



2020-2

31. august 2020

All. nr./notatnr.:

2020-907-0002-3

Sull./sagsbeh.: BKT

Emner: Tilbagevirkende
kraft, meddelelse af afgørel-
ser, offentlig hjælp, krav til
hjemmelsgrundlaget

Kommune kunne ikke nedsætte en borgers underholdshjælp med tilbagevirkende kraft

I en udtalelse i 2019 udtalte ombudsmanden, at Kommuneqarfik Sermersooqs (kommunen) nedsættelse af en borgers underholdshjælp var i strid med gældende ret, fordi afgørelsen ikke var meddelt direkte til borgeren.

Ombudsmanden fandt, at kommunen og Det Sociale Ankenævns (ankenævnet) håndtering af sagen havde været særdeles kritisabel. Ankenævnet havde nemlig opretholdt kommunens afgørelse.

Udtalelsen kan findes på ombudsmandens hjemmeside med nr. 2019-6.

Ankenævnet genoptog herefter sagen og fandt, at kommunens afgørelse var ugyldig. Ankenævnet hjemviste sagen til kommunen, så kommunen kunne træffe en ny afgørelse.

Den 22. januar 2020 traf kommunen en ny afgørelse i sagen. Afgørelsen nedsatte borgerens underholdshjælp med virkning fra den 1. januar 2015.

Ombudsmanden iværksatte på den baggrund en undersøgelse af, om kommunen kunne nedsætte borgerens underholdshjælp med virkning fra før afgørelsen blev truffet (tilbagevirkende kraft).

Kommunen mente, at ankenævnets afgørelse pålagde kommunen at træffe afgørelsen med tilbagevirkende kraft.

Hverken ankenævnet eller ombudsmanden var enige i kommunens forståelse af ankenævnets afgørelse.

Ombudsmanden udtalte i den anledning, at der skal være en klar bemyndigelse fra lovgiver, hvis kommunen nedsætter en borgers underholdshjælp med tilbagevirkende kraft. Ombudsmanden fandt ikke, at der var lovgivning, der gav en sådan bemyndigelse til kommunen.

Efter ombudsmandens opfattelse havde kommunen derfor ikke ret til at nedsætte borgerens underholdshjælp med virkning fra før afgørelsen blev truffet. Ombudsmanden fandt kommunens afgørelse meget kritisabel.

Ombudsmanden henstillede, at kommunen genoptog sagen og behandlede den i lyset af ombudsmandens bemærkninger.

(Udtalelse af 31. august 2020, j.nr. 2020-907-0002)

Ombudsmandens udtalelse:

"1. Hvad har jeg undersøgt?"

1.1. Det fremgår af Kommuneqarfik Sermersooqs (herefter kommunen) afgørelse af 22. januar 2020, at A's underholdshjælp nedsættes til 775 kr. hver 14 dag med virkning fra den 1. januar 2015.

Jeg har derfor undersøgt, hvorvidt kommunen kunne træffe afgørelse om nedsættelse af underholdshjælp til A med virkning fra den 1. januar 2015.

Jeg har rejst denne sag af egen drift. Jeg henviser til § 15, stk. 1, i inatsisartutlov nr. 7 af 1. juni 2017 om Ombudsmanden for Inatsisartut.

Jeg har flere steder i min udtalelse taget udgangspunkt i dansk retspraksis og litteratur samt Folketingets Ombudsmands praksis, fordi retsgrundlaget i Grønland på disse punkter i det væsentligste er identisk med retsgrundlaget i Danmark, som det fremgår af de nævnte henvisninger.

1.2. Jeg bemærker for en god ordens skyld, at jeg i forbindelse med min behandling af kommunens afgørelse af 22. januar 2020 ikke tager stilling til, om det er korrekt at nedsætte A's underholdshjælp til 775 kr. hver 14 dag.

Jeg tager på nuværende tidspunkt heller ikke stilling til, om kommunen er forpligtet til at genoptage tilsvarende sager på baggrund af Det Sociale Ankenævns (herefter ankenævnet) afgørelse af 17. december 2019.

Jeg forbeholder mig muligheden for at vende tilbage til spørgsmålet om kommunen er forpligtet til at genoptage tilsvarende sager.

2. Sagen kort

Den 26. januar 2015 klagede A til mig over, at han havde fået udbetalt et mindre beløb end tidligere i underholdshjælp fra kommunen, og at han ikke var blevet orienteret forud for nedsættelsen.

Den 13. februar 2015 oversendte jeg klagen til ankenævnet.

Den 17. maj 2017 traf ankenævnet afgørelse i sagen. Ankenævnet opretholdt kommunens afgørelse.

På baggrund af ankenævnets afgørelse iværksatte jeg en egen drift-undersøgelse af kommunens og ankenævnets håndtering af sagen.

Den 3. oktober 2019 sendte jeg en foreløbig udtalelse om sagen til kommunen og ankenævnet.

Den 11. november 2019 skrev ankenævnet til mig, at ankenævnet på baggrund af min foreløbige udtalelse ville genoptage behandlingen af A's sag.

Den 3. december 2019 afgav jeg min endelige udtalelse om sagen. I udtalelsen skrev jeg bl.a., at jeg ville tage stilling til, om der var grundlag for, at jeg foretog mig yderligere, når jeg modtog en kopi af ankenævnets nye afgørelse. Udtalelsen er offentliggjort på min hjemmeside med nr. 2019-6.

Den 17. december 2019 traf ankenævnet en ny afgørelse, hvor ankenævnet fandt kommunens afgørelse ugyldig og hjemviste den til fornyet behandling.

Den 23. december 2019 bad jeg kommunen orientere mig om, hvad afgørelsen fra ankenævnet måtte give kommunen anledning til at foretage sig i forhold til A's sag og eventuelle lignende sager.

Den 7. maj 2020 modtog jeg brev fra kommunen med kopi af kommunens afgørelse af 22. januar 2020 samt en orientering om kommunens opfølgning på lignende sager om underholdshjælp fra 2015.

Den 2. juni 2020 bad jeg kommunen om at redegøre for kommunens hjemmel til at træffe afgørelsen af 22. januar 2020 om at nedsætte A's underholdshjælp med tilbagevirkende kraft. Jeg gjorde herunder kommunen opmærksom på min forståelse af retsgrundlaget.

Ved brev af 18. juni 2020 sendte kommunen mig en udtalelse til sagen, hvor kommunen begrundede sin afgørelse med, at kommunen mente, at ankenævnets afgørelse af 17. december 2019 forpligtede kommunen til at træffe afgørelse med tilbagevirkende kraft.

Den 25. juni 2020 bad jeg ankenævnet udtale sig om, hvorvidt ankenævnet var enig med kommunens forståelse af ankenævnets afgørelse af 17. december 2019, som fremlagt af kommunen i kommunens brev af 18. juni 2020 til mig.

Den 17. august 2020 modtog jeg svar fra ankenævnet, hvor ankenævnet bl.a. skrev, at afgørelsen af 17. december 2019 ikke tager stilling til virkningstidspunktet for kommunens nye afgørelse.

3. Retsgrundlaget

3.1. Afgørelser med tilbagevirkende kraft

3.1.1. En afgørelse har som udgangspunkt retsvirkning fra det tidspunkt, hvor afgørelsen meddeles til borgeren.

En myndighed kan kun fravige dette udgangspunkt, hvis myndigheden har bemyndigelse (hjemmel) hertil fra lovgiver.

Hvor klar og sikker bemyndigelsen skal være, afhænger af, hvor indgribende den pågældende afgørelse vil være for borgeren.

3.1.2. Afgørelser med tilbagevirkende kraft er som udgangspunkt indgribende for borgerne. Der stilles derfor krav om, at myndigheden har klar og sikker hjemmel, hvis myndigheden vil træffe afgørelse med tilbagevirkende kraft.

Dette er bl.a. fastslået af Højesteret i en dom gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 2016, s. 140. I sagen havde en kommune truffet afgørelse om ophør af sygedagpenge med tilbagevirkende kraft, efter en tidligere afgørelse om samme forhold var blevet erklæret ugyldig. Højesteret fandt, at der ikke efter sygedagpengeloven eller efter almindelige forvaltningsretlige grundsætninger var grundlag for at tillægge den nye afgørelse tilbagevirkende kraft.

Se tilsvarende eksempler i Østre Landsrets domme gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 1996, s. 724 og Ugeskrift for Retsvæsen 2018, s. 2849.

Ovenstående betragtninger tilsluttes også af den danske forvaltningsretlige litteratur. Jeg henviser i den forbindelse til Søren H. Mørup m.fl., Forvaltningsret (2018), s. 311 ff., Sten Bønsing, Almindelig Forvaltningsret, 4. udgave (2018), s. 235 ff. og s. 308 f., Karsten Revsbech og Søren H. Mørup m.fl., Forvaltningsret, Almindelige Emner, 6. udgave (2016), s. 193 f. og s. 551, Jon Andersen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 301 ff. og Bent Christensen, Forvaltningsret Opgaver Hjemmel Organisation, 2. udgave (1997), s. 226 f.

Jeg henviser herudover til Folketingets Ombudsmands beretning for 2016, s. 33, hvor ombudsmanden bl.a. udtalte følgende om en kommunes mulighed for at træffe en ny afgørelse med tilbagevirkende kraft:

”3.3.4. Det er således ikke muligt at ”reparere” en fejl i form af manglende meddelelse af en afgørelse ved (blot) efterfølgende at give parten meddelelse om afgørelsen (eller træffe en ny afgørelse med samme virkningstidspunkt, dvs. med tilbagevirkende kraft).

[...]

Efter min opfattelse burde det på det tidspunkt, hvor principafgørelse 37-15 blev offentliggjort, eller i hvert fald fra det tidspunkt, hvor kommunen modtog den første afgørelse fra ankestyrelsen (som jeg umiddelbart har forstået var den 29. juli 2015), der erklærede kommunens afgørelse for ugyldig, have stået kommunen klart, at den ikke kunne ”reparere” meddelelsesfejl ved blot at gøre begge parter/samleveren bekendt med den oprindelige afgørelse til ydelsesmodtageren eller ved at træffe en ny afgørelse med tilbagevirkende kraft.”

3.1.3. Efter min opfattelse indeholder hverken reglerne om underholdshjælp i landstingsforordning nr. 15 af 20. november 2006 om offentlig hjælp med

senere ændringer eller lovgivningen i øvrigt, bestemmelser, der giver grundlag for at antage, at lovgiver har bemyndiget kommunerne til at fravige udgangspunkt om, at afgørelser har retsvirkning fra det tidspunkt, hvor de meddeles til borgeren.

4. Kommunens synspunkt

4.1. I kommunens udtalelse til mig af 18. juni 2020 anførte kommunen bl.a. følgende:

”Kommunen har fulgt præmissen i Det Sociale Ankenævns afgørelse om hjemvisning af 17. december 2019, hvor Ankenævnet skriver:

Det Sociale Ankenævn hjemviser sagen til fornyet behandling. Det betyder, at kommunen skal genbehandle sagen. Du skal derfor stilles, som om kommunen ikke havde truffet en afgørelse overfor dig i begyndelsen af januar 2015.

Kommunen skal derfor nu vurdere, om du på daværende tidspunkt var berettiget til offentlig hjælp og i bekræftende fald med hvilket beløb. Kommunen skal derefter meddele dig afgørelsen på korrekt vis.

Når Det Sociale Ankenævn skriver på ”daværende tidspunkt” forstår kommunen det som januar 2015, således, at afgørelsen ikke kun skal gælde fra afgørelsestidspunktet i 2020 og frem, men med tilbagevirkende kraft fra januar 2015.”

5. Ankenævnets synspunkt

5.1. Det Sociale Ankenævn anførte i brev af 17. august 2020 til mig bl.a. følgende:

”Svar til spørgsmål 1

Det Sociale Ankenævns sekretariat lægger til grund, at Ombudsmanden for Inatsisartut henviser til følgende passage gengivet i ombudsmandens brev af 25. juni 2020:

”Når Det Sociale Ankenævn skriver på ”daværende tidspunkt” forstår kommunen det som januar 2015, således, at afgørelsen ikke kun skal gælde fra afgørelsestidspunktet i 2020 og frem, men med tilbagevirkende kraft fra januar 2015”

I afgørelsen af 17. december 2019 hjemviser Det Sociale Ankenævn kommunens afgørelse fra januar 2015. Ligeledes, og i tråd med fast praksis, anviste Det Sociale Ankenævn generelle retningslinjer for kommunens nye afgørelse, herunder at den nye afgørelse skulle indeholde beløbstørrelse samt skulle meddeles korrekt til borgeren.

Afgørelsen af 17. december 2019 tager ikke konkret stilling til, hvilket resultat kommunen bør komme frem til i sin nye afgørelse. I modsat fald ville der i realiteten være tale om, at Det Sociale Ankenævn traf en førsteinstansafgørelse.

Afgørelsen af 17. december 2019 tager heller ikke konkret stilling til virkningstidspunktet for kommunens nye afgørelse. Med hjemvisningen tages der alene konkret stilling til virkningen af kommunens første afgørelse; at borgeren stilles som, at afgørelsen ikke var truffet.

Svar til spørgsmål 2

Som anført ovenfor til besvarelsen af spørgsmål 1, tager Det Sociale Ankenævns afgørelse af 17. december 2019 ikke konkret stilling til virkningstidspunktet for kommunens nye afgørelse.

For så vidt angår en uddybning af hjemmelsgrundlaget for kommunens nye afgørelse, henvises til kommunen som rette myndighed.”

6. Min vurdering

6.1. I Det Sociale Ankenævns afgørelse af 17. december 2019 erklærede ankenævnet kommunens oprindelige afgørelse for ugyldig på grund af, at afgørelsen ikke var blevet meddelt korrekt til A. Ankenævnet hjemviste sagen til fornyet behandling hos kommunen, hvorfor kommunen skulle træffe ny afgørelse i sagen.

Af kommunens nye afgørelse af 22. januar 2020, fremgår det, at den nye afgørelse har virkning fra 1. januar 2015. Afgørelsen af 22. januar 2020 har derfor tilbagevirkende kraft.

Jeg forstår kommunens brev til mig af 18. juni 2020 sådan, at kommunen ikke er uenig i, at kommunens afgørelse af 22. januar 2020 har virkning fra 1. januar 2015.

6.2. Det fremgår ikke af kommunens afgørelse af 22. januar 2020, at kommunen har hjemmel til at træffe afgørelse om at nedsætte A's underholdshjælp med tilbagevirkende kraft.

I mit brev til kommunen af 2. juni 2020 bad jeg kommunen om at redegøre for denne hjemmel, da hjemlen ikke fremgik af kommunens afgørelse.

I kommunens svar af 18. juni 2020 forklarede kommunen alene, at kommunen "har fulgt præmissen i Ankenævnets afgørelse om hjemvisning af 17. december 2019", jf. pkt. 4.1 ovenfor.

Jeg forstår kommunens svar af 18. juni 2020 sådan, at kommunen mener, at ankenævnets afgørelse af 17. december 2019 fastsætter den retningslinje, at kommunens nye afgørelse skal have virkning fra 1. januar 2015.

Jeg forstår endvidere, at kommunen mener, at ankenævnets afgørelse af 17. december 2019 udgør et tilstrækkeligt hjemmelsgrundlag for, at kommunen kan nedsætte A's underholdshjælp med virkning fra 1. januar 2015.

Jeg forstår endelig, at kommunen ikke har kontaktet ankenævnet for at klarlægge forståelsen af ankenævnets afgørelse af 17. december 2019, hverken forud for kommunen traf afgørelse af 22. januar 2020 eller efter, at jeg ved brev af 2. juni 2020 gjorde kommunen opmærksom på min forståelse af retsgrundlaget.

6.3. Jeg mener, at en afgørelse om at nedsætte A's underholdshjælp med virkning ca. 5 år før at afgørelsen meddeles er en særlig indgribende afgørelse.

Derfor skal der være klar og sikker hjemmel, hvis kommunen vil træffe afgørelse om at nedsætte A's underholdshjælp med virkning fra den 1. januar 2015, jf. min gennemgang i pkt. 3.1 ovenfor.

Jeg mener ikke, at reglerne om underholdshjælp i landstingsforordning nr. 15 af 20. november 2006 om offentlig hjælp med senere ændringer eller lovgivningen i øvrigt indeholder en sådan klar og sikker hjemmel, jf. pkt. 3.1.3 ovenfor.

Det er derfor min opfattelse, at lovgiver ikke har bemyndiget kommunen til at fravige udgangspunktet om, at afgørelsen har retsvirkning fra det tidspunkt, hvor afgørelsen meddeles til borgeren.

Jeg mener derfor, at kommunen ikke har den nødvendige hjemmel til at nedsætte A's underholdshjælp med virkning fra den 1. januar 2015.

6.4. Hvad angår kommunens forståelse af ankenævnets afgørelse af 17. december 2019 bemærker jeg, at det ikke fremgår af ankenævnets afgørelse, at kommunens nye afgørelse skal have virkning fra 1. januar 2015.

Jeg bemærker herudover, at den af kommunens fremhævede passage i ankenævnets afgørelse (se pkt. 4.1 ovenfor) efter min opfattelse ikke kan forstås sådan, at ankenævnet mener, at kommunens nye afgørelse skal have tilbagevirkende kraft.

Jeg har herved lagt vægt på passagens ordlyd og det forhold, at der må kræves en vis klarhed for at antage, at en rekursmyndighed fastsætter retningslinjer om, at en førsteinstansmyndighed skal træffe afgørelse med tilbagevirkende kraft, uden at rekursmyndigheden i øvrigt forklarer baggrunden eller hjemlen herfor.

Jeg deler derfor ikke kommunens forståelse af ankenævnets afgørelse af 17. december 2019.

Jeg bemærker desuden, at ankenævnet i brev til mig af 17. august 2020 skriver, at ankenævnet i sin afgørelse af 17. december 2019 fastsatte generelle retningslinjer for kommunens nye afgørelser, herunder retningslinjer om, at afgørelsen skal indeholde beløbsstørrelse samt meddeles korrekt til borgeren. Ankenævnet skriver herudover, at ankenævnets afgørelse ikke tager konkret stilling til virkningstidspunktet eller resultatet af kommunens nye afgørelse, jf. pkt. 5.1 ovenfor.

Jeg forstår ankenævnets udtalelse til mig af 17. august 2020 sådan, at ankenævnet mener, at afgørelsen ikke fastsætter retningslinjer om, at kommunens nye afgørelse skal have virkning fra 1. januar 2015, men at afgørelsen alene fastsætter generelle retningslinjer i overensstemmelse med forvaltningsrettens regler om begrundelse mv.

Jeg er enig med ankenævnet i, at ankenævnets afgørelse af 17. december 2019 ikke fastsætter retningslinjer om, at kommunens nye afgørelse skal have virkning fra 1. januar 2015.

6.5. Samlet set er det min opfattelse, at kommunen ikke havde den nødvendige hjemmel til ved afgørelse af 22. januar 2020 at nedsætte A's underholdshjælp med virkning fra den 1. januar 2015.

Jeg er ikke enig i kommunens opfattelse i brev af 18. juni 2020 til mig, hvor kommunen udtalte, med henvisning til en passage fra ankenævnets afgørelse af 17. december 2019, at ankenævnets afgørelse af 17. december 2019 forpligter kommunen til at nedsætte A's underholdshjælp med virkning fra den 1. januar 2015.

Jeg mener, at det er meget kritisabelt, at kommunen traf afgørelse om at nedsætte A's underholdshjælp med virkning fra den 1. januar 2015 uden at have hjemmel hertil.

Jeg henstiller, at kommunen genoptager A's sag og behandler den i lyset af mine bemærkninger.

Jeg beder kommunen om at underrette mig om, hvad min udtalelse og henstilling giver kommunen anledning til at foretage sig.

Denne udtalelse vil i anonymiseret form blive offentliggjort på min hjemmeside og omtalt i min beretning for 2020.

SAGSFREMSTILLING

Den 7. maj 2020 modtog jeg et brev fra Kommuneqarfik Sermersooq (herefter kommunen) med kommunens opfølgning på sagen samt kopi af kommunens nye afgørelse af 22. januar 2020.

Af afgørelsen fremgår bl.a. følgende:

”Vedr.: Ændring af beløbsstørrelsen for offentlig hjælp til underhold pr. 1. januar 2015

Det Sociale Ankenævn har den 17. december 2019 truffet afgørelse om at ophæve kommunens afgørelse om størrelsen af offentlig hjælp til underhold til dig fra begyndelsen af januar 2015. Det Sociale Ankenævn har hjemvist sagen til fornyet behandling således, at kommunen skal revurdere sagen for at tage stilling til om du er berettiget til offentlig hjælp, og i bekræftende fald med hvilket beløb.

Afgørelse:

Det vejledende beløb til underhold hver 14. dag til dig som enlig med egen bolig er pr. 1. januar 2015 fastsat til 775 kr.

Faktiske forhold af betydning for afgørelsen:

Indtil den 1. januar 2015 udgjorde dit beløb til underhold 1014 kr. hver 14. dag som enlig med egen bolig. Kommunalbestyrelsen besluttede den 25. november 2014 i den forbindelse med vedtagelsen af budgettet for 2015 at nedsætte det generelle serviceniveau med hensyn til de vejledende beløb for underholdshjælp. Det betyder, at det vejledende beløb til underhold pr. 1. januar 2015 blev nedsat til 775 kr. hver 14. dag til en enlig ansøger med egen bolig. En væsentlig begrundelse for nedsættelsen var, at Sermersooqs generelle serviceniveau for vejledende underholdsbeløb lå over de øvrige grønlandske kommuners.

Retsregler:

Afgørelsen om din berettigelse til underholdshjælp sker på baggrund af din registrerede ledighed, og er truffet med hjemmel i § 8, stk. 1, nr. 1 i Landstingsforordning nr. 15 af 20. november 2006 *om offentlig hjælp*

§ 7. Kommunalbestyrelsen kan yde offentlig hjælp med akut trang, såfremt ansøgeren

1) har været ude for en social begivenhed i form af sygdom, barsel, ledighed, samlivsophør eller lignende, og

2) ikke har mulighed for at skaffe det nødvendige til sin egen og familiens forsørgelse og til faste udgifter.

§ 8. Kommunalbestyrelsen kan yde offentlig hjælp til forsørgelse og til faste udgifter samt til enkeltudgifter, såfremt ansøgeren opfylder betingelserne i § 7, og er

1) ledig og ikke har et rimelig tilbud om arbejde og aktivt søger at udnytte sine arbejdsmuligheder,

2) vurderet uarbejdsdygtig på grund af tilpasningsproblemer eller dårligt helbred, eller

3) syg eller på barsel og derfor ikke står til rådighed for arbejdsmarkedet.

Stk. 2. Landsstyret kan fastsætte regler vedrørende betingelserne for at modtage offentlig hjælp til forsørgelse og til faste udgifter samt til enkeltudgifter, herunder om rådighedskravet, om hvornår ansøgeren vurderes uarbejdsdygtig på grund af tilpasningsproblemer.

Afgørelsen om størrelsen på din underholdshjælp sker med hjemmel i § 13, stk. 1-4 i Langstingsforordning nr. 15 af 20. november 2006 om offentlig hjælp:

§ 13. Størrelsen på offentlig hjælp til forsørgelse og til faste udgifter fastsættes skønsmæssigt ud fra modtageren af offentlig hjælpes hidtidige levevilkår, forsørgelsesforpligtelser, en eventuel ægtefælle, registeret partner eller dermed ligestillet samlevers indtægter, faste udgifter og lokale forhold.

Stk. 2. Der kan kun udbetales offentlig hjælp til forsørgelse og til faste udgifter til modtageren af offentlig hjælp og dennes families nødvendige underhold samt til rimelige udgifter til husleje, forbrugsafgifter og andre faste udgifter.

Stk. 3. Beløbet fastsættes på grundlag af de faktiske udgifter og ud fra fordelene ved eventuelt bofællesskab. Offentlig hjælp til forsørgelse og til faste udgifter kan som hovedregel maksimalt udgøre 65 % af mindstelønnen for en ikke-faglært lønmodtager efter overenskomsten mellem SIK og Landsstyret, jf. dog stk. 4.

Stk. 4. Der kan i særlige tilfælde ydes offentlig hjælp til forsørgelse og til faste udgifter på mere end 65 % af mindstelønnen for en ikke-faglært lønmodtager efter overenskomsten mellem SIK og Landsstyret, hvis det er nødvendigt for at sikre modtageren af offentlig hjælp og dennes familie mulighed for at opretholde en rimelig leve- og boligmæssig standard.

Fastsættelsen af størrelsen på din underholdshjælp er endvidere truffet med hjemmel i § 14 og § 15, stk. 3 i Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 4 af 15. marts 2007 om udbetaling af offentlig hjælp, handlingsplaner, rådighed mv.:

§ 14. Underholdshjælpen fastsættes af kommunalbestyrelsen efter konkret skøn ud fra ansøgerens og modtagerens forsørgerforpligtelser og ud fra fordele ved samliv eller bofællesskab.

Stk. 2. Underholdshjælpen skal endvidere fastsættes ud fra lokale og geografiske forhold, således at prisniveau, suppleringsmuligheder og lignende indgår i vurderingen.

§ 15. Kommunalbestyrelsen skal ved udmåling af hjælpen kræve dokumentation for udgifternes størrelse, jf. dog stk. 3.

Stk. 2. Dokumentation for udgifternes størrelse kan udgøres af fakturaer, kontoudtog PBS transaktioner eller lignende.

Stk. 3. Hjælp til underhold skal ikke dokumenteres, men fastlægges af kommunalbestyrelsen efter et konkret skøn over, hvad der kan anses for tilstrækkeligt til at sikre modtagerens eksistensgrundlag.

Begrundelse der har været bestemmende ved skønsudøvelsen:

Da der ikke i din sag er oplysninger om, at du har særlige behov med hensyn til underhold, fx behov for socialkost som følge af lægelig dokumenteret allergi, eller funktionsnedsættelse som bevirker et øget forbrug, er underholdsbeløbet for dit vedkommende pr. 1. januar 2015 fastsat til 775 kr. hver 14. dag som enlig med egen bolig. Der lægges vægt på, at dette beløb til underhold konkret skønnes tilstrækkeligt til at sikre dit eksistensgrundlag. Du er berettiget til underholdsbeløbet som følge af, at du er ledighedsregistreret for den relevante periode. Du var således ledighedsregistret den 06. januar 2015, og igen den 20. januar 2015.”

Den 2. juni 2020 skrev jeg bl.a. følgende til kommunen:

"Kommuneqarfik Sermersooqs afgørelse af 22. januar 2020 om nedsættelse af offentlig hjælp

Den 7. maj 2020 modtog jeg kopi af Kommuneqarfik Sermersooqs (herefter kommunen) afgørelse af 22. januar 2020 om nedsættelse af offentlig hjælp til A samt et brev vedrørende kommunens opfølgning på sagen.

På baggrund af afgørelsen af 22. januar 2020 overvejer jeg at åbne en egen driftssag, jf. § 15, stk. 1. i inatsisartutlov nr. 7 af 1. juni 2017 om Ombudsmanden for Inatsisartut.

I det følgende vil jeg derfor kort skitsere sagens forløb. Herefter følger mit spørgsmål til sagen samt min bemærkning til kommunens brev af 7. maj 2020.

1. Sagens forløb

[...]

2. Min forståelse af Kommuneqarfik Sermersooqs afgørelse af 22. januar 2020

Det fremgår af Kommuneqarfik Sermersooqs afgørelse af 22. januar 2020, at kommunen fastsætter A's underholdshjælp pr. 1. januar 2015 til kr. 775 hver 14. dag.

Det fremgår endvidere af afgørelsen, at A i en periode forud for 2015 hver 14. dag modtog 1.014 kr. i underholdshjælp fra Kommuneqarfik Sermersooq.

Jeg forstår Kommuneqarfik Sermersooqs afgørelse således, at kommunen mener, kommunens afgørelse af 22. januar 2020 om nedsættelse af A's underholdshjælp skal have retsvirkning fra den 1. januar 2015.

Det fremgår ikke af kommunens afgørelse af 22. januar 2020, hvilken hjemmel kommunen har til at træffe afgørelse med tilbagevirkende kraft. Dette rejser spørgsmålet om, hvorvidt kommunen kan gøre dette.

3. Mit spørgsmål til sagen

Jeg beder Kommuneqarfik Sermersooq redegøre for kommunens hjemmel til at træffe afgørelse om at nedsætte A's underholdshjælp med tilbagevirkende kraft.

Såfremt Kommuneqarfik Sermersooq ikke finder, at de har hjemmel hertil, beder jeg kommunen redegøre for lovligheden af kommunens afgørelse af 22. januar 2020.

Jeg henviser til, at det er fast antaget i dansk retspraksis, at det kræver klar lovhjemmel, hvis forvaltningen vil tillægge en afgørelse tilbagevirkende kraft.

Dette er bl.a. fastslået af Højesteret i en dom gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 2016, s. 140. Sagen omhandlede en kommune, der traf afgørelse om ophør af sygedagpenge med tilbagevirkende kraft, efter en tidligere afgørelse om samme forhold var blevet erklæret ugyldig. Højesteret fandt, at der ikke efter sygedagpengeloven eller efter almindelige forvaltningsretlige grundsætninger var grundlag for at tillægge den nye afgørelse tilbagevirkende kraft.

Se tilsvarende eksempler i Østre Landsrets domme gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 1996, s. 724 og Ugeskrift for Retsvæsen 2018, s. 2849.

./ . Jeg vedlægger kopi af de tre nævnte domme.

Jeg henviser desuden til, at ovenstående betragtning også er generelt antaget i dansk forvaltningsretlig litteratur. Se i den forbindelse til Sten Bønsing, Almindelig Forvaltningsret, 4. udgave (2018), s. 236, Karsten Revsbech og Søren H. Mørup m.fl., Forvaltningsret, Almindelige Emner, 6. udgave (2016), s. 551, Søren H. Mørup, Berettigede forventninger i forvaltningsretten

(2005), s. 327 og Jon Andersen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 303 f.

Jeg henviser herudover også til Folketingets Ombudsmands beretning for 2016, s. 33, hvor Ombudsmanden bl.a. udtalte følgende vedrørende en kommunens mulighed for at træffe en ny afgørelse med tilbagevirkende kraft:

”3.3.4. Det er således ikke muligt at ”reparere” en fejl i form af manglende meddelelse af en afgørelse ved (blot) efterfølgende at give parten meddelelse om afgørelsen (eller træffe en ny afgørelse med samme virkningstidspunkt, dvs. med tilbagevirkende kraft).

[...]

Efter min opfattelse burde det på det tidspunkt, hvor principafgørelse 37-15 blev offentliggjort, eller i hvert fald fra det tidspunkt, hvor kommunen modtog den første afgørelse fra Ankestyrelsen (som jeg umiddelbart har forstået var den 29. juli 2015), der erklærede kommunens afgørelse for ugyldig, have stået kommunen klart, at den ikke kunne ”reparere” meddelelsesfejl ved blot at gøre begge parter/samleveren bekendt med den oprindelige afgørelse til ydelsesmodtageren eller ved at træffe en ny afgørelse med tilbagevirkende kraft.

Det burde på denne baggrund også senest fra dette tidspunkt have stået kommunen klart, at den havde pligt til at omgøre andre afgørelser med samme meddelelsesfejl og efterbetale ydelser, indtil det tidspunkt hvor der eventuelt blev truffet en ny afgørelse over for begge parter. Jeg lægger herved vægt på, at sagerne var identificeret, og at der ikke var tale om så mange sager, at det ville være en for stor administrativ byrde for kommunen”

Ovenstående udtalelse fra Folketingets Ombudsmand (FOB 2016-33) er tilgængelig på ombudsmandens hjemmeside (www.ombudsmanden.dk).

Jeg mener, at den nævnte danske forvaltningsretlige litteratur og Folketingets Ombudsmands praksis finder tilsvarende anvendelse i Grønland, idet retsgrundlaget i Grønland i det væsentligste er identisk med retsgrundlaget i Danmark, som det fremgår af henvisningerne.”

Ved brev af 18. juni 2020 sendte kommunen en udtalelse til sagen. Kommunen anførte i den forbindelse bl.a. følgende:

"Kommunens svar:

Kommunen har fulgt præmissen i Det Sociale Ankenævns afgørelse om hjemvisning af 17. december 2019, hvor Ankenævnet skriver:

Det Sociale Ankenævn hjemviser sagen til fornyet behandling. Det betyder, at kommunen skal genbehandle sagen. Du skal derfor stilles, som om kommunen ikke havde truffet en afgørelse overfor dig i begyndelsen af januar 2015.

Kommunen skal derfor nu vurdere, om du på daværende tidspunkt var berettiget til offentlig hjælp og i bekræftende fald med hvilket beløb. Kommunen skal derefter meddele dig afgørelsen på korrekt vis.

Når Det Sociale Ankenævn skriver på "daværende tidspunkt" forstår kommunen det som januar 2015, således, at afgørelsen ikke kun skal gælde fra afgørelsestidspunktet i 2020 og frem, men med tilbagevirkende kraft fra januar 2015."

Den 25. juni 2020 bad jeg Det Sociale Ankenævn (herefter ankenævnet) udtale sig om, hvorvidt ankenævnet var enig med kommunens forståelse af ankenævnets afgørelse af 17. december 2019, som fremlagt af kommunen i kommunens brev til mig af 18. juni 2020.

Den 17. august 2020 modtog jeg svar fra ankenævnet. Ankenævnet anførte i den forbindelse følgende:

"Med henvisning til Ombudsmanden for Inatsisartuts brev til Det Sociale Ankenævn af 25. juni 2020 vender Det Sociale Ankenævns sekretariat hermed tilbage.

Det Sociale Ankenævns sekretariat forstår henvendelsen fra Ombudsmanden for Inatsisartut som tre spørgsmål:

1. "Jeg beder på den baggrund Det Sociale Ankenævn om at oplyse, hvorvidt kommunen forstår Det Sociale Ankenævns afgørelse af 17. december 2019 korrekt."

2. "Såfremt Det Sociale Ankenævn finder, at kommunen har forstået Det Sociale Ankenævns afgørelse af 17. december 2019 korrekt, beder jeg Det Sociale Ankenævn redegøre for hjemlen til at træffe afgørelse om at nedsætte [borgerens navn] underholdshjælp med tilbagevirkende kraft."

3. "Såfremt Det Sociale Ankenævn finder, at kommunen ikke har forstået Det Sociale Ankenævns afgørelse af 17. december 2019 korrekt, beder jeg Det Sociale Ankenævn redegøre for den korrekte forståelse af afgørelsen af 17. december 2019."

Svar til spørgsmål 1

Det Sociale Ankenævns sekretariat lægger til grund, at Ombudsmanden for Inatsisartut henviser til følgende passage gengivet i ombudsmandens brev af 25. juni 2020:

"Når Det Sociale Ankenævn skriver på "daværende tidspunkt" forstår kommunen det som januar 2015, således, at afgørelsen ikke kun skal gælde fra afgørelsestidspunktet i 2020 og frem, men med tilbagevirkende kraft fra januar 2015"

I afgørelsen af 17. december 2019 hjemviser Det Sociale Ankenævn kommunens afgørelse fra januar 2015. Ligeledes, og i tråd med fast praksis, anviste Det Sociale Ankenævn generelle retningslinjer for kommunens nye afgørelse, herunder at den nye afgørelse skulle indeholde beløbstørrelse samt skulle meddeles korrekt til borgeren.

Afgørelsen af 17. december 2019 tager ikke konkret stilling til, hvilket resultat kommunen bør komme frem til i sin nye afgørelse. I modsat fald ville der i realiteten være tale om, at Det Sociale Ankenævn traf en førsteinstansafgørelse.

Afgørelsen af 17. december 2019 tager heller ikke konkret stilling til virkningstidspunktet for kommunens nye afgørelse. Med hjemvisningen tages der alene konkret stilling til virkningen af kommunens første afgørelse; at borgeren stilles som, at afgørelsen ikke var truffet.

Svar til spørgsmål 2

Som anført ovenfor til besvarelsen af spørgsmål 1, tager Det Sociale Ankenævns afgørelse af 17. december 2019 ikke konkret stilling til virkningstidspunktet for kommunens nye afgørelse.

For så vidt angår en uddybning af hjemmelsgrundlaget for kommunens nye afgørelse, henvises til kommunen som rette myndighed.

Spørgsmål 3

Der henvises til besvarelsen af spørgsmål 1.””