bør have stor fokus på de regler og procedurer, som skal sikre den ansattes retssikkerhed, herunder at den korrekte afgørelse bliver truffet. Her tænker jeg særligt på sagsoplysning, partshøring, proportionalitetsprincippet, lighedsgrundsætningen og begrundelsen for afgørelsen. Som nævnt i indledningen er dette særligt vigtigt i sager om uansøgt afskedigelse.

Min undersøgelse har samtidig vist visse problematikker i forhold til kommunens journalisering/sagsstyring. Dette bør efter min opfattelse give kommunen anledning til at overveje, om der kan ske forbedringer af kommunens journalisering/sagsstyring.

Jeg har ved brev af 26. september 2014 meddelt kommunen resultaterne af min undersøgelse samt sendt kommunen et udkast af min rapport. Kommunen har ved brev af 16. oktober 2014 svaret mig, at kommunen tager mine bemærkninger til efterretning. Kommunen gjorde mig samtidigt opmærksom på enkelte fejl i sagsfremstillingerne; disse fejl er rettet i den endelige rapport. Jeg foretager mig herefter ikke yderligere i anledning af min undersøgelse.

3. Retsgrundlaget

Modsat private arbejdsgivere er offentlige arbejdsgivere bundet af to forskellige sæt retsregler. Ud over de ansættelsesretlige regler er offentlige arbejdsgivere således også bundet af offentligretlige (særligt forvaltningsretlige) regler. På begge områder findes der både skrevne og uskrevne regler.

Af relevante – i forhold til de udvalgte sager – skrevne regler på det ansættelsesretlige område findes funktionærloven (inatsisartutlov nr. 11 af 29. november 2013 om retsforholdet mellem arbejdsgiveren og funktionærer). Denne trådte imidlertid først i kraft den 1. januar 2014 og regulerer dermed ikke alle sagerne i undersøgelsen. Ud over funktionærloven, som er ensidigt fastsat af lovgiver, reguleres det ansættelsesretlige område særligt af overenskomster eller aftaler fastsat af arbejdsmarkedets parter, ligesom det enkelte ansættelsesforhold reguleres af ansættelseskontrakten; dette skyldes, at et offentligretligt ansættelsesforhold grundlæggende – hvis man bortser fra tjenestemandsansættelsen – hviler på aftale.

Anden relevant ansættelsesretlig lovgivning i forhold til de udvalgte sager er ferieloven (landstingslov nr. 10 af 12. november 2001 om ferie), da der i forbindelse med afskedigelse kan opstå spørgsmål om afholdelse af ferie i en eventuel opsigelsesperiode. Jeg har imidlertid ikke i denne undersøgelse vurderet, om kommunen har overholdt ferieloven, da der ikke er tale om lovgivning, som relaterer sig direkte til spørgsmålet om afskedigelse.

De skrevne ansættelsesretlige regler suppleres af uskrevne ansættelsesretlige regler, som kan have karakter af sædvaner, og af retspraksis.

Skrevne forvaltningsretlige regler, som har betydning for denne undersøgelse, findes i sagsbehandlingsloven (landstingslov nr. 8 af 13. juni 1994 om sagsbehandling i den offentlige forvaltning med senere ændringer) og offentlighedsloven (lands-

tingslov nr. 9 af 13. juni 1994 om offentlighed i forvaltningen med senere ændringer). Disse lovregler suppleres af almindelige, ulovbestemte grundsætninger samt retspraksis og (dansk) ombudsmandspraksis. Som nævnt indledningsvis er det kommunens overholdelse af de forvaltningsretlige regler, som er denne undersøgelses hovedfokus.

Jeg har valgt i denne undersøgelse ikke at undersøge nærmere, om overenskomsterne (og ansættelseskontrakterne) i de enkelte sager måtte være overholdt. Ud over ressourcemæssige forhold og det forhold, at mit hovedfokus som nævnt er på de forvaltningsretlige regler, skyldes dette, at overenskomster (og ansættelseskontrakter) sjældent – ud over evt. at anføre opsigelsesvarsler – regulerer afskedigelses-situationen nærmere.

3.a Generelt om uansøgt afskedigelse

En offentlig arbejdsgiver kan – ligesom en privat arbejdsgiver – påtale og forfølge den ansattes arbejdsforhold; altså f.eks. om en ansat skal afskediges. Vurderingen af, om den ansatte skal afskediges, kan være begrundet i forvaltningens forhold (f.eks. besparelser/rationaliseringer) eller den ansattes forhold (f.eks. uegnethed eller tjenesteforseelser). Ved afskedigelse er det afgørende for behandlingen og selve retsfølgen, hvorvidt der er tale om afskedigelse af henholdsvis diskretionær eller disciplinær karakter, jf. nærmere afsnit 3.b nedenfor.

En afskedigelsessag består af to led; nemlig fastlæggelse af, på hvilket grundlag arbejdsgiveren ønsker at forfølge den ansattes ansættelsesforhold, og når dette er sket – en stillingtagen til spørgsmålet om selve retsfølgen. Retfølgen i de udvalgte sager har alle været afskedigelse enten ved opsigelse eller bortvisning. For god ordens skyld skal det dog påpeges, at en reaktion på en ansats forhold f.eks. også kan være en advarsel.

Selve beslutningen om afskedigelse er en afgørelse i sagsbehandlingslovens forstand. Dette er bl.a. fastslået i Højesterets dom af 12. september 1996 (optrykt i Ugeskrift for Retsvæsen for 1996, side 1462). Afskedigelsessager er således omfattet af sagsbehandlingslovens afgørelsesbegreb. Flere af sagsbehandlingslovens bestemmelser finder kun anvendelse ved bebyrdende afgørelser. De udvalgte sager drejer sig alle om uansøgt afskedigelse, som i sagens natur er en bebyrdende afgørelse.

3.b Afskedigelser af henholdsvis diskretionær og disciplinær karakter

I sager om uansøgt afskedigelse er det af helt afgørende betydning for sagens behandling at vurdere, hvorvidt der er tale om en afskedigelse af *diskretionær* eller *disciplinær* karakter. Denne sondring har således betydning for bl.a. karakteren af retsfølgen, herunder om der kan ske bortvisning, ligesom sondringen også har betydning for, f.eks. hvilken form for partshøring der skal ske af den påtænkt afskedigede. Vigtigheden af at skelne mellem diskretionære og disciplinære sager er ligeledes fastslået i Folketingets Ombudsmands beretning for 2001, side 552, hvori ombudsmanden udtalte, at ”efter min opfattelse bør det af en partshøring klart fremgå, om den påtænkte afskedigelse er en disciplinær eller diskretionær afskedigelse”.

Jeg vil derfor indledningsvis beskrive, hvad der nærmere forstås ved afskedigelse af henholdsvis diskretionær og disciplinær karakter.

Diskretionær afskedigelse er funderet i arbejdsgiverens ledelsesret, og ”diskretionær” forstås i denne sammenhæng som skønsmæssig. En diskretionær afskedigelse kan bunde i både arbejdsgiverens (f.eks. besparelser) og den ansattes forhold (f.eks. uegnethed). Det skal samtidig nævnes her, at en arbejdsgiver også diskretionært på anden måde kan påtale den ansattes forhold, hvis det sker med henblik på at få denne til at ændre adfærd. Dette kan f.eks. ske ved at meddele den ansatte en diskretionær advarsel.

Som forvaltningsmyndighed har kommunen pligt til at inddrage alle relevante hensyn i den skønsmæssige afvejning. Blandt de hensyn, der skal inddrages, er hensynet til den ansattes retsbeskyttelse, jf. også Folketingets Ombudsmands beretning for 1975, side 202, hvori ”ønskeligheden af at det offentlige fører en hensynsfuld personaleadministration” anføres, og Jørgen Mathiassen, Forvaltningspersonellet – tjenestemænd og overenskomstansatte, 2000, side 161.

Det skøn, som kommunen skal foretage, er som udgangspunkt frit, men som forvaltningsmyndighed er kommunen imidlertid underlagt de almindelige forvaltningsretlige grundsætninger for udøvelse af et administrativt skøn, herunder kravet om forholdsmæssighed/proportionalitet og kravet om, at forvaltningen alene må varetage saglige hensyn.

I sager af diskretionær karakter kan retsfølgen strække sig fra helt formløse reaktioner som f.eks. påtale, tilrettevisninger m.v. til deciderede forvaltningsretlige afgørelser som advarsler og afskedigelse. Det er i den forbindelse vigtigt at understrege, at der ikke kan ske bortvisning i sager af diskretionær karakter.

En *disciplinær* afskedigelse funderes groft sagt i, at den ansatte har begået en handling – eller undladelse for den sags skyld – af relevans for den ansattes arbejde, som ikke er forenelig med ansættelsen. Dette beskrives ofte således, at den ansatte har begået en tjenesteforseelse. Som eksempel kan nævnes en ansat, som nægter at udføre en lovlig tjenestebefaling eller stjæler fra arbejdspladsen. Brud på decorumkravet, jf. også afsnit 5.c, anses traditionelt for at være en tjenesteforseelse. Det er et krav for at anse et givent forhold for at være en tjenesteforseelse, at den ansatte skal kunne bebrejdes (tilregnes) det med en grad af mindst uagtsomhed.

I sager af disciplinær karakter er retsfølgen (straffen) i praksis advarsel og afskedigelse (med almindeligt varsel). I sager af disciplinær karakter kan der tillige ske bortvisning. I forhold til bortvisning er det vigtigt at være opmærksom på, at bortvisning efter almindelige ansættelsesretlige grundsætninger kræver ”væsentlig” misligholdelse fra den ansattes side, førend denne reaktion kan benyttes, jf. nærmere nedenfor afsnit 4.c.i.c om bortvisning. En disciplinær sag kan godt efter omstændighederne munde ud i alene en formløs (diskretionær) reaktion – påtale, tilrettevisning m.v. – der således ikke vil være en straf.

Der kan opstå tilfælde, hvor baggrunden for en afskedigelse kan vurderes som både diskretionær og disciplinær.

I sådanne sager står det som udgangspunkt arbejdsgiveren frit for at vælge, efter hvilket ”system” – altså henholdsvis diskretionært og disciplinært – sagen skal køre efter. Det er dog vigtigt at understrege, at arbejdsgiveren skal vælge ”system” efter den reelle baggrund for afskedigelsen, og arbejdsgiveren kan således f.eks. ikke vælge en diskretionær fremgangsmåde, hvis den reelle årsag er disciplinær.

I flere af de udvalgte sager kan det ikke umiddelbart fastslås, hvorvidt afskedigelsen henføres til diskretionære eller disciplinære forhold. Jeg henviser i den forbindelse for eksempel til sag nr. 5. I sagen blev A afskediget på grund af ulovlig udeblivelse samt uegnethed. Sagen indeholder således både diskretionære forhold (spørgsmål om uegnethed) og disciplinære forhold (ulovligt fravær/udeblivelse).

Det samme gør sig gældende i sag nr. 13. I denne skrev kommunen i partshøringen bl.a., at A skulle afskediges, fordi A var gået i banken i arbejdstiden (uden forudgående aftale/tilladelse). Ligeledes henviste kommunen til, at A skulle have haft sin mobiltelefon tændt under arbejdet, havde forskelsbehandlet klienter, brugt kommunens telefon til private samtaler og anstiftet skænderi på arbejdspladsen. Udeblivelsen på grund af banken og brugen af kommunens telefon – hvis det var gjort klart for A, at dette ikke var tilladt – må betegnes som disciplinære forhold, mens spørgsmålet om A's evner og behandling af klienter for diskretionært. Kommunen skrev dog, at A's kompetencer er ”for lette”, og jeg må derfor lægge til grund, at baggrunden for afskedigelsen overvejende var diskretionær, men det fremgår ikke klart af partshøringen eller afgørelsen.

Det er afgørende for sagens behandling – som også anført i dette afsnits indledning – at kommunen fra sagens start gør det klart, hvilken type afskedigelsessag, der er tale om.

4. Afskedigelsessagens faser

Som anført i indledningen har jeg valgt at opdele min rapport i de overordnede faser i en sag om afskedigelse; nemlig sagens opstart (afsnit 4.a), partshøring (afsnit 4.b) og sagens afgørelse (afsnit 4.c), jf. nedenfor.

4.a Sagens opstart/indledning

En sag om uansøgt afskedigelse igangsættes i sagens natur på arbejdsgiverens initiativ, og denne skal derfor tilvejebringe, dokumentere og vurdere de nødvendige oplysninger, jf. nedenfor.

4.a.i Sagsoplysning og bevisvurdering

Officialprincippet – eller undersøgelsesprincippet – er et grundlæggende (og ulovbestemt) princip i forvaltningsretten. Officialprincippet medfører, at den enkelte forvaltningsmyndighed som udgangspunkt selv skal fremskaffe de fornødne oplysninger i den konkrete sag for at kunne træffe en lovlige og korrekt afgørelse i sagen, og heri ligger således også princippet formål; nemlig den *korrekte afgørelse*.

Det følger af officialprincippet, at myndigheden først må træffe afgørelse i en sag, når de nødvendige oplysninger foreligger. Hvilke oplysninger, der er nødvendige for den konkrete sag, og som myndigheden derfor skal indhente, afhænger af det

retsgrundlag, der gælder for den afgørelse, som myndigheden skal træffe, samt omstændighederne i den konkrete sag i øvrigt.

Afgørelser om uansøgt afskedigelse anses i almindelighed for indgribende, og kravene til undersøgelsens udstrækning og til sikkerheden for de relevante oplysningers rigtighed er derfor relativt høje, jf. Kaj Larsen i Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2002, side 226. Samme sted anføres endvidere, at hvis der er tvivl om holdbarheden af et væsentligt faktum, hører det med til en fyldestgørende sagsoplysning at søge denne tvivl afklaret, således at det ved en sædvanlig bevismæssig vurdering kan afgøres, om den pågældende oplysning kan lægges til grund for en eventuel afskedigelse.

Ovennævnte betyder, at det er vigtigt, at kommunen sikrer sig, at der er de nødvendige oplysninger i sagen. Det betyder endvidere, at hvis der er tvivl om en oplysning i sagen – fordi denne f.eks. er fremkommet ved et mundtligt udsagn – bør det overvejes, om denne overhovedet kan lægges til grund.

Spørgsmålet om sagsoplysning har en nær sammenhæng med spørgsmålet om partshøring og begrundelse, jf. nedenfor afsnit 4.b og 4.c.iii. Dette skyldes, at sagsoplysningen skal tilvejebringe de relevante oplysninger, som skal danne grundlag for partshøringen, som igen skal danne grundlag for afgørelsen. I den forbindelse er det indlysende, at den påtænkt afskedigede skal oplyses om det, som kommunen de facto lægger vægt på, således at den pågældende kan forholde sig til det og har mulighed for at korrigere eventuelle fejlagtige oplysninger eller misforståelser fra kommunens side.

Et eksempel på problematisk eller decideret manglende sagsoplysning findes i sag nr. 19. Denne sag omhandler en person (A), som var ansat i en fritidsklub. A blev afskediget på baggrund af en unavngiven/ikke underskrevet klage fra fritidsklubben. Tilsyneladende baserede kommunen sin vurdering af forholdene alene på denne klage, som indeholder flere oplysninger om den pågældendes adfærd i klubben, herunder at A skulle have drillet og mobbet brugerne. Disse oplysninger var dog ikke konkretiseret yderligere, ligesom kommunen ikke foretog skridt til nærmere at oplyse baggrunden for klagen.

En sådan sagsoplysning efterlader efter min mening meget tvivl om berettigelsen af afskedigelsen.

I sag nr. 18 (refereret nedenfor afsnit 4.b.i) blev kommunen – efter partshøring og afgørelse i sagen – oplyst om, at A ikke direkte havde truet med at slå en kollega ihjel, men i stedet havde opført sig truende. Dette understreger vigtigheden af en grundig indledende sagsoplysning med henblik på at få klarlagt de faktiske omstændigheder.

I sag nr. 29 (også refereret nedenfor afsnit 4.b.iv) fremgår det af kommunens afgørelse, at kommunen lagde vægt på, at de kolleger, som skulle have modtaget A's udskrift fra sagen, "højest sandsynligt" ville dele denne ud til borgere. Der fremgår intet af sagen om, at de kommunalt ansatte, som A ville give udskriften til, havde oplyst, at de ville uddele disse. Kommunen lagde altså udokumenterede og hypotetiske betragtninger til grund for sin afgørelse. Herudover blev A gjort ansvarlig for sine kollegers hypotetiske handlinger. Kommunens sagsoplysning og bevisvurdering i sagen må betegnes som højst tvivlsom.

En sagsoplysning og bevisvurdering som i de førnævnte sager må anses for retssikkerhedsmæssigt betænkelig og viser vigtigheden af, at kommunen sørger for at tilvejebringe de nødvendige oplysninger i sagerne. Herudover understreger det nødvendigheden af, at kommunen (HR-afdelingen) forholder sig kritisk til de oplysninger, som f.eks. et kontor, institution eller anden afdeling i kommunen fremkommer med i forbindelse med en sag om afskedigelse.

Afslutningsvis skal anføres, at officialprincippet hører til de såkaldte garantiforskrifter, hvis iagttagelse generelt er af væsentlig betydning for den enkelte afgørelses lovlighed og rigtighed. Tilsidesættelse af officialprincippet vil således være en væsentlig retlig mangel, der i udgangspunktet vil medføre afgørelsens ugyldighed, jf. Karsten Revsbech m.fl., Forvaltningsret – sagsbehandling, 2014, side 357 f. I en sag om afskedigelse vil ugyldighed betyde, at den pågældende fortsat er ansat. Det bemærkes dog, at i praksis vil f.eks. en domstolsprøvelse – naturligvis alt efter parternes påstande – ofte i stedet føre til, at den uberettiget afskedigede får erstatning, jf. eksempelvis Oluf Emborg og Peer Schaumburg-Müller, Offentlig arbejdsret, 2010, side 497 f.

4.a.i.a Særligt om notatpligt

Reglerne om notatpligt imødekommer generelt flere forskellige hensyn, der svært kan gøres op dækkende. Af hensyn kan nævnes offentlighedshensynet (spørgsmålet

om aktindsigt), effektivitetshensynet (altså hensynet til myndighedens effektive sagsbehandling), kontrollensynet, bevis- og dokumentationshensynet samt tillidshensynet.

Det følger af notatpligten i § 6, stk. 1, i offentlighedsloven, at en forvaltningsmyndighed, 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, skal gøre notat om indholdet af oplysningerne. Denne notatpligt gælder dog ikke, hvis oplysningerne i øvrigt fremgår af sagens dokumenter.

I forlængelse af denne lovbestemte notatpligt gælder en almindelig (ulovbestemt) retsgrundsætning, hvorefter en forvaltningsmyndighed har pligt til at gøre notat om alle væsentlige ekspeditioner i en sag, i det omfang disse ekspeditioner ikke fremgår af sagens akter.

Derudover følger det af god forvaltningsskik, at forvaltningen sørger for, at der skabes et tillidsforhold mellem borgeren – i disse tilfælde den ansatte – og forvaltningen. Dette kan blandt andet skabes ved, at forvaltningen undgår tvivl om, hvad der er foregået og sagt i sagen, jf. Jens Olsen i Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2002, side 642.

Som eksempel på manglende iagttagelse af notatpligten kan nævnes sag nr. 19 (refereret ovenfor under afsnit 4.a.i). I denne sag henviste kommunen i partshøringen til en tjenstlig samtale af 21. januar 2013, uden at det nærmere indhold af denne er gengivet i partshøringen. Der findes heller ikke på sagen noget notat om, hvad indholdet af denne samtale har været. Jeg mener derfor, at kommunen i en sådan situation i medfør af offentlighedslovens § 6, stk. 1, burde have sørget for, at der fandtes et notat om indholdet af samtalen, særligt når dette tilsyneladende indgik som grundlag for beslutningen om afskedigelse.

4.b Partshøring

4.b.i Generelt om partshøring, herunder udvidet partshøring

Førend der kan træffes en afgørelse om afskedigelse, skal den påtænkt afskedigede som altovervejende hovedregel partshøres. Alt efter hvilken type sag der er tale om

(diskretionær/disciplinær), gør forskellige forhold sig gældende med hensyn til partshøringen. I dette afsnit gennemgås reglerne om partshøring.

De almindelige partshøringsregler fremgår af sagsbehandlingslovens § 19, og anvendelsen af disse regler forudsætter, udover at der skal være tale om en afgørelses-sag, *at* der er tale om oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, *at* oplysningerne er til ugunst for den pågældende part, *at* oplysningerne er af væsentlig betydning for sagens afgørelse, og *at* parten ikke kan antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af oplysningerne.

Når det er fastlagt, at der gælder en partshøringspligt i den konkrete sag, skal parten høres over de faktiske oplysninger, der ligger til grund for sagen. Denne almindelige partshøringspligt omfatter således udelukkende faktiske oplysninger og således for eksempel ikke juridiske forhold.

Ved siden af sagsbehandlingsloven gælder på ulovbestemt grundlag en partshøringspligt, som går videre end sagsbehandlingslovens regler. Denne partshøringspligt, den udvidede partshøringspligt, er udviklet gennem praksis fra Folketingets Ombudsmand – herunder til dels med henvisning til god forvaltningsskik – og domstolene.

Den udvidede partshøringspligt er udelukkende udvidet i forhold til, hvad der skal høres over, og altså ikke i hvilke tilfælde. Den udvidede partshøringspligt gælder i forbindelse med anvendelse af visse negative ledelsesreaktioner over for den offentligt ansatte. Folketingets Ombudsmand har således fastslået, at der i visse typer sager om uansøgt afskedigelse over for offentligt ansatte ”eksisterer en ulovbestemt grundsætning om partshøring, ikke blot om sagens faktum, men også om sagens retlige grundlag.”

Ved vurderingen af, om den udvidede partshøringspligt gælder i den konkrete sag, skal man indledningsvis sondre mellem, om det forhold, som myndigheden ønsker at reagere imod, er et disciplinært eller diskretionært forhold, jf. afsnit 3.b.

Hvis myndigheden over for den ansatte ønsker at træffe en afgørelse om afskedigelse på baggrund af et *disciplinært* forhold, skal myndigheden partshøre medarbejderen i overensstemmelse med den udvidede partshøringspligt. Det samme gælder

formentlig, hvis myndigheden ønsker at tildele den ansatte en advarsel for et disciplinært forhold.

Diskretionære forhold er – som nævnt tidligere – de tilfælde, hvor den ansatte ikke direkte kan bebrejdes det forhold, som nu fører til reaktionen. Diskretionære forhold kan blandt andet være arbejdsmangel, besparelser, uegnet hos den ansatte eller samarbejdsproblemer.

I forhold til afskedigelse på grund af diskretionære forhold må det antages (særligt på baggrund af praksis fra Folketingets Ombudsmand), at den udvidede partshøringspligt kun gælder i de tilfælde, hvor den ansatte bliver afskediget på grund af samarbejdsvanskeligheder, eller fordi den pågældende er uegnet til den stilling, som vedkommende sidder i; altså i de tilfælde, hvor der er en eller anden grad af kritik af den ansatte.

Hvis den offentligt ansatte afskediges på grund af andet diskretionært forhold, eksempelvis på grund af arbejdsmangel og besparelser, gælder den udvidede partshøringspligt ikke.

Det må nok antages, at den udvidede partshøringspligt på baggrund af gældende ret ikke gælder i forbindelse med anvendelsen af andre reaktioner over for diskretionære forhold, for eksempel tildeling af en advarsel. Omvendt kan det imidlertid følge af princippet om god forvaltningsskik, at myndigheden bør foretage udvidet partshøring også i forhold til advarsler på diskretionært grundlag, jf. Jon Andersen og Elizabeth Bøggild Nielsen i artiklen ”Mere om partshøring i personalesager” (optrykt i Ugeskrift for Retsvæsen, litterær afdeling, for 2008, side 175).

Når det er fastlagt, at den udvidede partshøringspligt skal gælde i den konkrete sag, gennemføres denne partshøring i praksis ved, at myndigheden udarbejder en skriftlig redegørelse for sagens faktiske omstændigheder, sagens juridiske forhold og myndighedens retlige kvalifikation af de faktiske omstændigheder.

En redegørelse for *sagens faktiske omstændigheder* medfører, at myndigheden skal redegøre for, hvilke faktiske oplysninger, der indgår i sagen.

Hvis myndigheden eksempelvis påtænker at opsig den ansatte på grund af uegnethed, så må myndigheden i sin redegørelse forklare den ansatte, hvilke faktiske

forhold myndigheden har lagt vægt på i vurderingen af, om den ansatte er uegnet til at varetage sine arbejdsopgaver.

Kravet medfører også, at hvis der er uenighed om sagens faktiske omstændigheder, så skal myndigheden gøre det klart for den ansatte, hvilke forhold myndigheden har lagt vægt på.

En redegørelse om *sagens juridiske forhold* betyder, at myndigheden skal gøre det klart for parten, hvilke juridiske forhold myndigheden har ladet indgå i sagen. Dette kan eksempelvis omfatte oplysninger om partens ansættelsesforhold, herunder om den ansatte er overenskomstansat og i givet fald under hvilken overenskomst.

Det kan ligeledes omfatte en beskrivelse af de krav, der gælder for partens ansættelsesforhold. Hvis den ansatte eksempelvis har handlet i strid med den tavshedspligt, der gælder for den pågældende, så skal myndigheden nærmere redegøre for indholdet af denne tavshedspligt.

En redegørelse for myndighedens *retlige kvalifikation* af de faktiske omstændigheder medfører, at myndigheden skal sammenholde de faktiske omstændigheder og de juridiske forhold og derved gøre rede for myndighedens foreløbige vurdering i sagen. I den forbindelse skal myndigheden ligeledes gøre det klart for den ansatte, hvilken reaktion myndigheden påtænker at anvende i den konkrete situation.

Baggrunden for dette sidste krav er, at den ansatte skal have mulighed for at vurdere om det forvaltningsretlige princip om proportionalitet er opfyldt; altså om der er sammenhæng mellem det forhold, som den ansatte har begået, og den reaktion, som myndigheden nu ønsker at anvende.

Hvis myndigheden – som nævnt tidligere – for eksempel påtænker at afskedige den ansatte, fordi denne har brudt sin tavshedspligt, så skal myndigheden over for den ansatte gøre det klart, hvorfor de faktiske omstændigheder i sagen sammenholdt med de juridiske forhold (beskrivelsen af tavshedspligten) efter myndighedens (foreløbige) vurdering skal føre til afskedigelse af den ansatte.

Den udvidede partshøringspligt kan sammenfattes således, at i de tilfælde, hvor den finder anvendelse, bør myndigheden, jf. Oluf Emborg og Peer Schaumburg-

Müller, Offentlig arbejdsret, 2010, side 52, udarbejde en skriftlig redegørelse til den ansatte om grundlaget for den påtænkte reaktion indeholdende:

- de forhold fra den ansatte, som myndigheden tillægger vægt,
- myndighedens foreløbige opfattelse af sagen,
- eventuelle bevismæssige vurderinger, og
- myndighedens syn på sagens retlige spørgsmål, herunder hvilke retsregler, der tænkes anvendt, og hvordan disse forholder sig til den konkrete sag.

Herudover bør partshøringen, jf. mine bemærkninger under afsnit 3.b, indeholde oplysning om, hvorvidt sagen er af diskretionær eller disciplinær karakter. Som nævnt er denne sondring af væsentlig betydning for sagens behandling, og derfor bør det angives i partshøringen, hvilken type sag der er tale om.

Partshøringen skal således normalt gennemføres skriftligt, når der er tale om afskedigelser omfattet af kravet om udvidet partshøring. I andre tilfælde, hvor der alene skal ske høring efter sagsbehandlingslovens § 19, kan høringen gennemføres mundtligt. Af ordens- og bevismæssige grunde bør partshøring i afskedigelsessager dog normalt foretages skriftligt. Hvis partshøring undtagelsesvis gennemføres mundtligt, bør myndigheden udarbejde et notat til sagen, jf. herved Kaj Larsen i Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2002, side 236.

I sag nr. 1 var A udeblevet fra arbejde uden at have givet besked, og der var således tale om ulovligt fravær. Der var derfor tale om disciplinær afskedigelse (bortvisning), og sagen var dermed omfattet af grundsætningen om udvidet partshøringspligt. I partshøringsbrevet henviste kommunen til de faktiske omstændigheder, altså hvornår A var udeblevet. Af partshøringen fremgår imidlertid ikke nogen henvisning til ansættelsesbeviset/overenskomsten eller mere generelt, hvorfor kommunen anså udeblivelse for en væsentlig misligholdelse af ansættelsesforholdet. Det konstateres alene, at der er tale om en væsentlig misligholdelse af ansættelsesforholdet. Denne partshøring lever således ikke op til grundsætningen om udvidet partshøringspligt, da der således ikke er en henvisning til sagens juridiske forhold eller kommunens kvalifikation af disse.

I sag nr. 18 (også refereret ovenfor afsnit 4.a.i) skrev kommunen i partshøringen om påtænkt bortvisning, at A havde truet med at slå en anden medarbejder ihjel, og at der var lagt vægt på, at kommunen havde modtaget et notat fra en leder, hvoraf fremgik, at A havde samarbejdsproblemer samt udvist grov og illoyal adfærd. Kommunen skrev imidlertid ikke, hvordan A havde udvist denne adfærd. Notatet, som kommunen henviste til, blev heller ikke vedlagt. Der var heller ikke nogen henvisning til sagens retlige forhold, idet der blot henvistes til, at kommunen vurderede A's adfærd som grov misligholdelse af A's ansættelsesforhold. Partshøringen af A må derfor betegnes som mangelfuld.

I sag nr. 20 skrev kommunen i partshøringsbrevet, at A var uegnet til stillingen i en dagsinstitution og derfor påtænkte afskediget med almindeligt varsel. Dette begrundedes i A's adfærd i forhold til børnene, da A talte med høj stemme og kritiserede børnene. Der var dog ikke en nærmere konkretisering af dette. Herudover havde A ikke deltaget i et møde, ligesom A ikke var mødt på arbejde på to angivne dage. Det angives imidlertid ikke, hvad der var det afgørende, altså om det var uegnetheden eller fraværet eller begge dele, og dermed om det var en diskretionær eller disciplinær afskedigelse. Partshøringen blev iværksat på baggrund af en indberetning fra A's chef. Denne indberetning indeholder imidlertid flere oplysninger end partshøringen, herunder at lederen flere gange havde indskærpet, at A skulle ændre "facon".

Partshøringen i sagen må konstateres at være noget upræcis. Det er således svært at se, hvad det nærmere er, som kommunen lagde vægt på i den foreløbige vurdering af sagen. I selve afgørelsen skriver kommunen, at "lederen ikke kan have samarbejde med (A)", hvilket jo indikerer samarbejdsvanskeligheder – og ikke decideret uegnethed – hvilket ikke fremgår af selve partshøringen.

I sag nr. 23 påtænkte kommunen at bortvise A, fordi A skulle have indledt et forhold til en bruger på den institution, hvor A var ansat. Dette nægtede A dog. Baggrunden for bortvisningen var en skriftlig klage over A, hvori anmelderen ønskede at være anonym, hvilket kommunen tilsyneladende imødekom. Herudover fremgår det af sagens dokumenter, at der er notater om kommunens samtaler med den person, som havde klaget over A, og en kollega til A. I disse samtaler nævnes oplysninger om A's kontakt til brugeren. A blev dog ikke oplyst om disse notater, oplysningerne i øvrigt eller identiteten på de pågældende. Endelig fremgår det af sagen,

at kommunen var i besiddelse af udskrifter fra Facebook, som i et vist omfang indikerer en kontakt mellem A og brugeren. Heller ikke disse oplysninger blev A partshørt om.

A blev således ikke partshørt om væsentlige oplysninger, som indgik i kommunens vurdering af sagen, og havde dermed ikke mulighed for at forholde sig til eller imødegå disse oplysninger. Der kan derfor sættes spørgsmålstegn ved grundlaget for kommunens afgørelse.

Endvidere finder jeg det relevant at fremdrage sag nr. 26. I denne sag havde en pige i en daginstitution fortalt sine forældre, at en pædagog skulle have rørt hende i skridtet uden på tøjet. Kommunens partshøring angav hverken navnet på pigen eller hendes forældre. Endvidere oplystes der en dato for den påståede hændelse, som efterfølgende viste sig ikke at være korrekt. Der er i sagens natur tale om en meget alvorlig påstand, som kommunen/institutionen ikke kan sidde overhørig og er nødt til at reagere på. Det er dog også vigtigt, at A fik oplyst de relevante faktiske oplysninger i sagen, således at A kunne forholde sig til dem.

I sag nr. 34 skrev kommunen, at A påtænkte bortvist, fordi A var blevet idømt en dom til anbringelse på anstalt. I partshøringen henviste kommunen til, at en sådan dom ikke var forenelig med varetagelse af arbejdet som lærer ved kommunen. Jeg må forstå dette som en henvisning til det såkaldte decorum-krav, jf. også nedenfor afsnit 5.c. Decorum-kravet beskrives imidlertid ikke nærmere i partshøringen. Jeg mener, at kommunen i partshøringen burde have forklaret dette decorum-krav, herunder hvorfor dette medførte, at A ikke kunne bestride stillingen som lærer efter dommen.

Det bemærkes også i forhold til sag nr. 34, at kommunen i denne sag benyttede formuleringen ”Den påtænkte bortvisning betyder, at dit ansættelsesforhold bringes til ophør efter høringsfristens udløb [...]”. En sådan formulering kan efter min opfattelse efterlade indtrykket af, at afgørelsen om afskedigelse allerede er truffet. Sådanne formuleringer bør derfor undgås.

Endelig fremhæver jeg sag nr. 36. I denne sag blev A påtænkt afskediget med almindeligt varsel under henvisning til, at kommunen skønnede, at A's sygefravær var til væsentlig gene for den ordinære drift på arbejdspladsen. Kommunen henviste endvidere til, at A's ægtefælle havde oplyst, at A ”sandsynligvis ikke vender til-

bage i indeværende år”. Jeg bemærker i den forbindelse, at sygdom som udgangspunkt er lovligt fravær, men jeg er samtidig enig med kommunen i, at sygdom i visse tilfælde kan være en saglig grund til afskedigelse, f.eks. under henvisning til arbejdsgiverens forhold/virksomhedens drift, jf. f.eks. Oluf Emborg og Peer Schaumburg-Müller, Offentlig arbejdsret, 2010, side 453. Jeg mener dog, at det havde været hensigtsmæssigt, at kommunen mere uddybende angav denne retsopfattelse i partshøringen. Herudover – i nær sammenhæng med spørgsmålet om sagsoplysning – burde kommunen også have fået nærmere konkretiseret, hvor lang tid A ville være sygemeldt. Dette understreges af, at A’s ægtefælle efterfølgende afviste at have oplyst den i partshøringen angivne tidshorisont for A’s eventuelle tilbagevenden.

Jeg må således konstatere, at der i flere sager, hvor der efter min vurdering skulle være foretaget udvidet partshøring, ikke er henvist til sagens juridiske forhold, hvilket er betænkeligt. Hvis der ikke er en henvisning til det retlige grundlag, som kommunen afskediger i henhold til, er det vanskeligt for den påtænkt afskedigede at forholde sig til berettigelsen af afskedigelsen. Herudover ses i flere tilfælde ikke at være angivet (alle relevante) faktiske oplysninger. Endelig ses resultatet af kommunens foreløbige vurdering af sagen – altså reglerne sammenholdt med de faktiske omstændigheder – i nogle tilfælde at være upræcis.

Jeg finder det således nødvendigt at understrege vigtigheden af, at kommunen er præcis og grundig i forbindelse med partshøringer – det gælder både i forhold til de juridiske og faktiske omstændigheder og ikke mindst kvalifikationen af disse (den foreløbige vurdering). Det skyldes, at partshøringen er afgørende for, at kommunen kan træffe den korrekte afgørelse, ligesom en korrekt partshøring sikrer den ansatte en mulighed for at øve indflydelse på behandlingen og afgørelsen af sagen.

Herudover er det også vigtigt at påpege, at det generelle udgangspunkt for tilside-sættelse af reglerne om partshøring er, at afgørelsen bliver ugyldig, da der herved er svigtet en væsentlig retsgaranti. I sager om afskedigelse af offentligt ansatte er Højesterets praksis dog den, at partshøringsfejlen ikke medfører ugyldighed med fortsat ansættelse (med tilhørende løn) til følge, men alene en økonomisk kompensation, jf. Karsten Revsbech m.fl., Forvaltningsret – sagsbehandling, 2014, side 361.

Endelig har jeg konstateret, at der ikke i nogen af de udvalgte sager er angivet, hvorvidt den påtænkte afskedigelse er af diskretionær eller disciplinær karakter. Jeg mener, at denne oplysning bør fremgå af partshøringen i afskedigelsessager.

4.b.ii Særligt om personalereduktion/besparelser

Ofte bunder afskedigelsessager i den ansattes forhold, men i sager om afskedigelse på grund af personalereduktion/besparelser er der imidlertid tale om en afskedigelse på grund af arbejdsgiverens forhold.

Arbejdsmangel/personalereduktion er en saglig afskedigelsesgrund, og arbejdsgiveren er berettiget og forpligtet til at foretage et skøn over, hvilke af de ansatte som bedst kan undværes. Der er således tale om en diskretionær afskedigelse. Dette skøn forudsætter, at myndigheden har et fyldestgørende grundlag for at foretage skønnet. I en dom afsagt af Højesteret den 12. september 1996 (optrykt i Ugeskrift for Retsvæsen for 1996, side 1462), hvor en kommune havde besluttet at afskedige én blandt tre klinikassistenter, udtalte Højesteret således, at et fyldestgørende grundlag for beslutningen om, hvem blandt de tre, der skulle afskediges, måtte omfatte oplysninger om de enkelte klinikassistenter og deres arbejdsopgaver.

I sager om afskedigelse på grund af ansættelsesmyndighedens forhold – f.eks. sager om personalereduktion – gælder endvidere de samme krav, som i øvrige sager om afskedigelse, og det betyder, at der bl.a. skal ske partshøring osv.

Dette betyder endvidere, at der – medmindre samtlige ansatte inden for et område/institution/myndighed afskediges – så skal årsagen til, hvorfor valget falder på netop denne ansatte, angives.

Dette betyder endelig, at den påtænkt afskedigede skal partshøres over dette, forinden der træffes afgørelse. Således udtalte Østre Landsret i en dom afsagt den 25. april 2002 (optrykt i Ugeskrift for Retsvæsen for 2002, side 1684), at der i forbindelse med afskedigelse på grund af besparelser er en pligt for myndighederne til at partshøre den enkelte medarbejder om de oplysninger, der vedrører besparelsen, og om de oplysninger om den enkelte ansatte, som er tillagt væsentlig betydning ved udvælgelsen af den pågældende.

Blandt de udvalgte sager er der kun én sag om afskedigelse på grund af personale-reduktion (sag nr. 16). Det fremgår af sagen, at A arbejdede på en institution, men

på grund af en faldende normering vurderede ledelsen, at tre medarbejdere skulle opsiges. Dette blev A partshørt over. I partshøringen nævnes imidlertid alene, at der skulle afskediges tre medarbejdere, og at A var en af disse. Der nævnes således ikke noget om, hvorfor netop A skulle afskediges, eller hvilke kriterier/hensyn kommunen havde valgt at tillægge vægt i forhold til vurderingen af, hvem der skulle afskediges.

Partshøringen i sag nr. 16 er således ikke i overensstemmelse med reglerne.

4.b.iii Særligt om anonymisering af oplysning om anmeldere

Som nævnt i afsnit 4.b.i har myndigheder i forbindelse med afskedigelsessager som minimum pligt til at partshøre medarbejdere efter sagsbehandlingslovens § 19. Formålet med denne partshøring er at give de ansatte lejlighed til at kommentere de oplysninger om sagens faktiske omstændigheder, som myndigheden vil lade indgå i grundlaget for sin afgørelse.

Oplysninger om navne på personer, der giver oplysninger, der indgår i en afskedigelsessag, vil ofte for parten være ugunstige oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder af væsentlig betydning for sagens afgørelse i sagsbehandlingslovens § 19, stk. 1's forstand, jf. Folketingets Ombudsmands udtalelser i Folketingets Ombudsmands beretning for 1999, side 472, og for 1971, side 110.

Udgangspunktet er derfor, at der skal partshøres over disse oplysninger, medmindre oplysningerne undtagelsesvis kan undtages fra aktindsigt, jf. sagsbehandlingslovens § 19, stk. 2, nr. 4. Sagsbehandlingslovens § 19, stk. 2, nr. 4, henviser til lovens kapitel 4. Af størst relevans i kapitel 4 i relation til anonymisering af oplysninger er sagsbehandlingslovens § 15.

Sagsbehandlingslovens § 15 har følgende ordlyd:

”§ 15. Retten til aktindsigt kan i øvrigt begrænses, i det omfang partens interesse i at kunne benytte kendskab til sagens dokumenter til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til den pågældende selv eller til andre private eller offentlige interesser, herunder

- 1) rigets sikkerhed eller forsvar,
- 2) rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, herunder forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner,

- 3) forebyggelse, opklaring eller forfølgning af lovovertrædelser, fuldbyrdelse af kriminalretlige domme og lignende samt beskyttelse af sigtede, vidner eller andre i sager om kriminalretlig eller disciplinær forfølgning,
- 4) gennemførelse af offentlig kontrol-, regulerings- eller planlægnings virksomhed eller af påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen, eller
- 5) det offentliges økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed.

Stk. 2. Gør hensyn som nævnt i stk. 1 sig kun gældende for en del af et dokument, skal parten gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold.”

Som det ses, indeholder bestemmelsen i stk. 1, 1. led, en generel bestemmelse, der fastslår, at retten til aktindsigt kan undtages efter en konkret vurdering.

Det kan således udledes af nævnte led, at oplysninger, herunder om f.eks. en anmelders navn, kan undtages fra aktindsigt, såfremt det må lægges til grund, at der er risiko for, at anmelderen vil blive udsat for repressalier i form af f.eks. trusler, chikane, hævværk eller vold (jf. også for sager om disciplinær forfølgning, stk. 1, nr. 3). For at få belyst om en sådan risiko foreligger, kan det fra myndighedens side være nødvendigt at indhente en udtalelse fra anmelderen, inden der tages stilling til, om anmelderens navn kan videregives, jf. Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer, 2013, side 460. Folketingets Ombudsmand har i relation til ovennævnte udtalt, at det ikke er nok, at anmelderen frygter at blive mødt med en eller anden form for repressalie, hvis ikke det tillige er klart, hvilken form for repressalie, der er tale om, jf. Folketingets Ombudsmands beretning for 2005, side 317, samt Folketingets Ombudsmands beretning for 2011, sag 20-10.

Folketingets Ombudsmand har tidligere taget stilling til, hvornår en klagers/anmelders identitet kan undtages fra aktindsigt, og nåede i den forbindelse frem til, at det afhænger af en konkret vurdering af de modstående hensyn, herunder hensynet til partens interesse i at kende anmelderens identitet for at kunne varetage sine interesser, jf. Folketingets Ombudsmands beretning for 1987, side 197, og for 1996, side 93. Myndigheden har således en pligt til at foretage en konkret vurdering, og i den forbindelse er det vigtigt, at myndigheden holder sig for øje, at adgangen til at kunne undtage oplysninger fra aktindsigt efter sagsbehandlingsloven er særdeles snæver.

Det helt klare udgangspunkt er således, at en myndighed skal foretage en partshøring vedrørende oplysninger om navnene på anmeldere. Kun hvis myndigheden, efter en konkret vurdering, finder, at afgørende hensyn taler imod – jf. sagsbehandlingslovens § 15 – kan myndigheden undlade at partshøre over oplysningerne.

Det fremgår af partshøringen i sag nr. 23 og 26, at kommunen havde modtaget en anmeldelse, og at selve afskedigelsessagen blev opstartet på baggrund af denne anmeldelse.

I disse sager fik de anmeldte medarbejdere ikke oplyst, hvem anmelderen var. Kommunen behandlede således anmeldelserne som anonyme anmeldelser på trods af, at kommunen var bekendt med anmeldernes identitet.

Det er min opfattelse, at det er helt afgørende for en medarbejders mulighed for at forholde sig til en anmeldelse, at denne kender anmelderens identitet – i modsat fald bliver partshøringen jo også nemt illusorisk. Jeg mener derfor, at kommunen fremover bør foretage en meget mere konkret vurdering af, hvorvidt anmelderens identitet kan tilbageholdes, og kommunen bør i denne vurdering tillægge hensynet til den anmeldte medarbejders mulighed for at forholde sig til oplysningerne stor vægt.

4.b.iv Særligt om retlig kvalifikation af juridiske forhold

I flere af de udvalgte sager er der tale om, at den ansatte blev afskediget disciplinært, fordi denne efter kommunens opfattelse havde overtrådt en lovregel, og dette ifølge kommunen var uforeneligt med ansættelsen. Sagerne drejer sig primært om overtrædelse af kriminalloven, men der kan også være tale om overtrædelse af specialregler for offentligt ansatte, som f.eks. reglerne om tavshedspligt, jf. nedenfor.

Som anført ovenfor afsnit 4.b.i er der en udvidet partshøringspligt i sager om afskedigelse pga. disciplinære forhold. Det betyder bl.a., at der ikke kun skal ske partshøring om de faktiske forhold, men også de juridiske forhold og endelig kommunens kvalifikation af disse. Hvis der er tale om, at kommunen mener, at en ansat har overtrådt en lovregel, skal kommunen således redegøre for indholdet af de regler, som påberåbes, og hvorfor kommunen mener, at den ansatte har overtrådt disse.

Som eksempel kan nævnes sag nr. 29 (som også refereret i afsnit 4.a.i og 4.c.iii). I denne havde A, som var ansat som sagsbehandler ved kommunen, udskrevet en blanket fra en konkret personsag. A oplyste, at A af andre ansatte hos kommunen var blevet bedt om at forklare, hvordan en speciel type ydelse skulle beregnes. Dette var årsagen til, at A havde printet blanketten ud, således at A med afsæt i den konkrete sag kunne vise kollegerne, hvordan ydelsen beregnedes, og jeg må forstå oplysningerne i sagen sådan, at A havde til hensigt at give disse kolleger en kopi af blanketten. Kommunen anførte i afgørelsen, at dette var et brud på tavshedspligten for kommunalt ansatte.

A's videregivelse af arbejdsrelaterede oplysninger skete i forbindelse med vidensdeling/oplæring, hvilket jeg på det foreliggende grundlag ikke mener kan anses for et brud på tavshedspligten, da A's kolleger også måtte være underlagt tavshedspligt. Hvis kollegerne videregav oplysninger til private – som kommunen antog, at kollegerne ville gøre – ville kollegerne have overtrådt tavshedspligten, men ikke A.

Sagen illustrerer, at det er afgørende, at kommunen sørger for en grundig retlig kvalificering af forholdene. Dette gør sig især gældende, når den ansatte måske næppe kan antages at have de fornødne forudsætninger for at anfægte kommunens retlige vurdering.

I forhold til spørgsmålet om overtrædelse af kriminalloven fremgår det af flere af sagerne, at kommunen mente, at den afskedigede medarbejder havde begået et kriminalretligt forhold, og at dette forhold indgår enten med fuld eller delvis vægt i forbindelse med, at kommunen har truffet afgørelse om afskedigelse.

Jeg kan som eksempel nævne sag nr. 14, hvor en afdelingsleder blev afskediget. I denne sag fremgår det af partshøringen, at en af begrundelserne for afskedigelsen var, at A havde skrevet i sit tjenesteplanskema, at hun havde en mistet fridag en bestemt dato. Kommunen anførte videre:

”Du havde bagvagt den dag, hvor du honoreres med et tillæg. Dette anses som bedrageri ifølge kriminalloven og er uacceptabelt.”

Et andet eksempel er sag nr. 32, hvor A havde modtaget feriepenge samtidig med, at A var ansat som timevikar på et kollektiv for psykisk handicappede. I forbindelse

med udbetalingen af feriepengene havde A skrevet under på, at A var arbejdsløs. I denne sag anførte kommunen følgende:

”Du har overtrådt § 62 i kriminalloven ved at underskrive en tro- og loveerklæring, da du derved på urigtig vis har dokumenteret, at du er arbejdsløs og ikke modtager offentlige ydelser. Du har således på svigagtig vis fået arbejdsmarkedsformidlingen til at udbetale feriepenge og begået økonomisk kriminalitet og ligeledes derved overtrådt § 104 i kriminalloven. Det kan Kommuneqarfik Sermersooq aldeles ikke acceptere.”

Sådanne formuleringer kan efterlade indtrykket af, at det er fastslået, at den ansatte de facto har overtrådt kriminalloven. Denne kompetence til at fastslå forholdet tilkommer i sagens natur alene domstolene. I de tilfælde, hvor kommunen mener, at der er sket en overtrædelse af kriminalloven, bør det således fremgå, at det er kommunens (foreløbige) vurdering og ikke et faktum, og at denne vurdering indgår i kommunens decorum-overvejelser.

4.c Sagens afgørelse

Efter sagsoplysning og partshøring af den påtænkt afskedigede bør kommunen have det fornødne grundlag for at vurdere, hvorvidt der skal træffes afgørelse om f.eks. afskedigelse. Det kan dog også forekomme, at den påtænkt afskedigede i forbindelse med sit partshøringssvar er fremkommet med oplysninger eller tilkendegivelser, som kræver, at kommunen foretager yderligere sagsoplysning og eventuelt en fornyet partshøring, jf. også afsnit 4.a.i.

Det er således først på dette stadie i sagsbehandlingen, at der kan træffes en egentlig afgørelse i sagen. I forbindelse med sagens afgørelse skal kommunen som forvaltningsmyndighed overveje forskellige forhold, som jeg i dette afsnit vil komme ind på. I sager om påtænkt afskedigelse bør der allerede i sagens opstart gøres overvejelser om sagens mulige udfald, ligesom der naturligvis ikke bør indledes en afskedigelsessag uden fornøden grund, men den endelige afgørelse kan som nævnt indledningsvis først træffes, når der er et fuldt oplyst grundlag.

4.c.i Proportionalitetsprincippet

4.c.i.a Generelt om proportionalitetsprincippet

Som anført i indledningen har jeg i denne undersøgelse valgt ikke at fokusere på kommunens valg af reaktion i den enkelte sag. Jeg har altså ikke foretaget en til-

bundsgående prøvelse af, om jeg mener, at kommunen med rette har opsagt eller bortvist den pågældende, ligesom jeg anerkender, at kommunen som arbejdsgiver har et forholdsvist bredt skøn. Uanset dette skal kommunen dog være opmærksom på proportionalitetsprincippet.

Proportionalitetsprincippet medfører, at hvor forvaltningen har et valg mellem flere typer af indgreb til opnåelse af et ønskeligt resultat, følger det af princippet, at forvaltningen er forpligtet til at vælge det mindst indgribende, jf. Jens Garde i Jens Garde m.fl., Forvaltningsret – almindelige emner, 2009, side 264. Dette betyder bl.a., at forvaltningen er forpligtet til ikke at træffe mere byrdefulde afgørelser end nødvendigt. Afgørelsen skal således være nødvendig og forholdsmæssig.

De almindelige krav om nødvendighed og forholdsmæssighed er endnu mere udtalte i sager om afskedigelse, da afskedigelse repræsenterer den mest vidtrækkende blandt flere mulige retsfølger. Proportionalitetsprincippet indebærer i afskedigelses-sager et krav om, at de mindre vidtrækkende muligheder forsøges, før der træffes beslutning om afskedigelse, jf. Jørgen Mathiassen, Forvaltningspersonellet – tjenestemænd og overenskomstansatte, 2000, side 160. Folketingets Ombudsmand har f.eks. anført i forhold til sager om samarbejdsvanskeligheder, ”at der fra den afskedigende myndigheds side skal være udfoldet bestræbelser på at løse samarbejdsproblemer ved mindre vidtgående skridt end afskedigelse”, jf. Folketingets Ombudsmands beretning for 1990, side 93.

Således bør myndigheden i tjenstlige sager overveje, om en påtale eller en advarsel om ændret adfærd i første omgang er tilstrækkelig. Modsat en (uformel) påtale har en decideret advarsel såkaldt gentagelsesvirkning og kan derfor efter omstændighederne indgå direkte i grundlaget for vurderingen af eventuel afskedigelse. Jeg henviser i den forbindelse til mine bemærkninger nedenfor i afsnit 4.c.i.b.

Proportionalitetsprincippet bør også føre til, at kommunen i forbindelse med overvejelser om eventuel afskedigelse ligeledes overvejer muligheden for en eventuel omplacering af medarbejderen.

Proportionalitetsprincippet skal som udgangspunkt vurderes i forhold til selve afgørelsen. I sager om afskedigelse, som er omfattet af det udvidede partshøringsbegreb, er det også vigtigt, at kommunen allerede i forbindelse med partshøringen

inddrager proportionalitetsprincippet i overvejslen om, hvilken reaktion der påtænkes benyttet.

I min gennemgang af de udvalgte sager har jeg i forhold til spørgsmålet om proportionalitet særligt hæftet mig ved sag nr. 5, 13, 21 og 31.

I sag nr. 5 (også refereret under afsnit 3.b) er det som nævnt tidligere svært at identificere, om afskedigelsen skete pga. ulovligt fravær (disciplinær) eller pga. uegnethed (diskretionær), og det lader til at være en kombination. Umiddelbart tyder det dog på, at uegnethed var hovedårsagen til afskedigelsen af A. Således skrev kommunen i afgørelsen bl.a., at der ikke var sket en positiv udvikling i A's kompetencer. A skulle således ikke være opsøgende i forhold til arbejdsopgaver, ofte spørge til løsningen af opgaver samt "være bange for computere". Der er ikke oplysninger i sagen, som tyder på, at A var blevet gjort opmærksom på dette eller i øvrigt pålagt at forbedre sin arbejdsindsats. I forhold til spørgsmålet om udeblivelse var A fire gange gået tidligere fra arbejde uden tilladelse fra lederen, hvilket kommunen anså for ulovlig udeblivelse. Heller ikke i dette tilfælde lader A til at have fået en advarsel om, at dette var ulovlig udeblivelse. Uanset om der var tale om uegnethed eller ulovlig udeblivelse, kan afskedigelsen af A – henset til "grovheden" af A's handlinger – virke uproportional.

I sag nr. 13 (også nævnt under afsnit 3.b) lægges der i afgørelsen vægt på, at A brugte kommunens telefon til private samtaler og var gået i banken i arbejdstiden uden tilladelse/forudgående aftale. A havde ikke fået nogen advarsel om dette. På den baggrund mener jeg, at det er tvivlsomt, om afskedigelsen var proportional.

I sag nr. 21 blev A afskediget pga. misbrug af sin arbejdsmobiltelefon. Det fremgår ikke af afgørelsen, hvor stort dette misbrug var. Endvidere fremgår af sagen, at A tidligere havde misbrugt arbejdsmobiltelefonen. Det fremgår ikke, at A havde fået en advarsel for dette, eller hvordan kommunen i øvrigt havde reageret på det tidligere misbrug. Afgørelsen kan således virke uproportional.

I sag nr. 31 blev A afskediget på grund af samarbejdsvanskeligheder. I afgørelsen skrev kommunen, at A ved flere lejligheder havde givet anledning til utryghed blandt de øvrige medarbejdere. A skulle således have udtalt sig negativt om ledelsen, ligesom A under et møde havde diskuteret med denne. Dette havde A dog undskyldt. Endelig skulle A have skældt sin leder ud. Det fremgår af afgørelsen, at

der flere gange skulle have været samtaler med A, og at A havde fået at vide, at denne opførelse skulle ændre sig. A ses dog ikke at have fået en advarsel om at ændre adfærd. Spørgsmålet er, om A havde fået tilpas mulighed for at ændre adfærd, og om afgørelsen derfor er proportional.

Det er således vigtigt, at kommunen, i alle faser af en personalesag, hvor negative ledelsesreaktioner overvejes, er opmærksom på proportionalitetsprincippet.

Afslutningsvis bemærkes, at manglende iagttagelse af proportionalitetsprincippet kan medføre, at afgørelsen kendes ugyldig. Jeg henviser bl.a. til Højesterets dom af 27. august 1964 (optrykt i Ugeskrift for Retsvæsen for 1964, side 714), i hvilken en plejer på en åndssvageanstalt var blevet afskediget uden pension, bl.a. fordi denne korporligt havde revset en patient. Højesteret fandt, at forholdet omkring korporlig revsel burde medføre en streng sanktion, men fandt at afskedigelsen var uproportional.

4.c.i.b Særligt om advarsler

I de situationer, hvor det må lægges til grund, at en afskedigelsesreaktion ikke kan bæres af sagens omstændigheder – altså efter en proportionalitetsvurdering – kan arbejdsgiveren i stedet vælge at give den pågældende medarbejder en advarsel. En advarsel kan både være af diskretionær og disciplinær karakter, og den har til hensigt at påtale en uhensigtsmæssig/uønsket adfærd. Såfremt arbejdstager ikke retter ind og ændrer den uønskede adfærd, vil det kunne medføre en afskedigelse. Man kalder dette, at en advarsel har gentagelsesvirkning.

Hjemlen til at tildele ikke-tjenestemænd advarsler ligger overordnet i den ledelsesret, som forvaltningen har i kraft af sin stilling som arbejdsgiver.

Kommunen skal være opmærksom på, at der er forskel på en (uformal) påtale (indskærpelse, tilrettevisning m.v.) af et dadelværdigt forhold hos den ansatte – for eksempel påtale af for sent fremmødetidspunkt eller manglende arbejdsindsats – og en decideret advarsel.

Således er en advarsel en afgørelse i sagsbehandlingslovens forstand, jf. nedenfor. Det samme gør sig imidlertid som oftest ikke gældende for påtaler, indskærpelser, tilrettevisninger m.v. Disse vil sædvanligvis i stedet have karakter af ledelsesmæssige præciseringer af ansættelsesforholdets varetagelse. Af samme årsag kan disse heller

ikke umiddelbart medføre, at den ansatte kan afskediges under en senere tjenstlig sag alene under henvisning til påtalen; disse har ikke ligesom advarslen gentagelsesvirkning.

At både diskretionære og disciplinære advarsler er afgørelser i sagsbehandlingslovens forstand, indebærer, at sagsbehandlingslovens bestemmelser skal overholdes, herunder at der skal ske partshøring.

Om negative ledelsesreaktioner, herunder om afgørelsesbegrebet i forhold til disse, henviser jeg til min udtalelse med journalnummer 2011-320-0001, se beretningens afsnit 5.2.

Jeg har efter en gennemgang af sagerne konstateret, at kommunen i langt de fleste af de sager, hvor der er givet en advarsel, har partshørt om advarslen inden. Det er imidlertid ikke sket i sag nr. 3, 8 og 17. Fælles for disse sager er, at advarslen ikke er tildelt af kommunens HR-afdeling, men af chefer i lokale afdelinger/institutioner.

Jeg mener derfor, at kommunen bør sikre sig, at ledere i de lokale afdelinger/institutioner er tilstrækkeligt oplyst om kravene til sagsbehandlingen i forbindelse med tildelingen af advarsler.

Herudover har jeg konstateret, at indholdet af nogle advarsler har været uklart, således at formuleringen kan give anledning til tvivl om, hvad den pågældende indskærpes at overholde. Jeg bemærker i den forbindelse, at forvaltningsakter skal være klart og bestemt affattet, og at der i tvivlstilfælde fortolkes imod affatteren, således at det er myndigheden, der bærer risikoen i tvivlstilfælde. Jeg henviser f.eks. til Karsten Revsbech m.fl., Forvaltningsret – sagsbehandling, 2014, side 300 f.

Endelig finder jeg det endvidere relevant at fremhæve sag nr. 35. Det fremgår af sagen, at kommunen den 19. november 2012 gav en medarbejder en skriftlig advarsel pga. for højt sygefravær. Som nævnt ovenfor anvendes advarsler til at påtale en u hensigtsmæssig/uønsket adfærd. Advarsler bør alene gives i de situationer, hvor der er noget at bebrejde medarbejderen. Kommunen anførte imidlertid i sin skriftlige advarsel bl.a.:

”[Kommunen] er klar over, at sygdom er lovligt fravær. Kommunen må dog stadig reagere, når et sygefravær er så stort, at det går ud over driften på arbejdspladsen og undervisningen af eleverne.”

I afgørelsen om afskedigelse henviser kommunen til denne skriftlige advarsel, og jeg forstår kommunens afgørelse om afskedigelse sådan, at kommunen lagde vægt på, at kommunen tidligere havde givet en advarsel.

Jeg er – som tidligere nævnt – enig med kommunen i, at en arbejdsgiver kan reagere, når en medarbejder har et højt antal sygedage.

En advarsel er en reaktion, som arbejdsgiveren kan bruge som et redskab til at informere en medarbejder om, at en given adfærd ikke vil blive tolereret, og at denne adfærd ønskes ændret. Det følger således af advarslens natur, at denne påtaler et kritiserbart forhold ved medarbejderens udfyldelse af sin stilling.

Sygdom er som udgangspunkt lovligt fravær, og det helt klare udgangspunkt er, at sygdom ikke kan bebrejdes medarbejderen. Tildelingen af en advarsel til en syg medarbejder kan således synes formålsløs og vil i øvrigt næppe være i overensstemmelse med god forvaltningsskik, herunder i forhold til at føre en hensynsfuld personalepolitik.

4.c.i.c Særligt om bortvisning

I en række af de udvalgte sager har kommunen valgt at bortvise den ansatte i stedet for at afskedige med almindeligt varsel. Bortvisning forudsætter, at der er tale om en disciplinær sag. Således kan der ikke ske bortvisning i sager om f.eks. uegnethed eller (almindelige) samarbejdsvanskeligheder.

En bortvisning anses for den ”hårdeste” af de negative ledelsesreaktioner. Dette skyldes, at ansættelsesforholdet ophæves, hvilket betyder, at forholdet mellem parterne øjeblikkeligt afbrydes. For den ansatte betyder det, at den pågældende inden for en kort periode pludselig står uden ansættelse og dermed indtægt.

Indledningsvis bemærkes, at bortvisning først kan ske efter partshøring. Bortvisning forudsætter endvidere, at der er tale om ”væsentlig” misligholdelse fra den ansattes side. Det betyder, at ikke enhver misligholdelse fra den ansattes side kan berettige en bortvisning. Hvad der forstås ved ”væsentlig misligholdelse” kan være

reguleret i den ansattes ansættelseskontrakt eller overenskomsten. Således fremgår det af mange af de udvalgte sager, at det er skrevet ind i ansættelseskontrakten, at ulovlig udeblivelse anses for væsentlig misligholdelse. I sådanne tilfælde kan kommunen derfor påberåbe sig væsentlig misligholdelse og bortvise. Kommunen kan og bør dog også overveje en ”mildere” sanktion, jf. proportionalitetsprincippet. På den anden side taler hensynet til lighedsgrundsætningen for en ens bedømmelse af sammenlignelige forhold, jf. også mine bemærkninger under afsnit 4.c.ii.

Ud over de oplagte tilfælde, hvor der konkret i ansættelseskontrakten er taget stilling til, hvad der udgør væsentlig misligholdelse, er der tale om en konkret vurdering i den enkelte sag, når det skal vurderes, om der er tale om væsentlig misligholdelse. I dette skøn kan indgå mange forskellige hensyn, herunder f.eks. hvor alvorlig handlingen/undladelsen er, hvor klart det har stået for den ansatte, at der var tale om en misligholdelse, om den ansatte tidligere har fået at vide, at et forhold/opførsel var uacceptabel etc. Jeg henviser i den forbindelse også til det under afsnit 4.c.i.b anførte om gentagelsesvirkninger ved deciderede advarsler, ctr. almindelige ledelsesmæssige præciseringer af ansættelsesforholdets varetagelse.

Det falder uden for formålet med denne undersøgelse at gennemgå alle disse hensyn, som (teoretisk) kan indgå i denne vurdering. Af relevant teori kan f.eks. nævnes Lars Svenning Andersen, Funktionærret, 2011, side 817 ff., Ole Hasselbalch, Lærebog i ansættelsesret og personalejura, 2012, side 358 ff., samt Oluf Emborg og Peer Schaumburg-Müller, Offentlig arbejdsret, 2010, side 503 ff.

En bortvisning træder først i kraft, når der er truffet afgørelse om det, og når dette er meddelt (kommet frem til) den ansatte. Dette er fastslået af Folketingets Ombudsmand i en rapport optrykt i Folketingets Ombudsmands beretning for 1990, side 339, hvori ombudsmanden udtalte (side 389), at der efter hans opfattelse ikke er bemyndigelse til at afskedige eller bortvise med tilbagevirkende kraft, heller ikke selv om der for så vidt tidligere havde været grundlag for at bortvise.

I sag nr. 1 og 3 skete der imidlertid bortvisning med tilbagevirkende kraft, altså at bortvisningen skete fra et tidligere tidspunkt end kommunens afgørelse. Dette bør kommunen for fremtiden være opmærksom på.

Bortvisning skal endvidere ske i umiddelbar tilknytning til det forhold, som arbejdsgiveren ønsker at støtte sin bortvisning på. Sker dette ikke, kan den ansatte

foranlediges til at tro, at arbejdsgiveren ikke vil sanktionere forholdet. Dette understreges også af, at formålet med en bortvisning jo er at hæve ansættelsesforholdet, således at parternes forpligtelser over for hinanden øjeblikkeligt ophører, og ved en sen udnyttelse af bortvisningsadgangen forsømmes dette formål.

Jeg henviser i den forbindelse igen til sag nr. 3. I denne var A udeblevet fra sit arbejde fra og med den 30. april 2013. A blev den 20. juni 2013 partshørt af kommunen med oplysning om, at A påtænkte bortvist med henvisning til den ulovlige udeblivelse. Den 28. juni 2013 traf kommunen afgørelse om, at A var bortvist. Det fremgår af sagen, at A ikke på noget tidspunkt efter den 30. april 2013 havde været på arbejde. Ud fra korrespondancen i sagen lader det til, at A's arbejdsplads i maj 2013 havde indsendt papirer vedrørende A's bortvisning, og at disse tilsyneladende var bortkommet, hvilket formentlig forklarer, hvorfor der gik så lang tid, før der blev truffet afgørelse om bortvisning. I den konkrete sag vedblev A med at udeblive, hvorfor A næppe kan have været i tvivl om, at A ikke opfyldte sin arbejdsforpligtelse.

4.c.ii Lighedsgrundsætningen

I forbindelse med sagens afgørelse skal kommunen også være opmærksom på det forvaltningsretlige princip "lighedsgrundsætningen". Dette princip indebærer, at væsentligt lige forhold skal behandles lige; altså at sammenlignelige forhold skal behandles på samme måde. Heri ligger et krav om konsekvens i forvaltningens afgørelser. Formålet med reglerne er i sagens natur, at borgerne (de ansatte) behandles lige, og at der er en "rød tråd" i kommunens valg af tjenstlige reaktioner.

Jeg kan dog konstatere, at kommunen i visse sager, som umiddelbart fremstår sammenlignelige, vælger forskellige retsfølger. F.eks. omhandler sag nr. 1, 2, 3 og 6 alle afskedigelse på grund af udeblivelse, men i sag nr. 1 og 3 bortvises A, mens A i sag nr. 2 og 6 afskediges med almindeligt varsel.

Jeg er opmærksom på, at der kan være hensyn i den enkelte sag, som kan tale for enten den ene eller anden retsfølge, ligesom kommunen som arbejdsgiver også har et vist skøn i forhold til retsfølgen, men som forvaltningsmyndighed bør kommunen tilstræbe, at sammenlignelige forhold bedømmes på samme måde.

Jeg har endvidere ved min gennemgang af de udvalgte sager i flere tilfælde (f.eks. sag nr. 5, 10 og 13) ud fra mailkorrespondance mellem kommunens HR-afdeling

og ansættelsesstedet konstateret, at HR-afdelingen har spurgt, hvad kommunens reaktion (f.eks. advarsel, afskedigelse med almindeligt varsel eller bortvisning) skal være. Som nævnt ovenfor er jeg opmærksom på, at der altid er tale om en konkret vurdering, men da kommunen er en enhedsforvaltning, bør det tilstræbes, at umiddelbart sammenlignelige forhold bedømmes ens. HR-afdelingen bør derfor måske mere aktivt vejlede om, hvad der er den korrekte reaktion i den pågældende sag, i stedet for at overlade denne vurdering alene til lederne i de lokale afdelinger/institutioner.

Jeg kan også konstatere, at kommunen i en sag (sag nr. 24) har ændret en allerede meddelt skriftlig advarsel til en afskedigelse. Dette indikerer, at kommunen er opmærksom på, at der skal være en ”klar linje” i forhold til kommunens valg af reaktion.

I sagen var A påtænkt afskediget, fordi kommunen mente, at A havde begået vold mod et barn i den institution, hvor A var ansat. A var uenig i kommunens vurdering af ”grovheden” af situationen, som i øvrigt var uden vidner. A havde selv rapporteret til ledelsen om episoden. Som følge af episoden havde lederen af institutionen tildelt A en mundtlig advarsel. Dette orienterede lederen kommunen om, men kommunen iværksatte i stedet en afskedigelsessag, da en advarsel blev vurderet til at være en for lempelig sanktion. I stedet for en advarsel blev A således afskediget.

Dette må jeg tolke således – medmindre kommunen havde/har generelle retningslinjer, hvorefter lederen ikke kunne give denne advarsel – at kommunen erstattede den første afgørelse (advarslen) og traf en ny afgørelse (afskedigelsen). I forvaltningsretten betegnes dette som en tilbagekaldelse. I tilfælde som dette sker det ud fra almindelige forvaltningsretlige grundsætninger, hvilket som udgangspunkt forudsætter, at der er et tilstrækkeligt tungtvejende grundlag for tilbagekaldelse, ligesom det indgår i vurderingen, om der er tale om en afgørelse til gunst eller ugunst for parten. Der er således tale om en konkret vurdering.

Uden at gå nærmere ind i problemstillingen mener jeg, at kommunen bør være opmærksom på ovennævnte i situationer, hvor eksempelvis HR-afdelingen ønsker at ændre en allerede meddelt afgørelse.

Afslutningsvis bemærkes, at tilsidesættelse af lighedsgrundsætningen i den konkrete sag kan medføre, at afgørelsen om afskedigelse anses for ugyldig.

4.c.iii Begrundelse

I medfør af sagsbehandlingslovens § 22 skal en afgørelse, når den gives skriftligt, være ledsaget af en begrundelse, medmindre den giver den pågældende part fuldt ud medhold. Afgørelser om uansøgt afskedigelse bør altid meddeles skriftligt, jf. f.eks. Folketingets Ombudsmands bemærkninger på side 358 i en rapport optrykt i Folketingets Ombudsmands beretning for 1990, side 339, og da sådanne afgørelser i sagens natur ikke giver parten fuldt ud medhold, skal de således begrundes i overensstemmelse med sagsbehandlingslovens regler.

Kravet om begrundelse skyldes flere forskellige hensyn. Først og fremmest er der tale om hensynet til borgeren (den ansatte). Således er en fyldestgørende begrundelse nødvendig for, at den ansatte kan forstå – og eventuelt acceptere – baggrunden for afskedigelsen. Dermed har begrundelseskravet også til hensigt at øge tilliden til forvaltningen.

Herudover tjener begrundelseskravet det formål, at det er væsentligt for den ansatte at kende begrundelsen for afgørelsen, således at den ansatte (eller den ansattes fagforening) kan vurdere, om der skal gås videre med sagen.

Endelig er der også et retssikkerhedsmæssigt perspektiv, idet kravet om begrundelse gerne skulle skærpe myndighedernes fokus på at træffe den korrekte afgørelse i sagen, da myndigheden tvinges til at ”argumentere” for afgørelsen.

Sammenfattende kan man sige, at det overordnede krav til en begrundelses indhold er, at den skal udgøre en forklaring på, hvorfor afgørelsen fik det pågældende indhold, jf. også vejledning om sagsbehandlingsloven af december 1994, punkt 130. Begrundelsen skal dog ikke indeholde en udtømmende gengivelse af sagens grundlag og myndighedens overvejelser.

Sagsbehandlingslovens § 24, stk. 1, fastslår, at en begrundelse for en afgørelse skal indeholde en henvisning til de *retsregler*, som afgørelsen er truffet efter. Hvis der er tale om et skøn, skal begrundelsen samtidig angive de hovedhensyn, som er blevet afgørende for *skønsudøvelsen*. Endvidere følger af sagsbehandlingslovens § 24, stk. 2, at begrundelsen om fornødent skal indeholde en kort redegørelse for de oplys-

ninger om sagens *faktiske omstændigheder*, som er tillagt væsentlig betydning ved afgørelsen.

For så vidt angår spørgsmålet om henvisning til retsregler betyder dette, at der skal være en henvisning til de retsregler, som afgørelsen er truffet efter. I sager om uansøgt afskedigelse er disse ofte ikke truffet i medfør af lov, men efter f.eks. overenskomster, ansættelseskontrakten eller efter ansættelsesretlige grundsætninger, herunder ledelsesretten. Afgørelsen skal således henvide til de skrevne regler (overenskomsten m.v.), hvis disse lægges til grund. Hvis der er tale om retsgrundsætninger på ulovbestemt grundlag – f.eks. decorum-kravet – skal der redegøres for dette, jf. også det under afsnit 4.b.i anførte om partshøring.

For så vidt angår de sager, som er af diskretionær karakter – f.eks. sager om uegnethed eller samarbejdsvanskeligheder – er der tale om en skønsmæssig afgørelse; altså en afvejning af forskellige hensyn. I sådanne sager skal begrundelsen i medfør af sagsbehandlingslovens § 24 indeholde en angivelse af, hvilke hovedhensyn der er lagt vægt på. Ligeledes skal der – hvilket også gælder i forhold til sager af disciplinær karakter – angives de hovedhensyn, som der er lagt vægt på i forhold til valg af reaktion fra ledelsen.

For så vidt angår ”sagens faktiske omstændigheder” skal begrundelsen – som nævnt ovenfor – om fornødent indeholde en henvisning til de omstændigheder, som er tillagt betydning ved afgørelsen. Oplysninger om de faktiske omstændigheder kan være overflødige, fordi disse i forvejen er kendt for den ansatte, f.eks. fordi denne selv er fremkommet med dem, eller fordi der ikke hersker tvivl om dem. Hvis der imidlertid er flere faktiske omstændigheder, som kunne tænkes at have relevans i forhold til afgørelsen, men kun nogen af disse er tillagt vægt, må dette fremgå af begrundelsen. I dette tilfælde går beskrivelsen af de faktiske omstændigheder således over i mere at være en angivelse af hovedhensynene i begrundelsen. Hans Gammeltoft-Hansen opsummerer dette i Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2002, side 560, således:

”Generelt kan det anføres, at jo mere sammensat en sags faktiske omstændigheder er, des større behov vil der være for udtrykkeligt at forklare, hvilke dele af faktum der er lagt grund for afgørelsen.”

Særligt vigtigt er det at angive det faktiske grundlag for afgørelsen i de tilfælde, hvor der er uenighed mellem kommunen og den ansatte.

En begrundelse bør generelt efter omstændighederne forholde sig til de anbringender (indsigelser), som den ansatte fremfører under sagen. Dette betyder dog ikke, at kommunen er forpligtet til at kommentere på samtlige anbringender/indsigelser, som den ansatte måtte komme med, men hvis disse er relevante, er der formodning for, at kommunen bør tage stilling til disse.

Endelig følger det af forholdets natur, at en begrundelse selvfølgelig skal være klar og forståelig.

I sag nr. 16 (refereret under afsnit 4.b.ii) om personalereduktion er begrundelsen for afgørelsen ikke i overensstemmelse med reglerne, da den ikke indeholder nogen begrundelse for, hvorfor netop A blev afskediget.

I sag nr. 17 var A blevet partshørt om påtænkt afskedigelse pga. samarbejdsvanskeligheder, ligesom A skulle have reageret med raseri og trussel mod sin leder under en personlig samtale. A fremkom med bemærkninger, herunder at A mente, at lederen havde misforstået A's reaktion under den personlige samtale. I selve afgørelsen anføres dog alene, at A's bemærkninger var blevet inkluderet i vurderingsarbejdet. Kommunen forholdt sig således ikke til A's indsigelser. Herudover lader det til, at kommunen i stedet fokuserede på, at A tidligere har fået en advarsel. Det fremgår således ikke klart, om det er truslen under samtalen eller mere generelt samarbejdsvanskeligheder – eller en kombination af disse – som kommunen begrundede afgørelsen om afskedigelse med.

I sag nr. 18 indeholder kommunens afgørelse ingen begrundelse. Udover oplysningerne om, hvornår der var sket partshøring, anførtes alene:

”Det skal hermed meddeles dig, at ledelsen har truffet afgørelse om at bortvise dig med øjeblikkeligt varsel på grund af misligholdelse fra din side”.

Der er således ingen henvisninger til sagens retlige eller faktiske omstændigheder, og heller ingen oplysninger om, hvorfor A skal afskediges. Kommunens afgørelse lever således ikke op til kravene om begrundelse i sagsbehandlingsloven.

I sag nr. 19 (som også refereret under afsnit 4.a.i) anfægtede A i sit partshøringsvar de oplysninger, som kommunen i partshøringen anførte som grundlag for den påtænkte afskedigelse. I begrundelsen for afgørelsen anførtes alene, at ”høringssvaret er blevet forelagt ledelsen”. Det er således ikke begrundet, hvorfor kommunen tillagde klagen over A afgørende vægt, eller på anden måde en begrundelse for, hvorfor A’s indsigelser ikke havde relevans. Begrundelsen i sagen må således anses for ikke at være i overensstemmelse med sagsbehandlingsloven.

Samme problemstilling gør sig gældende i sag nr. 23 (som også refereret under afsnit 4.b.i), idet kommunen meget kortfattet henviste til, at A’s indsigelser havde været forelagt ledelsen, men at disse ikke ændrede på ledelsens vurdering. Kommunen begrundede dette med, at vidner kunne bekræfte, at A havde været i et forhold med en bruger. Der fremgår dog ikke noget af afgørelsen om, hvilke vidner der var tale om, hvilke oplysninger, disse var fremkommet med, eller hvorfor kommunen lagde afgørende vægt på disse vidners udsagn. Afgørelsen lever derfor ikke op til reglerne i sagsbehandlingsloven.

Det samme gør sig også gældende i sag nr. 29 (som også refereret under afsnit 4.a.i). I denne sag forholdt kommunen sig ikke til A’s indsigelser, men skrev alene, at A’s svar havde været forelagt ledelsen.

Jeg finder det også særligt relevant at fremhæve sag nr. 36. Kommunens begrundelse indeholder ikke henvisning til hverken de juridiske eller faktiske omstændigheder. Kommunens partshøring/agterskrivelse nævnes, men der er ikke tale om, at der henvises til denne. Kommunens afgørelse må således anses for klart mangelfuld. I den forbindelse er det vigtigt at påpege, at det er i selve afgørelsen, at beslutningen om afskedigelse tages. Uanset kommunens vurderinger i forbindelse med sagens opstart og partshøringen, er det således ved afgørelsen, at disse hensyn og vurderinger skal formidles.

Ovennævnte eksempler understreger vigtigheden af, at kommunen bør have fokus på at meddele den ansatte en fyldestgørende begrundelse. Som nævnt i indledningen til dette afsnit tjener en begrundelse flere formål. Således skal kravene til begrundelsen understøtte, at der bliver truffet en korrekt afgørelse, ligesom den ansatte forklares årsagen til afskedigelsen.

Hvis en afgørelse ikke er begrundet i overensstemmelse med reglerne, er en vigtig garantiforskrift tilsidesat, hvilket kan medføre, at afgørelsen anses for ugyldig.

5. Generelle forhold

Som nævnt i indledningen er jeg i forbindelse med min gennemgang af de udvalgte sager blevet opmærksom på nogle mere generelle forhold, som jeg har fundet anledning til at knytte kommentarer til.

5.a Terminologi

I forbindelse med min gennemgang af de udvalgte sager har jeg bemærket, at der i visse tilfælde er blevet benyttet en forkert terminologi.

Som eksempel kan nævnes sag nr. 5 og 21. I disse sager skrev kommunen, at den påtænkt afskedigede var "fritstillet" i partshøringsfasen. Jeg må forstå kommunen således, at dette betød, at den pågældende ikke skulle møde på arbejde, indtil der var truffet en afgørelse i sagen; altså en fritagelse for arbejdspligten. Begrebet "fritstillet/fritstilling" benyttes inden for ansættelsesretten imidlertid i den situation, hvor den ansatte er opsagt med et opsigelsesvarsel, men hvor arbejdsgiveren har bestemt, at den ansatte ikke skal arbejde i opsigelsesperioden. Fritstilling har således alene sigte på forløbet, efter der er truffet afgørelse om afskedigelse. I situationer, hvor kommunen ikke ønsker at benytte den ansattes arbejdskraft i partshøringsfasen, bør det i stedet f.eks. tilkendegives over for den ansatte, at denne fritages for at møde på arbejde eller fritages for tjeneste.

Kommunens ses dog også at have benyttet fritstilling korrekt i flere sager, og den fejlagtige benævnelse i de to sager tyder således ikke på en gennemgående forveksling af begreber. Uanset dette bør kommunen dog have for øje at benytte de korrekte termer, således at misforståelser undgås.

Endelig er jeg ved min gennemgang af de udvalgte sager blevet opmærksom på, at der i de grønlandske dokumenter i visse tilfælde benyttes en forkert terminologi, således at de forskellige former for afbrydelse af et ansættelsesforhold blandes sammen.

Der er således i visse sager anvendt udtrykket ”afskedigelse” (forstået som opsigelse) konsekvent i de grønlandske versioner af diverse agterskrivelser/partshøringer og afgørelser, selv om der reelt er tale om bortvisning, jf. f.eks. sag nr. 32.

Sådanne forvekslinger/uklarheder kan medføre tvivl om den ansattes retsstilling, og kommunen bør således have fokus på korrekt benyttelse af terminologi i breve og tekster på grønlandsk.

5.b Særligt om fratrædelsesaftaler

Jeg er ved min gennemgang af de udvalgte sager blevet opmærksom på sag nr. 13 (også refereret ovenfor i afsnit 3.b) i forhold til kommunens brug af fratrædelsesaftaler.

I partshøringen skrev kommunen, at kommunen agtede at afskedige A, og at kommunen ville foreslå en fratrædelsesaftale. Denne fratrædelsesaftale indebar bl.a. et forlænget ”opsigelsesvarsel”. Herudover anførtes følgende i partshøringen:

”Til fuld og endelig afgørelse af enhver indsigelse og ethvert mellemværende i forbindelse med ansættelsesforholdets ophør er der mellem parterne indgået fratrædelsesaftale.”

A fremkom med bemærkninger til sagen, som dog ikke relaterede sig til spørgsmålet om fratrædelsesaftalen. Der ses heller ikke at være andet i sagen, som indikerer, at A skulle have tiltrådt denne. Kommunen traf efterfølgende afgørelse om, at A afskedigedes. Herudover skrev kommunen, at ledelsen havde besluttet at lave en fratrædelsesaftale med bl.a. førnævnte ordlyd.

Det er vigtigt at understrege, at en aftale – i sagens natur – indgås mellem to parter. Kommunen kan således ikke ensidigt diktere en aftale, herunder vilkår, som forringer en ansats retsstilling. Dette uanset, om den ansatte ”kompenseres” med at få løn i længere tid, end denne egentlig er berettiget til. Den pågældende aftale med A må således anses for ikke at være indgået, og kommunen ville efterfølgende ikke kunne påberåbe sig ”aftalens” indhold.

Herudover fremgår det af kommunens interne korrespondance i sagen, at det er kommunens opfattelse, at fratrædelsesaftalen medfører, at sagens parter ikke kan kræve sagen genoptaget. Dette er som sagt ikke korrekt.

Jeg anser fremgangsmåden i denne sag for problematisk, især fordi ”aftalens” ordlyd kan have forledt A til at tro, at der ikke kunne gøres indsigelser mod afskedigelsen.

5.c Særligt om decorum-kravet

Udgangspunktet for kravet om decorum findes i landstingslov nr. 21 af 18. december 2003 om Grønlands Hjemmestyres og kommunernes tjenestemænd i Grønlands (tjenestemandslovens) § 12, stk. 1, 2. led, hvorefter tjenestemanden såvel i som uden for tjenesten skal vise sig værdig til den agtelse og tillid, som stillingen kræver.

Det er antaget, at et lignende krav på ulovbestemt grundlag er gældende for ikke-tjenestemænd.

I forbindelse med, at en myndighed skal tage stilling til, om en medarbejder har handlet således, at decorum-kravet er tilsidesat, skal myndigheden foretage en vurdering. Denne vurdering skal foregå i to trin, således at kommunen skal foretage en vurdering af, om 1) medarbejderens adfærd er at betragte som en tjenesteforseelse, samt – hvis der er tale om en tjenesteforseelse – 2) foretage et skøn over om afskedigelse af medarbejderen er proportional, eller om mindre sanktioner bør anvendes først.

Når myndigheder foretager skøn, er myndighederne underlagt retsgrundsætningen om forbud mod at sætte skønnet under regel. Heri ligger, at i det omfang en given afgørelse kræver, at myndigheden foretager et skøn, må myndigheden ikke uden hjemmel fastsætte regler, der afskærer dette skøn, jf. Jon Andersen i Hans Gamletoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2002, side 360 ff.

Vurderingen af, om medarbejderens adfærd er en tjenesteforseelse efter decorum-kravet, er en juridisk vurdering, men i denne juridiske vurdering ligger der et vist skøn – et såkaldt bundet skøn. Vurderingen er derfor som udgangspunkt underlagt reglen om forbud mod skøn under regel.

I sag nr. 32 fremgår det f.eks. af et mødenotat, som blev udleveret til og underskrevet af medarbejderen, at:

”Ulovlige handlinger er altid en bortvisningsgrund, selvom hun ikke har fået mundtlig/skriftlig advarsel før. Dette er til dels fordi en underskrift på en tro og love erklæring er en kriminel handling som ikke kan accepteres, [...]”

Formuleringen kan forstås således, at en underskrift på en tro og love-erklæring *i sig selv* er en kriminel handling. Dette er naturligvis ikke tilfældet, og jeg går derfor ud fra, at der er tale om upræcis formulering.

Kommunen anfører endvidere i førnævnte notat, at ulovlige handlinger altid er bortvisningsgrund.

Jeg bemærker, at afskedigelse i forbindelse med handlinger, der kan forfølges kriminalretligt, sker med baggrund i decorum-kravet.

Kommunen skal derfor, jf. ovenfor, først foretage en vurdering af, om den ulovlige handling er en tjenesteforseelse på baggrund af decorum-betragtninger, og dernæst – i bekræftende fald – foretage et skøn over, hvilken sanktion der skal benyttes. Kommunen kan således ikke, som det ses i eksemplet ovenfor, drage den slutning, at en kriminallovsovertrædelse automatisk skal føre til en afskedigelse. Afgørende for den samlede vurdering er nemlig ikke, om medarbejdere har gjort sig skyldig i en kriminallovsovertrædelse, men om denne handling (ud over at kunne forfølges kriminalretligt) tillige er decorum-forringende i en sådan grad, at medarbejderen ikke længere kan bestride stillingen.

En myndighed må derfor på baggrund af de fremkomne oplysninger tage konkret stilling til, hvorvidt disse forhold sammenholdt med den ansattes decorum-krav kan begrunde, at der skrives til afskedigelse, jf. også Personalestyrelsens (nu Moderniseringsstyrelsens) håndbog om afskedigelse, side 34 f.

5.d Særligt om den ansattes egen opsigelse

Jeg er blevet opmærksom på sag nr. 8 i forhold til den ansattes adgang til at opsiges sin stilling. I denne sag sendte kommunen en partshøring om påtænkt afskedigelse til A den 14. oktober 2013. Den 28. oktober 2013 opsigede A sin stilling. Den 31. oktober 2013 sendte kommunen A en afgørelse om afskedigelse med sædvanligt varsel. Af afgørelsen fremgik bl.a. følgende:

”Du fik frist indtil 28. oktober 2013 for at komme med dine udtalelser eller indsigelser til sagen. Du har ikke leveret noget indsigelser eller udtalelser, men har leveret din eget opsigelse, men det ændrer ikke på ledelsen vurdering af sagen.”

Herefter traf kommunen afgørelse om at afskedige A. Jeg forstår umiddelbart kommunens afgørelse sådan, at kommunen ikke anerkendte A's opsigelse.

Det følger af de almindelige aftaleretlige regler, at en opsigelse af en aftale er et påbud, og opsigelsen har dermed virkning, når den kommer frem. Idet kommunen forholdt sig til opsigelsen i sin afgørelse af 31. oktober 2013, var opsigelsen kommet frem til kommunen, inden kommunen traf afgørelse om afskedigelse.

A havde dermed allerede opsagt sin stilling, og jeg mener derfor ikke, at kommunen som udgangspunkt kunne træffe afgørelse om at afskedige A. Der var således intet ansættelsesforhold at bringe til ophør, da dette allerede var sket ved A's opsigelse.

6. Journalisering/sagsstyring

Ved min opstart af undersøgelsen bad jeg kommunen om at udlevere samtlige sagsakter i de udvalgte sager. Kommunen oplyste i den forbindelse, at jeg havde modtaget alle relevante sagsakter. Jeg har i min gennemgang imidlertid konstateret, at der i nogle sager har manglet akter, som der refereres til i sagens øvrige bilag. Som eksempel kan nævnes, at der i en sag mangler ansættelsesbevis (sag nr. 21). I en anden (sag nr. 28) mangler partshøringsbrevet og den ansattes svar på dette. Vedrørende sag nr. 31 findes denne – ifølge det oplyste – ikke som decideret sag, ligesom der mangler et partshørings svar fra den ansatte.

Herudover oplyste kommunen, at korrespondance i nogle sager ikke var tilknyttet selve sagen, men i stedet efterfølgende skulle printes ud fra den enkelte sagsbehandlers computer eller e-mailkonto. Jeg må forstå dette således, at denne korrespondance således ikke var placeret i den enkelte (fysiske) sag.

Endelig kan jeg konstatere, at jeg ikke har modtaget aktoversigter – altså en oversigt fra et journalsystem over ind- og udgående post, e-mailkorrespondance, noter etc. i den enkelte sag.

Ovenstående giver mig anledning til nedenfor at komme med nogle mere generelle bemærkninger i forhold til myndigheders journaliseringspligt.

Jeg gør opmærksom på, at jeg i den følgende gennemgang af principperne om journalisering blandt andet henviser til kommissionsbetænkningen (betænkning 1510/2009 om offentlighedsloven) bag den nye danske offentlighedslov (lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen). Selvom den danske offentlighedslov ikke gælder for Grønland, har lovtæksten og betænkningen bag alligevel betydning i forbindelse med fastlæggelsen af indholdet af god forvaltningsskik og gældende retsgrundsætninger i grønlandsk ret.

Den tidligere danske offentlighedslov (lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen med senere ændringer) var (på alle væsentlige punkter) enslydende med den gældende grønlandske offentlighedslov. Bestemmelserne om journalisering i den nye danske offentlighedslov er udtryk for en kodificering af principper, der tidligere var en del af god forvaltningsskik. Disse principper må antages stadig at være gældende i form af god forvaltningsskik i grønlandsk ret.

Der findes ikke nogen generel lovfæstet pligt for forvaltningsmyndighederne til at foretage journalisering af dokumenter, men visse krav følger af principperne om god forvaltningsskik, som allerede nævnt ovenfor.

Spørgsmålet om journalisering er tæt knyttet til de forvaltningsretlige regler om aktindsigt. Et effektivt journaliseringssystem og en god journaliseringspraksis er således en forudsætning for, at *aktindsigtsbestemmelserne* i offentlighedsloven og sagsbehandlingslovens kapitel 4 kan fungere, jf. herved også bestemmelserne i offentlighedslovens § 5, stk. 2, nr. 2, og sagsbehandlingslovens § 10, stk. 1, nr. 2, om aktindsigt i ”indførelser i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter”. Har en myndighed ikke tilstrækkeligt overblik over de enkelte sager og dokumenter, kan det forsinke myndighedens behandling af konkrete aktindsigtsanmodninger eller ligefrem betyde, at en aktindsigtsanmodning ikke bliver imødekommet fuldt ud, fordi dokumenterne ikke er gemt, eller der ikke er overblik over, hvor dokumenterne befinder sig. Har en myndighed ikke fuldt overblik over sine sager på grund af utilstrækkelig journalisering, tvinger det desuden den borger, der anmoder om aktindsigt, til at foretage en væsentlig mere detaljeret identifikation af sagen eller de dokumenter, der søges aktindsigt i, end forudsat i offentlighedslovens § 4, stk. 3.

Ud over hensynet til en parts eller offentlighedens adgang til aktindsigt i forvaltningens sager tjener journalisering af en myndigheds dokumenter samtidig en række andre formål.

En løbende og systematisk registrering af forvaltningsmyndighedens dokumenter i et (enten manuelt eller elektronisk) journalsystem sikrer generelt en *effektiv sagsbehandling*, idet relevante dokumenter hurtigt og nemt vil kunne identificeres og fremfindes i journalsystemet som led i myndighedens sagsbehandling. Endvidere er journalisering også med til at understøtte myndighedens iagttagelse af *lighedssætningen*, jf. afsnit 4.c.ii, idet et struktureret journalsystem giver myndigheden et overblik over tidligere sager, der for eksempel vedrører samme regelsæt eller problemstilling, og gør det nemt senere at identificere og fremfinde disse til brug for sagsbehandlingen i lignende sager.

Journaliseringen tjener desuden et *bevis- og dokumentationshensyn*, idet forvaltningsmyndigheden gennem sit journalsystem vil kunne dokumentere, om for eksempel ind- eller udgående post er henholdsvis afsendt eller modtaget. Effektiv journalisering sikrer således også en *vidensdeling* og overblik over sagsgangen i de enkelte sager mellem myndighedens medarbejdere, således at man ikke er afhængig af den enkelte sagsbehandlers hukommelse.

Tilsvarende medvirker journaliseringen også til at varetage visse *kontrolhensyn*. Myndigheden vil således hurtigt og effektivt kunne danne sig et overblik over de enkelte sager og for eksempel kontrollere, om sagsbehandlingen holder sig inden for eventuelle (internt eller eksternt) fastsatte frister.

Endelig tjener journaliseringen også et *arkivmæssigt hensyn*. Kravene til en myndigheds journalisering kan således også til dels udledes af arkivloven (landstingslov nr. 22 af 30. oktober 1998 om arkivvæsen), derved at man ved hjælp af en systematisk og grundig journaliseringspraksis kan mindske risikoen for, at myndighedens sager og dokumenter går tabt – navnlig også efter at sagsbehandlingen i den enkelte sag er afsluttet.