

**OMBUDSMANDEN
FOR INATSIARTUT
BERETNING
FOR 2010**

Advarsel

6.8 Mangelfuld oplysning af sag om disciplinære advarsler

En fagforening klagede over, at et af dens medlemmer, A, var blevet tildelt to disciplinære advarsler og over sagsbehandlingen i den forbindelse. Ombudsmanden fandt, at Departementet for Finanser, som havde truffet afgørelserne, i forhold til den første advarsel havde truffet afgørelse på grundlag af en summarisk og klart utilstrækkelig sagsbehandling, og at den anden advarsel ikke var en proportionalreaktion på det sanktionerede forhold. Ombudsmanden henstillede, at advarslerne blev tilbagekaldt, eller – for så vidt angår den første af advarslerne – at sagen blev genoptaget for at rette de begåede fejl.

Departementet meddelte Ombudsmanden, at advarslerne blev tilbagekaldt, og at departementet tog min opfattelse til efterretning (j. nr. 2009-321-0003).

Den 24. juli 2007 sendte A en ansøgning til de daværende direktorat for Familie og Sundhed om overførelse af uforbrugte budgetmidler for 2007 til 2008 med henblik på finansiering af et uddannelses- og udviklingsprojekt for den døgninstitution, som A var forstander for.

Den 25. august 2008 anmodede direktoratet døgninstitutionen om en redegørelse for institutionens forbrug i årets først 7 måneder.

Sagsakterne fra Departementet for Finanser og Departementet for Sociale Anliggender indeholder en udateret redegørelse fra institutionen for forbruget.

Den 16. oktober 2006 anmodede direktoratet A om at redegøre for sine tjenesterejser i 2008.

A svarede den 20. oktober 2008, at han ville svare hurtigst muligt, og bad samtidig om at få oplyst baggrunden for henvendelsen.

Den 27. oktober 2008 stillede A nogle spørgsmål til direktoratet i forbindelse med ansættelse af en medarbejder.

Ved svar samme dag bad direktoratet om yderligere oplysninger om denne ansættelse og om institutionens uddannelsesprojekt og rykkede samtidig for redegørelsen for tjenesterejserne.

Ligeledes samme dag svarede A, hvor oplysninger om tjenesterejserne kunne hentes, og A svarede samtidig på de yderligere spørgsmål.

Dette affødte yderligere udveksling af e-mails den 27. og 28. oktober 2008 mellem A og direktoratet.

Den 3. december 2008 skrev A til direktoratet om godkendelse af udgifter til ombygning af døgninstitutionen og tilkendegav samtidig, at han ikke var klar over, hvor meget der kunne dækkes af den såkaldte fælleskonto.

Den 11. december 2008 rykkede A for svar, og oplyste, at hvis han ikke hørte andet senest den følgende dag, ville han gå videre med udarbejdelse af lejekontrakter.

Direktoratet svarede den 12. december 2008, at A først kunne forvente svar den følgende uge.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

A sendte den 13. december 2008 en supplerende redegørelse til direktoratet.

Den 7. januar 2009 skrev A til Departementet for Familie og Sundhed med en orientering om ombygningsprojektet, og varslede samtidig, at han søgte udgiftsdækning over fælleskontoen. A skrev samtidig om en konkret personsag, som var aktuell i forbindelse med ombygningen. Departementet svarede A den 8. januar 2009:

”Kære A

Det er dejligt, at høre at [institutionen] selv vil arrangere projekt for pigerne i stedet for, at genhuse dem til ét formue.

Det syntes jeg er meget professionelt valgt.”

A svarede samme dag:

Det glæder mig, at vi nu er enige om at vi er professionelle, her på [institutionen] og at det er gode planer vi har lagt. På nær lokaliteten for pigeprojektet, er både denne her plan og den øvrige genhusningsplan nemlig fuldstændig den samme plan, som den jeg skrev til dig om, første gang d. 3/12 sidste år.

Det kan så undre mig, at døgninstitutionsafdelingen valgte at skabe så megen postyr og forvirring om vores dispositioner, inden vi nåede hertil... Jeg vil foreslå, at hvis du en anden gang er uenig i mine dispositioner, i stedet kontakter mig med henblik på en dialog i stedet for blot at handle hen over hovedet på os. Jeg er sikker på at det vil kunne spare os begge for mange frustrationer og spildte kræfter, hvis vi løser problemerne i et gensidigt respektfuldt samarbejde. Det var hermed en invitation!”

Af en intern e-mail fra Departementet for Familie og Sundhed dateret 8. januar 2009 fremgår det:

”Hej [...]

Bør vi ikke undersøge om A ikke skal have en eller anden form for reprimande?”

Den 13. januar 2009 meddelte Departementet for Sociale Anliggender A, departementet ville aflægge besøg på institutionen, hvilket A samme dag bekræftede, var i orden.

Ligeledes den 13. januar 2009, sendte A med henvisning til orienteringen af 7. januar 2009, en supplerende redegørelse til departementet for udgifterne i forbindelse med ombygningen.

Den 28. januar 2009 erindrede A departementet om svar på e-mailen af 13. januar 2009.

Den 29. januar 2009 lovede A at sende det foreliggende materiale i den kommende uge.

Ifølge klagen til mig modtog institutionen den 3. februar 2009 tilsagn om at kunne afholde udgifterne til genhusningen over fælleskontoen.

Departementet for Familie og Sundhed sendte den 19. februar 2009 følgende brev til A:

”Du indkaldes hermed til tjenstlig samtale i Forebyggelsesstyrelsen, Samuel Kleinschmidtsvej 11, i uge 12⁴³, du bedes meddele præcis hvilken dag det vil være muligt for dig at være i Nuuk, hvorefter der aftales det endelige tidspunkt.

Denne går ud på at få yderligere oplysninger med udgangspunkt i følgende punkter:

- Økonomiske overforbrug
- Manglende efterlevelse af tjenstlige ordre
- Din adfærd generelt

Du er velkommen til tage en bisidder med til mødet efter eget valg.”

Ifølge oplysninger fra A's advokat, besvarede A indkaldelsen ved e-mail af 10. marts 2009, og bad om udsættelse til den 23. marts 2009. A skrev i øvrigt:

"[...]

I indkaldelsen skriver du, at der er en række punkter, du ønsker nærmere belyst. Det medvirker jeg naturligvis gerne til og tænker derfor, det vil være i alles interesse, at jeg får mulighed for at forberede mig, f.eks. fremskaffe relevant dokumentation osv.

Jeg vil derfor bede dig om at uddybe følgende:

1. Er der specifikke ting omkring [institutionens] forbrug i 2008, som ønskes nærmere belyst?
2. Jeg er ikke selv bekendt med at jeg skal have undladt at efterleve en tjenstlig ordre. Hvilken sag drejer det sig om?

⁴³⁾ 16. til 22. marts 2009.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

3. "Min adfærd generelt" er en meget bred formulering, som må formodes at tage udgangspunkt i nogle konkrete episoder. Hvilke episoder drejer det sig om?

Jeg ser frem til at høre fra dig."

Ligeledes ifølge oplysninger fra advokaten, som ikke er i de sagsakter, som Departementet for Finanser har sendt mig, har der endvidere den 11. marts 2009 været udveksling af e-mails den 11. marts 2009 mellem Departementet for Familie og Sundhed og A om tidspunkt for afholdelsen af samtalen. Resultatet blev, at tidspunktet blev den 23. marts 2009.

Advokaten for A's fagforening sendte den 11. marts 2009 følgende e-mail til Departementet for Familie og Sundhed:

"Kære [...]

I ovennævnte sag, har A's fagforening, anmodet mig om min bistand. I den forbindelse skal jeg venligst anmode om, at mødet som anmodet af A bliver udsat af de grunde som A har anført. Dette skyldes, at jeg til dels er afskåret fra at deltage i mødet den 17.3. og dels og ikke mindst, at A naturligvis skal konkret have en viden om emnerne ligesom han skal have mulighed for at forberede sig til mødet. Det er et ansættelsesretligt princip, der ikke kan fraviges og slet ikke til skade for medarbejderen. Jeg skal derfor genfremsætte A's anmodning om uddybning og specificering af punkterne.

Jeg ser frem til at høre fra dig."

Samme dag svarede Departementet for Finanser og Udenrigsanliggender, Økonomi- og Personalestyrelsen, i det følgende kaldet P:

"Kære [...]

Ledelsen ved Døgninstitutionsafdelingen og handicapafdelingen kan acceptere en datoændring af den tjenstlige samtale til den 19 eller 20. marts 2009.

Du må hurtigst muligt give besked om hvilken af datoerne som vil passe."

Den 12. marts 2009 skrev advokaten til P:

"I ovennævnte sag henviser jeg til tidligere mailveksling, herunder særligt til mail fra [Departementet for Familie og Sundhed] af g.d., hvor hun accepterer et møde den 23. ds. såfremt det ikke kan være anderledes og til telefonsamtale med [...] af d.d. A. Såfremt mødet bliver afholdt den 20., ville A været nødsaget til dels at skulle aflyse en planlagt personale dag for ca. 35 medarbejdere og tage af sted om onsdagen, da der er udsolgt den 19.2. Efter telefonsamtalen med [...] kan jeg forstå, at for så vidt angår dagsordenspunkterne 2. "Manglende efterlevelse at

tjenstlige ordre" og 3. "Din adfærd generelt", agter styrelsen ikke at uddybe emnerne inden mødet, hvorved afhøringen risikerer at få en inkvisitorisk karakter, al den stund A tidligere i en mail har meddelt, at han ikke selv var bekendt med at have undladt at efterleve en tjenstlig ordre,- ligesom Styrelsen inden mødet bevidst undlader at informere om på hvilke grundlag, styrelsen finder anledning til at skulle drøfte "din adfærd". Hvis der har været klager, er det et grundlæggende forvaltningsretligt princip, at A skal have adgang til forholde sig til dem. Jeg må desværre konstatere, at med de meldinger Styrelsen har udmeldt, er der stor risiko for, at sagen kommer til at trække i langdrag, da A vil ganske uforberedt på emnerne. Dermed risikerer Hjemmestyret også at skulle bruge unødige mange personalemæssige timer og økonomiske ressourcer i en sag, som højst sandsynligt kunne være klaret hurtige og billige, hvis A havde fået mulighed for at vide, hvad der menes med punkterne 1 og 2."

Mødet blev herefter afholdt den 23. marts 2009, og der foreligger i de sagsakter, som jeg har modtaget fra P, følgende udaterede og ikke underskrevne referat fra mødet, som ej heller angiver, hvilken myndighed, der har udarbejdet referatet:

"Referat vedr. Tjenstlig samtale, den 23. marts 2009, med A

Til stede: A

Bisidder: advokat [...]

Fg. Styrelseschef [...], Familie - og Forebyggelsesstyrelsen

[...], Personalestyrelsen

A er blevet indkaldt til tjenstlig samtale med henblik på, at få yderligere oplysninger med udgangspunkt i følgende punkter:

- økonomisk overforbrug
- Manglende efterlevelse af tjenstlig ordre
- Adfærd generelt

Indledningsvis blev der orienteret om de strukturændringer, der er sket pr. 1. februar: Døgninstitutionsaftdelingen og Handicapafdelingen, som hidtil har ligget som afdelinger i Departementet for Familie og Sundhed, er blevet flyttet over i styrelsen, som nu består af: Døgninstitutionsaftdelingen, Handicapafdelingen, Paarisa, MIN og Sekretariatet for Ligestillingsrådet.

[...] er fungerende styrelseschef og står i denne egenskab som indkalder til denne tjenstlige samtale.

Baggrunden for indkaldelsen skal ses i lyset af at Styrelsen i sin gennemgang af de økonomiske forhold på alle døgninstitutionerne, har kunnet konstatere, at specielt [institutionen] har haft et meget stort overforbrug.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

I en gennemgang af sagen, har det kunnet konstateres, at Departementet for Familie - og Sundhed v. [...] i en skrivelse af 25. august 2008 gjorde A opmærksom på, at økonomiafdelingens budgetopfølgning efter de første 7 måneder havde vist et væsentligt og uacceptabelt overforbrug på [institutionens konto] konto. Overforbruget lå på 40 %. Økonomiafdelingen vurderede, at der omgående måtte sættes fokus på at minimere udgifterne resten af året, hvor det var muligt. Der peges på tjenesterejser og forbrug af konsulenter. På trods af departementets pålæg om, at forstanderen måtte stoppe forbruget på tjenesterejser og konsulenter, fulgte A ikke dette pålæg.

A forklarer under samtalen, at han havde troet, at den efterfølgende redegørelse han havde sendt til departementet var blevet taget til efterretning og forbruget var blevet accepteret.

Det er specielt forbruget af eksterne konsulenter, der har givet det store overforbrug. A har sat et uddannelsesprojekt i gang for personalet på [institutionen], som strækker sig over en fire-årig periode. A gøres opmærksom på, at der i princippet ikke kan indgås bindende aftaler, som går udover et finansår. Et projekt der økonomisk rækker så langt, som det A har sat i gang, skal indarbejdes i finansloven, før det kan startes op.

A er blevet bedt om at sende kopi af kontrakterne, han har indgået med de eksterne konsulenter, og et budget for projektet. Der er af det materiale, som A hidtil har udleveret ikke fremgået noget konkret om aftalerne eller budgettet.

Det pålægges A at sende oplysningerne til [Departementet for Familie og Sundhed].

Styrelsen sætter spørgsmål ved, om det i det aktuelle uddannelsesprojekt også er nødvendigt, at skulle have så mange "eksperter" fra Danmark, som oven i købet kræver tolkning, til at undervise staben på [institutionen]. [...] ligger i samme by og burde være en mulighed, især når det ses i lyset af, at det for en dels vedkommende drejer sig om ufaglærte, som skal have noget grundlæggende undervisning.

[Institutionen] er under ombygning. I den forbindelse har der været ekstra udgifter, som til dels er blevet dækket af døgninstitutionernes fælleskonto. A er i flere tilfælde blevet bedt om, at finde billigere løsninger end dem, som er blevet brugt. Tilbagemeldingerne fra A har generelt været, at der ikke kunne findes billigere løsninger.

A har været på en del tjenesterejser. Der bliver efterlyst oplysninger om formålet med flere af rejserne, da A ikke har fundet det nødvendigt, at informere om det til sin nærmeste overordnede, afdelingschefen i døgninstitutionens afdeling og i perioden hvor stillingen var vacant til departementchefen.

Det pålægges A, at han sender en redegørelse på sine tjenesterejser inden for det sidste halve år til [Departementet for Familie og Sundhed].

Det sidste kvartal viser, at [institutionens] tendens til at bruge mere end institutionens budget kan holde til fortsætter, i det der kan konstateres et overforbrug ½ mio. kr. de sidste tre måneder.

A gøres opmærksom på, at han skal holde forbruget inden for de økonomiske rammer der er sat for institutionen.

A gøres opmærksom på, at han skal følge ordre og ikke gå ind og begynde at diskutere / argumentere imod pålæg, der gives fra overordnede.

Når [Departementet for Familie og Sundhed] har modtaget supplerende redegørelse, vil der blive taget en vurdering af sagen.”

Det fremgår af advokatens klage, om mødet og opfølgningen herpå:

”Det var A’s og min opfattelse, at der under mødet blev aftalt følgende,

1. Der skulle udarbejdes et udkast til et referat, der skulle gennemgås og godkendes af begge parter for derefter at blive underskrevet.
2. A skulle fremsende redegørelse for sine tjensterejser for perioden oktober 2008 til ultimo marts 2009, samt
3. A skulle udarbejde status for Institutionens økonomiske situation.

Under mødet sad fungerende Styrelseschef [...] med en stak dokumenter som tilsyneladende dannede grundlag for den tjenstlige samtale, idet [styrelseschefen] under hele mødet støttede sig til de af hende medbragte papirer.

Dagen efter mødet fremsendte jeg en aktindsigtsskrivelse, hvori der står:

”I ovennævnte sag henviser jeg til tjenstlig samtale afholdt g.d. med deltagelse af Dem, [...], A og undertegnede som bisidder for A. Derudover henviser jeg til min mail af 12. og 11. d.s. samt til P’s mail af 12 ds.

Under mødet sad De med stak dokumenter, som tilsyneladende dannede grundlag for samtalen. Som advokat for A skal jeg venligst anmode om aktindsigt i de af Dem til mødet medbragte dokumenter samt det øvrige materiale, der måtte vedrøre min klient. Jeg henviser i den forbindelse til SBL § 9, stk. 1 samt til 16, stk. 2, 1. pkt.””

P besvarede den 30. marts 2009 advokatens aktindsigtsbegæring, som var stilet til Departementet for Familie og Sundhed, cc. P:

”Da sagsbehandlingsloven kun gælder for behandling af sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed jf. sagsbehandlingslovens § 2 stk. 1, kan økonomi- og Personalestyrelsen desværre ikke imødekomme din aktindsigtsbegæring med din henvisning til sagsbehandlingslovens §9, stk. 1, samt § 16, stk. 2, 1. pkt.

Dog har du mulighed for aktindsigt efter offentlighedslovens 5 stk. 1.

Vi kan desværre ikke imødekomme anmodningen om aktindsigt indenfor 10 dage, fg. Styrelseschef [...] er på tjensterejse.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Aktindsigtsanmodningen vil herefter blive imødekommet umiddelbart efter den 6. april 2009.”

Den 1. april 2009 fremsendte A det materiale, som Departementet for Familie og Sundhed havde efterspurgt.

Departementet for Familie og Sundhed bad den 5. april 2009 om yderligere oplysninger.

Advokaten anførte i klagen følgende om afgørelsen af anmodningen om aktindsigt:

”P besvarede min mail vedrørende aktindsigt af 24.3.2009 den 7. april 2009:

”Hermed som anmodet

Med venlig hilsen

[...]

Personleadministrationen”

Der var vedhæftet 25 sider diverse akter vedrørende mailvekslinger A og Hjemmestyret imellem.”

Den 7. april 2009 sendte Departementet for Familie og Sundhed A referatet fra den tjenstlige samtale den 23. marts 2009.

A svarede den 8. april 2009:

”Tak for det fremsendte.

Det er min opfattelse, at referatet både bærer præg af mangler og fejl. Jeg skal derfor, for god ordens skyld, bemærke, at jeg ikke kan godtage referatet i sin nuværende form. Du vil modtage en skriftlig indsigelse om dette, så snart jeg har haft mulighed for at drøfte dette med A’s fagforening og advokat [...]”

A svarede den 13. april 2009 Departementet for Familie og Sundhed på henvendelsen af 5. april 2009.

Advokaten skrev den 16. april 2009 til P:

”Jeg har på grund af afholdelse af påskeferie og efterfølgende travlhed først nu haft lejlighed til at gennemgå det fremsendte. Min umiddelbare vurdering er, at de fremsendte akter er særdeles mangelfulde ligesom, de indeholder oplysninger, som ikke har været forelagt min klient tidli-

gere, f. eks. Udkast til skrivelse af 16.2.2009, side 2 af mailprint dateret den 28.10.2008, side 1 af mailprint formodentlig af 12.12.2009, evt. svar fra [Departementet for Familie og Sundhed] på mail fra [Departementet for Familie og Sundhed] af 8.1.2009, side 2 af samme mailrække, Jeg imødeser modtagelsen af samtlige akter, der indgår i min klients personalemappe."

P sendte den 16. april 2009 følgende brev til A:

"Partshøring vedrørende påtænkt advarsel

Efter indstilling til økonomi- og Personalestyrelsen påtænkes det, at tildele dig en skriftlig advarsel på baggrund af den formodede økonomiske uansvarlighed i styringen af institutionen [...] økonomi i forhold til din funktion som forstander.

Sagens faktum:

Du blev den 23. marts 2009 indkaldt til en tjenestlig samtale, da ledelsen ønskede en uddybning af din regnskabsforklaring.

På trods af at du tilbage i august 2008 fik klar besked på, at du skulle holde igen med forbruget af tjenesterejser og konsulenter fortsætter du med overforbruget.

Derudover fik du den 16. oktober 2008, ordre om, at du skulle indberette dine tjenesterejser samt hvor meget du havde brugt på konsulentbistand for året 2008 - dette gjorde du ikke.

Du har iværksat et uddannelsesprojekt for personalet, som løber over fire år og dermed over flere finansår - et projekt, som økonomisk ikke kan dækkes indenfor institutionens egne økonomiske rammer. Da der ikke på finansloven er afsat midler til uddannelsesprojekt er dette en omgåelse af budgetlovgivningen, da der kun kan disponeres indenfor den afgivende bevilling i det enkelte bevillingsår - derudover er projekt er ikke godkendt.

Den aktuelle status på institutionens økonomi viser et forbrug på 40,17% af årsbudgettet, hvor normen er 28,49%.

Ledelsens begrundelse for den påtænkte advarsel:

Det er ledelsens opfattelse, at du har udvist og fortsat udviser stor uansvarlighed i forhold til styringen af institutionen [...] økonomi.

Du er over flere omgange blevet bedt om at udvise tilbageholdenhed i forhold til brugen af tjenesterejser og konsulentbistand - disse henstillinger er ikke blevet fulgt.

Det er desuden ledelsens opfattelse, at du bevist har omgået budgetlovgivningen, samt at du har tilsidesat din pligt til loyalt at informere din nærmeste leder vedrørende dine dispositioner i forhold til institutionens økonomi.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

På denne baggrund er det ledelsens opfattelse at du har misligholdt dit ansættelsesforhold, og gentagelse vil få yderligere ansættelsesmæssige konsekvenser for dig.

Alle "aftaler" med diverse konsulenter, samt andre økonomiske tiltag som du nuværende tidspunkt har gang i, skal stoppes med det samme. Herefter skal alle økonomiske tiltag, samt tjenerejser godkendes af din nærmeste foresatte, inden de kan sættes i kraft.

Retsregler:

En påtænkt skriftlig advarsel har hjemmel i den almindelige ledelsesret.

Du har mulighed for at fremkomme med en evt. indsigelse vedrørende grundlaget for denne skrivelse jf. sagsbehandlingslovens 19.

Afslutning:

Eventuelle indsigelser skal være D i hænde senest torsdag den 30. april 2009. kl. 12.00."

P besvarede den 23. april 2009 advokatens seneste henvendelse vedrørende aktindsigtsbegæringen:

"Kære [...]

Hermed som anmodet

Med venlig hilsen

[...]

Personaleadministrationen"

Advokaten skrev den 29. april 2009 til P:

"De fremsendte filer har jeg først nu, på grund af forretningsrejse og travlhed med andre hastende sager på kontoret, fået lejlighed til at kigge nærmere på.

Da de fremsendte filer på 141 sider er vendt på hovedet, indebærer det, at jeg er nødsaget til at printe siderne, førend jeg kan gennemgå dem. Jeg skal allerede på det grundlag anmode om udsættelse af partshøringsfristen, som er meddelt min klient, uden kopiorientering til mig, på ikke under 14 dage."

P svarede samme dag:

"Økonomi- og Personalestyrelsen kan godkende forlængelse af partshøringsfristen. Svarfristen er herefter sat til torsdag den 7. maj 2009 kl. 12.00, jfr. sagsbehandlingslovens § 8, stk jfr. § 21, stk 1."

Advokaten skrev den 6. maj 2009 til P:

"Da jeg bad om en fristforlængelse på ikke under 14 dage, var det fordi, jeg ikke så mig i stand til at afse tid til at gennemgå sagen i løbet af denne uge. Dette har desværre også vist sig på grund af andre presserende sager og retsmøder at være tilfældet. Jeg kan derfor ikke indlevere partshøringsskrivelsen førend ultimo næste uge, dvs. den 15. maj 2009."

P sendte den 7. maj 2009 følgende afgørelse til A:

"Afgørelse vedrørende skriftlig advarsel

Efter indstilling til Økonom- og Personalestyrelsen er det besluttet, at tildele dig en skriftlig advarsel på baggrund af din økonomiske uansvarlighed i styringen af institutionen [...] økonomi i forhold til din funktion som forstander.

Sagens faktum:

Du blev den 23. marts 2009 indkaldt til en tjenstlig samtale, da ledelsen ønskede en uddybning af din regnskabsforklaring.

På trods af at du tilbage i august 2008 klart fik besked på, at du skulle holde igen med forbrug af tjenesterejser og konsulenter fortsatte du med overforbruget.

Derudover fik du den 16. oktober 2008 ordre om, at du skulle indberette dine tjenesterejser samt hvor meget du havde brugt på konsulentbistand for året 2008 - dette gjorde du ikke.

Du har iværksat et uddannelsesprojekt for personalet, som forløber over fire år og dermed over flere finansår - et projekt, som økonomisk ikke kan dækkes indenfor institutionens egne økonomiske rammer. Da der ikke på Finanslovens er afsat midler til uddannelsesprojektet er dette en omgåelse af budgetlovgivningen, da der kun kan disponeres indenfor den afgivne bevilling i det enkelte bevillingsår - derudover er projekt ikke godkendt.

Den aktuelle status på institutionens økonomi viser et forbrug på 40,17% af årsbudgettet, hvor normen er 28,49%.

Din vurdering af sagen:

Du har ikke benyttet dig af din indsigelsesret.

Dog har din partsrepræsentant den 29. april 2009 anmodet om udsættelse af svarfristen på ikke mindre end 14 dage. Onsdag den 6. maj 2009 anmodede din partsrepræsentant igen om en ny udsættelse af svarfristen pga. hendes "andre presserende sager og retsmøder".

Ledelsens begrundelse for den skriftlige advarsel:

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Det er ledelsens opfattelse, at du har udvist og fortsat udviser stor uansvarlighed i forhold til styringen af institutionen [...] økonomi.

Du er over flere omgang blevet bedt om at vise tilbageholdenhed i forhold til brugen af tjenesterejser og konsulentbistand - disse henstillinger er ikke blevet fulgt.

Det er desuden ledelsens opfattelse, at du bevist har omgået budgetlovgivningen, samt at du har tilsidesat din pligt til loyalt at informere din nærmeste leder vedrørende dine dispositioner i forhold til institutionens økonomi.

På denne baggrund er det ledelsens opfattelse, at du har misligholdt dit ansættelsesforhold, og gentagelse vil få yderligere ansættelsesmæssige konsekvenser for dig.

Alle "aftaler" med diverse konsulenter, samt andre økonomiske tiltag som du på nuværende tidspunkt har gang i, skal stoppes med det samme. Herefter skal alle økonomiske tiltag, samt tjenesterejser godkendes af din nærmeste foresatte, inden de kan sættes i kraft.

Retsregler:

En skriftlig advarsel har hjemmel i den almindelige ledelsesret.

Du har mulighed for at fremkomme med en evt, indsigelse vedr, grundlaget for denne skrivelse jf. sagsbehandlingslovens § 19.

Du har fået udsættelse på svarfristen fra den 30. april 2009 kl. 12. 00 til den 7. maj 2009 kl. 12.00 jf. sagsbehandlingslovens § 21, stk 1."

Afslutning:

Denne afgørelse vil også blive sendt til din partsrepræsentant jf. sagsbehandlingslovens § 8, stk. 1."

Den 7. maj 2009 skrev A til Departementet for Familie og Sundhed:

"Jeg har netop modtaget afgørelse vedr. skriftlig advarsel fra P.

Sammen med min fagforening og advokat er jeg af den opfattelse at afgørelsen både indeholder urigtige oplysninger og at der er så alvorlige sagsbehandlingsfejl, at sagen under alle omstændigheder vil blive påklaget ombudsmanden.

Indtil der ligger enten en foreløbig eller endelig kendelse herfra, er jeg imidlertid nødt til at efterkomme advarslens påbud, hvilket bl.a. indebærer at jeg er blevet på budt at søge godkendelse af samtlige økonomiske tiltag. Jeg er derfor nødt til allerede i dag at bede dig om at tage stilling til følgende:

- Jeg vil bede dig om at godkende at vi kan købe ind (mad og almindelige dagligdags fornødenheder) til vores beboere. Butikkerne har bededagslukket i morgen og vi er derfor nødt til at have en afgørelse på dette allerede i dag. Da jeg ikke konkret ved, hvad der mangler i husene, kan jeg desværre ikke lige nu oplyse, hvor meget der skal købes ind for.
- Vores nattevagt skulle gerne kunne bruge bilen (hvis han skal ud efter bortløbne børn og når han skal rundt og se til husene) i de kommende fridage. Derfor er jeg nødt til at bede om godkendelse til at bilen kan tankes op.
- I løbet af en lang weekend, som den kommende, kan vi risikere at få sygemeldinger fra personalet. Som det fremgår af tidligere skrivelser, er den døgnmæssige normering så stram, at hvis vi skal opretholde en rimelig ansvarlig personaledækning i forhold til de børn vi har, er nødt til at tilkalde vikarer ved sygdom blandt det faste personale. Jeg skal derfor bede om din godkendelse/se til dette.
- **Jeg skal anmode om at du svarer vedr. ovenstående inden kl. 16 d.d., ellers er jeg nødt til på egen hånd at give medarbejderne tilladelse til at de kan købe ind og tanke bil samt ringe vikarer ind ved sygdom.**

Derudover er der en række løbende driftsmæssige udgifter, som vi hurtigst muligt er nødt til at bede om godkendelse til:

- I forbindelse med den igangværende renovering har vi løbende behov for at vores IT-supporter [...], justerer og tilpasser vores system, så det virker. Ellers kan vi ikke kommunikere via e-mails, bogføre på XAL og des lignende. Jeg skal derfor anmode om at få lov til fortsat at benytte firmaet, så vi kan opretholde forbindelsen med omverdenen
- Vi har flere forskellige serviceaftaler, abonnementer og forbrugsaftaler med diverse firmaer, der hidtil bare har kørt automatisk. Det gælder f.eks. renovation, slamsugning, oliepåfyldning, vand og el, telefon og data, IT-support, medlemskab af bådlaug, så vores båd kan få en plads i havnen til sommer. Disse er jeg også nødt til at bede om godkendelse til.
- Vores pedel er i gang med at sommerklargøre vores båd. I den forbindelse har han ind i mellem brug for smådele, skruer, møtrikker og lign., samt forskellige rengøringsartikler. Jeg skal derfor søge om godkendelse til ovenstående kan fortsætte/iværksættes"

Samme dag besvarer Departementet for Familie og Sundhed henvendelsen:

"Det er med en vis undren jeg modtager din mail. Der er på intet tidspunkt blevet nævnt indskrænkninger i indkøb af madvarer eller dagligdags fornødenheder til institutionen, derimod handler det om forbruget i forhold til tjenesterejser og konsulentbistand."

Ligeledes den 7. maj 2009 svarer A:

"Den fortolkning af advarslen, som du giver udtryk for, har jeg desværre ikke kunnet genkende. Jeg henviser til formuleringen i afsnit 5 side 2: "... Herefter skal alle økonomiske tiltag, ...".

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

For min egen sikkerheds skyld, og så uklart og upræcist formuleret som advarslen er, føler jeg mig derfor nødsaget til at sikre mig imod efterfølgende anklager om misligholdelse af de opstillede påbud."

Det næste dokument i sagen er følgende brev af 11. maj 2009 fra P til A:

"Partshøring vedr. skriftlig advarsel

Efter indstilling til økonomi- og personalestyrelsen påtænkes det, at tildele dig en skriftlig advarsel på baggrund af din adfærd samt din manglende vilje til et positivt samarbejde mellem dig og din nærmeste ledelse.

Sagens faktum

Du blev den 23. marts 2009 indkaldt til en tjenstlig samtale, hvor et af punkterne var din adfærd overfor din nærmeste ledelse.

Du modtog den 7. maj 2009 en skriftlig advarsel på baggrund af din uansvarlighed i forhold til styring af institutionen [...] økonomi, samt at du har tilsidesat din pligt til loyalt at informere din nærmeste leder vedr. dine økonomiske dispositioner i forhold til institutionen.

Da du modtog den skriftlige advarsel den 7. maj 2009, sendte du umiddelbart en mail til [Departementet for Familie og Sundhed] hvor du kræver svar på en masse unødvendige driftmæssige spørgsmål vedr. indkøb af madvarer og andre dagligdagens fornødenheder til institutionen, som jo er naturlige i forhold til den almindelige drift.

Ledelsens begrundelse for den påtænkte advarsel

Det er ledelsens opfattelse, at du mangler vilje til at medvirke til en fornuftig løsning af de foreliggende arbejdsopgaver på institutionen.

Det er desuden ledelsens opfattelse, at du mangler vilje til et positivt samarbejde mellem dig og din nærmeste ledelse, derudover fordrer din uhensigtsmæssige adfærd heller ikke for et godt samarbejde mellem dig og din nærmeste ledelse.

Derudover er det ledelsens opfattelse, at du mangler seriøsitet og ikke har forstået sagens alvor, når du sender en mail af denne karakter til din ledelse.

Hvis du ikke ændrer på din manglende vilje til positivt at medvirke til løsning af de foreliggende arbejdsopgaver på institutionen, i et fornuftigt samarbejde med din nærmeste ledelse, vil det få yderligere ansættelsesmæssige konsekvenser for dig.

Retsregler

En påtænkt skriftlig advarsel har hjemmel i den almindelige ledelsesret.

Du har mulighed for at fremkomme med en evt, indsigelse vedr, grundlaget for denne skrivelse jf. sagsbehandlingslovens § 19.

Fristen herefter er fastsat til tirsdag den 26. maj 2009 kl. 12.00"

Advokaten sendte den 25. maj 2009 følgende svar på partshøringen:

"I ovennævnte sag henvises til doknr. 176232 af 11. ds., hvori der meddeles, at det påtænkes at tildele A en skriftlig advarsel på baggrund af "[...]" A's faglige organisation, [...], der er mandatar for A, har anmodet om min bistand i sagen, hvorfor jeg herved fremsender partsskrivelsen, se hertil SBL § 8, stk. 1.

Styrelsen henviser i partshøringsskrivelsen til den skriftlige advarsel af 7. ds. En afgørelse, der blev truffet på trods af at jeg, der repræsenterede A også på daværende tidspunkt og på trods af at Styrelsen var velvidende derom, havde fremsat anmodning om udsættelse af indsendelse af partshøringsskrivelsen, som Personalestyrelsen var pligtig til at efterkomme i medfør af bestemmelsen i SBL § 21, stk. 1, 1. pkt. I den sammenhæng må det anses for at være en skærpende omstændighed, at Styrelsen i sin skrivelse anfører. "Du har ikke benyttet dig af den indsigelsesret." Denne afgørelse er ved at blive indbragt for Landstingets Ombudsmand med påstand om ugyldighed på grund af en eller flere væsentlige sagsbehandlingsfejl.

Afgørelsen om skriftlig advarsel led ydermere af uklarhed og manglende bestemthed, der ikke kan anses for at være uvæsentlige fejl, i det der bl.a. anføres:

"**Alle** "aftaler" med diverse konsulenter, samt økonomiske tiltag som du nuværende tidspunkt har gang i, skal stoppes med det samme. Herefter skal **alle** økonomiske tiltag, samt tjenerejser godkendes af din nærmeste foresatte, inden de kan sættes i kraft." (Styrelsens egne fremhævelser og stavfejl)

Formuleringen afstedkom en usikkerhed vedrørende A's beføjelser som forstander og resulterede i en mailhenvendelse til fg. Styrelseschef [...] den 7. ds. kl. 15:09, dvs, umiddelbart før Store Bededagsferien. I skrivelsen anmoder A om godkendelse af samtlige økonomiske tiltag, idet A samtidig anfører at, jeg imidlertid nødt til at efterkomme advarslens påbud, hvilket bla. indebærer at jeg er blevet på budt at søge godkendelse af samtlige økonomiske tiltag

Henvendelsen skal derfor alene tages som udtryk for, at A ikke ønsker, at han ganske utilsigtet igen bringer sig selv i en situation, hvor han af styrelsen beskyldes for

"at du mangler vilje til at medvirke til en fornuftig løsning af de foreliggende arbejdsopgaver på institutionen",

"at du mangler vilje til et positivt samarbejde mellem dig og din nærmeste ledelse, derudover fordrer din uhensigtsmæssige adfærd heller ikke for et godt samarbejde mellem dig og din nærmeste ledelse" samt

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

”at du mangler seriøsitet og ikke har forstået sagens alvor når du sender en mail af denne karakter til din ledelse.”

Det turde i denne sammenhæng være unødvendigt at gøre opmærksom på, at det er den offentlige arbejdsgivers opgave at drage omsorg for, at advarslens indhold og evt, begrænsninger i medarbejderens hidtidige beføjelser, præciseres med en sådan klarhed og bestemthed, at han eller hun ikke kan være usikker på sine begrænsninger efterfølgende. Det er i lyset af dette, at A retter henvendelse til sin nærmeste foresatte."

P sendte den 26. maj 2009 følgende afgørelse til A:

"Afgørelse vedrørende skriftlig advarsel

Efter Indstilling til økonomi- og Personalestyrelsen er det besluttet, at til dig en skriftlig advarsel på baggrund af din adfærd, samt din manglende vilje til et positivt samarbejde mellem dig og din nærmeste ledelse.

Sagens faktum:

Du blev den 23. marts 2009 indkaldt til tjenstlig samtale, hvor et af punkterne var din adfærd overfor din nærmeste ledelse.

Du modtog den 7. maj 2009 en skriftlig advarsel på baggrund af din uansvarlighed i forhold til styringen af institutionen [...] økonomi, samt at du har tilsidesat din pligt til loyalt at informere din nærmeste leder vedrørende dine økonomiske dispositioner i forhold til institutionen.

Da du modtog den skriftlige advarsel den 7. maj 2009, sendte du umiddelbart en mail til [Departementet for Familie og Sundhed] hvor du kræver svar på en masse unødvendige driftsmæssige spørgsmål vedr. indkøb af madvarer og andre af dagligdagens fornødenheder til institutionen som jo er naturlige i forhold til den almindelige drift.

Din vurdering af sagen:

Der er den 26. maj pr. mail fremsendt indsigelse i sagen vedr. partshøringen af 11. maj 2009

Ledelsens begrundelse for den skriftlige advarsel:

Ledelsen har vurderet indsigelsen, men fastholder afgørelsen medfølgende begrundelse:

Det er stadig ledelsens opfattelse, at du mangler vilje til at medvirke til en fornuftig løsning af de foreliggende arbejdsopgaver på institutionen.

Det er desuden ledelsens opfattelse, at du mangler vilje til et positivt samarbejde, og derudover fordrer din uhensigtsmæssige adfærd heller ikke for et godt samarbejde mellem dig og din nærmeste ledelse.

Derudover er det ledelsens opfattelse, at du mangler seriøsitet og ikke har forstået sagens alvor når du sender en mail af denne karakter til din ledelse.

Hvis du ikke ændrer på din manglende vilje til positivt at medvirke til løsningen af de foreliggende arbejdsopgaver på institutionen, i et fornuftigt samarbejde med din nærmeste ledelse, vil det få yderligere ansættelsesmæssige konsekvenser for dig.

Retsregler:

En påtænkt skriftlig advarsel har hjemmel i den almindelige ledelsesret.

Du har ladet dig repræsentere af advokat [...] jf. sagsbehandlingslovens § 8, stk. 1.

Du har haft mulighed for at fremkomme med en eventuel indsigelse vedrørende grundlaget for denne skrivelse jf. sagsbehandlingslovens § 19."

A klagede herefter til mig.

Jeg skrev den 19. august 2009 til P:

"Ombudsmanden modtog den 6. juli 2009 en klage fra advokat [...], som jeg vedlægger i kopi til orientering. Jeg vedlægger samtidig min oversættelse af klagen til grønlandsk.

Jeg forstår klagen således, at advokat [...] klager over to afgørelser af 7. og 26. maj 2009, som det daværende Departement for Finanser og Udenrigsanliggender ved Økonomi- og Personalestyrelsen har truffet om at tildele forstander A disciplinære advarsler.

Jeg forstår desuden klagen således, at den herudover angår konkrete forhold i sagsbehandlingen forud for de to advarsler.

Jeg beder Departementet om en udtalelse til klagepunkterne vedrørende de to afgørelser og de påklagede forhold i sagsbehandlingen.

Jeg beder samtidig Departementet sende mig A's originale personalesag i Departementet til gennemsyn. I det omfang, at sagen består af sagsakter, som udelukkende findes i elektronisk form, beder jeg om at modtage en komplet udskrift af disse akter.

Derudover angår klagen sagsbehandlingen i forbindelse med en tjenestlig samtale afholdt den 23. marts 2009.

Det fremgår af klagen, at der under denne samtale deltog repræsentanter fra det daværende Departement for Familie og Sundhed og fra det daværende Departement for Finanser og Udenrigsanliggender, Løn- og personalestyrelsen.

Jeg kan ikke ud fra de foreliggende oplysninger vurdere, under hvilken myndigheds ansvar, at samtalen blev afholdt.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Jeg beder Departementet om en udtalelse til denne del af klagen, og såfremt samtalen ikke er afholdt med Departementet for Finanser og Udenrigsanliggender som ansvarlig myndighed, beder jeg Departementet udvirke, at jeg modtager en udtalelse til denne del af klagen fra Departementet for Sociale Anliggender og dette departements komplette og originale sagsmateriale vedrørende denne samtale.

Ud over de forhold, som advokat [...] konkret har anført i klagen, beder jeg Departementet om at gøre rede for følgende forhold:

- Såfremt Departementet ikke var ansvarlig myndighed for afholdelsen af den tjenstlige samtale den 23. marts 2009, beder jeg Departementet gøre rede for årsagen til, at Departementet deltog i samtalen og at Departementet besvarede henvendelser fra advokat [...] vedrørende denne samtale og vedrørende en efterfølgende begæring om aktindsigt.
- Det fremgår af klagen, at Departementet den 30. marts 2009 afslog en anmodning fra advokat [...] om aktindsigt efter sagsbehandlingsloven med henvisning til, at denne landstingslov kun angår afgørelsessager. Jeg beder Departementet gøre rede for, om afvisningen af at give aktindsigt efter sagsbehandlingslovens regler skal forstås således, at oplysningerne, som fremkom under den tjenstlige samtale den 23. marts 2009 ikke er indgået i grundlaget for afgørelserne af 7. og 26. maj 2009.
- Årsagen til, at Departementet den 29. april 2009 traf afgørelse om forlængelse af fristen for afgivelse af partshøringssvar med henvisning til sagsbehandlingslovens § 21, stk. 1.
- Hvorvidt Departementet i forbindelse med afgørelsen af advokat [...] anmodninger om aktindsigt og forlængelse af fristen for afgivelse af partshøringssvar forud for afgørelsen af 7. maj 2009 har overvejet på eget initiativ at udsætte sagens afgørelse i medfør af sagsbehandlingslovens § 11.
- Årsagen til, at A i forbindelse med de to advarsler alene er partshørt efter sagsbehandlingslovens § 19, men ikke efter den pligt, som gælder i sager om bebyrdende personaleadministrative afgørelser, til at høre parten over sagens retlige elementer.

[...]

- Årsagen til at partshøringerne og afgørelserne i sagen er sendt til A, selvom Departementet var bekendt med, at A var repræsenteret af sin faglige organisation ved dennes advokat.

Departementets (og – såfremt en sådan udarbejdes – Departementet for Sociale Anliggendes) udtalelse vil eventuelt blive forelagt advokat [...] til partshøring.”

P svarede mig den 21. oktober 2009:

”Landstingets Ombudsmand har ved brev af den 19. august 2009 udbedt sig kommentarer fra Departementet for Finanser, økonomi- og Personalestyrelsen, på baggrund af en klage fra advokat [...].

Indledningsvis skal økonomi- og Personalestyrelsen, Overenskomstafdelingen beklage den lange sagsbehandlingstid, hvilket hovedsagelig skyldes Overenskomstafdelingens personalemæssige ressourcer, særlig henset til klagens omfang.

Sammen med besvarelsen fremsendes kopi af samtlige sagsakter vedr. A fra såvel Departementet fra Finanser og Departementet for Sociale Anliggender.

Besvarelsen er inddelt således, at først redegøres for de forhold som Landstingets Ombudsmand ønsker belyst og efterfølgende kommenteres de forhold, som advokat [...] konkret har anført.

Nærværende besvarelse er affattet i samarbejde med Departementet for Sociale Anliggender som er ansvarlig myndighed i sagen. [...] forestod den tjenstlige samtale med A i sin egenskab som fungerende styrelseschef i Styrelsen for Familie- og Forebyggelse. Styrelsen blev imidlertid nedlagt den 31. juli 2009. [...] er tilbagevendt til sin stilling som afdelingschef i Handicapafdelingen.

Departementet for Finanser, økonomi- og Personalestyrelsen har under hele forløbet udelukkende haft en rådgivende funktion for Departementet for Sociale Anliggender. Direkte svar i sagen fra økonomi- og Personalestyrelsen er sket efter indstilling fra Departementet for Sociale Anliggender.

Deltagelsen fra økonomi- og Personalestyrelsen i den tjenstlige samtale den 23. marts 2009 var således tilsvarende at udelukkende rådgivende karakter for daværende Styrelsen for Familie- og Forebyggelse.

Økonomi- og Personalestyrelsens besvarelse af henvendelser fra advokat [...] var på vegne af Departementet for Sociale Anliggender og skete direkte til advokat [...] for at forkorte sagsbehandlingstiden, hvor det var muligt.

Økonomi- og Personalestyrelsens afviste på vegne af Departementet for Sociale Anliggender advokat [...] anmodning om aktindsigt efter sagsbehandlingsloven, idet det blev opfattet således, at aktindsigtsbegæringen var på baggrund af den tjenstlige samtale, som ikke betragtes som en afgørelse efter sagsbehandlingsloven. Hvorimod advarslerne af 7. og 26. maj begge betragtes som afgørelser i forvaltningsretlig forstand.

Forlængelsen af fristen for afgivelse af partshøringssvar skete på vegne af Departementet for Sociale Anliggender økonomi og Personalestyrelsen beklager at det ikke fremgik at fristforlængelsen, at den skete efter bemyndigelse fra Departementet for Sociale Anliggender.

Departementet for Sociale Anliggender i samråd med Økonomi- og Personalestyrelsen overvejede ikke på egen hånd at udsætte sagens afgørelse i medfør af sagsbehandlingslovens § 11.

Det står Økonomi- og Personalestyrelsen uklart, hvad Landstingets Ombudsmand henviser til, når det spørges til årsagen, at A ikke blev partshørt efter den pligt, som gælder i sager om bebyrdende personaleadministrative afgørelser, idet der er tale om to skriftlige advarsler.

[...]

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Det fremstod uklart, hvorvidt advokat [...] blot var bisidder til den tjenstlige samtale eller repræsenterede A under hele sagen. Henset til [advokatens] anmodning om aktindsigt, burde det have stået Økonomi- og Personalestyrelsen klart, at afgørelserne skulle have været sendt til partens repræsentant og ikke direkte til parten selv, hvilket beklages.

For så vidt angår advokat [...] klagepunkter, har Departementet for Sociale Anliggender og Departementet for Finanser, økonomi- og Personalestyrelsen følgende kommentarer.

Det er Departementet for Sociale Anliggendes vurdering, at mødeindkaldelsen til den tjenstlige samtale ikke kan betragtes som mangelfuld, idet A blot var indkaldt til at komme med en redegørelse ud fra de oplistede punkter.

Det er såvel Departementet for Sociale Anliggender og Departementet for Finanser, Overenskomstafdelingens opfattelse af den tjenstlige samtale, at der ikke blev indgået en aftale om, at der indledningsvist skulle udarbejdes et udkast til referat, som efterfølgende skulle godkendes af parterne. Referatet var derimod blot tænkt som dokumentation af mødets indhold.

Det er Økonomi- og Personalestyrelsens opfattelse, at begæring om partshøring i sagen og fristudsættelse er blevet imødekommet. Det har således ikke været Økonomi- og Personalestyrelsens hensigt at omgå en fristforlængelse men blot et forsøg på at undgå, at sagen blev trukket i unødigt langdrag.

Det er såvel Departementet for Sociale Anliggender og Økonomi- og Personalestyrelsens opfattelse, at de to skriftlige advarsler ikke blev givet uden rette oplysninger eller på baggrund af forældede oplysninger.

Det står Økonomi- og Personalestyrelsen uklart hvortil der henvises til, når advokat [...] påstår, at styrelsen har tilsidesat sin undersøgelsespligt.

Såvel Departementet for Sociale Anliggender og økonomi- og Personalestyrelsen beklager, at advarslen af 7. maj 2009 kunne misfortolkes i det omfang som skete.

Advarslen må imidlertid betragtes som fuldt forståeligt i sin rette kontekst, hvorfor A's fortolkning af advarslen må betragtes som en bevidst misfortolkning.

Departementet for Sociale Anliggender og Økonomi- og Personalestyrelsen mener endvidere ikke at have udvist manglende vilje til at forholde sig A's bemærkninger.

Afslutningsvist er det uklart, hvilke sagsbehandlingsfejl advokat [...] henviser til skulle være begået i forbindelse med partshøring af 11. maj 2009 og afgørelse af 26. maj 2009.

Departementet for Sociale Anliggender samt Departementet for Finanser, økonomi- og Personalestyrelsen håber hermed at have besvaret Landstingets Ombudsmands henvendelse tilfredsstillende.”

Den 28. oktober 2009 bad jeg P om en supplerende redegørelse:

”Jeg har den 21. oktober 2009 modtaget Departementets høringssvar og ”samtlige sagsakter vedr. A fra såvel Departementet for Finanser og Departementet for Sociale Anliggender”.

Ved at sammenholde de modtagne, elektronisk udskrevne, sagsakter med advokat [...] klage, kan jeg umiddelbart konstatere, at jeg ikke har modtaget det komplette sagsmateriale.

Der henvises således i klagen til følgende dokumenter, som ikke var indeholdt i den fil, som jeg modtog fra Departementet for Finanser:

[30 nærmere angivne dokumenter]

Hertil kommer, at der i Departementets høringssvar og i sagsakterne er henvist til yderligere korrespondance mellem Departementet for Sociale Anliggender og Departementet for Finanser, Økonomi- og Personalestyrelsen, som heller ikke findes i de sagsakter, som jeg har modtaget:

- Bemyndigelsen fra Departementet for Sociale Anliggender til Departementet for Finanser til at behandle advokat [...] ansøgning om aktindsigt, idet jeg også beder om en udtalelse til spørgsmålet om, hvorvidt Departementet for Finanser anså aktindsigtsbegæringen som omfattende akter i begge departementer,
- Den indstilling til Økonomi- og Personalestyrelsen, som denne afdeling henviser til i partshøring af A af 16. april 2009 og
- Den indstilling til Økonomi- og Personalestyrelsen, som denne afdeling henviser til i partshøring af A af 11. maj 2009.

Jeg bemærker, at Ombudsmandsembedets rekvirering af sagsakter til gennemsyn sker i medfør af landstingsloven om Landstingets Ombudsmand § 7, og omfatter myndighedens komplette og originale sagsmateriale, medmindre andet fremgår af anmodningen.

Ombudsmandsembedet ønsker således at modtage al skriftlig dokumentation vedrørende sagens behandling, uanset om denne er journaliseret på forskellige sager, og uanset, om denne dokumentation findes adskilt i forskellige former, herunder en papirsag, en elektronisk sag eller særskilt opbevaret e-mail-korrespondance.

Dette gælder også i den foreliggende sag, hvor jeg ønsker at modtage alt sagsmateriale fra såvel Departementet for Finanser som Departementet for Sociale Anliggender, herunder også materiale som ikke har været videregivet til andre myndigheder eller til sagens parter, vedrørende A's ansættelsesforhold og A's embedsførelse som forstander ved [institutionen].

Jeg imødeser således at modtage det komplette sagsmateriale fra de to involverede departementer.

Herudover giver det modtagne høringssvar mig anledning til at stille nogle supplerende spørgsmål:

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

- Jeg beder om en nærmere redegørelse for årsagen til, at Departementet for Finanser ydede rådgivning til Departementet for Sociale Anliggender i forbindelse med den tjenstlige samtale af 23. marts 2009 med A,
- Jeg beder Departementet om nærmere at uddybe, hvad der ligger i, at Departementet for Finanser, Økonomi- og Personalestyrelsen ”udelukkende [har] haft en rådgivende funktion for Departementet for Sociale Anliggender”, idet det fremgår af det sagsmateriale som jeg indtil nu har gennemgået, at de to advarsler til A er meddelt af Departementet for Finanser på egne vegne.
- Jeg beder om at få oplyst, om de oplysninger, som fremkom under den tjenstlige samtale den 23. marts 2009 er indgået i afgørelsesgrundlaget for den ene eller begge de advarsler, som blev meddelt A.”

Departementet svarede mig den 26. november 2009:

”På baggrund af Landstingets Ombudsmands skrivelse af 28. oktober 2009 skal jeg hermed vende tilbage til sagen.

Indledningsvis skal jeg yderst beklage, at Landstingets Ombudsmand ikke modtog det komplette materiale i sagen ved første henvendelse.

Hermed fremsendes således de efterspurgte sagsakter.

I den anledning skal jeg venligst forespørge om, Landstingets Ombudsmand er af den opfattelse, at al korrespondance i personalesager skal arkiveres uanset deres betydning for en given sag.

Landstingets Ombudsmand efterspørger endvidere bemyndigelsen fra Departementet for Sociale Anliggender til Departementet for Finanser til at behandle advokat [...] ansøgning om aktindsigt.

Dertil kan det oplyses, at bemyndigelsen blev givet mundtligt og der foreligger derfor ingen sagsakt herom.

For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt Departementet for Finanser anså aktindsigtsbegæringen som omfattende akter i begge departementer, kan det oplyses, at dette var tilfældet.

Landstingets Ombudsmand efterlyser endvidere de indstillinger som Økonomi- og Personalestyrelsen henviser til i partshøringen af A hhv. den 16. april 2009 og den 11. maj 2009.

Dertil kan det oplyses, at begge indstillinger blev afgivet mundtligt til Økonomi- og Personalestyrelsen.

Landstingets Ombudsmanden ønsker endvidere en nærmere redegørelse for årsagen til, at Departementet for Finanser ydede rådgivning til Departementet for Sociale Anliggender i forbindelse med den tjenstlige samtale af 23. marts 2009 med A og en uddybning af, hvad der ligger

i, at Økonomi- og Personalestyrelsen udelukkende har haft en rådgivende funktion for Departementet for Sociale Anliggender.

Hertil kan det oplyses, at såfremt en enhed i Grønlands Selvstyre ønsker rådgivning i forbindelse med håndtering af personalemæssige sager, kan Økonomi- og Personalestyrelsen kontaktes. I tilfælde hvor enheden endvidere ønsker bistand i forbindelse med afholdes af tjenstlige samtaler, er der mulighed for, at en repræsentant fra økonomi- og Personalestyrelsen deltager.

Økonomi- og Personalestyrelsen yder imidlertid kun rådgivning og vejledning til Selvstyrets enheder, mens det er enheden som træffer den personalemæssige afgørelse. I princippet kan enheden vælge ikke at følge Økonomi- og Personalestyrelsens vejledning. De fremsendte advarsler til A er således udarbejdet efter indstilling til økonomi- og Personalestyrelsen.

Afslutningsvist har Landstingets Ombudsmand bedt om at få oplyst, om de oplysninger, som fremkom under den tjenstlige samtale den 23. marts 2009 er indgået i afgørelsesgrundlaget for den ene eller begge advarsler, som blev meddelt A.

Departementet for Sociale Anliggender indkaldte A til en tjenstlig samtale den 23. marts 2009 med henblik på at drøfte det økonomiske overforbrug for [institutionen], manglende efterlevelse af tjenstlige ordre og A's adfærd generelt. Der fremkom imidlertid ikke oplysninger under den tjenstlige samtale den 23. marts, som er indgået i afgørelsesgrundlaget for begge tildelte advarsler.

Departementet for Sociale Anliggender samt Departementet for Finanser, Økonomi- og Personalestyrelsen håber hermed at have besvaret Landstingets Ombudsmands henvendelse tilfredsstillende.”

Jeg har den 19. januar 2010 telefonisk hørt Departementet for Sociale Anliggender om dette departements økonomiske styring af døgninstitutionerne for børn og unge:

Det blev herved oplyst, at institutionernes driftsbevillinger udspecificeres på finanslovskonto 30.10.37., som herudover indeholder en fælleskonto, som kun kan disponeres af departementet.

Hvert år modtager institutionerne meddelelse om driftsbevillingen for det kommende år.

Den enkelte institutions driftsbevilling hviler på en forudsætning om 100 pct. belægning, idet der samtidig på kontoen budgetteres med indtægter i form af brugerbetaling fra kommunerne, der beregnes ud fra belægningen.

Såfremt belægningen ikke er 100 %, sker der en forholdsmæssig reduktion af driftsbevillingen, hvilket de enkelte institutionsledere er klar over.

Jeg udtalte herefter:

”[...]

1. Kompetenceafgrænsningen mellem Departementet for Finanser og Departementet for Sociale Anliggender

1.1 Regelgrundlaget

1.1.1. Generelt

Grønlands Hjemmestyres centraladministration, og nu Grønlands Selvstyres centraladministration, har siden begyndelsen af 2008 været opdelt i departementer med landsstyremedlemmer (medlemmer af Naalakkersuisut) som individuelt og retligt ansvarlige chefer, jf. landstingslov nr. 6 af 13. maj 1993 om landsstyremedlemmers ansvarlighed §§ 3 og 5:

”§ 3. Ethvert medlem af landsstyret har ansvaret for de afgørelser, som medlemmet har truffet vedrørende de sagsområder, som er omfattet af vedkommendes politiske ressortområde.

[...]

§ 5. Ved anvendelse af kriminallovens bestemmelser om ansvar for medvirken til en lovovertrædelse anses et medlem af landsstyret for medvirkende til en underordnet handling, når

- 1) medlemmet har været bekendt med, at den pågældende handling ville blive foretaget, og har undladt at søge dette hindret,
- 2) handlingen har været et nødvendigt eller naturligt middel til gennemførelse af en beslutning, for hvilken medlemmet er ansvarlig, eller
- 3) medlemmet har fremmet handlingens udførelse ved ikke i rimeligt omfang at føre tilsyn og fastsætte instrukser.”

Efter landstingslov nr. 11 af 20. oktober 1988 om landstinget og landsstyret § 4, stk. 3, fordeler Landsstyreformanden sagerne mellem landsstyremedlemmerne.

En konsekvens heraf er, at de enkelte departementer er selvstændige, sideordnede myndigheder, og at samarbejde mellem de enkelte departementer, hvis det ikke sker i form af høring, skal foregå i overensstemmelse med forvaltningsrettens regler om eksternt delegation (af sagsområder) eller henskydning (af konkrete sager), og under iagttagelse af sagsbehandlingslovens regler om udveksling af oplysninger mellem myndigheder.

Det er udgangspunktet, at såvel delegation som henskydning mellem sideordnede regeringsmyndigheder kræver lovhjemmel, såfremt delegationen eller henskydningen ikke besluttet af formanden for Naalakkersuisut.

Uanset dette udgangspunkt antages det, at delegation i et omfang kan ske ved aftale mellem de involverede myndigheder, såfremt delegationen i øvrigt må anses for hensigtsmæssig og ikke giver anledning til retlige betænkeligheder⁴⁴.

Derimod er det tvivlsomt, om henskydning kan ske uden lovhjemmel⁴⁵.

Ovenstående hjemmelskrav tilsiger under alle omstændigheder, at såvel henskydning som delegation skal hvile på et klart og veldokumenteret grundlag.

Samtidig taler hensynet til borgernes retssikkerhed med selvstændig vægt for, at hvis en sag behandles eller afgøres af en anden myndighed end den oprindeligt kompetente, må dette gøres klart for sagens parter, således at de har overblik over, hvortil spørgsmål eller klager over sagsbehandlingen eller afgørelsen skal rettes.

I det omfang der ved aftale er overladt afgørelseskompetence på et sagsområde eller i en konkret sag til en anden myndighed, er udgangspunktet samtidig, at der er rekurs til den oprindeligt kompetente myndighed således, at den myndighed, der har fået tillagt afgørelseskompetence, skal give klagevejledning i overensstemmelse med sagsbehandlingslovens § 25.

1.1.2. Regler om personaleadministrativ kompetence i hjemmestyret/selvstyret

Forskelligt fra spørgsmålet om hjemmel til delegation og henskydning, er spørgsmålet om, hvilken myndighed, som har kompetence til at behandle en sag.

Er en myndighed kompetent til at behandle en sag, kan en anden myndigheds medvirken i form af indstillinger, afgivelse af høringssvar eller meddelelse af oplysninger ikke kvalificeres som delegation eller henskydning.

Hjemmestyrets og selvstyrets personaleadministration er ikke af lovgivningsmagten henlagt til særlige myndigheder.

44) FOB 1992.292.

45) Forvaltningsret, Almindelige emner, 4. udgave, 2004, af Jens Garde m. fl., side 36.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

I anmærkningerne til landstingsfinansloven for 2008, konto 14.01.01., Personaledirektoratet, som hørte under Landsstyreformandens ansvarsområde, fremgår følgende beskrivelse af direktoratets opgaver:

”Personaleadministrationen varetager departementale opgaver vedrørende løn- og andre personalerelaterede forhold. Desuden foretages forhandling på konkrete personalsager samt fortolkning af aftaler og overenskomster. Derudover varetages lovgivning og retningslinier indenfor tjenestemandssområdet, ferielov og sekretariatsfunktion for lønningsrådet.”

I forbindelse med omstruktureringen af centraladministrationen i 2008 overgik Personaledirektoratets bevilling til Departementet for Finanser og Udenrigs-anliggender, Økonomi- og Personalestyrelsen (ASA), konto 20.30.01.

Det fremgår af anmærkningerne til konto 20.30.01. på landstingsfinansloven for 2009:

”ASA står for forhandling af overenskomster og aftaler på tjenestemandssområdet og det overenskomstdækkede område for Grønlands Hjemmestyres og kommunernes personale samt for Hjemmestyrets personale i Danmark. Herudover varetager ASA de centrale løn- og andre personalerelaterede opgaver. Desuden foretages forhandling på konkrete personalsager samt fortolkning af aftaler og overenskomster. Derudover varetages lovgivning og retningslinier indenfor tjenestemandssområdet, ferielov og sekretariatsfunktion for lønning.”

Det er ikke i finanslovene nærmere beskrevet, hvad der forstås ved ”departementale” eller ”centrale” personaleadministrative opgaver.

Spørgsmålet om kompetencen for centraladministrationens personalemyndighed har i tidligere sager givet mig anledning til overvejelser:

Jeg har således i den sag, som er optaget i min årsberetning for 2000, afsnit 5, sag 32-1, udtalt, at det daværende Personaledirektorat ikke havde kompetence til at træffe personaleadministrative beslutninger på områder, hvor ansættelsesmyndigheden ved lov er tillagt en anden myndighed.

I den sag, som jeg har optaget i beretningen for 2003, afsnit 5, sag 20-1, har jeg udtalt, at det ikke forekom klart ud fra finanslovens beskrivelse af Administrationsdirektoratets opgaver, om dette direktorat havde særlige styringsbeføjelser i forhold til personaleadministrative beslutninger truffet af andre myndigheder.

I sagen optaget i min årsberetning for 2008, afsnit 5.1.1., udtalte jeg:

”Den omstændighed, at Landsstyreformanden har henlagt det til Personaledirektoratets ressort at ansætte og afskedige personale i centraladministrationen, har ikke givet Personaledirektoratet hjemmel til at fravige almindelige forvaltningsretlige regler i personaleadministrationen, heller ikke selvom der påhviler de myndigheder, hvor de ansatte gør tjeneste, et selvstændigt forvaltningsansvar som arbejdsgivere.”

Det er herefter min opfattelse, at Departementet for Finansers (Løn- og personalestyrelsen) kompetence som den centraladministrative personalemyndighed, hviler på en kompetencefordeling mellem medlemmerne af Naalakkersuisut fastsat af Formanden for Naalakkersuisut med hjemmel i landstingsloven om landstinget og landsstyret § 4, stk. 3.

Jeg lægger samtidig til grund, at denne kompetencefordeling hidtil har indebåret, at Økonomi- og Personalestyrelsen og de tidligere direktorater på området har forestået udnævnelse og afskedigelse af hjemmestyrets og selvstyrets personale.

Denne kompetencefordeling medfører umiddelbart, at Løn- og Personalestyrelsen også kan træffe afgørelse om disciplinære sanktioner over for det pågældende personale, idet jeg bemærker at spørgsmålet om valg af sanktionsform som udgangspunkt ikke kan adskilles fra kompetencen til at afskedige personalet. Om en ansat skal have en advarsel eller skal afskediges som disciplinær sanktion, beror således på en proportionalitetsvurdering.

Jeg kan derfor ikke tilslutte mig Økonomi- og Personalestyrelsens synspunkt om, at dens medvirken i konkrete personalesager vedrørende personale ansat i andre departementer sker på den anden myndigheds vegne, såfremt sagen angår spørgsmål om disciplinære sanktioner mod personale ansat af den centraladministrative personalemyndighed.

Begge de citerede finansloves anmærkninger fastslår endvidere, at den centrale personaleadministration kan foretage ”forhandling” i konkrete personalesager.

Jeg bemærker i den forbindelse, at Økonomi- og Personalestyrelsen i sit høringssvar af 26. november 2009 blandt andet har anført:

”Økonomi- og Personalestyrelsen yder imidlertid kun rådgivning og vejledning til Selvstyrets enheder, mens det er enheden som træffer den personalemæssige afgørelse. I princippet kan enheden vælge ikke at følge Økonomi- og Personalestyrelsens vejledning.”

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Det er min opfattelse, at den citerede opgavefordeling mellem Økonomi- og Personalestyrelsen og øvrige dele af selvstyrets administration ikke udelukker, at Departementet for Finanser, Økonomi- og Personalestyrelsen med hjemmel i landstingsloven om landstinget og landsstyret § 4, stk. 3, kan tillægges kompetence til at behandle og træffe afgørelser i konkrete sager.

Der kan således ikke af Finansloven udledes nogen begrænsninger i adgangen til ved delegation eller henskydning at overlade behandlingen og afgørelsen af konkrete sager til Økonomi- og Personalestyrelsen, ligesom der ikke ses at foreligge kundgjorte regler udstedt af Landsstyreformanden/Formanden for Naalakkersuisut, som udelukker denne mulighed.

Det er derfor også min opfattelse, at spørgsmålet om karakteren og lovligheden af Økonomi- og Personalestyrelsens medvirken i behandlingen af konkrete sager ikke kan besvares ud fra en generel fortolkning af, hvilke opgaver, som Økonomi- og Personalestyrelsen er tillagt, men må vurderes konkret i den enkelte sag.

Jeg er i nærværende sag som i tidligere sager, som jeg har behandlet, opmærksom på, at personalet i det daglige arbejde er undergivet instruktion og ledelse af den myndighed, hvori de forretter tjeneste.

Dette må i sagens natur betyde, at den pågældende myndighed, som har de daglige ledelsesbeføjelser, kan træffe personaleadministrative beslutninger, som ikke har karakter af disciplinære sanktioner.

Endvidere må det være udgangspunktet, at overvejelser om iværksættelse af disciplinære sanktioner udspringer af et initiativ fra den myndighed, hvori den pågældende er ansat. Den omstændighed, at Løn- og Personalestyrelsen skal træffe afgørelse på grundlag af en indstilling og andre oplysninger fra en anden myndighed, indebærer imidlertid ikke, at Økonomi- og Personalestyrelsen ikke har et selvstændigt ansvar for sagens oplysning. Der påhviler således Departementet for Finanser (Økonomi- og Personalestyrelsen) et selvstændigt ansvar for, at afgørelsen hviler på en forsvarlig sagsbehandling, samtidig med, at der påhviler det indstillende departement et ansvar for, at Økonomi- og Personalestyrelsen forsynes med retvisende og tilstrækkelige oplysninger. Jeg henviser i øvrigt til mine bemærkninger til dette spørgsmåls betydning for den konkrete sag nedenfor i del 1.2.3 og 1.2.4.

1.2 Den konkrete sag

1.2.1. Personaledirektoratets og Økonomi- og Personalestyrelsens medvirken i sagen

Det foreligger oplyst, at Administrationsdirektoratet⁴⁶ den 21. juli 2004 ansatte A med foreløbig placering ved [institutionen].

P har herefter den 11. marts 2009 besvaret advokat [...]’ e-mail af samme dag til Departementet for Familie og Sundhed vedrørende tidspunktet for afholdelse af tjenestlig samtale.

Den pågældende medarbejder i Økonomi- og Personalestyrelsen har herefter forestået den videre kontakt med [advokaten] forud for afholdelsen af samtalen den 23. marts 2009.

Det fremgår af referatet fra samtalen, at såvel [Departementet for Familie og Sundhed] som P deltog i samtalen.

A blev under samtalen pålagt at indsende en redegørelse til [Departementet for Familie og Sundhed], hvorefter, ”der vil[le] blive taget en vurdering af sagen”.

Det foreligger herefter oplyst, at P besvarede [advokatens] anmodning af 30. marts 2009 og efterfølgende henvendelser om aktindsigt.

Endvidere har P underskrevet sagens efterfølgende partshøringer og afgørelser vedrørende de to advarsler, som A blev ikendt.

Departementet for Finanser, Økonomi- og Personalestyrelsen har i sit hørings-svar af 21. oktober 2009 anført:

”[...] forestod den tjenstlige samtale med A i sin egenskab som fungerende styrelseschef i Styrelsen for Familie- og Forebyggelse. Styrelsen blev imidlertid nedlagt den 31. juli 2009. [...] er tilbagevendt til sin stilling som afdelingschef i Handicapafdelingen.

Departementet for Finanser, Økonomi- og Personalestyrelsen har under hele forløbet udelukkende haft en rådgivende funktion for Departementet for Sociale Anliggender. Direkte svar i sagen fra Økonomi- og Personalestyrelsen er sket efter indstilling fra Departementet for Sociale Anliggender.

46) Administrationsdirektoratets personaleadministrative opgaver blev overtaget af Personaledirektoratet ifølge landstingsfinansloven for 2006.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Deltagelsen fra Økonomi- og Personalestyrelsen i den tjenstlige samtale den 23. marts 2009 var således tilsvarende af udelukkende rådgivende karakter for daværende Styrelsen for Familie- og Forebyggelse.

Økonomi- og Personalestyrelsens besvarelse af henvendelser fra advokat [...] var på vegne af Departementet for Sociale Anliggender [...]"

Det fremgår af det supplerende høringssvar af 26. november 2009, at Departementet for Sociale Anliggender (Departementet for Familie og Sundhed) mundtligt bemyndigede Økonomi- og Personalestyrelsen til at behandle advokat [...] anmodning om aktindsigt samt sagerne om tildeling af advarsler til A.

Jeg gennemgår herefter min opfattelse af kompetencespørgsmålet i de forhold, hvor Økonomi- og Personalestyrelsen har medvirket.

1.2.2. Indkaldelsen til - og afholdelsen af - tjenstlig samtale med A

Jeg lægger efter de høringssvar, som Økonomi- og Personalestyrelsen har sendt mig, til grund, at samtalen blev indkaldt af Departementet for Familie- og Sundhed som led i tilsynet med døgninstitutionerne for børn unge, som er fastlagt i landstingsforordning nr. 1 af 15. april 2003 om hjælp til børn og unge §§ 22, stk. 3 og 23, stk. 2:

§ 22, stk. 3:

"Landsstyret varetager administrationen af landsdækkende institutioner."

§ 23, stk. 2:

"Landsstyret fører driftsmæssigt, økonomisk og pædagogisk tilsyn med døgninstitutionerne."

Det fremgår imidlertid også af indkaldelsen til samtalen, at den omfattede forhold i tilknytning til A's embedsførelse, og at han blev vejledt om adgangen til at møde til samtalen med en bisidder.

Dette må forstås således, at samtalen ud over at være et led i den centraladministrative styring af [institutionen] havde til formål at tilvejebringe bevismæssig klarhed over, hvorvidt A havde begået tjenesteforseelser.

Økonomi- og Personalestyrelsen har i sit høringssvar af 26. november 2009 generelt henvist til, at den efter anmodning kan deltage i tjenstlige samtaler afholdt af et andet departement.

Det kan herefter ikke give mig anledning til kritik, at Departementet for Familie og Sundhed har ønsket, at en repræsentant fra den centrale personaleadministrative myndighed deltog i samtalen, som således ikke alene angik tilsynet med institutionens drift.

Økonomi- og Personalestyrelsens rolle i samtalen må herefter kvalificeres som et led i denne myndigheds kompetence som ansættelsesmyndighed, idet der, som jeg har gjort rede for ovenfor, ikke er holdepunkter for at antage, at Økonomi- og Personalestyrelsens kompetence i sagen skulle hvile på delegation eller henskydning.

Dette indebærer, at Departementet for Familie og Sundhed eller Økonomi- og Personalestyrelsen, som indkaldte til mødet, overfor A burde have tydeliggjort sidstnævnte myndigheds rolle i den tjenstlige samtale.

For så vidt angår den del af samtalen, som havde hjemmel i Departementet for Familie og Sundheds opgave som tilsynsmyndighed for [institutionen], har der foreligget en loyalitets- og lydighedspligt for A, som indebærer, at han var forpligtet til at besvare de spørgsmål, som blev stillet ham.

For så vidt angår den del af samtalen, som havde til hensigt at afklare, om A havde begået tjenesteforseelser, har A derimod ikke haft pligt til at udtale sig.

Jeg henviser i øvrigt til mine bemærkninger herom nedenfor i del 4.1.

1.2.3. Advokat [...] anmodning om aktindsigt

Det fremgår af advokat [...] klage til mig, at aktindsigtsanmodning angik såvel de dokumenter, som [Departementet for Familie og Sundhed] medbragte til den tjenstelige samtale som "det øvrige materiale, der måtte vedrøre min klient". Begæringen blev indgivet med henvisning til sagsbehandlingslovens regler om parters ret til aktindsigt.

Det fremgår Økonomi- og Personalestyrelsens hørings svar af 21. oktober 2009, at styrelsen behandlede anmodningen "på vegne af Departementet for Sociale Anliggender", og at baggrunden herfor var at spare tid.

Det fremgår af sagsbehandlingslovens § 16, stk. 1:

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

”Afgørelsen af, om og i hvilken form en begæring om aktindsigt skal imødekommes, træffes af den myndighed, der i øvrigt har afgørelsen af den pågældende sag.”

Henset til, at aktindsigtsbegæringen angik dokumenter, som indgik i grundlaget for den tjenstlige samtale, går jeg ud fra, at begæringen, i hvert fald i et omfang, har omfattet dokumenter, som indgik i Økonomi- og Personalestyrelsens behandling af den disciplinære sag mod A. I dette omfang har Økonomi- og Personalestyrelsen umiddelbart haft kompetence til at behandle begæringen om aktindsigt, og der er i givet fald ikke tale om, at Økonomi- og Personalestyrelsen behandlede begæringen på vegne af et andet departement.

Såfremt aktindsigtsbegæringen også angik dokumenter som ikke har været udleveret fra Departementet for Sociale anliggender til Økonomi- og Personalestyrelsen, har Økonomi- og Personalestyrelsens behandling af begæringen for så vidt krævet hjemmel i lov eller aftale, jf. mine bemærkninger herom ovenfor under 1.1.1.

Jeg finder det allerede derfor beklageligt, at Økonomi- og Personalestyrelsen ikke separat afklarede, hvorvidt aktindsigtsbegæringen angik dokumenter, som ikke var tilgået Departementet for Finanser og Udenrigsanliggender.

Jeg finder det også beklageligt, at den bemyndigelse, som Økonomi- og Personalestyrelsen har henholdt sig til ikke foreligger skriftligt, idet der herved opstår tvivl om såvel lovligheden af Økonomi- og Personalestyrelsens medvirken i sagen og om, hvorvidt den trufne afgørelse kunne påklages til Departementet for Familie- og Sundhed.

Økonomi- og Personalestyrelsens tilkendegivelse om, at den behandlede sagen ”på vegne af” Departementet for Familie og Sundhed forekommer umiddelbart ikke klar:

Som jeg har gjort rede for ovenfor under 1.1.1., følger det landstingsloven om landsstyremedlemmers ansvarlighed §§ 3 og 5, at medlemmerne af Naalakkersuisut har ansvaret for behandlingen af sager under deres ressort.

Efter landstingsloven om Landstinget og Landsstyret § 4, stk. 2, fastsættes Landsstyrets og de enkelte landsstyremedlemmers ansvarlighed ved landstingslov.

Det er således ikke muligt for et departement at fraskrive sig ansvaret for en embedshandling med henvisning til, at den foregår på vegne af et andet departement, idet en sådan konstruktion ville indebære en fravigelse af den ansvarsordning, som er foreskrevet i landstingsloven om landsstyremedlemmers ansvarlighed §§ 3 og 5, og som forudsætter, at medlem af Naalakkersuisut er ansvarlig for sine egne underordnedes embedsførelse.

Jeg lægger derfor til grund, at Departementet for Finanser, Økonomi- og Personalestyrelsen har ansvaret for behandlingen og afgørelsen af advokat [...] anmodning om aktindsigt, herunder ansvaret for at Økonomi- og Personalestyrelsen har haft kompetence til at behandle sagen.

Henset til, at advokat [...], i hvert fald i et omfang, har opnået aktindsigt, og ikke har påklaget aktindsigtens omfang i forhold til dokumenter under Departementet for Familie og Sundheds ressort, foretager jeg mig dog ikke yderligere vedrørende kompetencespørgsmålet i denne del af sagen.

1.2.4. Økonomi- og Personalestyrelsens behandling og afgørelser om at tildele A disciplinære advarsler

Det fremgår blandt andet af advarslen af 7. maj 2009:

”På denne baggrund er det ledelsens opfattelse, at du har misligholdt dit ansættelsesforhold, og gentagelse vil få yderligere ansættelsesmæssige konsekvenser for dig.”

Det fremgår samtidig af Økonomi- og Personalestyrelsens hørings svar af 21. oktober 2009:

”Departementet for Finanser, Økonomi- og Personalestyrelsen har under hele forløbet udelukkende haft en rådgivende funktion for Departementet for Sociale Anliggender. Direkte svar i sagen fra økonomi- og Personalestyrelsen er sket efter indstilling fra Departementet for Sociale Anliggender.”

På denne baggrund forekommer det uklart, hvad der i afgørelsen menes med ”ledelsens opfattelse”.

Det umiddelbart ovenfor citerede fra hørings svaret af 21. oktober 2009 forekommer også uklart, idet advarslen er meddelt på Departementet for Finansers brevpapir og underskrevet af en medarbejder i dette departement. Tilsvarende gør sig gældende for partshøringen forud for advarslen.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

At sagen er behandlet efter indstilling fra Departementet for Familie og Sundhed indebærer endvidere ikke, at Departementet for Finanser og Udenrigsaffærender udelukkende har haft en rådgivende funktion i sagen.

Der er samtidig tale om, at Administrationsdirektoratet har truffet afgørelse om at ansætte A. Det fremgår ikke af ansættelsesbrevet, at ansættelse er sket efter bemyndigelse fra en anden myndighed.

Når det i den disciplinære advarsel er anført, at gentagelse af forholdet vil få ansættelsesmæssige konsekvenser, er dette udtryk for en stillingtagen til, på hvilket grundlag, A's ansættelse vil kunne bringes til ophør.

Det er herefter min opfattelse, at advarslen må kvalificeres som en afgørelse truffet af Departementet for Finanser med hjemmel i dette departements opgaver som ansættelsesmyndighed, og det kan ikke tillægges selvstændig betydning for departementets ansvar for sagens behandling og afgørelse, at sagen måtte være behandlet efter indstilling fra en anden myndighed.

Dette har dog særskilt betydning for begrundelsespligten, jf. min bemærkninger herom nedenfor under pkt. 4.4.

Der er herudover tale om, at brevet af 7. maj 2009, samtidig med, at det indeholder en afgørelse om en advarsel, giver A et tjenstligt pålæg knyttet til hans forpligtelser vedrørende styringen af [institutionens] økonomi, som er knyttet til Landsstyrets/Naalakkersuisuts opgaver som overordnet myndighed eller som driftsansvarlig for institutionen.

Jeg henviser i den forbindelse til mine bemærkninger ovenfor til Økonomi- og Personalestyrelsens behandling af anmodningen om aktindsigt.

Jeg finder det således uheldigt, at der ikke foreligger en skriftlig bemyndigelse til, at Økonomi- og Personalestyrelsen kunne meddele et sådant pålæg, men henset til at et pålæg af denne art utvivlsomt ville kunne meddeles af Departementet for Familie og Sundhed, finder jeg dog ikke, at en eventuel kompetencemangel for så vidt vil kunne medføre pålæggets ugyldighed.

Også advarslen af 26. maj 2009 indeholder et tjenstligt pålæg til A. Mine bemærkninger om manglende bemyndigelse i tilknytning til det tjenstlige pålæg i advarslen af 7. maj 2009 gælder derfor også det tjenstlige pålæg i advarslen af 26. maj 2009.

1.3. Mine sammenfattende bemærkninger til kompetencespørgsmålene i sagen

Det fremgår af mine ovenstående bemærkninger, at en bemyndigelse fra et departement til et andet departement om at forestå sagsbehandling eller afgørelse af et sagsområde eller en konkret sag må hvile på en klar og dokumenteret bemyndigelse.

En sådan bemyndigelse kan dog ikke uden lovhjemmel indebære, at den bemyndigede forvaltning frigøres fra ansvaret for sagsbehandlingen eller afgørelsen.

Det er min opfattelse, efter de høringssvar, som jeg har modtaget i sagen, at disse principper for opgavefordelingen ikke efterleves i forhold til de opgaver, som varetages af Departementet for Finanser på det personaleadministrative område.

Jeg henstiller derfor, at Departementet for Finanser fremover sikrer sig, at der foreligger en skriftlig bemyndigelse, forinden departementet udfører personaleadministrative opgaver for en anden myndighed.

Jeg henstiller videre, at departementet tager initiativ til at gennemføre en lovregulering af spørgsmålet, såfremt Departementet er af den opfattelse, at de opgaver, som det udfører efter indstilling fra en anden myndighed, skal udføres på den indstillende myndigheds ansvar.

2. Det materielle grundlag for advarslen af 7. maj 2009

Det fremgår af Økonomi- og Personalestyrelsens afgørelse, at det faktiske grundlag for afgørelsen er ”økonomisk uansvarlighed i styringen af institutionen [...] økonomi i forhold til [A's] funktion som forstander”.

Hvad Økonomi- og Personalestyrelsen nærmere lægger heri er forklaret i det følgende afsnit i afgørelsen ”sagens faktum”.

Det fremgår heraf, at Økonomi- og Personalestyrelsen bebrejdede A følgende forhold:

- At han ikke havde efterkommet et påbud om at holde igen med tjenesterejser og brug af konsulenter.*

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

- At han ikke havde indberettet sine tjenesterejser og forbruget af konsulentbistand.
- Overtrædelse af budgetlovgivningen ved at have iværksat et flerårigt uddannelsesprojekt uden hjemmel på budgettet.
- At institutionens forbrug på tidspunktet for advarslen udgjorde 40,17 % af årets driftsbevilling, hvor normen var 28,49 %.

Jeg knytter i det følgende mine bemærkninger til de enkelte forhold:

2.1. At A ikke har efterkommet et påbud om at holde igen med tjenesterejser og brug af konsulenter

Departementet for Familie og Sundhed meddelte i brev af 25. august 2008 A, at [...] i årets første 7 måneder havde haft et overforbrug på både løn og drift:

"[...] der omgående skal sættes fokus på at minimere udgifterne resten af året, hvor det er muligt. Især forbrug på tjenesterejser og forbrug af konsulenter skal reduceres kraftigt gerne indstilles helt. Derudover er det op til institutionen selv, at finde områder og poster, hvor der kan spares."

Et sådant pålæg kan lovligt afgives i medfør af de overordningsbeføjelser, som Landsstyret/Naalakkersuisut har i forhold til døgninstitutionerne, jf. ovenfor om landstingsforordning nr. 1 af 15. april 2003 om hjælp til børn og unge §§ 22, stk. 3 og 23, stk. 2.

Det kan derfor kvalificeres som et retsstridigt forhold hos den ansatte, hvis dette påbud ikke er efterlevet.

Det fremgår af sagsakterne, at A i det udaterede brev, som jeg har citeret ovenfor i sagsfremstillingen, og som Departementet for Familie og Sundhed modtog den 19. september 2008, gjorde rede for [...] budgetforbrug og oplyste, hvilke tiltag, som [institutionen] havde gjort for at begrænse forbruget, herunder forbruget til rejser og konsulentydelse.

Jeg kan ikke ud fra de foreliggende oplysninger vurdere, om institutionens initiativer var tilstrækkelige i forhold til kravene fra departementet for Familie og Sundhed. Sagen savner imidlertid oplysninger om, hvorvidt Landsstyrets administrative myndigheder har forholdt sig til redegørelsen, herunder om denne er besvaret, forud for den tjenestelige samtale den 23. marts 2009.

Det fremgår af referatet fra samtalen, som er citeret ovenfor i sagsfremstillingen, at A gik ud fra, at redegørelsen var tilstrækkelig for at imødekomme departementets krav.

Det er på denne baggrund min opfattelse, at Departementet for Finansier og Udenrigsaffærs Økonomi- og Personalestyrelse ikke har haft grundlag for at kvalificere A's opfølgning på den tjenestelige ordre i brevet af 25. august 2008 som en tjenesteforseelse uden en nærmere vurdering af det svar, som A sendte Departementet for Familie og Sundhed den 19. september 2008 og af dette departements opfølgning på redegørelsen.

Jeg finder det uberettiget og kritisabelt, at Departementet for Finansier og Udenrigsaffærs Økonomi- og Personalestyrelsen har kvalificeret forholdet som retsstridigt uden en nærmere undersøgelse og vurdering af sagsfaktum.

2.2. At A ikke havde indberettet sine tjensterejser og forbruget af konsulentbistand.

Advarslen henviser til den e-mail, som jeg har citeret ovenfor i sagsfremstillingen, hvori [Departementet for Familie og Sundhed] den 16. oktober 2008 pålagde A straks at indberette oplysninger for 2008 vedrørende udgifter til tjensterejser, konsulentbistand og vikardækning.

Ud fra samme betragtninger, som jeg har anført under udtalelsens del 2.1, mener jeg, at et sådant pålæg er lovligt, og at manglende efterkommelse kan bebrejdes den ansatte.

A svarede den 20. oktober 2008, at han som følge af sygdom ikke kunne svare straks, men ville svare hurtigst muligt.

[Departementet for Familie og Sundhed] rykkede den 27. oktober 2008 for svar.

A svarede samme dag, at departementet var – eller umiddelbart kunne komme – i besiddelse af oplysninger om tjensterejserne, og han bad samtidig om at få præciseret, hvilke oplysninger departementet ønskede om konsulentudgifter, idet han samtidig oplyste, at han ikke var i besiddelse af egentlige kontrakter, men en række oplysninger om pris med videre.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

[Departementet for Familie og Sundhed] svarede den 27. oktober 2008, at det drejede sig om kontrakter med samtlige konsulenter, men kommenterede ikke på oplysningerne om tjenesterejserne.

A gentog den 28. oktober 2008, at der ikke var indgået kontrakter, men konkrete aftaler om tidsforbrug og pris med A's eksterne undervisere.

Departementschef [...] svarede den 28. oktober 2008, at hvis der ikke var indgået skriftlige aftaler, "kan disse ikke være bindende og kan annulleres."

Departementschefen bemærkede herudover, at departementet skulle have kopi af kontrakterne, hvis udgiften skulle afholdes over fælleskontoen, og at der ikke kan indgås aftaler ind i et nyt budgetår.

Der ses herefter ikke at være fulgt op på ordren om indberetning før den tjenestelige samtale den 23. marts 2009, hvor A ifølge referatet blev pålagt at sende kopi af kontrakterne med de eksterne konsulenter. Samtidig blev A pålagt at sende en redegørelse for sine tjenesterejser i det seneste halve år.

A skrev den 1. april 2009 til [Departementet for Familie og Sundhed], at han sendte de oplysninger, som hun efterlyste.

Ved svar samme dag bad [Departementet for Familie og Sundhed] om yderligere oplysninger, som A den 13. april 2009 svarede, at han sendte.

Der er på denne baggrund efter min opfattelse ikke klart belæg for at kritisere A for ikke at have efterkommet den tjenestelige ordre af 16. oktober 2008.

En kvalifikation af forholdet som retsstridigt må således forudsætte en nærmere vurdering af den efterfølgende skriftveksling mellem A og Departementet for Familie og Sundhed.

Da Økonomi- og Personalestyrelsen ikke ses at have foretaget denne vurdering, er det min opfattelse, at Økonomi- og Personalestyrelsen ikke har haft tilstrækkeligt grundlag for at kvalificere forholdet som retsstridigt, og jeg finder derfor afgørelsen uberettiget og kritisabel.

Jeg finder i øvrigt anledning til at bemærke, at jeg finder det ukorrekt, når Departementet for Familie og Sundhed over for A har tilkendegivet, at aftaler, der ikke er indgået i kontraktform, ikke er bindende og kan annulleres. Det følger

af aftalelovens § 1, at aftaler er bindende, uanset den form de indgås i, medmindre loven foreskriver andet.

Kritikken af, at A har indgået flerårige aftaler, behandler jeg straks nedenfor i 2.3.

2.3 Overtrædelse af budgetlovgivningen ved at A havde iværksat et flerårigt uddannelsesprojekt uden hjemmel på budgettet

Advarslens ordlyd, som også er citeret ovenfor i sagsfremstillingen, er sålydende:

”Du har iværksat et uddannelsesprojekt for personalet, som forløber over fire år og dermed over flere finansår - et projekt, som økonomisk ikke kan dækkes indenfor institutionens egne økonomiske rammer. Da der ikke på Finanslovens er afsat midler til uddannelsesprojektet er dette en omgåelse af budgetlovgivningen, da der kun kan disponeres indenfor den afgivne bevilling i det enkelte bevillingsår - derudover er projekt ikke godkendt.”

Jeg forstår det citerede således, at advarslen angår, at A har iværksat et projekt, som ikke kunne holdes inden for de budgetmæssige rammer for [...], og at A herefter har overtrådt budgetlovgivningen ved ikke at sikre finanslovsbevilling til projektet, idet det er tillagt selvstændig betydning, at det løb over flere finansår. Herudover bebrejdes A, at projektet ikke er godkendt.

Jeg bemærker for det første, at det som udgangspunkt kan bebrejdes en ansat at påføre hjemmestyret/selvstyret udgifter uden bevillingsmæssig dækning, jf. landstingsloven om Grønlands Hjemmestyres budget § 1, stk. 3:

”Ingen udgift kan afholdes og ingen indtægt oppebæres uden forudgående bevilling.”

Til spørgsmålet om den bevillingsretlige håndtering af flerårige kontrakter bemærker jeg særskilt, at jeg må opfatte advarslens bemærkning herom i overensstemmelse med [Departementet for Familie og Sundheds]’s e-mail af 28. oktober 2008 og referatet fra den tjenstlige samtale den 23. marts 2009, idet det af begge dokumenter fremgår, at der - i hvert fald som udgangspunkt - ikke kan indgås bindende aftaler, som strækker sig ud over et finansår uden forudgående indarbejdelse i finansloven.

Jeg bemærker, at det er en konsekvens af budgetloven, der for så vidt angår § 1, stk. 3, svarer til Grundlovens § 46, stk. 2, at der ikke uden særlig hjemmel kan indgås forpligtelser, der vedrører et senere finansår⁴⁷.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Der er imidlertid dels tale om, at hjemmel kan tilvejebringes på anden måde end gennem finanslovsbevilling og dels, at det kan fremgå af forudsætningerne for en bevilling, at der kan disponeres med virkning for et senere finansår. En retstilstand, som konsekvent forudsatte bevillingshjemmel som betingelse for indgåelse af aftaler, ville eksempelvis umuliggøre myndighedernes indgåelse af flerårige eller løbende servicekontrakter vedrørende rengøring og IT-support.

Det vil således være en forudsætning for at bebrejde den ansatte at have indgået aftaler med virkning for et senere finansår, at der ikke eksisterer et retsgrundlag for aftaleindgåelsen uden for finansloven, og at aftaleindgåelse med retsvirkning ud over det løbende finansår ikke kan anses for forudsat ved den aktuelle finanslovsbevilling.

Såfremt en bevilling afholdes over en forkert finanslovskonto, er der for så vidt ikke tale om afholdelse af en udgift uden bevillingshjemmel, men om en bogføringsfejl, ligesom det heller ikke vil være en overtrædelse af bevillingsreglerne, hvis en offentligt ansat disponerer over en bevilling, som vedkommende ikke har kompetence til at disponere over.

Til spørgsmålet om de budgetmæssige rammer for [institutionen] i år 2007 og 2008 bemærker jeg:

Finanslovsbevillingen til landsdækkende døgninstitutioner for børn og unge, herunder [institutionen], findes på konto 30.10.37, og har, bortset fra bevillingsbeløb, været beskrevet ens i de to finanslove.

Bevillingen består dels af individuelle driftsbevillinger til de enkelte institutioner og dels af en fælleskonto, hvis disponering i anmærkningerne er beskrevet således:

”Over denne hovedkonto afholdes ligeledes udgifter der erfaringsmæssigt varierer sådan at det ikke er hensigtsmæssigt at budgettere disse udgifter på institutionernes individuelle bevillinger. Det drejer sig hovedsageligt om udgifter til til- og fratredelse af personale, stillingsopslag, feriefrirejser for personale, vakantindkvartering, kurser samt uforudsete skader på institutionens bygninger og tekniske anlæg, der ikke er dækket af forsikring.”

Driftsbevillingen til de enkelte institutioner er baseret på en belægningsprocent på 100 således, at bevillingen reduceres forholdsmæssigt ved en lavere belægningsgrad.

47) Max Sørensen, Statsforfatningsret, 2. udgave, 1977, side 232.

Udgifterne modsvarer af budgetterede indtægter fra kommunal brugerbetaling.

Finansloven indeholder ikke nærmere vejledning om, hvilke udgifter, der kan afholdes over de enkelte institutioners driftsbevilling.

Institutionerne er, som følge af beskrivelsen af deres opgaver i landstingsforordningen om hjælp til børn og unge og den bevillingsretlige konstruktion, selvstændige offentlige myndigheder underordnet det departement i Landsstyret/Naalakkersuisut, som er ressortansvarlig for det sociale område.

Det må være en konsekvens heraf, at institutionslederne inden for rammerne af gældende ret og med de begrænsninger, der ligger i, at nogle typer af udgifter skal afholdes over en fælleskonto, har dispositionsfrihed over den pågældende institutions driftsbevilling.

En kvalifikation af A's dispositioner i relation til ansættelse af kursuslærere som en overtrædelse af budgetlovgivningen må derfor forudsætte en undersøgelse af, både om udgiften har kunnet afholdes over bevillingerne på konto 30.10.37. og, om det i givet fald har været forudsat, at der kunne indgås aftaler ud over det løbende finansår.

Det fremgår af anmærkningerne til konto 30.10.37, at kursusaktiviteter falder ind under kontoens formål.

Det fremgår ikke af de oplysninger, som jeg har modtaget, at en vurdering af projektet i forhold til finanslovsbevillingen og til ovenstående forudsætninger har været foretaget, og jeg finder det på denne baggrund uberettiget og kritisabelt, at Departementet for Finanser og Udenrigsanliggender, Økonomi- og Personalestyrelsen har kvalificeret forholdet som bebrejdesværdigt.

Hertil kommer, at det er en betingelse for, at det kan bebrejdes A at der er sket en budgetoverskridelse som følge af projektudgifterne, eller at disse har været afholdt uden bevillingshjemmel, at Departementet for Familie og Sundhed som overordnet budgetansvarlig myndighed for institutionen ikke har godkendt projektet.

Det fremgår af advarslen, at projektet ikke er godkendt.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

A har i sin redegørelse af 13. april 2009 til [Departementet for Familie og Sundhed] gjort gældende, at projektet og finansieringen heraf var godkendt af døgninstitutionsafdelingen.

Det har efter min opfattelse også været nødvendigt at Økonomi- og Personalestyrelsen undersøgte A's oplysninger herom nærmere, forinden Økonomi- og Personalestyrelsen ikendte A en disciplinær advarsel.

Jeg finder det ligeledes kritisabelt, at Økonomi- og Personalestyrelsen ikke har foretaget denne undersøgelse.

2.4. At [institutionens] forbrug på tidspunktet for advarslen udgjorde 40,17 %⁴⁸ af årets driftsbevilling, hvor normen var 28,49 %

Jeg bemærker til dette forhold, at jeg er enig med Økonomi- og Personalestyrelsen i, at et uforholdsmæssigt stort bevillingsforbrug kan bebrejdes den budgetansvarlige embedsmand, også selvom forbruget konstateres på et tidspunkt, hvor bevillingen (endnu) ikke er overskredet.

Det må imidlertid forudsætte, at der er grundlag for at antage, at bevillingen vil blive overskredet som følge af det konstaterede forbrug.

Hertil kommer, at der skal være tale om en bevilling, hvor bevillingsrammen er bindende. Det vil således ikke være retsstridigt, at en bevilling overskrides som følge af lovbundne udgifter, som ikke kunne forudses ved finanslovens vedtagelse, eller hvis Landstinget/Inatsisartut på andet grundlag har forudsat en mulig bevillingsoverskridelse.

Til spørgsmålet, om der på [institutionens] driftsbevilling indgår lovbundne udgifter, bemærker jeg, at det fremgår af landstingsforordningen om hjælp til børn og unge § 24:

”§ 24. Døgninstitutioner, omfattet af denne Landstingsforordning, er forpligtet til at modtage børn og unge, der af kommunalbestyrelsen ønskes anbragt i institutionen, for så vidt der er plads, og anbringelsen er i overensstemmelse med institutionens formål. Såfremt der er uenighed mellem kommunalbestyrelsen og institutionen om optagelse, forelægges spørgsmålet Landsstyret til afgørelse.

48) Er i Departementet for Familie og Sundheds brev af 25. august 2008 til A, som jeg har citeret ovenfor i sagsfremstillingen, vurderet som et overforbrug på ca. 19 %.

Stk. 2. Landsstyret kan fastsætte bestemmelser, herunder betalingsbestemmelser, om, at en døgninstitution i samarbejde med kommunalbestyrelsen kan udføre andre socialpædagogiske opgaver."

Jeg bemærker dernæst, at der til finanslovskonto 30.10.37 i landstingsfinanslovens for 2009 er knyttet følgende tekstanmærkning:

"Til hovedkonto 30.10.37 Landsdækkende børne- og ungeinstitutioner

Landsstyremedlemmet for Familier og Sundhed bemyndiges til at videreføre et mer-/ eller mindreforbrug på hovedkonto 30.10.37 Landsdækkende børne- og ungeinstitutioner til 2. finansår efter regnskabsåret."

Af finanslovens bemærkninger til tekstanmærkningerne fremgår det:

"Bemyndigelsen skal smidiggøre budgetlægning og regnskabsopfølgning på området. Området drives af Familiedirektoratet men betales af kommunerne og aftalen indgår som en del af bloktilskudsaftalen mellem Hjemmestyret og KANUKOKA. Bestemmelsen har til formål at regulere mer- eller mindreforbrug på de Landsdækkende børne- og ungeinstitutioner i det førstkommende finansår, ved bloktilskudsaftalen med kommunerne.

Tekstanmærkningen er videreført fra FL 2008."

En kvalifikation af forholdet som retsstridigt vil derfor efter min opfattelse også forudsætte, at der er foretaget en nærmere vurdering af, om et eventuelt forbrug ud over bevillingsrammen er af en art, som bør dækkes af kommunerne og om nødvendigt overføres til kommende finansår i overensstemmelse med tekstanmærkningen.

Denne kvalifikation forudsætter også en stillingtagen til, om et overforbrug kan henføres til nødvendige udgifter til midlertidig indkvartering i forbindelse med ombygningen af [institutionen].

Disse vurderinger ses ikke at være foretaget, og jeg finder det på denne baggrund uberettiget og kritisabelt, at det konstaterede forbrug på 40,17 % af driftsbevillingen er bebrejdet A som et retsstridigt forhold.

2.5. Sammenfattende om advarslen af 7. maj 2009

Det er min opfattelse, at Økonomi- og Personalestyrelsens sagsbehandling bærer præg af en summarisk og klart utilstrækkelig undersøgelse af sagen, som gør, at det fremstår som ikke dokumenteret i fornødent omfang, at A har begået de retsstridige forhold, som advarslen er begrundet med.

Jeg bemærker i den forbindelse, at advarslen ikke fremstår som givet på baggrund af en skønsmæssig vurdering af A's adfærd, men har karakter af en disciplinær sanktion for konkrete forseelser, jf. i øvrigt mine bemærkninger nedenfor i afsnit 4.5 om afgørelsens begrundelse, idet der advares om, at en gentagelse kan få konsekvenser for ansættelsesforholdet. En advarsel eller anden påtale som diskretionær reaktion må i øvrigt forudsætte, at reaktionen er fremadrettet⁴⁹, det vil sige, at den må gå ud på, at pålægge den ansatte at ændre adfærd.

Jeg henstiller derfor, at advarslen tilbagekaldes, eller at sagen genoptages med henblik på rettelse af de konstaterede fejl.

3. Det materielle grundlag for advarslen af 26. maj

Det fremgår af advarslen, som jeg har citeret ovenfor i sagsfremstillingen, at advarslen både er givet for A's "adfærd" og "manglende vilje til positivt samarbejde".

Advarslens redegørelse for sagens faktum henviser imidlertid alene til A's e-mail af 7. maj 2009 til [Departementet for familie og Sundhed], som er citeret ovenfor i sagsfremstillingen, hvori A beder om godkendelse af, at [institutionen] kan foretage indkøb af dagligdags fornødenheder, foretage optankning af institutionens bil, indkalde vikarer ved sygdom i tilknytning til den forestående weekend, afholde udgifter til klargøring af institutionens båd, og at [institutionen] kan fortsætte med diverse serviceaftaler vedrørende blandt andet IT, telefon, vand, el, oliepåfyldning, renovation, slamsugning og medlemskab af bådlag.

I det afsnit af advarslen som angår "ledelsens begrundelse" fremgår blandt andet følgende:

"Det er stadig ledelsens opfattelse, at du mangler vilje til at medvirke til en fornuftig løsning af de foreliggende arbejdsopgaver på institutionen.

Det er desuden ledelsens opfattelse, at du mangler vilje til et positivt samarbejde, og derudover fordrer din uhensigtsmæssige adfærd heller ikke for et godt samarbejde mellem dig og din nærmeste ledelse.

Derudover er det ledelsens opfattelse, at du mangler seriøsitet og ikke har forstået sagens alvor når du sender en mail af denne karakter til din ledelse."

49) FOB 2005.258.

Endvidere indeholder advarslen følgende passus:

"Hvis du ikke ændrer på din manglende vilje til positivt at medvirke til løsningen af de foreliggende arbejdsopgaver på institutionen, i et fornuftigt samarbejde med din nærmeste ledelse, vil det få yderligere ansættelsesmæssige konsekvenser for dig."

De første to afsnit af det første citat indeholder ikke nogen konkretisering af, hvorledes Økonomi- og Personalestyrelsen eller Departementet for Familie- og Sundhed er utilfreds med A's arbejdsindsats, men må ses i sammenhæng med det sidst citerede afsnit.

Det er derfor min opfattelse, at advarslen både er en disciplinær reaktion på baggrund af A's e-mail af 7. maj 2009 til [Departementet for Familie og Sundhed] og samtidig er en diskretionær advarsel, jf. mine bemærkninger om de to begreber ovenfor i afsnit 2.5.

Det er min opfattelse at unødvendige henvendelser fra medarbejdere til deres overordnede efter omstændighederne kan kvalificeres som tjenesteforseelser.

Såfremt advarslen skal anses for berettiget, må det forudsætte, at A's e-mail af 7. maj 2009 ikke er rimeligt begrundet i den advarsel, som A modtog samme dag.

Det fremgår af A's efterfølgende e-mail af 7. maj 2009 til [Departementet for Familie og Sundhed] og af advokat [...] partshørings svar af 25. maj 2009, begge citeret ovenfor i sagsfremstillingen, at A har forklaret henvendelsen med usikkerhed om rækkevidden af det pålæg, som fulgte med advarslen af 7. maj 2009:

*"Alle "aftaler" med diverse konsulenter, samt økonomiske tiltag som du nuværende tidspunkt har gang i, skal stoppes med det samme. Herefter skal **alle** økonomiske tiltag, samt tjenerejser godkendes af din nærmeste foresatte, inden de kan sættes i kraft."*

*Jeg er umiddelbart enig i, at pålæggets formulering giver anledning tvivl. Navnlig fremhævnningen af "**alle** økonomiske tiltag" er egnet til rejse tvivl om pålæggets indhold.*

Jeg er dog samtidig af den opfattelse, at det umiddelbart må have formodningen mod sig, at det har været hensigten i Departementet for Familie og Sundhed at pålægge [institutionen] at stille krav om forhåndsgodkendelse af løbende udgifter, som var nødvendige for institutionens drift.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Jeg kan herefter tilslutte mig, at Departementet har fundet det uberettiget, at A har anmodet om en formel godkendelse af løbende indkøb, som var nødvendige for institutionens drift og om tilladelse til at fortsætte institutionens løbende servicekontrakter, idet uklarheden i aftalen formentlig kunne have været afklaret ved anmodning om præcisering af pålæggets rækkevidde.

Henset til pålæggets uklare formulering, finder jeg dog også, at det ikke har stået i proportionalt forhold til A's henvendelse at reagere med en advarsel som disciplinær sanktion, idet en præciserende instruktion burde have været tilstrækkelig.

Jeg henstiller derfor, at den disciplinære del af advarslen tilbagekaldes.

For så vidt angår advarslens diskretionære del bemærker jeg, at jeg ikke har tilstrækkeligt grundlag for at vurdere berettigelsen heraf, idet denne del af advarslen ikke er særskilt begrundet, hvilket jeg kommer nærmere ind på nedenfor i afsnittet om mine bemærkninger til advarslens begrundelse.

Jeg finder dog grundlag for at udtale, at en advarsel ikke på en gang kan være fremadrettet og bagudrettet for samme forhold. Såfremt advarslen entydigt bygger på A's e-mail af 7. maj 2009 til [Departementet for Familie og Sundhed] er den disciplinær, det vil sige bagudrettet i den forstand, at dens retsvirkning er knyttet til en gentagelse af det forhold, den er givet for, mens en fremadrettet, diskretionær, advarsel, nødvendigvis må gå på, at den ansatte aktivt skal ændre adfærd.

4. Sagsbehandler forud for advarslen af 7. maj 2009, herunder den tjenestelige samtale den 23. marts 2009, (advokatens begæring om aktindsigt, partshøringens gennemførelse og afgørelsens begrundelse og afgørelsens meddelelse

4.1. Den tjenestelige samtale af 23. marts 2009

Advokat [...] har klaget over, at indkaldelsen til den tjenestelige samtale den 23. marts 2009 var mangelfuld.

Det fremgår af indkaldelsen af 19. februar 2009, som er citeret ovenfor i sagsfremstillingen, at samtalen havde til formål at "få yderligere oplysninger med udgangspunkt i følgende punkter, - økonomisk overforbrug, - manglende efterlevelse af tjenstlige ordre, din adfærd generelt."

Ved e-mail af 10. marts 2009 bad A om at få uddybet emnerne, hvilket [Departementet for Familie og Sundhed] afslog den 11. marts 2009 med henvisning til, at "overskrifterne er klare nok".

[Advokaten] gentog først den 11. marts 2009 over for [Departementet for Familie og Sundhed] anmodningen om uddybning af emnerne, og igen den 12. marts 2009 over for P. Af en efterfølgende henvendelse af 12. marts 2009 fra advokat [...] til P henviste advokaten til en telefonsamtale med P, hvori denne havde fastholdt afvisningen af at uddybe emnerne "manglende efterlevelse af tjenstlige ordre" og "din adfærd generelt".

Jeg bemærker for det første, at jeg finder det uheldigt, at Økonomi- og Personalestyrelsen i forbindelse med korrespondancen med advokat [...] om mødetidspunktet ikke var opmærksom på, at [Departementet for Familie og Sundhed] havde accepteret A's ønske om, at samtalen blev afholdt den 23. marts 2009.

Jeg bemærker dernæst, at en overordnet myndighed i almindelighed kan kræve oplysninger og forklaringer af en underordnet myndighed som led i den overordnede myndigheds styringsbeføjelser, og den overordnede myndighed i den forbindelse kan indkalde den underordnede myndigheds personale til møder.

Den underordnede myndighed og dens personale kan herved i almindelighed ikke stille krav om, at den overordnede myndighed begrundes sine ønsker nærmere, idet den underordnede myndighed som hovedregel ikke kan anses som part i en sådan sag⁵⁰.

Såfremt ønsket om oplysninger eller forklaringer imidlertid har til formål at vurdere, om der skal træffes bebyrdende personalebeslutninger over for enkelte ansatte, gælder de forvaltningsretlige regler om partsbeføjelser, herunder principperne for god forvaltningsskik i forhold til sagens parter.

En myndigheds beslutning om at undersøge en klage over en offentligt ansat udløser ikke i sig selv partsrettigheder for den ansatte. Hvis klagen derimod giver anledning til at søge fastslået, om der er grundlag for at træffe foranstaltninger af disciplinær eller diskretionær karakter overfor den ansatte, vil den pågældende opnå partsrettigheder i sagen⁵¹. Tilsvarende må gælde, når en myndig-

50) FOB 2000.229.

51) Hans Gammeltoft-Hansen m. fl., Forvaltningsret, 2. udgave 2002, side 224.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

hed på andet grundlag end en klage indleder en undersøgelse af et forhold, som kan resultere i bebyrdende afgørelser i forhold til den ansatte.

Af indkaldelsen til den disciplinære samtale og af referatet heraf fremgår det, at der både skulle drøftes [institutionens] budget og forhold vedrørende A (manglende efterkommelse af tjenstlige ordre og A's adfærd generelt).

Af referatet fra samtalen er de to personrelaterede forhold gengivet således:

"A gøres opmærksom på, at han skal følge ordre og ikke gå ind og begynde at diskutere / argumentere imod pålæg, der gives fra overordnede."

Det er, som jeg også har gjort rede for ovenfor i udtalelsens del 1.2.2, min opfattelse, at den disciplinære samtale både havde til formål at afklare styringsmæssige forhold vedrørende [institutionens] økonomi, hvilket ikke har kunnet give anledning til at tillægge A partsrettigheder samt mere personrettede spørgsmål.

Jeg finder således, at der har været grundlag for at tillægge A forvaltningsretlige partsrettigheder allerede i tilknytning til afholdelsen af den tjenstlige samtale.

I den foreliggende situation har der derfor været pligt til at partshøre den ansatte over sagens faktiske og retlige forhold, forinden der blev truffet afgørelse til ugunst for den ansatte, ligesom den ansatte skulle gøres opmærksom på, at der ikke var pligt til at afgive forklaring.

Det er efter min opfattelse ikke foreneligt med disse regler, at der sker indkaldelse til en tjenstlig samtale med det formål at oplyse om en sag om mulige ansættelsesretlige sanktioner, uden at den ansatte reelt får mulighed for kontradiktion⁵².

Jeg finder på denne baggrund, at Departementet for Familie og Sundhed eller Økonomi- og Personalestyrelsen burde have imødekommet A's og advokatens anmodninger om uddybning af det grundlag, som myndighederne havde for indkaldelsen til den tjenstlige samtale.

Jeg finder supplerende grund til at bemærke, at i en situation, hvor en myndighed indkalder en medarbejder til en tjenstlig samtale, hvor der både skal be-

52) Jf. herved også dommen i UfR 1998.685H.

handles spørgsmål knyttet til den ansattes arbejdsfunktioner og spørgsmål knyttet til den pågældendes ansættelsesforhold, bør den pågældende myndighed være opmærksom på at adskille emnerne under mødet således, at det står den ansatte klart, hvornår samtalen drejer sig om tjenstlige forhold, som pågældende har pligt til at udtale sig om og forhold vedrørende ansættelsesforholdet, som den pågældende ikke har pligt til at udtale sig om.

4.1.1. Advokat [...] anbringende om, at referatet fra den tjenstlige samtale skulle godkendes og underskrives af mødedeltagerne

Økonomi- og Personalestyrelsen har i sit høringsvar af 21. oktober 2009 gjort gældende, at det ikke blev aftalt, at mødereferat skulle godkendes af mødedeltagerne.

Proceduren for udarbejdelse af mødereferat fremgår ej heller af det referat, som indgår i de sagsakter, som Økonomi- og Personalestyrelsen har sendt mig.

Jeg har på denne baggrund ikke mulighed for nærmere at vurdere, hvorvidt der måtte være givet A eller advokat [...] tilsagn om, at de fik lejlighed til at godkende mødereferatet, og jeg foretager derfor ikke yderligere vedrørende dette spørgsmål, jf. landstingsloven om Landstingets Ombudsmand § 6, stk. 4, jf. inatsisartutlov om Ombudsmanden for Inatsisartut § 30, stk. 3.

Jeg finder dog anledning til at bemærke, at der i et tilfælde som det foreliggende, hvor der afholdes en tjenstlig samtale, som blandt andet drejer sig om disciplinære forhold hos den ansatte, som kan resultere i en sanktion, foreligger der notatpligt i medfør af landstingsloven om offentlighed i forvaltningen § 6, idet det er uden selvstændig betydning for notatpligten, om der i den konkrete sag træffes en afgørelse, eller om sagen henlægges uden, at der rent faktisk træffes en realitetsafgørelse⁵³.

Jeg bemærker, at notater, herunder mødereferater, som er omfattet af notatpligten, bør dateres og underskrives for at kunne opfylde deres formål og af kontrolmæssige hensyn.

Jeg finder det derfor beklageligt, at dette krav ikke er iagttaget i forbindelse med udarbejdelse af referatet fra den tjenstlige samtale.

4.2. Advokat [...] anmodning om aktindsigt

53) John Vogter, Offentlighedsloven, 1998, side 152.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Det fremgår af sagen, at advokat [...] den 24. marts 2009 begærede aktindsigt efter sagsbehandlingslovens regler om parter adgang til aktindsigt i såvel de dokumenter, som Departementet for Familie og Sundhed medbragte til den tjenstlige samtale som "det øvrige materiale, der måtte vedrøre min klient".

Økonomi- og Personalestyrelsen afslog den 30. marts 2009 at give aktindsigt efter sagsbehandlingsloven, men imødekom anmodningen med henvisning til landstingsloven om offentlighed i forvaltningen § 5, stk. 1.

Den 7. april 2009 sendte P 25 sider sagsakter til advokat [...].

Den 16. april 2009 meddelte advokat [...] til P, at hendes begæring om aktindsigt omfattede samtlige dokumenter, som indgik i hendes klients personalesagsmappe.

P fremsendte samme dag en partshøring over en påtænkt advarsel til A.

Den 23. april 2009 fremsendte P yderligere sagsakter til advokat [...], som den 29. april 2009 svarede, at hun efter modtagelsen af akterne ønskede partshøringsfristen forlænget med ikke under 14 dage.

P svarede den 29. april 2009, at fristen blev forlænget til den 7. maj 2009, kl. 12.00.

Den 6. maj 2009 svarede advokat [...], at hendes ønske om forlængelse af parts-høringsfristen fortsat var aktuelt, og at hun ikke kunne svare før 15. maj 2009.

Den 7. maj 2009 traf P afgørelse om at tildele A en advarsel.

Økonomi- og Personalestyrelsens beslutning om at afslå at give aktindsigt efter sagsbehandlingsloven og i stedet give aktindsigt efter landstingsloven om offentlighed i forvaltningen rejser særlige problemer:

For det første er retten til aktindsigt efter landstingsloven om offentlighed i forvaltningen noget snævrere end adgangen til partsaktindsigt efter sagsbehandlingslovens regler, idet retten til partsaktindsigt navnlig ikke begrænses af reglerne om tavshedspligt, jf. sagsbehandlingslovens § 9, stk. 2.

For det andet indebærer det forhold, at myndigheden har behandlet sagen efter landstingsloven om offentlighed i forvaltningen, at advokatens mulighed for at

gennemgå de udleverede dokumenter, og eventuelt at kommentere disse, ikke forpligter myndigheden til at udsætte afgørelsen af sagen efter reglen i sagsbehandlingslovens § 11, som er sålydende:

”§ 11. Fremsætter en part under sagens behandling begæring om aktindsigt, og denne begæring efter loven skal imødekommes, udsættes sagens afgørelse, indtil der er givet parten adgang til at gøre sig bekendt med dokumenterne.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 gælder dog ikke, hvis udsættelse vil medføre overskridelse af en lovbestemt frist for sagens afgørelse, eller hvis partens interesse i, at sagens afgørelse udsættes, findes at burde vige for væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, der taler imod en sådan udsættelse.”

Jeg har på denne baggrund følgende bemærkninger til Økonomi- og Personalestyrelsens behandling af anmodningen om aktindsigt.

Advokat [...] anmodning om aktindsigt omfattede umiddelbart samtlige dokumenter, som [Departementet for Familie og Sundhed] havde medbragt til en tjenstlige samtale og øvrigt materiale vedrørende A.

Allerede derfor må en henførelse af begæringen til landstingsloven om offentlighed i forvaltningen med den begrundelse, at den ikke vedrørte sager, hvor der var eller ville blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, forudsætte en konkret gennemgang af, hvilke sager, de pågældende dokumenter hørte til.

Afslag på partsaktindsigt efter sagsbehandlingsloven kan således ikke gives med henvisning til, at der ikke ville blive truffet afgørelse i forbindelse med den tjenstlige samtale, såfremt sagsakterne indgik i den sagsbehandling, som resulterede i en advarsel til A.

Departementet for Finansers høringssvar af 21. oktober 2009 giver indtryk af, at det afgørende kriterium for ikke at give aktindsigt efter sagsbehandlingslovens regler netop har været, at selve den tjenstlige samtale ikke var en afgørelsessag, hvilket således er en kritisabel misforståelse af reglerne om aktindsigt.

Hertil kommer, at anmodningen om aktindsigt – i hvert fald til dels – måtte opfattes som anmodning om aktindsigt i A's personalesag.

Der er efter gældende regler ikke en almindelig hjemmel til at give aktindsigt i personalesager efter landstingsloven om offentlighed i forvaltningen.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Jeg henviser herved til landstingslov nr. 1 af 31. maj 1999 om ændring af landstingslov om offentlighed i forvaltningen § 1, nr. 1, som er sålydende:

”1. § 2 affattes således:

”§ 2. Loven gælder ikke for kriminalretlige sager. Sager om lovgivning, herunder bevilningslove, er kun omfattet af loven, for så vidt lovforslag er fremsat for Landstinget.

Stk. 2. Bortset fra bestemmelsen i § 6 gælder loven endvidere ikke for sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentlige tjeneste. Det samme gælder for andre sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentlige tjeneste, jf. dog stk. 3 og § 4, stk. 2.

Stk. 3. I sager som nævnt i stk. 2, 2. pkt. gælder loven for oplysninger om den ansattes navn, stilling, uddannelse, arbejdsopgaver, lønmæssige forhold og tjenesterejser. For så vidt angår ansatte i chefstillinger gælder loven endvidere for oplysninger om disciplinære reaktioner af advarsel eller derover. Det gælder dog kun for et tidsrum af 2 år efter, at den endelige afgørelse herom er truffet.

Stk. 4. Landsstyret kan bestemme, at loven i sager, der er omfattet af stk. 2, 2. pkt., tillige skal gælde for andre oplysninger end dem, der er nævnt i stk. 3.”

Det fremgår blandt andet af Landsstyreformandens forelæggelse af lovforslaget i Landstinget den 12. april 1999:

”Forslaget udspringer af den debat, der har været om adgangen til aktindsigt i personalesager og svarer til den seneste ændring af den danske lov om offentlighed i forvaltningen. Der tilstræbes således retsenhed mellem Grønland og Danmark på dette område.”

I forbindelse med den tilsvarende ændring af den danske offentlighedslov (lov nr. 276 af 13. maj 1998) blev ændringens forhold til spørgsmålet om de ansattes adgang til aktindsigt i egne personalesager beskrevet i Retsudvalgets betænkning af 30. april 1998, bilaget til betænkningen vedrørende udvalgets spørgsmål til Justitsministeren og dennes besvarelse:

”Spørgsmål nr. 17:

”I hvilket omfang har en ansat selv aktindsigt i egen personalesag, herunder en eventuel disciplinærsag?”

Svar:

Lovforslagets § 2, stk. 2, 2. pkt., indebærer, at sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentlige tjeneste - med de undtagelser, der fremgår af bestemmelsens stk. 3 og 4 - ikke er omfattet af offentlighedsloven.

Det indebærer i princippet, at heller ikke bestemmelsen om egenaces i lovens § 4, stk. 2, vil gælde for personalesager, jf. om bestemmelsen nærmere John Vogter, a.st.⁵⁴, side 91 ff.

Formålet med lovforslaget er at gennemføre en begrænsning i offentlighedens adgang til aktindsigt i personalesager. Det er ikke hensigten at begrænse den ansattes egen adgang til aktindsigt i sin personalesag. På den baggrund er det forudsat, at der efter princippet om meroffentlighed fortsat gives den ansatte adgang til aktindsigt i vedkommendes egen personalesag efter de principper, der gælder i dag. Noget sådant vil efter Justitsministeriets opfattelse også følge af principperne om god forvaltningsskik og hensynsfuld personaleadministration.

I det omfang, der i forvaltningslovens forstand er tale om en afgørelsessag, hvori den ansatte er part, f.eks. en disciplinærsag, vil dokumenterne i sagen være undergivet aktindsigt for den ansatte efter de særlige bestemmelser om partsaktindsigt i forvaltningslovens kapitel 4. Disse bestemmelser berøres ikke af lovforslaget, jf. forslagets side 2 f.”

Det er derfor efter min opfattelse under alle omstændigheder en fejl, at Økonomi- og Personalestyrelsen har henført afgørelsen af advokat [...] anmodning om aktindsigt i sagsakter fra A's personalesag til landstingsloven om offentlighed i forvaltningen.

Advokat [...] anmodning af 24. marts 2009 burde således rettelig være behandlet efter sagsbehandlingslovens regler om parter adgang til aktindsigt eller – såfremt der på dette tidspunkt ikke pågik overvejelser om, hvorvidt A skulle ikendes en disciplinær sanktion - efter det princip om meroffentlighed, som gælder for ansattes ret til at blive gjort bekendt med oplysninger om eget ansættelsesforhold.

Det har i den forbindelse været nødvendigt, at Økonomi- og Personalestyrelsen tog stilling til, hvorvidt der forelå sagsakter, der ville indgå i afgørelsesgrundlaget for tildelingen af en advarsel til A.

Advokat [...] anmodede den 16. april 2009, samme dag som A blev partshørt forud for tildelingen af den første advarsel, om fuld aktindsigt i A's personalesag.

Økonomi- og Personalestyrelsen har i hvert fald fra dette tidspunkt været på det rene med, at myndighedens sag var en afgørelsessag omfattet af sagsbehandlingsloven.

Jeg finder derfor, at Økonomi- og Personalestyrelsen på eget initiativ burde have udsat afgørelsen af sagen, jf. sagsbehandlingslovens § 11, stk. 1, til advokat [...] havde haft lejlighed til at gennemgå A's personalesag, og at advokat

54) John Vogter, Offentlighedsloven, 1992.

[...] anmodninger af 29. april og 6. maj 2009 om udsættelse med fristen for afgivelse af partshørings svar, under alle omstændigheder burde have været imødekommet.

Jeg bemærker også, at det ikke er retvisende, når der i afgørelsen lægges vægt på, at, at partsrepræsentanten søgte udsættelse begrundet ”i andre presserende sager og retsmøder”, idet det relevante for myndighedens vurdering af, om udsættelse bør gives, er, om parten eller dennes repræsentant har rimelig mulighed for at forholde sig til sagen.

Anmodninger om fristforlængelse begrundet i aktindsigtsbegæringer bør imødekommes, medmindre afgørende hensyn til private eller offentlige interesser taler herimod⁵⁵.

Jeg finder den begåede fejl kritisabel.

Retsvirkningerne af den begåede fejl er, at A eller hans partsrepræsentant ikke haft et tilstrækkeligt grundlag for at afgive partshørings svar, og dette taler med selvstændig vægt for, at Økonomi- og Personalestyrelsen skal genoptage sagen for at rette fejlen. Jeg henstiller derfor også, at sagsbehandlingslovens § 11 overholdes i forbindelse med sagens genoptagelse med henblik på at rette de øvrige fejl, som jeg har gjort rede for, at departementet har begået.

4.3. Gennemførelsen af partshøringen

Sagsbehandlingslovens § 19 indeholder følgende regel om partshøring:

”[...]”

I sager om afskedigelse og anvendelse af andre sanktioner over for offentligt ansatte gælder på ulovbestemt grundlag en videregående pligt til partshøring end den, der følger af sagsbehandlingsloven.

Denne udvidede partshøringspligt indebærer en pligt til at partshøre ikke blot om sagens faktum, men også om sagens retlige forhold, herunder myndighedens retlige kvalifikation af faktum og – for så vidt som der i sagen er bevismæssige spørgsmål – myndighedens bevismæssige vurderinger.

55) John Vogter, Forvaltningsloven, 1999, side 287.

Jeg bemærker, at advarslen til A af 7. maj 2009 har et entydigt disciplinært præg, idet den henviser til, at A har misligholdt sit ansættelsesforhold, og at gentagelse vil få (yderligere) ansættelsesmæssige konsekvenser.

Advarslen indeholder således en stillingtagen til, hvorvidt der vil kunne ske afskedigelse af A i gentagelsestilfælde.

Det er på denne baggrund min opfattelse, at den udvidede partshøringspligt også har været gældende i den foreliggende sag, og jeg finder det derfor kritisabelt, at Økonomi- og Personalestyrelsen ikke har overholdt den udvidede partshøringspligt. Jeg går ud fra, at Økonomi- og Personalestyrelsen, hvis sagen genoptages, afhjælper denne fejl i sagsbehandlingen.

Jeg bemærker i øvrigt, at partshøringen har til formål at give parten mulighed for at kommentere, korrigere og supplere sagens grundlag, og det må derfor kræves, at parten i forbindelse med partshøringen får udleveret de oplysninger, som myndigheden lægger til grund for den påtænkte afgørelse.

Det fremgår af partshøringens beskrivelse af faktum, at høringen ikke var vedlagt de dokumenter, som beskrivelsen henviste til. Jeg finder at det havde været mest hensynsfuldt over for A, og bedst stemmende med partshøringens formål, såfremt de relevante dokumenter var vedlagt partshøringen i kopi således, at A havde haft mulighed for at vurdere sagsmaterialet i sammenhæng.

4.4. Afgørelsens begrundelse

Sagsbehandlingslovens regler om begrundelse er følgende:

” [...]”

Advarslen af 7. maj 2009 giver mig anledning til bemærkninger vedrørende den givne begrundelse på følgende punkter:

For det første henvises der i advarslens redegørelse for sagsfaktum til den tjenstlige samtale den 23. marts 2009.

Økonomi- og Personalestyrelsen har i sit høringssvar af 26. november 2009 oplyst, at oplysninger fremkommet under denne samtale ikke indgik i afgørelsesgrundlaget for advarslen.

Da en begrundelse naturligvis skal være retvisende, finder jeg det på denne baggrund meget uheldigt, at der som led i begrundelsen er henvist til samtalen den 23. marts 2009.

Jeg bemærker for det andet, at afgørelsen er truffet på baggrund af ”ledelsens” vurderinger. Jeg henviser om dette begreb til mine bemærkninger ovenfor under pkt. 1.2.4.

Det er min opfattelse, at det hører til en fyldestgørende begrundelse for en afgørelses retlige forhold, jf. sagsbehandlingslovens § 24, stk. 1, at det klart fremgår, hvilken ansvarlig myndigheds vurderinger, som afgørelsen truffet på baggrund af.

Jeg finder, at den manglende præcision heraf er uheldig.

Jeg finder det for det tredje uheldigt, at Økonomi- og Personalestyrelsen i henvisningen til retsregler har henvist til, at advokat [...] havde fået udsat svarfristen i henhold til sagsbehandlingslovens § 21, stk. 1.

§ 21, stk. 1, angår partshøring på partens initiativ, men i den foreliggende sag er der tale om udsættelse af en svarfrist fastsat i medfør af sagsbehandlingslovens § 19, stk. 1, 3. pkt., om partshøring på myndighedens initiativ.

4.5. Afgørelsens meddelelse

Advarslen af 7. maj 2009 er stilet til A med kopi til partsrepræsentanten, advokat [...].

Jeg bemærker, at hvis en part har ladet sig bistå af en partsrepræsentant under behandlingen af en sag, bør afgørelsen stiles til partsrepræsentanten, eventuelt med kopi til parten selv.

Da Økonomi- og Personalestyrelsen i sit høringssvar af 21. oktober 2009 har beklaget, at afgørelsen ikke blev stilet til partsrepræsentanten, foretager jeg mig dog ikke yderligere vedrørende dette spørgsmål.

5. Sagsbehandlingen forud for advarslen af 26. maj 2009, herunder gennemførelsen af partshøringen og afgørelsens begrundelse og afgørelsens meddelelse

5.1. Gennemførelsen af partshøringen

Jeg henviser til mine bemærkninger under pkt. 4.3. om pligten til at foretage partshøring på ulovbestemt grundlag over sagens retlige forhold.

Jeg finder det derfor også kritisabelt, at der i forbindelse med partshøringen den 11. maj 2009 forud for advarslen af 26. maj 2009 alene er sket partshøring efter sagsbehandlingslovens § 19.

5.2. Afgørelsens begrundelse

Afgørelsens begrundelse indeholder ikke nogen nærmere redegørelse for, hvorledes Økonomi- og Personalestyrelsen har forholdt sig til advokat [...]’s partshøringssvar af 25. maj 2009, idet afgørelsen blot gentager den påtænkte begrundelse fra partshøringen.

Selvom der ikke kan antages at være pligt til som led i en begrundelse at skulle tage stilling til alle partsanbringender, vil der dog være pligt til nærmere at gøre rede for, hvorledes myndigheden har forholdt sig til anbringender, som ikke umiddelbart kan afvises som uvæsentlige eller irrelevante for afgørelsen⁵⁶.

Jeg finder det på denne baggrund beklageligt, at Økonomi- og Personalestyrelsen i sin afgørelse ikke nærmere har gjort rede for sin vurdering af advokat [...]’s anbringender om uklarheder i formuleringen af advarslen af 7. maj 2009.

For så vidt angår advarslens diskretionære, fremadrettede del bemærker jeg, at denne del af advarslen fremstår som aldeles ubegrundet, hvilket jeg finder er kritisabelt, og i sig selv egnet til at berøve afgørelsen sin gyldighed.

Jeg henviser i øvrigt til mine bemærkninger ovenfor om benyttelse af beskrivelsen ”ledelsens” vurderinger.

5.3. Afgørelsens meddelelse

Jeg henviser til mine bemærkninger ovenfor om meddelelsen af advarslen 7. maj 2009.

56) John Vogter, Forvaltningsloven, 1999, side 428.

6. Sammenfattende konklusion og Økonomi- og Personalestyrelsens sagsbehandling

Departementet for Finansers afdeling, Økonomi- og Personalestyrelsen, varetager Naalakkersuisuts centrale personaleadministrative opgaver, og er således ikke undergivet kontrol af en højere administrativ myndighed.

Der påhviler derfor Økonomi- og Personalestyrelsen en klar pligt til i sin sagsbehandling at udvise betydelig omhyggelighed og at være særlig opmærksom på, at sagsbehandlingen lever op til grundlæggende regler inden for forvaltningsret og personaleadministration.

I den aktuelle sag har jeg konstateret, at Økonomi- og Personalestyrelsen har begået et større antal fejl, hvoraf de alvorligste er mangelfuld sagsoplysning, manglende overholdelse af sagsbehandlingslovens § 11, ukorrekt behandling af en ansøgning om aktindsigt, og utilstrækkelig begrundelse af de truffne afgørelser.

Endvidere har Økonomi- og Personalestyrelsen ikke i fornødent omfang under sagsbehandlingen sondret mellem, hvornår styrelsen handlede som central ansættelsesmyndighed, og hvornår styrelsen behandlede spørgsmål, som hørte under et andet departements afgørelseskompetence, ligesom styrelsen i sidstnævnte tilfælde ikke har sikret sig den fornødne dokumentation for delegationens eller henskydningens hjemmel.

Henset til de krav, som må stilles til kvaliteten af styrelsens sagsbehandling, henstiller jeg, at Departementet for Finanser tager konkret stilling til, hvorledes kvaliteten af sagsbehandlingen fremover kan forbedres således, at fejl af den type, som er begået i nærværende sag, kan undgås.

7. Økonomi- og Personalestyrelsens fremsendelse af sagsakter til mig

Jeg anmodede den 19. august 2009 Departementet for Finanser om at sende mig det komplette sagsmateriale til gennemsyn.

I forbindelse med min supplerende høring af 21. oktober 2009 bemærkede jeg, at jeg fortsat ikke havde modtaget det komplette sagsmateriale.

Departementet for Finanser, Økonomi- og Personalestyrelsen spurgte i sit høringssvar af 26. november 2009, om jeg var af den opfattelse, at al korrespondance i personalesager skal arkiveres uanset deres betydning for en given sag.

Jeg bemærker til ovenstående, at min adgang til at afkræve myndighederne oplysninger hviler på den forudsætning, at jeg skal have de samme oplysninger til rådighed ved min kontrol af myndigheden, som myndigheden selv havde ved sagens behandling.

Jeg går i den forbindelse ud fra, at myndigheden indjournaliserer oplysninger, hvad enten de findes i papirform eller elektronisk form i det omfang, som de forvaltningsretlige regler kræver.

Jeg henviser i den forbindelse til, at landstingslov nr. 22 af 30. oktober 1998 om arkivvæsen blandt andet foreskriver:

§ 6:

”Alt informationsbærende materiale, som er skabt eller tilvejebragt i forbindelse med offentlige institutioners virksomhed, skal arkiveres.”

§ 7, stk. 1:

”Offentlige institutioner skal sørge for, at deres arkivalier til enhver tid behandles og opbevares forsvarligt.”

§ 14, stk. 1:

”Kassation af arkivalier må kun ske efter skriftlig godkendelse af Grønlands Nationalmuseum og Arkiv eller i henhold til vejledende retningslinier efter § 13.”

Der er således tale om, at offentlige myndigheder ikke kan undlade at arkivere skriftlig information eller information, der kan udskrives på papir uden en vurdering af dokumentets eller oplysningens væsentlighed.

Der er endvidere tale om, at sagsakter, som tilgår myndigheden i papirform, og herefter indscannes, ikke må kasseres uden tilladelse fra den kompetente arkivmyndighed.”

Departementet for Finanser meddelte mig herefter, at de to advarsler var tilbagekaldt, og at departementet i øvrigt tog min udtalelse til efterretning.