

**OMBUDSMANDEN
FOR INATSIARTUTS
BERETNING
FOR 2015**



ROSENDAHLS A/S

ISSN 2245-1382

Til Inatsisartut

Jeg afgiver hermed min beretning for 2015 i overensstemmelse med inatsisartutlov nr. 8 af 3. december 2009 om Ombudsmanden for Inatsisartut.

Beretningen offentliggøres og bliver behandlet på Inatsisartuts ordinære efterårs-samling. De sager, der medtages i beretningen, ledsages af oplysninger om, hvad pågældende myndighed, som undersøgelsen har været rettet imod, har anført til sit forsvar.

De sager, som udtages til offentliggørelse, trykkes ikke i beretningen, men kan findes på embedets hjemmeside, www.ombudsmand.gl. Hjemmesiden er ny og indeholder som noget nyt et selvstændigt afsnit, som i et let forståeligt sprog hen-vender sig til børn og unge om deres mulighed for at klage til mig.

Med den nye hjemmeside imødekommer jeg en del af Institut for Menneskerettig-heders og Grønlands Råd for Menneskerettigheders anbefaling 3.4.3. i statusrap-
port om ”Menneskerettigheder i Grønland” om at tydeliggøre børns og unges kla-
geadgang til ombudsmanden.

Beretningen indeholder ligeledes orienteringer fra mig og mine medarbejdere i form af artikler om organisatoriske spørgsmål og retsforhold med særlig relevans for Grønlands Selvstyre og de grønlandske kommuner.

Nuuk, juni 2016

Vera Leth

Indholdsfortegnelse

Forord	3
1. Embedets almindelige forhold	6
1.1 Personale	6
1.2 Rejser, besøg og inspektioner samt internationalt samarbejde	6
1.3 Ombudsmandens kompetence	7
1.4 Samarbejdsrelationer	8
2. Statistiske oversigter	9
3. Artikler	22
3.1 Vejledningsrejse i Nordvestgrønland.....	22
3.2 Proportionalitetsprincippet i afskedigelsessager	25
3.3 Retten til aktindsigt – en hovedregel.....	32
4. Generelle bemærkninger vedrørende forvaltningsretlige spørgsmål	44
4.1 Klage over forskelsløn (j.nr. 2015-311-0033).....	44
4.2 Anmodning om dementi. Naalakkersuisuts relation til folketingsmedlemmer (j.nr. 2015-720-0002).....	45
5. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde	49
5.1 Afskedigelse grundet i samarbejdsproblemer. Manglende iagttagelse af reglerne for en tjenstlig samtale. Mangelfuld konkretisering af flere afskedsbegrundende forhold. Tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet (j.nr. 2014-323-0051).....	49
5.2 Afskedigelse af tjenestemand. Omplacering. Passende stilling. Udeblivelse fra anvist stilling (j.nr. 2014-323-0052).....	71
5.3 Bortvisning. Loyalitetspligt (j.nr. 2014-324-0014).....	76
5.4 Surrogatanbringelse af mindreårig. Sagsbehandlingstid (j.nr. 2014-907-0012).....	85
5.5 Sagsbehandlingstid og underretning i aktindsigtssager. Videre sendelse til rette myndighed (j.nr. 2015-204-0008)	118
5.6 Tilbagekaldelse af plejetilladelse. Sagsoplysning. Indhentelse af oplysninger. Lovlige kriterier (j.nr. 2015-149-0011)	134

5.7 Videregivelse af oplysninger om restancer fra Nukissiorfiit til kommunerne (j.nr. 2015-909-0004)	142
6. Opfølgning på tidligere års beretninger – klagesager	144
6.1 Årsberetning 2014, afsnit 5, side 108 ff.	144
Arbejdsgiverkompetencen, herunder kompetencen til at træffe afgørelse om bortvisning af ansatte. Kompetencen til at træffe afgørelse om aktindsigt. Besvarelse af ombudsmandens henvendelser (j.nr. 2013-324-0010)	
7. Opfølgning på tidligere års beretninger – egen drift-sager	145
7.1 Årsberetning 2013, afsnit 5, side 130 ff.	145
Egen drift-undersøgelse af Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrugs behandling af sager om tildeling af licenser og kvoter til fiskeri efter hellefisk (j.nr. 2012-902-0001)	
7.2 Årsberetning 2014, afsnit 4, side 45 ff.	152
Myndighedsstrukturen i centraladministrationen. Kompetencen i personalsager i centraladministrationen (j.nr. 2014-908-0002)	
7.3 Årsberetning 2014, afsnit 4, side 47 ff.	153
Personnavneudvalget. Hjemmelmæssige mangler (j.nr. 2014-904-0008)	
7.4 Årsberetning 2014, afsnit 5, side 204 ff.	154
Egen drift-sag. Aktindsigt på råstofområdet. Myndighedsstrukturen. Styreformen for den udøvende magt i Grønlands Selvstyre (j.nr. 2014-905-0023)	
8. Inspektioner og egen drift-projekter	158
8.1 Inspektion på døgninstitutionen Angerlarsimaffik Uulineq	158
(Rapport af 21. maj 2015, j.nr. 2015-900-0006)	

1. Embedets almindelige forhold

1.1 Personale

Knud Møller opsagde sin stilling som tolk med udgangen af januar måned 2015.

Maria Louise Mikkelsen opsagde sin stilling som fuldmægtig pr. den 15. februar 2015.

Jeg ansatte i stedet Lasse E. Risager pr. den 1. april 2015 i en specialkonsulentstilling. Lasse E. Risager er juridisk kandidat fra Københavns Universitet.

Anders Jørgensen opsagde sin stilling som retschef med udgangen af juli måned 2015.

Jeg ansatte i stedet Kim Blokbo som retschef pr. 1. august 2015. Kim Blokbo er juridisk kandidat fra Københavns Universitet.

Embedet havde ved udgangen af 2015 følgende medarbejderstab:

Retschef Kim Blokbo

Cheftolk Jørgen Hansen

Specialkonsulent Lili Rasmussen

Specialkonsulent Lasse E. Risager

Fuldmægtig Katrine Rosenkrantz de Lassen

Fuldmægtig Sean Kamelarczyk Paulsen

Tolk Bolette (Bula) Larsen

Sekretær Alice Møller

1.2 Rejser, besøg og inspektioner samt internationalt samarbejde

Jeg deltog i marts måned i fejringen af Folketingets Ombudsmands 60 års jubilæum i København.

Jeg deltog i august måned på vestnordisk ombudsmandsmøde i Island samt i december måned i København.

Embedet deltog i august måned med en repræsenteret i en af Center for Arbejdsskader arrangeret informationskampagne med båd til Nordgrønland startende fra Qaarsut til Kullorsuaq og med anløb af 18 byer og bygder. På informationskampagnen deltog herudover repræsentanter fra Center for Arbejdsskader, Børnetalsmanden samt IKIU.

Embedet fik i september måned 2015 besøg af 17 Højesteretsdommere under dommernes besøg i Grønland.

Embedet fik besøg af repræsentanter af Justitsministeriets nyoprettede Nordatlantenhed i november måned.

Jeg har i 2015 foretaget følgende inspektioner: Angerlarsimaffik Uulineq samt de til Uulineq tilknyttede afdelinger Suluppalluk og Qiimaneq, Angerlarsimaffik Aja samt dennes satellitafdeling på Holbøllsvej i Nuuk samt Meeqqat Illuat. Under inspektionerne deltog repræsentanter fra Børnetalsmanden, MIO, samt repræsentanter fra Departementet for Familie, Ligestilling og Sociale Anliggender.

1.3 Ombudsmandens kompetence

Personlig inhabilitet

Jeg besluttede i 2015 at indstille min behandling af 3 klager med henvisning til inatsisartutlov nr. 8 af 3. december 2009 om Ombudsmanden for Inatsisartut, § 5, stk. 2, som er sålydende:

”Foreligger der i en sag omstændigheder, der er egnede til at vække tvivl om Ombudsmandens upartiskhed, fremsender Ombudsmanden sagen til Lovudvalget i Inatsisartut, der herefter overgiver sagen til den af Inatsisartut valgte Sætteombudsmand.”

Jeg videresendte på denne baggrund sagerne til Lovudvalget for Inatsisartut.

Én af sagerne drejede sig om en klage fra Polar Seafood A/S, (j.nr. 2015-811-0049), medens 2 af sagerne (j.nr. 2015-702-0006 samt 2015-803-0001) drejede sig om klager fra Grønlands Erhverv.

De omstændigheder, som jeg fandt egnet til at vække tvivl om min upartiskhed bestod i, at min ægtefælle er bestyrelsesformand dels for Polar Seafood A/S, dels for Grønlands Erhverv.

1.4 Samarbejdsrelationer

Der er ingen tilførsler for beretningsåret 2015.

2. Statistiske oversigter

I det følgende fremgår statistiske opgørelser over de sager, som mit embede har behandlet i beretningsåret 2015. Til sammenligning opstilles endvidere tallene fra de to forudgående beretningsår.

Antallet af de sager, som afsluttes, har bl.a. sammenhæng med antallet og arten af de klager, som indkommer i årets løb. Embedets personalesituation samt øvrige aktiviteter kan også påvirke sagsbehandlingstiden og dermed det antal sager, som afsluttes et givent år.

Desuden forekommer antallet af vejledninger og indkomne klager at have sammenhæng med det antal kommunebesøg og inspektioner, som embedet har foretaget, samt hvorvidt og i hvilket omfang embedet har været genstand for presseomtale.

I beretningsåret 2015 (1. januar - 31. december 2015) har jeg oprettet 83 enkeltsager på baggrund af indkomne klager mod 114 enkeltsager i 2014. Herudover har jeg opstartet 4 sager af egen drift.

I 2015 blev der desuden foretaget 141 vejledninger på baggrund af henvendelser fra borgere. Antallet af vejledninger foretaget i 2015 steg med 42 i forhold til 2014, hvor jeg foretog 99 vejledninger. Til sammenligning foretog jeg i 2013 82 vejledninger.

Faldet på de 39 oprettede enkeltsager fra 2014 til 2015 modsvares til dels af stigningen på 42 vejledninger på baggrund af henvendelser fra borgerne i samme periode. Dette skal til dels ses på baggrund af en ændret sagsbehandling, som jeg blandt andet har foretaget ud fra en bevidst prioritering af de personalemæssige ressourcer.

Som det fremgår nedenfor vedrørende de ikke realitetsbehandlede sager afviser jeg blandt andet sager i medfør af ombudsmandslovens § 14, stk. 1, ud fra en hensigtsmæssighedsbetragtning for derefter at oversende sagerne til den relevante myndighed. Det er min vurdering, at en betydelig del af de sager, som tidligere er blevet afvist efter denne bestemmelse med fordel kan behandles som vejledningssager.

ger i en meget hurtigere procedure. Hermed undgår borgerne betydelig ventetid uden at deres retssikkerhed reelt forringes eller de i øvrigt stilles dårligere.

De vejledninger, som jeg foretager, kan typisk inddeles i to grupper. Den ene gruppe vedrører henvendelser, hvor en egentlig klage til mig ville have resulteret i en afvisning. Disse vejledninger er ofte mundet ud i, at borgeren er henvist til at rette henvendelse til en anden myndighed. Den anden gruppe består af henvendelser, hvor sagen har været af en sådan karakter, at jeg har kunnet iværksætte egentlig sagsbehandling på baggrund af borgerens henvendelse.

I 2015 foretog jeg ingen vejledninger på baggrund af henvendelser fra myndigheder og virksomheder.

De følgende opgørelser er baseret på de sager, som blev afsluttet i 2015. Opgørelserne vedrører således afsluttede sager, som kan være modtaget i både indeværende og forudgående beretningsår.

Opgørelserne over afsluttede sager i 2015 er nedenfor opdelt i to hovedgrupper:

Ikke-realitetsbehandlede sager: Sager henføres til denne kategori, når jeg af de anførte grunde ikke har behandlet dem.

Realitetsbehandlede sager: Sager henføres til denne kategori, når jeg i anledning af en klage er fremkommet med en udtalelse, hvor jeg har taget stilling til sagen.

Ikke-realitetsbehandlede sager

I beretningsåret 2015 blev i alt 71 klager afvist. I tabellen nedenfor er afvisningsgrundene samt antal for årene 2015, 2014 og 2013 angivet (se procentvis opgørelse i figur 1). Hertil blev 4 klager tilbagekaldt af klager i beretningsåret 2015. Til sammenligning blev 3 klager tilbagekaldt i 2014 og 2 i 2013.

De ikke-realitetsbehandlede sager i tabellen nedenfor er opdelt i formalitetsafviste sager, som vedrører sager, som jeg i henhold til ombudsmandsloven ikke kan behandle, og realitetsafviste sager, som vedrører sager, som jeg i medfør af ombudsmandslovens § 14, stk. 1, har valgt ikke at behandle.

	2015	2014	2013
Formalitetssafviste sager			
Anonyme klager m.v.	0	3	6
Klagen var for sent indgivet	3	5	4
Klagen angik retsvæsenet	0	0	1
Klagen angik rigsmyndigheder m.fl.	2	5	12
Klagen angik private, herunder selvstyrejede selskaber	1	4	5
Rekurs ikke udnyttet	6	10	12
Inhabilitet	3	1	2
Realitetssafviste sager			
Forudsatte bevisvurdering m.v. (1)	1	0	3
Forvaltningens privatretlige virksomhed (2)	1	5	2
Ikke udsigt til kritik	13	20	20
Hensigtsmæssighed (3)	31	51	38
Andet (4)	10	6	31
I alt	71	110	136

(1) Betegnelsen dækker over sager, hvori indgår en bevisvurdering, der bedst afklares ved domstolene. Endvidere dækker betegnelsen over sager, hvori der indgår vurderinger, der kræver særlig fagkundskab/sagkundskab.

(2) Betegnelsen dækker over sager, som jeg efter en konkret vurdering vælger at afvise, fordi de angår en myndigheds mere privatretlige dispositioner, for eksempel overenskomstforhold og almindelige erstatningssager.

(3) Betegnelsen dækker over sager, som jeg finder rigtigst i første omgang at oversende til den relevante myndighed til videre behandling. Klageren vejledes samtidigt om, at denne kan klage til mig igen, når myndigheden har færdigbehandlet sagen. Begrebet hensigtsmæssighedsafvisning dækker over en bred gruppe sager, for eksempel sager, der ikke er færdigbehandlet af den indklagede myndighed (herunder sagsbehandlingstidsklager), eller sager, hvor den indklagede myndighed ikke har haft lejlighed til at forholde sig til (alle) klagerens argumenter. En hensigtsmæssighedsafvisning er grundlæggende udtryk for det principielle synspunkt, jf. om-

budsmandsloven, at konflikter mellem forvaltningen og borgerne bør søges løst parterne imellem, forinden en ekstern kontrolinstans som mit embede inddrages.

(4) Betegnelsen dækker over afvisningsgrunde, som ikke umiddelbart kan indeholdes i en af de andre kategorier. Dette gælder blandt andet sager, hvor klageren ikke har en nærmere retlig interesse i sagen, sager med et politisk formål (for eksempel klager over inatsisartutlove), bagatelsager eller sager, som den indklagede myndighed efter at have fået forelagt klagen selv vælger at genoptage behandlingen af.

Realitetsbehandlede sager

Tallene i dette afsnit er alene baseret på indgåede klager. Sager, som jeg har taget op af egen drift, er således ikke medregnet.

Jeg kan hertil oplyse, at jeg i 2015 afsluttede 3 sager, som jeg havde opstartet på eget initiativ enten i forbindelse med mine besøg i de grønlandske kommuner eller som egentlige egen drift-sager. I 2014 afsluttede jeg 10 og i 2013 16 sager af denne type.

I beretningsåret 2015 blev der efter realitetsbehandling afsluttet 3 klager, som var opstartet på baggrund af klager.

Nedenstående opgørelser viser sagernes fordeling på myndighed, retsområde og klagetema. I figurerne 2 - 4 angives tallene i procent af det samlede antal afsluttede klager for det pågældende år.

Klager afsluttet efter realitetsbehandling fordelt efter, hvilken myndighed der klages over (se procentvis opgørelse i figur 2):

	2015	2014	2013
Departementer og underliggende myndigheder	2	5	4
Kommuner	1	4	0
A/S Boligselskabet INI	0	0	0
Råd og nævn			
Det Sociale Ankenævn	0	0	0

Skatterådet	0	0	0
Andre	0	0	1
I alt	3	9	5

Klager, der er afsluttet efter realitetsbehandling, fordelt efter, hvilket retsområde der klages over (se procentvis opgørelse i figur 3):

	2015	2014	2013
Socialret	0	1	0
Heraf:			
- Sociale boliger	0	0	0
- Boligsikring	0	0	0
- Social pension	0	0	0
- Personlige tillæg	0	0	0
- Anden hjælp fra det offentlige	0	0	0
- Underholdsbidrag m.v. til børn	0	0	0
- Hjælp til børn og unge	0	1	0
- Hjælp mod tilbagebetaling	0	0	0
- Takstmæssig hjælp	0	0	0
- Andet	0	0	0
Ansættelsesret	1	5	1
Heraf:			
- Ansættelse og ansættelsesvilkår/-rettigheder	0	1	0
- Ansættelse; pligter, sanktioner og afskedigelse	1	4	0
- Pensionsforhold	0	0	0
- Personaleboliger	0	0	0
- Andet	0	0	1
Lejeret	0	0	2
Heraf:			

- Kvote- og licenstildeling	0	0	0
- Andet	0	1	0
Erhverv i øvrigt	0	0	0
Undervisning	0	1	0
Heraf:			
- Praktik	0	0	0
- Andet	0	1	0
Kirke	0	0	0
Forbruger	0	0	1
Andet	2	0	1
I alt	3	9	5

Klager, der er afsluttet efter realitetsbehandling, fordelt efter klagetema (se procentvis opgørelse i figur 4):

	2015	2014	2013
Afgørelser	1	5	4
Begrundelse	0	1	0
Kompetence	0	2	0
Sagsbehandlingstid	1	0	0
God forvaltningsskik	0	0	0
Aktindsigt	0	0	0
Faktisk forvaltningsvirksomhed	0	0	1
Hjemmelsspørgsmål	0	1	0
Videregivelse af oplysninger	0	0	0
Tavshedspligt	0	0	0
Vejledning	0	0	0
Lighedsgrundsætningen	0	0	0
Andet	1	0	0
I alt	3	9	5

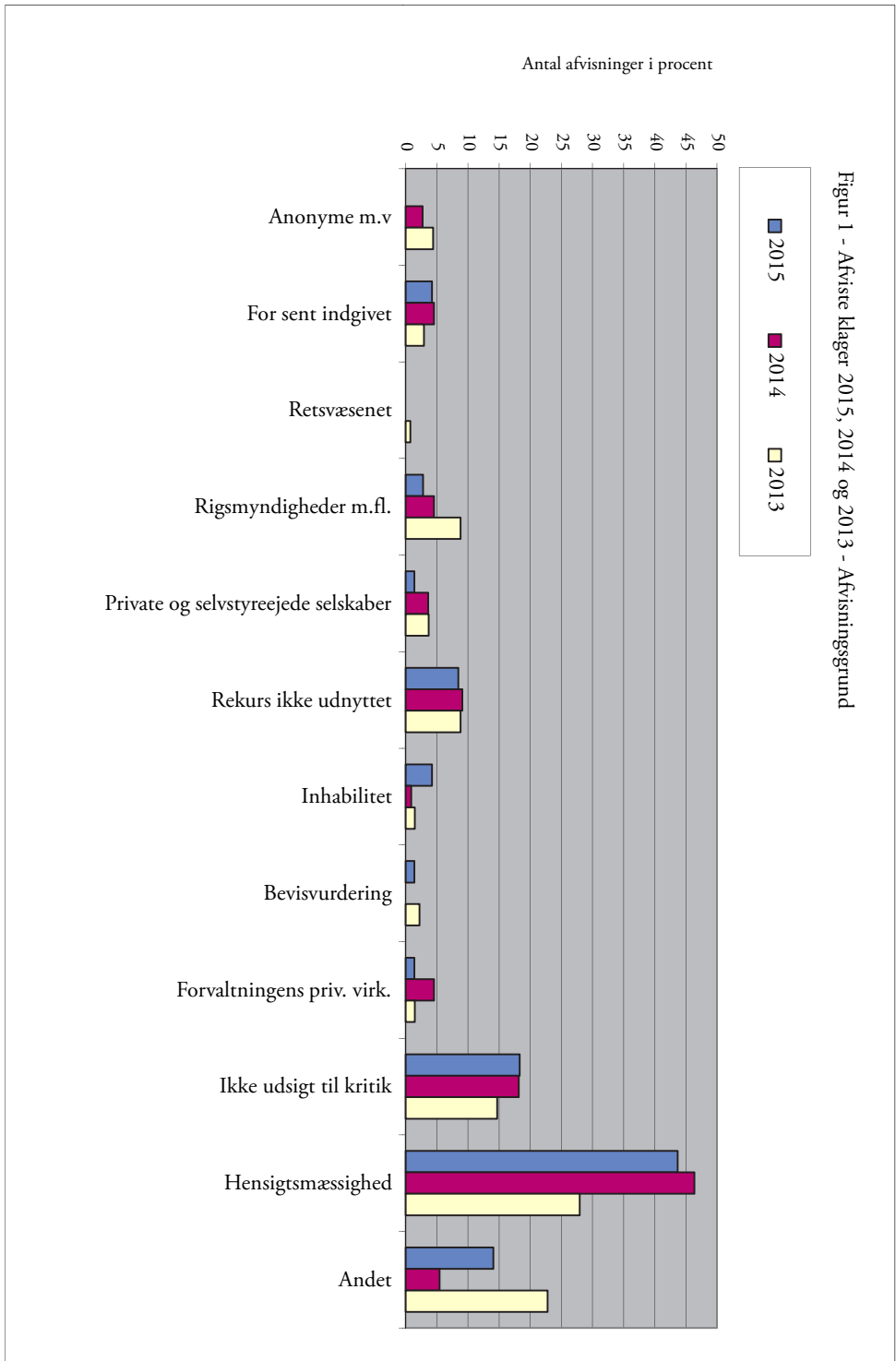
Klager afsluttet efter realitetsbehandling, fordelt efter resultatet af min undersøgelse (se procentvis opgørelse i figur 5):

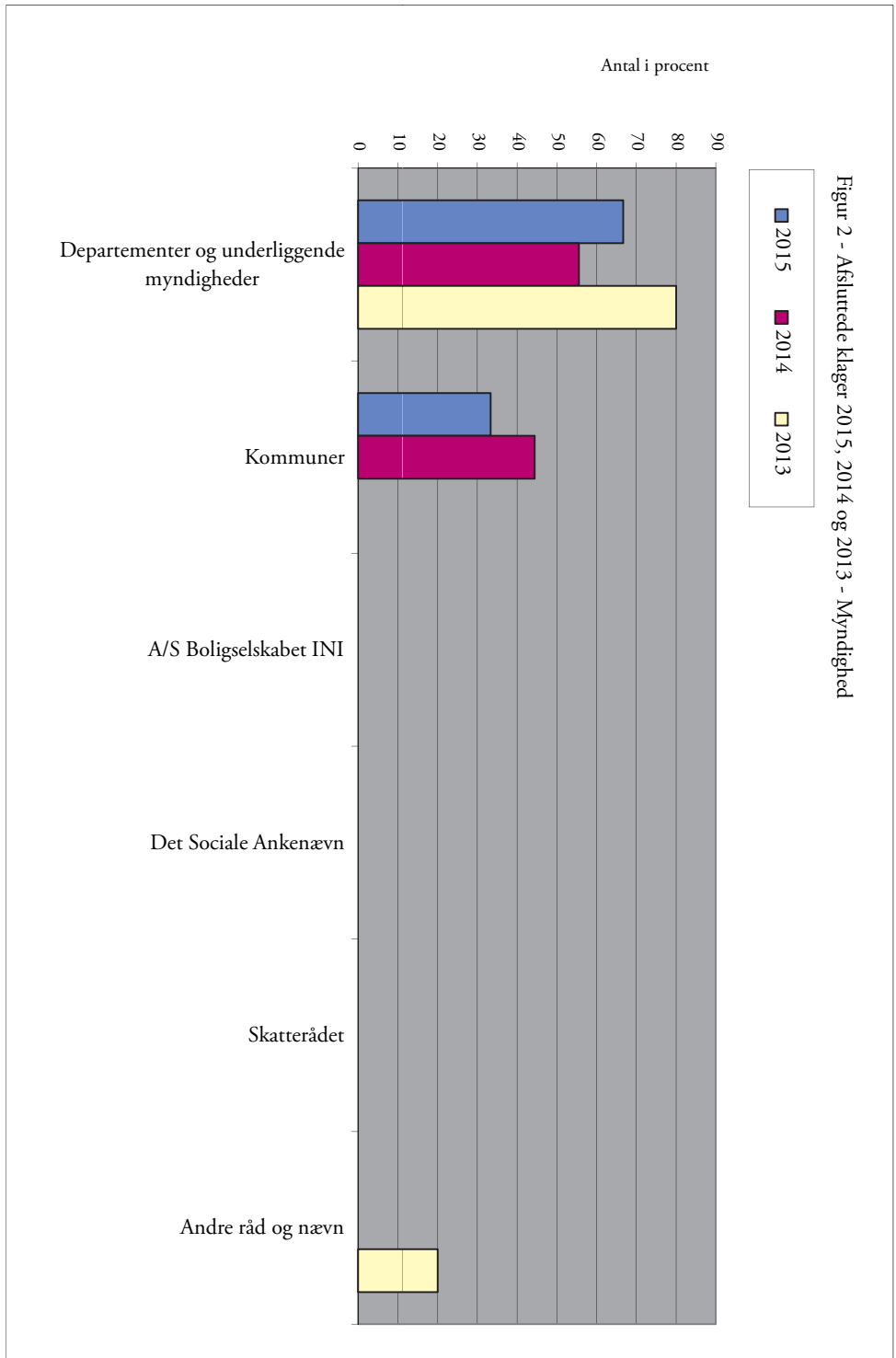
	2015	2014	2013
Kritik	1	5	1
Henstilling	1	0	0
Kritik og henstilling	0	2	1
Uden kritik og henstilling	1	2	3
I alt	3	9	5

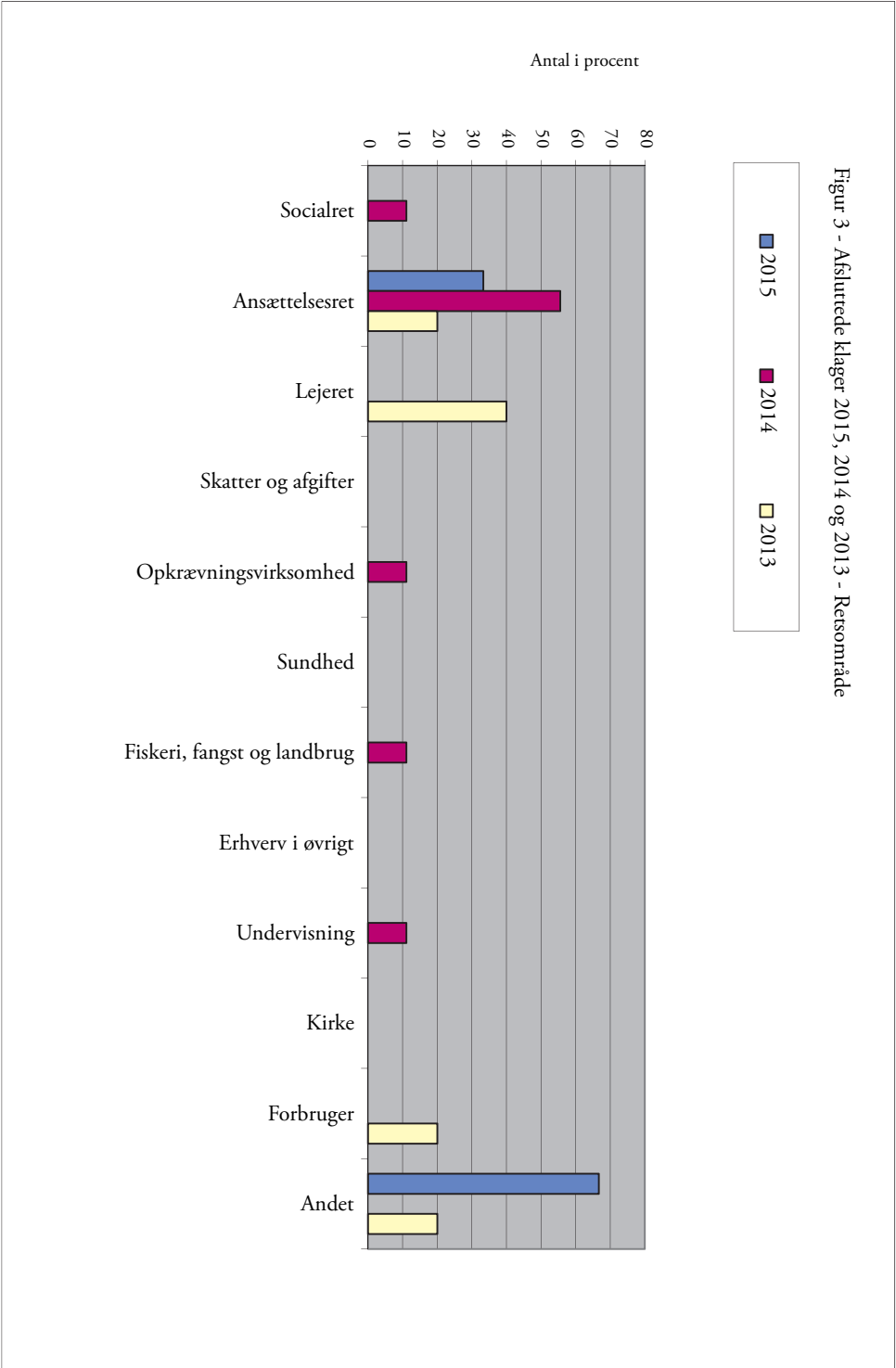
Inspektionsvirksomhed

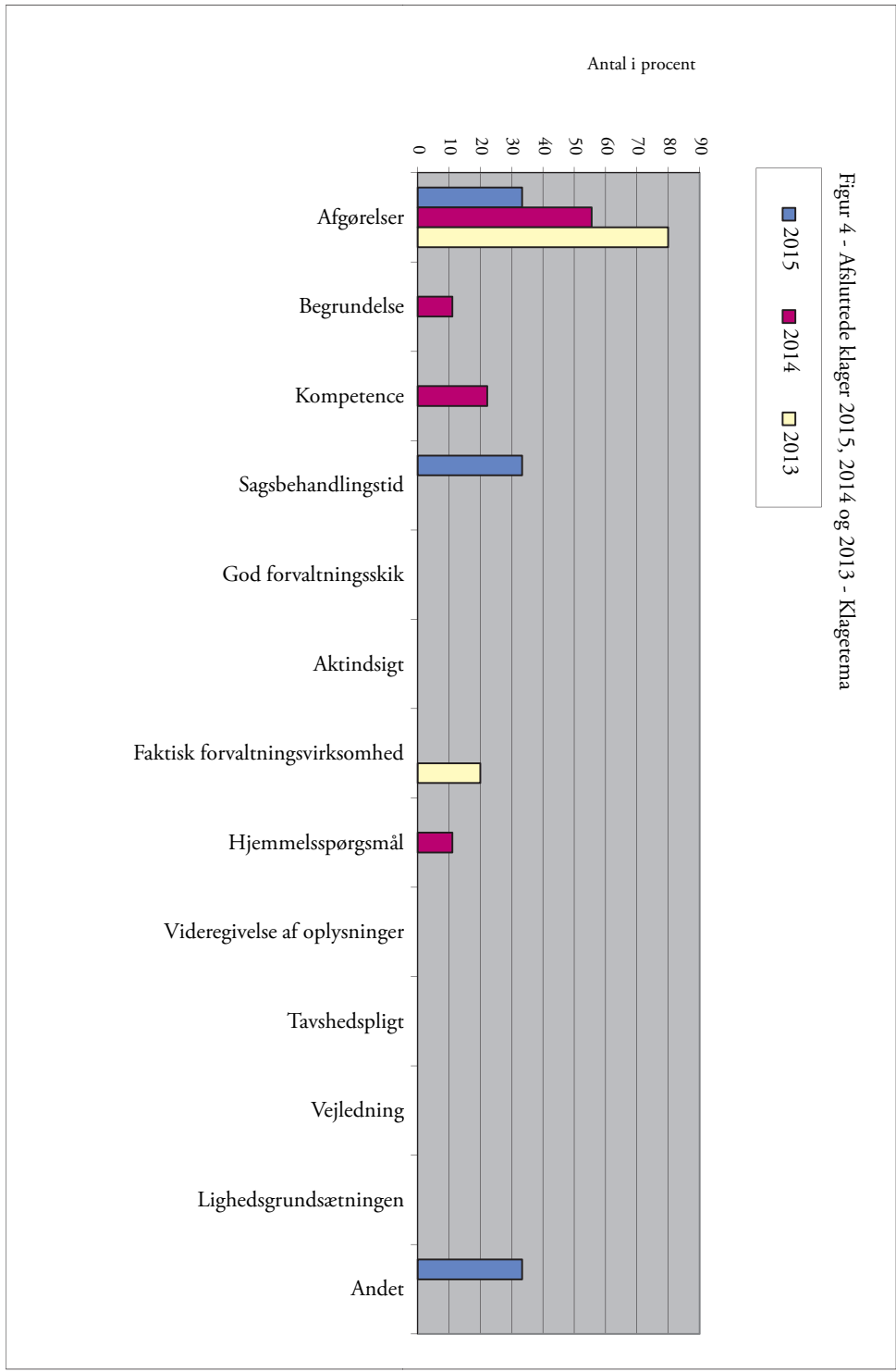
Jeg har i beretningsåret 2015 oprettet 4 inspektionssager.

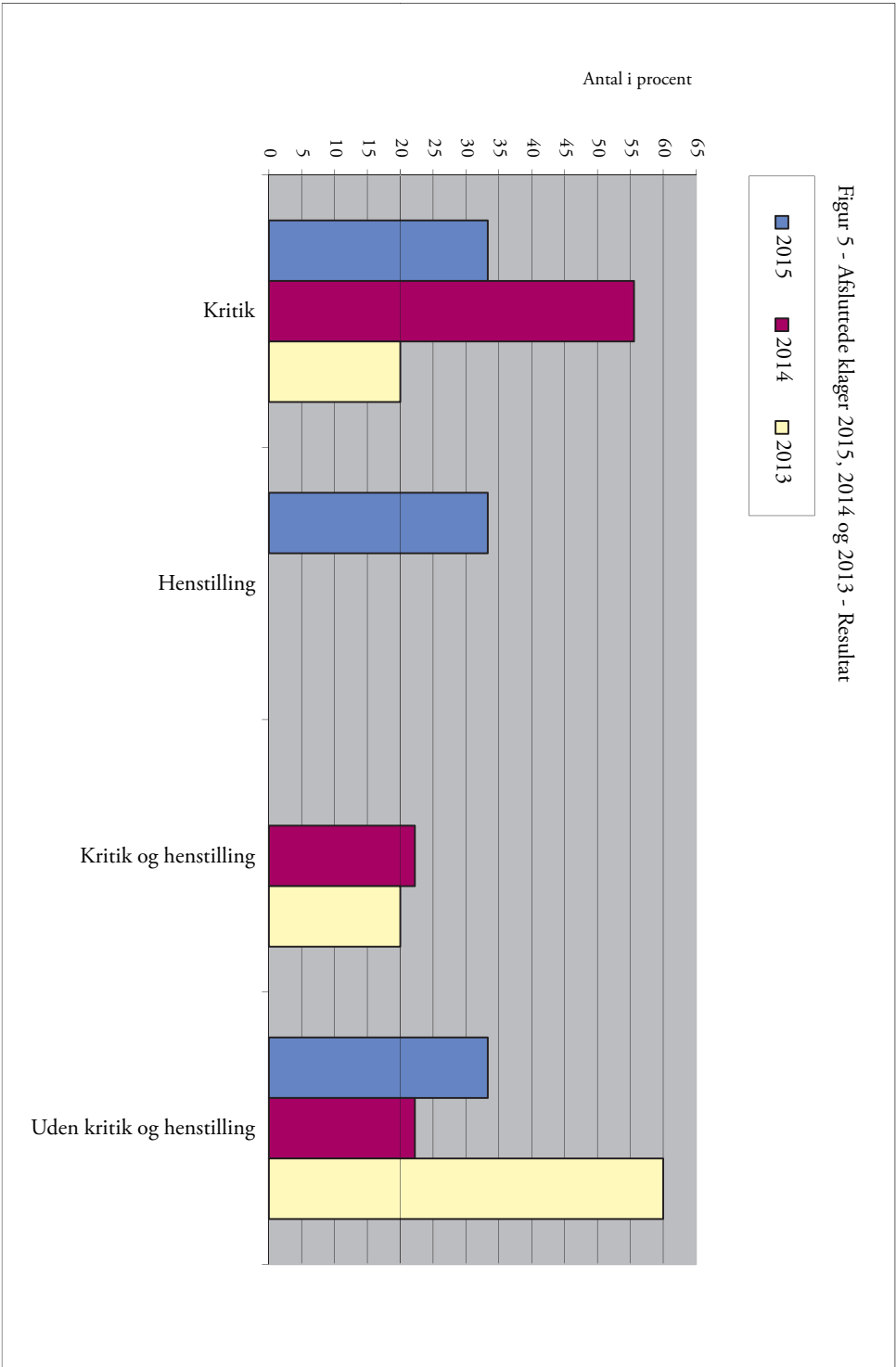
I 2015 afsluttede jeg 1 inspektionssag. Inspektionssagen er optaget i beretningens afsnit 8.











3. Artikler

3.1 Vejledningsrejse i Nordvestgrønland

Af fuldmægtig Katrine Rosenkrantz de Lasson

Ombudsmandsembedet fik i 2015 mulighed for at deltage i en fælles rejse i Nordvestgrønland med deltagelse af Center for Arbejdsskader, Arbejdstilsynet, Rets hjælpen IKIU og Børnerettighedsinstitutionen (MIO). Rejsen fandt sted i perioden 17.-28. august 2015.

Formålet med kampagnen var for ombudsmandsembedets vedkommende at tilbyde personlig vejledning lokalt på kysten, at få et indtryk af eventuelle særlige lokale forvaltningsretlige problemstillinger, og endelig at skabe opmærksomhed omkring ombudsmandens arbejde.

Ombudsmandens rejseaktiviteter

Selvom ombudsmandsembedet har kontor i Nuuk, forsøger ombudsmanden regelmæssigt at rejse også til de tyndere befolkede områder i Grønland.

Det sker for eksempel i forbindelse med ombudsmandens inspektionsbesøg efter ombudsmandslovens § 16, eller i kraft af ombudsmandens opgave som national forebyggende mekanisme i henhold til den valgfri protokol af 18. december 2002 til FN-konventionen om tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf i overensstemmelse med protokollens bestemmelser efter ombudsmandslovens § 17.

De seneste år har ombudsmanden haft særlig fokus på forholdene på døgninstitutioner for børn, unge og handicappede. Ombudsmanden har i den forbindelse besøgt institutioner i Nuuk, Sisimiut og Tasiilaq.

Ombudsmanden foretager desuden besøg på de lokale kommunekontorer, og ombudsmanden har i den forbindelse også tidligere tilbudt, at borgere kunne møde personligt op og få vejledning lokalt om mulighederne for at klage til ombudsmanden.

Afstande, rejseomkostninger og embedets størrelse gør det ikke muligt for ombudsmanden at nå ud i alle bygderne. Ombudsmanden tog derfor positivt imod muligheden for, at en medarbejder kunne deltage i den nævnte rejse sammen med de øvrige fire institutioner.

Dette års rejse til Nordvestgrønland supplerede således ombudsmandens øvrige rejseaktiviteter – for det første ved, at rejsen foregik sammen med fire andre institutioner – og for det andet ved, at turen dækkede så stort et område – og endelig derved, at hovedformålet med denne tur var at tilbyde vejledning lokalt.

Omrejsende vejledning fra Qaarsut til Kullorsuaq

Rent praktisk foregik turen med skib op langs Grønlands nordvestkyst fra Qaarsut til Kullorsuaq og tilbage sydpå igen til Niaqornat til i alt to byer og 17 bygder.

Rejsen var efter planen således tilrettelagt ved, at der dagligt blev besøgt en eller to byer eller bygder, hvor der i gennemsnit var afsat 2-4 timer til vejledning. Vejledningen foregik typisk i det lokale servicehus eller på den lokale skole, hvor borgerne kunne møde op og få vejledning om stort og småt eller blot hilse på. Rejseplanen var på forhånd sendt ud til alle byer og bygder, hvor den blev hængt op lokalt, så borgerne kunne orientere sig om de deltagende institutioner samt tid og sted for besøget. Der var desuden indgået aftale med KNR om, at der hver morgen supplerende blev orienteret om, hvor gruppen helt præcist befandt sig den pågældende og efterfølgende dag.

I alt henvendte 45 personer sig for at få vejledning om muligheden for at klage til ombudsmanden, hvilket skønnes at være et tilfredsstillende antal. Emnerne for henvendelserne spændte vidt. Gennemgående var der dog især mange henvendelser vedrørende lejeboliger, boligstøttehuse, økonomisk hjælp, hjælp til børn og handicappede, afslag på fiskerilicens og generelt manglende svar på henvendelser til myndighederne.

Nogle vejledninger resulterede i, at borgeren umiddelbart indgav en klage til ombudsmanden, mens andre blot blev vejledt om deres muligheder for at indgive en klage til ombudsmanden. Dette kunne for eksempel være tilfældet, hvor de pågældende ikke havde alle relevante bilag med, henvendte sig på vegne af andre uden

fuldmagt, eller i tilfælde hvor sagen endnu ikke var afsluttet hos den relevante myndighed.

En stor fordel ved at rejse ud lokalt var, at det også var muligt at hjælpe de enkelte borgere med at udfylde et klageskema og forklare, hvilke oplysninger ombudsmanden typisk behøver for at behandle konkrete sager. Det var indtrykket, at det kan være en udfordring for borgerne at skrive eller at læse og forstå de breve, som de modtager fra myndighederne, og at det derfor ydermere kan være uoverskueligt at klage til ombudsmanden. I den henseende er det en stor fordel, at der kommer en medarbejder fra ombudsmandsembedet ud lokalt.

I nogle tilfælde blev borgeren oplyst om, at ombudsmanden ikke vil kunne hjælpe i den pågældende sag. I sådanne tilfælde forsøger ombudsmanden altid at henvise den pågældende til at henvende sig et andet sted, hvor vedkommende kan få hjælp med sin sag. Det var i den forbindelse fordelagtigt at rejse flere myndigheder sammen, idet det gav mulighed for hurtigt at sende borgerne videre, så de personligt kunne spørge repræsentanter fra de andre institutioner, om de kunne hjælpe i de pågældende tilfælde.

Udbredelse af kendskabet til ombudsmandens arbejde

Ombudsmandsembedet fører ikke statistik over, hvor mange klager der modtages fra de enkelte områder af Grønland, men det er det generelle indtryk, at byerne og især Nuuk er overrepræsenteret også relativt set. Det kan der være mange grunde til, men det er oplagt, at en af årsagerne er, at kendskabet til ombudsmandsembedet er mindre uden for byerne. Et vigtigt formål med ombudsmandsembedets deltagelse i turen var derfor også at udbrede kendskabet til ombudsmandens arbejde.

Forud for rejsen blev der udarbejdet nye foldere på grønlandsk og dansk om, hvordan borgerne klager til ombudsmanden. Disse foldere blev uddelt i forbindelse med vejledningssamtalerne og blev i øvrigt så vidt muligt lagt i de lokale butikker, servicehuse og kommunekontorer, således at borgerne også efter besøget kan finde information om ombudsmandsembedet lokalt.

Ombudsmandsembedet har da også generelt oplevet en stigning i antallet af klager fra området efter besøget. En stigning i antallet af klager var ikke et mål med embedets deltagelse i rejsen, men det er tilfredsstillende, at stigningen tilsyneladende

er et udtryk for, at kendskabet til muligheden for at klage til ombudsmanden er blevet udbredt både gennem de personlige møder med folk og gennem det informationsmateriale, der er leveret.

Alt i alt har ombudsmanden været meget tilfreds med udbyttet af rejsen, og det er håbet, at embedet i 2016 på samme måde kan nå ud til et andet område af Grønland gennem en ny informationskampagne.

3.2 Proportionalitetsprincippet i afskedigelsessager

Af fuldmægtig Katrine Rosenkrantz de Lasson

Ombudsmanden beskæftigede sig i 2015 i flere sager med spørgsmålet om proportionalitet i afskedigelsessager.

Ombudsmanden modtager hvert år klager over afskedigelser og andre arbejdsretlige forhold. Denne artikel begrænser sig til at se på sager om afskedigelse, idet det er almindeligt anerkendt, at sager om afskedigelse har karakter af afgørelser i sagsbehandlingslovens forstand og dermed er omfattet af de forvaltningsretlige krav om for eksempel proportionalitet.

Spørgsmålet om, hvornår ombudsmanden generelt anser sig for kompetent til at behandle sager om arbejdsretlige forhold, er i øvrigt tidligere behandlet i artiklen ”Ombudsmandens kompetence i sager, der vedrører arbejdsretlige forhold”, som er optrykt i ombudsmandens beretning for 2012, afsnit 3.3.

Det forvaltningsretlige proportionalitetsprincip

Inden for forvaltningsretten gælder på ulovbestemt grundlag et princip om proportionalitet i forvaltningens afgørelser.

Proportionalitetsprincippet indebærer, at en myndighed i valget mellem flere mulige afgørelser til opnåelse af et bestemt formål er forpligtet til at træffe den mindst indgribende afgørelse, som er tilstrækkelig til at opfylde formålet. En myndighed er med andre ord forpligtet til ikke at træffe mere byrdefulde afgørelser end nødvendigt.

Proportionalitetsprincippet indeholder således et krav om, at den påtænkte afgørelse dels skal være nødvendig (dvs. at målet ikke kan nås med en mindre indgribende afgørelse), og dels skal stå i et rimeligt forhold til det formål, der forfølges.

Står en myndighed i en situation, hvor den kan vælge mellem flere forskellige løsninger, så skal myndigheden som udgangspunkt altid vælge den mindst indgribende løsning, medmindre denne løsning ikke kan anses for egnet eller tilstrækkelig til at opfylde formålet. Myndigheden skal således på den anden side ikke nødvendigvis på forhånd have udtømt alle mindre indgribende muligheder, hvis det på forhånd står klart, at man med disse muligheder ikke kan nå målet.

Proportionalitet i afskedigelsessager

Overført på sager om uansøgt afskedigelse betyder proportionalitetsprincippet, at der skal være et rimeligt forhold mellem begrundelsen for afskedigelsen og selve afskedigelsen som reaktion.

Afskedigelse er en meget indgribende afgørelse for den enkelte ansatte. Inden der træffes afgørelse om afskedigelse, må en myndighed derfor overveje, hvorvidt det i den konkrete sag er muligt at finde en for den ansatte mindre indgribende løsning end afskedigelse. Proportionalitetsprincippet er ikke til hinder for, at en myndighed skrider direkte til en afgørelse om afskedigelse eller bortvisning, hvis der til grund for afgørelsen ligger et særligt groft forhold fra den ansattes side, som myndigheden ikke på tilstrækkelig vis kan skride ind overfor på anden måde. Det afgørende er, at myndigheden ikke træffer en mere indgribende afgørelse end nødvendigt i den konkrete situation.

Finder myndigheden, at der i den konkrete sag foreligger andre mindre indgribende løsningsmuligheder end afskedigelse, må myndigheden bringe disse muligheder i anvendelse.

Typiske eksempler på mindre indgribende skridt inden en afskedigelsessag vil være påtale, advarsel eller omplacering.

Vurderer en myndighed for eksempel, at en ansat er uegnet til at bestride den stilling, som den pågældende aktuelt har, må arbejdsgiveren overveje, hvorvidt den ansatte kan omplaceres til en anden, egnet stilling inden for myndigheden.

Betydningen af en forudgående advarsel eller påtale

Kan en afgørelse om afskedigelse efter en proportionalitetsvurdering ikke bæres af sagens omstændigheder, kan myndigheden i stedet overveje, om der er grundlag for at give den pågældende medarbejder en advarsel eller påtale.

Det skal i den sammenhæng holdes for øje, at der er forskel på den forvaltningsretlige status af en påtale og en advarsel. Det afgørende er ikke betegnelsen i sig selv, men derimod indholdet og baggrunden for den tildelte reaktion.¹

Det er almindeligt anerkendt, at tildelingen af en advarsel til en ansat er en afgørelse i sagsbehandlingslovens forstand, jf. lovens § 2, stk. 1. Dette indebærer, at sagsbehandlingslovens bestemmelser skal iagttages, herunder at der for eksempel skal ske partshøring af medarbejderen. Derimod vil en påtale som oftest ikke blive anset for at være en afgørelse i sagsbehandlingslovens forstand.

Kernen i sondringen er, at en advarsel efter omstændighederne vil kunne indgå direkte i grundlaget for en senere tjenstlig sag vedrørende et nyt, lignende forhold fra den ansattes side. Dette betegnes som gentagelsesvirkningen af en advarsel. Advarslen har således retligt bindende betydning for den ansatte, hvilket ikke er tilfældet for en påtale.

Det er imidlertid afgørende for gentagelsesvirkningen af en advarsel, at myndigheden har formuleret advarslen så præcist og utvetydigt, at det står helt klart for den ansatte, hvilke forhold den ansatte skal rette op på, og at konsekvenserne af, at forholdene ikke forbedres vil være en afskedigelse.

Gentagelsesvirkningen af en advarsel er som udgangspunkt tidsubegrænset, medmindre andet følger af advarslens formulering. Jo længere tid der er forløbet uden nye, tilsvarende forseelser fra medarbejderens side, jo mere vil der dog skulle til for, at myndigheden kan træffe en afgørelse om afskedigelse eller bortvisning alene med henvisning til gentagelsesvirkningen af den gamle advarsel.

1) Om sondringen mellem påtaler og advarsler kan jeg henvise til min udtalelse af 24. april 2014, j.nr. 2011-320-0001, som er optrykt i min beretning for 2014.

Eksempler fra ombudsmandens sager i 2015

Ombudsmanden afsluttede i 2015 sin behandling af en sag om afskedigelse af en medarbejder fra en myndighed (se beretningens afsnit 5.1). Ombudsmanden konkluderede i sin udtalelse af 27. oktober 2015 blandt andet, at myndigheden ved afgørelsen om afskedigelse havde tilsidesat det forvaltningsretlige krav om proportionalitet.

Baggrunden for afskedigelsen var samarbejdsproblemer. Der havde ifølge myndigheden været samarbejdsproblemer i hele ansættelsesperioden, men medarbejderen blev først tre måneder efter sin ansættelse formelt gjort bekendt med myndighedens syn på samarbejdsproblemerne på et møde. Herefter blev medarbejderen fire dage senere fritaget fra tjeneste, og der blev indledt partshøring af medarbejderen med henblik på afskedigelse.

Ombudsmanden bemærkede, at myndigheden ikke havde givet medarbejderen nogen reel mulighed for at rette op på forholdene i forlængelse af mødet om samarbejdsproblemerne. Mødet kunne derfor ikke betragtes som et forsøg fra myndighedens side på at finde en anden mindre indgribende løsning end afskedigelse.

Det gælder generelt, at en myndighed ikke straks efter tildelingen af en advarsel eller påtale kan skride til afskedigelse, idet formålet jo netop er, at den ansatte gives mulighed for over en efterfølgende kortere eller længere periode at forbedre forholdene. Tilsvarende gælder det, at en myndighed ikke efter tildelingen af en advarsel kan skride til en afskedigelse af en ansat med henvisning til det tilgrundliggende forhold, medmindre den ansatte efterfølgende gentager forholdet.

Begår den ansatte omvendt efterfølgende et forhold tilsvarende det forhold, som advarslen angik, uden at myndigheden følger advarslen op med en skarpere reaktion i overensstemmelse med det i advarslen angivne (f.eks. en afskedigelse), mister advarslen sin retlige betydning. Arbejdsgiveren kan i så fald ikke uden videre med henvisning til den gamle advarsel skride til afskedigelse af medarbejderen i tilfælde af efterfølgende gentagelser af forholdet.

I den konkrete sag mente myndigheden, at der blandt andet var samarbejdsproblemer mellem den afskedigede medarbejder og en anden medarbejder. Myndigheden påpegede, at det var direkte indskrevet i den afskedigede medarbejders an-

sættelseskontrakt, at det var vigtigt, at der var et afbalanceret forhold mellem den afskedigede medarbejder og denne anden medarbejder. Myndigheden mente således, at forholdets afgørende karakter allerede var indskærpet over for medarbejderen, og at det på denne baggrund ikke var nødvendigt at give medarbejderen en påtale eller advarsel, inden man skred til afskedigelse.

Ombudsmanden var ikke enig i, at afsnittet i ansættelseskontrakten var tilstrækkeligt til, at myndigheden uden en forudgående påtale eller advarsel kunne træffe afgørelse om afskedigelse. Skal en advarsel have gentagelsesvirkning og kunne lægges direkte til grund for en senere afskedigelse, stiller det som nævnt krav til advarelsens præcise og utvetydige formulering. Angivelser i en ansættelseskontrakt eller personalehåndbog vil typisk være holdt i generelle vendinger og vil derfor typisk ikke opfylde kravene til præcision.

Ombudsmanden konkluderede i den konkrete sag, at myndigheden i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet forud for afskedigelsessagen diskretionært burde have givet medarbejderen en påtale om nødvendigheden af at ændre adfærd, eller eventuelt have tildelt medarbejderen en advarsel, for i første omgang at se, om dette var tilstrækkeligt til at løse samarbejdsproblemerne.

Ombudsmanden oplever ikke sjældent sager som den beskrevne, hvor ombudsmanden ud fra sagens omstændigheder må konstatere, at myndigheden forinden en afgørelse om afskedigelse kunne have forsøgt sig med i første omgang at løse de problemer, der ligger til grund for afskedigelsen, med en advarsel eller en anden mindre vidtgående reaktion. Ombudsmanden vil i sådanne sager som udgangspunkt konkludere, at myndigheden ikke har overholdt det forvaltningsretlige krav om proportionalitet.

Dette forudsætter dog, som beskrevet i foregående afsnit, at en advarsel eller anden mindre vidtgående reaktion ud fra en objektiv vurdering i situationen må anses for relevant og tilstrækkeligt over for et givent forhold. Den følgende sag er et eksempel på, at en myndighed i visse tilfælde kan komme frem til, at en afgørelse om afskedigelse eller bortvisning er den eneste tilstrækkelige reaktion over for et givent forhold.

Ombudsmanden modtog i 2014 en klage vedrørende bortvisning af en medarbejder fra en stilling i en kommune (se beretningens afsnit 5.3). Efter at have gen-

nemgået sagens dokumenter besluttede ombudsmanden i 2015 at afslutte sin behandling af sagen, da ombudsmanden ikke mente, at der var udsigt til, at ombudsmanden kunne kritisere kommunens afgørelse, herunder kommunens forståelse af det forvaltningsretlige krav om proportionalitet.

Baggrunden for bortvisningen var, at den pågældende medarbejder over en kort periode havde sendt tre e-mails til kommunens borgmester og den fungerende administrerende direktør, hvori medarbejderen kritiserede sin nærmeste leder, som var direktør i en af kommunens forvaltninger. Der var tale om en relativt omfattende og grov kritik af den pågældende direktør, og medarbejderen havde ikke samtidig orienteret vedkommende om sin kritik.

Kommunen traf på denne baggrund afgørelse om bortvisning af medarbejderen for illoyal optræden.

Det er almindeligt antaget, at offentligt ansatte via deres ansættelse blandt andet er underlagt en forpligtelse til inden for lovgivningens rammer at udføre deres arbejde i overensstemmelse med ansættelsesmyndighedens interesser og aktivt at medvirke til at realisere de opgaver, strategier og mål, som ledelsen har fastlagt.² Denne forpligtelse betegnes typisk som den ansattes loyalitetspligt.

I loyalitetspligten ligger blandt andet et krav om loyal og passende optræden såvel internt i forhold til arbejdsgiveren og øvrige medarbejdere samt udadtil over for omverdenen. Den interne loyalitetspligt betyder blandt andet, at den enkelte ansatte er forpligtet til at anvende en passende omgangstone, og at eventuel kritik af arbejdsgiveren eller den ansattes foresatte skal rettes direkte til de pågældende.

Tilsidesætter en ansat loyalitetsforpligtelsen, skal en myndighed inddrage proportionalitetsprincippet, inden myndigheden træffer en afgørelse om eksempelvis afskedigelse eller bortvisning.

I den konkrete sag var medarbejderen ikke tidligere blevet tildelt nogen påtaler eller advarsler for at fremsætte kritik af sine kolleger eller foresatte.

2) Om offentligt ansattes pligter i ansættelsesforholdet kan f.eks. henvises til Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2002, s. 188 ff.

At der ikke tidligere er forsøgt med mindre reaktioner, betyder dog ikke, at en myndighed er afskåret fra at træffe en afgørelse om afskedigelse eller bortvisning, hvis det konkrete tillidsbrud er af en sådan grovhed, at myndigheden vurderer, at der ikke er udsigt til, at tillidsforholdet mellem den ansatte og dennes foresatte kan genoprettes på tilfredsstillende vis ved i første omgang at tildele den ansatte en påtale eller advarsel for forholdet.

I den konkrete sag vurderede ombudsmanden, at der ikke var udsigt til, at ombudsmanden kunne kritisere kommunens forståelse af det forvaltningsretlige krav om proportionalitet, og ombudsmanden afsluttede derfor sin behandling af sagen.

Opsummering

Sammenfattende betyder den indgribende karakter af en afgørelse om afskedigelse eller bortvisning sammenholdt med proportionalitetsprincippet, at en myndighed som hovedregel skal have forsøgt sig med mindre indgribende muligheder, inden der træffes en afgørelse om afskedigelse eller bortvisning.

Proportionalitetsprincippet er dog ikke til hinder for, at en myndighed efter omstændighederne uden forudgående skridt skrider direkte til en afskedigelse eller bortvisning i de særlige sager, hvor det konkrete forhold er af en sådan karakter, at myndigheden på forhånd må konstatere, at den ansatte ikke på tilstrækkelig vis kan rette op på de konkrete forhold.

Det afgørende er i alle tilfælde, at myndigheden rent faktisk har gjort sig overvejelser om og undersøgt mulighederne for i den konkrete sag at anvende en mindre indgribende reaktion over for den ansatte, og at myndigheden, såfremt der findes mindre indgribende løsningsmuligheder, bringer disse i anvendelse for derved at understrege forholdets grovhed over for den ansatte og samtidig give vedkommende en mulighed for at rette op på forholdet.

3.3 Retten til aktindsigt – en hovedregel

Af specialkonsulent Lili Rasmussen

I denne artikel beskrives retten til aktindsigt i henhold til landstingslov nr. 9 af 13. juni 1994 om offentlighed i forvaltningen med senere ændringer, herefter offentlighedsloven. Herudover omtales relevante ombudsmandssager i tilknytning til spørgsmålet om aktindsigt. Ved offentlighedsloven reguleres offentlighedens adgang til at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed.

Det overordnede formål med offentlighedsloven er at skabe størst mulig åbenhed i den offentlige forvaltning. Retten til aktindsigt er hovedreglen. Offentlighedsloven regulerer, hvilke dokumenter og oplysninger, som offentligheden, som minimum kan kræve at få aktindsigt i. Dertil er der tilføjet et princip om meroffentlighed, hvorefter en myndighed kan give aktindsigt i videre omfang, medmindre andet følger af regler om tavshedspligt m.v.

Offentlighedsloven er udarbejdet med udgangspunkt i den dagældende danske lov om offentlighed i forvaltningen fra 1987, som erstattede den danske offentlighedslov fra 1970. I artiklen henvises der derfor til betænkning nr. 325/1963, der lå til grund for den dagældende danske offentlighedslov fra 1970, samt Justitsministeriets vejledning nr. 11687 af 3. november 1986 om lov om offentlighed i forvaltningen.

Retten til aktindsigt efter offentlighedsloven

Enhver kan med de undtagelser, der er nævnt i offentlighedslovens §§ 2 og 7-14, anmode om aktindsigt efter offentlighedsloven, jf. offentlighedslovens § 4, stk. 1, 1. pkt. Retten til aktindsigt omfatter, som udgangspunkt dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed som led i myndighedens administrative sagsbehandling i forbindelse med myndighedens virksomhed.

Udover at der skal være tale om dokumenter, der er indgået til eller oprettet af myndigheden som led i myndighedens administrative sagsbehandling i forbindelse med myndighedens virksomhed, fremgår den nærmere beskrivelse af, hvad der er omfattet af aktindsigt af offentlighedslovens § 5. Således er alle dokumenter og kopier, der vedrører sagen, der er afsendt af myndigheden omfattet af aktindsigt,

når det må antages, at skrivelserne er nået frem til adressaten. Som udgangspunkt omfatter retten til aktindsigt således alle dokumenter, der vedrører en sag. Endvidere er journaloversigt, registre og andre fortegnelser, der vedrører sagen omfattet af aktindsigt. På denne måde er det således muligt at kontrollere myndighedens behandling af aktindsigtsanmodningen. Dette udgangspunkt er modificeret i offentlighedslovens § 5, stk. 2, hvorefter registre og andre systematiserede fortegnelser, hvor der gøres brug af elektronisk databehandling som udgangspunkt er undtaget retten til aktindsigt. Vedrørende journaler, der føres ved elektroniske sagsbehandlingssystemer bemærkes det, at disse fortsat er omfattet af retten til aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 5, stk. 1, nr. 2.

Dokumenter, som en myndighed modtager til opbevaring eller til stempning eller lignende bearbejdning er ikke omfattet af dokumentbegrebet. Modtager en myndighed dokumenter ved en åbenbar fejl, er disse dokumenter ligeledes som udgangspunkt ikke omfattet af dokumentbegrebet. Det afgørende er, om dokumenterne indgår i grundlaget for myndighedens afgørelse.

Undtagelserne til retten til aktindsigt kan overordnet opdeles i undtagelse af visse typer af sager (offentlighedslovens § 2), undtagelse af visse typer af dokumenter, (offentlighedslovens §§ 7, 8 og 10) samt undtagelse af visse typer af oplysninger (offentlighedslovens §§ 12 og 13).

I det følgende behandles spørgsmålet om undtagelse af visse typer af sager ikke nærmere. I tilknytning hertil nævnes blot, at de sager, som er undtaget retten til aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 2, stk. 1, er kriminalretlige sager og sager om lovgivning indtil lovforslag er fremsat for Inatsisartut. Lovforslag og bekendtgørelser, der sendes i høring, publiceres dog på Høringsportalen, som kan findes på Naalakkersuisuts hjemmeside.

Hvad angår sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentlige tjeneste samt sager om enkeltpersoners ansættelse i det offentlige tjeneste, er disse sager som udgangspunkt også undtaget retten til aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 2, stk. 2, 2. pkt. Retten til aktindsigt omfatter dog visse nærmere oplysninger om enkeltpersoners ansættelse i det offentlige tjeneste, jf. offentlighedslovens § 2, stk. 3. Modtager en myndighed en anmodning om aktindsigt i sådanne oplysninger, skal myndigheden behandle aktindsigtsanmodningen efter offentlighedslovens almindelige regler.

I det følgende behandles spørgsmålet om undtagelse af visse typer af dokumenter nærmere. Bestemmelsen om undtagelse af interne arbejdsdokumenter (offentlighedslovens § 7) og bestemmelsen om retten til aktindsigt i interne arbejdsdokumenter (offentlighedslovens § 8) beskrives efterfulgt af omtale af nogle ombudsmandssager. Offentlighedsloven § 10, hvorefter visse typer af dokumenter kan undtages retten til aktindsigt på baggrund af deres funktion begrundet i hensynet til at beskytte den politiske beslutningsproces behandles ikke nærmere.

Herefter nævnes nogle ombudsmandssager, hvor ombudsmanden har udtalt sig om myndigheders undtagelse af oplysninger fra retten i aktindsigt efter offentlighedslovens §§ 12 og 13.

Undtagelse af interne arbejdsdokumenter

Hovedreglen om retten til aktindsigt modificeres blandt andet af offentlighedslovens § 7, hvorefter retten til aktindsigt ikke omfatter en myndigheds interne arbejdsdokumenter. Baggrunden for at undtage interne arbejdsdokumenter for retten til aktindsigt er at beskytte myndighedernes interne beslutningsproces.

Som interne arbejdsdokumenter anses dokumenter, som myndigheden udarbejder til eget brug (bestemmelsens nr. 1) samt brevveksling mellem forskellige enheder inden for samme myndighed (bestemmelsens nr. 2). Brevveksling mellem en kommunalbestyrelse og dennes udvalg, afdelinger og andre organer eller mellem disse organer indbyrdes anses ligeledes som interne arbejdsdokumenter (bestemmelsens nr. 3).

Som eksempler på dokumenter omfattet af bestemmelsens nr. 1 er i bemærkningerne nævnt:

”(1) referater, notater og lignende, der udover en beskrivelse af sagens faktum, således som det fremtræder på grundlag af sagens dokumenter, typisk vil indeholde den eller de pågældende medarbejders juridiske eller anden vurdering af sagen samt i tilslutning hertil et forslag til dens afgørelse eller fortsatte behandling, (2) patient- og klientjournaler, (3) udkast til skrivelser og til administrative retsforskrifter og planer, (4) referater af møder eller andre drøftelser med udenforstående, der alene udarbejdes til myndighedens eget brug, og (5) ”visdomsbøger”, praksisoversigter og lignende.”

Om baggrunden for bestemmelsens nr. 1 er det i betænkning nr. 325/1963, side 51 bl.a. anført, at:

"Det findes nødvendigt, at tjenestemændene har adgang til på fri og formløs måde at foretage deres overvejelser over sagerne og udføre det forberedende arbejde, eventuelt under drøftelser med kolleger, uden at arbejde under presset af en offentliggørelse af de i referaterne nedfældede betragtninger, som måske vil skifte i værdi efterhånden som sagen skrider frem".

Udgangspunktet om at undtage interne arbejdsdokumenter fra retten til aktindsigt gælder alene så længe dokumenterne er i den pågældende myndigheds besiddelse og alene danner grundlag for myndighedens egne interne overvejelser.

I henhold til bestemmelsens nr. 2 anses brevveksling mellem forskellige enheder inden for samme myndighed for interne arbejdsdokumenter. Spørgsmålet om, hvorvidt der er tale om forskellige enheder inden for samme myndighed, må komme an på en konkret vurdering af det underliggende retsgrundlag. Det vil sige, at det nærmere må undersøges, hvorvidt der er tale om forskellige enheder eller afdelinger inden for samme myndighed eller, om der er tale om selvstændige myndigheder. En sådan nærmere undersøgelse vil bl.a. omfatte en undersøgelse af myndighedens organisatoriske opbygning, rekursadgang, instruktionsbeføjelse og spørgsmålet om, hvorvidt myndigheden selvstændigt træffer afgørelser.

Udgangspunktet inden for kommunalretten er, at kommunen er en enhedsforvaltning, og at de forskellige forvaltninger og afdelinger i kommunen er en del af den samme myndighed, det vil sige kommunen. Som det fremgår af bemærkningerne til bestemmelsens nr. 3 må det derfor antages, at anvendelsesområdet for bestemmelsens nr. 3 er omfattet af bestemmelsens nr. 2. Med bestemmelsens nr. 3 er der dog ingen tvivl om, at brevveksling inden for kommunens forvaltninger, afdelinger og udvalg m.m. anses for at være interne arbejdsdokumenter.

I en sag om aktindsigt på råstofområdet har ombudsmanden haft mulighed for at udtale sig om, hvorvidt der var tale om forskellige enheder inden for samme myndighed eller, om der var tale om to selvstændige myndigheder. I et interview til Sermitsiaq udtalte et medlem af Naalakkersuisut bl.a., at Råstofstyrelsen og Miljøstyrelsen for Råstofområdet måtte anses som én myndighed, "Råstofmyndigheden". Det var således medlemmets opfattelse, at de gældende regler i råstofloven

betød, at dokumenter, der udveksledes mellem Råstofstyrelsen og Miljøstyrelsen for Råstofområdet, var at anse som interne arbejdsdokumenter, og således som udgangspunkt undtaget fra retten til aktindsigt. Ombudsmanden besluttede af egen drift at undersøge dette spørgsmål. Ombudsmanden fandt, at Råstofstyrelsen og Miljøstyrelsen for Råstofområdet ud fra statsretlige synspunkter og med henvisning til råstofloven måtte anses for at være to adskilte myndigheder. Ombudsmanden fandt således, at dokumenter, der udveksledes mellem de to styrelser, ikke var at anse som interne og derfor ikke kunne undtages fra retten til aktindsigt i henhold til offentlighedslovens almindelige regler om interne arbejdsdokumenter. Udtalelsen er optaget i beretningen for 2014, afsnit 5.11.

Opregningen i offentlighedslovens § 7 af, hvad der er omfattet af begrebet ”interne arbejdsdokumenter” er ikke udtømmende. Er der tvivl, må det afgørende være, hvorvidt dokumentet indeholder myndighedens interne overvejelser i forhold til en sags behandling eller afgørelse, jf. bemærkningerne til bestemmelsen.

Myndighedens adgang til at undtage interne arbejdsdokumenter fra retten til aktindsigt gælder som udgangspunkt kun i de tilfælde, hvor de pågældende dokumenter stadig er i myndighedens besiddelse. Hvis myndigheden videregiver interne arbejdsdokumenter eller kopi heraf til andre myndigheder eller udenforstående, mister dokumenterne deres interne karakter.

I en udtalelse fra 2000 har ombudsmanden bl.a. bemærket, at den daværende hjemmestyreadministrations udlevering af dokumenter til udvalg under det daværende Landsting ikke reguleres af offentlighedsloven, og derfor ikke har betydning for spørgsmålet om retten til aktindsigt. Ombudsmanden bemærkede herom bl.a., at det daværende Landsstyrets Sekretariats udlevering af dokumenter til et udvalg i Landstinget bygger ”på en forvaltningsretlig grundsætning om, at udlevering af oplysninger, som er nødvendige for, at udvalget kan udøve sin virksomhed efter landstingslov om Landstinget og Landsstyret § 16, herunder bevillingsvirksomhed, normalt er berettiget, medmindre konkrete, vægtige hensyn taler imod en sådan udlevering.” Ombudsmanden gav således udtryk for den opfattelse, at interne dokumenter som udgangspunkt ikke mister deres interne karakter ved, at de udleveres til et udvalg i Inatsisartut. Udtalelsen er optaget i beretningen for 2000, side 77 ff. i den dansksprogede udgave og side 98 ff. i den grønlandssprogede udgave.

I en anden ombudsmandssag havde et departement givet afslag på aktindsigt i dokumenter vedrørende den administrative koordinationsgruppe for aluminiumsprojektet. Departementet havde begrundet afslaget med, at arbejdsgruppen var en selvstændig myndighed, og at dokumenterne var interne, jf. offentlighedslovens § 7, nr. 1. Ombudsmanden undersøgte spørgsmålet om, hvorvidt koordinationsgruppen var en selvstændig myndighed. Ombudsmanden fandt efter en konkret vurdering, at koordinationsgruppen ikke kunne anses som en selvstændig myndighed i forvaltningsretlig forstand, men at der derimod var tale om et samarbejde mellem myndigheder. Ombudsmanden fandt videre, at departementet ikke havde grundlag for at give afslag på aktindsigt med henvisning til, at der var tale om interne arbejdsdokumenter, jf. offentlighedslovens § 7, nr. 1. De dokumenter, der tilgik koordinationsgruppen måtte derfor anses som eksterne dokumenter. Udtalelsen er optaget i beretningen for 2011, afsnit 5.1.1.

Retten til aktindsigt i interne arbejdsdokumenter

Undtagelsen af interne arbejdsdokumenter efter offentlighedslovens § 7 begrænses i en række tilfælde af offentlighedslovens § 8, hvis de interne arbejdsdokumenter foreligger i endelig form. Offentlighedslovens § 8 er en ofte overset bestemmelse i sager om aktindsigt i visse interne arbejdsdokumenter.

Begrundelsen for, at interne arbejdsdokumenter i medfør af offentlighedslovens § 8 er omfattet af retten til aktindsigt skal ses i forhold til begrundelsen for offentlighedslovens § 7, der, som nævnt ovenfor, er, at beskytte myndighedens interne beslutningsproces. De typer af dokumenter, der er omfattet af retten til aktindsigt i henhold til offentlighedslovens § 8 er således begrundet i, at de ikke alene indeholder eller på anden måde afspejler myndighedens interne overvejelser om sagens afgørelse eller fortsatte behandling. Når myndigheden har truffet sin beslutning, er det således ikke nødvendigt at tage hensyn til myndighedens interne beslutningsproces ved at omfatte sådanne dokumenter retten til aktindsigt.

Efter offentlighedslovens § 8 er interne arbejdsdokumenter, der foreligger i endelig form omfattet af retten til aktindsigt, når dokumenterne alene gengiver indholdet af myndighedens endelige beslutning vedrørende en sags afgørelse (bestemmelsens nr. 1), dokumenterne alene indeholder en gengivelse af de oplysninger, som myndigheden har haft pligt til at notere efter offentlighedslovens § 6 om notatpligt (bestemmelsens nr. 2), dokumenterne er selvstændige dokumenter, der er udarbej-

det af en myndighed for at tilvejebringe bevismæssig eller anden tilsvarende klarhed med hensyn til en sags faktiske omstændigheder (bestemmelsens nr. 3) og når dokumenterne indeholder generelle retningslinier for behandlingen af bestemte sagstyper (bestemmelsens nr. 4).

Som omfattet af retten til aktindsigt efter bestemmelsens nr. 1 anses eksempelvis typisk beslutningsprotokoller, for så vidt de ikke indeholder noget om myndighedens overvejelser i forhold til beslutningen. Bestemmelsens nr. 2 og 3 vedrører dokumenter, der indeholder oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder. Bestemmelsens nr. 2 vedrører oplysninger, som myndigheden har haft pligt til at notere i medfør af offentlighedslovens § 6, mens bestemmelsens nr. 3 går videre og vedrører selvstændige dokumenter, udarbejdet af myndigheden, og som ikke samtidigt indeholder noget om myndighedens overvejelser eller vurdering af sagen. Det kan for eksempel være rapportmateriale, som myndigheden har udarbejdet for at få et overblik over de faktiske forhold i en sag.

Som omfattet af retten til aktindsigt efter bestemmelsens nr. 4 anses dokumenter, der indeholder generelle retningslinjer for behandlingen af bestemte typer af sager, herunder retningslinjer for behandlingen af alle sager i en myndighed.

Ved tvivl om hvorvidt dokumentet er omfattet af retten til aktindsigt efter offentlighedslovens § 8 må det bero på en vurdering af dokumentets indhold og funktion, om myndigheden har udarbejdet dokumentet i bevismæssigt øjemed, eller som grundlag for myndighedens interne overvejelser, jf. bemærkningerne til bestemmelsen.

I en sag, som ombudsmanden ikke har fundet anledning til at optage i sin beretning, klagede en miljøorganisation til ombudsmanden over et afslag på aktindsigt fra Råstofdepartementet (j.nr. 2015-202-0005). Departementet havde for en del af aktindsigtsanmodningen meddelt afslag med henvisning til offentlighedslovens § 7, stk. 1 og 2. Vedrørende denne del af afgørelsen fandt ombudsmanden, at det ikke af departementets afgørelse fremgik, at departementet havde forholdt sig til offentlighedslovens § 8 og § 11. For så vidt angik denne del af afgørelsen oversendte ombudsmanden derfor klagen til departementet som en anmodning fra miljøorganisationen om, at departementet over for miljøorganisationen forholdt sig hertil.

Finder myndigheden frem til, at myndigheden ikke kan meddele aktindsigt i dokumentet efter offentlighedslovens § 8, skal myndigheden undersøge, om der er konkrete oplysninger i dokumentet, der er af væsentlig betydning for sagsforholdet, og som er omfattet af retten til aktindsigt efter offentlighedslovens § 11. Bestemmelsen fastsætter, at myndigheden skal meddele aktindsigt i ”enhver konkret oplysning om faktiske omstændigheder af væsentlig betydning for sagsforholdet, der ikke fremgår af de dokumenter, der er undergivet aktindsigt efter de almindelige regler.”, jf. bemærkninger til bestemmelsen. En sådan delvis aktindsigt må gives ved ekstrahering, det vil sige, at myndigheden skal meddele aktindsigt i de oplysninger om faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagsforholdet i overensstemmelse med offentlighedslovens almindelige regler.

Retten til at blive gjort bekendt med oplysninger i medfør af offentlighedslovens § 11 modificeres af offentlighedslovens §§ 12, 13 og 14. Uden nærmere at komme ind på disse bestemmelser, nævnes blot, at mens offentlighedslovens § 12 generelt vedrører undtagelse af oplysninger af hensyn til private og det private erhverv, angår offentlighedslovens § 13 undtagelse af oplysninger navnlig af hensyn til offentlige interesser. I henhold til offentlighedslovens § 14 begrænses myndighedernes pligt til at meddele oplysninger af særlige bestemmer, der er fastsat ved lov eller med hjemmel i lov for personer, der virker i det offentliges tjeneste eller hverv.

Ved behandling af en anmodning om aktindsigt skal myndigheden foretage en konkret vurdering af de enkelte oplysninger. Ombudsmanden har tidligere udtalt, at en myndighed ikke kan afslå aktindsigt ud fra en generel forhåndsvurdering af oplysningerne i en sag. Forinden myndigheden træffer afgørelse om aktindsigt, skal myndigheden således gennemgå ”alle sagens dokumenter og de enkelte oplysninger heri”, som er omfattet af aktindsigtsanmodningen. Udtalelsen er optaget i beretningen for 1999, side 45 ff. i den dansksprogede beretning og side 56 ff. i den grønlandsksprogede beretning. Se nærmere side 51 nederst i den dansksprogede beretning og side 66 øverst i den grønlandsksprogede beretning.

Ombudsmandssager

I en sag fra år 2004 klagede en journalist til ombudsmanden over en kommunes afslag på aktindsigt i oplysninger om, hvilke private lejemaal, som kommunen brugte til vakantlejemaal samt månedsprisen for de enkelte lejemaal. Ombudsmanden fandt, at kommunen ikke kunne undtage oplysninger om kommunens vakantleje-

mål ved A/S Boligselskabet INI, da disse oplysninger ikke vedrører enkeltpersoner, og derfor ikke er omfattet af anvendelsesområdet for offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1. Hertil fandt ombudsmanden, at kommunen ikke kunne undtage en oplysning om, at en privatperson lejer en bolig ud til kommunen, idet en sådan oplysning ikke kan karakteriseres som en så følsom oplysning, at det vil være den almindelige opfattelse, at dette ikke bør komme til offentlighedens kendskab. Med hensyn til oplysning om pris fandt ombudsmanden, at offentliggørelse heraf ikke kan siges at afsløre noget om personens privatøkonomi i øvrigt. Ombudsmanden fandt derfor, at kommunen ikke kunne undtage disse oplysninger fra retten til aktindsigt med henvisning til offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1.

For så vidt angår anmodningen om aktindsigt i månedsprisen for lejemålene skønnede kommunen, at oplysninger om det aktuelle huslejeniveau, kunne påvirke lejeniveauet for eventuelle fremtidige lejemål. I sit afslag henviste kommunen til beskyttelse af det offentlige økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentlige forretningsvirksomhed, jf. offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 5. Ombudsmanden fandt, at kommunens tilkendegivelse var af generel karakter, og at kommunen ikke havde sandsynliggjort, at udlevering af oplysningerne vedrørende lejemålene konkret ville medføre en økonomisk tabsrisiko for kommunen. Kommunen havde dermed ikke foretaget en konkret vurdering af de enkelte oplysninger. Udtalelsen er optaget i beretningen for 2004, side 192 ff. i den dansksprogede beretning og side 232 ff. i den grønlandssprogede beretning.

I en sag fra 2002 klagede en fagforening til ombudsmanden over, at det daværende Direktoratet for Sundhed havde afslået at give fagforeningen aktindsigt i en række økonomiske oplysninger i det daværende hjemmestyrets kontrakter med vikarbureauer om køb af vikarassistance til sundhedssektoren. I sagen udtalte ombudsmanden bl.a., at undtagelse af oplysninger efter offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, kun kan ske, hvis det på baggrund af ”et konkret skøn må antages at indebære en nær risiko for, at der påføres den pågældende person eller virksomhed skade, navnlig et økonomisk tab af nogen betydning”. Ombudsmanden kritiserede bl.a., at direktoratets beslutning om at undtage en nærmere række af oplysninger fremstod som en generel beslutning om at undtage bestemte typer af oplysninger fra de pågældende kontrakter. Dette levede efter ombudsmandens opfattelse ikke op til kravet om, at beslutning om undtagelse af oplysninger skal ske ud fra en konkret vurdering af de enkelte oplysninger. Udtalelsen er optaget i beretningen for 2002,

side 108 ff. i den dansksprogede beretning og side 135 ff. i den grønlandssprogede beretning.

I ovennævnte sag bemærkede ombudsmanden derudover bl.a., at det er myndigheden, som træffer afgørelse om meddelelse af aktindsigt. Ombudsmanden fandt det derfor uheldigt, at direktoratet i sin høring af de pågældende virksomheder, til brug for sin behandling af aktindsigtsanmodning, havde anmodet virksomhederne om at oplyse, hvorvidt de kunne give ”tilladelse” til aktindsigt. Ombudsmanden bemærkede i øvrigt, at formuleringen kunne have været årsag til, at direktoratet ikke havde fået fyldestgørende svar på sin henvendelse til virksomhederne. Dette kunne have indvirkning på direktoratets oplysning af sagen forinden direktoratet traf afgørelse om afslag på aktindsigt.

En journalist havde i en sag fra 2000 klaget til ombudsmanden over et delvist afslag på aktindsigt. Aktindsigtsanmodningen angik dokumenter vedrørende de økonomiske konsekvenser af det daværende Landsstyres indgåelse af en overenskomst på lærerområdet. Det daværende Landsstyrets Sekretariat havde meddelt helt og delvist afslag på aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 5, jf. stk. 2. Dokumenterne omfattede ”Korrespondance mellem forhandlingsparterne samt interne beregninger og strategiske overvejelser omkring forløbet af de aktuelle og efterfølgende forhandlingsforløb.” Ombudsmanden fandt, at Sekretariatet kunne undtage dokumenter fra retten til aktindsigt i dokumenter om forhandlinger om løn- og personaleforhold med henvisning til den nævnte bestemmelse. Ombudsmanden fandt, at det skøn, som Sekretariatet havde udøvet ud fra en betragtning om, at ”fremtidige forhandlinger kan foregå på et så fyldestgørende grundlag som muligt” var udøvet i overensstemmelse med forvaltningsrettens regler for skøn. Udtalelsen er optaget i beretningen for 2000, side 77 ff. i den dansksprogede beretning og side 98 ff. i den grønlandssprogede beretning.

I anden sag, som ombudsmanden har behandlet i 2006 klagede en journalist over, at det daværende Landsstyrets Sekretariat havde givet afslag på aktindsigt i korrespondance fra to landsstyremedlemmers advokater samt besvarelser fra Sekretariatet vedrørende en verserende sag om de pågældende landsstyremedlemmers repræsentationsforbrug. Sekretariatet havde meddelt afslag med henvisning til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 5, og henvist til beskyttelsen af det offentliges væsentlige økonomisk interesse i sagen ikke ville kunne varetages, hvis der blev meddelt

aktindsigt. Ombudsmanden fandt ikke, at de forhold, som Sekretariatet havde anført var af en sådan karakter, at de kunne anses for omfattet af bestemmelsen. Ombudsmanden fandt det derfor tvivlsomt, om dokumenterne kunne undtages fra retten til aktindsigt med henvisning til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 5. Udtalelsen er optaget i beretningen for 2006, side 171 ff. i den dansksprogede udgave og side 196 ff. i den grønlandsksprogede udgave.

Meroffentlighed

En myndighed kan give aktindsigt i videre omfang end det, som fremgår af reglerne i offentlighedsloven. Dette princip om meroffentlighed begrænses dog af reglerne om tavshedspligt m.v., jf. offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt.

Som nævnt er det overordnede formål med offentlighedsloven at skabe størst mulig åbenhed i den offentlige forvaltning. Offentlighedsloven er en minimumslov, idet offentlighedsloven regulerer, hvilke dokumenter og oplysninger myndighederne som minimum er forpligtet til at meddele aktindsigt i. Med dette som udgangspunkt betyder meroffentlighedsprincippet (trods bestemmelsens ordlyd ”kan”), at myndighederne – i alle sager, hvor der gives afslag på aktindsigt – er forpligtet til at overveje meroffentlighed ved behandling af begæringer om aktindsigt. Følgende fremgår af Justitsministeriets vejledning nr. 11687 af 3. november 1986 om lov om offentlighed i forvaltningen:

”En myndighed, der behandler en begæring om aktindsigt, ikke alene bør overveje, om begæringen kan afslås efter offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser, men også om der navnlig efter reglerne om tavshedspligt er noget til hinder for, at der meddeles aktindsigt. Hvis oplysningerne i et dokument ikke er fortrolige, bør myndigheden altså i almindelighed imødekomme en begæring om aktindsigt, selv om myndigheden ikke er forpligtet til det.”

Dette er tillige slået fast i Folketingets Ombudsmands praksis og er også noget, som Ombudsmanden for Inatsisartut har tilsluttet sig.

Ombudsmanden vil derfor i sager, der vedrører klage over aktindsigt, udover undersøgelse af myndighedens materielle behandling af en begæring om aktindsigt tillige undersøge, hvorvidt myndigheden har vurderet, om myndigheden kunne give aktindsigt i videre omfang, end den var forpligtet til.

Kort sammenfatning

Sammenfattende kan man helt overordnet sige, at retten til aktindsigt er en hovedregel, og at myndighederne skal administrere offentlighedsloven, som en minimumslov og meddele aktindsigt, hvis ikke myndigheden kan begrunde et afslag herpå.

En myndighed kan ikke ved behandling af en anmodning om aktindsigt i interne arbejdsdokumenter meddele afslag på aktindsigt med henvisning til offentlighedslovens § 7 uden forinden konkret at have vurderet, om der bør gives delvist aktindsigt i efter offentlighedslovens § 8 eller § 11 eller aktindsigt efter princippet om meroffentlighed.

Ved en myndigheds behandling af en anmodning om aktindsigt, er det afgørende, at myndigheden foretager en konkret vurdering af de enkelte oplysninger og ikke mindst vurderer, om myndigheden kan give aktindsigt i videre omfang i overensstemmelse med meroffentlighedsprincippet og til opfyldelse af offentlighedslovens formål om at skabe størst mulig åbenhed i den offentlige forvaltning.

4. Generelle bemærkninger vedrørende forvaltningsretlige spørgsmål

I dette afsnit har jeg valgt at fremhæve nogle generelle problemstillinger, som jeg har forholdt mig til i forbindelse med min behandling af en række sager, herunder sager, som ikke har givet anledning til omtale i afsnit 5.

4.1 Klage over forskelsløn (j.nr. 2015-311-0033)

Jeg modtog en klage fra en person, som var blevet opsagt fra sin stilling på hidtidige vilkår og tilbudt ny ansættelse med nedsat vederlag efter reglerne om forskelsløn. Afgørelsen herom havde været påklaget til Departementet for Uddannelse, Kultur, Forskning og Kirke, som havde stadfæstet afgørelsen.

Såvel den oprindelige opsigelse og tilbuddet om ny ansættelse med nedsat vederlag som stadfæstelsen af denne afgørelse var baseret på reglerne om forskelsløn, som disse blev udlagt af Økonomi- og Personalestyrelsen, jf. cirkulære nr. 4 af 23. august 1994 om beskæftigelse og aflønning af pensionerede tjenestemænd i Grønlands Hjemmestyre og de grønlandske kommuners tjeneste (1994-cirkulæret).

Det fremgik af sagen, at de direkte involverede myndigheder ved deres afgørelse havde lagt Økonomi- og Personalestyrelsens vurdering af cirkulæret oprøvet til grund, selv om jeg måtte forstå, at der havde været udsigt til en anden afgørelse, hvis spørgsmålet om forskelsløn blev behandlet efter cirkulære af 1. oktober 2011 om kompetenceafgrænsning i konkrete personalsager (2011-cirkulæret), hvorefter de direkte involverede myndigheder og ikke Økonomi- og Personalestyrelsen havde afgørelseskompetencen.

Uanset at begge cirkulærer blev ophævet den 19. januar 2015 ved ikraftsættelsen af Formandens Departements cirkulære af 16. januar 2015 om myndighedernes personaleadministrative ansvar og kompetence med tilhørende vejledning, fandt jeg anledning til at anmode Formandens Departement om at vurdere, hvilke af de to cirkulærer spørgsmålet burde være behandlet efter.

Formandens Departement meddelte mig den 31. juli 2015, at spørgsmålet burde være behandlet efter 2011-cirkulæret. Dette tog jeg til efterretning og sendte på den baggrund sagen tilbage til Departementet for Uddannelse, Kultur, Forskning

og Kirke og bad departementet overveje, hvorvidt departementet burde genbehandle sagen eller hjemvise sagen til behandling ved første instans myndigheden.

Jeg havde ikke hørt fra Departementet for Uddannelse, Kultur, Forskning og Kirke ved beretningsårets udløb.

4.2 Anmodning om dementi. Naalakkersuisuts relation til folketingsmedlemmer (j.nr. 2015-720-0002)

Tidligere fungerende folketingsmedlem Nick Nielsen klagede til mig over, at formanden for Naalakkersuisut, Kim Kielsen, efter Nick Nielsens opfattelse havde overtrådt lovgivningen ved via sin departementschef at have anmodet Nick Nielsen om at fremkomme med et dementi i forbindelse med nogle udtalelser, som Nick Nielsen var fremkommet med fra Folketingets talerstol. Udtalelserne vedrørte indgåelsen af en servicekontrakt på Thule-basen.

I et brev af 13. marts 2015, som jeg valgte at offentliggøre på min hjemmeside, da sagen havde affødt stor interesse i pressen, meddelte jeg Nick Nielsen, at jeg ikke fandt, at Kim Kielsen i sin egenskab af formand for Naalakkersuisut (eller Formandens Departement i øvrigt) med sin anmodning om dementi havde handlet ulovligt eller i strid med forvaltningsretlige principper.

I mit brev anførte jeg således blandt andet følgende:

”Jeg forstår, at det, der danner grundlag for din klage, er en e-mail af 21. januar 2015, hvor departementschefen for Formandens Departement blandt andet skrev følgende til din daværende sekretær i Folketinget:

’I bør udsende et dementi på baggrund af Nick’s efterfølgende udtalelser om, at Naalakkersuisut har været inddraget i forhandlingerne om en ny aftale – det har Naalakkersuisut ikke. Nick har selv siddet i Naalakkersuisut og har ikke været præsenteret for et oplæg eller andet, eller givet mandat til at adm. Kan forhandle på deres vegne om en ny aftale.’

Kim Kielsen har efterfølgende – blandt andet i et svar af 23. februar 2015 på et § 37-spørgsmål (nr. 31) stillet af medlem af Inatsisartut [...] – oplyst, at e-mailen blev sendt efter instruktion fra ham.

Jeg er enig med dig i, at Kim Kielsen med udsendelsen af e-mailen har handlet i sin egenskab af formand for Naalakkersuisut – og derved ikke som hverken (parti)politiker eller som privatperson. Dette skyldes, at e-mailen tydeligt henviser til forhold, som direkte angår Naalakkersuisut. E-mailen knytter sig således til Kim Kielsens funktion som formand for Naalakkersuisut.

Jeg henviser herved også til betænkning 1443/2004 om embedsmænds rådgivning og bistand, afsnit 5.1.3, om forhold knyttet til ministerens funktioner som minister. Da centraladministrationen i Grønland er opbygget efter dansk forbillede, kan denne danske betænkning i vidt omfang benyttes ved forståelsen af forholdene i Grønland.

At Kim Kielsen har handlet i sin egenskab af formand for Naalakkersuisut, er afgørende for, at jeg som ombudsmand kan forholde mig til sagen, jf. § 7, stk. 1, jf. § 19, stk. 1, i inatsisartutlov nr. 8 af 3. december 2009 om Ombudsmanden for Inatsisartut (ombudsmandsloven), hvorefter min virksomhed (alene) omfatter den offentlige forvaltning (herunder myndighedspersoner) under Grønlands Selvstyre og kommunerne. Forholdet er endvidere afgørende for, at de forvaltningsretlige regler og principper gælder i sagen.

Efter en gennemgang af sagen finder jeg ikke, at Kim Kielsen med udsendelsen af e-mailen har overtrådt forvaltningsretlige regler eller principper.

Grunden hertil er, at der må være ganske vide rammer for et medlem af Naalakkersuisut til at kunne varetage Naalakkersuisuts interesser, herunder forholde sig til sager som har relevans for Naalakkersuisut.

Denne ret omfatter også muligheden for at henvende sig til personer, herunder folketingsmedlemmer, der har udtalt sig om forhold, der vedrører Naalakkersuisut, og bede disse om at dementere udtalelser, som efter Naalakkersuisuts opfattelse ikke er korrekte.

Der er ikke tale om, at Kim Kielsen med sin henvendelse til dig kan – som du selv formulerer det – bestemme eller give ordrer om, hvad du som fungerende folketingsmedlem måtte udtale dig om eller mene. Noget sådant kan da heller ikke efter min opfattelse udledes af e-mailens ordlyd eller af den efterfølgende e-mailkorrespondance, der har været i sagen, og som du har fremsendt til mig. Der synes alene at være tale om henstillinger, som du for så vidt frit kunne følge eller ej.

At din afvisning af at udsende et dementi har medført, som jeg forstår det via pressen, at det valgte medlem af Folketinget, [...], har valgt i overensstemmelse med de regler, der gælder for Folketinget (og efter mulig opfordring fra Kim Kielsen i dennes egenskab af partiformand), at genindtræde i sit mandat, hvorved du ikke længere fungerer som med-

lem af Folketinget, fører ikke til andet resultat. Jeg bemærker herved i øvrigt, at det som ovenfor nævnt ligger uden for min virksomhed som ombudsmand at forholde mig til interne partipolitiske forhold samt folketingsmedlemmers virke.

Jeg har overvejet, hvorvidt det forhold, at Kim Kielsen udsendte den pågældende e-mail via departementschefen for Formandens Departement, kan give anledning til kritik.

Dette mener jeg ikke, at der er grundlag for. Retligt set er der intet, som hindrer, at embedsmænd efter delegation agerer på vegne af deres medlem af Naalakkersuisut – så længe dette naturligvis ikke sker i medlemmets rolle som (parti)politiker eller privatperson. Dette gælder ikke mindst for departementschefer, der i kraft af deres position som departementernes øverste embedsmænd indtager den centrale rolle som sparringspartnere for medlemmerne i både faglige og politisk-taktiske spørgsmål.

Jeg henviser herved også til betænkning 1354/1998 om forholdet mellem minister og embedsmænd, især afsnit 8.2.4 om embedsmændenes kompetence og ansvar i de tilfælde, hvor de pågældende agerer på ministerens vegne i forhold til det politiske niveau. Som betænkning 1443/2004 om embedsmænds rådgivning og bistand kan også denne betænkning i vidt omfang benyttes ved forståelsen af forholdene i Grønland.

Samlet set finder jeg således ikke, at Kim Kielsen som formand for Naalakkersuisut eller Formandens Departement i øvrigt har handlet ulovligt eller i strid med forvaltningsretlige principper ved udsendelsen af den pågældende e-mail. For så vidt angår den debat, der har været i offentligheden med hensyn til, at e-mailen blev sendt fra departementschefens private e-mailkonto, henviser jeg til, at Kim Kielsen i et svar af 6. marts 2015 til et § 37-spørgsmål (nr. 46) stillet af medlem af Inatsisartut [...] har beklaget forholdet.

Jeg bemærker, at jeg ikke i denne sag har indhentet en udtalelse fra Formandens Departement. Dette skyldes, at jeg har fundet sagen tilstrækkeligt oplyst til at kunne give dig et svar, samt at jeg som nævnt ikke har fundet grundlag for at udtale kritik i sagen, jf. ombudsmandslovens § 21, stk. 1, modsætningsvis.

Ved min vurdering af denne sag har jeg forholdt mig isoleret til spørgsmålet om formanden for Naalakkersuisuts anmodning om dementi. Jeg har således ikke forholdt mig til den grundlæggende præmis, nemlig om Naalakkersuisut som politisk organ har været inddraget i Thule-sagen. Jeg forstår, at der er iværksat en advokatundersøgelse af Thule-sagen, der nærmere skal klarlægge også Naalakkersuisuts rolle i sagen.”

Ved e-mails af 15. marts 2015 og 15. april 2015 anmodede Nick Nielsen mig om at genoptage behandlingen af sagen. Som begrundelse herfor henviste Nick Nielsen

til et tv-interview med Kim Kielsen, hvor Kim Kielsen fremkom med nogle udtalelser, som måtte forstås sådan, at den fremsatte anmodning om dementi var et decideret krav fra hans side. Kim Kielsen bekræftede i et brev af 14. april 2015 til et medlem af Inatsisartut, at hans udtalelser (i den grønlandssprogede udgave) var gengivet korrekt.

Ved breve af 17. marts 2015 og 28. april 2015 til Nick Nielsen afslog jeg at genoptage behandlingen af sagen. I mit brev af 28. april 2015 anførte jeg blandt andet følgende:

”Jeg må i øvrigt forstå på dine seneste henvendelser, at du tilsyneladende har opfattet min udtalelse af 13. marts 2015 således, at det skulle være afgørende for sagen, om Kim Kielsen betragtede e-mailen af 21. januar 2015 som en henstilling (eller en anmodning eller lignende) til dig, eller om han betragtede den som en ordre (eller et krav eller lignende).

Dette er imidlertid ikke tilfældet.

Det, jeg derimod har lagt vægt på, er, om e-mailen kunne forstås således, at du efter afsenderens opfattelse skulle være juridisk (og altså ikke blot eksempelvis politisk eller moralsk) forpligtet til at bringe det ønskede dementi. Det fandt jeg som bekendt ikke grundlag for at antage. Og som det fremgår ovenfor og af mit brev af 17. marts 2015, har jeg heller ikke fundet, at der var udsigt til, at inddragelse af Kim Kielsens udtalelser i tv-interviewet og brevet af 14. april 2015 ville have ført til en anden vurdering.”

5. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Afskedigelse

5.1 Afskedigelse grundet i samarbejdsproblemer. Manglende iagttagelse af reglerne for en tjenstlig samtale. Mangelfuld konkretisering af flere afskedsbegrundende forhold. Tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet

A klagede til ombudsmanden over, at Finansdepartementet havde stadfæstet X Virksomheds afskedigelse af A grundet samarbejdsvanskeligheder.

A blev uden varsel indkaldt til en samtale med ledelsen efter tre måneders ansættelse, hvor A blev konfronteret med, at der efter X Virksomhedens opfattelse forelå samarbejdsproblemer. Ombudsmanden fandt det kritisabelt, at X Virksomheden ved ikke at behandle samtalen som en tjenstlig samtale, havde tilsidesat en grundlæggende beskyttelse af A som arbejdstager.

Ved partshøringen af A forud for afskedigelsen lagde X Virksomheden bl.a. vægt på samarbejdsproblemer med de øvrige medarbejdere, i hvilken forbindelse X Virksomheden ikke nævnte konkrete medarbejdere eller konkrete episoder, men i stedet kritiserede A's adfærd på et generelt og overordnet niveau. Ombudsmanden fandt det kritisabelt, at X Virksomheden ved partshøringen af A ikke i tilstrækkeligt omfang havde konkretiseret flere af de afskedsbegrundende forhold.

Ombudsmanden fandt det endvidere kritisabelt, at X Virksomheden havde tilsidesat det forvaltningsretlige krav om proportionalitet ved at afskedige A uden forinden at have forsøgt at løse samarbejdsproblemerne ved at anvende en mildere ansættelsesretlig reaktion.

Ombudsmanden fandt det endelig kritisabelt, at Finansdepartementet som rekursbehandlende myndighed ikke fandt anledning til at påtale de nævnte forhold (udtalelse af 27. oktober 2015, j.nr. 2014-323-0051).

[...]

3. Sagsfremstilling

A blev den 1. september 2013 ansat som [...] i X Virksomheden. A blev ansat i henhold til overenskomst uden aftalt prøvetid i ansættelsesforholdet.

Den 29. november 2013 blev der afholdt en samtale mellem chef Z og A. Chef Y, tog referat. Af referatet fremgår bl.a. følgende:

"[...] de sidste uger er adskillige medarbejdere kommet ind på mit [chef Z, min bemærkning] kontor og har fortalt, at samarbejdet i [...] er blevet usædvanligt dårligt efter din tiltrædelse. Der er nu stående problemer i det daglige samarbejde og tilbagevendende konflikter som dagligt belaster [...] medarbejdere også i løsning af daglige arbejdsopgaver med uheldig negativ afsmitning i forhold til kundeopgaver og samarbejdspartnere. Min vurdering er, at samarbejdet i [...] nu er kørt helt og endegyldigt af sporet. Jeg har ikke oplevet et lignende dårligt samarbejdsklima i de 10 år, jeg har været ansat i [X Virksomheden].

De mange informationer jeg har modtaget er blandt andet samstemmende mht.:

"Når vi fortæller [A] noget, så er det som om, [A] ikke forstår det eller hører efter."

"Når [A] spørger om noget, og får et svar, vender [A] ofte tilbage flere gange og spørger om det samme."

"Det er som om, [A] ikke kan overskue opgaverne."

"Det har resulteret i usædvanligt lange diskussioner uden væsentligt indhold, hvor de samme emner tages op gang på gang."

Der er i løbet af de sidste tre måneder kommet en så dårlig kommunikation og samarbejdsadfærd ind i [...], at det allerede har sat sig tydelige spor også i løsningen af kundeopgaver, jf. modtagne informationer:

[X Virksomheden] er blevet bedt om at fremsende et tilbud på [...] (en ønskeopgave for [X Virksomheden]). Det medførte lange diskussioner, hvor [chef Z] afsluttende bad dig udarbejde et almindeligt tilbud, der var rimeligt billigt. Du udarbejdede derefter en A4-side med lidt tekst og et billede, men uden priser, og fremsendte det til kunden uden yderligere afklaring med medarbejdere og ledelsen i [X Virksomheden]. (Kvaliteten af din løsning på denne opgave er uacceptabel for [X Virksomheden], jf. mangler mht. kundekontakt, opfølgning og almindelig god markedsføring.)

Du underskrev kontrakt med vores største kunde om [...]. Der var deadline for aflevering fire uger senere. Du blev bedt om at gå i gang; men trak den to-tre uger og foreslog derefter at udskyde deadline en uge. Da du endelig gik i gang med løsning af 1. del af

opgaven, modtog du oplæring og blev bedt om at komme tilbage med spørgsmål – men du kom ikke tilbage. Til sidst måtte en anden medarbejder løse 1. del af opgaven, og du måtte derefter bruge din weekend for at lave 2. del af opgaven og færdigskrive rapporten.

I øvrigt sender du den 28.10 en mail til ledelsen om, at du har en uforståelig konflikt med [...] vedrørende [...] mv.

Konklusion

De ovennævnte forhold er fuldstændig uacceptable for [X Virksomheden] og er i direkte modstrid med den indledende tekst i dit ansættelsesbrev: *Et afbalanceret forhold til [...] og fokus på vidensdeling er væsentligt for [...] funktion og dens medarbejdere.*

[...]

[Chef Z]: Foreslog at [A] tænker over situationen og evt. vender tilbage med kommentarer efter weekenden.”

Efter samtalen udfærdigede A sit eget referat af samtalen, som A efterfølgende gjorde X Virksomheden bekendt med.

Den 3. december 2013 afholdtes samtale mellem chef Z og A, hvorunder A modtog meddelelse samt brev om, at A var fritaget for tjeneste.

Ved brev (sindetskrivelse) af 13. december 2013 meddelte X Virksomheden A, at man påtænkte at afskedige A fra A's stilling som [...]. Af brevet, der var forfattet af chef Z, fremgår bl.a. følgende:

”Det er med beklagelse, at jeg må meddele, at [X Virksomheden] er sindet at opsigte dig fra din stilling som [...] for [afdeling Y].

Som drøftet på mødet fredag den 29. november 2013 er der desværre opstået samarbejdsproblemer mellem dig og din [...], i særdeleshed [...].

Det dårlige samarbejde med [...] er eskaleret således som erkendt af dig til direkte voldsomme mundhuggerier. Et fællestræk synes at være, at der opstår lange ufrugtbare diskussioner om emner, der siden genoptages i nye diskussioner.

Der henvises til vedlagte referat af samtale afholdt 29. november 2013, derunder det forhold, at problemerne medfører og kan medføre problemer i forhold til løsningen af [X Virksomhedens] arbejdsopgaver.

[...] har ikke tidligere været præget af disharmoni og samarbejdsvanskeligheder, og problemerne synes desværre at være opstået efter din tiltræden.

Det er et fællestræk hos [...] medarbejdere, at man opfatter, at du har svært ved at lytte, forstå og kommunikere i forhold til [...] medarbejdere og jfr. ovenfor om genoptagelse af allerede gennemdiskuterede problemstillinger, hvilket har skabt dårlige samarbejdsrelationer til flere medarbejdere og manglende tillid til, at du kan producere kvalitetsmæssige og acceptable løsninger af forelagte opgaver. Især din vedholdenhed i diskussioner om de samme og ikke altid væsentlige emner og detaljer har været unødigt konfliktskabende.

Det er min vurdering, at hovedansvaret for problemerne ligger hos dig. Jeg anser det ikke for realistisk, at din fortsatte deltagelse i [...] vil medføre forbedringer i samarbejdsrelationerne.

Forvaltningsretlige grunde byder mig at oplyse, at [X Virksomheden] under en evt. tvist vil kunne føre bevis for de anførte problemer ved førelse af vidner.

[X Virksomhedens] størrelse sammenholdt med din fagkyndighed inden for [...] gør det ikke muligt at omplacere dig eller tilbyde dig anden beskæftigelse inden for [X Virksomheden]. [X Virksomheden] er som [...] virksomhed en integreret del af Grønlands Selvstyre. Jeg har derfor forespurgt i Departementet, om man derfra kunne være behjælpelig med omplacering, men det vurderedes ikke muligt at indplacere dine særlige kompetencer under Departementet eller underlagte enheder.

På denne baggrund meddeles, at [X Virksomheden] agter at opsige dig med varsel i henhold til den danske funktionærlov, § 2, stk. 2, jfr. Ansættelsesbrevet. Hjemmelen hertil findes i arbejdsgiverens almindelige ledelsesret.

I medfør af sagsbehandlingsloven, landstingslov nr. 8 af 13. juni 1994, § 19 har du ret til at fremkomme med en udtalelse om dette brev og dets indhold inden endelig afgørelse træffes i sagen [...].”

Ved brev af 27. december 2013 fremkom A med indsigelser til sindetskrivelsen. Af brevet fremgår bl.a. følgende:

”[...] Brevet af 13. december [sindetskrivelsen, min bemærkning] er vedlagt et utilstrækkeligt og ensidigt referat. Jeg vedlægger derfor mine egne referater af vores møder 29. november og 3. december 2013, se vedlagte.

De fremsatte påstande om dårligt arbejdsklima i [...] for [afdeling Y], er trukket ud af proportion, og fakta er, at [afdeling Y] løser sine arbejdsopgaver på kvalificeret vis, endskønt halvdelen af [afdeling Y's] medarbejdere er nyansatte.

I dit referat af 29. november skriver du, at du den 28. oktober har modtaget en mail fra mig vedr. [X Virksomhedens] [...]. Du har glemt at skrive, at du brugte godt en måned på at udarbejde en kortfattet mail, der ikke afklarede prispolitikken. Fejlagtigt skriver du, at [X Virksomheden] blev bedt om at fremsende et tilbud på [...]. Situationen var i stedet, at vi efter en lang markedsføringsindsats drog nytte af at have fremsendt et Reference Sheet for [...], og fik etableret kontakt til klienten. Du skriver fejlagtigt, at jeg blev bedt om at udarbejde et rimeligt billigt almindeligt tilbud. I denne sammenhæng havde det jo været nyttigt, at kende den prispolitik, du aldrig har afklaret. Tilbuddet lå i øvrigt på daværende tidspunkt færdigudarbejdet fra [X Virksomheden].

Det er meget belastende for mig som nyansat [...] for [afdeling Y] at du, jf. mine referater af 29. november og 3. december 2013 optræder ukonstruktivt og konfronterende og helt absurd fritager mig for tjeneste i relation til at få en nybemandet afdeling til at fungere. [...]”

Ved brev af 16. januar 2014 opsagde X Virksomheden A fra A's stilling som [...] for afdeling Y. Af brevet, der var forfattet af chef Z, fremgår bl.a. følgende:

”[...] I din skrivelse har du anført, at [X Virksomhedens] brev af 13. december 2013 var vedlagt et utilstrækkeligt og ensidigt referat, hvorfor du derfor har vedlagt egne referater af møderne af 29. november og 3. december 2013. Spørgsmålet om samarbejdsproblemer har du ikke direkte besvaret, idet du blot henviser til, at fremsatte påstande om arbejdsklima er trukket ud af proportioner. Endvidere henviser du til forhold vedrørende prispolitik og fremsendelse af tilbud.

Vedrørende [...] fra [X Virksomheden] er det overfor dig gjort bekendt, at den siden 2006, med mindre justeringer, har ligget fast. Trods dette, har du overfor mig og de andre medarbejdere gentagne gange forespurgt til afklaring af prispolitikken.

Vedrørende fremsendelse af tilbud, hævder du, at du ikke blev bedt om at fremsende tilbud på [...]. Dette modsiges af de andre medarbejdere i [...] og [...], der uafhængigt af

hinanden er kommet med skriftlige tilkendegivelser om, at du fik ansvaret for fremsendelse af pristilbud, hvor du dog efter måneders tøven sendte et produktblad uden priser.

I bilag [A's mødereferater, min bemærkning] til din skrivelse er det anført, at du ikke har fornemmet nogen samarbejdsproblemer. Denne påstand står i kontrast til din aggressive optræden ved mødet den 29. november, hvor du kom med voldsomme udfald mod [...] og henviste til "et regulært offentligt mundhuggeri" og at "vi har kød, bagved det vi siger og holder fast, i det vi mener". Dit påståede ukendskab til samarbejdsproblemerne virker også utroværdige, idet du i måneder, ved ugentlige møder i [...], er blevet rykket mht. at løse de pålagte opgaver.

For så vidt angår tilkendegivelser fra flere medarbejdere om samarbejdsproblemer med dig, er disse tilkendegivelser indhentet skriftligt i forbindelse med denne sag. Tilkendegivelserne bekræfter i fællestræk det, der er væsentligt for kritikken, nemlig samarbejdsproblemer med dig, med lange ufrugtbare diskussioner om emner, der siden genoptages i nye diskussioner.

Endvidere opfattelsen af, at du har svært ved at lytte, forstå og kommunikere i forhold til [...] medarbejdere, men blot fortsætter i dit eget spor, og meget tyder på, at din situationsfornemmelse mangler i vigtige situationer.

Det anses således velbegrunder, at du blev fritaget for tjeneste, idet jeg og [...] medarbejdere ikke længere har tillid til, at man med dig i [...] kan producere kvalitetsmæssige og acceptable løsninger af forelagte opgaver.

Sammenfattende er det fortsat opfattelsen fra [X Virksomheden], at der foreligger beviselige samarbejdsvanskeligheder fra din side og, at du bærer hovedansvaret herfor. Man finder således ikke, at du med dine indsigelser er fremkommet med nyt eller relevant, der kan føre til andet resultat end den tidligere påtænkte afskedigelse af dig. Også når der henses til de fremkomne udtalelser.

De i skrivelse af 13. december 2013 anførte grunde fastholdes, og der henvises i øvrigt i det hele til skrivelserne.

[X Virksomheden] har derfor truffet følgende afgørelse:

Du opsiges hermed fra din stilling som [...] for [afdeling Y] med varsel i henhold til overenskomst af 14. februar 2013 mellem Naalakkersuisut (Grønlands Selvstyre) og [...], jf. den danske funktionærlovs § 2, stk. 2, 1 måned til udgangen af en måned, således [at] fratrædelse finder sted med udgangen af februar måned 2014.

Afskedigelse sker tillige med hjemmel i almindelig ledelsesret. [...]"

Ved brev af 7. marts 2014 klagede A til mig over afskedigelsen, herunder over manglende saglighed, mobning og overdreven magtanvendelse.

Den 11. april 2014 oversendte jeg A's klage til Departementet for Miljø og Natur som en anmodning fra A om, at departementet behandlede A's klage som rekursmyndighed, herunder at departementet i forbindelse med sin behandling af sagen vurderede, om A burde være tildelt en advarsel, inden A blev afskediget.

X Virksomheden blev efterfølgende ressortoverført til Departementet for Finansier og Indenrigsaffænder.

Ved brev af 4. august 2014 fandt Departementet for Finansier og Indenrigsaffænder, Økonomi og Personalestyrelsen, bl.a., at afskedigelsen af A var saglig, om end A med fordel kunne have været orienteret tidligere om mødet den 29. november 2013, så A havde haft tid til at forberede sig. Af brevet fremgår bl.a. følgende:

"[...]

Økonomi- og Personalestyrelsens vurdering:

Manglende saglighed:

Efter § 19 i Landstingslov nr. 8 af 13. juni 1994 om sagsbehandling i den offentlige forvaltning (sagsbehandlingsloven) skal en borger partshøres ved forvaltningsretlige afgørelser. Mødet d. 29. november 2013 har ikke karakter af sådan en afgørelse. Som det fremgår af referatet, havde du på mødet den 29. november 2013 en dialog med [chef Z], hvor du havde mulighed for at kommentere på kritikpunkterne. Mødet den 29. november 2013 endte med, at det blev foreslået, at du skulle tænke over situationen og vende tilbage med evt. kommentar efter weekenden. Det er Økonomi- og Personalestyrelsens vurdering, at du havde muligheden for at kommentere på de ting, der kom frem under mødet den 29. november 2013, inden du blev fritaget for tjeneste. Den 13. december 2013 fik du den lovpligtige partshøring, jf. sagsbehandlingslovens § 19.

Mobning:

Økonomi- og Personalestyrelsen finder ikke, at du er fremkommet med nogle faktuelle forhold, der kan konstatere, at der er sket mobning eller chikane af dig som medarbejder.

der. Mødet den 29. november 2013 er ikke en tjenstlig samtale, det er derfor ikke lovpligtigt, at mødet skal varsles. Du kunne dog med fordel have været orienteret tidligere om mødet den 29. november 2013.

[...] Økonomi- og Personalestyrelsen finder ikke noget usagligt i, at du ikke er blevet varslet inden møderne den 29. november 2013 og 3. december [2013], selvom du med fordel kunne have været orienteret om mødet den 29. november 2013 tidligere.

Overdrevet magtmisbrug:

Det ligger i den alm. ledelsesret, at en arbejdsgiver kan fritage en medarbejder fra tjeneste. Økonomi- og Personalestyrelsen finder ikke, at der er sket overdrevet magtmisbrug.

Uberettiget opsigelse fra [X Virksomheden]:

Afskedigelsen er sket på baggrund af flere forhold, men især dit dårlige samarbejde med [...]. Vigtigheden af et afbalanceret forhold mellem [...] og [...] var så væsentligt for [X Virksomheden], at det er indskrevet direkte ind i dit ansættelsesbevis af 16. august 2013. I referatet ([chef Y's] referat) af samtalen den 29. november 2013 vedkender du, at forholdet har været dårligt – og at I har haft et ”regulært offentligt mundhuggeri, der ender i konflikt”. Du har kun været ansat i 3 måneder, da du bliver indkaldt til møde den 29. november 2013, og der har været samarbejdsproblemer det meste af tiden. Ledelsen har forsøgt at omplacere dig, hvilket ikke har været muligt. Det er Økonomi- og Personalestyrelsens vurdering, at opsigelsen er saglig.

Økonomi- og Personalestyrelsens afgørelse:

Økonomi- og Personalestyrelsen finder, at du med fordel kunne have været orienteret om mødet den 29. november 2013 tidligere, så du havde haft tid til at forberede dig. På trods heraf vurderer Økonomi- og Personalestyrelsen, at afgørelsen om afskedigelse er saglig.

Du har haft mulighed for at kommentere på kritikpunkterne fremsat ved mødet den 29. november 2013, inden du blev fritaget fra tjeneste. Du er blevet partshørt ved sinedtskrivelsen den 13. december 2013. [X Virksomheden] har prøvet at omplacere dig. Du har været ansat i relativ kort tid (3 måneder), hvor der har været samarbejdsproblemer det meste af tiden. Vigtigheden af et afbalanceret forhold mellem [...] og [...] er skrevet direkte ind i dit ansættelsesbevis. Du vedkender selv, at forholdet har været dårligt.

På baggrund af ovenstående vurderer Økonomi- og Personalestyrelsen, at afskedigelsen er saglig. [...]"

Ved brev af 11. august 2014 klagede A til mig på ny og henviste til de i klagen af 7. marts 2014 anførte klagepunkter.

Ved brev af 15. september 2014 anmodede jeg Departementet for Finanser og Indenrigsanliggender om en udtalelse til sagen. Jeg bad samtidig departementet om at indhente en udtalelse fra X Virksomheden. Endvidere bad jeg departementet samt X Virksomheden om i udtalelserne også at redegøre for, om A ud fra en proportionalitetsbetragtning burde have været tildelt en advarsel inden afskedigelsen. Derudover bad jeg departementet samt X Virksomheden om at konkretisere, hvilke samarbejdsproblemer der var lagt vægt på i forbindelse med afskedigelsen af A.

Jeg modtog svar fra Departementet for Finanser og Indenrigsanliggender ved brev af 20. november 2014, til hvilket X Virksomhedens svar af 7. oktober 2014 til mig var vedlagt som bilag. Af departementets svar fremgår bl.a. følgende:

"[...] *Ad 1. Proportionalitet:*

[A] var ansat i relativ kort tid (3 måneder). Der har været samarbejdsproblemer under det meste af ansættelsen. Især forholdet til [...] har været præget af samarbejdsproblemer. Hvilket [A] selv har vedkendt. Vigtigheden af et afbalanceret forhold mellem [...] og [...] har været klar for [A] fra begyndelsen – da det er skrevet direkte ind i [A's] ansættelseskontrakt.

På baggrund af ovenstående vurderes det ikke, at der ud fra en proportionalitetsbetragtning burde være givet en advarsel inden afskedigelse.

Ad 2. Samarbejdsproblemer:

I forhold til at konkretisere hvilke samarbejdsproblemer, der er lagt vægt på i forhold til afskedigelsen så henvises til "Notits, om [A's] samarbejdsproblemer med medarbejderne i [...]" som er udarbejdet af [chef Z] i forbindelse med rekursbehandling. [...]"

Af svaret fra X Virksomheden, der var udarbejdet af chef Z, fremgår bl.a. følgende:

"[...] da jeg kom hjem fra tjenesterejse i november 2013 var medarbejderne i [afdeling Y] samt [X Virksomhedens] [...] særdeles oprørte over konflikter med den nyansatte [A].

De enkelte medarbejdere henvendte sig løbende til mig og berettede om problemer i det daglige samarbejde med [A] og tilbagevendende konflikter, der dagligt belastede [...] medarbejdere i løsning af deres opgaver med uheldige negative afsmitninger i forhold til kundeopgaver og samarbejdspartnere.

De modtagne informationer tydede på, at samarbejdet mellem den nyansatte [A] og medarbejdere i [afdeling Y] var kørt helt af sporet. Jeg har ikke oplevet et lignende dårligt samarbejdsklima i de 10 år, hvor jeg har været ansat i [X Virksomheden]. Det var min umiddelbare vurdering, at konflikterne for længst havde overskredet grænser, hvorfra det ville blive særdeles svært igen at reetablere tillid og et positivt samarbejdsklima, de personalemæssige og kunderelaterede omkostninger var allerede for tydelige. Tvært om måtte jeg se i øjnene, at gode medarbejdere nu kunne være stærkt motiveret for at søge væk, hvis der ikke effektivt og hurtigt blev taget hånd om situationen.

Ud fra en proportionalitetsbetragtning var der ingen idé i at fortsætte med blot at tildele [A] en advarsel.

Efterfølgende overraskede det mig, at [A] ved samtalen den 29. november 2013 leverede et usædvanligt aggressiv udfald og en ufleksibel holdning overfor [...] mangeårige [...], samt at det var [mundet] ud i åbne skændier i alles påhør, jf. ref.: ”et regulært offentligt mundhuggeri” og at ”vi har kød bagved det vi siger og holder fast i det vi mener”. [A] har herved langt overskredet grænserne for frispog på [X Virksomheden] som arbejdsplads.

Det er [X Virksomhedens] vurdering, at den primære årsag til samarbejdsproblemerne udsprang af [A's] usædvanlige attitude overfor medarbejderne i [afdeling Y]. Således har [X Virksomheden] bl.a. lagt vægt på nedenstående i forbindelse med afskedigelsen af [A]:

- En usædvanlig vedholdenhed omkring diskussioner af de samme (ofte uvæsentlige) emner igen og igen.
- Den usædvanligt aggressive og ufleksible holdning overfor [...] mangeårige [...], jf. ovenstående citat og den direkte modstrid dette har med den indledende tekst i [A's] ansættelsesbrev: ”Et afbalanceret forhold til [...] og fokus på vidensdeling er væsentligt for [...] funktion og dens medarbejdere.”
- [A] har ifølge de modtagne informationer haft usædvanligt svært ved at lytte og forstå [afdeling Y's] daglige problematikker samt at kommunikere på almindelig vis med andre medarbejdere i [...].

- [A] har udvist en usædvanlig mangel på forståelse for [X Virksomhedens] mangeårige prispolitik, kvalitetsprocedurer, valg af løsninger på opgaver samt kundeforhold og markedsføring. Det kan fx eksemplificeres i [A's] håndtering af et for [X Virksomheden] vigtigt [projekt] med en potentiel årelang involvering i [projektet]. Efter måneders manglende forståelse for problematikken (selv om [X Virksomheden] har mange lignende tilbud liggende) og deraf følgende tøven, fremsendte [A] uden at orientere [...] eller [X Virksomhedens] ledelse til sidst blot et produktblad uden priser!

Alt i alt er min vurdering, at den nye medarbejder, [A]; havde en usædvanlig konfliktskabende attitude, og de nævnte forhold er fuldstændig uacceptable for [X Virksomheden].

Ad proportionalitet: Som nævnt anså jeg en advarsel for omsonst, jfr. det forhold, at [A] til mødet den 29.11 spurgte om temaet var alvorligt, hvilket blev bekræftet. Allerede den 3.12 gentog [A] den adfærd, [A] var blevet kritiseret for på mødet den 29.11, selvom [A] var blevet opfordret til at gå hjem og tænke over tingene.

Hvis [X Virksomheden] havde været en anden og større virksomhed, havde [A] muligvis kunnet fortsætte i en anden [...]. Da omplacering inden for [X Virksomhedens] rammer var umulig, blev det undersøgt, om [A] kunne omplaceres andetsteds i en virksomhed underlagt Departementet for Boliger, som [X Virksomheden] refererede til, hvilket heller ikke var muligt, antageligt på grund af [A's] snævre faglige kompetencer. [...]"

Af udateret "Notits, om A's samarbejdsproblemer med medarbejderne i [...]", som henvist til i Finansdepartementets svar fremgår bl.a. følgende:

"[...]"

[...] medarbejdere fortæller, at [A] har usædvanligt svært ved at lytte, forstå og kommunikere og samarbejde. Således stiller [A] de samme spørgsmål gang på gang og uge efter uge, mens de giver [A] de samme svar, og alligevel kører [A] videre i "sit eget spor" med for [X Virksomheden] uacceptable konsekvenser. [A's] adfærd har skabt dårlig samarbejdsrelation til fire-fem af kollegerne i [...] og manglende tillid mht. kvalitetsmæssigt acceptable løsninger af pålagte opgaver, specielt hos [X Virksomhedens] øverste [...].

[A] har, måske pga. en begrænset situationsfornemmelse, en uheldig adfærd overfor [...] medarbejdere mht. lytning, forståelse og kommunikation omkring nogle for [...] væsentlige opgaver. Det har naturligvis skabt daglige irritationer blandt [...] andre medarbejdere og ved de ugentlige møder i [...] har [A's] kompromisløshed og vedholdenhed i diskussioner om uvæsentlige emner og detaljer været konfliktskabende. [...]"

Jeg sendte Finansdepartementets samt X Virksomhedens svar i høring hos A. Jeg modtog A's bemærkninger ved e-mail af 18. december 2014. Af bemærkningerne fremgår bl.a. følgende:

"[...] Til Departementet for Finanser og Indenrigsanliggendes brev [...] af 20. november 2014 må jeg afvise, at der har været samarbejdsproblemer generelt, samt at min adfærd skulle have været konfliktskabende generelt. Det er derfor stadig ikke konkretiseret, hvilke samarbejdsproblemer der henvises til, ligesom der ikke findes et konkret eksempel på manglende kvalitet i løsningen af mine opgaver.

Til [X Virksomhedens] [...] udtalelse af 7. oktober 2014 bemærker jeg, at der fortsat ikke er leveret konkrete eksempler til dokumentation af de opstillede påstande, ligesom der ikke kan påvises konkrete konsekvenser. Specielt må jeg afvise at have optrådt aggressivt og ufleksibelt overfor [...], som jeg har kvalitetssikret 5 tekniske rapporter sammen med under min kortvarige ansættelse. [...]"

4. Jeg udtalte herefter:

"4.1. Afgrænsning af min undersøgelse

[A's] klage til mig omhandler overordnet afskedigelsen af [A] som [...] ved [X Virksomheden].

Selvom der i sagen synes at indgå momenter om uegnethed, har jeg i min undersøgelse lagt vægt på, at [X Virksomheden] har afskediget [A] med henvisning til samarbejdsproblemer. Jeg kommer derfor i min undersøgelse ikke nærmere ind på en vurdering af eventuel uegnethed.

Jeg har valgt at dele min udtalelse op på følgende måde:

I afsnit 4.2 forholder jeg mig til karakteren af samtalen den 29. november 2013 mellem [A] og [chef Z].

I de efterfølgende afsnit behandler jeg den materielle del af afskedigelsen. I den forbindelse kommer jeg i afsnit 4.3 ind på afskedigelsens karakter som henholdsvis diskretionær eller disciplinær samt reglerne om udvidet partshøringspligt. I afsnit 4.4 redegør jeg for samarbejdsproblemer som afskedigelsesgrund, hvorefter jeg i afsnit 4.5 ser nærmere på den anvendte retsfølge, herunder proportionalitetsprincippetets betydning. Herefter undersøger jeg i afsnit 4.6 konkretiseringen af

samarbejdsproblemerne i den omhandlede sag. Endelig følger i afsnit 4.7 en kort opsummering.

Jeg bemærker, at det var Departementet for Finanser og Indenrigsanliggender, Økonomi- og Personalestyrelsen, der ved brev af 4. august 2014 behandlede [A's] klage over afskedigelsen som rekursinstans. Jeg tager i nærværende udtalelse ikke nærmere stilling til, hvorvidt Økonomi- og Personalestyrelsen må anses for at være en selvstændig myndighed under nu Finansdepartementet. Jeg henholder mig således – for tiden – til departementets opfattelse af, at styrelsen og departementet udgør én og samme myndighed (departementet).

For så vidt angår problematikken om myndighedsstrukturen henviser jeg senest til min beretning for 2013, afsnit 6.1. Jeg bemærker hertil, at Formandens Departement senest ved brev af 22. januar 2015 har meddelt mig, at departementet mere generelt vil se på myndighedsstrukturen i centraladministrationen, og at departementet vil søge en afklaring af dette spørgsmål i løbet af 2015.

I forbindelse med min undersøgelse henviser jeg flere gange til Folketingets Ombudsmands udtalelser. Dette skyldes, at jeg ikke selv gennem behandling af en konkret klage har haft anledning til at tage stilling til lignende retlige forhold og ikke mindst, at retsgrundlaget i Grønland i det væsentlige er identisk med retsgrundlaget i Danmark. Jeg kan derfor tilslutte mig Folketingets Ombudsmands opfattelse, som den fremgår af de nævnte udtalelser.

4.2. Samtalen den 29. november 2013

Samtalen den 29. november 2013, som [A] blev indkaldt til uden varsel, danner udgangspunkt for [A's] afskedigelsessag. Det er således ved denne samtale, at [A] første gang formelt blev konfronteret med, at der efter [X Virksomhedens] opfattelse var samarbejdsproblemer.

Departementet har i sin afgørelse af 4. august 2014 anført, at:

”mødet den 29. november 2013 er ikke en tjenstlig samtale, det er derfor ikke lovpligtigt, at mødet skal varsles. Du kunne dog med fordel have været orienteret tidligere om mødet den 29. november 2013.”

Departementet anførte videre, at:

”som det fremgår af referatet havde du på mødet den 29. november 2013 en dialog med [chef Z], hvor du havde mulighed for at kommentere på kritikpunkterne.”

Samtalen, der fandt sted mellem [chef Z] og [A], havde karakter af samtale om [A's] tjenstlige forhold. Det fremgår af samtalens referat, at samtalen omhandlede samarbejdsproblemer, og at samtalen var alvorlig. Endvidere fremgår det af referatet, at [chef Z] under samtalen meddelte [A], at samarbejdet i [...], efter [chef Z's] vurdering, var kørt helt og endegyldigt af sporet.

En samtale med et sådant indhold må efter min opfattelse anses for at være en tjenstlig samtale til forskel fra mere formløse drøftelser mellem chef og medarbejder, for eksempel om spørgsmål om tilrettelæggelsen af arbejdet.

Det er efter min opfattelse forkert, at departementet ikke anser samtalen af 29. november 2013 som en tjenstlig samtale.

Jeg finder, at [A] forinden mødet den 29. november 2013 burde have fået en indkaldelse med oplysning om, hvilke emner der skulle drøftes, så [A] havde haft mulighed for at forberede sig. Indkaldelsen burde desuden, af bevismæssige grunde, have været skriftlig. Endvidere burde [A], efter reglerne om god forvaltningsskik, have været vejledt om, at [A] havde ret til at få en bisidder med til mødet.

Jeg finder herefter, at [X Virksomheden] ved ikke at behandle samtalen den 29. november 2013 som en tjenstlig samtale, har tilsidesat en grundlæggende beskyttelse af [A] som arbejdstager. Dette finder jeg kritisabelt.

4.3. Diskretionær eller disciplinær afskedigelse samt udvidet partshøringspligt

I sager om uansøgt afskedigelse er det af afgørende betydning for sagens behandling at vurdere, hvorvidt der er tale om en afskedigelse af diskretionær eller disciplinær karakter. Dette skyldes, at sondringen har betydning for bl.a. karakteren af retsfølgen, ligesom sondringen også har betydning for, f.eks. hvilken form for partshøring der skal ske af den påtænkt afskedigede. Endvidere har sondringen blandt andet også betydning for, hvordan en forudgående tjenstlig samtale skal afholdes.

Efter min opfattelse bør det af en partshøring klart fremgå, om den påtænkte afskedigelse er en disciplinær eller en diskretionær afskedigelse. Jeg vil derfor beskrive, hvad der nærmere forstås ved afskedigelse af henholdsvis diskretionær og disciplinær karakter samt beskrive kravene til den udvidede partshøring.

I min beretning for 2013, s. 40 ff., udtalte jeg herom blandt andet, at:

”Ved siden af sagsbehandlingsloven [sagsbehandlingslovens regler om partshøring, min bemærkning] gælder på ulovbestemt grundlag en partshøringspligt, som går videre end sagsbehandlingslovens regler.

Denne partshøringspligt, den udvidede partshøringspligt, er udviklet gennem praksis fra Folketingets Ombudsmand og domstolene.

[...] Den udvidede partshøringspligt gælder i forbindelse med anvendelse af visse negative ledelsesreaktioner over for den offentligt ansatte.

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

Disciplinære forhold er de tilfælde, hvor den ansatte har gjort noget, som arbejdsgiveren finder bebrejdselsværdigt i forhold til den stilling, som den ansatte bestrider. Det pågældende forhold skal kunne bebrejdes den ansatte med en grad af uagtsomhed.

[...] Hvis myndigheden over for den ansatte ønsker at træffe en afgørelse om anvendelse af en negativ ledelsesreaktion på baggrund af et disciplinært forhold, skal myndigheden partshøre medarbejderen i overensstemmelse med den udvidede partshøringspligt.

Diskretionære forhold er de tilfælde, hvor den ansatte ikke direkte kan bebrejdes det forhold, som nu fører til reaktionen. Diskretionære forhold kan bl.a. være arbejdsman- gel, besparelser, uegnet hos den ansatte eller samarbejdsproblemer.

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

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

Det må antages, at den udvidede partshøringspligt ikke gælder i forbindelse med anvendelsen af andre reaktioner over for diskretionære forhold, for eksempel tildeling af en advarsel.

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

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

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

Hvis myndigheden eksempelvis påtænker at opsige den ansatte på grund af uegnethed, så må myndigheden i sin redegørelse forklare den ansatte, hvilke faktiske forhold myndigheden har lagt vægt på i vurderingen af, om den ansatte er uegnet til at varetage sine arbejdsopgaver.

En redegørelse om sagens juridiske forhold betyder, at myndigheden skal gøre det klart for parten, hvilke juridiske forhold myndigheden har ladet indgå i sagen.

Dette kan eksempelvis omfatte oplysninger om partens ansættelsesforhold, herunder om den ansatte er overenskomstansat.

Det kan ligeledes omfatte en beskrivelse af de krav, der gælder for partens ansættelsesforhold.

Hvis den ansatte eksempelvis har handlet i strid med den tavshedspligt, der gælder for den pågældende, så skal myndigheden nærmere redegøre for indholdet af denne tavshedspligt.

En redegørelse for myndighedens retlige kvalifikation af de faktiske omstændigheder medfører, at myndigheden skal sammenholde de faktiske omstændigheder og de juridiske forhold og derved gøre rede for myndighedens foreløbige vurdering i sagen.

I den forbindelse skal myndigheden ligeledes gøre det klart for den ansatte, hvilken reaktion myndigheden påtænker at anvende i den konkrete situation.

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

[A] blev afskediget med henvisning til samarbejdsproblemer.

Der er efter min opfattelse tale om, at [A] blev afskediget diskretionært. Jeg lægger herved vægt på, at [A's] adfærd i sagen næppe kan tilregnes [A] i et sådant omfang, at adfærden kan betragtes som en tjenesteforseelse, ligesom jeg ikke finder, at der er andre forhold i sagen, der afgørende taler for, at der skulle være tale om en disciplinær afskedigelse.

Derfor finder de ovenfor beskrevne regler om udvidet partshøring anvendelse i forbindelse med afskedigelsen af [A], hvilket i nærværende sag særligt har betydning i forhold til konkretisering af samarbejdsproblemerne i partshøringen.

4.4. Samarbejdsproblemer som afskedigelsesgrundlag

Det er en følge af den almindelige ledelsesret, at en arbejdsgiver kan ansætte og afskedige sit personale.

For så vidt angår afskedigelse er det i den forvaltningsretlige teori og i praksis antaget, at der skal foreligge et sagligt grundlag for at foretage et sådant skridt. Samarbejdsvanskeligheder kan udgøre det fornødne saglige grundlag for en beslutning om afskedigelse af en offentligt ansat.

Samarbejdsproblemer kan dog ikke uden videre danne grundlag for en beslutning om afskedigelse, idet retssikkerhedsmæssige hensyn kræver, at der sker en nærmere kvalifikation af samarbejdsproblemerne.

Folketingets Ombudsmand har i sin beretning for 1998, side 502, samt for 2002, side 412, bl.a. udtalt herom, at:

”Det er således et krav, at samarbejdsproblemerne har en betydelig negativ indflydelse på udførelsen af opgaverne det pågældende ansættelsessted. Der skal endvidere foreligge en klar forbindelse mellem samarbejdsproblemerne og den person, som søges afskediget, ligesom hovedårsagen til problemernes opståen ikke må kunne tilskrives andre end den, som søges afskediget. Det følger desuden [...] af den almindelige forvaltningsretlige grundsætning om proportionalitet, at der fra den afskedigende myndigheds side skal være udfoldet bestræbelser på at løse samarbejdsproblemerne ved mindre vidtgående skridt end afskedigelse.

Afskedigelsesbeslutningens alvorlige karakter tilsiger samtidig, at det bevismæssige grundlag for tilstedeværelsen af afskedsbegrundende samarbejdsproblemer skal være særligt sikkert. Der må således ikke kunne rejses rimelig tvivl om, at der rent faktisk har foreligget samarbejdsproblemer af den ovenfor beskrevne art. Det følger heraf, at samarbejdsproblemerne skal være konkretiseret og sandsynliggjort, hvilket indebærer, at der efter omstændighederne må angives faktiske begivenheder, som kan tids- og stedfæstes, og som viser, hvilke konkrete samarbejdsvanskeligheder der er tale om.”

I nærværende sag er navnlig konkretisering af samarbejdsproblemerne samt proportionalitetsprincippet væsentlige at se nærmere på.

4.5. Retsfølgen – proportionalitetsprincippet

Finansdepartementet har i sit svar af 20. november 2014 til mig om proportionalitetsprincippet anført, at [A] var ansat i kort tid (3 måneder), og at der var samarbejdsproblemer under det meste af ansættelsen. Videre har departementet anført, at især forholdet til [...] var præget af samarbejdsproblemer, og at vigtigheden af et afbalanceret forhold mellem [...] og [...] var direkte indskrevet i [A's] ansættelseskontrakt. Det er herefter departementets opfattelse, at der ud fra en proportionalitetsbetragtning ikke burde være givet en advarsel forinden afskedigelsen.

[X Virksomheden] har i sit svar af 7. oktober 2014 til mig herom overordnet givet udtryk for, at der ud fra en proportionalitetsbetragtning ikke var nogen idé i at tildele [A] en advarsel, da samarbejdsproblemerne medførte et dårligt samarbejds-klima samt skade af kunderelationer.

Proportionalitetsprincippet medfører, at hvor forvaltningen har et valg mellem flere typer af indgreb til opnåelse af et ønskeligt resultat, er forvaltningen forpligtet til at vælge det mindst indgribende, jf. Jens Garde i Jens Garde m.fl., Forvaltningsret – almindelige emner, 2009, side 264 og Jørgen Mathiassen, Forvaltningspersonellet – tjenestemænd og overenskomstansatte, 2000, side 160. Dette betyder bl.a., at forvaltningen er forpligtet til ikke at træffe mere byrdefulde afgørelser end nødvendigt. Afgørelsen skal således være nødvendig og forholdsmæssig.

De almindelige krav om nødvendighed og forholdsmæssighed er i særdeleshed udtalte i ansættelsesretlige sager, jf. ovenfor, da negative ansættelsesretlige reaktioner er overordentligt byrdefulde for den ansatte. Folketingets Ombudsmand har i forhold til sager om samarbejdsvanskeligheder anført i sin beretning for 1990, side 93, at:

”der fra den afskedigende myndigheds side skal være udfoldet bestræbelser på at løse samarbejdsproblemer ved mindre vidtgående skridt end afskedigelse.”

Af Karsten Revsbech, Forvaltningspersonalet, 1. udgave, s. 70 f., fremgår blandt andet om retsfølgerne, at:

”I tilfælde, hvor der foreligger en tjenesteforseelse, og forvaltningen beslutter ikke at anvende disciplinære sanktioner, har forvaltningen mulighed for i kraft af ledelsesretten at meddele en såkaldt diskretionær advarsel eller diskretionær påtale.”

Jeg forstår, at [A] først ved det uvarslede møde fredag den 29. november 2013 formelt blev gjort bekendt med samarbejdsproblemerne, og at [chef Z] i den forbindelse udtalte, at samarbejdet i [...], efter [chef Z's] vurdering, nu var kørt helt og endegyldigt af sporet (se hertil referatet af samtalen i afsnit 3). Allerede tirsdag den 3. december 2013 fritog [X Virksomheden] [A] fra tjeneste, hvorefter [A] modtog sindetskrivelsen den 13. december 2013. Der blev således ikke givet [A] nogen reel mulighed for at rette op på forholdene i forlængelse af mødet den 29. november 2013, ligesom [chef Z's] bemærkning om, at samarbejdet efter [chef Z's] vurdering nu var kørt helt og endegyldigt af sporet indikerer, at ledelsen ikke var indstillet på at forsøge at løse samarbejdsproblemerne. Jeg har forstået sagen således, at det er [chef Z's] opfattelse, at der løbende har været samarbejdsproblemer i ansættelsesforholdet.

Den omstændighed, at det er indskrevet direkte i ansættelseskontrakten, at ”et afbalanceret forhold til [...] og fokus på vidensdeling er væsentligt for [...] funktion og dens medarbejdere,” kan efter min opfattelse ikke indebære, at en myndighed generelt kan fravige kravet om proportionalitet.

Jeg bemærker desuden, at kravet om proportionalitet naturligt bør fylde mere i myndighedens overvejelser om, hvilken retsfølge der skal anvendes, når der, som i nærværende sag, er tale om, at flere af de afskedsbegrundende samarbejdsproblemer ikke er tilstrækkeligt konkretiseret.

For så vidt angår departementets bemærkning om ansættelsesforholdets korte varighed (3 måneder) bemærker jeg, at man ved ansættelseskontraktens indgåelse kunne have aftalt prøvetid for på den måde at imødegå eventuelle problemer i ansættelsesforholdet over den aftalte periode.

Det er herefter samlet set min opfattelse, at [X Virksomheden] i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet forud for afskedigelsessagen af [A] diskretionært burde have givet [A] en påtale om ændret adfærd, eller eventuelt tildelt [A] en advarsel, for i første omgang at se, om dette var tilstrækkeligt til at løse samarbejdsproblemerne. Modsat en påtale har en advarsel såkaldt gentagelsesvirkning og kan derfor efter omstændighederne indgå direkte i grundlaget i en eventuel senere afskedigelsessag.

Jeg finder, at [X Virksomheden] tilsidesatte det forvaltningsretlige krav om proportionalitet, ved at afskedige [A] uden forinden at have forsøgt at løse samarbejdsproblemerne ved at give [A] en påtale eller eventuelt en advarsel. Dette finder jeg kritisabelt.

4.6. Konkretisering af samarbejdsproblemerne

Finansdepartementet har vedrørende konkretisering af samarbejdsproblemerne i sit svar af 20. november 2014 til mig henvist til ”Notits, om [A’s] samarbejdsproblemer med medarbejderne i [...],” som er udarbejdet efter afskedigelsen i forbindelse med rekursbehandlingen.

[X Virksomheden] lagde vedrørende samarbejdsproblemerne vægt på forhold som bl.a. anført i [X Virksomhedens] svar til mig af 7. oktober 2014.

Indholdet af notitsen og svaret af 7. oktober 2014 svarer i væsentligt omfang til indholdet af partshøringen i sindetskrivelsen af 13. december 2013.

I tilfælde af diskretionær afskedigelse på grund af samarbejdsvanskeligheder har forvaltningen, som jeg har redegjort for i afsnit 4.3, forud for afskedigelsen en udvidet høringspligt i forhold til den medarbejder, der påtænkes afskediget.

Dette indebærer et krav om, at myndighederne i deres partshøring skal sikre, at samarbejdsproblemerne er konkretiseret og sandsynliggjort, hvilket indebærer, at der efter omstændighederne må angives faktiske begivenheder, som kan tids- og stedfæstes, og som viser, hvilke konkrete samarbejdsproblemer der er tale om.

Jeg finder, at nogle af de afskedsbegrundende samarbejdsproblemer er tilstrækkeligt konkretiseret over for [A]. Således fremgår det blandt andet af referatet af 29. november 2013 (hvortil sindetskrivelsen af 13. december 2013 samt opsigelsesbrevet af 16. januar 2014 henviser) og af opsigelsesbrevet, at myndighederne har lagt vægt på episoden om afgivelse af tilbud til et projekt.

Endvidere fremgår det af referatet, at myndighederne også har lagt vægt på episoden om udfærdigelse af dataanalyse i forbindelse med opførelse af et andet projekt.

Herefter finder jeg ikke grundlag for at kritisere [X Virksomhedens] vurdering af, at der var samarbejdsproblemer, som kunne forfølges ansættelsesretligt.

Jeg finder dog, at flere af de afskedsbegrundende samarbejdsproblemer ikke er tilstrækkeligt konkretiseret. I partshøringen (sindetskrivelse af 13. december 2013) nævnes der, vedrørende samarbejdsproblemer med de øvrige medarbejdere, ikke konkrete medarbejdere og konkrete episoder, men i stedet kritiseres [A's] adfærd på et generelt og overordnet niveau, jf. blandt andet:

”Det er et fællestræk hos [...] medarbejdere, at man opfatter, at du angiveligt har svært ved at lytte, forstå og kommunikere i forhold til [...] medarbejdere og jfr. ovenfor om genoptagelse af allerede gennemdiskuterede problemstillinger, hvilket har skabt dårlige samarbejdsrelationer til flere medarbejdere og manglende tillid til, at du kan producere kvalitetsmæssige og acceptable løsninger af forelagte opgaver. Især din vedholdenhed i

diskussioner om de samme og ikke altid væsentlige emner og detaljer har været unødigt konfliktskabende.”

En mangelfuld konkretisering gør det bl.a. vanskeligt for [A] på et konkret niveau at forholde sig til kritikken og svare herpå. Det er derfor i partshøringsprocessen vanskeligt for [A] at forholde sig til hvert enkelt kritikpunkt og give fyldestgørende svar. Ved en mangelfuld konkretisering risikerer man således, at partshøringen gøres illusorisk.

Jeg bemærker endvidere, at Finansdepartementet i sit svar til mig om konkretisering af samarbejdsproblemerne henviser til ovenfor omtalte notits, som er udarbejdet af [chef Z] efter afskedigelsen af [A] i forbindelse med rekursbehandlingen af sagen. Finansdepartementet henviser derved til en notits, som [A] ikke har haft mulighed for at forholde sig til forinden opsigelsen af [A]. Selvom indholdet af notitsen i væsentligt omfang svarer til indholdet af partshøringen i sindetskrivelsen af 13. december 2013, er det min opfattelse, at det havde været mere hensigtsmæssigt, at departementet i stedet havde henvist direkte til samarbejdsproblemerne som anført i sindetskrivelsen, og som [A] var partshørt over. Departementets henvisning til notitsen alene efterlader dermed det indtryk, at det er departements opfattelse, at samarbejdsproblemerne ikke er tilstrækkeligt konkretiseret i partshøringen.

Samlet set finder jeg, at flere af de afskedsbegrundende samarbejdsproblemer ikke er tilstrækkeligt konkretiseret i partshøringen, hvorved det bevismæssige grundlag ikke, som det kræves, er særligt sikkert. Dette finder jeg beklageligt.

4.7. Opsummering

Jeg finder ikke anledning til at kritisere, at [X Virksomheden] vurderede, at der var samarbejdsproblemer, som kunne følges ansættelsesretligt. Jeg finder imidlertid, at der er flere forhold i [A's] afskedigelsessag, som [X Virksomheden] og Finansdepartementet ikke har håndteret tilfredsstillende.

Jeg finder det således kritisabelt, at [X Virksomheden] ved samtalen den 29. november 2013 ikke fulgte reglerne for en tjenstlig samtale, hvorved en grundlæggende beskyttelse af [A] som arbejdstager blev tilsidesat. Jeg finder det videre beklageligt, at [X Virksomheden] ved partshøringen af [A] forud for afskedigelsen ikke i tilstrækkeligt omfang konkretiserede flere af de afskedsbegrundende for-

hold. Endvidere finder jeg det kritisabelt, at [X Virksomheden] tilsidesatte det forvaltningsretlige krav om proportionalitet ved at afskedige [A] uden forinden at have forsøgt at løse samarbejdsproblemerne ved at give [A] en påtale eller eventuelt en advarsel.

Endelig finder jeg det kritisabelt, at Finansdepartementet som rekursbehandlende myndighed ikke har fundet anledning til at påtale de nævnte forhold.

Idet jeg har noteret mig, at [A] i sin klage til mig har oplyst, at [A] ikke er interesseret i at genindtræde i stillingen og ikke vil søge erstatning, foretager jeg mig på den baggrund ikke videre i sagen.

Jeg anmoder dog Finansdepartementet om at orientere [X Virksomheden] om nærværende udtalelse, herunder meddele [X Virksomheden], hvilke overvejelser Finansdepartementet mener, at udtalelsen giver anledning til i fremtidige afskedigelsessager.

Jeg anmoder om at få en kopi af Finansdepartementets brev til [X Virksomheden] tilsendt.”

Jeg havde ved beretningsårets udløb ikke modtaget en kopi af Finansdepartementets brev til X Virksomheden.

5.2 Afskedigelse af tjenestemand. Omplacering. Passende stilling. Udelivelse fra anvist stilling

A klagede til ombudsmanden over K Kommunes afgørelse om afskedigelse. Baggrunden for afgørelsen var, at K Kommune havde nedlagt en stilling som forstander for et alderdomshjem i X By og omplaceret forstanderen A til en midlertidig stilling som barselsvikar for forstanderen på et alderdomshjem i Y By i kommunen. Da A, der var ansat som tjenestemand, ikke tiltrådte den midlertidige stilling, blev A afskediget.

Spørgsmålet om, hvorvidt omplaceringen til den anviste stilling var i overensstemmelse med betingelserne i tjenestemandsløven, var af A indbragt for dom-

stolene til endelig afgørelse. A udeblev imidlertid fra den anviste stilling, inden der af domstolene var afsagt dom i sagen, og sagen blev derefter hævet.

Ombudsmanden fandt, at idet omplaceringen ikke kunne anses for åbenbart urimelig, var A forpligtet til at varetage stillingen, indtil der eventuelt måtte blive afsagt dom om det modsatte. Tilsvarende kunne A således heller ikke udeblive fra stillingen inden domsafsigelsen for i stedet at klage til ombudsmanden uden, at dette ville konstituere ulovlig udeblivelse.

På den baggrund var der ikke udsigt til, at ombudsmanden kunne kritisere kommunen for i forlængelse af udeblivelsen at have afskediget A, og efter en gennemgang af sagen besluttede ombudsmanden derfor at afslutte sagen uden at iværksætte en egentlig ombudsmandsundersøgelse (afvisning af 9. marts 2015, j.nr. 2014-323-0052).

Som led i en strukturændring i K Kommune besluttede kommunen i begyndelsen af 2014 at nedlægge A's stilling som forstander for et alderdomshjem i X By til fordel for en central ledelse af alderdomshjemmene i X By.

K Kommune afholdt to samråd med A og A's fagforening, men parterne kunne ikke nå til enighed om en løsning i forhold til A's fremtidige ansættelsesforhold.

Ved brev af 27. marts 2014 meddelte K Kommune A, at kommunen havde truffet afgørelse om omplacering af A til en stilling som barselsvikar for forstanderen på alderdomshjemmet i Y By i K Kommune.

Det fremgik af brevet, at ”omplaceringen forventes at træde i kraft pr. 1. maj 2014 og ophører 31. december 2014 – hvor ledelsen af ældre og handicapområdet vil tage stilling til dine tjenstlige forhold med dig ved et nyt samråd [...]”.

A's fagforening anlagde derefter som mandatar for A sag mod K Kommune med påstand om, at K Kommune skulle anerkende, at A var berettiget til rådighedsløn i tre år fra den 1. maj 2014 som følge af stillingsnedlæggelse efter § 33 i landstingslov nr. 21 af 18. december 2003 om Grønlands Hjemmestyres og kommunernes tjenestemænd i Grønland med efterfølgende ændringer (tjenestemandsløven).

A undlod at tiltræde den af K Kommune anviste stilling som forstander for alderdomshjemmet i Y By pr. 1. maj 2014.

K Kommune traf derefter ved brev af 25. maj 2014 afgørelse om at indlede en tjenstlig undersøgelse mod A.

Ved den tjenstlige undersøgelse konkluderedes det, at A var forpligtet til fra den 1. maj 2014 at varetage den af [K Kommune] anviste stilling.

Efter afslutningen af den tjenstlige undersøgelse traf K Kommune derpå ved brev af 12. september 2014 afgørelse om at afskedige A på grund af hendes udeblivelse fra den anviste stilling uden lovligt forfald.

Ved brev af 18. september 2014 klagede A til mig over K Kommunes afgørelse om afskedigelse.

Ved brev af 9. marts 2015 meddelte jeg A, at jeg efter en gennemgang af sagen havde besluttet ikke at iværksætte en egentlig ombudsmandsundersøgelse, jf. herved § 14, stk. 1, i inatsisartutlov nr. 8 af 3. december 2009 om Ombudsmanden for Inatsisartut, idet det samlet set var min opfattelse, at der ikke var udsigt til, at jeg ved en nærmere undersøgelse af sagen ville kunne kritisere K Kommune.

Jeg skrev blandt andet følgende i brevet til A:

”[...]

Du har med virkning fra den 1. januar 1998 været ansat i [K Kommune] som forstander med foreløbig placering ved [...] i [X By].

[K Kommune] meddelte dig ved brev af 27. marts 2014, at kommunen havde besluttet at nedlægge stillingen som forstander for [...] på grund af strukturændringer inden for ældreområdet i [K Kommune]. [K Kommune] meddelte dig samtidig, at du indtil videre ville blive omplaceret til et barselsvikariat som forstander for alderdomshjemmet i [Y By] i perioden 1. maj til 31. december 2014.

Det fremgår af rettelse af 13. december 2001 til dit ansættelsesbrev af 16. december 1997, at du var ansat som tjenestemand. Dit ansættelsesforhold var derfor omfattet af

reglerne i landstingslov nr. 21 af 18. december 2003 om Grønlands Hjemmestyres og kommunernes tjenestemænd i Grønland (tjenestemandsløven).

En tjenestemand har ifølge tjenestemandsløvens § 15, stk. 1, pligt til at underkaste sig sådanne forandringer i sine tjenesteforretningers omfang og beskaffenhed, der ikke ændrer tjenestens karakter, og som ikke medfører, at stillingen ikke længere kan anses for passende for tjenestemanden. I samme omfang kan det pålægges tjenestemanden at overtage en anden stilling.

Hvis ændringerne overskrider betingelserne i tjenestemandsløvens § 15, stk. 1, kan tjenestemanden gøre gældende, at der foreligger forflyttelse. I så fald kan tjenestemanden kræve sig afskediget med pension (forudsat en ansættelsestid på mindst 10 år), jf. tjenestemandsløvens § 55, jf. § 1 i lovbekendtgørelse nr. 661 af 12. august 1993 om pension til statens tjenestemænd mv. i Grønland med efterfølgende ændringer.

I tilfælde af stillingsnedlæggelse gælder det ligeledes, at tjenestemanden har pligt til at overtage en anden stilling, der ikke ændrer tjenestens karakter, og som er passende, jf. tjenestemandsløvens § 15, stk. 1. Kan en sådan stilling ikke anvises, kan tjenestemanden kræve sig afskediget med rådighedsløn i tre år, jf. tjenestemandsløvens § 33.

Det er umiddelbart op til den enkelte ansættelsesmyndighed at vurdere, om en omplacering af en tjenestemand til en anden stilling opfylder betingelserne i tjenestemandsløvens § 15, stk. 1, om en passende stilling, der ikke ændrer tjenestens karakter.

Afgørende for, hvad der kan anses for passende, er ifølge bemærkningerne til bestemmelsen tjenestemandens saglige ansættelsesområde. Herudover er det op til den enkelte ansættelsesmyndighed at foretage den konkrete vurdering. Bestemmelsen i tjenestemandsløvens § 15 har karakter af en såkaldt retlig standard, dvs. en retsregel der ikke indeholder nøjere udformede forskrifter, men alene giver et vagere direktiv, der må udfyldes af den enkelte ansættelsesmyndighed ud fra den gældende retsopfattelse.

Hvis tjenestemanden er uenig i ansættelsesmyndighedens vurdering, kan tjenestemanden indbringe spørgsmålet for domstolene til endelig afgørelse, hvilket din fagforening [...] som mandatar for dig gjorde den 7. april 2014 ved [...] Kredsret. Jeg forstår, at denne sag efterfølgende blev henvist til Retten i Grønland, men at sagen efter din afskedigelse fra [K Kommune] er blevet hævet.

Medmindre der er tale om helt åbenbart urimelige stillingsforandringer, har man som tjenestemand pligt til at varetage den anviste stilling, uanset at der er indledt en retssag til prøvelse af, om betingelserne i tjenestemandsløvens § 15, stk. 1, er opfyldt. Det

gælder, indtil retten eventuelt måtte nå til et andet resultat. Dette er blandt andet beskrevet i Moderniseringsstyrelsens Personaleadministrative Vejledning, hvoraf det ligeledes fremgår, at en tjenestemand, som nægter at varetage en anvist stilling og udebliver, kan betragtes som ulovligt udeblevet.

Du udeblev fra stillingen som forstander for alderdomshjemmet i [Y By], som du skulle være tiltrådt den 1. maj 2014. [K Kommune] meddelte dig herefter ved brev af 23. maj 2014 (som du blev partshørt over ved brev af 8. maj 2014), at kommunen havde truffet afgørelse om at indlede en disciplinærsag mod dig.

Efter afslutningen af den tjenstlige undersøgelse meddelte [K Kommune] dig ved brev af 12. september 2014 (som du blev partshørt over ved brev af 5. september 2014), at kommunen havde truffet afgørelse om at afskedige dig på grund af din udeblivelse fra den anviste stilling uden lovligt forfald. [K Kommune] begrundede sin afgørelse med, at udeblivelse uden lovligt forfald efter kommunens vurdering udgjorde en væsentlig misligholdelse af dit ansættelsesforhold og de forpligtelser, der påhviler dig efter § 12, stk. 1, i tjenstemandsloven, og at du måtte anses som uskikket til at forblive i din stilling, jf. § 30, stk. 1, 2. pkt.

Retten i Grønland havde på det tidspunkt, hvor du skulle være tiltrådt stillingen som forstander ved alderdomshjemmet i [Y By], endnu ikke afsagt dom om, hvorvidt denne stilling opfyldte betingelserne i tjenstemandslovens § 15, stk. 1. Som ovenfor beskrevet havde du derfor – idet stillingen næppe kunne anses for helt åbenbart urimelig – pligt til at varetage den anviste stilling, indtil retten eventuelt måtte have afsagt dom om, at betingelserne i tjenstemandslovens § 15, stk. 1, ikke var opfyldt.

På denne baggrund finder jeg ikke, at der er udsigt til, at jeg ved en nærmere undersøgelse af din sag vil kunne kritisere [K Kommune]. Jeg bemærker i den forbindelse, at jeg ved min gennemgang af din sag heller ikke har fundet nogen sagsbehandlingsmæssige problemer, der giver udsigt til kritik af [K Kommune].

Af ovenstående grunde foretager jeg mig herefter ikke videre i anledning af din henvendelse.”

Bortvisning

5.3 Bortvisning. Loyalitetspligt

En medarbejder i en kommune fremsatte ved tre e-mails over for kommunens borgmester og kommunens fungerende administrerende direktør kritik af sin nærmeste leder, som var direktør i en af kommunens forvaltninger. Medarbejderen orienterede ikke sin nærmeste leder om den fremsatte kritik.

Kommunen bortviste på denne baggrund medarbejderen med henvisning til illoyalitet.

Efter at have gennemgået sagens dokumenter besluttede ombudsmanden at afslutte sagen, da der ikke var udsigt til, at ombudsmanden kunne kritisere kommunens afgørelse om bortvisning af medarbejderen, herunder kommunens forståelse af illoyalitetsbegrebet som bortvisningsgrundlag eller det forvaltningsretlige krav om proportionalitet (afvisning af 5. november 2015, j.nr. 2014-324-0014).

A havde været ansat i K Kommune siden 1. december 2011, men A's ansættelsessted var pr. 14. marts 2014 blevet ændret, således at A blev placeret i K Kommunes Forvaltning B med C (direktøren for B Forvaltning) som sin nærmeste foresatte.

Den 16. oktober 2014 fremsendte A en e-mail til den fungerende administrerende direktør i K Kommune, hvoraf følgende fremgik:

”Jeg må have ro med min egen samvittighed og troværdighed, derfor denne oplysning.

For nogle dage siden erfarede jeg, at [C] og [chefen for en anden afdeling] har startet en tvangsfyring af [X], med den bagtanke, at hun vil sige nej tak og af den vej kunne sige hende op, jeg har talt med [X] om dette, du selv fortalte om det, hun var meget ulykkelig over dette, da hendes mor er meget syg. Jeg bad hende kontakte dig jeg ved ikke om hun gjorde det 17. oktober skal hus give svar.

Det ser i øvrigt ud til, at [chefen for en anden afdeling] prøver at få opsagt alle grønlandere i [den pågældende afdeling], i samarbejde med [C], da de begge fornyelig har opsagt [Y] og [Z], ja de havde nogle problemer men fik aldrig tilbud om den hjælp der måske kunne hjælpe dem.

Hvis du har mulighed for at se på dette ville den være glædeligt, jeg kan oplyse dig om at [X] er en kompetent medarbejder, jeg har arbejdet sammen med hende i en del år, 2002 til 2007 og altid mødt hende som væren arbejdsom og behjælpelig over for både personale og borgere.”

Den 18. oktober 2014 sendte A følgende e-mail til borgmesteren og den fungerende administrerende direktør i K Kommune:

”Jeg føler trang til at fremsende dette notat der beskrive de vigtigste ting der foregår i forvaltningen, som vi i [afdelingen] er meget bekymret over, jeg vil gerne stille op til et møde med jer, hvis der ønskes yderligere uddybning. Dette skal ses i lyset af tidligere henvendelser om det samme emne og som baggrund af min stolthed over det arbejde jeg indtil nu har lagt i at få orden og fremgang i [afdelingen].

Jeg går ud fra at dette modtages med den nødvendige diskretion.”

Vedhæftet fremsendte A følgende notat:

”I forbindelse med ansættelsen af [C], vil jeg nu efter snart 4 måneder udtrykke, at [C] skaber meget store og unødvendige problemer i [B Forvaltningen], dette skyldes efter min mening følgende handlinger:

- [C] ved endnu ikke, hvor han er – jeg har brugt mange timer på at lære ham dels, hvor [byerne] ligger, og hvad de hedder. Bygdenavne og beliggenhed er helt umuligt, det på trods af at han ellers har udtalt, at han efter 6 mdr. vil være i stand til at tale grønlandsk.
- [C] kan ikke eller vil ikke forstå, at vi alle har en overenskomst, som vi arbejder ud fra, han mener, at jeg, på trods af at jeg er i stand til at udføre mit arbejde inden for mine 40 timer pr. uge, skal være til stede på kontoret 2-3 timer ud over de 40 timer, da han mener, at jeg som leder er ansat uden begrænsning i arbejdstid. Han vil ikke acceptere, at jeg har en familie at tage hensyn til, samt den overenskomst jeg er ansat efter.
- Det er et stort problem at lige meget, hvad jeg fortæller ham om forholdene i byer og bygder, så giver han udtryk for, at det, jeg fortæller, ikke passer. Jeg gik ellers ud fra, at han ville høre på den erfaring, jeg kan give, da jeg jo trods alt har været lang eller kort tid i alle [K Kommunes] byer og bygder.
- Unødvendigt stiller han spørgsmålstejn ved, om jeg er i stand til at varetage den opgave, jeg har som [...], også selv om [afdelingen] er den afdeling, der har mest styr på projekter og økonomi.

- Han er mistænkelig hver gang, jeg er på tjenesterejse, hvor jeg oplever, at der skal foretages kontrol af, hvad jeg laver, på trods af at vi inden rejsen har aftalt, hvad rejsens formål er.
- Han påfører os alle en unødvendig arbejdsopgave, da vi ved ethvert møde med ham skal dele mødet op i 3 dele: Del 1 – forklaring af, hvor vi er, by navn mv. Del 2 – hvad er eks. [de forskellige begreber og regler inden for fagområdet]. Del 3 - endelig, hvad er det vi skal tale om og beslutte.
- [C] har givet udtryk for, at al ferie i [B Forvaltningen] ikke må foregå i månederne juni, juli og august.
- [C] er meget urimelig vred over, at jeg ikke vil/kan virke stresset og usikker – det er jo svært at lave om på, at jeg er meget velovervejet og rolig af natur, dette giver mig jo en stor sikkerhed og udstråling i hverdagen.
- Jeg oplever, at [C] er gennemgående mistroisk over for mine ansatte både på kontoret og i byerne.
- Manglende kultur- og samfundsforståelse – eks: Hvad er et fangersamfund som [...], hvorfor bliver der taget særlige hensyn til fangerne.
- Manglende forståelse og viden om almene ting her i landet som: Hvad er et Selvstyre og dets arbejde, hvad er et udvalg, og hvad laver de.
- Han forstår overhovedet ikke, hvorfor alting er dyrere her, end det er, hvor han kommer fra. Han vil ikke sætte sig ind i sammenhængen.

Min konklusion er, at [C] ikke er i stand til at lede [B Forvaltningen]. Alle de ting der her foregår, er så specialiserede og komplekse, at det er af stor betydning, at direktøren er vidende om [...], hvilket ikke er tilfældet med [C]. Hvordan forholdene, der gælder i vort samfund, er, kender han ingenting til, og den naturlige iver og nysgerrighed for at lære og erfare om dette, udviser han ikke. Derfor vil jeg anmode jer begge om at tage stilling til, hvad der skal ske, ellers ender det med, at [B Forvaltningen] går i stykker.”

Endelig sendte A den 24. oktober 2014 en e-mail til den fungerende administrerende direktør i K Kommune, hvor A skrev således:

”Jeg vil bare gøre opmærksom på at hvis der kommer en ændring i [B Forvaltningen], er jeg klar til at tage over, enten fast eller som fungerende direktør, HR har allerede en ansøgning til denne stilling liggende fra mig.

Jeg er overbevist om at alle ansatte på kontoret i [...] og i byerne vil give mig den fulde opbakning til at bestride dette job, hvis der kommer en anden løsning vil [jeg] til enhver tid bakke op om det.”

Ved brev af 28. oktober 2014 indledte K Kommune partshøring af A med henblik på en bortvisning og fritstillede samtidig A. Kommunen skrev bl.a. følgende i brevet:

”Din e-mail af 16. oktober 2014

Du har ved e-mail af den 16. oktober 2014 til undertegnede [fungerende administrerende direktør], efter dit eget udsagn for at ”have ro med min egen samvittighed og troværdighed”, beskrevet sagen vedrørende påtænkt forflyttelse af [X] til [...], som værende en tvangsflytning med den bagtanke om at hvis hun nægter at flytte, så kan man sige hende op. Du har så kontaktet hende, og beskriver, at hun er meget ulykkelig over dette, især da hendes mor er meget syg, og har bedt hende kontakte [den fungerende administrerende direktør] efterfølgende, hvilket hun ikke har gjort.

I samme e-mail meddeler du endvidere, at [chefen for en anden afdeling] og [C] i samarbejde prøver at få opsagt alle grønlændere i [afdelingen], da man fornyelig har opsagt [Y] og [Z].

Ovennævnte udtalelser fra din side anses, som meget illoyale handlinger imod din overordnede samt også mod din kollega i forvaltningen, da man ved begge ovennævnte sager, uden at komme dybere ind i de enkelte personsager, med hjælp fra kommunens HR-afdeling har behandlet disse efter en saglig vurdering og fremgangsmåde.

Endvidere det, at du efter egen vurdering og uden om din overordnede samt kollega selv kontakter [X], samt prøver at mistænkeliggøre deres motiver, anses som en indblanding i en afdeling, som du ikke har beføjelser til, og ses som en dyb illoyal handling imod din overordnede og imod din kollega.

Dine e-mails af den 18. oktober 2014 samt den 24. oktober 2014

Du har ved en e-mail af den 18. oktober 2014 til undertegnede [fungerende administrerende direktør] samt [borgmesteren], sendt et notat hvori du ved flere punkter kritiserer din nærmeste overordnede, [C], samt konkluderer at [C] ikke er i stand til at lede [B Forvaltningen].

Efterfølgende den 24. oktober 2014 udtrykker du ved en e-mail til undertegnede [fungerende administrerende direktør], at du er klar til at tage over, enten fast eller som fungerende direktør, såfremt der skulle ske nogen ændringer i [B Forvaltningen].

Ovennævnte anses som meget illoyale handlinger mod din overordnede, og som et forsøg på at undergrave din egen leder for selv at tilrane dig stillingen som direktør for området.

Parthøring

Jf. ovennævnte fremstilling, agter kommunen at afskedige dig med øjeblikkelig virkning, dvs. bortvise dig fra din stilling som [...], da ovennævnte handlinger anses som yderst illoyale handlinger mod især din overordnede samt også mod din kollega i forvaltningen, samt som et forsøg på at tilrane dig stillingen som direktør for området ved at prøve at fremstille din overordnede som uegnet både fagligt som personligt at lede forvaltningen.

[...]"

A bad ved brev af 2. november 2014 K Kommune om en orientering om kommunens fortolkning af begrebet illoyalitet, samt hvorledes kommunen forholder sig til yttringsfriheden efter grundlovens § 77.

K Kommune svarede ved brev af 5. november 2014 bl.a. følgende:

”[...]

Af kommunen fortolkes som illoyal adfærd, hvis/når en medarbejder foretager sig noget til skade for arbejdspladsen, hvilket både kan være internt og eksternt. Samt når en medarbejder er utilfreds med sin chef, og ikke retter kritikken direkte mod ham/hende først, anses også som en illoyal adfærd.

Jf. denne konkrete sag, at en medarbejder uden om sin egen overordnede kritiserer pågældendes arbejdsindsats, samt efterfølgende tilbyder sig selv til dennes stilling, fortolkes af kommunen som en meget tydelig illoyal adfærd mod sin egen overordnede. Samt at man blander sig i en sag og direkte kontakter parten i sagen uden at have konfronteret med de ansvarlige, anses også som en illoyal adfærd mod arbejdspladsen, kolleger samt overordnede.

Om kommunens holdning til Grundlovens § 77:

Det er kommunens holdning at alle medarbejdere kan deltage i debatter og udtrykke deres meninger også vedrørende arbejdspladsens forhold.

Her er det ikke en medarbejders ytringer der sættes spørgsmålstegn ved, men det at en medarbejder illoyalt uden at følge kommandovejen, dvs. uden at have konfronteret sin overordnede med sine kritikpunkter, underminerer denne ved at rette henvendelse til dennes overordnede og borgmesteren, og bagefter tilbyder at man ved evt. ændringer selv kan blive direktør for området.”

A svarede ved brev af 7. november 2014 bl.a. følgende:

”Kommunen væver om ordet illoyal. Glem det. Loyalitet er en sag mellem en arbejdsgiver og en ansat. [...]

At en medarbejder ikke bryder sig om sin chef og mener, at han er inkompetent, har intet med illoyalitet at gøre. Med mindre det direkte er anført i en personalehåndbog. Skulle kommunen have en sådan, bedes den fremlagt.

[...]

Kommunen har tidligere anført, at jeg skulle have interesse i at tilrane mig magten i afdelingen.

Har kommunen ikke fantasi til at forestille sig, at det var ment som en hjælp. Afdelingen har ikke fungeret på ledelsesniveau siden [...] blev vippet ud. Efterfølgerne havde ikke begreb skabt om hverken ledelse og forståelse for, at tingene sker anderledes i Grønland. Og for [C] gælder tillige, at han i uhyggelig grad har oversolgt sig selv. Og tilmed er flyfrisk.

[...]”

Ved brev af 14. november 2014 meddelte K Kommune A sin afgørelse om bortvisning. Af afgørelsen fremgik bl.a. følgende:

”[...]

Du har inden for den frist der blev anvist i skrivelsen kommet med dine skriftlige bemærkninger til sagen ved brev af 2. november 2014, samt den 7. november 2014.

Det bemærkes at du ved begge skrivelser sætter spørgsmålstegn ved kommunens forståelse for begrebet loyalitet/illoyalitet, samt at du efterlyser kommunens procedure eller forretningsgangsbeskrivelse ved afskedigelser/bortvisninger. Endvidere udtrykker du at din henvendelse var ment som hjælp til kommunen, samt at afdelingen ikke har fungeret på

ledelsesniveau siden [...] blev vippet ud, og igen kritiserer du [C], ved at skrive at han i uhyggelig grad har oversolgt sig selv, og tilmed er flyfrisk. Og til sidst foreslår du at man stopper brugen af loyalitet/illoyalitet i denne sag, og påstår at kommunen vil af med dig.

Afgørelse

Det er [K Kommunes] vurdering, at du, som ved partshøringen beskrevet, har handlet stærkt illoyalt mod din kollega og især din overordnede, hvorfor kommunen fastholder at opsige dig fra din stilling med øjeblikkelig varsel, dvs. bortvise dig fra din stilling som [...] pr. 14. november 2014. [...]

Du har ved dine bemærkninger til sagen, end ikke villet forstå sagens kerne, hvilket er at du indirekte mod din kollega samt især mod din overordnede har prøvet at stille dem i dårligt lys, og til sidst selv at tilbyde at du kan blive direktør for området, hvilket er efter kommunens opfattelse en stærkt illoyal handling, som også du selv nævner er noget man kan finde betydningen af på Google.

Det er kommunens opfattelse, at loyalitet, som du også selv kommer ind på, er medarbejderens forhold til arbejdspladsen men, det er bl.a. også medarbejderens forhold til sin chef, hvor det følger af loyalitetspligten at hvis du er utilfreds med din chef, skal du rette kritikken mod ham, og ikke gå uden om ham på en måde, der umuliggør fortsat samarbejde.

[...]”

Ved e-mail af 28. november 2014 klagede A til mig.

Jeg indhentede herefter sagens akter fra K Kommune og anmodede samtidig K Kommune om en udtalelse til sagen. Jeg skrev bl.a. følgende til K Kommune:

”[...]

Jeg forstår på [A's] e-mail af 28. november 2014 med bilag, at [K Kommune] har foretaget en disciplinær afskedigelse (bortvisning) af [A].

Et ansættelsesforhold kan bringes til ophør uden almindeligt opsigelsesvarsel, dvs. ved bortvisning, hvis den ansatte har forholdt sig på en måde, som kan betragtes som en væsentlig misligholdelse. Bortvisningen skal dog under alle omstændigheder være i overensstemmelse med det såkaldte proportionalitetsprincip. Det vil sige princippet om, at der

ikke må anvendes mere indgribende foranstaltninger, såfremt mindre indgribende foranstaltninger er tilstrækkelige.

Jeg forstår på [A's] e-mail af 28. november 2014 til mig, at han ikke tidligere har modtaget nogen påtaler eller advarsler i forbindelse med sit arbejde i [K Kommune].

Jeg beder [K Kommune] om i kommunens udtalelse at redegøre for, hvilke overvejelser kommunen gjorde sig om grovheden af det forhold, der lå til grund for afskedigelsen, samt hvilke overvejelser kommunen gjorde sig om valget af reaktion over for [A], herunder om kommunen overvejede andre mindre indgribende reaktioner end bortvisning.”

K Kommune svarede ved brev af 18. marts 2015 følgende:

”[K Kommune] er ved jeres brev af den 8. januar 2015, brev nr. 35654, blevet bedt om at komme med en redegørelse for hvilke overvejelser kommunen gjorde sig om grovheden af det forhold, der lå til grund for afskedigelsen, samt valget af reaktion over for [A].

Kommunens udtalelse

[A] skrev en e-mail til hhv. [den fungerende administrerende direktør] og [borgmesteren] den 16. oktober 2014 hvor han mistænkeliggør sin kollegas og nærmeste overordnede motiver, ved en sag om forflyttelse af en medarbejder fra [...] til [...], som er behandlet på saglig vis og fremgangsmåde efter overenskomstmæssige og lovmæssige forskrifter. Denne enkelte tilfælde vurderes som en meget illoyal handling mod en kollega samt hans egen overordnede, da han ikke tidligere har konfronteret både sin kollega fra en anden afdeling i forvaltningen samt sin overordnede om dette.

At han så igen den 18. oktober 2014 sender et notat til [den fungerende administrerende direktør] og [borgmesteren], hvor han direkte kritiserer sin overordnede, Direktør for [B Forvaltningen], [C], der blev ansat 1. juli 2014, og efterfølgende den 24. oktober 2014 også ved en e-mail til [den fungerende administrerende direktør] tilbyder sig til stillingen som Direktør for [B Forvaltningen], anses af kommunen som en meget illoyal handling til skade for det fortsatte samarbejde der måtte være senere, da loyalitet i en offentlig forvaltning anses som værende en forudsætning for demokratiet i et politisk system, og især ved [A's] position som en del af ledelsen i centralforvaltningen i [K Kommune], er dette for kommunen at se en meget grov tilsidesættelse af loyalitetspligten.

[...]”

Jeg sendte K Kommunes brev i partshøring hos A.

A svarede ved e-mail af 10. april 2015 følgende:

”Efter at have gennemlæst det fremsendt brev fra [K Kommune], hvor jeg kan se at kommunen ikke har svaret på spørgsmålet fra Ombudsmanden, men bare skrevet et referat af den brevvæksling der har været mellem mig og kommunen, dette er efter min opfattelse ubrugeligt.

Jeg vil opfordre Ombudsmanden til at hente de sidste års revisions rapporter, da disse vil give et godt indblik i den generelle uorden, der hersker i kommunen.”

Ved brev af 5. november 2015 meddelte jeg A, at jeg efter en gennemgang af den samlede sag havde besluttet at afslutte min undersøgelse af sagen, jf. herved § 14, stk. 1, i inatsisartutlov nr. 8 af 3. december 2009 om Ombudsmanden for Inatsisartut, idet det samlet set var min opfattelse, at der ikke var udsigt til, at jeg ved en videre undersøgelse af sagen i væsentlige omfang kunne kritisere K Kommune.

Jeg skrev blandt andet følgende i brevet til A:

”[...]

Jeg har ved min vurdering lagt vægt på, at:

Du, der er ansat som [...] ved [B Forvaltningen] ved [K Kommune] i [...], i perioden 16.-24. oktober 2014 sendte tre e-mails til [den fungerende administrerende direktør] og [borgmesteren], hvor du rettede kritik mod [K Kommunes] direktør for [B Forvaltningen], [C], vedrørende bl.a. hans dispositioner i tre konkrete personalesager og hans evner til at lede teknisk forvaltning. Du undlod herved at orientere [C] om dine e-mails.

[K Kommune] indledte herefter en partshøring af dig og traf ved brev af 14. november 2014 afgørelse om bortvisning.

Jeg har ved min gennemgang af den samlede sag ikke fundet, at der er udsigt til, at jeg kan kritisere [K Kommunes] afgørelse, herunder [K Kommunes] forståelse af illoyalitetbegrebet som bortvisningsgrundlag eller det forvaltningsretlige krav om proportionalitet.”

Egen drift-sag - kommune

5.4 Surrogatanbringelse af mindreårig. Sagsbehandlingstid

På baggrund af en henvendelse fra Folketingets Ombudsmand iværksatte ombudsmanden over for K Kommune en undersøgelse af kommunens håndtering af en sag om tilbageholdelse i surrogat efter retsplejeloven af en mindreårig, A.

Ombudsmanden fandt med henvisning til blandt andet Børnekonventionen K Kommunes håndtering af sagen yderst kritisabel. På grund af blandt andet helt utilstrækkelig sagsbehandling fra K Kommunes side fremfandt kommunen således ikke en surrogatplads til A. A blev således tilbageholdt i anstalt i over 20 dage, hvor A tog sit eget liv.

I sin vurdering af sagen lod ombudsmanden det indgå som en skærpende omstændighed, at der var tale om en mindreårig, som var velkendt i K Kommunes socialsystem som stærkt psykosocialt udsat, herunder havde været indlagt på grund af suicidal adfærd.

Grundet sagens alvorlige karakter underrettede ombudsmanden Lovudvalget i Inatsisartut og kommunalbestyrelsen i K Kommune om sagen, jf. ombudsmandslovens § 23. Ved denne underretning meddelte ombudsmanden, at ombudsmanden med tilfredshed havde noteret sig, at K Kommune nu – ud over at ville sikre en kompetencemæssig opkvalificering af sine medarbejdere – ville tage initiativ til at gennemgå sine procedurer på området, herunder ville udarbejde en skriftlig ”forretningsgang” til brug ved retsvæsenets beslutninger om surrogatanbringelser.

Ombudsmanden orienterede endvidere blandt andre Departementet for Familie, Ligestilling og Sociale Anliggender om udfaldet af ombudsmandens undersøgelse af sagen. Ombudsmanden anmodede samtidig hermed departementet om en redegørelse for, hvad departementet agtede at foretage sig for at sikre, at kommunerne levede op til de forpligtelser i surrogatanbringelsessager, som sociallovgivningen forudsatte. Baggrunden for denne anmodning var, at ombudsmanden måtte notere sig, at kommunernes håndteringer af surrogatanbringelsessager generelt var problematiske (udtalelse af 30. april 2015, j.nr. 2014-907-0012).

Ved brev af 22. juli 2014 med bilag modtog jeg fra Folketingets Ombudsmand en henvendelse om en mindreårig, A, der i en alder af 17 år havde taget sit eget liv, mens denne var tilbageholdt i Anstalten for Domfældte i [...].

Sagens omstændigheder var nærmere, at A var blevet sigtet for personfarlig kriminalitet og ved [...] Kredsrets kendelse af [dag 1] var blevet tilbageholdt i surrogat herfor, jf. retsplejelovens § 361, således at det nærmere blev bestemt, at A skulle tilbageholdes i anstalt, indtil de sociale myndigheder (K Kommune) kunne fremskaffe en tilfredsstillende surrogatplads. Tilbageholdelsen blev forlænget ved kredsrettens kendelse af [dag 13].

K Kommune fremskaffede ikke en surrogatplads til A. A blev således tilbageholdt i Anstalten for Domfældte i [...] frem til [dag 22], hvor A som nævnt tog sit eget liv.

I overensstemmelse med en stående aftale mellem Folketingets Ombudsmand og Direktoratet for Kriminalforsorgen vedrørende blandt andet selvmord og selvmordsforsøg i direktoratets institutioner, oplyste direktoratet Folketingets Ombudsmand om sagen.

Efter en nærmere drøftelse af sagen mellem medarbejdere ved henholdsvis Folketingets Ombudsmand og mit embede oversendte Folketingets Ombudsmand sagen til mig med henblik på mine overvejelser om, hvorvidt jeg fandt, at der var grundlag for at foretage mig noget i forhold til K Kommune.

Ved brev af 6. august 2014 anmodede jeg K Kommune om en udtalelse til sagen. Jeg bad kommunen om i sin udtalelse udførligt at redegøre for både de tiltag, som kommunen iværksatte for at fremskaffe en surrogatplads, samt for hvilke overvejelser kommunen gjorde sig med hensyn til kommunens forpligtelse til at fremskaffe en sådan plads. Jeg bad endvidere kommunen om at fremsende mig kommunens sagsakter.

Jeg oplyste K Kommune om, at jeg efter omstændighederne ville sende kommunens udtalelse til høring hos relevante myndigheder, herunder Politimesteren i Grønland.

Ved e-mail af 11. september 2014 modtog jeg kommunens udtalelse samt sagsakter. For så vidt angår udtalelsen henviste kommunen i det hele til en redegørelse af [...], der var blevet udarbejdet af en centralt placeret medarbejder inden for børne- og ungeområdet.

Af redegørelsen fremgår blandt andet følgende:

”[Dag 2 – dag 6]. [Leder B] i [X By] havde d. [dag 2] sendt mail til [familiecentret] i [X By] med oplysning om, at [A] [dag 1] havde fået idømt surrogatanbringelse, idet **[A] havde udøvet vold mod en anden**, som nu er indlagt på [Dronning Ingrid’s Hospital]; men at de i socialforvaltningen først kan få afklaret sagen til bunds og få relevante oplysninger, når [Leder C] kommer tilbage på arbejde. [Leder B] anmodede [familiecentret] om at lave handleplan for [A], som vil have behov for samtaler. Denne mail blev sendt med cc til mig indenfor børn og unge i [K Kommune].

[Leder B] i [X By] sendte pr. mail oplysning om, at [A] er tilbageholdt ifbm voldsudøvelse; men at hun ikke havde andre oplysninger om [A]. [Leder B] oplyste, at [Leder C] vil fremkomme med yderligere oplysninger, når [Leder C] mødte på arbejde.

Jeg anmodede efterfølgende [Leder B] i [X By] om, at de skal tage kontakt med mig, når [Leder C] er mødt på arbejde igen.

[Leder B] i [X By] havde allerede telefonisk informeret [direktøren for det sociale område] i [K Kommune].

Det skal oplyses, at [A] havde fået tilbudt støtteperson tilknyttet, som [A] skal have hver dag ifbm [A’s] tilbageholdelse; men [A] havde nægtet at have støtteperson.

[Dag 3]. Jeg modtog pr. mail fra [Leder B] i [X By], hvori [Leder B] videresendte mail fra [X By] politi [...], som videresendte mail fra politimesteren i Nuuk, hvor politiet anmodede socialforvaltningen om at hjælpe til med at finde surrogatanbringelsesplads til [A], der tilbageholdes **ifbm tyverisigtelse**.

Retsudskriften var **ikke medsendt**.

[Direktøren for det sociale område] anmodede om, at det skal afklares, hvad [A] er dømt for. Om det er for tyveri eller alvorlig voldsudøvelse.

Jeg havde korrespondance med [Leder B] i [X By] pr. mail fra d. [dag 3 – dag 6] i henhold til at afklare, hvad [A’s] navn er (dette på grund af, at der fremkom forskellige navne i forskellige mails), og hvad [A] havde lavet (dette på grund af, at der fremkom 2 for-

skellige årsager til, hvad der lå til grund for tilbageholdelsen af [A]), samt [Leder B's] oplysning om at oplysningerne omkring [A's] baggrund ikke kan gives, førend [Leder C] møder på arbejde igen.

[Leder B] havde ikke baggrundsoplysningerne om [A] og vil afvente først på [Leder C's] fremmøde på arbejde igen.

Jeg snakkede med [direktøren for det sociale område], hvor der var enighed om, at [X By] skal fremkomme med klare oplysninger om, hvilken lovovertrædelse [A] havde begået, idet der var 2 forskellige tilbageholdelsesgrundlag.

Jeg oplyste [Leder B] i [X By] telefonisk om, at socialforvaltningen i [X By] må fremkomme med klare oplysninger om, hvad [A] er sigtet for, idet politiets tilbageholdelsesgrundlag ikke stemmer overens med hinanden. Politiet søger om surrogatanbringelsessted for [A] i en mail med oplysning om, at [A] tilbageholdes på grund af tyveri og i en anden mail om, at [A] tilbageholdes for at have udsat en person for vold så voldsomt, at pgl. er overflyttet til [Dronning Ingrid's Hospital].

Derfor er det vigtigt, at socialforvaltningen indhenter samtlige nødvendige oplysninger og sagsakter til brug som bilag, inklusiv Retsudskrift af Kredsrettens beslutning ifbm ansøgning om surrogatplads og sted.

Ifbm. lignende sag blev socialforvaltningen i [X By] oplyst i januar 2013 om, at Kredsrettens beslutning om tilbageholdelse af et ungt menneske under 18 år, hvor kredsdommeren beslutter den unge under 18 år skal i surrogatanbringelse under socialforvaltningens regi, blev Departementet kontaktet.

Departementet oplyste, at kredsdommerens beslutning er en beslutning, som socialforvaltningen skal effektuere ubetinget på grundlag af, at det er dommerens beslutning. Denne vidensdel blev meddelt til [X By] socialforvaltning.

Det er almindelig procedure, at socialforvaltningerne selv skal sagsbehandle sagerne, inklusiv undersøgelser af anbringelsesmuligheder, og hvis der ikke kan findes en egnet surrogatanbringelsesplads, inklusiv private, så skal socialforvaltningen tage kontakt med Departementet med anmodning om hjælp til at finde surrogatanbringelsessted i samarbejde med Departementet, samt afklaring af de økonomiske udgifter, og ansøgning om at få hjælpeforanstaltningerne godkendt af [formanden for K Kommunes socialudvalg].

[Dag 6]. [Leder C] i [X By] socialforvaltning havde sendt mail d. [dag 5] fra politimesteren om, at det nu er en drabssag, idet den person, som [A] havde udsat for vold, nu er afgået ved døden. Politimesteren havde oplyst, at sagen vil blive fremstillet som drabssag.

[Leder C] i [X By] oplyste politiet i [X By] samt fagkoordinatoren og [direktøren for det sociale område] i [K Kommune] pr. mail om, at [Leder B] fra [X By] socialforvaltning var blevet sendt til [K Kommune] samt ansøgning om at godkende surrogatanbringelse af [A].

[Leder C's] oplysning til politiet er ikke korrekt, idet [Leder C] ikke havde sendt samtlige oplysninger til [K Kommune], sådan som [Leder B] i [X By] havde oplyst [K Kommune] om, at [Leder C] vil gøre, så snart [Leder C] kom tilbage på sit arbejde.

[K Kommune] har viden om, at socialforvaltningen har pligt til at efterkomme Kredsrettens beslutning, og at surrogatanbringelse skal effektueres; men [K Kommune] manglede retsudskriften samt hele socialforvaltningens sagsbehandling på sagen, såsom sagsoplysninger på [A], forslag til anbringelsessted, inklusive private anbringelsessteder eller ansøgning til Departementet om at hjælpe til med at finde surrogatplads, hvis de ikke var lykkedes at finde surrogatplads, samt ansøgning om at få godkendt udgifter til [formanden for K Kommunes socialudvalg].

[Leder C] oplyste, at hun vil gå i gang med at tage kontakt med [Q Døgninstitution], hvis [K Kommune] giver bevilling til, at der igangsættes med at finde en surrogatanbringelsesplads. Men det er ikke [K Kommunes] beslutning, idet det er kredsrettens beslutning om, at [A] skal under surrogatanbringelse, som skal effektueres ubetinget af [X By] socialforvaltning.

Det var mærkbart, at der ikke var snakket om sagen vedr. [A] imellem [Leder B] og [Leder C], om hvem der skal sagsbehandle sagen, og hvor vigtigt det er, at sagen sagsbehandles hurtigt.

[Dag 6 – dag 10]. [K Kommune] hørte ikke mere om [A] fra [X By] socialforvaltning fra d. [dag 6], indtil jeg selv ankom til [X By] og gik i gang med at undersøge sagen.

Jeg skulle på tjenesterejse til [Y By] med afrejse fra [X By] d. [dag 13] og kom til [X By] d. [dag 10], idet der ikke var plads i de andre dage. Derfor sendte jeg en anmodning til politi i [X By] [...] d. **[dag 9]** om at holde et møde med ham d. [dag 11], ifbm kort ophold i [X By] fra d. [dag 10] til d. [dag 13] på vej til [Y By], om en helt anden sag.

[Dag 10]. Ved min ankomst til socialforvaltningen i [X By] d. [dag 10] kl. 11.00 havde [Leder C] ikke tid til at drøfte sagen vedrørende [A].

Jeg oplyste [Leder C] om, at jeg vil undersøge hele sagen på [A]. [Leder B] var på tjenesterejse.

Jeg brugte resten af eftermiddagen til at undersøge sagen; men det var meget vanskeligt. [Leder C] oplyste, at [formanden for K Kommunes socialudvalg] havde godkendt surrogatanbringelsesplads til [A]; men der var ikke noget i sagen derom.

I sagsmappen fremgik det, at der ikke var blevet sagsbehandlet på sagen om surrogatanbringelse.

[Q Døgninstitution] var ikke blevet kontaktet.

Der var ikke en fast sagsbehandler på sagen.

Der forelå ikke retsudskrift af dommen om surrogatanbringelse.

Der var ikke journalnotater om hele sagen fra [muligvis dag 10, min bemærkning].

[Dag 11]. Under mit møde med politiet om en helt anden sag oplyste politiet, at politiet i [X By] er frustrerede over, at [X By] socialforvaltnings sagsbehandling af sagen vedrørende surrogatanbringelsesplads til [A] var for langsom.

Politiet oplyste, at de var frustrerede over socialforvaltningens langsomme sagsbehandling i andre sager. Og at socialforvaltningen ikke handler på truede børn og unge, som er til fare for at blive kriminelle.

Politiet oplyste, at socialforvaltningen i [X By] endnu ikke havde anmodet om at få retsudskriften af dommen om surrogatanbringelse af [A], og at politiet først kan udlevere den, når socialforvaltningen i [X By] selv anmoder om dette.

Aftalte med politiet, at jeg vil anmode [Leder C] om at kontakte politiet om at få sendt retsudskriften vedr. dommerens beslutning om, at [A] skal under surrogatanbringelse.

[Dag 11]. [Leder C] skulle rejse omkring kl. 12.00 ifbm sin opstilling til valg.

Jeg aftalte med [Leder C], at [Leder C] skal sende samlet sagsresume til Departementet, når [Leder C] kommer tilbage d. [dag 12], som Departementet skal bruge, hvis [X By] skal anmode om hjælp til at finde surrogatanbringelse til [A].

Jeg oplyste [Leder C] om, at jeg ved en hurtig gennemgang af de sidste sagsakter d. [dag 10] havde erfaret, at **socialforvaltningen i [X By] endnu ikke har anmodet politiet om retsudskriften,** og at jeg derfor vil anmode om dette i samarbejde med [Vikar V]. Ligeledes oplyste jeg [Leder C] om, at jeg går i gang med at sagsbehandle det nødvendige vedrørende [A] og om at finde en surrogatanbringelsesplads til [A] i samarbejde med [Vikar V].

[Dag 11]. Jeg informerede [direktøren for det sociale område] om, at jeg gik i gang med at sagsbehandle sagen på [A] med hensyn til at finde et surrogatanbringelsessted til [A] så hurtigt som muligt.

[Dag 11]. Jeg gik i gang med at undersøge sagen på ny vedrørende [A] i samarbejde med vikaren, [Vikar V] [...].

Der var ikke nogen journalnotater i sagen på [A] ifbm, at [A] blev tilbageholdt. I gennemgangen af sagen med [Vikar V] blev det hurtigt klart, at sagen vedrørende [A] ikke er blevet sagsbehandlet.

Jeg anmodede [Vikar V] om at kontakte politiet om at få tilsendt retsudskriften om dommerens beslutning om, at [A] skal i surrogatanbringelse.

Politiet sendte retsudskrift af dommerens beslutning meget hurtigt til [Vikar V]. Jeg aftalte med [Vikar V], at jeg vil lave en skrivelse til [Q Døgninstitution] med anmodning om at få tildelt en surrogatanbringelsesplads snarest til [A] i [Q Døgninstitution], og at jeg vil sende min skrivelse til [Vikar V], som så kan sende ansøgningen til [Q Døgninstitution].

Jeg aftalte også med [Vikar V] om, at jeg vil skrive en ansøgning til [formanden for K Kommunes socialudvalg] om at godkende surrogatanbringelse af [A] i [Q Døgninstitution], hvor jeg vil sende den til [Vikar V], så hun kan sende den videre til [...] [direktøren for det sociale område].

[Dag 11]. I samarbejde med [Vikar V] blev ansøgningen om at få tildelt en surrogatplads til [A] i [Q Døgninstitution] sendt pr. mail til [Q Døgninstitution], d. [dag 11]. I samarbejde med [Vikar V] blev ansøgningen om at få godkendt surrogatanbringelse af [A] i [Q Døgninstitution] sendt til [formanden for K Kommunes socialudvalg] via [...] [direktøren for det sociale område].

[Dag 12]. [Formanden for K Kommunes socialudvalgs] godkendelse om surrogatanbringelse af [A] i [Q Døgninstitution] blev modtaget i socialforvaltningen [X By].

[Q Døgninstitution] sendte mail om, at de ikke kan tildele [A] plads i [Q Døgninstitution], idet de skal modtage en anden i [Q Døgninstitution], som også skal under døgn-dækning. [Q Døgninstitution] foreslog, at surrogatanbringelsen af [A] sker i [...] DK i 3 måneder, og at de der vil vurdere, om [A] kan flyttes til [Q Døgninstitution].

[Leder C] oplyste, at [A] ikke kan det danske sprog, og det er heller ikke hensigtsmæssigt at få [A] anbragt i DK.

[Dag 12]. Aftalte, at [Leder C] skal oplyse [Q Døgninstitution] om, at [A] ikke skal anbringes i DK.

[Dag 12]. Informerede [direktøren for det sociale område] om, at [A] ikke kan tildeles surrogatplads i [Q Døgninstitution]. Og at [A] ikke kan det danske sprog og kan derfor ikke indstilles til ansøgning om surrogatplads i DK. Oplyste [direktøren for det sociale område] om, at jeg sender en anmodning til Departementet om at hjælpe til med at finde en surrogatplads til [A] og om betalingstilsagn om 50 % af udgifterne dertil. Endvide-

re skal jeg anmode [Leder B] og [Leder C] i [X By] socialforvaltning om selv at sende en ansøgning med samtlige nødvendige oplysninger til Departementet.

[Dag 13]. Sendte mail til [Leder B] og [Leder C] i [X By] om, at de skal kontakte Departementet vedrørende surrogatplads til [A], idet jeg sendte ansøgning om hjælp til Departementet derom d. [dag 12].

[Dag 13]. Modtog mail fra Departementet [der] oplyste om at Departementet ikke har modtaget ansøgning om hjælp til surrogatplads til [A] fra [X By] socialforvaltning.

[Dag 13]. Sendte mail til Departementet med anmodning [om] betalingstilsagn om at yde 50 % af udgifter ifbm etablering af surrogatanbringelsessted til [A].

[Dag 13]. Sendte mail med uddybende oplysninger til Departementet om baggrunden for anmodning til Departementet om at hjælpe til med at finde surrogatplads til [A] i Grønland, hvor jeg medsendte Retsudskrift fra Kredsdommeren [...] som fil.

[Dag 16]. Departementet [...] sendte mail med oplysninger om, at hun vil give svar på ansøgning om surrogatplads til [A], når hun har snakket med deres afdelingsleder, [...].

[Dag 16]. Anmodning pr. mail til [Leder C] og [Leder B] i [X By] om, at de også selv må sende en ansøgning til Departementet om surrogatplads til [A]. [Leder C] svarede med, at de selvfølgelig vil indsamle oplysninger og sende en ansøgning til Departementet om at være behjælpelig med at finde en surrogatplads til [A]. Og at [Leder C] vil sende denne med cc til mig.

[Dag 17]. Departementet sendte forslag om, at der kan etableres surrogatplads til [A] i Apussuit [skisportssted ved Maniitsoq, min bemærkning].

[Dag 18]. [Leder C] sendte flere siders sagsakter vedrørende [A] til Departementet i stedet for at sende et kort resume af baggrundsuplysninger om [A].

Afslutningsvis skal det oplyses, at [Leder C] i [X By] blev oplyst pr. mail om, at de selv skal lave overslag over budgettet, hvis de skal bruge Apussuit samt personaleudgifter.

[Leder C] blev informeret om, at Departementet er indstillet på at samarbejde om at lave et overslag, og [at] Departementet vil være behjælpelig med at finde personale.

[Leder C] i [X By] er i tvivl om, hvorvidt Apussuit er velegnet. Jeg oplyste [Leder C] pr. mail om, at det er vigtigt, at de laver planlægning over Apussuit, idet de skal have dokumentation, hvis socialforvaltningen i [X By] vurderer, at det ikke er forsvarligt at anvende Apussuit som surrogatanbringelsesplads.

[Dag 22]. [Direktøren for det sociale område] meddelte d. [dag 22] den sørgelige oplysning om, at [A] havde begået selvmord i Anstalten omkring 15.00. Den voldsramte, som afgik ved døden, var blevet begravet [...].”

Ved breve af 8. oktober 2014 og 18. november 2014 fremsendte jeg kommunens udtalelse (redegørelsen) til Politimesteren i Grønland og Kriminalforsorgen i Grønland, idet jeg anmodede disse myndigheder om deres eventuelle bemærkninger til sagen.

Ved brev af 12. januar 2015 fremkom Kriminalforsorgen i Grønland med sine bemærkninger til sagen. Af brevet fremgår blandt andet følgende:

”FN’s børnerettighedskonvention [...] fastslår, at anholdelse, tilbageholdelse eller fængsling af et barn kun må bruges som en sidste udvej og for det kortest mulige passende tidsrum. De Europæiske Fængselsregler (regel 11.1.) har fulgt konventionen op med en bestemmelse om, at børn under 18 år ikke må frihedsberøves i et fængsel for voksne, men i en institution, der er særligt indrettet til formålet. Disse internationale standarder bør efter Kriminalforsorgens opfattelse tages alvorligt. Anstalterne er ikke særlig egnede til at huse mindreårige tilbageholdte eller domfældte, og det er derfor vigtigt, at der findes velegnede socialpædagogiske institutioner uden for Kriminalforsorgen, som muliggør surrogatanbringelse af mindreårige efter retsplejelovens § 361, stk. 2, nr. 3, om ophold i egnede hjem eller institution. Efter at Selvstyret i 2014 har indrettet en sikret institution for unge i Sisimiut, må mulighederne for surrogatanbringelse af mindreårige anses for at være tilfredsstillende.

Men det er ikke nok, at der findes egnede institutionspladser. Der skal også være klare, enkle og sikre procedurer for den praktiske anvendelse af sådanne pladser, således at en kendelse om surrogatanbringelse kan følges op uden unødige forsinkelser. Sagsforløbet vedrørende surrogatanbringelse af [A] har i så henseende ikke været tilfredsstillende. Kommunens journalnotater i sagen afslører både manglende viden og indsigt, manglende rutiner samt uklarhed om kompetence og betaling – alt i alt forhold, som forsinkede surrogatanbringelsen, hvilket kan have været afgørende for sagens tragiske udfald.

Regelgrundlaget i grønlandsk socialret for håndtering af sager om surrogatanbringelse efter rpl. § 361 synes at være noget usikkert. Man har tilsyneladende valgt at læne sig op ad de danske regler, hvorefter det overlades til kommunen at iværksætte en surrogatanbringelse. Spørgsmålet er imidlertid, om det er en hensigtsmæssig praksis i Grønland, hvor kommunerne befolkningsmæssigt er væsentlig mindre end i Danmark, og hvor sager om sådanne kriminalprocessuelle surrogatanbringelser derfor optræder langt sjældne-

re – så sjældent, at det kan være svært for den enkelte kommune at oparbejde en viden og en rutine, som kan garantere en hurtig og effektiv fuldbyrdelse af en kendelse om surrogatanbringelse. De danske regler må ses som udtryk for den grundlæggende antagelse, at en sag om kriminalprocessuel tilbageholdelse af en mindreårig nærmest pr. definition også rummer en socialretlig sag for kommunens socialforvaltning. Det vil nok også ofte være tilfældet, men der ses ikke at være en sådan fuldautomatisk sammenhæng, at kommunen som fast rutine skal involveres i selve gennemførelsen af anbringelsen.

I Danmark kan sammenstødet mellem straffeprocessretlige og socialretlige regler i surrogatsager give anledning til uklarhed/usikkerhed og forsinkelser i sagsbehandlingen, og i praksis har man valgt at kortslutte processen i den akutte fase, jfr. følgende afsnit fra Rigsadvokatens meddelelse nr. 4/2007 (Rettet december 2012):

”Når politiet vurderer, at en ung skal anbringes på en sikret døgninstitution i vare-tægtssurrogat, retter politiet (...) henvendelse til den sikrede institution, hvor den unge ønskes anbragt. Er der ikke plads på denne institution, overtager den pågældende institution opgaven med at finde den bedst egnede alternative placering.”

Det er min opfattelse, at man i Grønland med fordel kunne lade sig inspirere af denne ordning, således at politiet i sager, hvor surrogatanbringelse kan komme på tale – eller er besluttet – tager direkte og omgående kontakt til den sikrede institution i Sisimiut (eller eventuelt til en bestemt kontaktperson i Departementet for Familie, Ligestilling og Sociale Anliggender) med henblik på hurtig fuldbyrdelse af en kendelse om surrogatanbringelse. Den mindreåriges hjemkommune skal naturligvis straks orienteres med henblik på en vurdering af eventuel socialretlig støtte i anledning af anbringelsen, men selve anbringelsen bør være kommunen uvedkommende. Om udgiften til surrogatopholdet skal påhvile Selvstyret eller kommunen, skal jeg ikke tage stilling til. Jeg er opmærksom på, at det fortsat vil kunne blive nødvendigt at placere en mindreårig i anstalt indtil transporten til surrogatinstitutionen rent praktisk kan gennemføres, men det må antages at blive anstaltsplacering af meget kort varighed.

Det tilføjes, at jeg har haft en løs, uforpligtende drøftelse med repræsentanter for Departementet for Familie og Justitsvæsen om den praktiske gennemførelse af surrogatanbringelser (og fuldbyrdelse af anstaltdomme for unge, jfr. kriminallovens § 234, stk. 2). Jeg medvirker gerne – sammen med anklagemyndigheden – ved videre overvejelser om emnet, hvis ombudsmanden eller departementet skulle finde anledning til det.”

Ved brev af 16. januar 2015 fremkom Politimesteren i Grønland med sine bemærkninger til sagen. Af brevet fremgår blandt andet følgende:

”Med henvisning til Ombudsmandens brev af 8. oktober 2014 [...] kan jeg indledningsvis oplyse, at problemstillingen omkring surrogatanbringelse af mindreårige tilbageholdte har været genstand for drøftelser imellem Departementet for Familie og Justitsvæsen og Politimesterembedet igennem en længere periode forud for selvstyrets oprettelse af den sikrede institution i Sisimiut.

Baggrunden for drøftelserne har været en række konkrete sager, hvor det på baggrund af omfattende eller særdeles grov personfarlig kriminalitet har været nødvendigt for politiet at fremstille og få afsagt beslutning om tilbageholdelse af 15-17-årige gerningsmænd.

Det har i samtlige sager kunnet konstateres, at det har været endog særdeles vanskeligt for de implicerede kommuner at fremskaffe et tilfredsstillende tilbageholdssurrogat, således at det har været muligt at undgå, at placere den unge i en anstalt i længere tid. Det har i den forbindelse været politiets indtryk, at der ved kommunerne generelt har manglet de fornødne redskaber i forbindelse med sagsbehandlingen, ligesom det set fra politiets synsvinkel ikke i alle tilfælde har stået klart for de kommunale sagsbehandlere, hvem der internt i kommunen har haft kompetencen til at træffe beslutninger i sagerne.

Der har på den baggrund udviklet sig en praksis, hvor politiet i tilfælde af grundlovsforhør over en 15-17-årig anmoder retten om at indkalde repræsentanter fra de sociale myndigheder, såvel til fremstillingen af den unge i grundlovsforhør som til efterfølgende fristforlængelser.

Belært af erfaringer formuleres anklagemyndighedens påstand om tilbageholdelse i surrogat som, at tilbageholdelsen bør ske i surrogat, således at den pågældende overføres, **så snart** de sociale myndigheder har fremskaffet et passende tilbageholdssurrogat.

Fremgangsmåden er indført for at sikre, at kommunen på et så tidligt tidspunkt som muligt bliver gjort opmærksom på sin pligt til at fremskaffe en surrogatplads og får mulighed for at iværksætte arbejdet med at fremskaffe et passende tilbageholdssurrogat, og for at kommunen via sin deltagelse i retsmødet har mulighed for at få de oplysninger, herunder bl.a. om den påsigtede kriminalitet, som måtte være relevant for kommunens arbejde, uden at der skal afventes en retsbogsudskrift, som erfaringsmæssigt ikke kan forventes at foreligge i umiddelbar forlængelse af retsmødet.

Formålet med fremgangsmåden er ligeledes at give de sociale myndigheder mulighed for over for retten løbende at redegøre for, hvilke skridt man måtte have taget for at fremskaffe et tilbageholdssurrogat.

[...]

I nærværende sag har repræsentanter for socialvæsenet været til stede såvel ved grundlovsforhøret som ved fristforlængelsen. Det har i den forbindelse været tydeligt for alle de tilstedeværende, at [A] blev tilbageholdt som sigtet for grov personfarlig kriminalitet, samt hvilken opgave der påhvilede de sociale myndigheder.

Jeg stiller mig navnlig på den baggrund uforstående overfor, at kommunen på noget tidspunkt i sagsforløbet ikke skulle have været i besiddelse af de fornødne oplysninger om kriminalitetens art. Det er min opfattelse, at kommunen ved grundlovsforhørets afslutning har været i besiddelse af de fornødne oplysninger såvel om den påsigtede kriminalitets karakter, kredsrettens beslutning, samt den sigtedes identitet og alder. Jeg er i den forbindelse enig med det, som direktøren for Kriminalforsorgen i Grønland, [...], har anført i sin skrivelse af 12. januar 2015 om kommunens sagsbehandling i forbindelse med sagsforløbet.

Forholdene omkring surrogatanbringelse af mindreårige er nu forbedret ved oprettelsen af den sikrede institution for unge i Sisimiut. Det kan imidlertid ikke udelukkes, at problemstillinger som i nærværende sag kan blive aktualiseret igen, f.eks. i tilfælde af overbelægning på den sikrede institution eller i tilfælde, hvor sagen ikke tillader, at unge i samme sag placeres på samme institution. Der er i så fald efter min opfattelse en alvorlig risiko for, at et sagsforløb som i nærværende sag vil gentage sig.

Jeg kan i den forbindelse oplyse, at min opfattelse heraf bestyrkes af forløbet i en aktuel tilbageholdssag, hvor politiet i [Z By] den [...] 2014 fik tilbageholdt en 18-årig mentalt retarderet mand. På baggrund af lægelige oplysninger blev [L Kommune] den [seks dage efter tilbageholdelsen, min bemærkning] anmodet om at udfinde en egnet surrogatplads til den pågældende. Kredsretten afsagde den [16 dage efter tilbageholdelsen, min bemærkning] beslutning om, at den pågældende skulle tilbageholdes i surrogat, således at den pågældende blev overført hertil så snart [...] de sociale myndigheder havde fremskaffet et passende tilbageholdssurrogat.

De sociale myndigheder i [L Kommune] har i skrivende stund – på trods af henvendelser fra politiet og departementet for Familie – endnu ikke formået at finde en egnet surrogatplads til den pågældende.

Forløbet i denne sag skaber efter min opfattelse således en formodning for, at de kommunale socialforvaltninger, i tilfælde hvor en tilbageholdelse i surrogat af en mindreårig ikke kan ske på den sikrede institution i Sisimiut, tilsvarende vil have meget svært ved at løfte opgaven.

På den baggrund er det min opfattelse, at det ville være ønskeligt, hvis de kommunale procedurer omkring surrogatanbringelser – evt. med hjælp fra departementet – blev strammet kraftigt op, samt at der blev taget skridt til kompetenceudvikling af kommunernes sagsbehandlere på området.”

Ved brev af 22. januar 2015 fremsendte jeg kopi af brevene fra Kriminalforsorgen i Grønland og Politimesteren i Grønland til K Kommune, idet jeg anmodede om kommunens bemærkninger til disse breve.

I brev af 2. februar 2015 anmodede jeg Departementet for Familie, Ligestilling og Sociale Anliggender om at redegøre for, hvilke socialretlige regler der gælder for kommunernes håndtering af surrogatanbringelsessager vedrørende mindreårige.

Ved brev af 11. februar 2015 fremkom K Kommune med sine bemærkninger til min henvendelse af 22. januar 2015. Af brevet fremgår blandt andet følgende:

”1). [K Kommune] beklager indledningsvis dybt alle de mangler, der har været i forbindelse med sagsbehandlingen af den pågældende sag, og finder det meget sørgeligt, at sagen fik et så tragisk udfald. Kommunen vil i den forbindelse påpege, at der i den periode, hvor sagsforløbet fandt sted, ikke fandtes realistiske muligheder for at anbringe [A] i en sikret døgninstitution i Grønland i henhold til Kredsrettens beslutning om surrogatanbringelse. Hverken kommunen eller Selvstyret var i stand til at finde en således sikret døgninstitution i Grønland, imens det var helt klart, at surrogatanbringelse i Danmark ville være meget traumatisk for [A] pga. [A’s] manglende kendskab til det danske sprog. Det er derfor sandsynligt at antage, at sagen formodentlig ville have fået samme tragiske udfald, selvom kommunen ikke havde begået fejl i sin sagsbehandling.

[...]

2). [...]

Kommunen kan naturligvis kun fastholde sin påstand om, at socialforvaltningen fra starten ikke havde alle fornødne oplysninger om sagen.

3). Kommunen tager Politimesterens forslag til forbedring af kommunens sagsbehandling i fremtiden til efterretning, dvs. at kommunale procedurer strammes kraftigt op, og kommunale sagsbehandlere forbedrer sine kompetencer. Kommunen lægger til hver tid meget stor vægt på at forbedre grundigt og kontinuerligt sine sagsbehandlers faglige kompetencer og vil ligeledes gøre det i fremtiden.

4). Kommunen hilser Kriminalforsorgens forslag til ”kortslutning” af proceduren i forbindelse med surrogatanbringelser af mindreårige i Grønland velkommen, især [da] disse anbringelser finder sted meget sjældent, så det er svært at forvente, at kommunen vil kunne oparbejde tilstrækkelig fejlfri rutine på området – simpelthen pga. meget begrænset praksis.

Kommunen vil samtidigt påpege, at forslagens implementering tilsyneladende kræver ny lovhjemmel i den grønlandske sociallovgivning og derfor sandsynligvis nye forskrifter på området. Disse nye forskrifter om surrogatanbringelse var ellers angiveligt under behandling i den legislative proces siden 2012, men processen er – så vidt kommunen er bekendt med – ikke afsluttet. Kommunen har på nuværende tidspunkt ikke kendskab til, hvorvidt eller hvornår den legislative proces vil eventuelt afsluttes. I lovforslag til den nye inatsisartutlov om hjælp til børn og unge findes der (i §§ 76-77 i lovforslaget) lovhjemmel til surrogatanbringelser på sikrede afdelinger og parallelt mulig fratagelse af kommunalbestyrelsernes beslutningskompetencer på surrogatanbringelsesområdet.

5). Imens vi venter på den nye inatsisartutlov om hjælp til børn og unge træder i kraft, vil kommunen (som allerede signaliseret herover i pkt. 3) undersøge muligheden for at udarbejde en simpel kommunal forretningsgang, der vil kunne anvendes i forbindelse med retsvæsenets beslutninger om surrogatanbringelser, el.lign. Kommunen har i forvejen godkendte forretningsgange i forbindelse med akutte anbringelser af børn, og disse kan muligvis blot tilpasses, idet behov for surrogatanbringelser typisk har en akut karakter. Samtidigt vil kommunen påpege, at effektiviteten af denne forretningsgang vil til hver tid afhænge af antal ledige sikrede døgninstitutionspladser i Grønland og af kvalitet af samarbejde med Departementet for Familier, døgninstitutionsområdet og retsvæsenet i Grønland.”

Ved brev af 27. februar 2015 besvarede Departementet for Familie, Ligestilling og Sociale Anliggender min henvendelse af 2. februar 2015. Det nærmere indhold af departementets svar fremgår nedenfor.

Jeg udtalte herefter:

”1. Retsgrundlaget

1.1. Det nationale lovgrundlag

Reglerne for surrogatanbringelse i tilbageholdelsessager inden for kriminalretsplejen findes i retsplejelovens § 361, stk. 2, nr. 3 og 4 (og 8). Jeg må forstå kredsret-

tens kendelse sådan, at [A] blev tilbageholdt efter bestemmelsen i nr. 3, hvorefter det kan bestemmes, at sigtede skal tage ophold i egnet hjem eller institution.

Kriminalforsorgen i Grønland har i sit brev af 12. januar 2015 anført, at regelgrundlaget i den grønlandske sociallovgivning for håndtering af sager om surrogatanbringelse af blandt andre mindreårige efter retsplejelovens § 361 synes at være noget usikkert.

Dette er jeg enig i. Der mangler umiddelbart nogle klare bestemmelser om den praktiske gennemførelse af selve surrogatanbringelsen af mindreårige, herunder hvilke myndigheder der varetager denne.

Ved brev af 2. februar 2015 forelagde jeg problematikken for Departementet for Familie, Ligestilling og Sociale Anliggender.

Departementet har ved brev af 27. februar 2015 afgivet en redegørelse om det hjemmelsmæssige grundlag for kommunernes forpligtelser ved surrogatanbringelse af mindreårige efter retsplejelovens § 361.

Overordnet er det departementets opfattelse, at kommunernes forpligtelser i disse sager kan udledes af § 6, stk. 1, i landstingsforordning nr. 11 af 12. november 2001 om socialvæsenets styrelse og organisation, hvorefter den enkelte kommune træffer afgørelser om alle forhold vedrørende kommunens sociale virksomhed, som ikke ved anden lovgivning er henlagt til andre myndigheder, sammenholdt (primært) med landstingsforordning nr. 1 af 15. april 2003 om hjælp til børn og unge med senere ændringer. Efter sidstnævnte landstingsforordnings § 31, stk. 1, påhviler det således kommunen at træffe afgørelse om anbringelsesstedet og at drage omsorg for barnets pleje, opdragelse og uddannelse samt i øvrigt at træffe fornødne afgørelser om barnets personlige forhold.

Selvom jeg efter en gennemlæsning af departementets redegørelse fortsat finder retsgrundlaget usikkert, tager jeg departementets retsopfattelse til efterretning, jf. herved også generalklausulen i landstingsforordningens § 2, stk. 1, hvorefter det generelt påhviler kommunerne at skabe opvækstvilkår, som fremmer børn og unges udvikling, trivsel og selvstændighed. Jeg bemærker også, at kommunernes forpligtelser i surrogatanbringelsessager af mindreårige efter retsplejelovens § 361 generelt synes at være accepteret af kommunerne.

1.2. Børnekonventionen

Ved bedømmelsen af denne sag er også de internationale regler om mindreåriges forhold af betydning. I denne henseende er især Børnekonventionen, jf. Udenrigsministeriets bekendtgørelse nr. 6 af 16. januar 1992 af FN-konvention af 20. november 1989 om Barnets Rettigheder, af interesse. Konventionen har gyldighed for Grønland, jf. Udenrigsministeriets bekendtgørelse nr. 90 af 7. oktober 1993 om Danmarks tilbagetrækning af territorialt forbehold for så vidt angår Færøerne og Grønland over for FN-konvention af 20. november 1989 om Barnets Rettigheder. Konventionen er ikke inkorporeret i dansk eller grønlandsk ret, men anses for en relevant retskilde ved beskrivelsen af retstilstanden i Danmark og Grønland, jf. nærmere Justitsministeriets betænkning 1546/2014 om inkorporering m.v. inden for menneskeretsområdet, side 34 ff. Børnekonventionen er nævnt i § 3 i landstingsforordningen om hjælp til børn og unge, hvorefter Naalakkersuisut blandt andet er forpligtet til at gennemføre konventionen.

Af Børnekonventionen, der i artikel 1 definerer et barn som ethvert menneske under (som udgangspunkt) 18 år, fremgår blandt andet følgende:

”Artikel 3

1. I alle foranstaltninger vedrørende børn, hvad enten disse udøves af offentlige eller private institutioner for socialt velfærd, domstole, forvaltningsmyndigheder eller lovgivende organer, skal barnets tarv komme i første række.

[...]

Artikel 20

1. Et barn, der midlertidigt eller konstant er afskåret fra sine familiemæssige omgivelser eller som af hensyn til sit eget bedste ikke kan tillades at forblive i disse omgivelser, har ret til særlig beskyttelse og bistand fra statens side.

2. Deltagerstaterne skal i overensstemmelse med deres nationale ret sikre alternativ omsorg for et sådant barn.

3. Sådant omsorg kan blandt andet omfatte anbringelse i pleje, Kafalah efter islamisk ret, adoption eller om nødvendigt anbringelse i passende børneinstitutioner. Ved overvejelse af mulige løsninger skal der tages tilbørligt hensyn til ønskeligheden af sammenhæng i et barns opvækst og til barnets etniske, religiøse, kulturelle og sproglige baggrund.

[...]

Artikel 37

Deltagerstaterne skal sikre, at:

[...]

(b) intet barn ulovligt eller vilkårligt berøves sin frihed. Anholdelse, tilbageholdelse eller fængsling af et barn skal følge lovens forskrifter og må kun bruges som en sidste udvej og for det kortest mulige passende tidsrum;

(c) ethvert barn, der er berøvet friheden, behandles menneskeligt og med respekt for menneskets naturlige værdighed og på en måde, der tager hensyn til deres aldersmæssige behov. Især skal ethvert barn, der er berøvet friheden, holdes adskilt fra voksne, medmindre en sådan adskillelse ikke anses at tjene barnets tarv, og skal have ret til at opretholde kontakt med sin familie gennem brevveksling og besøg, bortset fra under særlige omstændigheder;

[...]

Artikel 40

1. Deltagerstaterne anerkender retten for ethvert barn, der mistænkes eller anklages for eller er fundet skyldig i at have begået strafbart forhold, til at blive behandlet på en måde, der er i overensstemmelse med fremme af barnets sans for værdighed og værdi, som styrker barnets respekt for andres menneskerettigheder og fundamentale frihedsrettigheder, og som tager barnets alder og ønskeligheden af at fremme, at barnet resocialiseres og påtager sig en konstruktiv rolle i samfundet, i betragtning.

[...]

3. Deltagerstaterne skal søge at fremme indførelsen af love, fremgangsmåder, myndigheder og institutioner, som er specielt tilpasset børn, der mistænkes, anklages for eller anses for at have begået strafbart forhold, herunder især:

(a) fastlæggelse af en minimumsalder, under hvilken børn anses ikke at være istand til at begå strafbart forhold,

(b) forholdsregler, hvor det er hensigtsmæssigt og ønskeligt, til at tage vare på sådanne børn uden at involvere retsinstanser, forudsat at menneskerettigheder og retsgarantier respekteres i fuldt omfang.

[...]"

Som også nævnt af Departementet for Familie, Ligestilling og Sociale Anliggender i departementets redegørelse af 27. februar 2015 har Komitéen for Barnets Rettigheder under FN i "General Comment No. 10 (2007) – Children's rights in juvenile justice" blandt andet udtalt følgende om konventionens artikel 37, litra c:

"85. Every child deprived of liberty shall be separated from adults. A child deprived of his/her liberty shall not be placed in an adult prison or other facility for adults. There is abundant evidence that the placement of children in adult prisons or jails compromises their basic safety, well-being, and their future ability to remain free of crime and to reintegrate. The permitted exception to the separation of children from adults stated in article 37 (c) of CRC, "unless it is considered in the child's best interests not to do so", should be interpreted narrowly; the child's best interests does not mean for the convenience of the States parties. States parties should establish separate facilities for children deprived of their liberty, which include distinct, child-centred staff, personnel, policies and practices."

Efter komitéens opfattelse skal bestemmelsens regel om, at børn skal "holdes adskilt fra voksne", således forstås som et forbud mod, at børn, der er berøvet friheden, generelt bliver placeret i fængsler (anstalter) for voksne. Det er således ikke i overensstemmelse med konventionen, at placere et barn i anstalt, selvom barnet i forbindelse med anstaltsanbringelsen måtte blive holdt adskilt fra de voksne.

1.3 Sammenfatning – retsgrundlaget

Som nævnt ovenfor, afsnit 1.1, er det kommunerne, der har pligt til at udmønte surrogatanbringelsesafgørelser af mindreårige efter retsplejelovens § 361 (stk. 2, nr. 3). I nærværende sag var det således [K Kommune], der som [A's] hjemkommune havde ansvaret for surrogatanbringelsen af [A], jf. § 10, stk. 1, i landstingsforordning nr. 2 af 12. juni 1995 om kommunernes indbyrdes betalingsforpligtelser.

De socialretlige regler om surrogatanbringelser er, som det ligeledes fremgår af afsnit 1.1, ikke ganske klare. Således fremgår det da heller ikke, hvordan surrogatanbringelserne nærmere skal foregå, herunder hvor hurtigt disse skal effektueres.

Efter min opfattelse må det dog ligge i sagens natur, at en afgørelse om surrogat-anbringelse skal effektueres med den fornødne hurtighed og i øvrigt i fuld overensstemmelse med de retningslinjer, der måtte fremgå af rettens afgørelse. I modsat fald ville formålet med surrogat-anbringelsen da også hurtigt kunne risikere at blive forspildt.

En samlæsning af de i afsnit 1.2 citerede bestemmelser i Børnekonventionen støtter nævnte retsopfattelse. Konventionen forudsætter således generelt, at der tages hensyn til børns særlige forhold, herunder til disses sårbarhed. Konventionens artikel 37, litra c, som denne forstås af Komitéen for Barnets Rettigheder, fastsætter eksplicit, at børn som altovervejende udgangspunkt ikke må placeres i blandt andet anstalt. Det ligger således i bestemmelsen, at et barn hurtigst muligt skal overføres til egnet surrogat-anbringelse, såfremt barnet på grund af helt særlige omstændigheder alligevel indledningsvis måtte blive anbragt i anstalt.

2. Min vurdering af sagen

[A] blev ved [...] Kredsrets kendelse af [dag 1] tilbageholdt i surrogat, således at det blev bestemt, at [A] blev tilbageholdt i anstalt, indtil [K Kommune] havde fremskaffet en tilfredsstillende surrogatplads.

Det fremgår af kendelsen, at en medarbejder fra kommunen deltog i retsmødet den [dag 1]. Jeg er således enig med Politimesteren i Grønland i, at kommunen fra dette tidspunkt må have været bekendt med sagens omstændigheder, herunder [A's] identitet og alder, den påsigtede kriminalitets karakter samt indholdet af kendelsen. Jeg er derved ikke enig med kommunen i – som jeg må forstå kommunens brev af 11. februar 2015 – at kommunens socialforvaltning ikke den [dag 1] havde de fornødne oplysninger i sagen til straks at kunne iværksætte tiltag til at finde en surrogatplads.

Ved en gennemlæsning af [K Kommunes] udtalelse i sagen (redegørelsen af [...]) må jeg konstatere, at kommunen først den [dag 11] ved henvendelse til en selvejende døgninstitution iværksatte egentlige initiativer til at fremskaffe en surrogatplads, det vil sige ti dage efter afsigelsen af tilbageholdelseskendelsen.

Efter at kommunen den [dag 12] fra den selvejende døgninstitution havde modtaget oplysning om, at [A] ikke kunne indskrives på denne, tog kommunen kon-

takt til det nuværende Departementet for Familie, Ligestilling og Sociale Anliggender, som den [dag 17] fremkom med et konkret forslag til surrogatanbringelse af [A]. Fra den [dag 17] frem til [A's] død den [dag 22] foretog kommunen sig efter det oplyste ikke noget væsentligere i sagen.

[K Kommunes] udtalelse i sagen tegner efter min opfattelse et billede af et sagsforløb, som gennemgående må anses for at være stærkt utilfredsstillende. Som også anført af Kriminalforsorgen i Grønland, hvilket Politimesteren i Grønland har tilsluttet sig, afslører kommunens udtalelse både en hos kommunen manglende viden og indsigt i surrogatanbringelsessager samt manglende rutiner og uklarhed om kompetence og betaling i disse sager. Udtalelsen afslører endvidere en generel og alvorlig mangel på forståelse for almindelige sagsbehandlingsmæssige principper og rutiner, herunder for sagsstyring, koordination, opfølgning og intern gennemførelse af tildelte arbejdsopgaver. Visse af forholdene fremstår umiddelbart som egentlige tjenesteforsømmelser.

Ved den utilfredsstillende håndtering af sagen fra kommunens side er væsentlige forudsætninger ved surrogatanbringelsesinstituttet bristet. Jeg bemærker herved, at et af de væsentlige formål, som en surrogatanbringelse skal opfylde, nemlig iværksættelsen af socialpædagogisk (eller anden form for) støtte og omsorg, slet ikke (i samme omfang) kan opfyldes i Kriminalforsorgen i Grønlands anstalter.

[K Kommune] har i sit brev af 11. februar 2015 til mig anført, at kommunen ”beklager [...] dybt alle de mangler, der har været i forbindelse med sagsbehandlingen”. Dette tager jeg til efterretning. Jeg finder kommunens sagsbehandling yderst kritisabel.

I min vurdering af sagen har jeg ladet det indgå som en skærpende omstændighed, at der var tale om en mindreårig, som, jf. dennes kommunale socialsag som jeg har haft lejlighed til at gennemlæse, var velkendt i kommunens socialsystem som stærkt psykosocialt udsat, herunder havde været indlagt på grund af suicidal adfærd.

Jeg har i min vurdering af sagen taget højde for, at det øjensynligt som anført også af [K Kommune] var vanskeligt for kommunen at fremfinde en egnet surrogatplads, herunder at der, som jeg forstår det, ikke på tidspunktet for tilbagehol-

delsen af [A] var sociale døgninstitutioner i Grønland, der var egnede til at tage vare på sigtede mindreårige, der var tilbageholdt i surrogat.

Jeg bemærker herved, at kommunerne via deres forpligtelser i surrogatanbringelsessager og principielt uafhængigt af, hvilke institutioner der findes, må sikre, at der er et stående (ad hoc)beredskab til at kunne håndtere sådanne sager. Gennemgangen af nærværende sag tegner efter min opfattelse et billede af, at [K Kommune] ikke har gjort sig forudgående overvejelser om, hvordan surrogatanbringelsessager bør håndteres.

Grundet sagens alvorlige karakter har jeg besluttet at underrette Lovudvalget i Inatsisartut og kommunalbestyrelsen i [K Kommune] om sagen, jf. § 23 i inatsisartutlov nr. 8 af 3. december 2009 om Ombudsmanden for Inatsisartut. Jeg har ved denne underretning meddelt, at jeg med tilfredshed har noteret mig, at [K Kommune] nu – ud over at ville sikre en kompetencemæssig opkvalificering af sine medarbejdere – vil tage initiativ til at gennemgå sine procedurer på området, herunder vil udarbejde en skriftlig ”forretningsgang” til brug ved retsvæsenets beslutninger om surrogatanbringelser.

Jeg har orienteret Departementet for Familie, Ligestilling og Sociale Anliggender, Folketingets Ombudsmand, Kriminalforsorgen i Grønland, Politimesteren i Grønland og Børnerettighedsinstitutionen om udfaldet af min undersøgelse af nærværende sag. Jeg har samtidig hermed – i lyset af at jeg forstår, at kommunernes håndteringer af surrogatanbringelsessager generelt er problematiske – over for departementet anmodet om en redegørelse for, hvad departementet agter at foretage sig for at sikre, at kommunerne lever op til de forpligtelser i surrogatanbringelsessager, som sociallovgivningen forudsætter.”

Jeg oprettede herefter en egen drift sag med overskriften: Surrogatanbringelse efter retsplejeloven, med j.nr. 2015-905-0025 i forhold til Departementet for Familie, Ligestilling og Sociale Anliggender en generel som opfølgning på min udtalelse. Jeg skrev den 30. april 2015 således til departementet:

”Vedlagt fremsender jeg til Departementet for Familie, Ligestilling og Sociale Anliggenders orientering beretningsversionen af en udtalelse, som jeg i dag har sendt til [K Kommune] (mit j.nr. 2014-907-0012). Udtalelsen vedrører kommunens håndtering af en sag om surrogatanbringelse efter retsplejeloven af en mindreårig. Som det fremgår af

udtalelsen har jeg grundet sagens alvorlige karakter underrettet Lovudvalget i Inatsisartut samt kommunalbestyrelsen for [K Kommune] om sagen, jf. § 23 i inatsisartutlov nr. 8 af 3. december 2009 om Ombudsmanden for Inatsisartut.

I forbindelse med sagens behandling har jeg noteret mig, at både Kriminalforsorgen i Grønland og Politimesteren i Grønland har givet udtryk for, at kommunernes håndtering af surrogatanbringelsessager generelt er problematiske.

Da det er af afgørende betydning for effektiviteten af surrogatanbringelsesinstituttet, at kommunerne efterlever de krav, som lovgivningen fastsætter, beder jeg som følge af Kriminalforsorgen i Grønland og Politimesteren i Grønlands tilkendegivelser departementet om en redegørelse for, hvad departementet agter at foretage sig for at sikre, at kommunerne lever op til de forpligtelser i surrogatanbringelsessager, som sociallovgivningen forudsætter.

Jeg foreslår, at der forud for afgivelsen af departementets redegørelse afholdes et møde på embedsmandsplan mellem departementet og mit embede – eventuelt med deltagelse af Kriminalforsorgen i Grønland og Politimesteren i Grønland – for en nærmere drøftelse af problematikken, herunder også den lovgivning der danner grundlag for kommunernes forpligtelser.

Jeg beder Departementet for Familie, Ligestilling og Sociale Anliggender om telefonisk at kontakte mit embede [retschef...] for at aftale et mødetidspunkt samt for at klarlægge den nærmere dagsorden for mødet.”

Mødet med deltagere fra Kriminalforsorgen, Politimesterembedet samt Departementet for Familie, Ligestilling og Sociale Anliggender fandt sted den 18. juni 2015 på mit embede og [en af mine medarbejdere] sendte pr. mail den 22. juni 2016 og efter aftale med mødedeltagerne følgende opremsning af mødets konklusioner:

”...

Tak for et godt og konstruktivt møde i torsdags. Her er som lovet et hurtigt rids af mødets konklusioner.

Surrogatanbringelsessager, herunder håndteringen af disse, er ikke beskrevet i sociallovgivningen. Dette kan være en medvirkende årsag til, at kommunerne har vanskeligt ved at håndtere disse sager. Det vil være af væsentlig betydning at få bragt lovgivningen i orden inden for overskuelig fremtid.

Det er politiets og kriminalforsorgens opfattelse, at den væsentligste årsag til, at surrogatanbringelsessager ofte går galt, er, at der ikke er de fornødne institutioner i Grønland til at håndtere surrogatanbringelser. Denne problematik er i væsentlig omfang (hvis man bortser fra overbelægning m.v.) blevet afhjulpet med den nye lukkede institution for mindreårige i Sisimiut. Denne institution kan dog ikke rumme mentalt retarderede mindreårige. Der er således fremdeles en udfordring for så vidt angår denne gruppe samt de surrogatanbragte voksne.

Det er af stor betydning, at departementet inden for rimelig tid udarbejder en vejledning (for kommunerne) om håndtering af surrogatanbringelsessager. I forbindelse med udformningen af denne vejledning vil det også være naturligt at tage stilling til, hvordan surrogatanbringelse af denne gruppe, der ikke kan placeres i Sisimiut, skal håndteres. Det vil være naturligt, om departementet i forbindelse med udformningen af vejledningen indgår i tæt dialog med politiet og kriminalforsorgen.

Departementet regner med, at departementet inden for ca. tre uger kan fremsende den udbedte redegørelse til ombudsmanden.”

Departementet for Familie, Ligestilling og Sociale Anliggender meddelte ved brev af 28. juli 2015 følgende:

”Departementet for Familie, Ligestilling og Sociale Anliggender (herefter Departementet) deltog i møde hos Ombudsmandsinstitutionen den 18. juni 2015, hvor ombudsmandens retschef, direktør for kriminalforsorgen og chefanklager for politianklagemyndigheden også deltog. Endvidere deltog en fuldmægtig fra departementets juridiske afdeling, samt undertegnede. Emnet var kommunal praksis for surrogatanbringelse af tilbageholdte i henhold til retsplejeloven og departementets vejledning af de kommunale forvaltninger herom. Der skabtes fælles forståelse for problemstillingen og behovet for bedre og mere præcis vejledning. Efterfølgende modtog departementet i din e-mail af 22. juni 2015 anmodning om inden for rimelig tid at udarbejde en vejledning for kommunerne om håndtering af surrogatanbringelsessager.

Departementet vil påbegynde arbejdet med udarbejdelse af en sådan vejledning til brug i kommunerne ved surrogatanbringelsessager. Denne vejledning udarbejdes af departementet i en konstruktiv dialog igennem efteråret med Politianklagemyndigheden og Kriminalforsorgen, og vejledningen forventes færdiggjort ultimo 2015. Derefter udsendes den til kommunerne andre grønlandske interessenter, som forsvarerforeningen m.fl. Der udsendes i forbindelse hermed også et ”hyrdebrev” som forklarer kort og klart det væsentligste indhold af vejledningen om surrogatanbringelser.

Departementet vil i arbejdsprocessen søge endvidere at klarlægge til intern politisk efterbehandling eventuelle uhensigtsmæssigheder og problemstillinger i gældende social- og retsplejelovgivning, således at der også på politisk plan kan vurderes om der er behov for mere præcis lovgivning herom.”

Jeg svarede, idet jeg kopiorienterede Kriminalforsorgen og Politimesteren, departementet ved følgende brev af 12. august 2015:

”Hermed anerkender jeg modtagelsen af Departementet for Familie, Ligestilling og Sociale Anliggenders brev af 28. juli 2015, som er et svar på mit brev af 30. april 2015, udarbejdet efter afholdelse af et fællesmøde den 18. juni 2015 mellem Departementet for Familie, Ligestilling og Sociale Anliggander ved afdelingschef [...], Kriminalforsorgen i Grønland ved direktør [...], Politimesteren i Grønland ved chefanklager [...] og mit embede ved retschef [...].

Departementet for Familie, Ligestilling og Sociale Anliggander har orienteret mig om, at der på mødet blev skabt en fælles forståelse for problemstillingen og behovet for bedre og mere præcis vejledning, og at departementet vil påbegynde arbejdet med udarbejdelse af en vejledning til brug i kommunerne ved surrogatanbringelsessager.

Departementet for Familie, Ligestilling og Sociale Anliggander har endvidere orienteret mig om, at departementets vejledning vil blive udarbejdet af departementet i en konstruktiv dialog med Politianklagemyndigheden og Kriminalforsorgen og forventes færdig ultimo 2015.

Jeg forstår dette således, at Departementet for Familie, Ligestilling og Sociale Anliggander herunder vil adressere muligheden for at sikre alle grupper passende surrogatanbringelse i overensstemmelse med sociallovgivningens forudsætninger, herunder anbringelser af mentalt retarderede mindreårige samt voksne.

Endelig har Departementet for Familie, Ligestilling og Sociale Anliggander orienteret mig om, at departementet i arbejdsprocessen vil søge at klarlægge til intern politisk efterbehandling eventuelle uhensigtsmæssigheder og problemstillinger i gældende social- og retsplejelovgivning, således at det også på politisk plan kan vurderes, om der er behov for en mere præcis lovgivning herom.

Jeg tager det af Departementet for Familie, Ligestilling og Sociale Anliggander anførte til efterretning og stiller herved min behandling af denne samlede sag i bero, idet jeg beder departementet om ved udløbet af indeværende år at orientere mig skriftligt om status i sagen.”

Jeg afsluttede ved afgivelse af udtalelsen nærværende egen drift sag og oprettede i stedet en generel egen drift sag til opfølgning af udtalelsen med j.nr. 2015-905-0025.

Da jeg ikke havde modtaget nogen orientering fra departementet, bragte jeg sagen i erindring ved brev af 16. december 2015.

Departementet svarede ved mail af 28. december 2015. Til mailen var vedhæftet et følgebrev til mig, et følgebrev til kommunerne og KANUKOKA samt den til kommunerne fremsendte vejledning om kommunernes forpligtelser ved surrogat-anbringelser af mindreårige efter retsplejelovens § 361.

Af det til mailen vedhæftede følgebrev til mig fremgår følgende:

”Ombudsmanden har i brev af 12. august 2015, anmodet Departementet om at - modtage skriftlig orientering om status i Departementets påtænkte udsendelse af vejledningen om kommunernes forpligtelser ved surrogatanbringelse af børn/unge efter retsplejelovens § 361. Status er, at vejledningen er blevet udsendt til Kommunerne og til Kanukoka.

Ombudsmanden udtrykte i brevet af 12. august 2015 endvidere ønske om:

”at Departementet for Familie, Ligestilling og Sociale Anliggender herunder vil adressere muligheden for at sikre alle grupper passende surrogatanbringelse i overensstemmelse med sociallovgivningen, herunder anbringelser af mentalt retarderede mindreårige samt voksne.”

Departementets udsendte vejledning omfatter surrogatanbringelse efter retsplejelovens § 361 af børn (personer under 18 år). Departementet deler naturligvis ombudsmandens forståelse af og ønske om, at Departementet skal medvirke til at sikre, at retstilstanden bliver afklaret til gavn for alle borgere i samfundet med behov for surrogatanbringelse, også for voksne og for personer med handicap, uanset alder.

Departementet har indledningsvis valgt, at søge afklaring i kommunerne af den nuværende kommunale praksis over for samtlige grupper i samfundet med behov for surrogatanbringelse.”

Af det til mailen vedhæftede følgebrev til kommunerne samt KANUKOKA fremgår følgende:

”Departement for Familie, Ligestilling og Sociale anliggender har udarbejdet en vejledning om Kommunernes forpligtelser ved surrogatanbringelser af mindreårige efter retsplejelovens § 361. Vejledningen er en generel orientering om retsgrundlaget, samt et opslagsværk til de regelsæt der gør sig gældende på området.

Det er departementets ønske at udvide vejledningen til også at omfatte surrogatanbringelse af borgere over 18 år, samt personer med handicap uanset alder.

Departement for Familie, Ligestilling og Sociale Anliggender skal derfor anmode kommunerne om at fremsende skriftlige procedurer for surrogatanbringelse af såvel børn som voksne, samt personer med handicap uanset alder.

Efter modtagelse af de fremsendte procedurer vil Departementet i dialog med Politiet og Kriminalforsorgen vurdere, om der er behov for lovgivning, eller blot ensartede administrative procedurer udarbejdet decentralt eller centralt.

Svarfrist: Mandag den 15. februar 2016.

Skriftligt input om procedurer vedr. surrogatanbringelse fremsendes pr. e-mail til inin@nanog.gl eller pr. brev til Departementet for Familie, Ligestilling og Sociale Anliggender, Postbox 260, 3900 Nuuk.”

Den til kommunerne fremsendte vejledning om ”Kommunernes forpligtelser ved surrogatanbringelser af mindreårige efter retsplejelovens § 361” citeres i det følgende. Vejledningen har departementets j.nr. 2015-17754 og dok.nr. 6812970. Jeg bemærker, at jeg ikke i citatet har medtaget vejledningens forside og indholdsfortegnelse.

”1. Resumé

I henhold til § 6, stk. 1, i Landstingsforordning nr. 11 af 12. november 2001 om socialvæsenets styrelse og organisation, træffer kommunalbestyrelsen afgørelser om alle forhold vedrørende kommunens sociale virksomhed, som ikke ved lov er henlagt til andre myndigheder.

Hjælp der ydes i medfør af Landstingsforordning nr. 1 af 15. april 2003 om hjælp til børn og unge med senere ændringer, skal ydes af den tilbageholdte mindreåriges hjemkommune, der også vil være betalingskommune for den ydede hjælp, jf. § 10, stk. 1 i Landstingsforordning nr. 2 af 12. juni 1995 om kommunernes indbyrdes betalingsforpligtelser.

Afgørende for en effektiv forvaltning af kommunens handlepligt i forbindelse med surrogatanbringelse af mindreårige, i henhold til Rettens afgørelse, jf. RPL § 361 stk. 2, nr. 3, vil være at kommunalbestyrelsen opfylder sit ledelsesansvar for det lokale socialvæsen. Kommunen forventes til opfyldelse heraf, blandt andet at skulle koordinere det lokale socialvæsens administrative myndighedssamarbejde med Retten, Politiet, Kriminalforsorgen m.fl., med det fælles klare mål, at surrogatanbringe den mindreårige på et egnet hjem eller institution, i loyalitet til Rettens afgørelse, så forvaltningsmæssigt hurtigt og effektivt som muligt, og i hensyn til beskyttelsen af den mindreårige.

Kommunens rolle og opgave i forbindelse med surrogatanbringelse af tilbageholdte mindreårige, indeholder dels en myndighedsudøvelse som leder og organisator af det lokale socialvæsen, og dels den faktiske forvaltningsvirksomhed med udøvelse af beslutningen om at finde og surrogatanbringe den mindreårige på et passende hjem eller institution.

Landstingsforordning nr. 11 af 12. november 2001 om socialvæsenets styrelse og organisation, fastlægger ansvarsfordelingen vedrørende ledelsen af det grønlandske socialvæsen, i henholdsvis en (politisk) centralt ansvarlig ledelse, Naalakkersuisut, og en (administrativt) lokalt ansvarlig ledelse, Kommunalbestyrelserne.

Den mindreåriges hjemkommune har såvel handle- som betalingspligt for surrogatanbringelse af mindreårige, forbundet med kommunalforvaltningens udøvelse af Rettens afgørelse om surrogatanbringelse, jf. retsplejelovens § 361, stk. 2, nr. 3.

2. Definitioner

Nærværende afsnit indeholder visse definitioner, der findes at være relevante for vejledningen og dennes forståelse.

2.1. Den tilbageholdte

Vejledningen omhandler tilbageholdte mindreårige, og ikke dømte.

2.2. Perioden for tilbageholdelse

Tilbageholdelsesperioden er perioden fra den mindreårige tilbageholdes, på baggrund af en afgørelse truffet af Retten, og indtil domfældelse er sket og fuldbyrdelsesordre foreligger.

2.3. De sociale myndigheder

Socialvæsenet består af en central og af en lokal ledelse, henholdsvis Naalakkersuisut (Naalakkersuisoq for Familie, Ligestilling og Sociale Anliggender) og Kommunalbestyrelserne.

Landstingsforordning nr. 11 af 12. november 2001 om socialvæsenets styrelse og organisation definerer socialvæsenet således:

”Den centrale ledelse

§ 1. Landsstyret leder og tilrettelægger administrationen af det grønlandske socialvæsen og fører tilsyn med kommunernes forvaltning af det sociale regelsæt.

Stk. 2. Landsstyret fastsætter nærmere bestemmelser om omfanget og udførelsen af tilsyn.

§ 2. Landsstyret forestår og samordner planlægningen vedrørende udbygning af den sociale anlægsvirksomhed i Grønland og indhenter i den forbindelse forslag fra de enkelte kommuner.

Stk. 2. Udbygningsplaner dækker en periode på mindst fire år. De revideres mindst én gang om året.

§ 3. Landsstyret kan afkræve kommunalbestyrelsen oplysninger, som er nødvendige for at varetage de opgaver, der er pålagt efter §§ 1 og 2.

§ 4. Landsstyret fastsætter regler for den sociale anlægsvirksomhed.

§ 5. Landsstyret afholder kurser for de medlemmer af kommunalbestyrelsen, hvis hverv omfatter det sociale område, senest et år efter hvert kommunalbestyrelsesvalg.

Den lokale administration

§ 6. kommunalbestyrelsen træffer afgørelser om alle forhold vedrørende kommunens sociale virksomhed, som ikke ved anden lovgivning er henlagt til andre myndigheder.

Stk. 2. I områder uden for kommunal inddeling varetager Landsstyret de opgaver, som i en kommune varetages af kommunalbestyrelsen.

§ 7. Kommunalbestyrelsen udarbejder forslag til en plan for udbygning af kommunens sociale anlægsvirksomhed og sender den til Landsstyret. Landsstyret skal derefter

1) foretage den nødvendige koordinering og prioritering af kommunernes forslag, 2) påse at kommunernes pligt til at tilvejebringe social service er opfyldt, og

3) påse at de samfundsmæssige hensyn til forbrug af ressourcer i fornødent omfang er tilgodeset.

Stk. 2. Landsstyret fastsætter regler for fremgangsmåden ved udarbejdelse af forslag til udbygningsplanerne, om omfanget af planerne og om tidsfristen herfor.”

3. Socialvæsenets ansvars- og rollefordeling

3.1. Socialvæsenets institutioner

Forordningen om socialvæsenets styrelse mv. pålægger således i dens § 2 “Landsstyret” (i dag kaldt Naalakkersuisut) at forestå og samordne planlægningen vedrørende udbygning af den sociale anlægsvirksomhed i Grønland og at indhente forslag hertil fra de enkelte kommuner. Kommunalbestyrelserne har, jf. samme forordnings § 6, ansvar for at udarbejde forslag til planer for sådan udbygning af kommunens sociale anlægsvirksomhed.

3.2. Socialvæsenets ledelse

Forordningens § i pålægger Naalakkersuisut, dels at have ansvaret for at lede og tilrettelægge administrationen af det grønlandske socialvæsen, dels at føre tilsyn med kommunernes forvaltning af det sociale regelsæt. Det centrale ledelsesansvar af socialvæsenet har Naalakkersuisut, og kommunalbestyrelserne har det lokale ledelsesansvar for socialvæsenet, jf. forordningens § 6.

3.3. Kommunernes handle- og betalingspligt

Socialvæsenets ledelsesansvar for beslutning om surrogatanbringelsessted for den mindreårige, efter afgørelse truffet af Retten i henhold til RPL § 361, stk. 2, nr. 3, er hos den mindreåriges hjemkommune, jf. forordningen om socialvæsenets styrelse mv. § 6, og i henhold til Landstingsforordning nr. 2 af 12. juni 1995 om kommunernes indbyrdes betalingsforpligtelser §§ 10 og 13, som definerer begreberne hjemkommune og betalingskommune i §§ 4 og 5.

3.4. Kommunernes selvstyre

I henhold til Inatsisartutlov nr. 22 af 18. november 2010 om den kommunale styrelse med senere ændringer, har kommunalbestyrelsen ret til selv at styre kommunens anliggender og at fastsætte de nærmere regler om kommunens styrelse mv.:

“§ 1. Kommunalbestyrelsen styrer kommunens anliggender.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen fastsætter de nærmere regler om kommunens styrelse herunder borgmesterens forretninger i en styrelsesvedtægt Forslag til styrelsesvedtægt samt til ændringer i styrelsesvedtægten skal undergives 2 behandlinger i kommunalbestyrelsen med mindst 14 dages mellemrum.”

4. Kommunernes opgave ved surrogatanbringelse af mindreårig efter afgørelse truffet af Retten i henhold til RPL § 361, stk. 2, nr. 3

Retten afgør om en surrogatanbringelse, jf. RPL § 361, stk. 2, nr. 3, pålægger kommunen en handlepligt som følge af sit ansvar som lokal administration af socialvæsenet, jf. § 6 i Landstingsforordning nr. 11 af 12. november 2001 om socialvæsenets styrelse og organisation.

Selve afgørelsen om surrogatanbringelse er allerede truffet af Retten, jf. § 361, stk. 2, nr. 3, men den faktiske forvaltningsvirksomhed med sagsbehandlingen af surrogatanbringelsen (indeholdende sagsoplysning og beslutning om et passende surrogatanbringelsessted for den mindreårige) skal derefter udøves af kommunen i henhold til reglerne i Landstingsforordning nr. 1 af 15. april 2003 om hjælp til børn og unge, med senere ændringer.

Kommunen modtager Rettens afgørelse om surrogatanbringelse af den mindreårige, hvorefter kommunen skal undersøge den mindreåriges sag og beslutte et passende surrogatanbringelsessted mv. Dette følger af § 31 i Landstingsforordningen om hjælp til børn og unge med senere ændringer som lyder:

“§ 31. Det påhviler kommunalbestyrelsen at træffe afgørelse om anbringelsesstedet og at drage omsorg for barnets pleje, opdragelse og uddannelse samt i øvrigt at træffe fornødne afgørelser om barnets personlige forhold.”

Landstingsforordningens § 31 fastlægger at det er kommunalbestyrelsen der træffer afgørelse om anbringelsesstedet. Forvaltningsretligt må dette, i denne situation hvor Retten har truffet afgørelsen i henhold til RPL § 361, stk. 2, nr. 3, fortolkes sprogligt præciserende som at kommunen forventes at træffe beslutning om anbringelsessted som led i kommunalforvaltningens faktiske forvaltningsvirksomheds udøvelse af Rettens afgørelse om surrogatanbringelse.

Kommunalbestyrelsen skal som led heri sikre, at sagen er tilstrækkeligt oplyst, hvorfor kommunen forventes at have — eller af egen drift at tilegne sig — et tilstrækkeligt kendskab til den mindreårige og dennes personlige omstændigheder og behov.

Rettens afgørelse indgår i sagsoplysningen, ligesom kommunen i sin beslutning om surrogatanbringelsesstedet skal sikre, at de tilbageholdelses- og tilsynsvilkår som politiet måtte kræve i tilbageholdelsesperioden overholdes.

5. Surrogatanbringelse — på en sikret institution

Kommunen kan beslutte at surrogatanbringe den mindreårige på en sikret døgninstitution for mindreårige, jf. Landstingsforordningen om hjælp til børn og unge § 26b. En sådan sikret døgninstitution er i dag beliggende i Sisimiut.

Ved vedtagelsen af Landstingsforordning nr. 6 af 5. december 2008 om ændring af Landstingsforordning om hjælp til børn og unge, indsattes §§ 26a og 26b:

Fra Landstingsforordningen:

“§ 26a. Landsstyret kan oprette sikrede afdelinger på døgninstitutioner for børn og unge, når det er nødvendigt.

Stk. 2. Ved en sikret afdeling forstås en afdeling på en døgninstitution for børn og unge, hvor det er tilladt at have yderdøre og vinduer konstant aflåst.

Stk. 3. Landsstyret skal påse, at der er det nødvendige antal pladser på sikrede afdelinger på døgninstitutioner for børn og unge.

Stk. 4. Landsstyret fastsætter de nærmere regler for sikrede afdelinger på døgninstitutioner for børn og unge.”

Fra bemærkningerne til § 26a:

“Der er indsat en bestemmelse om oprettelse af sikrede afdelinger. Der er et stort behov for at der kan oprettes sikrede afdelinger på børn og ungedøgninstitutioner, da man i dag står med en stigende gruppe unge, som man ikke kan tilbyde et relevant socialpædagogisk tilbud. Tidligere har man været nødsaget til at sende børn og unge til Danmark eller anbringe dem sammen med voksne kriminelle, da man ikke i Grønland har haft egnede anbringelsessteder.”

Fra Landstingsforordningen:

“§ 26b. Børn og unge, der er tilbageholdt af politiet eller dømt, kan anbringes på sikrede afdelinger på døgninstitutioner for børn og unge. Bestemmelsen finder tillige anvendelse på børn mellem 12 og 15 år, der har begået grov kriminalitet, og hvor hensynet til barnet gør anbringelsen absolut påkrævet.

Stk. 2. Anbringelse på en sikret afdeling på en døgninstitution skal godkendes af døgninstitutionens visitationsudvalg.”

Fra bemærkningerne til 26b, stk. 2:

“Hvis en kommunalbestyrelse, kriminalforsorgen eller politiet ønsker, at et barn eller en ung skal anbringes på en sikret afdeling på en børn og unge døgninstitution, skal kommunalbestyrelsen indstille dette til visitationsudvalget på den pågældende institution, som skal godkende anbringelsen.”

5.1. Sikret institutioner og magtanvendelse

Inatsartutlov nr. 1 af 21. november 2013 om magtanvendelse indenfor det sociale område (Magtanvendelsesloven) indeholder i §§ 6,9 og 14 regler for sikrede institutioner.

Disse er særligt relevante, hvor politiet som led i efterforskningen, eksempelvis kræver, at barnet ikke modtager besøg eller besøget er under kontrol mv.

6. Surrogatanbringelse — alternativer i eller uden for Grønland

I tilfældet, hvor den sikrede institution er overbelagt eller, hvor der af andre grunde ikke bør finde anbringelse sted på den sikrede institution, er kommunalbestyrelsen forpligtet til at iværksætte anbringelsen andetsteds i samarbejde med departementet for familie, ligestilling og sociale Anliggender. Landstingsforordningen om hjælp til børn og unge fastlægger i § 31, stk. 2, at Naalakkersuisut (Departementet) kan godkende en anbringelse også uden for Grønland, hvis alle muligheder for anbringelse i Grønland er udtømte. Det er derfor muligt at foretage surrogatanbringelse af tilbageholdte mindreårige udenfor

Grønland, f.eks. i Danmark. Hertil bør nævnes, at når det vedrører mindreårige, og ikke mindst tilbageholdte mindreårige, bør sådan surrogatanbringelse, kun overvejes under et udvidet omsorgshensyn til den mindreårige, idet det er en særdeles indgribende foranstaltning at en tilbageholdt mindreårig surrogatanbringes uden for Grønland, dvs. langt fra den mindreåriges familie og andre sociale relationer.

6.1. FN's Konvention om Barnets Rettigheder (Børnekonventionen)

Komiteen for Barnets Rettigheder har i *“General Comments no. 10 (2007) Children’s rights in juvenile justice”* givet dens bemærkninger til, hvorledes deltagerstaterne bør implementere Børnekonventionen, Komiteen gør opmærksom på, at barnets tarv skal komme først ved alle foranstaltninger.

Fra Børnekonventionens artikel 37:

“Deltagerstaterne skal sikre, at:

[...]

c) ethvert barn, der er berøvet friheden, behandles menneskeligt og med respekt for menneskets naturlige værdighed og på en måde, der tager hensyn til deres aldersmæssige behov, Især skal ethvert barn, der er berøvet friheden, holdes adskilt fra voksne, medmindre en sådan adskillelse ikke anses at tjene barnets tarv, og skal have ret til at opretholde kontakt med sin familie gennem brevveksling og besøg, bortset fra under særlige omstændigheder;

(d) ethvert barn, der er berøvet sin frihed har ret til hurtig juridisk og anden passende bistand samt ret til at få lovligheden af sin frihedsberøvelse prøvet ved en domstol eller en anden kompetent uafhængig og upartisk myndighed og til hurtig afgørelse af enhver sådan sag.”

Komiteen kommenterer hertil følgende:

“Treatment and conditions (art. 37 (c))

85. Every child deprived of liberty shall be separated from adults. A child deprived of his/her liberty shall not be placed in an adult prison or other facility for adults. There is abundant evidence that the placement of children in adult prisons or jails compromises their basic safety, well-being, and their future ability to remain free of crime and to reintegrate. The permitted exception to the separation of children from adults stated in article 37 (c) of CRC, “unless it is considered in the child’s best interests not to do so”, should be interpreted narrowly; the child’s best interests does not mean for the convenience of the States parties. States parties should establish separate facilities for children deprived of their liberty, which include distinct, child-centered staff personnel, policies and practices.

[...]

87. Every child deprived of liberty has the right to maintain contact with his/her family through correspondence and visits. In order to facilitate visits, the child should be placed in a facility that is as close as possible to the place of residence of his/her family. Exceptional circumstances that may limit this contact should be clearly described in the law and not be left to the discretion of the competent authorities.”

7. Opsummering

Vejledningen har beskrevet og analyseret gældende regler for kommunernes håndtering af surrogatanbringelse af mindreårige efter Rettens afgørelser truffet i henhold til Retsplejelovens § 361, stk. 2, nr. 3, herunder redegjort for hvilke regler der pålægger kommunerne at varetage disse.

I henhold til § 6, stk. 1, i Landstingsforordning nr. 11 af 12. november 2001 om socialvæsenets styrelse og organisation, træffer kommunalbestyrelsen afgørelser om alle forhold vedrørende kommunens sociale virksomhed, som ikke ved lov er henlagt til andre myndigheder.

Hjælp der ydes i medfør af Landstingsforordning nr. 1 af 15. april 2003 om hjælp til børn og unge med senere ændringer, skal ydes af den tilbageholdte mindreåriges hjemkommune, der også vil være betalingskommune for den ydede hjælp, jf. § 10, stk. 1 i Landstingsforordning nr. 2 af 12. juni 1995 om kommunernes indbyrdes betalingsforpligtelser.

Afgørende for en effektiv forvaltning af kommunens handlepligt i forbindelse med surrogatanbringelse af mindreårige, i henhold til Rettens afgørelse, jf. RPL § 361, stk. 2, nr. 3, vil være at kommunalbestyrelsen opfylder sit ledelsesansvar for det lokale socialvæsen. Kommunen forventes til opfyldelse heraf, blandt andet at skulle koordinere det lokale socialvæsens administrative myndighedssamarbejde med Retten, Politiet, Kriminalforsorgen m.fl., med det fælles klare mål, at surrogatanbringe den mindreårige på et egnet hjem eller institution, i loyalitet til Rettens afgørelse, så forvaltningsmæssigt hurtigt og effektivt som muligt, og i hensyn til beskyttelsen af den mindreårige.

Kommunens rolle og opgave i forbindelse med surrogatanbringelse af tilbageholdte mindreårige, indeholder dels en myndighedsudøvelse som leder og organisator af det lokale socialvæsen, og dels den faktiske forvaltningsvirksomhed med udøvelse af 8 beslutningen om at finde og surrogatanbringe den mindreårige på et passende hjem eller institution. Landstingsforordning nr. 11 af 12. november 2001 om socialvæsenets styrelse og organisation, fastlægger ansvarsfordelingen i ledelsen af socialvæsenet, i henholdsvis en

(politisk) centralt ansvarlig ledelse, Naalakkersuisut, og en (administrativt) lokalt ansvarlig ledelse, Kommunalbestyrelserne.

8. Lovoversigt

- Landstingsforordning nr. 11 af 12. november 2001 om socialvæsenets styrelse og organisation
- Inatsisartutlov nr. 22 af 18. november 2010 om den kommunale styrelse med senere ændringer
- Landstingsforordning nr. 2 af 12. juni 1995 om kommunernes indbyrdes betalingsforpligtelser
- Landstingsforordning nr. 1 af 15. april 2003 om hjælp til børn og unge med senere ændringer
- Inatsisartutlov nr. 1 af 21. november 2013 om magtanvendelse inden for det sociale område”

Jeg modtog ikke ved beretningsårets udløb orientering fra departementet om resultatet af departementets overvejelser, om der er behov for lovgivning på området eller blot ensartede administrative procedurer udarbejdet decentralt eller centralt.

Sagsbehandlingstid og sagsdokumentation

5.5 Sagsbehandlingstid og underretning i aktindsigtssager. Videresendelse til rette myndighed

Advokat B klagede på vegne af en miljøorganisation, A, over Departementet for Erhverv, Arbejdsmarked og Handels manglende behandling af A's aktindsigtsanmodning, der angik et omfattende materiale.

Ombudsmanden fandt, at departementet ikke havde underrettet A i overensstemmelse med offentlighedslovens § 16, stk. 2.

Ombudsmanden fandt endvidere det klart uacceptabelt, at departementet på tidspunktet for A's indgivelse af klage til ombudsmanden, knap syv måneder efter A havde anmodet om aktindsigt, ikke havde behandlet aktindsigtsanmodningen. Dette uanset, at aktindsigtsanmodningen angik et omfattende materiale.

Ombudsmanden fandt det herudover klart uacceptabelt, at der gik syv måneder fra departementet modtog aktindsigtsanmodningen til departementet tog de første sagsbehandlingskridt og henvendte sig til Formandens Departement med henblik på afklaring af videresendelse til rette myndighed og vejledning til behandling af aktindsigtsanmodningen.

I sin vurdering af sagen lagde ombudsmanden vægt på, at departementet groft havde tilsidesat offentlighedslovens grundlæggende krav om, at en myndighed skal behandle aktindsigtsanmodninger hurtigst muligt.

Da udtalelsen angik anvendelsen af helt grundlæggende og afgørende bestemmelser ved en myndigheds behandling af aktindsigtsanmodninger, gav ombudsmanden meddelelse om sagen til Lovudvalget i Inatsisartut og Formandens Departement (udtalelse af 21.oktober 2015, j.nr. 2015-204-0008).

1. Indledning

Ved brev af 24. februar 2015 med bilag klagede advokat B på vegne af A til mig over Departementet for Erhverv, Arbejdsmarked og Handels manglende behandling af A's aktindsigtsanmodning. På baggrund af klagen valgte jeg at iværksætte en ombudsmandsundersøgelse af sagen.

[...]

2. Sagsfremstilling

Miljøorganisation A anmodede ved e-mail af 30. juli 2014 det tidligere Departementet for Erhverv, Råstoffer og Arbejdsmarked om aktindsigt i en større mængde dokumenter. Aktindsigtsanmodningen angik bl.a. dokumenter vedrørende kommunikationen mellem departementer, styrelser, DCE (Nationalt Center for Miljø og Energi) og GEUS (De Nationale Geologiske Undersøgelser for Danmark og Grønland) inden for forskellige nærmere nævnte forhold inden for råstofområdet.

Departementet bekræftede modtagelsen af A's aktindsigtsanmodning ved e-mail af 31. juli 2014. Departementet svarede herudover, at:

”Departementet har ikke mulighed for at kunne besvare din anmodning inden for 10 dage, jf. offentlighedslovens § 16, stk. 2, da din anmodning om aktindsigt er meget omfattende uden periodemæssig afgrænsning af de dokumenter, der begæres aktindsigt i.

Derudover vurderes en gennemgang af dokumenter med henblik på at udskille fortrolige oplysninger at være ressourcekrævende.

Når der er foretaget en nærmere kvantitativ vurdering af din anmodning om aktindsigt og de ressourcer der vil medgå til en besvarelse vil departementet kunne vende tilbage med oplysning om et forventet tidspunkt for en besvarelse af din anmodning om aktindsigt.”

Ved e-mail af 18. september 2014 rykkede A Departementet for Erhverv, Råstoffer og Arbejdsmarked for svar. Departementet svarede per e-mail samme dag, at departementet endnu ikke kunne oplyse, hvornår departementet kunne vende tilbage med et tidspunkt for departementets besvarelse af aktindsigtsanmodningen. Som begrundelse henviste departementet til, at aktindsigtsanmodningen var omfattende, og at departementet endnu ikke havde et overblik over de ekstra ressourcer, som departementet skulle afsætte til behandling af ansøgningen.

På baggrund af valget til Inatsisartut i november 2014 konstituerede et nyt Naalakkersuisut sig den 12. december 2014, hvor der blev foretaget en ny ressortfordeling. A's aktindsigtsanmodning, som det tidligere Departementet for Erhverv, Råstoffer og Arbejdsmarked havde modtaget, fulgte efter ressortfordelingen med over i det nye Departementet for Erhverv, Arbejdsmarked og Handel.

Ved e-mail af 16. februar 2015 rykkede A Departementet for Erhverv, Arbejdsmarked og Handel for svar. A modtog ikke noget svar herpå fra departementet. Herefter klagede advokat B på vegne af A til mig ved brev af 24. februar 2015 med bilag over, at Departementet for Erhverv, Arbejdsmarked og Handel ikke havde truffet afgørelse i sagen. Advokat B anførte bl.a. følgende i klagen:

”[...]

Mine klienter, [A], er en international miljøorganisation, der bl.a. har til formål at undersøge og informere om miljømæssige spørgsmål, og i det omfang det måtte være muligt at påvirke lovgivere og andre beslutningstagere til at tage skridt til at forbedre visse miljømæssige forhold. Det har organisationen gjort i mere end 40 år nu.

For at få fornødent indblik i konkrete grønlandske miljøforhold (olie og mineralefterforskningen- og udvinding) anmodede [A] i overensstemmelse med forvaltningsrettens bestemmelser om aktindsigt i en række dokumenter.

[...]

Da der nu er gået syv måneder siden, at [A] indgav anmodning om aktindsigt, og denne indsigt endnu ikke er blevet givet, tillader jeg mig at lægge til grund, at Råstofstyrelsen ikke har til sinde at give aktindsigt.

Dette anser jeg som værende en tilsidesættelse af en af forvaltningsrettens mest fundamentale principper, nemlig offentlighedens ret til aktindsigt (kontrol med forvaltningen).

Klagens formål er at få Ombudsmanden for Inatsisartut til overfor Råstofstyrelsen (og for så vidt Landsstyret) at understrege, at Råstofstyrelsen ikke kan undslå sig offentlighedens ret til indsigt i deres beslutninger og beslutningsgrundlaget på så væsentligt område som miljø. Dette ikke mindst efter, at Ombudsmanden for Inatsisartut for nyligt har offentliggjort afgørelse om aktindsigt på Råstofområdet.

[...]”

På baggrund af klagen kontaktede en af mine medarbejdere advokat B telefonisk. Advokat B præciserede, at klagen angik Departementet for Erhverv, Arbejdsmarked og Handels manglende reaktion i anledning af ansøgningen om aktindsigt.

Ved brev af 9. marts 2015 anmodede jeg Departementet for Erhverv, Arbejdsmarked og Handel om en udtalelse til sagen, herunder til advokat B's klage. Jeg bad endvidere om sagens akter.

Jeg bad departementet om i sin udtalelse også at redegøre for, hvad departementet havde foretaget sig i sagen siden modtagelsen af aktindsigtsanmodningen og om at redegøre for årsagen til departementets manglende besvarelse af aktindsigtsanmodningen. Jeg bad videre departementet om at redegøre for, hvorvidt departementet havde sørget for videresendelse af de dele af aktindsigtsanmodningen, som ikke vedrørte Departementet for Erhverv, Arbejdsmarked og Handels område, til rette myndighed, jf. sagsbehandlingslovens § 7, stk. 2 (landstingslov nr. 8 af 13. juni 1994 om sagsbehandling i den offentlige forvaltning med senere ændringer).

Departementet for Erhverv, Arbejdsmarked og Handel afgav ved brev af 26. marts 2015 udtalelse i sagen. Departementet svarede følgende:

”Ombudsmanden for Inatsisartut har ved brev af 9. marts 2015 anmodet Departementet for Erhverv, Arbejdsmarked og Handel om en udtalelse i sagen, hvor advokat [B] på vegne af [A] ved brev af 24. februar 2015 har klaget over Råstofstyrelsen i en sag om aktindsigt.

I den anledning kan departementet oplyse, at man ved mail af 9. marts 2015 svarede [A] følgende:

“Departementet for Erhverv, Råstoffer og Arbejdsmarked meddelte ved mail af 31. juli 2014 at der ikke var mulighed for at kunne besvare din anmodning inden for 10 dage, jf. offentlighedslovens § 16, stk. 2, da din anmodning om aktindsigt var meget omfattende uden periodemæssig afgrænsning af de dokumenterne, der begæres aktindsigt i og at udskillelse af fortrolige oplysninger vil være ressourcekrævende. Det vil sige, at der også skal foretages den vurdering, om identifikationskravet i lov om offentlighed i forvaltningen er opfyldt helt eller delvist.

Det var departementets opfattelse, at dokumenter, der udveksles mellem Råstofstyrelsen og Miljøstyrelsen for Råstofområdet, GEUS og DCE og departementet som led i myndighedsbehandlingen indenfor råstofområdet var interne arbejdsdokumenter, og dermed som udgangspunkt ikke omfattet af retten til aktindsigt. I henhold til råstoflovgivningens bestemmelser om råstofmyndigheden jf. § 3 i råstofloven var det generelt antagelsen, at Råstofstyrelsen og Miljøstyrelsen for Råstofområdet skulle anses for at være en samlet myndighed når de træffer afgørelser, afgiver indstillinger eller udtalelser eller i øvrigt foretager myndighedsbehandling inden for råstofområdet.

Departementet antog ligeledes på det grundlag at behandling af din ansøgning om aktindsigt som udgangspunkt hørte under departementets afgørelse i medfør af § 15 i Landstingslov nr. 9 af 13. juni 1994 om offentlighed i forvaltningen. Dog således at afgørelse om aktindsigt i dokumenter, der måtte være indgået til Miljøstyrelsen for Råstofområdet, Råstofstyrelsen, og Departementet for Miljø og Natur uden at være videresendt til Departementet for Erhverv, Råstoffer og Arbejdsmarked, henhørte under disse forvaltningsmyndigheder. Departementet antog samtidig at departementet kunne varetage en koordinerende funktion ved behandling af din ansøgning om aktindsigt i forhold til andre involverede forvaltningsmyndigheder på råstofområdet.

Ombudsmanden for Inatsisartut rettede ved brev af 15. juli 2014 henvendelse til det daværende Departementet for Erhverv, Råstoffer og Arbejdsmarked med en anmodning om en udtalelse vedrørende aktindsigt på råstofområdet. Ombudsmanden bad særligt om [at] der i udtalelsen blev redegjort for myndighedsstrukturen på råstofområdet både i en statsretlig (selvstyretlig) kontekst og i lyset af råstoflovgivningen.

Departementet for Erhverv, Råstoffer og Arbejdsmarked afgav den 10. oktober 2014 en udtalelse til Ombudsmanden for Inatsisartut. Det var departementets vurdering at afhængig af ombudsmandens udtalelse ville denne kunne påvirke behandling af din ansøgning om aktindsigt der omfattede en flerhed af forvaltningsenheder og institutioner med betydning for varetagelse af myndighedsopgaver på råstofområdet.

Den 1. december 2014 fremkom Ombudsmanden for Inatsisartut med sin udtalelse i sagen. I udtalelsen konkluderede ombudsmanden, at det efter ombudsmandens opfattelse var uomtvisteligt, at Råstofstyrelsen og Miljøstyrelsen for Råstofområdet må anses for at være to adskilte myndigheder. Som følge deraf kan dokumenter, der udveksles mellem Råstofstyrelsen og Miljøstyrelsen for Råstofområdet, ikke anses som interne, og disse dokumenter kan derfor efter ombudsmandens opfattelse ikke undtages fra aktindsigt efter reglerne om interne arbejdsdokumenter i offentlighedsloven.

Ombudsmanden lagde i sin vurdering af sagen betydelig vægt på opfattelsen af, at Naalakkersuisut ikke i juridisk (forvaltningsretlig) forstand fungerer som et kollegialt organ, men som et ministerstyre med et antal ligestillede ministre, der hver især styrer det forretningsområde, de får tildelt. De beslutninger der træffes af Naalakkersuisut i forening er således efter ombudsmandens opfattelse alene politiske beslutninger uden retlig virkning.

Efter Ombudsmandens udtalelse kunne det ikke længere med sikkerhed antages at departementet var den kompetente myndighed til at træffe afgørelse i sagen om din ansøgning om aktindsigt.

Den 28. november 2014 blev der afholdt valg til Inatsisartut. Efter konstituering den 12. december 2014 er der den 20. januar 2015 udstedt et cirkulære om ny ressortfordeling, hvorefter sagsområdet [for] råstoffer overgik til Naalakkersuisut [Naalakkersuisoq] for Finanser og Råstoffer, idet dog spørgsmål vedrørende erhvervs- og arbejdsforhold og handel i relation til råstoffer blev henført til Naalakkersuisut [Naalakkersuisoq] for Erhverv, Arbejdsmarked, Handel og Udenrigsanliggender.

Ombudsmanden lagde i sin vurdering af sagen betydelig vægt på den opfattelse, at Naalakkersuisut ikke i juridisk (forvaltningsretlig) forstand fungerer som et kollegialt organ, men som et ministerstyre med et antal ligestillede ministre, der hver især styrer det forretningsområde, de får tildelt.

På den baggrund finder Departementet for Erhverv, Arbejdsmarked og Handel det mest hensigtsmæssigt, at henføre den administrative kompetence med hensyn til at koordinere og træffe afgørelser i din sag om aktindsigt til andre myndigheder, der er tillagt kompetence efter den nye ressortfordeling på råstofområdet, med mindre der er tale om dokumenter i sa-

ger, hvor departementet skal træffe afgørelse og som henhører under departementet i henhold til gældende ressortfordeling.

Det henhører heller ikke under departementet at afgøre indenfor andre ressortområder, hvorvidt din ansøgning kan imødekommes helt eller delvist eller hvorvidt det skal tillægges betydning at behandling af din anmodning om aktindsigt vil være uforholdsmæssigt ressourcekrævende.

Af de ovenfor nævnte grunde og herunder at behandling af din anmodning om aktindsigt er meget ressourcekrævende og har betydet at departementet måtte foretage en prioritering af dets administrative ressourcer har det ikke været muligt indtil nu at kunne færdiggøre behandlingen af din ansøgning.

Med hensyn til dit spørgsmål til indhold i forslag til Inatsisartutlov om ændring af inatsisartutlov nr. 7 af 7. december 2009 om mineralske råstoffer og aktiviteter af betydninger herfor (råstofloven) kan jeg henvise til Inatsisartuts hjemmeside, hvor du kan finde forslaget, som er optaget til behandling på Inatsisartuts forårssamling 2015 som dagsordenspunkt 108.

Departementet vil foranledige at din ansøgning herefter fordeles til de relevante forvaltningsmyndigheder, der kan træffe afgørelse om din anmodning om aktindsigt.”

Departementet har til det formål ved mail af 20. marts 2015 anmodet Formandens Departement som ressortansvarlig i spørgsmål om offentligheds- og sagsbehandlingsloven om at fremkomme med en tilkendegivelse om rette myndighed og vejledning til brug for behandling af anmodningen fra [A] om aktindsigt.

Departementet har samtidig ved fremsendelse af genpart af denne skrivelse og Ombudsmandens brev af 9. marts bilagt klagen fra advokat [B] orienteret Formandens Departement og Departementet for Råstoffer om klagen over Råstofstyrelsen.”

Ved brev af 8. april 2015 sendte jeg Departementet for Erhverv, Arbejdsmarked og Handels udtalelse i høring hos advokat B. Advokat B svarede ved brev af 22. april 2015, at departementet endnu ikke havde truffet afgørelse i sagen. Advokat B bemærkede, med henvisning til sagsbehandlingslovens § 7, stk. 2, at departementet ikke havde videresendt aktindsigtsanmodningen til rette myndighed, og at aktindsigtsanmodningen var indgivet til Departementet for Erhverv, Råstoffer og Arbejdsmarked ca. et halvt år før den nye ressortfordeling.

Advokat B bemærkede, at aktindsigt er en væsentlig del af et moderne demokratisk samfund. Advokat B bemærkede videre, at departementet ikke med de anførte begrundelser kunne undlade at behandle aktindsigtsanmodningen og på denne måde afskære offentlighedens adgang til forvaltningens sagsbehandling, beslutningsgrundlag og lignende, herunder til at A kunne få adgang til dokumenter, der kunne belyse visse miljø- og miljø sikkerhedsmæssige forhold.

Jeg udtalte herefter:

3. Afgrænsning af min undersøgelse

Som det fremgår af sagsfremstillingen ovenfor, fulgte aktindsigtsanmodningen, som [A] indgav til det tidligere Departementet for Erhverv, Råstoffer og Arbejdsmarked, med over i Departementet for Erhverv, Arbejdsmarked og Handel efter den nye ressortfordeling den 12. december 2014. Jeg anvender således begge departementsbetegnelser i min udtalelse, som er rettet mod Departementet for Erhverv, Arbejdsmarked og Handel.

Det fremgår videre af sagsfremstillingen ovenfor, at Departementet for Erhverv, Arbejdsmarked og Handel henvendte sig til Formandens Departement med henblik på at modtage vejledning i forbindelse med behandling af aktindsigtsanmodningen. Departementet for Erhverv, Arbejdsmarked og Handel videresendte herefter aktindsigtsanmodningen til behandling i Råstofdepartementet som rette myndighed. Råstofdepartementet traf herefter afgørelse i sagen ved brev af 11. juni 2015. Ved brev af 15. juni 2015 klagede advokat [B] på vegne af [A] over Råstofdepartementets afgørelse til mig. Denne klage har jeg behandlet særskilt.

I nærværende udtalelse vil jeg således alene beskæftige mig med sagsbehandlingstid og underretning af den aktindsigtsbegærende ved en myndigheds behandling af en anmodning om aktindsigt (afsnit 4), samt spørgsmålet om myndighedskompetence og videresendelse af en aktindsigtsanmodning til rette myndighed (afsnit 5). Til sidst fremkommer jeg med en kort sammenfatning af sagen (afsnit 6).

I forbindelse med min undersøgelse henviser jeg flere gange til Folketingets Ombudsmands udtalelser. Dette skyldes, at jeg ikke selv gennem behandling af en konkret klage har haft anledning til at tage stilling til lignende retlige forhold og

ikke mindst, at retsgrundlaget i Grønland i det væsentlige er identisk med retsgrundlaget i Danmark. Jeg kan derfor tilslutte mig Folketingets Ombudsmands opfattelse, som den fremgår af de nævnte udtalelser.

4. Sagsbehandlingstid og underretning

4.1. Regelgrundlaget

Offentlighedsloven indeholder i § 16 bl.a. følgende bestemmelser om en myndigheds behandling og afgørelse af anmodning om aktindsigt:

”§ 16. Vedkommende myndighed afgør snarest, om en begæring kan imødekommes [...]

Stk. 2. Er en begæring om aktindsigt ikke imødekommet eller afslået inden 10 dage efter, at den er modtaget af vedkommende myndighed, skal myndigheden underrette den begærende om grunden hertil samt om, hvornår en afgørelse kan forventes at foreligge.

[...]”

Det fremgår af bemærkningerne til § 16, stk. 1, at det med den anvendte formulering, at myndigheden ”snarest” afgør, om en begæring om aktindsigt kan imødekommes, er tilsigtet at fremhæve, at myndigheden skal behandle sager om aktindsigt med særlig hurtighed.

Det fremgår af § 16, stk. 2, at hvis myndigheden ikke har imødekommet eller afslået begæringen om aktindsigt inden 10 dage efter, at begæringen er modtaget af myndigheden, skal myndigheden underrette den aktindsigtssøgende om grunden hertil, samt om hvornår en afgørelse kan forventes at foreligge. Baggrunden for bestemmelsen er bl.a. at sikre, at den tid, som myndigheden bruger på behandling af en begæring om aktindsigt, ikke uden rimelig anledning trækker ud.

Offentlighedsloven forudsætter således klart, at myndigheden skal træffe afgørelse om aktindsigtsanmodninger hurtigst muligt. Dette er også en forudsætning for, at offentlighedslovens formål kan opfyldes, herunder at den viden om sager, der er under behandling i den offentlige forvaltning, som pressen, institutioner og organisationer m.v. formidler – på baggrund af aktindsigt – til offentligheden, stadig er aktuel.

Et andet hensyn, der ligger bag offentlighedsloven, er kontrolhensynet, som anført i betænkning nr. 325/1963 om offentlighed i forvaltningen. Her beskrives bl.a. følgende om kontrolhensyn:

”B. Kontrolhensyn

En anden af de begrundelser, der i første række anføres til støtte for ønsket om indførelse af offentlighed i forvaltningen, er den, at borgerne bør have størst mulig adgang til at følge med i og dermed føre kontrol med, at alt går rigtigt til under forvaltningens udførelse af dens opgaver.

[...]

Det er imidlertid ikke alene parter, der kan have interesse i den ved en offentlighedsordning skabte kontrolmulighed. Også organisationer, der har til opgave at varetage større eller mindre kredses tarv, kan være interesseret i at få kendskab til ekspeditionen inden for visse sagsområder.

[...]”

At myndigheden hurtigst muligt skal træffe afgørelse, om en aktindsigtsanmodning kan imødekommes, er således også en forudsætning for, at kontrolhensynet kan varetages i overensstemmelse med offentlighedslovens formål.

10-dagesfristen betyder ikke, at myndigheden kan vente op til 10 dage fra modtagelsen af aktindsigtsanmodningen med at træffe afgørelse. Anvendelsen af ordet ”snarest” sammenholdt med 10-dagesfristen forstås således, at myndigheden som udgangspunkt skal træffe en afgørelse hurtigst muligt.

Myndigheden skal således prioritere aktindsigtssager og kan ikke henvise til generel travlhed som udsættelsesgrund, se nærmere herom i betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, side 798 f.

I tilfælde hvor der er anmodet om aktindsigt i flere dokumenter, bør myndigheden som udgangspunkt straks meddele aktindsigt i de dokumenter, der uden tvivl kan meddeles aktindsigt i, jf. Folketingets Ombudsmands beretning for 1994, side 356 ff. Myndigheden må så senere vende tilbage med en afgørelse vedrørende de resterende dokumenter. Kan myndigheden ikke træffe afgørelse ved-

rørende de resterende dokumenter inden for 10-dagesfristen, skal myndigheden stadig underrette den aktindsigtssøgende inden for 10-dagesfristen om grunden hertil samt om, hvornår svar kan forventes.

Hvis myndigheden ikke kan overholde 10-dagesfristen, skal der være en saglig begrundelse herfor, se nærmere om anerkendte udsættelsesgrunde i den anførte betænkning, side 798 f., med de heri angivne udtalelser fra Folketingets Ombudsmand. Folketingets Ombudsmand har i sin beretning for året 1992, side 72 ff., anført nogle særlige udsættelsesgrunde. Folketingets Ombudsmand udtalte videre, at aktindsigtssager skal behandles som hastesager og skal prioriteres i forhold til myndighedens andre arbejdsopgaver, herunder betjening af Folketinget.

I en anden sag har Folketingets Ombudsmand udtalt, at det forhold, at en gennemgang af materialet, der er søgt om aktindsigt i, vil være særligt ressourcekrævende, vil kunne begrunde en vis udsættelse af myndighedens afgørelse om aktindsigt, jf. Folketingets Ombudsmands beretning for året 1990, side 50 ff. Hvor lang tid udsættelsen kan vare, afhænger bl.a. af omfanget og karakteren af det materiale, som der er anmodet om aktindsigt i. Folketingets Ombudsmand udtalte videre, at formålet med aktindsigt og kravet om, at myndigheden som udgangspunkt skal træffe en afgørelse hurtigst muligt, sætter en grænse for, hvor lang en sagsbehandlingstid der vil kunne accepteres.

Jeg henviser i øvrigt til min egen drift-undersøgelse af behandlingen af aktindsigtssager i Formandens Departement med j.nr. 2013-902-0002 (se beretningen for 2014, afsnit 5.6).

Om god forvaltningsskik vedrørende svarfrister m.v. fremgår endvidere følgende af selvstyrets ”Vejledning om sagsbehandlingsloven” (af Grønlands Hjemmestyre, Lovkontoret, december 1994):

”206. Myndigheden bør endvidere give den, der er part i sagen, underretning, når behandlingen af den konkrete sag på grund af særlige omstændigheder vil tage længere tid end sædvanligt.

207. Rykkerskrivelser fra den, der er part i sagen, og som er rimeligt begrundet i sagsbehandlingstiden, bør i almindelighed besvares med det samme. Besvarelsen bør inde-

holde oplysning om, hvorpå sagen beror og så vidt muligt oplysning om, hvornår myndigheden regner med, at afgørelsen kan foreligge.”

Myndigheden bør således af egen drift underrette den, der er part i sagen om sagens status, når der går længere tid med behandlingen af sagen. Ligesom myndigheden bør besvare rykkerskrivelser fra den, der er part i sagen, når disse er rimeligt begrundet i sagsbehandlingstiden.

4.2. Departementets sagsbehandlingstid og underretning

I denne sag underrettede departementet dagen efter aktindsigtsanmodningens indgivelse [A] om, at departementet på grund af aktindsigtens omfang ikke kunne nå at træffe afgørelse i sagen inden for 10-dagesfristen. Departementet oplyste videre, at departementet på grund af det omfattende materiale ikke kunne angive et tidspunkt for, hvornår departementet kunne vende tilbage med et tidspunkt for, hvornår afgørelsen kunne forventes at foreligge.

Vedrørende departementets underretning finder jeg, at henvisningen til materialets omfang som begrundelse for, at departementet ikke kunne træffe afgørelse om aktindsigt inden for 10-dagesfristen, er en saglig begrundelse og i overensstemmelse med den begrundelse, som underretningspligten forudsætter, jf. offentlighedslovens § 16, stk. 2. Jeg henviser desuden til Folketingets Ombudsmands beretning for året 1990, side 50 ff., som nævnt i afsnit 4.1. Myndigheden skal dog stadig træffe en afgørelse hurtigst muligt, jf. offentlighedslovens § 16, stk. 1, som beskrevet i afsnit 4.1. Jeg henviser desuden til udgangspunktet nævnt i afsnit 4.1 om, at hvis aktindsigtsanmodningen vedrører flere dokumenter, bør myndigheden straks meddele aktindsigt i de dokumenter, der uden tvivl kan meddeles aktindsigt i og senere vende tilbage vedrørende de resterende dokumenter.

Ud over underretning om grunden til, at myndigheden ikke kan træffe afgørelse om aktindsigt inden 10-dagesfristen, skal myndigheden, som nævnt i afsnit 4.1, underrette den aktindsigtssøgende om, hvornår en afgørelse kan forventes at foreligge.

Departementet oplyste ikke [A] om et tidspunkt for, hvornår afgørelsen kunne forventes at foreligge. På denne baggrund finder jeg, at departementets underret-

ning ikke var i overensstemmelse med underretningspligten, jf. offentlighedslovens § 16, stk. 2.

[A] rykkede første gang departementet for svar i september 2014, halvanden måned efter anmodningen om aktindsigt, og igen i februar 2015. Departementet besvarede [A]'s rykker i september 2014, men besvarede ikke [A]'s rykker i februar 2015. Departementet underrettede således ikke [A] af egen drift om sagens status og undlod at besvare [A]'s rykker i februar 2015. Dette finder jeg ikke i overensstemmelse med god forvaltningsskik, som beskrevet i det ovenfor nævnte afsnit 4.1 om Vejledning til sagsbehandlingsloven.

Departementet havde på tidspunktet for indgivelsen af klagen til mig, knap syv måneder efter [A] havde anmodet om aktindsigt, ikke behandlet aktindsigtsanmodningen. Dette finder jeg klart uacceptabelt, uanset at der var tale om et omfattende aktmateriale.

Jeg har noteret mig, at departementet, udover de nævnte grunde i departementets ovennævnte svar til [A], i sin udtalelse af 26. marts 2015 har anført yderligere to forhold, som begrundelse for, at departementet ikke havde truffet afgørelse i sagen: Min egen drift-undersøgelse af myndighedsstrukturen inden for råstofområdet og valg til Inatsisartut.

Jeg medgiver, at det i tilfælde, hvor der er udskrevet valg til Inatsisartut kan være relevant at overveje, hvorvidt et departement kan besvare en aktindsigtsanmodning, henset til at et fungerende Naalakkersuisut (såkaldt forretningsnaalakkersuisut) alene må foretage sig, ”hvad der er fornødent til embedsforretningernes opretholdelse”, jf. inatsisartutlov nr. 26 af 18. november 2010 om Inatsisartut og Naalakkersuisuts § 29, 2. pkt. Det overordnede formål med bestemmelsen er at sikre, at Naalakkersuisut eller dets enkelte medlemmer ikke foretager politiske handlinger, jf. bemærkningerne til bestemmelsen. Det er dog min klare opfattelse, at et departement kan og skal behandle en aktindsigtsanmodning, idet indsigt i allerede eksisterende oplysninger og dokumenter på ingen måde kan anses for at være en politisk handling.

Jeg bemærker endvidere, at en myndighed må træffe afgørelse i sager på baggrund af gældende ret og den retsopfattelse, som myndigheden har på tidspunktet for behandling af sagen. En myndighed kan således ikke sætte en sag i bero i

de ovenfor nævnte tilfælde, jf. desuden det forhold, at offentlighedsloven forudsætter, at en myndighed skal træffe afgørelse, om hvorvidt en aktindsigtsanmodning kan imødekommes hurtigst muligt. Jeg finder således ikke, at min egen drift-undersøgelse af myndighedsstrukturen inden for råstofområdet og valg til Inatsisartut kan begrunde en myndigheds udsættelse af behandling af en aktindsigtsanmodning.

5. Myndighedskompetence og videresendelse af en aktindsigtsanmodning til rette myndighed

5.1. Regelgrundlaget

Spørgsmålet om, hvilken myndighed der har kompetencen til at træffe afgørelse om aktindsigt, er reguleret ved offentlighedslovens § 15.

Udgangspunktet er, at når der begæres om aktindsigt i dokumenter, der indgår i sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, træffes afgørelsen om aktindsigt af den forvaltningsmyndighed, der har kompetencen til at træffe afgørelse vedrørende sagens realitet, jf. offentlighedslovens § 15, stk. 1, 1. pkt. Dette gælder, uanset at dokumenterne stammer fra en anden myndighed, jf. John Vogter, *Offentlighedsloven med kommentarer*, 1998, side 263.

Der kan være sager, hvori flere myndigheder deltager i den forberedende sagsbehandling, inden der træffes en afgørelse i sagen. I sådanne sager er det også den forvaltningsmyndighed, der har kompetencen til at træffe afgørelse vedrørende sagens realitet, som har kompetencen til at træffe afgørelse om aktindsigt, jf. John Vogter, a.st., side 264.

Vedrører anmodningen om aktindsigt dokumenter, der ikke indgår i en afgørelsessag, træffes afgørelsen om aktindsigt af den forvaltningsmyndighed, som har dokumentet i sin besiddelse, jf. offentlighedslovens § 15, stk. 1, 2. pkt. Dette kan betyde, at flere myndigheder i praksis kan behandle en aktindsigtsanmodning, der vedrører det samme dokument.

Jeg henviser i øvrigt til min egen drift-undersøgelse af behandlingen af aktindsigtssager i Formandens Departement, der, som nævnt i afsnit 4.1, er optaget i min beretning for 2014, afsnit 5.6.

Finder myndigheden, at den ikke har kompetence til at træffe afgørelse om aktindsigt, skal myndigheden så vidt muligt videresende henvendelsen til rette myndighed, jf. sagsbehandlingslovens § 7, stk. 2 (landstingslov nr. 8 af 13. juni 1994 om sagsbehandling i den offentlige forvaltning).

I Vejledning til sagsbehandlingsloven er det om vejledningspligten bl.a. anført:

”31. Har en borger rettet personlig eller telefonisk henvendelse til en forkert myndighed, bør den pågældende orienteres om, til hvilken myndighed henvendelsen skal rettes. I bestemmelsen i § 7, stk. 2, er det præciseret at henvendelsen, hvis den fremkommer skriftligt til en forkert myndighed, af denne så vidt muligt skal videresendes til den rette myndighed. Hvis det ikke er klart for den myndighed, som har fået henvendelsen, hvilken myndighed, der kan behandle henvendelsen, bør der vejledes om muligheden for at rette henvendelse til hjemmestyrets lovkontor eller en tilsvarende kommunal service.”

Dette sammenholdt med, at myndigheden som nævnt i afsnit 4.1 skal behandle sager om aktindsigt med særlig hurtighed betyder, at myndigheden hurtigst muligt efter modtagelsen af aktindsigtsanmodningen skal gennemgå en aktindsigtsanmodning med henblik på at vurdere, om aktindsigtsanmodningen eller dele heraf skal videresendes til behandling i en anden myndighed.

5.2. Departementets kompetence og videresendelse

Det fremgår af Departementet for Erhverv, Arbejdsmarked og Handels udtalelse af 26. marts 2015, at departementet ved e-mail af 9. marts 2015 svarede [A], at departementet ville sørge for videresendelse af de dele af aktindsigtsanmodningen, som departementet ikke havde kompetence til at behandle til relevante myndigheder.

I sin udtalelse af 26. marts 2015 har departementet oplyst, at departementet ved e-mail af 20. marts 2015 tog kontakt til Formandens Departement med henblik på at få afklaret spørgsmålet om, hvilken myndighed, der havde kompetence til at behandle aktindsigtsanmodningen, og at modtage vejledning til brug for behandling af aktindsigtsanmodningen. Jeg bemærker hertil, at det var 11 dage senere end det tidspunkt, hvor departementet meddelte [A], at departementet ville sørge for videresendelse af aktindsigtsanmodningen til relevante myndigheder.

Som nævnt ovenfor i afsnit 5.1 skal en myndighed hurtigst muligt efter modtagelsen af aktindsigtsanmodningen gennemgå denne med henblik på at vurdere, om aktindsigtsanmodningen eller dele af den skal videresendes til rette myndighed. Der gik over syv måneder fra departementet modtog aktindsigtsanmodningen, til departementet henvendte sig til Formandens Departement med henblik på afklaring af videresendelse til rette myndighed og vejledning til behandling af aktindsigtsanmodningen. Dette finder jeg klart uacceptabelt.

6. Sammenfatning

Som det fremgår ovenfor er det med offentlighedsloven klart forudsat, at myndighederne skal træffe afgørelse om aktindsigt hurtigst muligt.

Jeg har noteret mig, at [A]'s aktindsigtsanmodning angik et omfattende materiale. Uanset at dette kan begrunde en vis udsættelse af en myndigheds afgørelse om aktindsigt, er der en grænse for, hvor lang sagsbehandlingstid der vil kunne accepteres. Jeg bemærker hertil, at baggrunden for offentlighedslovens § 16, stk. 2, om underretning, som nævnt ovenfor i afsnit 4.1, bl.a. er at sikre, at den tid, som myndigheden bruger på behandling af en begæring om aktindsigt, ikke uden rimelig grund trækker ud.

Jeg finder ikke, at departementets underretning af [A] i sagen var i overensstemmelse med underretningspligten, jf. offentlighedslovens § 16, stk. 2. Departementet oplyste hverken på tidspunktet for modtagelsen af aktindsigtsanmodningen eller da [A] rykkede for svar om, hvornår [A] kunne forvente at modtage svar på aktindsigtsanmodningen.

Jeg finder det ligeledes ikke i overensstemmelse med god forvaltningsskik, at departementet helt undlod at besvare [A's] rykker i sagen i februar 2015.

Jeg konstaterer, at departementet først syv måneder efter at have modtaget aktindsigtsanmodningen foretog de første egentlige sagsbehandlingsskridt ved en forelæggelse af sagen for Formandens Departementet.

Jeg finder på denne baggrund Departementet for Erhverv, Arbejdsmarked og Handels behandling af sagen klart uacceptabel.

Jeg har ved fastlæggelsen af min alvorlige kritikgrad lagt vægt på, at Departementet for Erhverv, Arbejdsmarked og Handel groft har tilsidesat offentlighedslovens grundlæggende krav om, at en myndighed skal behandle aktindsigtsanmodninger hurtigst muligt ved fornøden prioritering.

På denne baggrund har jeg også fundet det rigtigst ved kopi af udtalelsen at give meddelelse om sagen til Lovudvalget i Inatsisartut og Formandens Departement, jf. ombudsmandslovens § 23.

Børn og unge og handicappede - andet

5.6 Tilbagekaldelse af plejetilladelse. Sagsoplysning. Indhentelse af oplysninger. Lovlige kriterier

Et ægtepar klagede til ombudsmanden over Det Sociale Ankenævns opretholdelse af en kommunes afgørelse om tilbagekaldelse af deres plejetilladelse over for et barn.

Ægteparret havde allerede ved barnets fødsel fået tildelt plejetilladelse over for barnet. Fire år efter kommunens oprindelige tildeling af plejetilladelsen blev kommunen tilfældigt ved gennemgangen af en anden sag opmærksom på, at den ene ægtefælle tidligere havde været anmeldt for seksuelle overgreb mod en mindreårig. Kommunen fik ved henvendelse til politiet bekræftet dette og fik samtidig oplyst, at der i samme sag forelå yderligere to anmeldelser om seksuelle overgreb mod mindreårige. Der var dog ved en efterfølgende retssag sket frifindelse på bevisets stilling. Herudover oplyste politiet, at der desuden forelå en yderligere anmeldelse om seksuelle overgreb mod en mindreårig samt et overgreb mod en voksen kvinde, for hvilke der dog ikke var blevet rejst sigtelse.

Kommunen tilbagekaldte på denne baggrund ægteparrets plejetilladelse. Ægteparret klagede til Det Sociale Ankenævn, som opretholdt kommunens afgørelse.

Ombudsmanden fandt, at politiets oplysninger om anmeldelserne kunne inddrages i den skønmæssige afvejning, som lå til grund for kommunens tilbagekaldelse af plejetilladelsen.

På den baggrund fandt ombudsmanden ikke, at der var udsigt til, at ombudsmanden kunne kritisere Det Sociale Ankenævn for at have opretholdt afgørelsen, og ombudsmanden besluttede derfor at afslutte sagen (afvisning af 12. november 2015, j.nr. 2015-149-0011).

A og B blev ved K Kommunes afgørelse af 24. februar 2009 tildelt plejetilladelse, og barnet C blev fra sin fødsel i april 2009 anbragt hos A og B efter forudgående aftale med C's biologiske mor.

K Kommune indhentede i forbindelse med behandlingen af A og B's ansøgning om plejetilladelse straffeattester for både A og B. Der fremgik ingen tilførsler af straffeattesterne.

Den 26. februar 2013 blev K Kommune i forbindelse med gennemgangen af en anden sag opmærksom på, at A tidligere havde været anmeldt for seksuelle overgreb over for en mindreårig.

K Kommune rettede herefter henvendelse til politiet, som bekræftede oplysningen og orienterede K Kommune om, at yderligere to mindreårige havde anmeldt A for seksuelle overgreb i samme sag fra 2001. Det fremgik af udskrift fra dombogen for X Kredsret, at A i 2007 blev frifundet på bevisets stilling i disse sager. Herudover modtog K Kommune fra politiet oplysning om, at A i endnu et tilfælde var blevet anmeldt for seksuelle overgreb mod en mindreårig og i et tilfælde for overgreb mod en voksen kvinde (C's biologiske mor). I disse to tilfælde fra henholdsvis 2008 og 2004 havde politiet dog ikke rejst sigtelse mod A.

A og B blev den 26. februar 2013 indkaldt til en samtale samme dag hos K Kommune, hvor K Kommune orienterede A og B om, at kommunen på baggrund af de nye oplysninger agtede at tilbagekalde plejetilladelsen og anbringe C i en anden plejefamilie. K Kommune fjernede i forlængelse af samtalen straks C, som blev anbragt hos en anden plejefamilie samme dag. K Kommune sendte den 27. februar 2013 ligeledes A og B et brev herom.

Ved brev af 28. februar 2013 klagede A og B til Det Sociale Ankenævn.

Ved møde den 22. august 2014 traf Det Sociale Ankenævn afgørelse om opretholdelse af K Kommunes afgørelse. Det Sociale Ankenævn fandt således, at K Kom-

mune havde haft tilstrækkeligt grundlag for at tilbagekalde plejetilladelsen og anbringe C i en anden plejefamilie.

Det Sociale Ankenævn skrev i sin afgørelse til A og B blandt andet følgende om ankenævnets vurdering af sagen:

”[...]

Det Sociale Ankenævn skal indledningsvis henvise til, at kommunen, under anbringelsen har pligt til at følge barnet og træffe nødvendige beslutninger vedrørende barnets forhold, herunder ændring af anbringelsesstedet.

Det Sociale Ankenævn finder, at forudsætningerne for at give jer plejetilladelse til [C] ikke længere er til stede.

Det betyder, at kommunen har pligt til at inddrage jeres plejetilladelse.

Begrundelsen herfor er, at der har været mistanke imod [A, min bemærkning] for tidligere at misbruge mindreårige børn seksuelt.

Det Sociale Ankenævn har herved lagt vægt på de forklaringer, som [børnene] ifølge kommunens journalnotater har afgivet overfor politiet i 2001.

Det Sociale Ankenævn er opmærksom på, at sagen ikke blev behandlet i retten på grund af manglende beviser, men finder, at mistanken om seksuelle overgreb mod børnene er tilstrækkeligt til, at I ikke fortsat kan have [C] i pleje.

Det bemærkes i denne forbindelse, at hensynet til [C's] tryghed i [C's] videre opvækst er så væsentligt, at alene risikoen for overgreb er tilstrækkeligt til inddragelse af plejetilladelsen.

[...]”

Ved brev af 21. januar 2015 klagede A og B til mig.

Jeg indhentede herefter sagens akter fra Det Sociale Ankenævn.

Ved brev af 24. juni 2015 anmodede jeg Det Sociale Ankenævn om en udtalelse til sagen. Jeg skrev bl.a. følgende til Det Sociale Ankenævn:

”[...]

En plejetilladelse skal ifølge § 17, stk. 4, i landstingsforordning nr. 1 af 15. april 2003 om hjælp til børn og unge tilbagekaldes, når forudsætningerne for tilladelsen ikke længere er til stede.

Forudsætningerne for tildeling af plejetilladelse i et privat arrangeret plejeforhold, som det foreliggende, findes i § 17 i landstingsforordningen om hjælp til børn og unge samt i § 15, jf. § 13, i hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 32 af 14. december 2006 om hjælp til børn og unge. Efter bekendtgørelsens § 13 gælder det bl.a., at forholdene i hjemmet skal være opdragelses- og sundhedsmæssigt forsvarlige, jf. stk. 2, og at ingen i plejefamilien må være dømt for personfarlig kriminalitet, jf. stk. 4.

Efter officialprincippet påhviler det den enkelte forvaltningsmyndighed at sørge for, at en sag er tilstrækkeligt oplyst, før myndigheden træffer afgørelse i sagen. Myndigheden skal således sikre sig, at den er i besiddelse af de faktiske oplysninger, der er nødvendige for at træffe afgørelse i forhold til det konkrete retsgrundlag, og at disse faktiske oplysninger er tilstrækkeligt sikre.

Jeg må forstå det således, at [K Kommune] på et møde med [A og B] den 26. februar 2013 og ved efterfølgende brev af 27. februar 2013 tilbagekaldte [A og B's] plejetilladelse.

[A og B] klagede ved brev af 28. februar 2013 til Det Sociale Ankenævn over [K Kommunes] afgørelse. Det Sociale Ankenævn meddelte ved brev af 26. august 2014, at ankenævnet havde truffet afgørelse om opretholdelse af [K Kommunes] afgørelse.

Det Sociale Ankenævn skriver i sin afgørelse, at ankenævnet finder, at forudsætningerne for [A og B's] plejetilladelse over for [C] ikke længere var til stede, og at [K Kommune] derfor havde pligt til at inddrage plejetilladelsen.

Det Sociale Ankenævn henviser herved til, at der havde været mistanke imod [A] for tidligere at have misbrugt mindreårige børn seksuelt. Det Sociale Ankenævn skriver, at ankenævnet har lagt vægt på de forklaringer, som [børnene] ifølge [K Kommunes] journalnotater afgav over for politiet i 2001. Det Sociale Ankenævn skriver videre, at ankenævnet er opmærksomt på, at sagen ikke blev behandlet i retten på grund af manglende beviser, men at Det Sociale Ankenævn finder, at mistanken om seksuelle overgreb mod børn er tilstrækkelig til, at [A og B] ikke fortsat kan have [C] i pleje.

Det fremgår af udskrift fra dombogen for [X Kredsret] (fremsendt som bilag til [A og B's] klage af 21. januar 2015), at [A] [i] 2007 i den nævnte sag blev frifundet for overtrædelse af den nu tidligere kriminallovs § 53 om kønsligt forhold til børn under 15 år. Retten henviser herved til, at det ikke er fundet bevist, at [A] har overtrådt den tidligere kriminallovs § 53.

Jeg beder Det Sociale Ankenævn om i sin udtalelse at redegøre for, hvilke sagsoplysningskridt ankenævnet har foretaget for at afklare, hvorvidt forudsætningerne for [A og B's] plejetilladelse fortsat var til stede. Herunder beder jeg Det Sociale Ankenævn om at redegøre for, hvilke sagsoplysningskridt ankenævnet har foretaget for at afklare, hvorvidt oplysningerne om mistanke om seksuelle overgreb var tilstrækkeligt sikre til at begrunde en tilbagekaldelse af plejetilladelsen efter § 17, stk. 4, i landstingsforordningen om hjælp til børn og unge. Endelig beder jeg Det Sociale Ankenævn om at redegøre for, hvorledes ankenævnet forholder sig til [X Kredsrets] dom [fra] 2007.

[...]"

Det Sociale Ankenævn svarede ved brev af 7. juli 2015 blandt andet følgende:

"[...]

Til brug for Det Sociale Ankenævns behandling af [A og B's] klage over [K Kommunes] afgørelse af 27. februar 2013 indhentede Det Sociale Ankenævn alle sagsakter fra [K Kommune]. Efter vurdering af sagens akter fandt Det Sociale Ankenævn, at der kunne træffes afgørelse på baggrund af disse oplysninger.

Det Sociale Ankenævns afgørelse er truffet på baggrund af samtlige de i sagen foreliggende oplysninger.

Som det fremgår af nævnets afgørelse, har nævnet lagt til grund,

- at [K Kommune] var blevet opmærksom på, at [A] havde været anmeldt for seksuel krænkelser af grov karakter
- at oplysningerne blev bekræftet af politiet, som oplyste at de havde modtaget flere anmeldelser om forhold, begået mod børn
- at [A] ikke blev dømt, da der ikke forelå tilstrækkelige beviser
- at moderen til et af de børn, som ifølge politianmeldelse var blevet krænket, havde oplyst, at barnet havde ændret karakter og adfærd på meget markant måde
- at skolen havde oplyst, at det pågældende barn var gået mærkbart i stå

- at ét af børnene overfor politiet havde oplyst, at [det pågældende barn] efter krænkelserne havde selvmordstanker og havde forsøgt selvmord
- at [C's] mor havde fortalt, at [A] havde tvunget hende til sex
- at [A] overfor Det Sociale Ankenævn havde erkendt at have "pussenuset"/gjort noget ulovligt, men præciserede, at det kun var sket en enkelt gang
- at [A] ønskede klagesagen hos Det Sociale Ankenævn stillet i bero, da han fik oplyst, at politiet havde ret til at få foretaget en lægelig undersøgelse af [C's] anal

Da Det Sociale Ankenævns afgørelse er truffet som følge af en individuel og konkret vurdering på baggrund af samtlige oplysninger, kan Det Sociale Ankenævn ikke oplyse, hvilken vægt, der er lagt på hver enkelt af oplysningerne.

Som anført i Det Sociale Ankenævns afgørelse af 22. august 2014, finder Det Sociale Ankenævn, at mistanken om seksuelle overgreb er tilstrækkeligt til, at [A og B] ikke skal have barnet i pleje. Hensynet til barnets tryghed i [barnets] videre opvækst er så væsentligt, at alene risikoen for overgreb er tilstrækkeligt til at tilbagekalde plejetilladelsen.

[...]"

Jeg sendte Det Sociale Ankenævns udtalelse i partshøring hos A og B. Jeg bad her ved A og B om blandt andet at forholde sig til oplysningen om, at A selv skulle have erkendt at have gjort noget ulovligt.

A og B svarede ved brev af 3. oktober 2015 blandt andet følgende:

"[...]

Jeg går ud fra, at der er sket en misforståelse i forbindelse med telefonsamtalen. Jeg husker, at sagen blev sat i bero, da vi er blevet rådet til at sagsøge en socialmedarbejder. Derfor blev sagen sat i bero.

Jeg kan ikke huske hvilken dato, vi blev ringet op fra ankenævnet med spørgsmål om, hvorvidt vi ville sætte sagen i bero. Vi udsatte at sagsøge vedkommende, og sagen i ankenævnet blev ved en misforståelse også sat i bero, selv om vi udsatte vores plan om at sagsøge en person. Vi ringede til retten og spurgte om vi kunne sagsøge denne person men fik det svar, at vi ikke kunne gøre det, da vores klagesag verserede.

Vi kan ikke huske, om vi har ringet for at meddele, at vi ønsker sagen genoptaget. Da ansatte i ankenævnet var her i byen talte vi med en jurist, som vi ikke kan huske navnet

på, men [...] var med. Juristen ville indgive en socialmedarbejder til retten, men måtte afstå fra det, da vi havde en verserende klagesag.

[...]

Det undrer mig meget, at jeg blev mistænkt således. Der er sket en misforståelse. Da [C] skulle undersøges i sundhedsvæsenet, sagde jeg dengang, at de skulle skynde sig, fordi vi savnede ham så meget. Jeg var ikke bange, da barnet skulle undersøges, og sagde, at de ikke ville finde noget, fordi jeg ikke kunne drømme om at udsætte barnet for sådan noget.

[...]

Dengang havde jeg samtale med sociale medarbejdere om barnet. Jeg sagde til dem, at jeg ikke kunne finde på at udsætte barnet for sådan noget, når jeg elskede ham så højt. Jeg har derfor utallige gange sagt det under den periode, jeg var mistænkt, men de stolede ikke på mig, hvorfor jeg opfattede det som stærk nedgøring. Hvorfor skal man også spørge min kone om barnets endetarm, er hun da en læge?

[...]” (mit embedes oversættelse)

Ved brev af 12. november 2015 meddelte jeg A og B, at jeg efter en gennemgang af den samlede sag havde besluttet at afslutte min undersøgelse af sagen, jf. herved § 14, stk. 1, i inatsisartutlov nr. 8 af 3. december 2009 om Ombudsmanden for Inatsisartut, idet det samlet set var min opfattelse, at der ikke var udsigt til, at jeg ved en videre undersøgelse af sagen i væsentligere omfang ville kunne kritisere Det Sociale Ankenævn.

Jeg skrev blandt andet følgende i brevet til A og B:

"[...]

Jeg har ved min vurdering lagt vægt på, at en plejetilladelse skal tilbagekaldes, når forudsætningerne for tilladelsen ikke længere er gældende, jf. § 17, stk. 4, i landstingsforordning nr. 1 af 15. april 2003 om hjælp til børn og unge. Det fremgår af lovbemærkningerne til bestemmelsen, at tilbagekaldelse i sådanne tilfælde skal ske ”øjeblikkeligt”.

Forudsætningerne for tildeling af plejetilladelse i et privat arrangeret plejeforhold, som det foreliggende, er efter hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 32 af 14. december 2006

om hjælp til børn og unge bl.a., at forholdene i hjemmet skal være opdragelses- og sundhedsmæssigt forsvarlige, jf. § 13, stk. 2, og ingen i plejefamilien må være dømt for personfarlig kriminalitet, jf. § 13, stk. 4.

Jeg har ved min vurdering endvidere lagt vægt på, at der på det tidspunkt, hvor I indgav ansøgning om plejetilladelse, skulle fremlægges straffeattest, jf. § 17, stk. 2, i landsstingsforordningen om hjælp til børn og unge. Det fremgår af bemærkningerne til loven, at der i almindelighed ikke bør gives plejetilladelse, hvis det viser sig, at den der søger plejetilladelse, ikke har en ren straffeattest.

Bestemmelsen om fremlæggelse af straffeattest blev den 1. august 2010 suppleret af et krav om, at myndighederne skal indhente en børneattest, jf. § 3, stk. 1, i inatsisartutlov nr. 8 af 19. maj 2010 om pligt til at indhente børneattest (børneattestloven). Det fremgår af bemærkningerne til børneattestloven, at idet en børneattest alene omtaler forhold, som den pågældende måtte være dømt for, vil der fortsat være et behov for at supplere anvendelsen af børneattesten med øvrige tiltag.

Jeg finder på den baggrund, at det var i overensstemmelse med lovgivningens skærpede krav til myndighedernes agtpågivenhed over for oplysninger om plejefamiliers seksuelle forhold i relation til mindreårige, og i overensstemmelse med det offentligtretlige sagsoplysningsprincip, at [K Kommune] rettede henvendelse til politiet, da kommunen den 26. februar 2013 i forbindelse med kommunens gennemgang af en anden konkret sag blev opmærksom på, at [A] tidligere havde været anmeldt for seksuelt overgreb mod en mindreårig.

Uden at tage stilling til spørgsmålet om de underliggende anmeldte forhold, idet jeg ikke er kompetent til at behandle spørgsmål vedrørende politiet eller domstolene, finder jeg, at [K Kommune] i den skønsmæssige afvejning af, om plejetilladelsen skulle inddrages, kunne lægge vægt på politiets oplysninger om, at [A] tidligere havde været anmeldt og var blevet frifundet for tre seksuelle overgreb mod mindreårige, samt anmeldt for yderligere et seksuelt overgreb mod et barn og et overgreb mod en voksen kvinde, for hvilke der ikke var blevet rejst sigtelse. Jeg finder ikke, at [K Kommune] var afskåret herfra, uanset at disse oplysninger ikke fremgik af [A's] straffeattest.

I forlængelse heraf og med henvisning til forudsætningerne for tildeling af plejetilladelse i medfør af landstingsforordningen og bekendtgørelsen om hjælp til børn og unge, finder jeg ikke, at der er udsigt til, at jeg kan kritisere Det Sociale Ankenævn for ved ankenævnets afgørelse af 22. august 2014 at have opretholdt [K Kommunes] afgørelse om tilbagekaldelse af jeres plejetilladelse.”

Egen drift-sag - andet

5.7 Videregivelse af oplysninger om restancer fra Nukissiorfiit til kommunerne

Energiforsyningsvirksomheden Nukissiorfiit oplyste efter forespørgsel fra ombudsmanden, at virksomheden tidligere havde sendt lister over samtlige kunder, som var i restance, til kommunernes socialforvaltninger. Dette var sket som led i et generelt samarbejde med kommunerne om de kunder, som var i restance og havde brug for social hjælp.

Ombudsmanden besluttede efter omstændighederne ikke at foretage sig yderligere i sagen. Ombudsmanden lagde herved vægt på, at Nukissiorfiit havde oplyst, at den pågældende praksis var ophørt mere end et år før ombudsmandens henvendelse, og at virksomheden havde udarbejdet retningslinjer mv. for videregivelse af oplysninger (afsluttet 8. oktober 2015, j.nr. 2015-909-0004).

På baggrund af en henvendelse fra en borger anmodede jeg ved brev af 30. juni 2015 energiforsyningsvirksomheden Nukissiorfiit om at oplyse, om virksomheden videregiver – eller tidligere har videregivet – oplysninger til socialforvaltningerne i kommunerne om kunder, der har skyldige restancer vedrørende deres el-, vand- eller varmeregninger.

Ved brev af 24. juli 2015 anførte Nukissiorfiit bl.a. følgende:

”[...]

Jeg har i anledning af Deres henvendelse undersøgt forholdene, og jeg kan oplyse, at Nukissiorfiit tidligere har udleveret oplysninger om kunders skyldige restancer til kommunernes socialforvaltninger. Udleveringen skete som et led i et generelt samarbejde med kommunerne om de kunder, der var i restance og havde brug for social hjælp. Jeg har i den forbindelse fået oplyst af medarbejdere, der kendte til den daværende praksis, at udleveringen af oplysningerne skete ved fremsendelse af lister over samtlige kunder, der var i restance.

Den praksis ophørte april 2014, og der er ikke siden blevet udleveret oplysninger til kommunernes socialforvaltninger på den anførte måde.

I dag påser Nukissiorfiit, at gældende ret for udlevering af oplysninger overholdes. Jeg kan i den forbindelse oplyse, at der er udarbejdet retningslinjer og indført processer omkring udlevering af oplysninger, så medarbejderne ved hvordan de skal forholde sig — f.eks. når en kunde eller en samarbejdspartner henvender sig for at få oplysninger udleveret.

Jeg skal på vegne af Nukissiorfiit beklage den tidligere praksis, og står naturligvis til rådighed såfremt yderligere oplysninger ønskes.”

Ved brev af 8. oktober 2015 – som jeg samtidig sendte i kopi til Departementet for Natur, Miljø og Justitsområdet til orientering – meddelte jeg Nukissiorfiit, at jeg efter omstændighederne havde besluttet ikke at foretage mig yderligere i sagen. Jeg havde herved særligt lagt vægt på, at Nukissiorfiit havde oplyst, at den pågældende praksis ophørte i april 2014, og at virksomheden havde udarbejdet retningslinjer mv. for videregivelse af oplysninger.

6. Opfølgning på tidligere års beretninger – klagesager

6.1 Årsberetning 2014, afsnit 5, side 108 ff.

Arbejdsgiverkompetencen, herunder kompetencen til at træffe afgørelse om bortvisning af ansatte. Kompetencen til at træffe afgørelse om aktindsigt. Besvarelse af ombudsmandens henvendelser (j.nr. 2013-324-0010)

Departementet for Uddannelse, Kultur, Forskning og Kirke svarede følgende ved brev af 10. august 2015:

”Departementet for Uddannelse, Kultur, Forskning og Kirke har den 8. december 2014 modtaget Ombudsmandens udtalelse vedr. bortvisning af [A] som [...] ved [Institution O] i [X By].

Departementet beklager indledningsvist den lange sagsbehandlingstid for den konkrete sag, hvilket skyldes at departementet har måttet drøfte sagen med Økonomi- og Personalestyrelsen og Formandens Departement.

Departementet tager ombudsmandens bemærkning vedr. besvarelse af ombudsmandens henvendelser til efterretning og vil sikre, at henvendelser til departementet fremover besvares af departementet.

Med hensyn til ombudsmandens bemærkninger vedr. afgørelsen om bortvisning fastholder departementet, at afgørelsen er truffet af departementet. Departementet tager ombudsmandens bemærkninger til efterretning og agter som følge heraf at genbehandle sagen.

Med hensyn til ombudsmandens bemærkninger vedr. afgørelsen om aktindsigt, tager departementet Ombudsmandens bemærkninger herom til efterretning og vil som følge heraf i forbindelse med sagens genbehandling også tage stilling til aktindsigtsbegæringen.”

Ved brev af 17. august 2015 meddelte jeg Departementet for Uddannelse, Kultur, Forskning og Kirke, at jeg tog departementets svar til efterretning, og at jeg ikke ville foretage mig yderligere i sagen.

7. Opfølgning på tidligere års beretninger – egen drift-sager

7.1 Årsberetning 2013, afsnit 5, side 130 ff.

Egen drift-undersøgelse af Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrugs behandling af sager om tildeling af licenser og kvoter til fiskeri efter hellefisk (j.nr. 2012-902-0001)

Ved brev af 23. maj 2014 anmodede jeg Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug om bemærkninger til, at jeg i løbet af 2014 indtil videre havde modtaget tre klager i sager, hvor departementet havde meddelt afslag på licens under henvisning til § 4, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 1 af 2. februar 2012 om licens og kvoter til fiskeri (herefter den oprindelige bekendtgørelse). Jeg bemærkede i den forbindelse bl.a. følgende:

"[...]

Min mulighed for som ombudsmand at kontrollere forvaltningen, herunder at kunne gøre brug af de midler, som ombudsmandsloven tilkender mig, er helt afhængig af, at forvaltningen loyalt, (pro)aktivt og åbent tilkendegiver, hvordan man forholder sig til mine udtalelser, herunder ikke mindst de foreløbige udtalelser, som jeg sender i høring hos myndighederne.

Heri ligger også, at når departementet – som gjort – blandt andet meddeler mig, at departementet ikke har bemærkninger til min foreløbige udtalelse, der blandt andet omhandlede hjemmelsproblematikken, må jeg klart antage, at departementet er enig med mig i, at hjemmelsgrundlaget for bekendtgørelsesbestemmelsen er tvivlsomt, og at der således næppe kan administreres efter bestemmelsen.

I fald departementet havde en anden retsopfattelse, må jeg forvente, at departementet i sit svar havde gjort mig opmærksom på departementets opfattelse af hjemmelsproblematikken – også for at jeg kunne forholde mig til departementets opfattelse i min endelige udtalelse.

Jeg finder det således klart utilfredsstillende, at departementet meddeler mig, at man ikke har bemærkninger til min opfattelse af hjemmelsproblematikken (herunder at man vil bringe departementets sagsbehandling i overensstemmelse med mine anbefalinger), samtidig med at departementet herefter blot fortsætter hidtidig praksis – i strid med min retsopfattelse.

Jeg har i øvrigt noteret mig, at departementet har taget initiativ til en lovændring med henblik på at tilvejebringe den fornødne hjemmel. Dette initiativ fritager naturligvis ikke departementet for – frem til en sådan lovændrings ikrafttræden – at administrere licenssagerne i overensstemmelse med den på nuværende tidspunkt gældende lov.

Da denne sag har grundlæggende betydning for min virksomhed som ombudsmand, overvejer jeg at foretage en indberetning af sagen til Inatsisartut og Naalakkersuisut, jf. § 23 i inatsisartutlov nr. 8 af 3. december 2009 om Ombudsmanden for Inatsisartut.

Før jeg tager endelig stilling til en eventuel indberetning, beder jeg om departementets snarlige bemærkninger til sagen. Såfremt departementet måtte ønske et møde med mig forud for afgivelsen af departementets bemærkninger, er jeg naturligvis åben herfor.

[...]"

Ved brev af 27. maj 2014 anførte departementet bl.a. følgende:

"Departementet har ændret praksis på licensområdet, som følge af Ombudsmandens udtalelse af [1.] 8. december 2013. Det kan således oplyses, at departementet ikke længere stiller krav om, at en licens skal have været udnyttet i det forudgående år for, at opnå en licens til fiskeri i indeværende år.

Departementet fastholder derimod kravet om, at ansøgeren skal have haft en tilsvarende licens i det forudgående år såfremt ansøgeren ønsker at fiske erhvervsmæssigt i et enkelt område, der betegnes som område 47, hvilket er forvaltningsområderne ved Diskobugten, Uummannaq og Upernavik. Fastholdelse af dette krav i relation til område 47 skyldes, at området biologisk ikke tåler en intensivering af fiskeriet. Da departementet vurderer, at denne betingelse er i overensstemmelse med fiskerilovens § 10 har der ikke været anledning for departementet til at fremsætte reservationer i anledning af Ombudsmandens udtalelse.

For at udelukke enhver tvivl omkring hjemlen til den justerede praksis, har departementet taget initiativ til en justering af loven, der blandt andet vil indebære en kodifikation af den nye praksis på licensområdet. Det forventes at denne proces vil blive afsluttet i de kommende uger.

[...]"

Ved brev af 1. juli 2014 meddelte jeg departementet bl.a. følgende:

”[...]

Jeg forstår umiddelbart departementets brev [af 27. maj 2014] således, at departementet har fulgt min retsopfattelse vedrørende § 4, stk. 2, i selvstyrets bekendtgørelse nr. 1 af 2. februar 2012 om licens og kvoter til fiskeri og som følge heraf har ændret praksis.

Jeg må endvidere forstå det sådan, at departementet dog har valgt at anse bekendtgørelsens § 4, stk. 2, som gyldig i forhold til visse nærmere anførte geografiske forvaltningsområder. Dette synes også at være i overensstemmelse med de nye sager om afslag på licens, som jeg har henvist til i mit brev af 23. maj 2014, og som tydeligt nævner bekendtgørelsens § 4, stk. 2, som hjemmel for afslagene.

Umiddelbart må jeg stille mig noget uforstående over for, hvordan departementet i forhold til hjemmelsgrundlaget for bekendtgørelsens § 4, stk. 2, kan sondre forskelligt fra forvaltningsområde til forvaltningsområde. Det afgørende er, om bekendtgørelsens § 4, stk. 2, har fornøden hjemmel i fiskeriloven – ikke om bestemmelsen ud fra hensigtsmæssighedsbetragtninger er fornuftig i visse områder.

Hvorom alting er, er det forhold, at departementet fortsat benytter bekendtgørelsens § 4, stk. 2, som hjemmelsgrundlag for sine afslag (på ansøgninger om fiskerilicens i de pågældende forvaltningsområder), ikke i overensstemmelse med den udmelding til mit udkast til udtalelse, som departementet fremkom med i sin e-mail af 13. december 2013.

Det er denne omstændighed, der er det afgørende i denne sag.

Nævnte omstændighed er utilfredsstillende og vanskeliggør klart det tilsyn med forvaltningen, som jeg som ombudsmand lovgivningsmæssigt er sat til at udøve. Jeg har således ikke i min endelige udtalelse af 18. december 2013 kunne forholde mig til departementets egentlige retsopfattelse, nemlig – som jeg forstår den – at bekendtgørelsens § 4, stk. 2, skulle være anvendelig i nogle konkrete forvaltningsområder.

Da jeg forstår, at departementet på baggrund af min udtalelse har taget initiativ til en ændring af fiskeriloven, der skal afklare hjemmelsproblematikken, har jeg valgt ikke at indberette denne sag til Inatsisartut og Naalakkersuisut, jf. ombudsmandslovens § 23. Jeg har dog fundet det rigtigst at orientere Lov-udvalget (samt Fiskeri-, Fangst- og Landbrugsudvalget) i Inatsisartut og Formandens Departement om sagen ved kopi af korrespondancen mellem Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug og mig.

Jeg bemærker afslutningsvis, at jeg i min udtalelse af 18. december 2013 ikke har taget stilling til, hvorvidt man ud fra fiskeriloven (§ 10) på et skønmæssigt grundlag kan afslå

at meddele licens i de pågældende forvaltningsområder. Departementet har imidlertid ikke i de nævnte nye afslag fra 2014 meddelt afslag på et skønsmæssigt grundlag, men har som nævnt tydeligt henvist til bestemmelsen i bekendtgørelsens § 4, stk. 2, der afskærer skønnet.

Jeg foretager mig herefter ikke videre i sagen.”

Den 18. juli 2014 trådte selvstyrets bekendtgørelse nr. 9 af 17. juli 2014 om licens og kvoter til fiskeri (herefter den nye bekendtgørelse) i kraft. Samtidig blev den oprindelige bekendtgørelse ophævet. Den nye bekendtgørelse indeholder i § 4, stk. 2, følgende bestemmelse:

”Licens tildeles efter ansøgning kun til personer eller virksomheder der har haft tilsvarende licens i det forudgående år.”

Den 7. marts 2015 modtog jeg fra Lovudvalget i Inatsisartut kopi af det brev, som udvalget den 6. marts 2015 sendte til departementet på baggrund af min orientering til udvalget om sagen. Lovudvalget anførte i sit brev af 6. marts 2015 bl.a. følgende:

”[...]”

Lovudvalget finder på baggrund af det beskrevne forløb anledning til at understrege, at det er afgørende for Ombudsmandens mulighed for at udøve den kontrolfunktion, som Inatsisartut har pålagt Ombudsmanden, at Ombudsmanden kan stole på de tilkendegivelser, som Ombudsmanden får fra myndighederne.

Det samme gælder naturligvis udvalgene i Inatsisartut.

Departementet og den daværende Naalakkersuisoq for Fiskeri, Fangst og Landbrug har meddelt henholdsvis Ombudsmanden og Lovudvalget, at man tager Ombudsmandens redegørelse til efterretning. Såvel Ombudsmanden som Lovudvalget / Inatsisartut har derfor haft grund til at tro, at myndighederne har indrettet sig i overensstemmelse med Ombudsmandens henstillinger og opfattelse af retstilstanden. Dette har imidlertid vist sig kun delvist at være tilfældet, hvilket selvsagt er uacceptabelt.

Det beskrevne forløb understreger samtidig, hvor vigtigt det er, at myndighederne redegør fyldestgørende for deres retsopfattelse under Ombudsmandens behandling af en sag.

Ombudsmanden kan i sine udtalelser vanskeligt forholde sig til en retsopfattelse, som myndighederne ikke har gjort gældende under Ombudsmandens undersøgelse af sagen.

[...]"

Den 10. april 2015 modtog jeg en klage fra en borger, som i to tilfælde havde fået afslag på licens under henvisning til § 4, stk. 2, i den nye bekendtgørelse. Ansøgningerne vedrørte ikke fiskeri i det område, der betegnes som område 47.

På den baggrund anmodede jeg ved brev af 11. maj 2015 departementet om en udtalelse til sagen. Jeg anmodede bl.a. departementet om i sin udtalelse navnlig at redegøre for sagen i lyset af den korrespondance, der tidligere havde været mellem departementet og mit embede vedrørende hjemmelsgrundlaget for bestemmelsen i § 4, stk. 2, i den oprindelige bekendtgørelse.

Ved brev af 26. juni 2015 meddelte departementet mig følgende:

"[...]

Med hensyn til sagen set i lys af den tidligere korrespondance mellem departementet og Dem, kan departementet se at der desværre er opstået uklarheder. Disse uklarheder ønsker departementet at få afklaret og ryddet op i.

[...]

Det er dog departementets holdning at fiskerilovens § 10 giver hjemmel for den nuværende Selvstyrets bekendtgørelse nr. 9 af 17. juli 2014 om licens og kvoter til fiskeri, § 3, stk. 3 og § 4, stk. 2. Departementets praksis har været i tråd med ordlyden i disse to paragraffer siden Ombudsmanden påpegede det manglende hjemmelsgrundlag for dette forhold i forbindelse med egen drift-undersøgelsen. Med andre ord at departementet i perioden efter egen drift-undersøgelsen og frem til bekendtgørelsen blev ændret i juli 2014, har set bort fra den tidligere betingelse om at licensen var udnyttet.

Departementet mener bestemmelsen i fiskerilovens § 10 giver grundlag for at fastsætte regler om regulering af fiskeriet under erhvervsgrupperes adgang til det erhvervsmæssige fiskeri, og endvidere at det overordnede formål med bestemmelsen er at sikre fiskerne et økonomisk bæredygtigt grundlag for deres virksomhed, uden at dette sker på bekostning af formålet om biologisk forsvarlig udnyttelse af fiskebestandene som følger af § 2.

Departementet finder støtte i denne fortolkning i bestemmelsens specielle bemærkninger (se de specielle bemærkninger til § 10 i forbindelse med vedtagelse af Landstingslov nr. 18 af 31. oktober 1996 om fiskeri):

”Formålet med, at der ved gennemførelsen af reguleringen af fiskeriet kan tages hensyn til erhvervsgrupper, er at give landsstyret adgang til at forbeholde det erhvervsmæssige fiskeri for bestemte erhvervsgrupper.

Dette kan blive aktuelt i hellefiskfiskeriet i Nordgrønland, hvor det kan blive nødvendigt at udelukke lønmodtagere, herunder besætningsmedlemmer i trawlere og kuttere – som aflønnes på baggrund af fastsatte rammer såsom kontrakter og overenskomster – fra adgangen til at deltage i det erhvervsmæssige hellefiskfiskeri. Ligeledes er det formålet, at landsstyret skal have adgang til at udelukke fiskere, der i forvejen har licens til en bestemt bestand.”

Dette synes også at være i overensstemmelse med Deres udtalelse i brev af 18. december 2013:

”[...]

For god ordens skyld skal det bemærkes at departementet ikke forstår det som at loven giver hjemmel til forskelsbehandling fra forvaltningsområdet til forvaltningsområde, og endvidere at der heller ikke i praksis har været foretaget forskelsbehandling.

Departementets formulering i brev af 27. maj 2014 har desværre ikke været klar nok med hensyn til dette. Jeg skal beklage at departementet i sin tidligere korrespondance ikke har givet klarere udtryk for dette, og at det derfor ikke tidligere har kunnet indgå i Ombudsmandens behandling af departementets sagsbehandling i forbindelse med udstedelse af licenser.

Yderligere skal det bemærkes at departementet, i tråd [med] hvad departementet forklarede i sidste afsnit i brevet af 27. maj 2014, har sørget for en ændring af loven. Ændringen trådte i kraft 4. juni 2015.

[...]”

Departementet anførte endvidere for så vidt angår den konkrete klage, at departementet ville genoptage sagen til fornyet behandling.

Jeg meddelte på den baggrund klageren, at jeg ikke fandt det hensigtsmæssigt, at sagen på samme tid behandles af både departementet og mig, og at jeg derfor havde besluttet at afslutte min videre undersøgelse af sagen. Jeg bemærkede samtidig, at klageren naturligvis kunne klage til mig igen, når han havde modtaget en ny afgørelse fra departementet.

Ved brev af 21. juli 2015, som jeg samtidig sendte i kopi til Lovudvalget i Inatsisartut, skrev jeg bl.a. følgende til departementet:

”Det er af væsentlig betydning for min virksomhed som ombudsmand, at de redegørelser, som jeg modtager fra den offentlige forvaltning som led i mine undersøgelser, er præcise og fyldestgørende.

Derfor finder jeg det utilfredsstillende, at departementets praksis – som jeg må forstå departementets brev af 26. juni 2015 – nu viser sig ikke have været korrekt beskrevet i departementets brev af 27. maj 2014. Forholdet bliver ikke mindre uheldigt af, at det dermed er anden gang i denne sag, at en meddelelse til mig fra departementet efterfølgende viser sig at skulle forstås på en anden måde, end jeg oprindeligt har måttet antage.

Jeg finder ikke grundlag for at indberette forholdet til Lovudvalget i Inatsisartut i medfør af ombudsmandslovens § 23, hvorefter jeg skal give meddelelse til udvalget om sager, hvor den offentlige forvaltning må antages at have begået fejl og forsømmelser af større betydning.

Henset til, at Lovudvalget i Inatsisartut tidligere har været involveret i sagen, finder jeg det dog rigtigst at sende en kopi af dette brev til udvalget til orientering.

Jeg har noteret mig, at departementet har beklaget forholdet, og at den lovændring, som departementet har taget initiativ til, nu er trådt i kraft.

På den baggrund foretager jeg mig ikke yderligere i sagen.”

Den 28. august 2015 modtog jeg en ny klage fra den ovennævnte borger, idet departementet efter fornyet behandling af sagen havde fastholdt sit afslag. Jeg indhentede herefter en udtalelse fra departementet, som ved brev af 21. december 2015 meddelte, at departementet havde besluttet at genoptage sagen til fornyet behandling, idet departementet var blevet opmærksom på fejl i sagsbehandlingen.

Jeg meddelte på den baggrund – igen – klageren, at jeg ikke fandt det hensigtsmæssigt, at sagen på samme tid behandles af både departementet og mig, og at jeg derfor havde besluttet at afslutte min videre undersøgelse af sagen, men at jeg havde anmodet departementet om at modtage kopi af departementets nye afgørelse i sagen.

Jeg havde ikke hørt fra Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug ved beretningsårets udløb.

7.2 Årsberetning 2014, afsnit 4, side 45 ff.

Myndighedsstrukturen i centraladministrationen. Kompetencen i personalesager i centraladministrationen (j.nr. 2014-908-0002)

Den 12. januar 2015 modtog jeg et brev fra Formandens Departement, som skrev:

”Formandens Departement kan i fortsættelse af departementets brev af 20. marts 2014 om myndighedsstrukturen og den personaleadministrative kompetence i centraladministrationen oplyse, at departementets udtrykte retsopfattelse af, at selvstændige myndigheder i selvstyret som udgangspunkt har egen kompetence i personalesager, har dannet grundlag for det netop ikraftsatte cirkulære af 19. januar 2015 om myndighedernes personaleadministrative ansvar og kompetence med tilhørende vejledning, som vedlægges til orientering.

Derimod er overvejelserne om myndighedsstrukturen mod forventning endnu ikke blevet afklaret. Departementet forventer at kunne orientere nærmere herom senere i indeværende år.”

På denne baggrund svarede jeg den 23. januar 2015 Formandens Departement således:

”Hermed anerkender jeg modtagelsen af Formandens Departements brev af 22. januar 2015.

Jeg tager til efterretning, at Formandens Departement har udstedt cirkulære af 16. januar 2015 om myndighedernes personaleadministrative ansvar og kompetence med tilhørende vejledning og samtidig hermed har ophævet blandt andet cirkulære af 1. oktober 2011 om kompetenceafgrænsning i konkrete personalesager.

Jeg noterer mig, at det nu ophævede cirkulæres § 2, stk. 2-4, og § 4, stk. 1 og 2, som jeg især fandt problematiske, ikke er medtaget i det nye cirkulære, og at det positivt er blevet fastslået, at Økonomi- og Personalestyrelsen ikke kan handle på den enkelte myndigheds vegne.

Jeg foretager mig herefter ikke videre i denne del af sagen.

For så vidt angår spørgsmålet om myndighedsstrukturen i centraladministrationen noterer jeg mig Formandens Departements tilkendegivelse af, at departementet vil vende tilbage herom senere i indeværende år.”

Jeg havde ved beretningsårets udløb endnu ikke hørt fra Formandens Departement i denne anledning.

7.3 Årsberetning 2014, afsnit 4, side 47 ff.

Personnavneudvalget. Hjemmelmæssige mangler (j.nr. 2014-904-0008)

Den 11. marts 2015 oplyste Departementet for Uddannelse, Kultur, Forskning og Kirke mig telefonisk om, at departementet havde overvejet forskellige løsningsmuligheder, herunder udstedelse af en bekendtgørelse med hjemmel i landstingsloven om Grønlands Sprognævn eller initiativ med henblik på udstedelse af en separat folketingsnavnelov for Grønland, hvori også problemet med Personnavneudvalget kan håndteres.

Departementet for Uddannelse, Kultur, Forskning og Kirke oplyste, at jeg ville blive orienteret, når der forelå en afklaring.

Den 24. september 2015 oplyste Departementet for Uddannelse, Kultur, Forskning og Kirke, at Naalakkersuisoq Nivi Olsen samme dag skriftligt havde anmodet Social- og Indenrigsminister Karen Ellemann om at få revideret den for Grønland gældende navnelov og at få udarbejdet en bekendtgørelse om Personnavneudvalgets sammensætning og virke.

Det er lagt op til, at lovrevisionen foregår i tæt samarbejde mellem relevante grønlandske og danske myndigheder, således at det kan afklares, om de ønsker, der fra grønlandske side er til fremtidig navnelovgivning i Grønland, vil kunne rummes inden for de rammer, som en anordning om ikrafttrædelse af den danske navnelov

rummer, eller om det vil være nødvendigt at få udarbejdet en særskilt lov for Grønland om navne.

Den 1. oktober 2015 takkede jeg for den foreløbige orientering og anmodede Departementet for Uddannelse, Kultur, Forskning og Kirke om at holde mig løbende orienteret om sagen.

Jeg havde ved beretningsårets udløb ikke hørt fra Departementet for Uddannelse, Kultur, Forskning og Kirke i denne anledning.

7.4 Årsberetning 2014, afsnit 5, side 204 ff.

Egen drift-sag. Aktindsigt på råstofområdet. Myndighedsstrukturen. Styreformen for den udøvende magt i Grønlands Selvstyre (j.nr. 2014-905-0023)

Råstofdepartementet skrev i en afgørelse af 11. juni 2015 om aktindsigt blandt andet følgende til ansøgeren:

”[...]

Den 1. december 2014 har Ombudsmanden for Inatsisartut i en udtalelse givet udtryk for den retsopfattelse, at Råstofstyrelsen og Miljøstyrelsen for Råstoffer må anses for at være to adskilte myndigheder, at dokumenter udvekslet mellem disse styrelser ikke kan anses for at være interne, og at sådanne dokumenter derfor ikke kan undtages fra aktindsigt i henhold til offentlighedslovens regler om interne arbejdsdokumenter. Det følger af Ombudsmandens udtalelse, at dette også gælder for øvrige departementer og styrelser indenfor Råstofmyndigheden.

[...]

Uanset, at alle berørte myndigheder har taget Ombudsmanden for Inatsisartuts retsopfattelse af myndighedsstrukturen og adgangen til aktindsigt på råstofområdet til efterretning og siden den 1. december 2014 tilrettelagt de administrative forretningsgange og procedurer i overensstemmelse hermed, herunder med hensyn til meddelelse af aktindsigt, finder Råstofdepartementet at burde meddele dig afslag på din anmodning om aktindsigt af 30. juli 2015.

Råstofdepartementet lægger herved afgørende vægt på, at berørte råstofmyndigheder siden ikrafttrædelsen af råstoflovens §§ 3 a – c, den 1. januar 2013 har haft den retsopfat-

telse af Råstofmyndighedens omfang og grænser, som det daværende Departement for Erhverv, Råstoffer og Arbejdsmarked har redegjort for overfor Ombudsmanden for Inatsisartut, at råstofmyndighederne på den baggrund i god tro har tilrettelagt og praktiseret myndighedskorrespondancen på både politisk og administrativt plan ud fra den forståelse, at sådan korrespondance måtte anses for at være interne arbejdsdokumenter, som i deres helhed kunne undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 7, og at denne retsopfattelse ikke kan karakteriseres som ganske fejlagtig, jf. også til dels Ombudsmandens udtalelse.

[...]"

Ved brev af 15. juni 2015 til mig fastholdt klageren sin klage over afslaget på aktindsigt.

Ved brev af 22. juli 2015 meddelte jeg klageren, at jeg havde besluttet ikke at iværksætte en egentlig ombudsmandsundersøgelse, og at jeg ikke ville foretage mig videre i anledning af henvendelsen.

Med henvisning til min udtalelse om "Aktindsigt på råstofområdet. Myndighedsstrukturen. Styreform for den udøvende magt i Grønlands Selvstyre" skrev jeg ligeledes blandt andet til klager:

"[...]

I udtalelsen, der primært vedrørte forholdet mellem Råstofstyrelsen og Miljøstyrelsen for Råstofområdet, konkluderede jeg overordnet, at ovennævnte råstofmyndigheder er egentlige selvstændige myndigheder og ikke blot indgår som enheder i samme myndighed. Dokumenter, der udveksles mellem disse myndigheder, kan således ikke anses for interne. Derved kan sådanne dokumenter ikke undtages fra aktindsigt i henhold til offentlighedslovens regler om interne arbejdsdokumenter (lovens § 7).

Jeg noterer mig, at Råstofdepartementet i sit afslag af 11. juni 2015 har anført, at alle berørte myndigheder har taget min retsopfattelse til efterretning og siden den 1. december 2014 har tilrettelagt de administrative forretningsgange og procedurer i overensstemmelse hermed, herunder med hensyn til meddelelse af aktindsigt.

Jeg noterer mig videre, at Råstofdepartementet som begrundelse for alligevel at meddele Dem og Deres klient afslag efter offentlighedslovens § 7 finder, at departementets tidligere retsopfattelse – hvorefter disse udgjorde én samlet myndighed – "ikke kan karakteri-

seres som ganske fejlagtig”. Departementet har herefter – som jeg må forstå det – valgt at bibeholde denne retsopfattelse for så vidt angår dokumenter, der er udarbejdet forud for afgivelsen af min udtalelse.

Med andre ord må jeg forstå Råstofdepartementet sådan, at begge fortolkningsresultater – altså både den tidligere retsopfattelse, hvorefter disse myndigheder udgjorde én samlet myndighed, og den nuværende retsopfattelse, hvorefter råstofmyndighederne er flere selvstændige myndigheder – efter departementets opfattelse kan forsvares juridisk, selv om jeg må forstå det sådan, at departementet efter afgivelsen af min udtalelse nu har den opfattelse, at mest taler for at anse råstofmyndighederne som flere selvstændige myndigheder.

Den samlede retsopfattelse, som departementet giver udtryk for i sit afslag af 11. juni 2015, fremkommer efter min udtalelse af 1. december 2014, hvor jeg tydeligt redegør for min opfattelse af retstilstanden. Retsgrundlaget for myndighedsstrukturen på råstofområdet er ikke ændret siden nævnte udtalelse.

Da departementet ved sit afslag af 11. juni 2015 således har haft kendskab til min opfattelse af sagen, finder jeg ikke anledning til at foretage mig videre i anledning af Deres klage. Det er i sidste ende domstolene, der må foretage den fornødne vurdering af gældende ret. Jeg beder Dem derfor overveje at indbringe sagen for disse.

[...]

Efter offentlighedslovens § 8 omfatter retten til aktindsigt uanset bestemmelsen i § 7 visse interne arbejdsdokumenter, som foreligger i endelig form.

Efter offentlighedslovens § 11 skal oplysninger i dokumenter, der er omfattet af blandt andet § 7, om faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagsforholdet, uanset disse bestemmelser meddeles i overensstemmelse med lovens almindelige regler.

Efter offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt., kan en forvaltningsmyndighed give aktindsigt i videre omfang, medmindre andet følger af regler om tavshedspligt m.v.

Jeg kan ikke se af Råstofdepartementets afslag af 11. juni 2015, at departementet har forholdt sig til ovennævnte regelsæt.

Uanset mine bemærkninger ovenfor om anvendeligheden af offentlighedslovens § 7 har jeg således fundet det rigtigst i dag at oversende Deres brev af 15. juni 2015 med bilag (sammen med en kopi af nærværende brev) til Råstofdepartementet som en anmodning

fra Dem om, at Råstofdepartementet hurtigst muligt over for Dem forholder sig til nævnte regelsæt.

[...]”

Dette meddelte jeg ligeledes ved brev af 22. juli 2015 Råstofdepartementet, idet jeg samtidig anmodede departementet om at forholde sig til offentlighedslovens §§ 8, 11 og 4, stk. 1, 2. pkt.

Jeg havde ved beretningsårets udløb endnu ikke hørt fra Råstofdepartementet.

8. Inspektioner og egen drift-projekter

8.1 Inspektion på døgninstitutionen Angerlarsimaffik Ulineq (Rapport af 21. maj 2015, j.nr. 2015-900-0006)

Ved brev af 23. februar 2015 gjorde jeg Angerlarsimaffik Ulineq bekendt med, at jeg havde besluttet at gennemføre tilsynsbesøg på institutionen.

Den 10. april 2015 gennemførte jeg inspektionen sammen med en af mine medarbejdere samt en repræsentant fra Børnerettighedsinstitutionen (MIO). Herudover deltog en repræsentant fra Departementet for Familie, Ligestilling og Sociale Anliggender.

Besøget på Angerlarsimaffik blev gennemført som en del af min almindelige inspektionsvirksomhed i henhold til § 16 i inatsisartutlov nr. 8 af 3. december 2009 om Ombudsmanden for Inatsisartut (ombudsmandsloven).

Det fremgår af § 7, stk. 1, i ombudsmandsloven, at min virksomhed omfatter alle dele af den offentlige forvaltning under Grønlands Selvstyre og kommunerne.

Efter § 16 i ombudsmandsloven kan jeg som ombudsmand undersøge enhver institution eller virksomhed samt ethvert tjenestested, der hører under min virksomhed.

Som led i min almindelige virksomhed undersøger jeg, om myndigheder eller personer, der er omfattet af min virksomhed handler i strid med gældende ret eller på anden måde gør sig skyldig i fejl eller forsømmelser ved udførelse af deres opgaver. Herudover kan jeg – i forbindelse med min undersøgelse i henhold til § 16 – bedømme forhold vedrørende en institutions indretning og drift samt forhold vedrørende behandlingen af og aktiviteterne for institutionens brugere ud fra almenmenneskelige og humanitære synspunkter.

Besøgets gennemførelse

Jeg havde på forhånd orienteret Angerlarsimaffik Ulineqs personale, beboerne og beboernes pårørende om mit besøg og om muligheden for at tale med mig under besøget. Forud for mit besøg havde jeg en telefonisk samtale med en forælder til en beboer på afdelingen Qiimaneq samt to personlige samtaler med forældre til beboere på henholdsvis afdelingen Ulineq og Suluppuluk. Under mit besøg talte jeg

med to beboere samt flere medarbejdere. Efter mit besøg har jeg talt med et forældrepar til en beboer på afdelingen Uulineq.

Besøget blev gennemført efter følgende dagsorden:

1. Møde med forstander A og afdelingsleder for Suluppaluk B
2. Rundvisning på voksenafdelingen Qiimaneq
3. Samtale med en beboer på Qiimaneq
4. Rundvisning på ungeafdelingen Suluppaluk
5. Samtale med medarbejdere enkeltvis på Suluppaluk
6. Frokost
7. Fortsættelse af morgenmødet med forstander A og afdelingsleder B
8. Samtale med en medarbejder på børneafdelingen Uulineq
9. Rundvisning på Uulineq
10. Samtale med en beboer på Uulineq
11. Afsluttende møde med forstander A og afdelingsleder B

Jeg havde forud for besøget valgt følgende fokusområder:

Organisatoriske forhold, personale, relationer, magtanvendelse samt sundheds- og bygningsmæssige forhold.

Forinden mit besøg modtog jeg en del materiale fra Angerlarsimaffik Uulineq samt de to seneste tilsynsrapporter fra Departementet for Familie, Ligestilling og Sociale Anliggender. Herudover blev fokusområderne belyst på mødet med ledelsen, samtaler med personalet og observationer i forbindelse med rundvisning på afdelingerne.

Ved brev af 21. maj 2015 skrev jeg bl.a. følgende til Angerlarsimaffik Uulineq:

”[...]

Vurdering

Jeg har overordnet fået et positivt indtryk af Angerlarsimaffik Uulineq som en institution, hvor ledelsen er bevidst om og har fokus på at løse de problemstillinger, som institutionen står overfor.

I det følgende vil jeg kort kommentere på de væsentligste problemstillinger, som jeg blev særlig opmærksom på i forbindelse med min inspektion.

I denne forbindelse bemærker jeg, at jeg under mit besøg på Angerlarsimaffik Uulineq overordnet har drøftet disse problemstillinger med ledelsen.

Organisatoriske forhold m.v.

Angerlarsimaffik Uulineq åbnede i 2009 og er en døgninstitution med plads til seks børn med Autisme Spektrum Forstyrrelser (ASF) i alderen 6–18 år.

I 2014 åbnede der to nye afdelinger under Angerlarsimaffik Uulineq: Suluppaluk, der er en afdeling med plads til fire velfungerende unge i alderen 16-24 år med ASF, samt Qiimaneq, der er en afdeling med plads til fire voksne med ASF. Samtlige tre afdelinger har samme forstander (A), herudover har Suluppaluk og Qiimaneq hver deres afdelingsleder.

Jeg forstod, at udvidelserne med de to nye afdelinger har været en stor opgave, og at forstanderen har været meget involveret i hele processen. Forstanderen deltager fortsat i samtlige tre afdelingers personalemøder, der finder sted hver 14. dag.

Jeg forstod, at institutionen har et godt samarbejde med Departementet for Familie, Ligestilling og Sociale Anliggender, og at man løbende bruger hinanden til sparring og videnuddeling. Repræsentanten for departementet samt forstanderen forklarede, at departementet samt institutionen således for tiden er ved at udarbejde en skabelon til udfærdigelse af halvårsrapporter, som det også er tiltænkt, at andre institutioner skal benytte, og som sagsbehandlerne i kommunen kan bruge i deres arbejde med at udfærdige handleplaner.

Om samarbejdet med Kommuneqarfik Sermersooq forstod jeg, at det fungerer forholdsvis uproblematisk, men at det opleves som et problem, at kommunen hele tiden skifter sagsbehandlere, hvilket gør, at man må begynde forfra og ikke kan bevare kontinuiteten i arbejdet. Institutionen ved sjældent, hvem den kommunale sagsbehandler er for de enkelte beboere. Forstanderen forklarede desuden, at kommunen ikke får udarbejdet de handleplaner, som de efter lovgivningen er forpligtet til, og at departementet er inddraget i denne problematik.

Jeg oplyste hertil, at jeg vil gøre Departementet for Familie, Ligestilling og Sociale Anliggender samt Lovudvalget i Inatsisartut opmærksom på problemet med handleplanerne, da dette er et alvorligt og gennemgående problem, som mit embede flere gange har konstateret og påpeget.

Det gælder generelt, at der mangler opdatering af de kommunale handleplaner for børnene. Jeg har ved gennemgang af samtlige handleplaner konstateret, at ud af de syv beboere, der er under 18 år, er det kun tre beboere, der har en opdateret handleplan. En af disse beboeres seneste handleplan er dateret helt tilbage i 2010. Jeg har endvidere noteret mig, at en af beboerne står anført med forskellig diagnose, idet der ikke er overensstemmelse mellem diagnosen i den seneste handleplan og den seneste udarbejdede statusrapport (udarbejdet af institutionen).

Efter min opfattelse er dette et stort problem, idet denne beboer herved bl.a. risikerer, at der kan ske fejl i sagsbehandlingen.

Bestemmelserne om udarbejdelse og opdatering af handleplaner for børn og unge anbragt uden for hjemmet (finder også anvendelse for personer med vidtgående handicap) findes i §§ 14 og 15 i landstingsforordning nr. 1 af 15. april 2003 om hjælp til børn og unge. Heraf fremgår af § 15, stk. 3, at kommunen ved længerevarende anbringelser mindst én gang om året skal tage beslutningen om anbringelse op til vurdering på baggrund af handleplanens beskrivelse af målet med anbringelsen, og såfremt der træffes beslutning om fortsat anbringelse, revidere handleplanerne i overensstemmelse med den nye beslutning.

Jeg har i forbindelse med tidligere tilsyn konstateret tilsvarende problemer med opdatering af handleplaner. Jeg vil (atter) tage denne problemstilling med handleplaner op i min opfølgning overfor Departementet for Familie, Ligestilling og Sociale Anliggender, ligesom jeg vil orientere Lovudvalget i Inatsisartut herom.

Ved min indledende samtale med ledelsen forstod jeg, at der er nogen uklarhed om, hvorvidt institutionen efter lovgivningen er forpligtet til at udarbejde behandlingsplaner i overensstemmelse med § 25 i bekendtgørelse nr. 64 af 29. december 1994 om døgninstitutioner m.v. for børn og unge med vidtgående handicap i forbindelse med en beboers optagelse på institutionen.

Af nævnte bestemmelse fremgår, at der i forbindelse med en persons optagelse på en døgninstitution for personer med vidtgående handicap skal udarbejdes en behandlingsplan for personen. Behandlingsplanen skal udarbejdes af institutionen og det sociale udvalg i personens hjemkommune, i samarbejde med eventuelle sagkyndige konsulenter med særligt indblik i personens handicap og Regionalkontoret.

Forstanderen forklarede, at hun forstod dette således, at der ved optagelse skal udarbejdes en handleplan, og at denne handleplan skal udarbejdes af kommunen. Hun forklarede videre, at institutionen ved optagelse udarbejder en indskrivningsrapport samt udar-

bejder en minibehandlingsplan, men at disse ikke udarbejdes sammen med hjemkommunen.

Jeg bad under samtalen med ledelsen den tilstedeværende repræsentant fra Departementet for Familie, Ligestilling og Sociale Anliggender om at undersøge problemstillingen vedrørende behandlingsplaner nærmere. Jeg vil i min opfølgning over for Departementet atter gøre opmærksom herpå. Jeg afventer herefter svar fra Departementet, hvorefter jeg vil vurdere, om der er anledning til, at jeg foretager mig yderligere.

Forstanderen oplyste endvidere vedrørende handleplaner, at kommunen sjældent indkalder til handleplansmøde i forbindelse med, at institutionen har udarbejdet den halvårslige statusrapport (for beboere under 18 år) og årlige statusrapport (for beboere over 18 år), og herefter ikke får udarbejdet en revideret handleplan, som kommunen ellers skal.

Jeg finder det uklart, om der i lovgrundlaget består denne pligt for institutionen til at udarbejde disse halvårslige/årslige statusrapporter, ligesom det fremstår uklart, om kommunen i den forbindelse skal udarbejde en revideret handleplan. I min opfølgning over for departementet vil jeg gøre opmærksom på denne uklarhed.

Om samarbejdet med sundhedsvæsenet forklarede forstanderen, at det generelt opleves som utilfredsstillende for institutionen og beboerne. Forstanderen forklarede, at der er meget lidt eller ingen forståelse for beboernes autisme, og at sundhedspersonalet behandler beboerne som om, de ikke havde autisme. Forstanderen nævnte som eksempel, at en af beboerne i forbindelse med en undersøgelse skulle ligge og vente i lang tid på gangen, hvilket var meget utrygt for beboeren, der herved blev udsat for alt for mange sanseforstyrrelser. Endvidere oplever institutionens ledsagende personale, at sundhedspersonalet ikke har forståelse for, hvordan man skal tale med personer med autisme, hvorved beboerne reelt ikke ved, hvad der bliver sagt og dermed ikke kan forholde sig hertil endsige svare på sundhedspersonalets spørgsmål. Noget af det ledsagende personale oplever en holdning fra sundhedspersonalet som værende nedladende, negligerende og affærdigende.

Samarbejdet med distriktpsychiatrien oplevede institutionen dog som rigtig godt.

Jeg oplyste hertil, at jeg vil gøre Departementet for Sundhed opmærksom på problemerne med samarbejdet med sundhedsvæsenet.

Om samarbejdet med skolevæsenet forstod jeg, at institutionen som oftest deltager i skolesamtaler om børnene, men at det ikke altid kan lade sig gøre, bl.a. fordi der ofte er meget kort frist forud for møderne, hvorved det bliver vanskeligt at planlægge. Jeg forstod

endvidere, at institutionen oplever det som et problem, at skolen ikke altid ringer til institutionen, hvis der er forhold omkring et barn, som de burde orienteres om, men at skolen i stedet (alene) ringer til forældrene.

Jeg vil opfordre institutionen til at tage kontakt til Kommuneqarfik Sermersooq med henblik på en nærmere drøftelse af, hvordan man kan løse problemerne med samarbejdet med skolevæsenet.

Personale

Jeg forstår, at sygefravær ikke er noget særligt problem, og at der sjældent er underbehandling på institutionen.

Jeg forstod, at institutionen generelt ikke oplever problemer med alkoholmisbrug blandt personalet, og at institutionen har en politik om nultolerance på dette område. Såfremt der er mistanke om et alkoholproblem blandt personalet, bliver der hurtigt skredet ind, og institutionen hjælper med behandling.

Jeg har noteret mig, at ledelsen har udarbejdet en fin velkomstpjece til nye medarbejdere med information om institutionen, autisme, den anvendte pædagogik og forventninger til medarbejderen. Jeg forstår, at der i øvrigt tilbydes introforløb, og at man sørger for at få både uddannet og ufaglært personale godt oplært. Det er rigtig positivt, at der er fokus på at give nye medarbejdere en god introduktion til arbejdet på institutionen.

Jeg forstod, at Angerlarsimaffik Ulineq havde opslået en stilling som souschef, men at rekruttering og fastholdelse af arbejdskraft i det hele taget er et stort problem for institutionen. Forstanderen forklarede, at de modtager for få ansøgninger samt for få tildelte bolignumre, ligesom det er et stort problem at rekruttere udefrakommende pædagoger, da de ifølge lovgivningen kun kan ansættes for to år ad gangen. Forstanderen oplyste, at der er herboende pædagogstuderende, som giver udtryk for, at de gerne vil i praktik på institutionen og på et senere tidspunkt arbejde på institutionen, men at det ikke kan lade sig gøre, da de ikke kan få anvist kollegieplads/bolig under praktikperioden. Videre er det meget svært at rekruttere faglært grønlandsk arbejdskraft fra andre byer, da hele familien så skal flytte med, og man desuden mister sit netværk. Endvidere oplever institutionen, at udefrakommende personale ofte vælger institutionen fra grundet det lavere lønniveau. Problemer med fastholdelse og rekruttering får den betydning for institutionen, at den faglige viden, som er akkumuleret, konstant siver ud af institutionen, og man således skal begynde forfra med nyt personale.

Det er samlet set min opfattelse, at ledelsen har godt styr på personaleområdet, og at institutionens udfordringer på dette område i stedet ligger i vanskelighederne ved at re-

kruttere og fastholde personale. Ved mine samtaler med medarbejderne havde jeg indtryk af, at alle var meget tilfredse med den nuværende ledelse og kontakten mellem ledelsen og afdelingerne, og at medarbejderne føler sig godt inddraget.

Relationer

Forud for mit besøg fik jeg tilsendt nogle detaljerede rapporter om beboerne. De gav mig et godt indtryk af beboerne og deres dagligdag. Rapporterne er desuden også meget nyttige i forhold til nye medarbejdere på institutionen, sagsbehandlere mv.

Jeg forstår, at institutionen har meget få husregler, idet der arbejdes ud fra et individuelt perspektiv, således at hver beboer har sin egen struktur, regler og rammer. Dette henset til, at beboerens aktuelle udviklingsniveau afgør, hvilke krav der kan stilles, og hvordan de er i stand til at forstå og honorere de regler, der bliver opstillet.

Under mit besøg talte jeg med to beboere (én fra Qiimaneq og én fra Uulineq), der begge gav udtryk for, at de havde det godt og trivedes. I forbindelse med rundvisningen havde jeg indtryk af, at beboerne var trygge, og at stemningen blandt personalet og beboerne var afslappet.

Jeg forstod videre, at der ikke er udarbejdet en skriftlig seksualitetspolitik for beboerne, idet beboerne, trods deres alder, grundet deres autisme ikke er så langt udviklingsmæssigt, hvorfor det ikke er nødvendigt.

Jeg vil opfordre institutionen til, at udarbejde en skriftlig seksualitetspolitik for beboerne. Uanset, om beboerne er udviklingsmæssigt tilbagestående, så har de en seksualitet, der passer til deres udviklingsalder (selv små børn har en seksualitet). Beboerne bør således, ligesom andre børn og unge, lære og vide noget om deres egen seksualitet, herunder om egne og andres grænser. Dette kan desuden modvirke overgreb – både mod andre og beboeren selv. Institutionen kan overveje at kontakte Viden- og Rådgivningscenter om Handicap (IPIS) for at få vejledning i, hvordan man kan gribe seksualitet og handicap an.

Jeg har ved samtale med et forældrepar til en beboer på afdelingen Suluppuluk forstået, at disse forældre savnede mere information om, hvordan det går med deres søn på institutionen. Jeg forstod dog på forældrene, at de altid kunne kontakte institutionen og få oplysninger. Jeg vendte under mit besøg spørgsmålet med ledelsen, og jeg forstod, at institutionen ca. hver 10. dag sender en mail til de pårørende om, hvad status er for beboeren. Dette gøres dog ikke, hvis beboeren er over 18 år og ikke ønsker, at denne kontakt skal foregå, idet man her er nødt til at respektere, at beboeren har selvbestemmelse.

Jeg forstod, at institutionen søger bevilling samt hjælper til med at arrangere årlige besøgsrejser hjem for beboerne. Forstanderen oplyste, at de beboere, der er under 18 år, årligt har ret til to hjemrejser, hvorimod de, der er over 18 år, kun har ret til en årlig besøgsrejse. Forstanderen ser dette som et problem, da beboerne over 18 år har samme behov for besøgsrejser som dem, der er under 18 år.

Magtanvendelse

Angerlarsimaffik Uulineq har oplyst, at der på de tre afdelinger har været i alt 37 registreringer af vold og trusler i 2012, 7 i 2013, 16 i 2014 og 4 i 2015. Jeg forstår, at ledelsen har vedtaget, at vold defineres som ”al adfærd, der ikke accepteres som værende alment og almindeligt accepteret”, hvilket ledelsen har fastsat ud fra den betragtning, at uanset hvor lille ”voldshandlingen” er, så er det vigtigt ikke at negligere den.

For så vidt angår magtanvendelser har institutionen oplyst, at der på de tre afdelinger har været 13 indberetninger i 2012, 3 i 2013, 5 i 2014 og endnu ingen på tidspunktet for mit besøg i 2015.

Jeg forstod på forstanderen, at det oftest er de samme få beboere, som er ophavsmænd til antallet af registreringer af vold og trusler samt magtanvendelser.

Jeg forstod, at alle medarbejdere ved ansættelsen bliver informeret om lovgivningen vedrørende magtanvendelse samt får udleveret en ”pixiudgave”, der gengiver de væsentligste punkter, som personalet skal forholde sig til. Forstanderen oplyste, at situationer, hvor der anvendes magtanvendelse, foregår stille og roligt og meget behersket. Ledelsen oplever ingen problemer med at udfylde magtanvendelsesskemaer, og afsender disse til departementet som foreskrevet.

Ved mine samtaler med de ansatte gav de udtryk for, at de er godt rustet til at tackle situationer, hvor magtanvendelse er påkrævet, og at ledelsen har stort fokus herpå. Personalet oplevede ikke nogen problemer med at udfylde skema for magtanvendelse, hvilket bliver udarbejdet sammen med ledelsen.

Det er meget væsentligt, at institutionen og personalet kender til og forstår at arbejde inden for rammerne af magtanvendelseslovgivningen. Det er rigtig positivt, at man fra ledelsens side har stort fokus på magtanvendelse i forhold til personalets måde at tackle situationen på, så både personalets samt beboernes oplevelse heraf bliver så rolig og behersket som mulig.

Beskæftigelse/skole/fritid

Ud fra mine samtaler og oplevelser på besøgsdagen fik jeg et godt indtryk af tilrettelæggelsen af dagligdagen på Angerlarsimaffik Ulineq. Beboerne inddrages i stort omfang, herunder i madplaner og madlavning, samt inddrages og høres i forhold til deres fritidsaktiviteter og -interesser.

Forstanderen forklarede, at der ikke arrangeres så mange udflugter for beboerne, men at dette er af hensyn til beboerne selv, idet de har brug for struktur, forudsigelighed og ikke for mange sanseforstyrrelser. Beboerne går dog meget til svømning og fitness og kommer også på en årlig ferie med institutionen – i år er der planlagt en tur til Grækenland. Et par af beboerne har desuden lige været på en studietur til Færøerne.

Om beboernes skolegang oplyste forstanderen, at hun ser det som et stort problem, at beboerne ikke afslutter specialklassen i folkeskolen med en afsluttende eksamen, idet beboerne dermed ikke får den dokumentation, som kræves for at opnå optagelse på videre uddannelsesforløb. Beboerne kan dermed ikke komme videre i uddannelsessystemet, hvilket forstanderen oplever som et svigt over for de beboere, der har mulighed og evner til fortsat skolegang og uddannelse.

Jeg bemærker i den forbindelse, at det fremgår af § 22, stk. 4, i inatsisartutlov nr. 15 af 3. december 2012 om folkeskolen, at man for at dokumentere elevens udbytte af skolegangen skal afslutte ældstetrinnet med en samlet vurdering af elevens udbytte af undervisningen. Af lovens § 15, stk. 3, fremgår imidlertid, at specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand iværksættes efter regler fastsat af Naalakkersuisut, der i den forbindelse kan fravige bl.a. lovens § 22, stk. 4.

Jeg forstår bestemmelserne således, at det klare udgangspunkt skal tages i § 22, stk. 4, hvorefter ældstetrinnet skal afsluttes med en samlet vurdering af elevens udbytte af undervisningen. Herefter giver § 15, stk. 3, mulighed for at fravige udgangspunktet.

Adgangen til fritagelse er nærmere reguleret i § 11, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 3 af 9. januar 2009 om den afsluttende evaluering i folkeskolen, der er udstedt i medfør af ovennævnte lovs § 15, stk. 3. Af § 11, stk. 2, fremgår, at elever, som i et eller flere fag modtager specialundervisning, supplerende undervisning eller anden specialpædagogisk bistand, kan fritages for prøver i de pågældende fag. Departementet for uddannelse fastsætter nærmere bestemmelser herfor.

En af mine medarbejdere har haft telefonisk samtale med en ansat fra Departementet for Uddannelse, Kultur, Forskning og Kirke, der oplyste, at departementet ikke har fastsat nærmere bestemmelser herfor, som der ellers lægges op til i § 11, stk. 2, og at det efter

hans oplysninger kun er meget få af de af bestemmelsen omfattede elever, der tager folkeskolens afsluttende eksamen.

Jeg forstår herefter, at departementet således ikke, som det ellers forudsættes i bekendtgørelsen, har fastsat nærmere betingelser for, hvornår man kan opnå fritagelse for den afsluttende vurdering i folkeskolen.

Jeg får således indtryk af, at lovens udgangspunkt om, at ældstetrinnet skal afsluttes med en vurdering ikke iagttages i tilstrækkeligt omfang for elever i specialklasser. Det tyder således på, at den praktiske hovedregel i stedet lader til at være, at der fraviges i medfør af § 15, stk. 3, uden en egentlig konkret vurdering af, om en elev bør fritages fra den afsluttende vurdering.

Jeg vil gøre Departementet for Uddannelse, Kultur, Forskning og Kirke opmærksom på problemstillingen.

Økonomiske forhold

Jeg forstår, at institutionen har oprettet en klientkonto for hver beboer, til hvilken der hver måned bliver overført penge til. De beboere, der er under 18 år, får tøj- og lomme penge, der for børn op til 16 år udgør 36 kr. i døgnet, og for beboere mellem 16-18 år udgør 42 kr. i døgnet. Beboere over 18 år, og som ikke modtager førtidspension, modtager 1.776 kr. om måneden. Det er kun forstanderen og souschefen, der er hæveberettigede på klientkonti. Herefter er det enten forstanderen/souschefen, der udleverer pengene til beboeren, eller forstanderen/souschefen, der overgiver pengene til en medarbejder, som så giver dem til beboeren. Jeg forstår videre, at beboeren nogle gange selv kommer og beder om penge, og at det andre gange er personalet, der spørger beboeren, om ikke beboeren snart skal have f.eks. et par nye bukser, når de gamle er slidte. Institutionen holder regnskab med udbetalingerne og skal have kvitteringer, når en beboer har anmodet om penge til at købe noget.

Jeg har endvidere forstået, at institutionen aldrig har oplevet problemer med udbetalingerne. Institutionen har desuden en aftale med beboerne om, at de én gang om ugen får et mindre beløb i lomme penge, således at de, der er under 14 år, får 30 kr. og de, der er over 14 år, får 50 kr. udbetalt.

Jeg forstår herudover, at institutionen kun har én beboer, der har fået beskikket en værge. I dette tilfælde er det værgen, der giver fuldmagt til nogle medarbejdere blandt personalet, således at de kan hæve på klientkontoen. Institutionen er opmærksom på og følger hele tiden med i, om beboerne har behov for en værge.

Bygningsmæssige forhold

Angerlarsimaffik Uulineq's tre afdelinger ligger fysisk adskilt, hvor forstanderens kontor befinder sig hos børneafdelingen Uulineq. De to afdelingschefer har kontorer på deres afdelinger.

Beboerne har hver deres værelse. Værelserne fremstod pæne, rene og velholdte. Beboerne bestemmer selv indretningen af værelserne, og de virkede hjemlige. Der var debadewærelser, og herudover var der i hver afdeling køkken, spisepladser samt aktivitetslokaler. Børneafdelingen Uulineq har desuden et veludstyret sanserum, hvor beboerne kan slappe af og udforske sanserne. På en fællestavle var der billeder af det personale, som ville være til stede på givne tidspunkter, så beboerne var forberedte herpå. På en fællestavle i køkkenet var der billeder af beboerne, så beboerne kunne se, hvem der havde køkkenopgaven på hvilke ugedage. Madplanen var visualiseret. Ligeledes var der på køkkenskabe og skuffer påsat billeder af køkkentingene, så beboerne kunne se, hvor de forskellige køkkenting havde plads.

Ved rundvisningen oplyste forstanderen, at der ikke er udarbejdet en skriftlig brandinstruks, men at der kun gælder én instruks, og det er, at man skal ud med det samme.

Jeg vil opfordre institutionen til at udarbejde en skriftlig brandinstruks og kontakte brandmyndighederne herom. I forlængelse af institutionens pædagogik kunne en brandinstruks med fordel visualiseres, ligesom instruksens også kunne henvende sig til personalet.

Alle bygninger fremstod pæne, og jeg havde generelt indtryk af, at beboere og personale har de hjælpemidler til rådighed, som man har brug for.

Afslutning

Alt i alt fik jeg et særdeles positivt indtryk af institutionen.

Jeg var meget tilfreds med institutionens håndtering af besøget, og det materiale, som jeg fik tilsendt inden besøget.

På besøgsdagen havde vi en god og åben dialog med ledelsen om udfordringerne på institutionen. Angerlarsimaffik Uulineq oplever særligt store udfordringer i forhold til rekruttering og fastholdelse af medarbejdere, herunder har institutionen få bolignumre, og har endvidere store udfordringer med forståelsen og behandlingen af beboerne hos sundhedsvæsenet. Desuden oplever institutionen det som problematisk, at kommunerne ikke får opdateret handleplanerne, ligesom det er et stort problem, at beboerne ikke uddannelsesmæssigt kan komme videre efter endt folkeskole.

Jeg har herudover indtryk af, at Angerlarsimaffik Uulineq er en velfungerende institution, hvor ledelsen har fokus på, at de enkelte beboeres livskvalitet, tryghed og udviklingsmuligheder sættes i centrum i det daglige arbejde.

[...]

I øvrigt finder jeg ikke grundlag for at foretage mig yderligere i denne sag.

[...]"

I forlængelse af dette brev sendte jeg samme dag et brev til Departementet for Familie, Ligestilling og Sociale Anliggender, Lovudvalget i Inatsisartut, Departementet for Sundhed samt Departementet for Uddannelse, Kultur, Forskning og Kirke.

Jeg skrev bl.a. følgende til Departementet for Familie, Ligestilling og Sociale Anliggender:

"Ved brev af 23. februar 2015 gjorde jeg Departementet for Familie, Ligestilling og Sociale Anliggender opmærksom på, at jeg havde besluttet at afholde tilsynsbesøg på døgninstitutionen Angerlarsimaffik Uulineq.

[...]

Forud for mit tilsynsbesøg havde jeg bedt institutionen om at fremsende den seneste behandlingsplan, som udarbejdet af institutionen og de respektive hjemkommuner for hver enkelt beboer, jf. § 25 i hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 64 af 29. december 1994 om døgninstitutioner m.v. for børn og unge samt for personer med vidtgående handicap.

Jeg modtog ikke behandlingsplanerne, men modtog i stedet de seneste handleplaner for beboerne. Ved gennemgang af disse handleplaner er jeg blevet opmærksom på, at ud af de syv beboere, der er under 18 år, er det kun tre beboere, der har en opdateret handleplan. I fire tilfælde er handleplanerne således ikke blevet opdateret i overensstemmelse med bestemmelserne i §§ 14 og 15 i landstingsforordning nr. 1 af 15. april 2003 om hjælp til børn og unge. En af disse beboeres seneste handleplan er dateret helt tilbage i 2010. Jeg har endvidere kunnet konstatere, at en af beboerne står anført med forskellig diagnose, idet der ikke er overensstemmelse mellem diagnosen i den seneste handleplan og den seneste udarbejdede statusrapport (udarbejdet af institutionen).

Jeg finder det rigtigst ved nærværende brev at gøre Departementet for Familie, Ligestilling og Sociale Anliggender opmærksom herpå, som ressort ansvarligt departement og

tilsynsmyndighed over for kommunerne, da det virker til at være et generelt problem, som jeg tidligere flere gange har konstateret og påpeget ved andre tilsynsbesøg.

Jeg har valgt også at orientere Lovudvalget i Inatsisartut om problemerne med opdatering af handleplanerne.

Jeg blev under mit besøg på institutionen opmærksom på, at der er nogen uklarhed over, om hvorvidt institutionen efter lovgivningen er forpligtet til at udarbejde behandlingsplaner som anført i ovennævnte bekendtgørelses § 25. Forstanderen forklarede, at hun forstod min anmodning om at få tilsendt behandlingsplanerne, således at det var handleplanerne jeg mente (som udarbejdes af kommunen), idet institutionen ikke udarbejder behandlingsplaner som foreskrevet i § 25 i samarbejde med hjemkommunen. Hun forklarede videre, at institutionen i stedet ved en beboers optagelse på institutionen selv udarbejder en indskrivningsrapport samt udarbejder en minibehandlingsplan.

Jeg bad under samtalen med institutionens ledelse den tilstedeværende repræsentant fra Departementet for Familie, Ligestilling og Sociale Anliggender om at undersøge problemstillingen vedrørende behandlingsplaner nærmere. Jeg afventer herefter svar fra Departementet, hvorefter jeg vil vurdere, om der er anledning til, at jeg foretager mig yderligere.

Forud for mit besøg på Angerlarsimaffik Uulineq tilsendte forstanderen mig desuden nogle detaljerede statusrapporter for beboerne. Under mit møde med ledelsen forstod jeg, at institutionen opfatter det som en pligt, at udarbejde de halvårslige statusrapporter (for beboere under 18 år) og årlige statusrapporter (for beboere over 18 år), og at det er et problem, at kommunen herefter sjældent indkalder til handleplansmøde, og derfor ikke får opdateret handleplanen, som kommunen ellers skal.

Jeg finder det rigtigst ved nærværende brev at gøre Departementet for Familie, Ligestilling og Sociale Anliggender opmærksom herpå, som ressort ansvarlig departement, idet jeg finder det uklart, om der i lovgrundlaget består denne pligt for institutionen til at udarbejde disse halvårslige/årlige statusrapporter, ligesom det fremstår uklart, om kommunen i den forbindelse skal udarbejde en revideret handleplan.

Jeg afventer herefter svar fra departementet, hvorefter jeg nærmere vil vurdere, om der er anledning til, at jeg foretager mig yderligere i anledning af mit tilsynsbesøg på Angerlarsimaffik Uulineq.

[...]"

I brevet til Lovudvalget i Inatsisartut skrev jeg bl.a. følgende:

”Vedlagt fremsendes til orientering kopi af min rapport af 21. maj 2015 om mit tilsynsbesøg på Angerlarsimaffik Uulineq, idet jeg bemærker, at rapporten vil blive optrykt i min beretning for 2015.

Endvidere fremsendes til orientering kopi af mit brev af 21. maj 2015 til Departementet for Familie, Ligestilling og Sociale Anliggender.

Jeg beder høfligst Lovudvalget om at overveje at orientere ressortudvalget om mit brev for så vidt angår problemstillingen om kommunens manglende opdatering af handleplaner.

[...]”

I brevet til Departementet for Sundhed skrev jeg bl.a. følgende:

”Den 10. april 2015 gennemførte jeg et tilsynsbesøg på Angerlarsimaffik Uulineq. [...]

Under min samtale med institutionens ledelse forstod jeg, at institutionen oplever væsentlige problemer med samarbejdet med sundhedsvæsenet. Jeg forstod således, at institutionen oplever meget lidt eller ingen forståelse for beboernes autisme i mødet med sundhedsvæsenet, og at sundhedspersonalet behandler beboerne som om, at de ikke havde autisme. Endvidere oplever institutionens ledsagende personale, at sundhedspersonalet ikke har forståelse for, hvordan man skal tale med personer med autisme, hvorved beboerne reelt ikke ved, hvad der bliver sagt og dermed ikke kan forholde sig hertil endsige svare på sundhedspersonalets spørgsmål. Noget af det ledsagende personale oplever en holdning fra sundhedspersonalet som værende nedladende, negligerende og affærdigende.

Jeg forstod dog, at samarbejdet med distriktpsykiatrien opleves som rigtig godt.

Jeg har forstået, at institutionen tidligere har gjort Departementet for Sundhed opmærksom på problemstillingen bl.a. i institutionens årsrapport for 2014.

Jeg finder det rigtigst ved nærværende brev at gøre Departementet for Sundhed opmærksom på problemstillingen, som ressort ansvarligt departement.

[...]”

I brevet til Departementet for Uddannelse, Kultur, Forskning og Kirke skrev jeg bl.a. følgende:

”Den 10. april 2015 gennemførte jeg et tilsynsbesøg på Angerlarsimaffik Uulineq. [...]

Under min samtale med institutionens ledelse forstod jeg, at institutionen oplever det som et stort problem, at beboerne ikke afslutter specialklassen i folkeskolen med en afsluttende eksamen, idet beboerne dermed ikke får den dokumentation, som kræves for at opnå optagelse på videre uddannelsesforløb. Beboerne kan dermed ikke komme videre i uddannelsessystemet, hvilket forstanderen oplever som et svigt over for de beboere, der har mulighed og evner til fortsat skolegang og uddannelse.

Jeg bemærker i den forbindelse, at det fremgår af § 22, stk. 4, i inatsisartutlov nr. 15 af 3. december 2012 om folkeskolen, at man for at dokumentere elevens udbytte af skolegangen skal afslutte ældstetrinnet med en samlet vurdering af elevens udbytte af undervisningen. Af lovens § 15 stk. 3 fremgår imidlertid, at specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand iværksættes efter regler fastsat af Naalakkersuisut, der i den forbindelse kan fravige bl.a. lovens § 22, stk. 4.

Jeg forstår bestemmelserne således, at det klare udgangspunkt skal tages i § 22, stk. 4, hvorefter ældstetrinnet skal afsluttes med en samlet vurdering af elevens udbytte af undervisningen. Herefter giver § 15, stk. 3, mulighed for at fravige udgangspunktet.

Adgangen til fritagelse er nærmere reguleret i § 11, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 3 af 9. januar 2009 om den afsluttende evaluering i folkeskolen, der er udstedt i medfør af ovennævnte lovs § 15, stk. 3. Af § 11, stk. 2, fremgår, at elever, som i et eller flere fag modtager specialundervisning, supplerende undervisning eller anden specialpædagogisk bistand, kan fritages for prøver i de pågældende fag. Departementet for uddannelse fastsætter nærmere bestemmelser herfor.

En af mine medarbejdere har haft telefonisk samtale med en ansat fra Departementet for Uddannelse, Kultur, Forskning og Kirke, der oplyste, at departementet ikke har fastsat nærmere bestemmelser herfor, som der ellers lægges op til i § 11, stk. 2, og at det efter hans oplysninger kun er meget få af de af bestemmelsen omfattede elever, der tager folkeskolens afsluttende eksamen.

Jeg forstår herefter, at departementet således ikke, som det ellers forudsættes i bekendtgørelsen, har fastsat nærmere betingelser for, hvornår man kan opnå fritagelse for den afsluttende vurdering i folkeskolen.

Jeg får således indtryk af, at lovens udgangspunkt om, at ældstetrinnet skal afsluttes med en vurdering ikke iagttages i tilstrækkeligt omfang for elever i specialklasser. Det tyder således på, at hovedreglen i stedet lader til at være, at der fraviges i medfør af § 15, stk. 3, uden en egentlig konkret vurdering af, om en elev opfylder betingelserne for at blive fritaget for den afsluttende vurdering.

Jeg finder det rigtigst ved nærværende brev at gøre Departementet for Uddannelse, Kultur, Forskning og Kirke opmærksom på ovennævnte, som ressort ansvarligt departement.

[...]”

Jeg modtog svar fra Departementet for Familie, Ligestilling og Sociale Anliggender ved brev af 30. september 2015. Den 6. november 2015 modtog jeg den grønlandske oversættelse. Af brevet fremgår bl.a. følgende:

”[...]

Departementet for Familie, Ligestilling og Sociale Anliggender takker for Ombudsmandens henvendelse.

Ombudsmandens brev vedrører to primære spørgsmål:

- Hvorvidt der foreligger en pligt for Angerlarsimaffik Uulineq i forhold til gældende lovgrundlag at udarbejde halvårslige og årlige statusrapporter, samt
- hvorvidt kommunen i forbindelse med udarbejdelse af disse såkaldte statusrapporter skal udarbejde en revideret handleplan.

Ifølge § 14 i Landstingsforordning nr. 1 af 15. april 2003 om hjælp til børn og unge (herefter forordningen) skal kommunalbestyrelsen, inden anbringelse af børn og unge uden for hjemme eller senest 14 dage efter, udarbejde en handleplan. Ifølge lovens bemærkninger skal handleplanen danne rammen for en eventuel behandlingsplan. Yderligere er kommunalbestyrelsen efter § 15, stk. 3, forpligtet til *mindst* én gang årligt at tage handleplanen op til revurdering ved længerevarende anbringelser.

Efter § 25 i Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 4 af 29. december 1994 om døgninstitutioner m.v. for børn og unge samt for personer med vidtgående handicap (herefter bekendtgørelsen), skal institutionen i samarbejde med hjemkommunen udarbejde en behandlingsplan i forbindelse med en persons optagelse på institutionen.

I Departementets Forstanderinstruks der er sendt ud til de Selvstyrejede institutioner, under hvilken kategori Angerlarsimaffik Uulineq tilhører, er institutionen for børn og unge pålagt at udarbejde ”halvårsrapporter”:

”**Halvårsrapporter** – Hvert halve år skal døgninstitutionen udarbejde rapport om hvert enkelt barn/ung, der skal sendes til den anbringende myndighed. Rapporten skal bidrage til vurdering af, hvorvidt anbringelse skal fortsætte på stedet, eller om der skal ske anden hjælpeforanstaltning for barnet/den unge.”

Institutionen er således pålagt at udarbejde halvårsrapporter. Derudover er det Departementets opfattelse, *at* eftersom handleplanen danner rammen for behandlingsplanen, og eftersom der påligger kommunalbestyrelsen en pligt til mindst én gang årligt at tage handleplanen op til revurdering, kan der heraf udledes en pligt for institutionerne og kommunalbestyrelsen *mindst en gang årligt* at revidere deres behandlingsplaner, i forlængelse af revideringen af handleplanen.

Det er herefter Departementets overbevisning, at der foreligger pligt for kommunalbestyrelsen at udfærdige en handleplan forud for anbringelse af barnet eller den unge, eller senest 14 dage derefter, og ved længere anbringelse skal denne handleplan tages op til revurdering mindst én gang årligt.

Institutionen hvori anbringelse sker skal ved optagelse af barnet eller den unge udarbejde en behandlingsplan sammen med hjemkommunen, med afsæt i handleplanen. Eftersom handleplanen skal revurderes mindst en gang årligt, udleder Departementet heraf at behandlingsplanen skal revurderes mindst én gang årligt, i forlængelse af revurdering af handleplanen.

Kommunen er således ikke pligtig at udarbejde en ny handleplan på baggrund af institutionens statusrapport/behandlingsplan, men institutionen skal i samarbejde med kommunen udarbejde en opdateret behandlingsplan i forlængelse af revurderingen af handleplanen. Det er handleplanen der danner ramme for behandlingsplanen, og ikke omvendt.

Slutteligt er institutionen forpligtet til at udarbejde halvårsrapporter, i overensstemmelse med Departementets Forstanderinstruks.

[...]”

Jeg har ikke inden beretningsårets udløb forholdt mig til, om Departementet for Familie, Ligestilling og Sociale Anliggenders svar af 30. september 2015 giver mig anledning til, at jeg foretager mig yderligere.