



FOB 04.198

Afslag på ansættelse som politibetjent og aktindsigt i form af kopi af prøvedokumenter

En ansøger klagede over at han 5 gange havde fået afslag på ansættelse som politibetjent på prøve. En del af ansættelsesproceduren bestod i en holdprøve, og vurderingen blev noteret på et skema ved afkrydsning.

Ombudsmanden udtalte at ansøgeren burde have været partshørt over vurderingsskemaet, og at notatpligten ikke var opfyldt i tilstrækkelig grad. Ansøgere som blev vurderet ikke egnede, kunne ikke ansættes. Partshøringen skulle derfor ske inden den endelige afgørelse om at ansøger ikke var egnet til ansættelse. Ombudsmanden kritiserede desuden begrundelsen i 3 af afslagene.

Under hensyn til myndighedernes oplysninger om ændring af proceduren foretog ombudsmanden sig ikke mere i sagen, bortset fra at give en henstilling om at der i alle tilfælde blev udarbejdet notat om baggrunden for vurderingen af holdprøven.

Ansøgeren klagede endvidere over et afslag på aktindsigt i form af kopi af nogle af hans referatstile. Ombudsmanden udtalte at retten til aktindsigt efter forvaltningslovens § 15, stk. 1, under normale omstændigheder ikke kunne begrænses ud fra betragtninger af rent ressourcemæssig karakter, og at begrundelsen for afslaget var mangelfuld. På grund af de særlige forhold i forbindelse med afholdelsen af prøver foretog ombudsmanden sig dog ikke yderligere.

(J.nr. 2002-0406-810).

Det fremgik af sagen at A 5 gange havde fået afslag på ansættelse som politibetjent på prøve. I forbindelse med de 3 første ansøgninger gennemgik han hver gang nogle skriftlige prøver, en fysisk prøve, en holdopgave og en samtale med bedømmelseskommissionen.

I forbindelse med den 4. ansøgning fik A afslag efter holdopgaven, og han var således ikke til samtale med bedømmelseskommissionen.

Efter den 5. ansøgning fik A afslag uden at der var afholdt prøver eller samtale.

Det fremgik af sagen at holdopgaven var et afgørende led i prøveforløbet og dermed i vurderingen af ansøgeren. Med udgangspunkt heri skitseredes forløbet nedenfor.

A oplyste i sin klage til mig følgende om holdopgaven:

"Der indkaldes 6 ansøgere ad gangen. Fra Rigspolitechefens Personaleafdeling møder to polititjenestemænd, hvoraf den ene er prøveleder og den anden observatør.

FOB 04.198

Ansættelses- og arbejdsret
1.1Forvaltningsret 11.9 -
1133.2 - 1134.3 - 114.1 -
114.3 - 2.2

Prøvelederen giver en introduktion, hvorefter deltagerne præsenterer sig for hinanden.

Der uddeles nogle A4 ark og en kuglepen til ansøgerens notater, hvorpå der uddeles et skriftligt oplæg til hver enkelt ansøger.

Når oplægget er gennemlæst af samtlige prøvedeltagere, startes prøveiagttagelsen af de to polititjenestemænd.

Ved samtlige de holdprøver jeg har gennemgået, har oplægget handlet om (...).

Opgaven går herefter ud på, hvad prøvedeltagerne vil gøre ved det? Hvilke muligheder er der for (...)?

I nogen tilfælde udnævnes en ordstyrer blandt prøvedeltagerne på prøvedeltagerens egen initiativ samt en notatager, - i andre tilfælde diskuteres oplægget blot prøvedeltagerne imellem.

Når prøvedeltagerne har fundet en løsningsmodel, anføres denne på det udleverede papir som efterfølgende skal afleveres til prøvelederen.

Derpå udleveres et nyt oplæg, hvor opgaven går ud på at (...). På oplægget er den bundne opgave at (...).

Når prøvedeltagerne er enige om, (...) indføres de på det udleverede oplæg, som skal afleveres til prøvelederen.

Der udleveres igen et spørgeskema, hvor man skal (...).

(...)

Prøvedeltagerens prøvedokument skal med navn afleveres til prøveledelsen.

Efterfølgende (...).

De indsamlede prøvedokumenter var ikke til stede ved min aktindsigt.

Kan man fremskaffe de øvrige prøvedeltageres prøvedokumenter, som blev afleveret ved holdprøverne, vil man også kunne finde disse deltageres bedømmelse af mig. Ingen af disse husker jeg som negative."

Opgaven blev bedømt ved afkrydsning på et skema ud for 9 personlige egenskaber: (...).

Vurderingen blev foretaget i fire kategorier: I mindre grad opfyldt, opfyldt, i høj grad opfyldt, savner grundlag. Desuden blev givet en sammenfattende konklusion: Ikke egnet = 1, egnet = 2, 3 eller 4, meget egnet = 5.

A oplyste at vurderingen af de enkelte egenskaber ikke blev oplyst medmindre man spurgte eller klagede over konklusionen.

Ansøgning 1. Ved den første holdopgave den 22. maj 1996 blev A sammenfattende vurderet ikke egnet. Han fik vurderingen "i mindre grad opfyldt" ud for 5 egenskaber (...) og vurderingen "opfyldt" ud for 4 egenskaber.

Bedømmelseskommissionen vurderede den 18. juni 1996 A egnet 2 på en skala fra 1-5 hvor 1 betød ikke egnet, 2-4 egnet og 5 meget egnet.

Rigspolitechefen gav i brev af 30. juli 1996 A afslag på ansættelse. Afslaget var begrundet således:

"Rigspolitechefens afgørelse beror på en samlet vurdering af Deres egnethed sammenlignet med andre ansøgere. I vurderingen indgår resultaterne af de aflagte prøver, holdopgaven, ansøgningsagens øvrige bilag og bedømmelseskommissionens bedømmelse af Dem ved fremstillingen den 180696."

Ansøgning 2. Ved holdopgaven den 3. juni 1997 blev A sammenfattende vurderet egnet 2. Han fik vurderingen "i mindre grad opfyldt" ud for 1 personlig egenskab (...), "opfyldt" ud for 7 og "i høj grad opfyldt" ud for 1.

Bedømmelseskommissionen vurderede den 24. juni 1997 A egnet 3.

Rigspolitechefens afslag af 29. juli 1997 var begrundet på tilsvarende måde som det første afslag.

I brev af 25. august 1997 gav Rigspolitechefen en uddybende begrundelse for afslaget. I brevet anførtes resultaterne af de gennemførte prøver og vurderinger. Endvidere anførtes bl.a. følgende:

"På baggrund af Deres opnåede resultater i forbindelse med optagelsesprøverne og øvrige i sagen foreliggende oplysninger - herunder tidligere beskæftigelse, uddannelse, militærtjeneste, fritidsinteresser mv. - har Rigspolitechefen ud fra en samlet skønsmæssig vurdering af alle 255 ansøgere ikke fundet, at De var bedre kvalificeret end de 80 ansøgere, som opnåede ansættelse."

Ansøgning 3. Ved holdopgaven den 16. januar 1998 blev A sammenfattende vurderet egnet 2. Han fik vurderingen "i mindre grad opfyldt" ud for 3 personlige egenskaber (...), "opfyldt" ud for 5 og "i høj grad opfyldt" ud for 1.

Bedømmelseskommissionen vurderede den 5. februar 1998 A egnet 2.

Rigspolitechefens afslag af 26. februar 1998 blev begrundet på samme måde som afslaget på den første ansøgning.

Ansøgning 4. Ved holdopgaven den 16. februar 1999 blev A sammenfattende vurderet ikke egnet. Han fik vurderingen "i mindre grad opfyldt" ud for 2 personlige egenskaber (...) og "opfyldt" ud for 7.

Rigspolitechefens afslag af 1. marts 1999 blev begrundet således:

"Ved afgørelsen har Rigspolitechefen navnlig lagt vægt på, at De ved holdopgaven er bedømt som ikke egnet til ansættelse som politibetjent på prøve."

Ansøgning 5. I forbindelse med denne ansøgning blev A ikke indkaldt til hverken prøver eller samtale. Rigspolitechefens afslag af 15. februar 2001 blev begrundet således:

"Du har tidligere søgt om ansættelse i årene 1997, 1998, 1999. Senest i 1999 blev du på baggrund af holdopgaven vurderet som ikke egnet til ansættelse som politibetjent på prøve.

Du har i din ansøgning fortalt om dig selv og om din begrundelse for at indgive ansøgning. Du har vedlagt en række oplysninger om dig selv, herunder dine personlige og helbreds-mæssige forhold, dit uddannelsesforløb og dit arbejdsliv.

Vi har vurderet din ansøgning og har sammenholdt den med den profil, som vi har af fremtidens politibetjent.

Vi er kommet til den konklusion, at du ikke svarer til vores profil. Der er derfor ingen grund til, at du fortsætter i prøveforløbet."

I brev af 21. marts 2001 skrev A til Rigspolitechefen at han var uforstående over for at han ikke svarede til den ønskede profil. Han bad om aktindsigt i alle sine ansøgningssager, herunder aktindsigt i sine regne- og danskopgaver samt arket med sine besvarelser af almen viden fra prøverne den 16. december 1998. Endvidere ønskede han oplyst navn og stilling på den politimand der ledede holdopgaverne i X-by den 16. januar 1998 og den 16. januar [skal være februar; min bemærkning] 1999, og oplysning om hvem der var observatør ved disse prøver. Han bad om tid og sted for aktindsigten.

Rigspolitichefen svarede den 3. april 2001 at sagsakterne ville blive sendt til Y Politi med henblik på gennemførelse af aktindsigten ved gennemsyn. Endvidere oplystes at prøveleder ved holdopgaven den 16. februar 1999 var politi-assistent B, og at det af sagsnotatet fra holdopgaven fremgik at A i mindre grad opfyldte egenskaberne "(...)" og "(...)", hvilket var årsagen til at han blev vurderet som ikke egnet.

Efter at have fået aktindsigt ved gennemsyn den 18. april 2001 skrev A den 11. maj 2001 igen til Rigspolitichefen. Han bad bl.a. om kopi af sine referatstile fra 1. og 4. ansøgningsperiode og kopi af manus. Endvidere anførte han at sagsomslaget for 4. ansøgningsperiode indeholdt ukorrekte oplysninger, og at der var fejl i karaktergivningen i regning og orientering samt i holdopgaven.

I brev af 12. juli 2001 svarede Rigspolitichefen bl.a. følgende:

"Sagsomslagene, som du så i (Y)-by, er alene interne arbejdsredskaber. Al sagsbehandling foregår naturligvis på baggrund af sagens dokumenter.

Ved ny ansøgning fremtages tidligere ansøgningssager, der indgår som bilag i den ny sag.

...

Du ønsker aktindsigt i form af kopi af referatstile vedrørende 1. og 4. ansøgning. Disse findes i sagen, og du har set dem i (Y)-by. Da prøverne kan anvendes ved andre ansøgninger, kan du fortsat ikke få dem i kopi.

...

Du mener, at din besvarelse af regneopgave nr. 14 vedrørende 4. ansøgning er rigtig. Du har ret. Fejlen beklages. Det er dog uden afgørende betydning for afgørelserne.

Du mener, at din besvarelse af spørgsmålet om (...) er rigtig.

Det kan diskuteres, men resultatet er uden afgørende betydning for afgørelserne.

...

Du sammenligner vurderingsskemaerne for holdopgaverne og mener, at vurderingen vedrørende 4. ansøgning er udtryk for en 'fejlkrydsning'.

Det er ikke muligt, som du gør, at sammenholde skemaerne punkt for punkt og 'regne' sig frem til et slutfacit. Konklusionen er udtryk for et samlet skøn over ansøgerens egnethed. Du blev vurderet som ikke egnet.

...

Du mener sammenfattende, at det ikke kan være rigtigt, når Rigspolitiet i seneste afslag anfører, at du ikke svarer til den profil, som vi har af fremtidens ansøger.

Rigspolitiet fastholder afslaget med den givne begrundelse. Det tilføjes, at vi til stadighed modtager et stort antal ansøgninger, som løbende vurderes, således at de bedst egnede udvælges til at fortsætte ansøgningsproceduren. Vurderingen foretages blandt andet på baggrund af forholdet mellem antallet af ledige stillinger og antallet af kvalificerede ansøgere.

Holdopgaven har til formål at teste, om de personlige egenskaber og holdninger passer til jobbet som politibetjent, og er derfor et afgørende led i vurderingen af ansøgeren. Du er to gange vurderet som ikke egnet og to gange vurderet som værende i den nederste del af egnhedsområdet.

Rigspolitiet finder ikke, at du kommer i betragtning til at fortsætte ansøgningsproceduren."

I brev af 20. august 2001 klagede A til Justitsministeriet. Han skrev bl.a. at holdlederen ved prøven den 16. februar 1999 havde oplyst at den anden politimand som var til stede, var en politikommissær fra X Politi som blot skulle overvære en sådan holdprøve. Den på skemaet opførte observatør var ikke til stede under holdprøven. A fandt det betænkeligt at holdlederen også havde deltaget ved den foregående holdopgave i 1998.

I brev af 12. oktober 2001 præciserede A at klagen angik alle 5 ansøgningsperioder.

Justitsministeriet bad Rigspolitichefen om en udtalelse. I en udtalelse af 24. oktober 2001 anførte Rigspolitichefen bl.a. følgende:

"Tilbagesendes *Justitsministeriet, Politikontoret*, idet Rigspolitiet fortsat skal henstille, at afgørelserne af 15. februar 2001 og 12. juli 2001 fastholdes med de givne begrundelser. Såfremt klagen må forstås som omfattende også de enkelte tidligere truffne afgørelser henstilles, at disse tillige fastholdes.

...

I sit brev af 12. oktober 2001 omtaler klageren nu holdopgaven den 16. februar 1999. Hertil bemærkes, at det af bilaget fremgår, at prøveleder var (B), som er politiassistent i Personaleafdelingen, og at observatør var (C), som er vicepolitikommissær i (Z)-by.

Rigspolitiet har ingen bemærkninger til påstanden om, at der er underskrevet af en person, som ikke var tilstede."

I brev af 8. november 2001 til ministeriet kommenterede A Rigspolitichefens udtalelse.

I sin afgørelse af 10. december 2001 anførte ministeriet bl.a. følgende:

"I Deres klage af 20. august 2001 til Justitsministeriet har De blandt andet anført, at der på omslaget fra Deres 4. ansøgningsperiode er en fejl, idet det på omslaget fremgår, at De tidligere er blevet afvist på grund af resultatet ved en skriftlig prøve den 25. august 1998 og en kommissionsbedømmelse den 26. februar 1998.

I den anledning har Rigspolitichefen den 27. november 2001 telefonisk over for Justitsministeriet oplyst, at det er korrekt, at der er en fejl på det interne bilagsomslag vedrørende Deres 4. ansøgningsperiode, men denne fejl har ikke haft nogen betydning for sagens behandling ved nogen af Deres ansøgninger. Justitsministeriet kan henholde sig hertil.

...

De har endvidere på ny anmodet Justitsministeriet om aktindsigt i 2 referatstiler fra Deres 1. og 4. ansøgningsperiode.

Justitsministeriet kan i den forbindelse ligeledes henholde sig til Rigspolitichefens brev af 12. juli 2001, hvoraf det fremgår, at De har set de pågældende prøver den 18. april 2001 på (Y)-by Politigård. Årsagen til at der ikke kan meddeles aktindsigt i de pågældende prøver er, at de fortsat anvendes ved politiets optagelsesprøver og derfor ikke ønskes offentliggjort. Hvis De alligevel på ny ønsker at gennemse de pågældende prøver, er De velkommen til at rette henvendelse til (...), der vil kunne arrangere et gennemsyn af prøverne i Justitsministeriet.

De har videre anfægtet Rigspolitichefens synspunkt om, at det ikke har haft afgørende betydning for bedømmelsen af Dem, at De efterfølgende overfor Rigspolitichefen har berigtiget et prøveresultat. Det er således Deres syns-

punkt, at dette har haft afgørende betydning for helhedsindtrykket af Dem som ansøger.

Justitsministeriet kan i den forbindelse henholde sig til Rigspolitechefens brev af 12. juli 2001, hvoraf det fremgår, at fejlen beklages, men i øvrigt ikke er af afgørende betydning for Rigspolitechefens bedømmelse af Dem.

De har yderligere gjort gældende, at det forhold, at politiassistent (B), Rigspolitechefens Personaleafdeling, har virket som prøveleder ved 2 holdprøver, De har deltaget i, giver grund til at tvivle på, om bedømmelsen af Dem er sket på et korrekt grundlag. I samme forbindelse har De gjort gældende, at vicepolitikommissær (C) ikke, som det fremgår af et bilag fra Rigspolitechefens Personaleafdeling, var til stede ved en holdprøve i (X)-by den 16. februar 1999.

Justitsministeriet skal hertil bemærke, at Rigspolitechefen den 27. november 2001 telefonisk har oplyst til Justitsministeriet, at det ikke er usædvanligt, at en prøveleder ser den samme ansøger to gange. Det er Rigspolitechefens opfattelse, at dette ikke giver anledning til at betvivle, at bedømmelsen af den enkelte ansøger sker på et sagligt og forsvarligt grundlag. Justitsministeriet kan henholde sig hertil.

Justitsministeriet har endvidere - ligesom Rigspolitechefen - ingen bemærkninger til Deres påstand om, at vicepolitikommissær (C) ikke var til stede ved holdprøven i (X)-by den 16. februar 1999.

Endelig har De gjort gældende, at politiets holdprøver er urimelige, idet man ikke ved disse prøver får belyst alle de kvaliteter, en ansøger kan besidde. De har i den forbindelse anmodet om at få oplyst, om Justitsministeriet har godkendt holdprøverne og det personale, der deltager ved prøverne.

Justitsministeriet kan i den forbindelse oplyse, at Rigspolitechefen er den centrale personaleforvaltende myndighed for politiet og som sådan har ansvaret for ansættelse af politibetjente på prøve - og i den forbindelse varetager afholdelse af holdprøver, jf. bekendtgørelse nr. 430 af 19. juni 1989 om udnævnelse og afskedigelse af tjenestemænd i lønramme 1-35 i politiet.

Afslutningsvis har De gjort gældende, at Rigspolitechefens afslag er uacceptabelt henset til, at der er forløbet 5 år fra Deres første ansøgning, og at De i denne periode har uddannet Dem til Falckredder.

Efter en gennemgang af sagen skal Justitsministeriet endelig meddele, at ministeriet ikke har fundet grundlag for at tilsidesætte Rigspolitechefens afgørelse om ikke at ansætte Dem som politibetjent på prøve.

Justitsministeriet har ved afgørelsen lagt vægt på de forhold, som Rigspolitechefen har anført i afgørelserne af 15. februar 2001 og 12. juli 2001 samt udtalelserne af 19. september 2001 og 24. oktober 2001.

Deres bemærkninger ses ikke i øvrigt at kunne føre til et andet resultat."

Herefter klagede A i brev af 30. januar 2002 til mig. Jeg bad myndighederne om en udtalelse bl.a. om hvorvidt partshøringsreglen i forvaltningslovens § 19, stk. 1, kunne anses for overholdt i forbindelse med de givne afslag idet det fremgik af klagen at holdopgavebedømmelserne ikke havde været til partshøring. Jeg bad desuden myndighederne udtale sig dels nærmere om baggrunden for afslaget på udlevering af kopi af de skriftlige referatstile, dels om hvorvidt afslaget kunne siges at overholde begrundelseskravet i forvaltningslovens § 24, stk. 1, 1. pkt.

Rigspolitechefen anførte i sin udtalelse af 29. maj 2002 bl.a. følgende:

"Rigspolitiet modtager til stadighed et stort antal ansøgninger, som løbende vurderes, således at de bedst egnede udvælges til at fortsætte ansøgnings-

proceduren. Vurderingen foretages blandt andet på baggrund af forholdet mellem antallet af ledige stillinger og antallet af kvalificerede ansøgere.

Ansøgningsproceduren består af et forløb, hvor der successivt sker en vurdering på forskellige områder af ansøgerens egnethed til stillingen som politibetjent på prøve. Indledningsvis foretages en vurdering på baggrund af oplysninger om strafbart forhold samt åbenbare helbredsoplysninger. Senere deltager ansøgeren i en skriftlig prøve, en fysisk prøve, en lægeundersøgelse og en holdopgave. Hver gang foretages en konkret vurdering, og det besluttes, om ansøgeren er blandt de bedst egnede, som udvælges til at fortsætte ansøgningsproceduren. Hvis dette ikke er tilfældet, meddeles ansøgeren afslag. Til sidst afholdes en afsluttende samtale, hvorefter Rigspolitechefen afgør hvilke ansøgere, der skal ansættes.

Afviklingen af holdopgaven og vurderingen af ansøgernes egnethed foretages af to ansatte fra Personaleafdelingen, eller - når opgaver afholdes øst [skal antagelig være vest; min bemærkning] for Storebælt - af en ansat fra Personaleafdelingen bistået af en særligt udpeget ansat ved den stedlige politikreds. Vurderingen sker i umiddelbar forlængelse af opgaven ved udfyldning af et særligt skema.

Holdopgaven har til formål at klarlægge ansøgerens personlige egenskaber og færdigheder herunder holdninger set i forhold til jobbet som politibetjent. Den er et afgørende led i prøveforløbet. En ansøger som ved holdopgaven ikke vurderes egnet, kan ikke ansættes. De ansøgere, der vurderes som ikke-egnede meddeles afslag fra Rigspolitechefen, uden at de forinden har fået lejlighed til at udtale sig om vurderingen/skemaet.

Kravet om partshøring på myndighedens initiativ har til formål at sikre, at parten får lejlighed til at gøre sig bekendt med og kommentere det faktiske afgørelsesgrundlag, inden sagen afgøres, ligesom det i sig selv må anses for at være af betydning for tilliden til forvaltningen, at parten får lejlighed til at kontrollere myndighedens beslutningsgrundlag, inden afgørelsen træffes. En ret for parten til at få lejlighed til at påpege, hvad han anser for misforståelser, unøjagtigheder eller ufuldstændigheder i det foreliggende oplysningsmateriale, vil også i nogle tilfælde medvirke til at sikre, at forvaltningens afgørelse træffes på det bedst mulige faktiske grundlag.

Skemaet indeholder efter Rigspolitiets opfattelse ikke faktiske oplysninger, men ansættelsesmyndighedens egen vurdering af ansøgerens indsats i en afgrænset prøvelignende opgavesituation og dermed af ansøgerens egenskaber, kvalifikationer og egnethed. Det er efter Rigspolitiets opfattelse derfor ikke relevant at tale om et behov for at give ansøgeren lejlighed til at kommentere og kontrollere rigtigheden af indholdet, eller at give ansøgeren lejlighed til at påpege misforståelser, unøjagtigheder eller ufuldstændigheder i skemaet.

Situationen kan efter Rigspolitiets opfattelse sammenlignes med den, hvor en studerende ved eksamen opnår en karakter, der svarer til ikke-bestået, og som derfor forhindres i at fortsætte et uddannelsesforløb.

Situationen kan også sammenlignes med den, hvor et antal ansøgere til en opslået stilling indkaldes til en samtale, i forbindelse med hvilken samtalelederen udfærdiger et notat med vurderinger af ansøgerens kvalifikationer, som bruges ved myndighedens fortsatte beslutninger om, hvem der skal meddeles afslag, hvem der indbydes til yderligere samtale, eller hvem der skal ansættes.

I begge sådanne situationer er der efter Rigspolitiets opfattelse ikke krav om forudgående høring over karakteren/notatet.

Ombudsmanden anmoder endvidere i brev af 21. februar 2002 særskilt om en udtalelse dels nærmere om baggrunden for afslaget på udlevering af kopi af de skriftlige referatstile, dels om hvorvidt afslaget kan siges at overholde begrundelseskravet i forvaltningslovens § 24, stk. 1, 1. pkt. Hertil skal Rigspolitiet udtale følgende:

Grundlaget for de forskellige elementer i den skriftlige prøve - herunder referatstilen - udarbejdes centralt hos Rigspolitiet, men anvendes ved afholdelse af prøverne i alle politikredse. Materialet anvendes i en periode og ændres så. Formålet hermed er blandt andet at sikre, at kendskabet til prøverne ikke udvides til kommende ansøgere, som derigennem kunne 'øve' sig på prøverne. Dette ville af åbenbare årsager reducere anvendeligheden af disse.

I de tilfælde, hvor Rigspolitiet har modtaget begæringer om partsaktindsigt i ansøgningssager, er sådanne blevet imødekommet - for så vidt angår partens besvarelse af de skriftlige prøver dog kun i form af gennemsyn og ikke i form af udlevering af kopi. Begrundelsen herfor har været hensynet til Rigspolitiets fortsatte brug af prøverne. Partens ret til aktindsigt i form af kopi findes således at måtte vige for afgørende hensyn til offentlige interesser. Der henvises til forvaltningslovens § 15, stk. 1, sammenholdt med § 16, stk. 1.

Det beklages, at der i Rigspolitiets afgørelser ikke er henvist til disse bestemmelser i forvaltningsloven."

Justitsministeriet henholdt sig i brev af 21. juni 2002 i det hele til Rigspolitichefens udtalelse.

I brev af 12. juli 2002 kommenterede A myndighedernes udtalelser. Han skrev bl.a. at han undrede sig over at myndighederne ikke havde undersøgt indsigelsen om at den person der stod som observatør ved prøven den 16. februar 1999, ikke havde været til stede.

I brev af 10. marts 2003 bad jeg myndighederne om en supplerende udtalelse vedrørende tilstedeværelsen af C ved holdopgaven den 16. februar 1999 og om hvorvidt han, hvis han var til stede ved prøven, i funktionen som observatør kunne anses for ansat hos Rigspolitichefen.

Rigspolitichefen udtalte den 22. maj 2003 at Rigspolitichefen til brug for den tidligere afgivne udtalelse forhørte sig hos prøvelederen B om hvem der var til stede ved holdopgaven i X-by den 16. februar 1999. B huskede på det tidspunkt omstændighederne omkring den pågældende holdopgave, og da hans oplysninger stemte overens med underskrifterne på bedømmelsesblanketten, blev der ikke foretaget yderligere undersøgelse.

Det fremgik endvidere af udtalelsen at Rigspolitichefen til brug for den supplerende udtalelse indhentede skriftlige udtalelser fra B, C og D.

B oplyste i notat af 7. april 2003 at han var prøveleder ved holdopgaven, og at C, som dengang var ansat ved Z Politi, var observatør. Endvidere var en tredje person til stede for at overvære prøven. Han var tillidsmand i Z-by.

C oplyste i notat af 8. april 2003 at han var til stede ved holdopgaven som observatør, og at B var prøveleder. Endvidere var D fra Z Politi til stede som gæst.

Endelig oplyste D i brev af 2. maj 2003 til Rigspolitichefen bl.a. at han i februar 1999 overværede en holdopgave på X Politigård sammen med C.

Rigspolitichefen henviste endvidere til uddrag af POLPLAN (politiets planlægningssystem) hvoraf det fremgik at C og D på deres tjenestested i Z-by var registreret med "Særlig tjeneste" hele dagen i X-by den 16. februar 1999.

Rigspolitichefen oplyste i den forbindelse at der altid afholdes to holdopgaver samme dag, en om formiddagen og en om eftermiddagen.

Rigspolitichefen fastholdt på den baggrund at det kunne lægges til grund at de nævnte personer var til stede ved holdopgaven.

Vedrørende C's ansættelsesforhold udtalte Rigspolitichefen at C i funktionen som observatør ved holdopgaven måtte anses for ansat hos Rigspolitichefen. Rigspolitichefen anførte desuden følgende:

"Holdopgaven blev indført i 1992. I starten fungerede alene ansatte hos Rigspolitiet, Personaleafdelingen som prøveledere/observatører. Formentlig i 1995/96 blev der uddannet et par enkelte observatører fra kredsene til at bistå Rigspolitiets ansatte. I forbindelse med introduktionen af den ny kundgørelse om ansættelse af politibetjente på prøve den 10. juni 1998 fik bestemmelsen om holdopgaven sit nuværende indhold:

'8.3 Holdopgaven gennemføres med deltagelse af seks ansøgere og mindst 2 observatører udpeget af Rigspolitichefen. En af observatørerne, en repræsentant for Rigspolitichefen, fungerer som prøveleder. Øvrige observatører udpeges fortrinsvis fra politikredsene'.

Observatørerne fra politikredsene er udpeget og uddannet af Rigspolitiet. De pågældendes deltagelse i en holdopgave sker på foranledning af Rigspolitichefen, i Rigspolitichefens interesse og på dennes ansvar. Eventuelle omkostninger ved rejse og forplejning afholdes af Rigspolitiet."

Justitsministeriet henholdt sig i brev af 8. september 2003 til Rigspolitichefens udtalelse.

I brev af 26. september 2003 fastholdt A at C ikke var til stede ved holdprøven.

Den 1. april 2004 afgav jeg en foreløbig redegørelse i sagen hvoraf følgende bl.a. fremgik:

Ombudsmandens foreløbige udtalelse

"1. Afslagene på ansættelse

Det er fast antaget at offentlige myndigheder ved besættelse af stillinger skal ansætte de personer som anses for bedst kvalificeret. Vurderingen heraf bygger på hvorledes de pågældende ansøgers kvalifikationer svarer til de krav der stilles, for at stillingen kan bestrides. Som ombudsmand har jeg ikke særlige forudsætninger for at vurdere disse forhold på en anden og bedre måde end de myndigheder der beskæftiger sig med det pågældende ansættelsesområde i det daglige.

Normalt kan jeg derfor ikke gå ind i en nærmere efterprøvelse af sådanne vurderinger. Kun hvis der er tale om ganske særlige omstændigheder, kan jeg kritisere myndighedernes afgørelse. Det kan f.eks. være tilfældet hvis sagen er mangelfuldt oplyst eller afgørelsen i forhold til andre lignende sager er udtryk for en forskelsbehandling der ikke er sagligt begrundet.

Et afslag på ansættelse er en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Som følge heraf finder forvaltningslovens regler om bl.a. notatpligt, partshøring og begrundelse anvendelse i sådanne sager.

Partshøring og notatpligt

Holdopgaven var som nævnt et afgørende led i prøveforløbet, og jeg har derfor koncentreret mig om denne prøve, herunder om (A) burde have været partshørt over vurderingen af opgaven. Rigspolicechefen har i sin udtalelse af 29. maj 2002 oplyst at en ansøger som ved holdopgaven ikke vurderes egnet, ikke kan ansættes. Afslag bliver i sådanne tilfælde meddelt uden at ansøgeren har fået lejlighed til at udtale sig om vurderingen/skemaet. (A) blev således ikke partshørt inden afslagene.

Reglerne om partshøring fremgår af forvaltningslovens § 19 (lov nr. 571 af 19. december 1985). § 19, stk. 1, har denne ordlyd:

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

Pligten til at partshøre omfatter kun oplysninger 'vedrørende sagens faktiske omstændigheder'. Dette udtryk anvendes ikke kun i forvaltningslovens § 19, men også i andre bestemmelser i forvaltningsloven og offentlighedsloven, bl.a. offentlighedslovens § 6.

I forarbejderne til offentlighedslovens § 6 (Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 217) er udtrykkets rækkevidde blevet præciseret på følgende måde:

'Efter den gældende lov omfatter notatpligten 'faktiske oplysninger'. Efter forslaget omfatter notatpligten 'oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder'. Ændringen betyder, at notatpligtens udstrækning ikke i første række er afhængig af, om en oplysning efter sit indhold må karakteriseres som faktisk eller ej, men i højere grad beror på, hvilken funktion oplysningen har i myndighedens sagsbehandling. Afgørende for, om en oplysning skal noteres ned, er, om oplysningen er af en sådan karakter, at den bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt tilvejebringes for at skabe klarhed med hensyn til sagens faktiske omstændigheder. Notatpligten vil således også kunne omfatte oplysninger, der indeholder en subjektivt præget stillingtagen til et forhold for så

vidt vurderingen er af betydning for den administrative bevisoptagelse. Tilkendegivelse af standpunkter, argumenter eller vurderinger med hensyn til en sags afgørelse vil derimod ikke, lige så lidt som efter den gældende lov, være omfattet af notatpligten. Det samme gælder oplysninger der isoleret set gengiver objektive kendsgerninger, som f.eks. oplysninger om indholdet af gældende ret.'

Som det ses af de ovenfor citerede bemærkninger til offentlighedsloven, vil vurderinger der er af betydning for den administrative bevisoptagelse, kunne være omfattet af notatpligten. Det er på den baggrund fast antaget at en udtalelse fra en sagkyndig der har afgivet en vurdering af et forhold som skal indgå i grundlaget for myndighedens afgørelse, vedrører 'sagens faktiske omstændigheder'. Udtalelser fra bedømmelsesudvalg om ansøgere til stillinger på universiteter og andre uddannelsesinstitutioner er således undergivet partshøringspligt. Jeg henviser til John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (2001), s. 393, Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 517 ff, og til den sag der er omtalt i Folketingets Ombudsmands beretning for 1993, s. 178 ff

Tilkendegivelse af standpunkter, argumenter og vurderinger med hensyn til en sags afgørelse er derimod normalt ikke omfattet af partshøringspligten. Sådanne tilkendegivelser indgår ikke i det bevismæssige grundlag for sagens afgørelse, men angår selve afgørelsen.

Ved vurderingen af partshøringsspørgsmålet i den foreliggende sag er det således afgørende om vurderingen af holdopgaven indgik i det bevismæssige grundlag for sagens afgørelse.

Formålet med holdopgaven var at vurdere (A)'s personlige egenskaber ud fra den måde han tacklede de stillede opgaver på. Vurderingen blev foretaget af to særligt udpegede og uddannede personer ved iagttagelse af prøveforløbet, og den blev efterfølgende noteret på et skema ved afkrydsning som beskrevet ovenfor. Iagttagelsen under prøven (og den efterfølgende afkrydsning) har efter min opfattelse karakter af en umiddelbar bevisoptagelse foretaget af sagkyndige personer, og det udfyldte skema indgik i grundlaget for sagens afgørelse. Der var derfor tale om oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder. Oplysningerne indgik som et væsentligt element i grundlaget for afgørelsen om ikke at ansætte (A). Det er derfor min foreløbige opfattelse at (A) skulle have haft lejlighed til at udtale sig om vurderingsskemaet, herunder de faktiske oplysninger om hvem der havde foretaget vurderingen.

Rigspolitichefen har anført at det ikke er relevant at tale om et behov for at give ansøgeren lejlighed til at kommentere og kontrollere rigtigheden

af vurderingen da denne drejede sig om ansøgerens egenskaber, kvalifikationer og egnethed. Jeg er for så vidt enig i at vurderingen, således som den fremtræder på skemaet, kun vanskeligt kan imødegås eller korrigeres af den pågældende ansøger. Dette rejser spørgsmålet om hvorvidt udfyldningen af skemaet opfylder kravene til notatpligt, jf. offentlighedslovens § 6, stk. 1 (lov nr. 572 af 19. december 1985). Bestemmelsen har følgende ordlyd:

‘§ 6. I sager, hvor der vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, skal en myndighed, der mundtligt modtager oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder, der er af betydning for sagens afgørelse, eller som på anden måde er bekendt med sådanne oplysninger, gøre notat om indholdet af oplysningerne. Det gælder dog ikke, såfremt oplysningerne i øvrigt fremgår af sagens dokumenter.’

lagttagelserne under prøven var som nævnt oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder. Notatpligten gælder også oplysninger der mundtligt meddeles af den pågældende ansøger selv, jf. John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (1998), s. 155. Der skulle derfor gøres notat om indholdet af oplysningerne.

Det udfyldte skema indeholdt ingen beskrivelse overhovedet af de situationer der lå til grund for vurderingen af de forskellige personlige egenskaber. Det er derfor min foreløbige opfattelse at notatpligten ikke kan anses for opfyldt i tilstrækkelig grad. Hvis der havde været en kort angivelse af de relevante situationer, ville (A) have kunnet kommentere og eventuelt korrigere fremstillingen. Jeg bemærker i denne forbindelse at det ikke ville være vanskeligt at kommentere oplysningerne om hvem der var til stede og foretog vurderingen, hvilket (A) også efterfølgende har gjort.

Rigspolitichefen har videre anført at situationen kan sammenlignes med den hvor en studerende ved eksamen opnår en karakter der svarer til ikke-bestået, og som derfor forhindres i at fortsætte et uddannelsesforløb. I denne situation er der efter Rigspolitichefens opfattelse ikke krav om forudgående høring over karakteren.

Jeg har tidligere udtalt mig om hvorvidt karaktergivning kan anses for en afgørelse i forvaltningslovens forstand. I den sag som er gengivet i Folkeetingets Ombudsmands beretning for 1997, s. 316 ff, udtalte jeg at karaktergivning på uddannelsesområdet ikke kan anses for en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Jeg henviser til det der er gengivet herom i Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 39. Som følge heraf skal forvaltningslovens regler om bl.a. partshøring ikke finde anvendelse forud for karaktergivningen ligesom der ikke skal gives en samtidig begrundelse.

I forbindelse med karaktergivning som led i uddannelsesforløb gør der sig særlige hensyn og omstændigheder gældende, f.eks. ressourcemæssige betragtninger og det forhold at der ofte foreligger et udbygget klagesystem hvorved retssikkerheden i høj grad tilgodeses. Tilsvarende hensyn og omstændigheder gør sig efter min mening ikke gældende i sager om ansættelse, og jeg mener derfor ikke at de to situationer er sammenlignelige. At der i visse tilfælde, bl.a. i den foreliggende sag, er mulighed for at klage over et afslag, ændrer ikke herved.

Endelig har Rigspolitichefen anført at situationen kan sammenlignes med en ansættelsessamtale i forbindelse med hvilken samtalelederen udfærdiger et notat med vurderinger af ansøgerens kvalifikationer, og at der her ikke er krav om forudgående partshøring over notatet.

En sådan situation kan efter min opfattelse ikke sammenlignes med den foreliggende. I denne sag er der tale om et prøveforløb hvor prøveledelsens bedømmelse, som indgår i det bevismæssige grundlag, ikke meddeles ansøgeren, og hvor der derfor ikke er mulighed for kontradiktion. En ansættelsessamtale foregår typisk som en dialog hvor ansøgeren vil have mulighed for at udtale sig om og eventuelt korrigere visse faktiske forhold og misforståelser. Tilbage står samtalelederens 'rene' vurdering af om ansøgeren er egnet til ansættelse. Denne vurdering indgår ikke i det bevismæssige grundlag for sagens afgørelse, og der skal derfor heller ikke partshøres over vurderingen.

Sammenfattende er det min foreløbige opfattelse at oplysningerne i vurderingsskemaet var omfattet af reglerne om partshøring, og at iagttagelserne under prøven var omfattet af notatpligten.

Jeg har overvejet om (A) tillige skulle have været partshørt over det spørgeskema som de øvrige prøvedeltagere afleverede med bedømmelse af hans indsats. (A) blev under prøven gjort bekendt med de andres vurdering af ham, men det fremgår ikke klart af sagen om han fik lejlighed til at ytre sig herom. Det fremgår heller ikke om de andres vurdering af (A) fik betydning for prøveledelsens vurdering af ham, eller om de andres vurdering af ham kun fik betydning for prøveledelsens vurdering af de andre. Jeg har herefter ikke grundlag for at antage at de nævnte spørgeskemaer havde væsentlig betydning for prøveledelsens vurdering af (A), og dermed at han skulle have været partshørt over skemaerne.

(A) har oplyst at de indsamlede prøvedokumenter ikke var til stede da han fik aktindsigt. Dokumenterne findes heller ikke blandt de akter som jeg har modtaget. Jeg har derfor overvejet om myndighederne har overholdt gældende regler for kassation. Under hensyn til usikkerheden om

hvorvidt de nævnte spørgeskemaer har haft betydning for (A)'s sag, har jeg besluttet ikke at undersøge kassationsspørgsmålet nærmere.

Afgørelsetidspunktet

Partshøringen skal gennemføres inden der træffes endelig afgørelse. For at afgøre hvornår partshøring skulle ske, er det derfor nødvendigt at afklare hvornår den endelige beslutning om at give afslag på ansættelse blev truffet.

Rigspolitichefen har udtalt at en ansøger som ved holdprøven ikke vurderes egnet, ikke kan ansættes.

I forbindelse med den første ansøgning blev (A) ved holdprøven ikke vurderet egnet. Ikke desto mindre gik han videre i forløbet med en samtale med bedømmelseskommissionen som vurderede ham egnet 2. Afgørelsen om ikke at ansætte (A) blev således først truffet ved Rigspolitichefens afslag af 30. juli 1996.

I forbindelse med den anden og tredje ansøgning blev (A) ved holdprøven vurderet egnet 2, og bedømmelseskommissionen vurderede ham egnet henholdsvis 3 og 2. Også her må afgørelserne anses for truffet ved brevene fra Rigspolitichefen om afslag.

Partshøring skulle i ovennævnte tilfælde ikke foretages før holdopgavebedømmelsen, men før Rigspolitichefens afslag.

Ved den fjerde ansøgning blev (A) ved holdprøven vurderet ikke egnet, og han modtog herefter afslag uden forudgående samtale med bedømmelseskommissionen. Således som ansøgningsforløbet er beskrevet, må jeg lægge til grund at det (nu) efter hver prøveafleggelse vurderes om en ansøger er kvalificeret til at gå videre i forløbet. Ansøgere som ikke vurderes egnede, kan ikke ansættes. I disse tilfælde træffes afgørelsen om ikke at ansætte den pågældende efter min opfattelse umiddelbart efter prøveafleggelsen.

På denne baggrund er det min foreløbige opfattelse at (A) skulle have været partshørt inden den endelige konklusion om at han ikke var egnet til ansættelse. Jeg henviser i denne forbindelse til min udtalelse i Folketingets Ombudsmands beretning for 1997, s.128 ff, især s. 138, vedrørende fremgangsmåden ved forfremmelser i forsvaret.

Begrundelse

Forvaltningslovens § 24 har denne ordlyd:

‘§ 24. En begrundelse for en afgørelse skal indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet. I det omfang, afgørelsen efter disse regler beror på et administrativt skøn, skal begrundelsen tillige angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen.

Stk. 2. Begrundelsen skal endvidere om fornødent indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen.

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

En begrundelse for en forvaltningsafgørelse skal efter § 24 fremtræde som en forklaring på hvorfor afgørelsen har fået det pågældende indhold. Begrundelsens omfang afhænger bl.a. af hvor aktivt den pågældende part har medvirket i den forudgående sagsbehandling, og af sagens karakter i øvrigt.

Ved ansættelser vil det i forbindelse med afslag normalt være tilstrækkeligt at angive at en mere kvalificeret ansøger er blevet ansat. Hvis der ved afgørelsen er lagt vægt på bestemte kvalifikationer hos den der blev ansat, bør dette efter omstændighederne anføres. I forhold til ansøgere med hvem der har været gennemført ansættelsessamtaler eller foretaget mere omfattende undersøgelser og bedømmelser af deres kvalifikationer, bør der formentlig gives en mere uddybende begrundelse for afslaget. Jeg henviser til John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (2001), s. 455.

Det første afslag af 30. juli 1996 gav ingen forklaring på hvorfor (A) havde fået afslag. Det blev blot anført at afgørelsen beroede på en samlet vurdering af (A)'s egnethed sammenlignet med andre ansøgere, og at resultatet af prøverne mv. indgik i vurderingen. (A) havde været igennem alle prøver og samtale med bedømmelseskommissionen. Det er min foreløbige mening at Rigspolichefen burde have oplyst (A) om hvilke forhold der var lagt vægt på ved vurderingen af at han ikke kunne ansættes.

Det andet afslag af 29. juli 1997 var begrundet på samme måde som det første. Jeg henviser til afsnittet ovenfor. (A) fik en uddybende begrundelse i brev af 25. august 1997 hvor det blev oplyst at der havde været 255 ansøgere, og at han ikke var anset for bedre kvalificeret end de 80 som opnåede ansættelse. (A) fik fortsat ingen forklaring på hvad der var lagt vægt på ved vurderingen af at han ikke kunne ansættes.

Det tredje afslag af 26. februar 1998 blev begrundet på samme måde som afslaget på den første ansøgning. Jeg henviser til det jeg har anført vedrørende dette afslag.

Det fjerde afslag af 1. marts 1999 indeholdt oplysning om at der navnlig var lagt vægt på at (A) ved holdopgaven var bedømt som ikke egnet. Denne begrundelse anser jeg på det foreliggende grundlag for fyldestgørende.

Det femte afslag af 15. februar 2001 blev givet uden at (A) blev indkaldt til prøver mv. I afslaget henvises der til tidligere ansøgninger og til at han i 1999 blev vurderet ikke egnet. Afslaget blev begrundet med at (A) ikke svarede til den ønskede profil. Dette afslag giver mig på det foreliggende grundlag ikke anledning til bemærkninger.

Andre forhold

(A) har anført at prøvereglerne ikke blev overholdt ved holdopgaven i forbindelse med den fjerde ansøgning idet den person som underskrev vurderingsskemaet som observatør, ikke var til stede.

Ifølge myndighedernes oplysninger var den pågældende person til stede.

Ombudsmandsinstitutionen er ikke egnet til at afklare et bevisspørgsmål som det foreliggende fordi ombudsmanden i almindelighed ikke har mulighed for at afhøre vidner i sagen, men behandler klager på et skriftligt grundlag. En endelig konstatering af om den pågældende var til stede, vil ikke kunne gennemføres inden for rammerne af min undersøgelse, men må efter min opfattelse ske ved domstolene.

Jeg har derfor ikke grundlag for at antage at prøvereglerne ikke blev overholdt for så vidt angår dette forhold.

(A) har herudover fremsat yderligere kritikpunkter bl.a. vedrørende prøveledelsens uddannelse og det forhold at han er blevet bedømt to gange af den samme person. Jeg mener ikke at jeg kan kritisere myndighederne vedrørende disse forhold. (A)'s kritikpunkter om fejl på sagsomslaget for 4. ansøgningsperiode og fejl i karaktergivningen giver mig ikke grundlag for at antage at afgørelserne som følge heraf er truffet på et ufyldstgørende grundlag.

Sammenfatning

Som det fremgår af ovenstående, er det min foreløbige opfattelse at (A) skulle have været partshørt over vurderingsskemaet. Endvidere er det min foreløbige opfattelse at notatpligten ikke kan anses for opfyldt i tilstrækkelig grad. Endelig er det min foreløbige opfattelse at begrundel-

serne for det første, andet og tredje afslag ikke var fyldestgørende. Det er min foreløbige opfattelse at disse mangler er beklagelige, og at Justitsministeriet burde have påtalt manglerne over for Rigspolitichefen.

Jeg mener imidlertid ikke at disse sagsbehandlingsfejl ud fra en samlet vurdering af hele ansøgningsforløbet giver tilstrækkeligt grundlag for at rokke ved selve afgørelserne. Jeg har derfor ikke grundlag for at henstille til myndighederne at genoptage sagen. Det er imidlertid min foreløbige opfattelse at der er grundlag for at henstille til myndighederne at sagsbehandlingen fremover tilrettelægges i overensstemmelse med det jeg har anført.

2. Aktindsigt

(A) fik afslag på at få kopi af sine referatstile fra 1. og 4. ansøgning med henvisning til forvaltningslovens § 15, stk. 1, sammenholdt med § 16, stk. 1.

Reglerne om partens aktindsigt findes i forvaltningslovens kapitel 4 der bl.a. indeholder følgende bestemmelser:

§ 9. Den, der er part i en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, kan forlange at blive gjort bekendt med sagens dokumenter.

...

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

- 1) statens sikkerhed eller rigets forsvar,
- 2) rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, herunder forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner,
- 3) forebyggelse, opklaring og forfølgning af lovovertrædelser, straffuldbyrdelse og lignende samt beskyttelse af sigtede, vidner eller andre i sager om strafferetlig eller disciplinær forfølgning,
- 4) gennemførelse af offentlig kontrol-, regulerings- eller planlægningsvirksomhed eller af påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen, eller
- 5) det offentliges økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed.

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

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

Stk. 2.

...

Stk. 3. Har det betydning for en parts mulighed for at varetage sine interesser at få afskrift eller kopi af sagens dokumenter, skal en begæring herom imødekommes. Dette gælder dog ikke, hvis dokumenternes karakter, antallet af dokumenter eller deres form med afgørende vægt taler herimod.

...'

I bemærkningerne til § 15 i lovforslaget (Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 141 og 142) er bl.a. anført følgende:

'Den gældende offentlighedslovs § 10, stk. 1, bygger på det hovedsynspunkt, at de hensyn, der begrunder reglerne om partens aktindsigt, er af en så betydelig vægt, at partens ret til at blive gjort bekendt med dokumenterne i sin egen sag kun bør vige, hvis der efter et konkret skøn i et foreliggende tilfælde er nærliggende fare for, at private eller offentlige interesser vil lide skade af væsentlig betydning, dersom begæringen imødekommes.

Efter Justitsministeriets opfattelse bør dette hovedsynspunkt fastholdes, og bestemmelserne herom i den gældende lovs § 10 foreslås derfor videreført uden væsentlige ændringer.

...

Som efter den gældende offentlighedslov er det kun *afgørende* hensyn til den pågældende selv eller til andre private eller offentlige interesser, der kan begrunde en begrænsning af partens ret til aktindsigt. En sådan begrænsning kan endvidere, ligeledes som hidtil, kun ske på grundlag af en konkret afvejning af de modstående interesser, og denne må foretages for hvert enkelt dokument for sig, jfr. forudsætningen herom i stk. 2.'

I bemærkningerne til § 16 i lovforslaget (Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 143) er bl.a. anført følgende:

'I overensstemmelse med, hvad der må antages at være gældende ret efter § 10, stk. 4, i den gældende lov, indeholder den foreslåede bestemmelse kun hjemmel til at nægte udlevering af afskrift eller fotokopi af dokumenter, som parten har ret til aktindsigt i, hvis der konkret foreligger tungtvejende grunde, der taler imod. En part vil således kun helt undtagelsesvis kunne nægtes aktindsigt i form af udlevering af afskrift eller fotokopi.

Med hensyn til afslag på grund af *dokumenternes karakter* tager bestemmelsen navnlig sigte på tilfælde, hvor der har vist sig risiko for, at kopier af de pågældende dokumenter kan blive udnyttet på retsstridig måde.'

Efter forvaltningslovens § 9, stk. 1, kan den der er part i en afgørelses-sag, forlange at blive gjort bekendt med alle sagens akter. (A) fik da også aktindsigt i referatstilene ved gennemsyn.

Der gælder imidlertid visse undtagelser fra retten til aktindsigt. Retten kan således begrænses efter forvaltningslovens § 15.

Hvis en part har ret til aktindsigt, har parten som hovedregel også ret til at få kopi af sagens dokumenter, jf. § 16, stk. 3, 1. pkt. Spørgsmålet er herefter om myndighederne var berettiget til at afslå (A)'s anmodning om udlevering af kopi af stilene med henvisning til § 15.

§ 15 giver mulighed for efter en konkret vurdering at undtage dokumenter fra partens ret til aktindsigt. Efter bestemmelsens ordlyd kan partens adgang til aktindsigt kun begrænses hvis der foreligger afgørende modhensyn. Aktindsigt kan således kun begrænses hvis der er nærliggende fare for at private eller offentlige interesser vil lide skade af væsentlig betydning hvis begæringen imødekommes.

Begrundelsen for afslaget på udlevering af kopi af stilene var hensynet til Rigspolitichefens fortsatte brug af prøverne. Rigspolitichefen har oplyst at grundlaget for bl.a. referatstilen anvendes ved afholdelse af prøverne i alle politikredse. Materialet anvendes i en periode og ændres så.

Jeg må forstå Rigspolitichefens udtalelse således at den skadevirkning som ville være en følge af at give aktindsigt i form af kopi, ville være at materialet blev uanvendeligt ved fremtidige prøver, og at det derfor ville blive nødvendigt at udarbejde nyt grundmateriale til prøverne.

Jeg har tidligere haft lejlighed til at udtale mig om et afslag på aktindsigt begrundet i ressourcemæssige betragtninger. Jeg henviser til Folketingets Ombudsmands beretning for 1996, s. 431 ff. Sagen drejede sig om aktindsigt i rettevejledninger. Jeg udtalte at der ikke var belæg for at antage at betragtninger af rent ressourcemæssig karakter kunne inddrages

ved afgørelsen om at afslå aktindsigt efter offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6. Det antages således at rettevejledninger kan undtages fra aktindsigt indtil eksamen er afholdt, men ikke herefter. Jeg henviser til John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (1998), s. 190.

Der er efter min foreløbige opfattelse heller ikke i ordlyden af forvaltningslovens § 15, stk. 1, og forarbejderne hertil belæg for at antage at partens ret til aktindsigt kan begrænses efter denne bestemmelse ud fra betragtninger af rent ressourcemæssig karakter. (A) havde som part i ansøgningssagerne en klar interesse i at få kopi af prøvedokumenterne med henblik på en vurdering af om der var grundlag for at klage over bedømmelsen.

Det er på denne baggrund min foreløbige opfattelse at (A)'s ret til aktindsigt ikke kunne begrænses med henvisning til § 15, stk. 1. De undtagelser der er nævnt i § 16, stk. 3, 2. pkt., er efter min foreløbige opfattelse heller ikke anvendelige i denne sag. Det er efter min foreløbige opfattelse beklageligt at (A)'s anmodning ikke blev imødekommet, og det er min foreløbige opfattelse at der er grundlag for at henstille til Justitsministeriet at genoptage sagen.

Rigspolitichefens afslag indeholdt ikke en henvisning til de bestemmelser i henhold til hvilke afgørelsen var truffet, jf. forvaltningslovens § 24, stk. 1, 1. pkt. Jeg er enig med Rigspolitichefen i at dette er beklageligt. Det er min foreløbige opfattelse at Justitsministeriet burde have påtalt manglen over for Rigspolitichefen."

Den 27. maj 2004 drøftede jeg sagen på et møde med repræsentanter for Rigspolitichefen og Justitsministeriet, og i brev af 9. september 2004 fremkom Justitsministeriet - efter at have indhentet en udtalelse fra Rigspolitichefen - med sine bemærkninger til den foreløbige redegørelse. Af brevet fremgår bl.a. følgende:

"Partshøring og notatpligt

For så vidt angår det i Folketingets Ombudsmands foreløbige redegørelse anførte om partshøring og notatpligt i forbindelse med afviklingen af holdopgaveforløbet har Rigspolitichefen i sin udtalelse oplyst, at Rigspolitichefen i forlængelse af drøftelserne i sagen vedrørende (A) har overvejet tilrettelæggelsen og gennemførelsen af den holdopgave, som indgår som et led i politiets ansættelsesprocedure.

Rigspolitichefen har i den forbindelse kort redegjort for forløbet af holdopgaven, som den hidtil er blevet afviklet.

Det fremgår heraf, at holdopgaven er en samarbejdsopgave, der gennemføres i hold a fire til seks ansøgere ad gangen. To medarbejdere fra Rigspolitichefen eller fra politikredsene 9-54 medvirker som henholdsvis prøveleder og observatør ved holdopgaven, som er opdelt i fire opgaver.

Ved opgave 1 har gruppen en time til at udarbejde en fælles indstilling på løsningen af nogle problemer skitseret i en skriftlig opgave. Prøvelederen giver

en kort indledende instruktion til gruppen. Ved opgave 2 har gruppen 20 minutter til at (...). Prøvelederen og observatøren deltager ikke i gruppens drøftelser under løsningen af de to opgaver.

Ved opgave 3 har deltagerne ca. 15 minutter til (...).

Ved opgave 4, der typisk varer en time, (...).

Efter afviklingen af opgave 4 er holdoppgaven afsluttet, og prøvelederen og observatøren vurderer herefter på baggrund af deres observationer under afviklingen af holdoppgaven deltagerens præstation. Deltagerne bliver ikke i umiddelbar forlængelse af afviklingen af holdoppgaven gjort bekendt med denne vurdering.

I forbindelse med en revision af ansættelsesforløbet har Rigspolitechefen imidlertid besluttet, at ansøgerne fremover i umiddelbar forlængelse af holdoppgaven skal gøres bekendt med resultatet heraf. Deltagerne i holdoppgaven vil således efter afslutning af holdoppgaven blive anmodet om at afvente prøvelederens vurdering, hvorefter deltagerne enkeltvis vil blive indkaldt til en samtale om prøvelederens vurdering af deres præstation ved holdoppgaven og om deres egnethed til at fortsætte i ansættelsesforløbet.

Prøvelederen skal fremover vurdere ansøgerne på en skala fra 1-5 (mod tidligere 1-3) på fem (mod tidligere ni) personlige egenskaber, som er følgende: (...). Der vil endvidere blive givet en sammenfattende vurdering af ansøgeren på en skala fra 1-5, hvor en sammenfattende vurdering på 1 vil medføre, at ansøgeren vurderes som ikke egnet og dermed vil få afslag på ansættelse under henvisning til resultatet af holdoppgaven.

Ansøgere, som prøvelederen har vurderet som ikke egnet (1), vil i forbindelse med den efterfølgende samtale indledningsvis blive gjort bekendt med prøvelederens vurdering af ansøgeren på baggrund af afviklingen af holdoppgaven, herunder de elementer/situationer under holdopgaveforløbet, som har ført til vurderingen. Ansøgeren vil herefter få lejlighed til at udtale sig og eventuelt korrigere faktiske forhold og eventuelle misforståelser. Prøvelederen vil herefter på den baggrund foretage sin endelige vurdering, som meddeles ansøgeren. Prøvelederen vil foretage et kort notat til sagen om de forhold, som har ført frem til den endelige vurdering af ansøgeren.

Ansøgere, som opnår vurderingen 2-5, vil derimod fortsætte ansættelsesforløbet, og de vil blive indkaldt til en personlig samtale i bedømmelseskommissionen. Efter denne samtale vil Rigspolitechefen træffe sin endelige afgørelse på baggrund af en samlet vurdering af resultaterne af samtlige aflagte prøver, herunder også resultatet af holdoppgaven.

Rigspolitechefen har oplyst, at det ovenfor skitserede reviderede holdopgaveforløb i nogen grad allerede er indført, og i det omfang det endnu ikke er indført, påtænkes indført i løbet af efteråret 2004. Rigspolitechefen har videre oplyst, at prøvelederne inden da vil modtage den nødvendige vejledning i gennemførelsen af den opfølgende samtale.

Begrundelse

I relation til Folketingets Ombudsmands bemærkninger i den foreløbige redegørelse af 1. april 2004 om begrundelse af afslag på ansættelse har Rigspolitechefen anført, at der løbende under ansættelsesforløbet gives afslag til ansøgere, som ikke opfylder betingelserne for ansættelse som politibetjent på prøve, herunder også til de ansøgere, der ikke opnår tilfredsstillende resultater ved de enkelte prøver, f.eks. holdoppgaven. Sådanne afslag kan typisk begrundes meget konkret.

I tilfælde, hvor Rigspolitichefen finder grundlag for at meddele et afslag til en ansøger, der har gennemgået hele ansættelsesforløbet, vil afslaget imidlertid typisk være begrundet med en samlet vurdering af ansøgerens egnethed sammenlignet med de øvrige ansøgere egnethed sammenholdt med antallet af ledige stillinger.

Bedømmelseskommissionens vurdering vil dog i disse tilfælde indgå med stor vægt ved Rigspolitichefens samlede vurdering, og ved afslag, som altovervejende er en følge af bedømmelseskommissionens vurdering af ansøgeren, henviser Rigspolitichefen i afslaget hertil.

I andre tilfælde vil flere elementer i ansættelsesforløbet imidlertid udgøre grundlaget for Rigspolitichefens afslag. En ansøger kan eksempelvis have fået en relativ tilfredsstillende bedømmelse i bedømmelseskommissionen, mens den pågældende i forbindelse med et eller flere af de øvrige prøveresultater ligger under niveauet for de ansøgere, som opnår ansættelse. I sådanne tilfælde begrundes Rigspolitichefens afslag med en henvisning til en samlet vurdering af ansøgerens egnethed i forhold til de øvrige ansøgere, hvorunder resultaterne af samtlige de aflagte prøver er indgået i vurderingen. Der vil ikke i disse tilfælde være et (eller enkelte) udslagsgivende kriterium/-er.

Rigspolitichefen har oplyst, at afslag i de netop omtalte tilfælde typisk vil blive begrundet således:

'Du har søgt om ansættelse som politibetjent på prøve og gennemgået hele ansøgningsproceduren, senest den afsluttende samtale. Rigspolitiet modtager til stadighed et stort antal ansøgninger, som løbende vurderes, således at de bedst egnede udvælges til ansættelse. Vurderingen foretages blandt andet på baggrund af forholdet mellem antallet af ledige stillinger og antallet af kvalificerede ansøgere.

Efter holdopgaven og den afsluttende samtale har Rigspolitiet besluttet at besætte de ledige stillinger med andre ansøgere, som efter en samlet vurdering skønnes at være bedre egnede end dig. Rigspolitiet beklager derfor at måtte meddele dig afslag på din ansøgning. Der vedlægges til orientering kopi af vurderingsskemaerne fra henholdsvis holdopgaven og den afsluttende samtale.'

Rigspolitichefen har endvidere oplyst, at Rigspolitichefen naturligvis bestræber sig på at give en konkret begrundelse for afslag på en ansøgning om ansættelse som politibetjent på prøve. Rigspolitichefen er således opmærksom på, at en ansøger har behov for i videst muligt omfang at få indsigt i, hvilke elementer i prøveforløbet der eventuelt har været udslagsgivende for et afslag.

Aktindsigt

For så vidt angår det i den foreløbige redegørelse anførte om aktindsigt i dokumenter fra den skriftlige prøve har Rigspolitichefen anført, at de skriftlige prøver stort set anvendes dagligt i politikredsene uden for Storkøbenhavn og i Rigspolitichefens Personaleafdeling. De skriftlige prøver (ca. 1500 om året) afvikles således ikke på samme dag ved indkaldelse af alle ansøgere på én gang. De afvikles derimod løbende med de ansøgere, som er på dette trin i ansættelsesforløbet.

Ved den skriftlige prøve skal ansøgeren i øvrigt - ud over en referatøvelse - gennemføre en diktat, en regneprøve og en prøve i almen viden.

Rigspolitichefen har supplerende oplyst, at flere højskoler mv. tilbyder kurser, som skal gøre deltagerne i stand til at bestå politiets prøver i forbindelse med ansættelsesforløbet, og disse uddannelsesinstitutioner er selvsagt interesse-

ret i at få kendskab til de opgaver, som politiet anvender ved de skriftlige prøver.

Meddeles der således aktindsigt i form af *kopi* af prøvedokumenterne, vil Rigspolitechefen være nødsaget til straks herefter at udskifte det omhandlede prøvesæt. Rigspolitechefen har i den forbindelse oplyst, at der typisk er 3-5 prøvesæt i brug ad gangen.

Justitsministeriet skal i den forbindelse bemærke, at de lokale politikredse, som varetager afviklingen af de skriftlige prøver, jævnligt meddeler aktindsigt til ansøgere i form af gennemsyn af såvel opgaven som besvarelsen, således at den enkelte ansøger på dette grundlag kan danne sig et indtryk af klagegrundlaget og af hvilke områder der skal forbedres ved et eventuelt nyt ansættelsesforløb.

Der er således ikke tale om, at en ansøgers anmodning om aktindsigt i prøvedokumenterne ikke imødekommes. Det er alene den form, hvori aktindsigten meddeles, der giver Rigspolitechefen og de enkelte politikredse anledning til at tage visse forbehold, og der meddeles således som nævnt aktindsigt i form af gennemsyn af prøvedokumenterne.

Justitsministeriet kan i det hele henholde sig til det af Rigspolitechefen anførte."

Ombudsmandens endelige udtalelse

"Partshøring, notatpligt og begrundelse

Det er fortsat min opfattelse at myndighederne har begået en række sagsbehandlingsfejl vedrørende partshøring, notatpligt og begrundelse for så vidt angår afslagene på ansættelse.

Justitsministeriet har i sit brev af 9. september 2004 oplyst at Rigspolitechefen har overvejet tilrettelæggelsen og gennemførelsen af holdopgaven, og at det i den forbindelse er besluttet at alle ansøgerne fremover i umiddelbar forlængelse af holdopgaven skal gøres bekendt med resultatet heraf enkeltvis ved en samtale om prøvelederens vurdering.

Ansøgere som vurderes ikke egnede (1), vil under samtalen få lejlighed til at udtale sig og eventuelt korrigere faktiske forhold og eventuelle misforståelser. Herefter vil prøvelederen foretage den endelige vurdering som meddeles ansøgeren. Endvidere vil prøvelederen udarbejde et kort notat om de forhold som førte frem til den endelige vurdering.

Ansøgere som opnår vurderingen 2-5, vil fortsætte ansættelsesforløbet og blive indkaldt til samtale i bedømmelseskommissionen. Herefter vil der blive truffet endelig afgørelse i sagen.

En ordning som den nævnte, hvor de ansøgere der bliver vurderet ikke egnede (1), mundtligt partshøres inden der træffes beslutning om at give afslag på ansættelse, og hvor der udarbejdes et notat til sagen om bag-

grunden, giver mig efter omstændighederne ikke anledning til bemærkninger.

For så vidt angår de øvrige ansøgere, må jeg forstå det således at disse også vil få mulighed for under samtalen at komme med bemærkninger om vurderingen. Jeg må endvidere forstå ministeriets oplysninger således at der i disse tilfælde ikke vil blive udarbejdet notat om baggrunden for vurderingen. Uanset at ansøgerne har haft mulighed for at kommentere vurderingen af holdopgaven ved den efterfølgende samtale, er det min opfattelse at der også i disse tilfælde bør udarbejdes et - eventuelt kortfattet - notat, jf. offentlighedslovens § 6, om baggrunden for vurderingen. Resultatet af holdprøven er også i disse tilfælde af betydning for om ansættelse kan ske, og notatet vil give bedre mulighed for at bedømme vurderingen ved en eventuel klagesag. Jeg henstiller derfor til Justitsministeriet at der udarbejdes notat også i disse tilfælde.

For så vidt angår begrundelse, forstår jeg myndighedernes bemærkninger således at der i de tilfælde hvor det er muligt, vil blive givet en konkret begrundelse for afslaget med angivelse af hvad der har været udslagsgivende. I de tilfælde hvor afgørelsen beror på en samlet vurdering, og hvor der ikke har været et bestemt udslagsgivende kriterium, vil begrundelsen typisk blive som nævnt i det citerede afsnit. Efter omstændighederne giver dette mig ikke anledning til bemærkninger.

Aktindsigt

Det er fortsat min opfattelse at retten til aktindsigt under normale omstændigheder ikke kan begrænses efter forvaltningslovens § 15, stk. 1, ud fra betragtninger af rent ressourcemæssig karakter. I min foreløbige redegørelse henviste jeg til en tidligere sag om aktindsigt i rettevejledninger og nævnte at det antages at rettevejledninger kan undtages fra aktindsigt indtil eksamen er afholdt, men ikke herefter.

Myndighederne har i brevet af 9. september 2004 oplyst at de ca. 1.500 skriftlige prøver om året afvikles løbende, og at prøverne stort set anvendes dagligt. Desuden udbyder flere højskoler mv. kurser som skal forberede deltagerne til politiets prøver. Hvis der ved aktindsigt udleveres kopi af prøvedokumenterne, vil det være nødvendigt straks at udskifte disse.

På denne baggrund finder jeg efter omstændighederne ikke grund til at foretage mig videre. Jeg har i den forbindelse tillige lagt vægt på at der gives aktindsigt ved gennemsyn af såvel opgaven som besvarelsen.

Jeg foretager mig ikke mere i sagen."

NOTER: (*) FOB 1993, s. 178, FOB 1996, s. 431, og FOB 1997, s. 128 og s. 316.